



Re-integratiedienstverlening voor bijstandsgerechtigden met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt in drie gemeenten. Deel 1: Analyse, factoren en versterkers van professionaliteit

Raak Pro onderzoeksprogramma
"Versterking van professionaliteit in de
re-integratiedienstverlening"

Re-integratiedienstverlening voor bijstandsgerechtigden met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt in drie gemeenten

RAPPORTAGE IN HET KADER VAN HET RAAKPRO ONDERZOEKSPROGRAMMA
'VERSTERKING VAN DE PROFESSIONALITEIT IN DE RE-INTEGRATIEDIENSTVERLENING'

DEEL 1: ANALYSE, FACTOREN EN VERSTERKERS VAN PROFESSIONALITEIT

Rik van Berkel
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap

Met medewerking van Johny Vanschoren
Proreact, Fontys hogescholen

Colofon

Uitgave van Fontys Hogescholen en de Universiteit Utrecht in het kader van het project 'PROREACT', Raak Pro onderzoeksprogramma "Versterking van de professionaliteit in de re-integratie van bijstandsklanten met (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt"

Re-integratiedienstverlening voor bijstandsgerechtigden met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt in drie gemeenten.

Deel 1: Analyse, factoren en versterkers van professionaliteit

Rik van Berkel
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Contactgegevens Proreact
Fontys Hogeschool HRM / Psychologie
Rachelsmolen 1, gebouw R1, 5612 MA Eindhoven
Postadres: Fontys HRM / Psychologie, Postbus 347, 5600 AH Eindhoven.

Projectleider:
Drs. Johnny Vanschoren
Telefoon: 08850 71909
Mail: J.Vanschoren@fontys.nl

Website: www.proreact.nl

Contactgegevens Universiteit Utrecht, Rik van Berkel
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)
Bijlhouwerstraat 6, 3511 ZC Utrecht,
Telefoon: 030 - 253 81 01
Mail: R.vanBerkel@uu.nl

Proreact is een Raak Pro onderzoeksprogramma met financiële ondersteuning van de Stichting Kennisontwikkeling HBO; management door de Stichting Innovatie Alliantie (SIA).

Voorwoord	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	7
Hoofdstuk 2: Onderzoeksmethoden en respondenten	9
Hoofdstuk 3: De deelnemende organisaties	11
3.1 De organisaties per gemeente	11
3.2 Typen dienstverleners	13
Hoofdstuk 4: Onderdelen van de dienstverlening	15
4.1 Diagnose en assessment	15
4.2 Trajecten en trajectbegeleiding	19
4.3 Bemiddeling en plaatsing	21
4.4 Nazorg	23
Hoofdstuk 5: Kenmerken van het dienstverleningsproces	25
5.1 De omgang met klanten	25
5.2 Sancties en maatregelen	28
5.3 Frequentie van contact met klanten	28
5.4 Gelijke behandeling?	29
5.5 Regisseren	30
Hoofdstuk 6: Factoren van invloed op de dienstverlening: beleids- en organisatiecontext	31
6.1 Landelijk en lokaal beleid	31
6.2 Organisatiecontext: caseload	32
6.3 Werk en inkomen	34
6.4 Administratie	34
6.5 Tijd en middelen	36
6.6 Sturing van medewerkers op resultaten	36
6.7 Het stellen van prioriteiten	37
Hoofdstuk 7: Factoren van invloed op de dienstverlening: professionaliteit	39
7.1 Professionaliteit	39
7.2 Competenties	41
7.3 Aanzetten tot professionalisering van de re-integratiedienstverlening	42
Hoofdstuk 8: Versterkers van professionaliteit	45

Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, internet of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur en de projectleider van Fontys ProReact.

Eindhoven, Utrecht, maart 2013



Voorwoord

Re-integratiedienstverlening voor bijstandsklanten is sterk in beweging. Gemeentelijke sociale diensten vernieuwen en versterken hun activiteiten gericht op effectievere uitstroom naar de arbeidsmarkt. In het kader van veranderende wetgeving en forse bezuinigingen versterken gemeenten de samenwerking tussen hun sociale diensten en de publieke re-integratiebedrijven (sociale werkvoorziening). Voor de doelgroep “bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt” is een intensievere re-integratie ondersteuning nodig om duurzame uitstroom naar werk te realiseren. Voor een deel van deze doelgroep is werk niet haalbaar, activering naar maatschappelijk participatie is voor deze groep een waardevol perspectief.

Nieuwe en effectievere dienstverlening vraagt ook versterking van de professionaliteit van de dienstverlening en de dienstverleners: gemeentelijke klantmanagers en re-integratiecoaches bij (publieke) re-integratiebedrijven. Om meer inzicht te krijgen in de dienstverlening, de fricties die aanwezig zijn in dit werk en wat elementen zijn voor optimale dienstverlening, heeft Fontys hogescholen in samenwerking met de beroepspraktijk en andere onderzoeksinstituten een vierjarig onderzoeksprogramma opgezet onder de naam PROREACT.

In de eerste twee jaren (2011–2013) zijn onderzoeksactiviteiten uitgevoerd met als doel meer inzicht krijgen in de feitelijke dienstverlening en de elementen die belangrijk zijn in het versterken van de professionaliteit van medewerkers en het professionaliseringsproces binnen de betrokken organisaties. Op basis hiervan wordt een implementatieplan opgesteld in samenwerking met de beroepspraktijk om de professionaliteit in de dienstverlening te versterken. In de komende periode (2013–2015) wordt dit implementatieplan nader uitgewerkt en gerealiseerd, in combinatie met onderzoek naar de effecten hiervan.

Deze publicatie is gebaseerd op een reeks interviews met medewerkers en managers van praktijkorganisaties die participeren aan PROREACT. Dat zijn de gemeentelijke sociale diensten uit Helmond, Tilburg en Weert en de publieke re-integratiebedrijven die in deze gemeenten werken voor bijstandsklanten: Atlant Groep, Tilburg@Work en de Risse. Wij willen deze organisaties van harte bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd onder de leiding van dr. Rik van Berkel, universitair hoofddocent van USBO, Universiteit Utrecht. Hij heeft deelgenomen aan interviews, samen met docenten van de Fontys Hogeschool HRM/Psychologie – Wim van Gerwen, Wouter Reynaert en Johny Vanschoren – en studenten van de Fontys Hogeschool Sociale Studies: Ron Crins, Fadia Dary, Mirjam Fennich, Masja van Summeren en Lale Tansel. Rik van Berkel heeft een uitgebreide onderzoeksrapportage uitgewerkt op basis van deze interviews – beschikbaar via deze publicatie – alsook een samenvatting met conclusies en aanbevelingen die verwerkt is een andere publicatie (deel 2).

Meer informatie over het onderzoeksprogramma PROREACT kan men vinden op de website www.proreact.nl. Via deze website worden deze en andere publicaties ter inzage gesteld.

Een belangrijk deel van de financiering van dit onderzoeksprogramma wordt verleend vanuit de Stichting Kennisontwikkeling HBO (SKO) in het kader van stimuleringsregeling RAAK Pro, uitgevoerd door de Stichting Innovatie Alliantie (SIA).

Drs. Johny Vanschoren,
associate lector Fontys Hogeschool HRM/Psychologie en Sociale Studies
Projectleider Proreact, “Versterking van professionaliteit in de re-integratiedienstverlening”



Hoofdstuk 1: Inleiding

Dit rapport presenteert de resultaten van de eerste onderzoekstap in het onderzoeksprogramma ‘Versterking van de professionaliteit van de re-integratiedienstverlening’. Dit programma stelt zich ten doel inzicht te verschaffen in de huidige re-integratiedienstverlening gericht op bijstandsgerechtigden met een grote of zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt en op werkgevers, op de knelpunten en fricties die zich daarin voordoen, en op mogelijkheden of ‘versterkers’ om de professionaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening te vergroten.

In dit eerste rapport wordt verslag gedaan van een interviewronde onder leidinggevend en uitvoerenden in een aantal organisaties die betrokken zijn bij de dienstverlening gericht op bijstandsgerechtigden in Helmond, Weert en Tilburg: de Sociale Diensten in deze gemeenten, de SW-organisaties die in deze gemeenten actief zijn (respectievelijk Atlant, De Risse en Diamant), en Fontys Actief¹. In dit onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

1. Wat zijn de kerntaken van klantmanagers en re-integratiecoaches² bij de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden met een grote of zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt?
2. Hoe is de samenwerking/afstemming tussen beide groepen vormgegeven?
3. Wat zijn de handelingsvraagstukken en ervaren fricties in de uitvoering van de kerntaken van uitvoerenden, hoe gaan zij hiermee om en hoe zouden ze verholpen kunnen worden?

De in dit rapport gepresenteerde analyse van de dienstverlening rond re-integratie van bijstands-gerechtigden, de knelpunten daarin en mogelijke aanzetten voor een optimalisering van de dienstverlening zal in de komende periode nog verder verdiept en verbreed worden. Daarvoor worden de volgende onderzoeksinstrumenten ingezet:

1. Een enquête onder alle uitvoerenden in de drie onderzochte gemeenten plus in een aantal (het streven is zeven) andere gemeenten (sociale diensten en SW-organisaties);
2. Groepsgesprekken met uitvoerenden en bijstandsgerechtigden om kernelementen van optimale re-integratiedienstverlening nader te identificeren.

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt kort de onderzoeksmethode geschetst en worden de respondenten in het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de bij het onderzoek betrokken organisaties. De hoofdstukken daarna beschrijven de resultaten van de interviews. Hoofdstukken 4 en 5 gaan in op de dienstverlening. In hoofdstuk 4 ligt de nadruk op de verschillende onderdelen van de dienstverlening, terwijl hoofdstuk 5 inzoomt op een aantal proceskenmerken van de dienstverlening. In hoofdstukken 6 en 7 gaan we in op een aantal factoren die van invloed zijn op de uitvoering van de dienstverlening. Hoofdstuk 6 besteedt aandacht aan de beleids- en organisatiecontext waarbinnen de dienstverlening plaatsvindt. Hoofdstuk 7 gaat in op professionaliteit en professionalisering. Daarbij gaan we uit van de veronderstelling dat de feitelijke dienstverlening zoals die door uitvoerenden geleverd wordt, natuurlijk wordt ingekaderd door het landelijk en lokaal beleid dat uitvoeringsorganisaties geacht worden te implementeren en door de organisaties waar uitvoerenden werkzaam zijn; maar dat uitvoerenden tegelijkertijd ruimte hebben – en vaak wordt die hen ook bewust gegeven – om de dienstverlening op basis van eigen kennis, inzichten en ervaring in te vullen. In hoofdstuk 8 wordt een aantal (voorlopige) aandachtspunten geformuleerd voor versterking van de professionaliteit van de re-integratiedienstverlening.

Rest ons nog een woord van dank. Allereerst willen wij de leidinggevend en medewerkers van de onderzochte organisaties bedanken die in de vorm van het afgeven van een interview hebben bijgedragen aan het onderzoek. Voorts willen wij de volgende personen bedanken die ons geholpen hebben om de geïnterviewden te benaderen en afspraken met hen te maken: Wil Berkers (Helmond), Wim van Gerwen (Fontys Actief), Kees Joosten (Weert), Adie Slaats (Bedrijfsbureau Fontys Actief), Maarten van der Sterren

¹ Fontys Actief heeft haar activiteiten kort na de interviews beëindigd. Daarmee is formeel ook haar participatie in dit onderzoek tot een einde gekomen. Om inhoudelijke redenen hebben wij er echter voor gekozen om de interviews met voormalig Fontys Actief medewerkers wel in deze rapportage te verwerken.

² Het begrip ‘klantmanagers’ verwijst naar uitvoerenden betrokken bij de re-integratiedienstverlening en werkzaam bij sociale diensten; het begrip ‘re-integratiecoaches’ verwijst naar medewerkers werkzaam bij externe dienstverleners op het gebied van re-integratie (in dit geval SW-bedrijven en Fontys Actief). Deze terminologie wijkt soms af van de terminologie die binnen de organisaties zelf gehanteerd wordt.

(Tilburg@Work), Gerco Vervenne (Atlant), Marielle van der Velden (Tilburg), Marianne van de Ven (Weert), Nicole Warren (Helmond) en Toine Witters (De Risse). Dank ook aan Wouter Reynaert (Fontys Hogeschool Eindhoven) voor zijn bijdrage aan de voorbereiding en de uitvoering van dit deel van het onderzoek; en aan de studenten van de Fontys Hogeschool die het onderzoek ondersteund hebben door middel van het afnemen en uitwerken van de interviews: R. Crins, F. Dary, M. Fennich, M. van Summeren en L. Tansel. Last but not least dank aan Johny Vanschoren die als projectleider betrokken is geweest bij de inhoudelijke, organisatorische en uitvoerende werkzaamheden voor dit deelonderzoek.

Hoofdstuk 2: Onderzoeksmethoden en respondenten

Zoals reeds aangegeven vormt dit rapport de weerslag van twee interviewrondes. Ten eerste hebben gesprekken plaatsgevonden met leidinggevenden in de organisaties: het afdelingshoofd Sociale Zaken Weert, de afdelingsmanager Werk en Inkomen Helmond, de algemeen directeur van de Atlant Groep, de manager Horizon (onderdeel van De Risse Groep), de directeur van Fontys Actief, de afdelingsmanager Werk en Inkomen Tilburg en de manager Tilburg@Work (onderdeel van 18K, aangesloten bij de Diamantgroep). De interviews zijn afgenomen door onderzoekers uit het RaakPro-team (R. van Berkel, M. van Emmerik, W. Reynaert). In de interviews werden vragen gesteld over de huidige situatie rond de re-integratiedienstverlening, de beoordeling van die situatie, uitdagingen voor de toekomst, en de visie op optimale dienstverlening. Deze interviews hadden vooral tot doel om de bredere context waarin de uitvoerders werkzaam zijn, in kaart te brengen. De interviews duurden 1–1,5 uur en werden integraal opgenomen. De interviews hebben plaatsgevonden in het najaar van 2011 (Helmond, Weert) en voorjaar 2012 (Tilburg).

De tweede ronde gesprekken vond plaats met uitvoerend medewerkers van de onderzochte organisaties voor zover betrokken bij de re-integratiedienstverlening ten behoeve van bijstandsgerechtigden met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt: in het vervolg aangeduid als re-integratieklanten (waar dienstverlening is gericht op uitstroom naar werk) en activeringsklanten (waar dienstverlening is gericht op participatie). De selectie van respondenten heeft als volgt plaatsgevonden. Bij de organisaties zijn namenlijsten van de betrokken medewerkers opgevraagd. Rekening houdend met de werkverdeling binnen de organisaties en de diverse functiegroepen betrokken bij de dienstverlening, is een steekproef getrokken uit de medewerkers. Bij elke geselecteerde medewerker is op dezelfde wijze ook een reserverespondent geselecteerd, voor het geval de in eerste instantie geselecteerde respondent niet mee wilde werken of was verhinderd. Overigens heeft geen enkele medewerker medewerking aan het interview geweigerd; wel kwam het een paar keer voor dat een in eerste instantie benaderde medewerker verhinderd was. Uiteindelijk zijn 31 medewerkers geïnterviewd (een kwart van alle betrokken medewerkers); zie tabel 1 voor een overzicht van de respondenten.

Tabel 1. Aantallen medewerkers betrokken bij de re-integratiedienstverlening (ten tijde van de interviews) en aantal respondenten

Categorie	Aantal medewerkers	Aantal respondenten
Sociale dienst Helmond	28	8
Team werk en inburgering (klantbegeleiders werk)	14	3
Team Activering en Zorg (klantbegeleider integraal + programmamedewerkers)	14	5
Sociale dienst Weert, Activering & Werk	10	4
Sociale dienst Tilburg	51	7
Activering en werk, team 1 en 2	34	4
Basisdienstverlening	17	3
Atlant	7	3
De Risse	7	3
Fontys Actief	5	2
Tilburg@Work (WF, WF+)	9	4
Totaal	117	31

De interviews met de medewerkers zijn telkens afgenomen door een onderzoeker (R. van Berkel, J. Vanschoren, W. Reynaert) en een student van Fontys Hogeschool (F. Dary, M. Fennich, R. Crins, L. Tansel, M. van Summeren). Voor deze interviews is gebruik gemaakt van een uitgebreide topiclijst, samengesteld mede op basis van (nationale en internationale) literatuurstudie³. De topics waaraan aandacht werd besteed betroffen:

- Algemene vragen over de respondent;

3 Van een deel van deze literatuurstudie is verslag gedaan in R. van Berkel en P. van der Aa (2012), Activation work: policy programme administration or professional service provision? *Journal of social policy*, 41/3, 493-510.

- De verschillende stappen in en onderdelen van het dienstverleningsproces (zoals eerste contact met de klant, eerste gesprek, diagnose/assessment, de trajecten en het trajectenaanbod, de match van klanten en aanbod, de uitvoering van trajecten, het toezicht op trajecten, het vervolg op trajecten, bemiddeling naar werk, samenwerking, nazorg, sancties, regie van klanten);
- Een aantal randvoorwaardelijke thema's (waaronder caseload, professionaliteit, contact met klanten, administratieve taken, effectiviteit, ondersteuning);
- Knelpunten in de dienstverlening en mogelijke oplossingen daarvoor.

Ook deze interviews duurden 1–1,5 uur en werden integraal opgenomen. De interviews vonden plaats in de periode december 2011 – april 2012.

Alle interviews zijn letterlijk uitgetypt en vervolgens geanalyseerd met behulp van NVivo, een softwareprogramma voor de analyse van kwalitatieve onderzoeksgegevens. Dit programma maakt het mogelijk om fragmenten uit de interviewtranscripten thematisch te categoriseren (in een zogenaamde 'codeboom'), hetgeen behulpzaam is bij de verdere analyse.



Hoofdstuk 3: De deelnemende organisaties

De re-integratiedienstverlening verkeert in woelige omstandigheden. Want al is deze sector sowieso erg dynamisch, het huidige tijdsgewricht spant toch wel de kroon. Wettelijke kaders zijn aan verandering onderhevig (wijzigingen in de WWB, de opname van de wet WIJ in de WWB, de voorbereidingen (en vervolgens het stopzetten daarvan) van de Wet Werken naar Vermogen, het lente-akkoord, de onduidelijke consequenties van de val van het kabinet), op de re-integratiemiddelen wordt fors bezuinigd, en ook de uitvoeringskosten van gemeentelijke sociale diensten staan onder druk. Daarnaast zijn ook de dienstverlening en de dienstverleners zelf onderwerp van discussie. Er worden geregeld twijfels geuit over de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening, de organisatie van de dienstverlening (in-house, uitbesteden en allerlei varianten tussen deze twee uitersten in) verschuift voortdurend, en de aard van het dienstverlenende werk is nog steeds niet uitgekristalliseerd: gaat het om professioneel werk? Wat is de verhouding tussen professionele dienstverlening en beleidsuitvoering? Als het om professioneel werk gaat, wat is dan de aard van de professie aangezien de gebruikelijke ankers voor beantwoording van deze vraag in het geval van de re-integratieprofessie ontbreken?

De in dit onderzoek onderzochte organisaties moeten in deze context opereren, en geven er tegelijkertijd mede vorm aan. Tijdens de interviews werd duidelijk dat alle organisaties zonder uitzondering in ingrijpende veranderingsprocessen verwickeld zijn en zijn geweest, dat er in de nabije toekomst nog geen eind aan de veranderingen zal komen, en dat nog niet volledig helder is hoe de dienstverlening zich in de toekomst zal gaan ontwikkelen. In dit hoofdstuk schetsen we de re-integratiedienstverlening in de drie onderzochte gemeenten in grote lijnen, in het besef dat onderdelen van onze schets bij het verschijnen van dit rapport wellicht achterhaald kunnen zijn.

3.1 De organisaties per gemeente

Helmond

De gemeente Helmond heeft rond de 2.500 huishoudens afhankelijk van een bijstandsuitkering, op een bevolking van bijna 90.000 mensen. De Helmondse afdeling Werk en Inkomen biedt ook re-integratiedienstverlening voor een aantal omliggende gemeenten: Geldrop-Mierlo, Asten, Laarbeek en Deurne, al gaat het hier niet om een intergemeentelijke sociale dienst. In totaal richt de dienstverlening zich op circa 3.700 huishoudens met een bijstandsuitkering.

De re-integratiedienstverlening voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vindt plaats door het team Werk en Inburgering waar dienstverlening gericht op uitstroom naar werk geboden wordt aan mensen waarvan de afstand tot de arbeidsmarkt op 6 maanden tot 2 jaar geschat wordt (re-integratieklanten); en door het team Activering en Zorg voor de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt (activeringsklanten). Nieuwe klanten komen via het Team nieuwe klanten bij Werk en Inburgering respectievelijk Activering en Zorg terecht, op basis van een inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt. Met ingang van 2012 wordt voor deze screening het instrument MatchCare gebruikt, dat ook wordt ingezet voor de huidige klanten, waardoor verschuivingen van klanten tussen de teams op kunnen gaan treden. Op het moment van onze interviews was MatchCare overigens nog niet operationeel. In het team Werk en Inburgering werken klantbegeleiders werk, klantbegeleiders inkomen en klantbegeleiders inburgering. Een aantal medewerkers richt zich specifiek op de pilot loondispensatie. Daarnaast zijn nog medewerkers actief op het gebied van jobhunting en matching. De caseload van de klantbegeleiders in dit team bedraagt circa 120. Klantbegeleiders die betrokken zijn bij de pilot loondispensatie hebben overigens een lagere caseload. Klantbegeleiders werk kunnen klanten zelf in begeleiding nemen, maar kunnen ook (delen van) trajecten van derden inschakelen. Zij combineren dus de functies van zelf-activeren met die van regisseur over uitbestede dienstverlening.

Het team Activering en Zorg heeft integrale klantbegeleiders en programmamedewerkers. De klantbegeleiders zijn verantwoordelijk voor uitkeringszaken. Daarnaast kunnen zij klanten toeleiden naar programmamedewerkers die zorg- en activeringstrajecten verzorgen die 3-6 maanden duren: zij blijven wel een regiefunctie vervullen. De bedoeling is dat de klantbegeleiders ook zelf een aantal klanten in traject nemen. **Programmamedewerkers proberen zoveel mogelijk bestaande lokale voorzieningen in te schakelen, aangezien zij zelf maar beperkte tijd voor 'zelf activeren' ter beschikking hebben en ook niet over een budget voor uitbesteding beschikken.** Het ontwikkelen van een netwerk en het toeleiden naar lokale organisaties in dat netwerk spelen een belangrijke rol in het werk van de programmamedewerkers. De klantbegeleiders hebben een caseload rond de 200 klanten. De caseload van de programmamedewerkers (zij

spreken zelf van 'workload'; zie verder) is een stuk lager: zij hebben rond 30 klanten.

De SW-organisatie Atlant verzorgt ondermeer dienstverlening voor WWB-klanten in opdracht van de Helmondse sociale dienst. Diagnosetrajecten zijn één van de aangeboden vormen van dienstverlening – een dergelijk traject resulteert in een advies aan de sociale dienst over de wenselijkheid en mogelijke invulling van een vervolgtraject. Dat vervolg kan door Atlant uitgevoerd worden, maar dat hoeft niet. Door Atlant verzorgde vervolgtrajecten voor WWB-klanten zijn in toenemende mate gericht op toeleiding naar betaald werk: sociale activeringstrajecten worden inmiddels feitelijk volledig door de sociale dienst zelf uitgevoerd. Atlant biedt ook groepstrajecten, en levert een bijdrage aan de pilot loondispensatie. Fontys Actief, tot voor kort actief in Helmond, bood vooral individuele trajecten aan. In de laatste jaren werden ook deze trajecten steeds meer primair op toeleiding naar arbeid gericht.

Tilburg

In de gemeente Tilburg zijn circa 5.600 huishoudens afhankelijk van een bijstandsuitkering, op een bevolking van ruim 200.000. Net als Helmond kent ook Tilburg twee soorten teams voor de re-integratiedienstverlening aan bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt: de teams Activering, voor klanten die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben tussen één en drie jaar en waar trajecten zijn gericht op uitstroom naar betaald werk; en het team Basisdienstverlening waar trajecten en begeleiding vooral gericht zijn op participatie en (toeleiding naar) hulpverlening en zorg. In beide teams zijn de medewerkers verantwoordelijk voor uitkeringszaken én re-integratie/activering. Nieuwe klanten komen binnen bij het Team Werkplein. Dit team brengt een scheiding aan tussen klanten met een kleine (minder dan 1 jaar) en een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De laatste groep wordt doorverwezen naar team Activering. Een deel van deze klanten wordt direct op traject geplaatst en volgt dus al een traject op het moment dat ze bij klantmanagers van Team Activering aankomen. Medewerkers van Team Activering bepalen vervolgens welke klanten binnen dit team blijven (klanten waarvan verwacht wordt dat ze 1-3 jaar nodig hebben voor re-integratie) en welke worden doorverwezen naar de basisdienstverlening.

Meer dan in Helmond zijn de Tilburgse medewerkers van team Activering te karakteriseren als regisseurs van elders uitgevoerde trajecten. Overigens moet dit soort uitspraken altijd met enige omzichtigheid worden gedaan, aangezien de invulling die medewerkers zelf aan het werk geven hier ook een rol speelt, zoals we nog zullen zien. Het team Basisdienstverlening combineert zelf-activeren en regisseren: slechts een deel van de klanten kan geplaatst worden op extern verzorgde trajecten. Voor de overige klanten proberen klantmanagers – vergelijkbaar met programmamedewerkers in Helmond – gebruik te maken van en een beroep te doen op netwerken van lokale instanties en organisaties. De caseload van medewerkers in team Activering is circa 95, die van medewerkers in de basisdienstverlening circa 140-170.

Tilburg@Work is onderdeel van 18K dat weer deel uitmaakt van de SW-organisatie Diamantgroep. Hoewel wij, net als het geval is bij Atlant en De Risse, naar Tilburg@Work zullen refereren als 'SW-organisatie', is Tilburg@Work minder sterk geworteld in de SW-organisatie waarvan zij nu onderdeel uitmaakt dan in de andere twee gemeenten het geval is. Tilburg@Work verzorgt trajecten in opdracht van de Tilburgse sociale dienst voor verschillende doelgroepen. Voor dit onderzoek zijn de kortlopende trajecten (WF) en langerlopende trajecten (WF+) voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt van belang (daarnaast worden nog jongerentrajecten verzorgd). De trajecten voor deze groepen hebben een maximumduur van één jaar en bestaan uit een assessment-/diagnosefase van maximaal 6 weken, gevolgd door een traject gericht op toeleiding naar werk. Indien nodig, kan een schakeltraject voorafgaand aan het vervolgtraject naar werk worden ingebouwd voor die personen waar toeleiding naar werk nog niet mogelijk wordt geacht. Tilburg@Work is een belangrijke leverancier van werkgerichte trajecten in Tilburg: in 2012 gaat 50% van het Tilburgse participatiebudget naar de organisatie, in 2013 zal dit aandeel oplopen naar 80%.

Weert

In Weert ontvangen bijna 900 huishoudens een bijstandsuitkering, op een bevolking van bijna 49.000 personen. De sociale dienst in Weert werkt met twee teams, Inkomen & Zorg en Activering & Werk. In een intake team waarin medewerkers uit beide teams samenwerken, wordt eerst het recht op uitkering vastgesteld. Daarna wordt bekeken of een klant op eigen kracht uit de uitkering kan komen, dan wel ondersteuning nodig heeft op het gebied van re-integratie of activering. Binnen Activering & Werk hebben de medewerkers hun eigen deskundigheden. Sommigen richten zich vooral op trajectbegeleiding, anderen op jobhunting, nog weer anderen op sociale activering. De caseload varieert tussen de 80 en

100 klanten. De medewerkers combineren zelf-activeren met regisseren waar gebruik gemaakt wordt van uitbestede trajecten (vooral voor re-integratieklanten), en met benutten van bestaande lokale voorzieningen (vooral bij activeringsklanten). De keuze bij re-integratieklanten tussen zelf-activeren en uitbesteding ligt voor een belangrijk deel bij de medewerkers van Activering & Werk.

Weert besteedt trajecten uit aan De Risse, de regionale SW-organisatie, in het bijzonder de afdeling Horizon. De Risse werkt voor de gemeenten Weert, Nederweert en Cranendonck. Voor WWB-gerechtigden uit Weert verzorgt De Risse onder meer diagnosetrajecten van drie maanden die kunnen worden ingezet om meer duidelijkheid te krijgen over vervolotrajecten. Ook voert De Risse uitstroomtrajecten uit, gericht op toeleiding naar werk of soms naar sociale activeringstrajecten.

3.2 Typen dienstverleners

Hoewel alle uitvoerenden die in dit onderzoek zijn geïnterviewd betrokken zijn bij de re-integratiedienstverlening voor bijstandsgerechtigden, vervullen zij in de uitvoering van die dienstverlening uiteenlopende rollen. Dat betreft allereerst de klantgroepen waarvoor zij werkzaam zijn, waarbij we onderscheid maken tussen re-integratieklanten (waar dienstverlening gericht is op uitstroom naar werk) en activeringsklanten (waar dienstverlening zich richt op participatie, mogelijk ook in zorg of hulpverlening). De schotten tussen beide klantgroepen zijn overigens niet waterdicht: re-integratieklanten kunnen na verloop van tijd activeringsklanten blijken te zijn, en ook het omgekeerde komt voor. Meestal leidt dit binnen sociale diensten tot een overdracht van klanten van het ene naar het andere team, al zijn er voorbeelden waarbij activeringsklanten door uitvoerders activering naar werk zijn geleid. In het algemeen kunnen we zeggen, dat uitvoerders bij de SW-organisaties en Fontys Actief hoofdzakelijk werkzaam zijn voor re-integratieklanten, al is dit niet altijd zo geweest en zijn daarop ook nu soms nog uitzonderingen. Een tweede onderscheid in rollen betreft de rol van de uitvoerenden in de daadwerkelijke uitvoering van dienstverlening. Het meest complex is wellicht de situatie rond intake en diagnose, aangezien alle uitvoerenden die wij gesproken hebben daar wel enige rol in vervullen. Voor wat betreft de situatie ná intake en diagnose kan grofweg een onderscheid gemaakt worden tussen **activeringsinterventionisten, activeringsregisseurs en activeringsnetwerkers**⁴:

- **Activeringsinterventionisten** zijn medewerkers die zelf verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van (delen van) dienstverleningstrajecten;
- **Activeringsregisseurs** hebben vooral de taak om klanten door te verwijzen naar andere uitvoerders (veelal extern maar soms ook intern) en toezicht te houden op het verloop van de dienstverlening. Meestal gaat het hierbij dus om de regievoering over ingekochte trajecten;
- **Activeringsnetwerkers** zijn een tussenvorm tussen interventionisten en regisseurs. Ook zij zijn afhankelijk van derden, maar beschikken niet over budget om externe dienstverlening in te kopen: zij opereren dus niet als inkopers op een markt voor dienstverlening. Zij voeren een deel van de dienstverlening zelf uit, en proberen daarnaast een beroep te doen op bestaande vormen van (publieke) dienstverlening die voor hun klanten nodig wordt geacht maar waarvoor zij geen apart budget hebben om diensten in te kopen.

Voor wat betreft de uitvoerders bij SW-organisaties en Fontys Actief is de situatie relatief eenvoudig: zij zijn allen activeringsinterventionisten. Voor de duidelijkheid: ook zij verrichten netwerkactiviteiten, niet in de laatste plaats gericht op werkgevers, maar dat maakt hen geen 'activeringsnetwerkers' in de zin zoals hier bedoeld. In zoverre zij klanten toeleiden naar zorg of hulpverlening, kunnen zij wel de rol van activeringsnetwerkers vervullen. Voor uitvoerenden bij de sociale diensten ligt de situatie complexer. Daar vinden we interventionisten, regisseurs, netwerkers en vooral ook mengvormen. De sociale dienstmedewerkers die werken met re-integratieklanten zijn overwegend regisseurs in Tilburg, terwijl we in Helmond en Weert een combinatie zien van interventionisten en regisseurs. Voor zover zij klanten toeleiden naar zorg en hulpverlening kunnen zij ook nog de rol van activeringsnetwerkers vervullen. Bij activeringsklanten zien we een ander beeld. Dit heeft te maken met het feit dat er voor activeringstrajecten minder budget beschikbaar is en – mede daardoor – dat inkoop van trajecten bij derden minder plaatsvindt (minder dan in het verleden, en minder in vergelijking met de situatie voor re-integratieklanten). Bij de basisdienstverlening in Tilburg combineren medewerkers de functies van regisseurs, interventionisten en

4 De termen 'activeringsinterventionisten' en 'activeringsregisseurs' zijn ontleend aan het proefschrift van Paul van der Aa (verschijnt oktober 2012), *Activeringswerk in uitvoering. Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten*. De term 'activeringsnetwerkers' hebben wij toegevoegd, omdat uitvoerenden die dienstverlening bieden aan activeringsklanten in toenemende mate noch budget noch uitbestedingsmogelijkheden hebben, en in plaats daarvan van bestaande lokale voorzieningen op de gebieden van participatie, hulpverlening en zorg gebruik (moeten) maken. Overigens kan iets soortgelijks gelden voor medewerkers die werken met re-integratieklanten die naar zorg of hulpverlening toegeleid (moeten) worden.

netwerkers: voor een deel van de klanten kunnen nog trajecten worden ingekocht, voor een ander deel zijn medewerkers afhankelijk van hun eigen inspanningen en die van maatschappelijke organisaties op het gebied van zorg- en hulpverlening en vrijwilligerswerk. De programmamedewerkers in Helmond en de dienstverleners voor activeringsklanten in Weert combineren de rollen van interventionisten en netwerkers; in Weert hebben zij soms ook nog een regisseursrol. Tot slot zijn de integrale klantbegeleiders binnen het team Activering en Zorg in Helmond vooral regisseurs (al zullen zij volgens plan ook de rol van interventionist en netwerker moeten gaan vervullen): zij dragen de eindverantwoordelijkheid voor de activering die feitelijk uitgevoerd wordt door de programmamedewerkers in hetzelfde team. Een laatste onderscheid in de rollen van de uitvoerenden betrokken bij de dienstverlening rond re-integratie en activering betreft hun verantwoordelijkheid voor uitkeringsverstrekking. Ook hier weer is de situatie van uitvoerenden bij SW-organisaties en Fontys Actief het meest eenduidig: zij hebben formeel geen rol in de uitkeringsverstrekking. Toch spelen zij feitelijk, zoals we nog zullen zien, wel een belangrijke rol bij maatregeltrajecten. Uitvoerenden in deze organisaties vervullen een 'signaleringsrol' op het punt van maatregeltrajecten rond doelmatigheid: zij leveren niet alleen belangrijke informatie in maatregeltrajecten, maar zijn vaak ook degenen die – juist doordat zij als eerste maatregelwaardig gedrag waarnemen – signalen afgeven als gevolg waarvan maatregeltrajecten in gang gezet kunnen worden. In dergelijke gevallen kan de re-integratiecoach een zogenaamd driegesprek entameren: een gesprek van uitvoerder, klant en sociale dienstmedewerker. Het verstrekken van de uitkering is een taak van de sociale dienst. Alle sociale diensten in ons onderzoek hebben wel ervaring opgedaan met een gescheiden of geïntegreerde uitvoering van uitkeringsbeheer en re-integratie/activering. Momenteel is de situatie als volgt: in Tilburg zijn klantmanagers in de teams Werk en Basisdienstverlening verantwoordelijk voor uitkeringsbeheer én re-integratie/activering; al staat dit integraal klantmanagement ter discussie. In Weert zijn beide gescheiden; in Helmond hebben noch de klantbegeleiders werk noch de programmamedewerkers taken op het gebied van uitkeringsbeheer. De integrale klantbegeleiders in het team Activering & Zorg in Helmond verzorgen het uitkeringsbeheer van de activeringsklanten, naast de rol die ze hebben in de activering van deze klanten. In het onderstaande vatten we het voorgaande nog eens samen.

Tabel 2. Typen dienstverleners in re-integratie en activering

Organisatie en functie medewerkers	Type klanten	Type activeerder	Rol uitkeringsbeheer
<i>W&I Tilburg</i>			
Team Werk	Re-integratie	Voornamelijk regisseur, beperkt interventionist/netwerker	Ja
Team basisdienstverlening	Activering	Interventionist, regisseur, netwerker	Ja
<i>W&I Helmond</i>			
Klantbegeleiders Werk	Re-integratie	Interventionist, regisseur	Nee
Klantbegeleiders Activering en Zorg	Activering	Momenteel nog voornamelijk regisseur	Ja
Programmamedewerkers	Activering	Interventionist, netwerker	Nee
<i>SZ Weert</i>			
Activering & Werk: werk	Re-integratie	Interventionist, regisseur	Nee
Activering & Werk: activering	Activering	Interventionist, netwerker, soms regisseur	Nee
<i>Atlant</i>	Re-integratie	Interventionist, soms netwerker	Nee
<i>Diamantgroep/Tilburg @Work</i>	Re-integratie	Interventionist, soms netwerker	Nee
<i>De Risse, Horizon</i>	Re-integratie	Interventionist, soms netwerker	Nee
<i>Fontys Actief</i>	Re-integratie	Interventionist, soms netwerker	Nee

Hoofdstuk 4: Onderdelen van de dienstverlening

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de verschillende onderdelen waaruit de re-integratiedienstverlening doorgaans bestaat. We maken daarbij onderscheid tussen:

- De diagnose en assessment, die erop gericht zijn de in de klant en diens situatie gelegen mogelijkheden en belemmeringen voor participatie in kaart te brengen. Vervolgens worden op basis van de resultaten van diagnose/assessment vervolgstappen bepaald;
- Het traject dat erop is gericht om belemmeringen, indien nodig, weg te nemen of hanteerbaar te maken en arbeids- of participatiemogelijkheden te versterken;
- Bemiddeling en plaatsing, waarbij toeleiding naar de arbeidsmarkt plaatsvindt. Hoewel dit dienstverleningsonderdeel doorgaans vooral voor re-integratietrajecten van belang wordt geacht, kan het ook aan de orde zijn in activeringstrajecten, in het kader van toeleiding naar vrijwilligersactiviteiten;
- De nazorg, die erop is gericht de participatie van klanten op de arbeidsmarkt (of in maatschappelijke activiteiten) te verduurzamen.

In de praktijk blijkt dat de scheidslijnen tussen deze onderdelen van de dienstverlening niet altijd even scherp te trekken zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld tijdens diagnosetrajecten al plaatsingsactiviteiten gestart worden. Voorts vinden diagnose-achtige activiteiten feitelijk gedurende het hele proces van re-integratie/activering plaatsvindt. Ook het onderscheid tussen het traject en de bemiddeling/plaatsing vervaagt soms: waar het wegnemen of hanteerbaar maken van belemmeringen soms voorafgaand aan plaatsing/bemiddeling plaatsvindt, kan het in andere gevallen om parallel lopende processen gaan.

Wat ter inleiding op dit hoofdstuk van belang is om te signaleren is dat de respondenten vrijwel over de hele linie aangeven, dat hun klanten 'moeilijker' worden. Deels heeft dat met ontwikkelingen in de dienstverlening zelf te maken – voor klanten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt wordt bijvoorbeeld steeds minder vaak dienstverlening ingezet – maar voor een ander deel wordt het 'moeilijker worden' van klanten ook toegeschreven aan ontwikkelingen in het klantenbestand zelf. Met name wordt aangegeven dat schuldenproblematiek en psychische problemen vaker voorkomen; dat jongeren vaker met zwaardere of 'volwassen' problematiek te maken hebben; en dat multi-problematiek frequenter voorkomt. Ook wijst een aantal respondenten erop dat men in toenemende mate te maken heeft met klanten die lang met rust gelaten zijn. Enerzijds kan dit ertoe geleid hebben dat problemen zijn toegenomen; anderzijds vereist dat grotere inspanningen om bij mensen veranderingen teweeg te brengen.

Een tweede punt waar we op willen wijzen is dat diverse medewerkers van sociale diensten aangeven een deel van hun klanten niet te kennen of 'in beeld' te hebben. Enerzijds komt dit door wisselingen in de samenstelling van de caseload, anderzijds ook door personeelwisselingen. Dit probleem lijkt het sterkst te spelen bij medewerkers met activeringsklanten, hetgeen wellicht samenhangt met hun veelal hogere caseload, en met het feit dat dienstverlening voor activeringsklanten minder prioriteit en middelen krijgt dan dienstverlening voor re-integratieklanten.

4.1 Diagnose en assessment

Alle uitvoerenden die wij gesproken hebben vervullen een rol in de diagnose en assessment (we gebruiken de termen hier door elkaar). Daarmee oogt het proces van diagnose versnipperd, al is de versnippering tegelijkertijd vanuit de organisatie van de dienstverlening en de beslissingen die verschillende uitvoerenden op verschillende momenten in het dienstverleningsproces moeten nemen ook wel verklaarbaar. Kijken we eerst naar de sociale diensten.

In Helmond komen nieuwe klanten binnen bij het team nieuwe klanten. Medewerkers van dit team beslissen welke klanten direct bemiddelbaar zijn, welke klanten re-integratieklanten zijn (en worden doorverwezen naar het team Werk en Inburgering), en welke klanten activeringsklanten zijn (zij worden doorverwezen naar het team Activering en Zorg). Hier vindt dus een eerste diagnose ('screening') plaats. Medewerkers van het team Werk moeten vervolgens een besluit nemen over het traject en over de inzet van eigen dienstverlening dan wel van ingekochte dienstverlening. Ook bij deze beslissing spelen diagnostische activiteiten een rol. Hetzelfde geldt voor de integrale klantbegeleiders in het team Activering en Zorg: zij moeten beslissen welke van hun klanten door middel van een kortlopend programma (3–6 maanden) stappen op de participatieladder kunnen zetten en vervolgens een opdracht voor zo'n programma formuleren, die door de programmamedewerkers van het team wordt uitgevoerd. Ook de programmamedewerkers voeren diagnostische activiteiten uit, enerzijds om tot nadere invulling van

het programma te komen, anderzijds om te toetsen of de in het programma door de klantbegeleider geformuleerde doelstellingen realistisch zijn.

In Tilburg vormt het team Werkplein de poort. Daar wordt gescreend welke klanten direct bemiddelbaar zijn, en welke klanten re-integratie- of activeringsklanten zijn. De laatste groepen klanten worden doorgeleid naar de teams Werk. Een deel van de re-integratieklanten wordt al door team Werkplein op een traject geplaatst, en heeft dus een traject op het moment dat zij bij medewerkers van team Werk aankomen. Medewerkers van team Werk voeren eveneens diagnostische activiteiten uit. Allereerst moeten zij het onderscheid maken tussen re-integratieklanten en activeringsklanten. Activeringsklanten worden vervolgens doorgeleid naar het team Basisdienstverlening. Vervolgens moeten de medewerkers van team Werk vaststellen welk traject geschikt is voor de 'eigen' klanten. Voor zover wij hebben begrepen gebeurt dit soms ook met klanten die al door team Werkplein op traject zijn geplaatst: diagnostische activiteiten hebben dan vooral tot doel om vast te stellen of de keuze van het team Werkplein de juiste is geweest, hetgeen soms leidt tot stopzetting van het al ingezette traject. Ook medewerkers van team Basisdienstverlening voeren diagnostische activiteiten uit met de klanten die door team Werk zijn toegeleid. Eén van de doelen van deze diagnostische activiteiten is om vast te stellen, of klanten voldoende zelfredzaam zijn om zelfstandig activiteiten te ondernemen om hun maatschappelijke participatie te vergroten. Als dat niet het geval is, bestaat de mogelijkheid om klanten door te verwijzen naar één van de ingekochte sociale activeringstrajecten. Medewerkers van team Basisdienstverlening moeten dan bepalen welk van deze trajecten het meest passend is. De medewerkers kunnen ook tot de conclusie komen dat een traject noch vrijwilligerswerk haalbaar zijn, en dat toeleiding naar zorg of hulpverlening (of soms naar activiteiten buitenshuis anders dan vrijwilligerswerk) het meest haalbaar is.

In Weert vindt de eerste diagnose plaats door een inkomensconsulent en een voor re-integratie en activering verantwoordelijke klantmanager. Als het recht op inkomen eenmaal is vastgesteld wordt in dit intake team bepaald naar welk type dienstverlening en welke medewerker de klant vervolgens wordt toegeleid. Daar vindt dan een vervolgd Diagnose plaats om tot nadere invulling van het traject – en, vooral in het geval van re-integratieklanten, eventuele doorverwijzing naar ingekochte trajecten – te komen.

Ook bij de SW-organisaties in de drie gemeenten en bij Fontys Actief gaan doorverwezen klanten eerst door een fase van diagnose en assessment. Grofweg doen zich daarbij twee varianten voor. In de eerste variant kopen de sociale diensten bij de SW-organisaties specifiek diagnosetrajecten in (bijvoorbeeld in Helmond en Weert). Naar deze trajecten worden klanten verwezen waarvan men met de eigen diagnose niet in staat is een duidelijk beeld van mogelijkheden en belemmeringen te krijgen. In dit geval wordt de diagnose dus uitgevoerd om vervolgens advies aan de opdrachtgever te verstrekken over het vervolgtraject, dat niet noodzakelijkerwijs ook door de betrokken SW-organisatie wordt uitgevoerd. In de tweede variant is het diagnosetraject de start van een uitgebreider traject (tenzij de diagnose tot de slotsom leidt dat een vervolgtraject weinig zinvol is, wat tot terugverwijzing naar de sociale dienst kan leiden), en bedoeld om inzicht te krijgen in de inhoud van dat traject. Zo heeft Tilburg@Work diagnosetrajecten die vergelijkbaar zijn met die in Helmond en Weert, maar de start vormen van een langerlopend traject. Het diagnosetraject heeft vooral tot doel om te bepalen of na de diagnose onmiddellijk met toeleiding naar arbeid begonnen kan worden, of dat eerst nog tussenstappen gezet moeten worden. Medewerkers van Tilburg@Work wijzen erop dat de diagnose ook nog een ander doel dient: het maken van een beoordeling of de trajectdoelen haalbaar zijn. De contractueel overeengekomen plaatsingspercentages en de kortere trajectduur (zie verder) vergroten het belang van een dergelijke 'risico-analyse'.

Hoe worden de diagnostische activiteiten nu uitgevoerd? Bij de sociale diensten valt op dat er een ontwikkeling is om de diagnose 'aan de poort' – die overigens buiten het bestek van dit onderzoek valt – enigszins te standaardiseren en reguleren. Zo wordt in Helmond sinds 2012 gewerkt met MatchCare om de toewijzing naar de teams Werk en Activering en Zorg te structureren. Dit instrument zal ook gebruikt worden om het zittende bestand opnieuw te bekijken. In Weert wordt de DPS-systematiek (diagnose, planning, sturing) gebruikt om een rechtmatigheids- en doelmatigheidsprofiel van de klant op te stellen, waaraan vervolgdienstverlening is verbonden. DPS is niet zozeer een diagnose-instrument alswel een middel om een systematische koppeling tussen klantprofiel en dienstverlening tot stand te brengen. Het geeft – op het punt van re-integratie – vooral aan of wel of niet van inzet van dienstverlening gebruik gemaakt gaat worden, en functioneert dus als een soort screening. In Tilburg hanteert men een lijst van leefgebieden die gezamenlijk moeten leiden tot een 'foto' van de situatie van klanten, al weten wij niet in hoeverre deze lijst ook 'aan de poort' daadwerkelijk gebruikt wordt.

Eenmaal voorbij de poort van de sociale diensten wordt het lastig systematisch inzicht in de diagnose-activiteiten te verkrijgen. Het meest gestandaardiseerd is de situatie voor de Helmondse pilot

loondispensatie waarbij gebruik gemaakt wordt van gesprekken en de 'toets loondispensatie' om te beoordelen of mensen in aanmerking komen voor deelname aan de pilot. In Tilburg is de lijst van leefgebieden ook bedoeld voor medewerkers van de teams Werk en Basisdienstverlening, maar wij hebben de indruk gekregen dat de lijst niet altijd consequent gebruikt wordt: medewerkers maken hun eigen selectie van leefgebieden die ze in kaart brengen en van belang achten voor re-integratie- en activeringsdienstverlening. De lijst werkt dus meer als advies dan als protocol of richtlijn. In Helmond en Weert bestaan na de poort evenmin bindende afspraken over de aanpak van diagnose-activiteiten. In de meeste gevallen vinden diagnose-activiteiten plaats in directe contacten met klanten, maar ook dit is geen regel. Zo komt het voor dat medewerkers van de teams Werk in Tilburg op basis van dossierinformatie besluiten om klanten door te verwijzen naar de basisdienstverlening, zonder dat daar dus een gesprek met de klant aan vooraf gaat. Iets soortgelijks komt voor bij de doorverwijzing van klanten door de klantbegeleider Activering & Zorg naar de programmamedewerkers in Helmond. Aanleiding voor doorverwijzing kan bijvoorbeeld zijn dat een klant de klantbegeleider heeft laten weten bepaalde activiteiten te willen gaan uitvoeren. Ook dossierinformatie kan de basis voor doorverwijzing vormen. Voor zover diagnose-activiteiten binnen de sociale diensten wel plaatsvinden via gesprekken (het merendeel van de gevallen overigens), is de invulling daarvan grotendeels onderdeel van de ruimte en vrijheid van de uitvoerenden. De meeste medewerkers geven aan dat ze inzicht willen krijgen in 'het totaalplaatje', 'de foto', 'de levensgebieden'. Ze noemen tal van thema's waar ze tijdens de diagnosegesprekken naar vragen: opleiding, financiën, thuisituatie, hobby's en dagbesteding, gezondheid, motivatie, vaardigheden, hulpverlening, zoek- en sollicitatieactiviteiten en dergelijke; al kan per medewerker verschillen waar men het accent op legt en welke zaken wel/niet belangrijk worden gevonden. Een deel van de medewerkers (met name degenen die met activeringsklanten werken) geeft ook aan op zoek te zijn naar de 'kracht' van mensen, naar hetgeen dat ze 'opfleurt', naar wat mensen 'leuk' vinden en wat ze 'gelukkig' maakt. Ook al geven de meeste medewerkers aan niet met standaard vragenlijsten te (willen) werken, lijken ze voor zichzelf wel een min of meer gestandaardiseerd beeld te hebben van het soort kennis en inzichten dat ze tijdens de diagnose/assessment willen verwerven. Ook qua methoden bestaat er geen standaard, maar twee varianten komen het meest voor: een variant waarbij de diagnose vooral via gesprekken verloopt, en een variant waarbij naast gesprekken ook gebruik wordt gemaakt van opdrachten. Medewerkers die van dergelijke opdrachten gebruik maken geven aan, dat niet alleen wat de klant zegt maar vooral ook wat de klant doet inzicht geeft in (de situatie van) de klant. Zoals we nog zullen zien, ligt deze opvatting ook ten grondslag aan de diagnosetrajecten binnen de SW-organisaties en bij Fontys Actief. Diverse medewerkers geven aan dat zij gebruik maken van specifieke methodieken (bijvoorbeeld bepaalde gesprekstechnieken, het 'vliegwiel', het 'participatiewiel') maar dit is vooral afhankelijk van kennis die medewerkers hebben opgedaan in hun (vervolg)opleiding en niet van richtlijnen van de organisatie. Een medewerker zou in het kader van de diagnose graag meer gebruik maken van huisbezoeken, maar geeft aan dat dat een vrij omslachtige en tijdrovende methode is, vooral ook omdat huisbezoeken altijd met twee medewerkers dienen plaats te vinden. Medewerkers verschillen ook in het gebruik van in de organisatie reeds beschikbare informatie over klanten. Daarbij speelt een aantal zaken een rol. Ten eerste de vraag of er überhaupt informatie beschikbaar is. Met name in Helmond wezen diverse respondenten erop dat de opgeslagen informatie over klanten vaak sterk gericht is op de verstrekking van de uitkering, en minder bruikbaar is voor re-integratiedoelen. Ook lijken er met name in Tilburg en Helmond weinig contacten te bestaan met de medewerkers van team nieuwe klanten rond het uitwisselen van informatie over klanten. In Weert lijkt dat beter te verlopen, waar de geringere omvang van de organisatie ongetwijfeld een rol bij zal spelen. Ten tweede merkt een aantal medewerkers op dat de informatie die in dossiers en systemen te vinden is, niet altijd 'objectief' is en nogal eens oordelen over klanten bevat. Ze hebben dus bedenkingen bij de kwaliteit van de beschikbare informatie. Dit is ook van belang voor het derde punt: diverse medewerkers geven aan het gesprek met de klant liefst blanco en open in te gaan. In hun ogen 'gekleurde' informatie kan dat belemmeren. Desalniettemin lijkt het merendeel van de medewerkers wel van beschikbare informatie gebruik te maken, maar dan vooral om een aantal aandachtspunten te hebben in de eigen gesprekken met klanten.

Zoals we zagen kunnen bij de SW-organisaties diagnosetrajecten onderdeel zijn van een uitgebreider traject, of als afzonderlijk 'product' worden ingekocht. Wat in ieder geval kenmerkend is voor de diagnoseprocessen binnen de SW-organisaties is dat ze veel intensiever zijn dan bij de sociale diensten en vrijwel altijd een combinatie zijn van gesprekken met klanten en werk (soms ook trainingen), waarbij het werk vooral tot doel heeft om klanten in een werkcontext te zien functioneren: de praktijkassessment. In principe wordt ook door de SW-organisaties (hetzelfde geldt voor Fontys Actief) 'breed' naar klanten gekeken. Wel is er, omdat werk/arbeids training vrijwel altijd onderdeel van de diagnose uitmaakt (er is

soms wel ruimte voor individualisering in de diagnosetrajecten), meer aandacht voor het daadwerkelijk gedrag van klanten tijdens werk, waarbij met name naar persoonlijke en werknemersvaardigheden gekeken wordt. Voor wat betreft de wijze waarop medewerkers de gesprekken met klanten voeren gericht op diagnose geldt ook voor de SW-organisaties dat de medewerker zelf die in belangrijke mate bepaalt. Maar ze zijn wel ingebed in een systematischer aanpak van de diagnose en voorts hebben SW-organisaties een langere traditie in het gebruik van min of meer beproefde diagnose-instrumenten. Zo maakt Atlant gebruik van de Dariuz-methodiek, volgens een respondent als aanvulling op en hulpmiddel bij de eigen diagnose, en wordt bij De Risse van Melba gebruik gemaakt. Bij Tilburg@Work is geen sprake van een standaard diagnose-instrument. Al met al lijken we te kunnen stellen dat binnen SW-organisaties minder dan bij de sociale diensten (na 'de poort') sprake is van individuele werkwijzen van medewerkers: het diagnoseproces is er systematischer uitgedacht en, in ieder geval in Helmond en Weert, gebaseerd op langdurige ervaringen met de diagnose van SW-medewerkers.

In hoeverre hebben medewerkers van de SW-organisaties en Fontys Actief de beschikking over, en maken zij gebruik van, binnen de sociale diensten aanwezige informatie over klanten? We zien hier dezelfde variëteit die we ook bij de sociale diensten aantreffen. De informatie die de medewerkers ontvangen van de sociale diensten varieert: het kan gaan om NAW-gegevens, om eerdere trajectresultaten, om de problematiek van klanten in grote lijnen. Weliswaar vindt bij aanvang van trajecten soms een driegesprek plaats (medewerker Sociale Dienst, medewerker SW-organisatie/Fontys Actief en klant), maar dit is zeker niet standaard: medewerkers van Tilburg@Work geven bijvoorbeeld aan dat klanten vaak administratief doorverwezen worden vanuit het Werkplein en vanuit de teams Werk, waarbij zij alleen de NAW-gegevens ontvangen. Voor zover er wel een driegesprek plaatsvindt (bij De Risse, soms bij Atlant), hoeft dit niet zozeer gericht te zijn op informatie-overdracht maar kan het ook gaan om het schetsen van de kaders: wat kan de klant verwachten en wat wordt van de klant verwacht. Een aantal medewerkers geeft bovendien aan dat de informatie waarover de sociale diensten beschikken vooral op de uitkeringsversterking is gericht en weinig 'bemiddelingsrelevant' is. En er zijn medewerkers die wederom benadrukken dat zij het gesprek met de klant liefst 'blanco' beginnen.

Een specifiek soort diagnoses betreft de medische toetsing. Alle in dit onderzoek betrokken organisaties gaven aan dat zij dit soort toetsen in konden kopen maar vooral uit Tilburg kwamen signalen dat het gebruik van toetsen is afgenomen door bezuinigingen. Zo geeft een medewerker aan dat minder vaak een nieuwe toets plaatsvindt wanneer al eerder een toets is uitgevoerd, zeker wanneer men het idee heeft dat er aan de situatie weinig is veranderd. Bij ontheffingen van de arbeidsverplichting worden wel hogere eisen aan de argumentatie van de medewerker gesteld, nu geen 'officieel' keuringsrapport meer beschikbaar is.

Zoals al opgemerkt blijkt uit de verhalen van de respondenten, impliciet of expliciet, dat het moeilijk is om het diagnoseproces in de tijd strikt af te bakenen. Medewerkers die gebruik maken van opdrachten zijn in feite tegelijkertijd bezig met diagnosticeren (hoe gaat de klant om met het uitvoeren van opdrachten?) en met re-integratie- of activeringsactiviteiten. Een respondent gaf ook aan – en anderen deden gelijksoortige uitspraken – dat '90% van de problematiek pas duidelijk wordt als je met de klant aan de slag gaat'. Naast de screening en diagnose aan de start van de dienstverlening is er dus sprake van ontwikkelingsgerichte diagnose parallel aan het traject. Ook wanneer medewerkers bezig zijn met 'het monitoren van de ontwikkeling van klanten' of met het beoordelen of klanten 'stappen vooruit zetten', verrichten zij diagnostische activiteiten; en hetzelfde geldt bij de afweging of een maatregel moet worden toegepast, waar men immers ook probeert de redenen van maatregelwaardig gedrag te doorgronden. Diagnostische activiteiten (en de daarvoor benodigde vaardigheden en 'tools') zijn dus niet alleen van belang bij aanvang van een traject maar gedurende het gehele traject. Overigens is het ons opgevallen dat vrijwel geen enkele medewerker de participatieladder genoemd heeft als 'tool' om de ontwikkeling van klanten te monitoren.

In het bovenstaande hebben we getracht een indruk te geven van de aanpak van het proces van diagnose. Eerder gaven we aan dat de diagnose de basis vormt voor verschillende typen beslissingen die medewerkers moeten nemen. Dit roept de vraag op, of de diagnose zelf nu varieert met het type beslissing dat de medewerker uiteindelijk moet nemen op basis van de diagnose. Ons materiaal staat hierover geen duidelijke uitspraken toe. Wel hebben we de indruk (maar dit is dus een voorzichtige conclusie) dat diagnoses die tot een doorverwijzingsbeslissing moeten leiden 'lichter' zijn dan diagnoses op basis waarvan tot de nadere bepaling van de inhoud van een traject moeten worden besloten. Aanwijzingen hiervoor vonden we bij team Werk in Tilburg (waar doorverwijzingen naar team Basisdienstverlening soms gebeurden op basis van dossierinformatie) en bij het team Activering en Zorg in Helmond voor wat betreft aanmeldingen bij programmamedewerkers.

Ook over de stap van diagnose naar traject is het lastig een duidelijk beeld te krijgen: hoe wordt het resultaat van de diagnose nu vertaald in de keuze voor een traject dan wel de aard van begeleiding tijdens een traject? Is de diagnose uitgebreider wanneer het aantal trajecten uitgebreider is – en beperkt wanneer slechts één traject ter beschikking staat? Wij hebben de indruk gekregen dat de inhoud van de diagnose grotendeels los staat van het aantal en de inhoud van beschikbare trajecten, en sterker afhankelijk is van wat de medewerker wil weten dan van de trajectkeuze die vervolgens gemaakt moet worden. Medewerkers willen hun klanten leren kennen, ongeacht welk trajectaanbod hen nu precies ter beschikking staat. Duidelijk is wel dat medewerkers bij de trajectkeuze verschillend te werk gaan. Zo kijkt een medewerker Basisdienstverlening in Tilburg vooral naar de doelgroepen van trajectaanbieders, terwijl een ander aangeeft dit juist niet te doen. Ook spelen soms naast ‘harde’ trajectkenmerken, bijvoorbeeld doelgroepomschrijvingen, ook ‘zachte’ kenmerken een rol bij de vertaalslag van diagnose naar traject, bijvoorbeeld of klanten passen bij de sfeer van trajecten en trajectaanbieders. Enkele medewerkers geven aan zelf ook soms te worstelen met deze vertaalslag. Als voorbeeld noemen zij met name klanten bij wie sprake is van psychische problematiek. Enerzijds vindt men het lastig om te bepalen wat psychische problemen nu betekenen voor het traject, anderzijds geeft men aan dat er te weinig trajectmogelijkheden zijn voor mensen met psychische problematiek. Ontheffing kan dit ‘probleem’ voor de medewerker oplossen, maar zoals een respondent opmerkt, is het de vraag of dit ook het probleem van de klant oplost.

Samenvattend kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Het diagnoseproces is versnipperd, wat met een aantal factoren samenhangt: de inrichting van het dienstverleningsproces, de functie van de diagnose, gebrek aan overeenstemming over hoe een ‘goede’ diagnose eruit moet zien, en gebrek aan informatie-overdracht (en soms ook –benutting);
- Binnen de SW-organisaties en Fontys Actief lijkt de diagnose meer systematisch plaats te vinden dan binnen de sociale diensten;
- Er worden verschillende diagnose-methoden gebruikt: gesprekken, gebruik van diagnose-instrumenten, diagnose via observatie van gedrag en houding van klanten;
- De aard van de diagnose varieert niet merkbaar met de aard van beschikbare trajecten;
- Hoewel diagnose/assessment vaak als afzonderlijke ‘fase’ in het dienstverleningsproces wordt gezien en zoals we zagen ook als afzonderlijk product wordt ingekocht, vinden diagnostische activiteiten feitelijk gedurende het hele traject plaats.

4.2 Trajecten en trajectbegeleiding

De drie gemeenten maken in hun dienstverlening en daaraan gekoppelde trajecten onderscheid in drie groepen klanten:

- Klanten die direct uit kunnen stromen. Deze klanten vallen buiten het bestek van dit onderzoek maar de teneur is deze klanten aan te sporen zelf op zoek naar werk te gaan, soms ondersteund door groepsgerichte instrumenten;
- Re-integratieklanten met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het zwaartepunt in de dienstverlening ligt bij deze groep klanten, en uitbestede trajecten richten zich ook vooral op deze groep;
- Activeringsklanten met een (vooralsnog) onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt.

Re-integratieklanten

In de trajecten gericht op re-integratieklanten lijkt zich over de hele linie een aantal ontwikkelingen af te spelen: trajecten worden korter, de focus wordt sneller gelegd op toeleiding naar werk, en met name bij de trajectbegeleiding door medewerkers van sociale diensten wordt een grotere nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid en het eigen initiatief (‘zelfsturing’) van de klant. Soms betekenen deze ontwikkelingen in de trajecten dat men zich meer richt op klanten met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt. Maar dit is niet vanzelfsprekend: vooral bij Tilburg@Work kregen wij te horen dat de kloof tussen de kenmerken en situatie van klanten die worden doorverwezen enerzijds, en het beschikbare aanbod aan trajecten en trajectbegeleiding anderzijds, groter wordt waardoor men vaker met klanten geconfronteerd wordt die men eigenlijk geen passend aanbod kan doen. Dit kan wijzen op inadequate doorverwijzing, maar wellicht ook op verschillen van inzicht over welk type klanten welk aanbod dient te krijgen. Overigens melden respondenten van Tilburg@Work dat klantmanagers soms óók vinden dat doorverwezen klanten eigenlijk niet in het traject passen, maar er dan toch bij re-integratiecoaches op aandringen de klant in traject te nemen.

De aard van door medewerkers van sociale diensten zelf verzorgde trajecten en begeleiding verschilt tussen de diensten. Medewerkers uit Tilburg doen relatief het minst zelf, al zijn er tussen de medewerkers wel duidelijke verschillen. Zo zijn er medewerkers die voor zichzelf geen rol zien in trajectbegeleiding, maar zijn er ook medewerkers die wel dienstverlening bieden, bijvoorbeeld rond toeleiding naar zorg of

hulpverlening of bij het zoeken naar werk. Ook komt het voor dat klanten toegeleid worden naar sociale activeringsachtige trajecten, als voortraject voor toeleiding naar werk. In Helmond richten medewerkers van team Werk en Inburgering zich op kortdurende trajecten richting werk. De ondersteuning bestaat vooral uit vacatures aanbieden, hulp bij solliciteren (men gaat ook sollicitatietrainingen organiseren), opdrachten geven aan klanten (mede om inzicht te krijgen in de mate waarin klanten zelf verantwoordelijkheid en initiatief nemen), druk uitoefenen op klanten. Bij de sociale dienst in Weert is het palet aan dienstverlening voor re-integratieklanten het breedst: men verzorgt zelf trainingen, gaat zelf op zoek naar mogelijkheden om werkervaring op te doen, en dergelijke.

De extern verzorgde trajecten zijn in het algemeen gesproken aanmerkelijk intensiever. De 'werkcomponent' is er veel uitdrukkelijker aanwezig, vooral bij de SW-organisaties waar klanten veelal werk verrichten in eigen werkhallen of in speciale werkprojecten (zoals Paccar bij Atlant). Vaak hebben deze werkactiviteiten zowel een diagnostisch als een trainingsdoel: men wil beter zicht krijgen op werknemersvaardigheden en tegelijkertijd ook werknemersvaardigheden aanleren en versterken. De mate waarin hierbij maatwerk geboden kan worden, lijkt te verschillen. Zo probeert men soms werktijden en aard van het werk aan te passen aan de situatie en mogelijkheden van de klant. Dit gebeurt ook bij Tilburg@Work. Interne en externe stages, soms bedoeld als proefplaatsing, behoren ook tot het aanbod. Eveneens uit Tilburg kwam het signaal dat van de zogenaamde schakeltrajecten, die erop gericht waren mensen op bemiddeling naar werk voor te bereiden, steeds minder gebruik kan worden gemaakt. De voorbereiding vindt nu meer parallel aan bemiddeling naar werk plaats. Een medewerker gaf aan dat dit minder gelegenheid biedt om 'de leefgebieden op orde te brengen', terwijl dat voor succesvolle toeleiding naar werk wel van belang kan zijn. Een soortgelijk geluid vernamen we van een medewerker van Atlant, die aangaf dat de diagnosetrajecten er eigenlijk voor bedoeld zijn 'klanten klaar te stomen voor de arbeidsmarkt'.

Parallel aan de werktraining vinden soms ook specifieke trainingen plaats, bijvoorbeeld sollicitatietrainingen, al hebben wij hier geen volledig overzicht over. Bovendien vindt er ook, individueel en/of groepsgewijs, begeleiding plaats waarbij vaak zowel de trajectbegeleider als de werkbegeleider of werkcoach een rol speelt. Een respondent gaf aan dat het belangrijk is om hiermee flexibel om te kunnen gaan, zodat begeleiding plaats kan vinden op het moment dat daar aanleiding voor is. Begeleiding kan zowel gericht zijn op zaken die tijdens de werktrainingen zichtbaar worden als ook op ondersteuning bij sollicitaties.

Hoewel medewerkers met activeringsklanten hier vaker mee te maken krijgen, wordt ook door diverse medewerkers met re-integratieklanten gewezen op het feit dat ze nogal eens te maken krijgen met klanten die zorg of hulpverlening nodig hebben. **Met name de klanten met psychische problematiek vormen een groep waar deze medewerkers nogal eens mee worstelen.** We komen hier later in deze paragraaf nog op terug.

Activeringsklanten

De begeleiding van activeringsklanten is er vooral op gericht om klanten 'een stukje verder' te brengen. Wat dat betekent, hangt volgens de respondenten af van de situatie van klanten: het kan gaan om vrijwilligerswerk, gebruik maken van vormen van hulpverlening of zorg, buiten de deur komen, en dergelijke. **Tilburg heeft het doel van activering het meest geformaliseerd: drie dagdelen per week sociaal/maatschappelijk zinvolle activiteiten verrichten – al wordt hiervan afgeweken als het niet haalbaar wordt geacht voor de klant.** Veel medewerkers betrokken bij de dienstverlening aan activeringsklanten geven aan, dat hun werk er in toenemende mate uit bestaat een 'stukje basisdienstverlening' te bieden en klanten vervolgens toe te leiden naar lokale organisaties voor vrijwilligerswerk, zorg en hulpverlening, vrijetijdsbesteding, en dergelijke. Waar de meeste respondenten vooral benadrukken te zoeken naar activiteiten die bij de klanten aansluiten en hen kunnen motiveren om stappen vooruit te zetten, wijst een aantal respondenten erop dat soms ook wel van enige dwang gebruik wordt gemaakt. Een respondent uit Tilburg wijst er bijvoorbeeld op soms druk op klanten uit te oefenen om de stap richting hulpverlening te zetten. Klanten krijgen de tijd om die stap te zetten, maar uiteindelijk wordt wel verwacht dat ze hulpverlening inschakelen. Interessant is in dit verband dat een respondent uit Weert erop wijst klanten niet te kunnen dwingen hulpverlening in te schakelen. Deze respondent wijst er tevens op, dat er nog wel eens onenigheid kan bestaan tussen verschillende professionals over de noodzaak van hulpverlening. Het voorbeeld wordt genoemd van een klant wiens huisarts hulpverlening niet nodig achtte, terwijl de respondent van mening was dat die noodzaak wel bestond omdat de klant teveel problemen had om succesvol in vrijwilligerswerk geplaatst te worden.

Zorg en hulpverlening

Alle respondenten komen wel klanten tegen die zorg of hulpverlening nodig hebben. Hoe daarmee om te gaan bezorgt de respondenten nog wel eens hoofdbrekens. Bij re-integratieklanten kan daarbij bovendien meespelen, dat trajecten korter worden waardoor **minder ruimte ontstaat voor het bieden van hulp en zorgverlening voorafgaand aan bemiddeling en plaatsing**; de toeleiding naar zorg en hulpverlening neemt op zich al tijd in beslag, soms is er sprake van wachtlijsten zodat klanten niet direct geholpen kunnen worden, en de zorg of hulpverlening zelf vergt natuurlijk ook tijd.

Hiermee wordt al direct een aantal kwesties zichtbaar die medewerkers soms als problematisch ervaren, en waarmee ze ook verschillend omgaan. Ten eerste is men het erover eens dat men niet in de rol van hulpverlener moet stappen. Maar wat te doen als men signaleert dat de hulpverlening faalt? Men heeft nauwelijks mogelijkheden om zorg- en hulpverleners aan te sturen, en zeker bij meervoudige problematieken waar verschillende hulpverleners nodig zijn kunnen klanten nog wel eens tussen wal en schip belanden. Een paar respondenten stapt soms zelf in gaten die door de hulpverlening geslagen worden. Waar sommige respondenten redeneren: 'hulpverlening: dat kan ik niet en dat wil ik niet', heeft een aantal de neiging om toch zelf maar 'iets te doen' als ze zien dat klanten in het nauw komen. Een Tilburgse respondent mist de mogelijkheid om voor sommige klanten een buddy te kunnen inschakelen; een respondent uit Helmond verhaalt inderdaad over positieve ervaringen met een buddy die voor een klant gevonden kon worden. Ten tweede merken respondenten dat klanten de stap naar hulpverlening niet altijd zo maar zetten. Men heeft angst, vindt de stap te groot, wil niet bij hulpverleningsorganisaties gezien worden, heeft negatieve ervaringen met hulpverlening, enzovoorts. Dit doorbreken kost tijd: volgens een integraal klantbegeleider van het team Activering & Zorg uit Helmond is dit ook de reden waarom toeleiding naar hulpverlening vooral aan de programmamedewerkers wordt overgelaten. Ook met dit soort situaties wordt door medewerkers verschillend omgegaan. De meesten beperken zich tot de rol van doorverwijzer en benadrukken de eigen verantwoordelijkheid van de klant om hulpverlening in te schakelen: 'we nemen de klant niet aan de hand buiten dit gebouw'. Maar een aantal doet dat wel, met het oogmerk de drempel richting hulpverlening te verlagen. Een derde kwestie betreft de verhouding tussen het voor zorg en hulpverlening vereiste tijdstraject (toeleiding, eventuele wachtlijsten, feitelijke hulpverlening) en de trajectdoelen gericht op (arbeidsmarkt)participatie. Op de achtergrond speelt daarbij de vraag of zorg en hulpverlening al dan niet vooraf dienen te gaan aan plaatsing en bemiddeling. In praktijk worden verschillende 'oplossingen' gehanteerd. Bij activeringsklanten kan het accepteren van hulpverlening een (voorlopig) doel in zichzelf zijn, en kan de medewerker besluiten de klant eerst het hulpverleningstraject te laten afronden alvorens verdere stappen te ondernemen. Bij re-integratieklanten ligt dit ingewikkelder, zeker als men aan tijdslimieten is gebonden voor het traject, zoals vaak voor de SW-organisaties geldt; of als men zich vooral op kortlopende trajecten richt, zoals team Werk in Helmond. **In dit soort situaties zijn er twee opties: of men besluit de klant niet in traject te nemen (hetgeen discussie op kan leveren tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, bij uitbestede trajecten), of men laat (toeleiding naar) zorg en hulpverlening parallel lopen aan plaatsing en bemiddeling.**

4.3 Bemiddeling en plaatsing

Bemiddeling naar en plaatsing in betaald werk is een onderdeel van het re-integratieproces waarin we weer verschillende benaderingen terugzien. Hoewel dit onderdeel in het werkgeversdeelonderzoek binnen RaakPro uitvoeriger wordt onderzocht, zullen we hier toch enige inzicht in die diversiteit aan werkwijzen laten zien. Behalve de SW-organisaties en Fontys Actief vervullen ook medewerkers van de sociale diensten in Helmond en Weert een actieve rol in bemiddeling en plaatsing; in Tilburg is de rol van medewerkers van team Werk beperkter en wordt bemiddeling en plaatsing vooral overgelaten aan gecontracteerde dienstverleners, alhoewel er wel enig verschil is in de mate waarin medewerkers zich hiermee actief bezighouden, bijvoorbeeld waar het gaat om het doorspelen van door de Tilburgse matchingsunit verzamelde vacatures aan klanten.

In algemene zin zien we dat de dienstverlening rond plaatsing, in het verlengde van de toenemende aandacht voor op werkgevers gerichte dienstverlening, zich sterk aan het ontwikkelen is. Dat zien we ook terug in de benaming van deels nieuwe specialistische functies die binnen het domein van de re-integratiedienstverlening worden gecreëerd: job hunters, job carvers, job creators, matchers, accountmanagers, arbeidsmakelaars, acquisiteurs.

Op het eerste gezicht lijken verschillen in de aanpak van het proces van bemiddeling en plaatsing getypeerd te kunnen worden als 'werkgeversgericht' respectievelijk 'klantgericht' (waarbij 'klant' naar de bijstandsgerechtigden verwijst). Bij een 'werkgeversgerichte' benadering start men met beschikbare vacatures, bij een 'klantgerichte' benadering start men bij de wensen en mogelijkheden van de

werkzoekende. Toch is dit onderscheid niet adequaat. In feite werken alle organisaties werkgeversgericht, maar geven zij daar op verschillende manieren invulling aan. Vacatures werven en opvullen is één methode; daarnaast bestaat een diversiteit aan andere methoden waar werkgevers op een meer 'open', niet specifiek op het verwerven en vervullen van bestaande vacatures gerichte wijze worden benaderd. Iets soortgelijks geldt voor klantgerichtheid: alle organisaties zijn klantgericht, maar de invulling verschilt. Klantgerichtheid kan zich toespitsen op de vraag of de klant voldoet aan de door werkgevers in vacatures gevraagde kennis en vaardigheden. Het kan ook breder worden ingevuld, waarbij enerzijds vacatures niet alleen vervuld maar ook 'gecreëerd' worden, en waarbij anderzijds aandacht is voor de match tussen werk en de sfeer waar de klant zich prettig bij voelt, leerstijlen, wensberoep, en dergelijke. In het onderstaande zullen we de verschillende invullingen die aan werkgevers- en klantgerichtheid worden gegeven in de re-integratiedienstverlening nader verkennen.

Enigszins chargerend kunnen we stellen dat de Sociale Dienst Helmond zich aan het ene uiterste bevindt. Hier ligt het accent sterk op het werven van vacatures door accountmanagers, vooral in beroepen die in termen van werkgelegenheidsontwikkeling in de regio als succesvol worden gezien: hiervoor zijn twaalf zogenaamde focusberoepen geïdentificeerd. Medewerkers van het team Werk dienen vacatures onder de aandacht te brengen van hun klanten. Toch troffen we in de Helmondse praktijk ook andere invullingen aan van klant- en werkgeversgerichtheid. In de pilot loondispensatie, bijvoorbeeld, wordt in het door Atlant uitgevoerde diagnosetraject ook aandacht besteed aan de vraag in welk type werkomgeving klanten zich het best thuis voelen. En een consultant Werk vertelt dat wanneer klanten te kennen geven graag bij een bepaalde werkgever te willen werken, gekeken wordt of de betreffende werkgever bereid gevonden kan worden de klant aan te nemen, eventueel via een proefplaatsing of met gebruikmaking van een loonkostensubsidie.

Aan het andere uiterste staat Fontys Actief, waar nauwelijks met vacatures gewerkt werd. Eén van de respondenten beargumenteerde dit met de stelling dat 'klanten wel bemiddelingsrijp maar niet concurrentierijp' worden. Om klanten succesvol te kunnen bemiddelen en plaatsen is dus meer nodig dan solliciteren op vacatures. Het streven is dat klanten zelf bedrijven aandragen waar zij graag willen werken. Daarbij is de aanname dat wil een plaatsing succesvol zijn, er niet alleen een match moet zijn ten aanzien van het soort werk, maar vooral tussen de persoonlijkheid van de klant en de sfeer op het werk (een 'theorie' die ook door andere respondenten werd genoemd). Voor een werkgever is een gemotiveerde en tevreden werknemer belangrijk, en hij zal dan eerder bereid zijn te accepteren dat iemand bijvoorbeeld (tijdelijk) iets langzamer werkt. Belenmeringen hoeven dus niet volledig uit de weg geruimd te zijn, maar moeten wel hanteerbaar zijn en de werkgever weinig last bezorgen.

Het is overigens lastig om op basis van de interviews vast te stellen of beide benaderingen nu voor precies dezelfde typen klanten worden gebruikt.



Beide benaderingen laten zien dat er in de bemiddeling en plaatsing verschillende opvattingen bestaan over wat ‘werkende mechanismen’ zijn om werkgevers en klanten over te streep te trekken en plaatsing succesvol te maken. Wat betreft de **klantgerichtheid** legt de ‘Helmondse variant’ een zwaarder accent op rechtmatigheid (de klant heeft bepaalde verplichtingen en verantwoordelijkheden waar hij aan moet voldoen, waaronder het accepteren van aangeboden vacatures; doet hij dat niet, dan kunnen sancties volgen), terwijl de Fontys Actief benadering meer redeneert vanuit doelmatigheid (wat maakt een baan, een bedrijf of een werkgever voor een klant aantrekkelijk?). Voor wat betreft de **werkgeversgerichtheid** kunnen we stellen dat het vervullen van in vacatures gestelde eisen maar één van de manieren is om aan wensen en behoeften van werkgevers te voldoen. Om werkgevers over de brug te krijgen worden daarnaast diverse andere strategieën gehanteerd. Daarbij zijn niet alleen financiële instrumenten van belang, zoals een loonkostensubsidie, of een proefplaatsing of stage die werkgevers tijdelijk vrijwaren van loonkosten en werkgever en klant de mogelijkheid geven te ontdekken of er sprake is van een match. Het kan ook gaan om het bieden van begeleiding, het wegnemen van administratieve beslommeringen, ontzorging, het bijdragen aan oplossingen voor arbeidsorganisatorische vraagstukken van bedrijven, het ‘normaal maken’ van risico’s die werkgevers associëren met het in dienst nemen van langdurig werklozen, of werkgevers aanspreken op maatschappelijk verantwoord ondernemerschap. Diverse organisaties bepleiten het belang van inzicht hebben in bedrijven, omdat dat openingen biedt voor **job creating** of **job carving**: het creëren respectievelijk aanpassen van functies op een manier die én de werkgevers voordelen oplevert én plaatsingsmogelijkheden voor klanten biedt.

In het licht van de bovengeschetste uitersten variëren ook de SW-bedrijven in hun aanpak. Atlant, en in toenemende mate ook De Risse, ontwikkelen steeds meer een aanpak waarbij een actieve benadering van werkgevers centraal staat, ook al wordt er ook nog aan vacaturebemiddeling gedaan. Atlant formuleert haar filosofie als volgt: ‘wij matchen geen vacatures maar we bouwen werkgeversarrangementen’. Daarbij sluiten beide organisaties niet alleen aan bij het directe ondernemingsbelang (‘Wat levert het op? Wat is de meerwaarde’) maar spreken ze werkgevers ook aan op maatschappelijk verantwoord ondernemerschap. Tilburg@Work neigt meer naar de ‘Helmondse aanpak’, al geven trajectbegeleiders aan dat er wel een discussie gaande is om de acquireurs meer vacatures te laten werven die aansluiten bij de klanten. In dit verband is het van belang te wijzen op nog een ander onderscheid tussen Atlant en De Risse enerzijds, en Tilburg@Work anderzijds. **Atlant en De Risse geven expliciet aan te streven naar duurzame plaatsing van klanten. Medewerkers en management van Tilburg@Work hebben hier ook grote voorkeur voor, maar staan in toenemende mate onder druk om klanten in ‘dagieswerk’ te plaatsen, aangezien dit óók als plaatsing telt en Tilburg@Work op een combinatie van plaatsing en duurzame plaatsing wordt afgerekend.** Ook de sociale dienst in Weert heeft reeds langer ervaring in een actieve benadering van werkgevers door een aantal medewerkers die zich vooral op ‘buiten’ richten. Om financiële redenen zien we in diverse organisaties een verschuiving plaatsvinden van individuele naar groepsbemiddeling en –plaatsing. Interessant is, dat klantgerichtheid en werkgeversgerichtheid in de verhalen van veel respondenten niet als een tegenstelling worden gezien, eerder het tegendeel: een baan die past bij een klant betekent voor een werkgever een medewerker die past bij het bedrijf. De discussie gaat veeleer over de vraag, wat deze ‘match’ kan bewerkstelligen.

Afhankelijk van de invulling van de begrippen werkgevers- en klantgerichtheid varieert ook de rol van de klant in het proces van bemiddeling en plaatsing. Tegelijkertijd benadrukken alle respondenten het belang van een actieve rol van de klant. In de sociale dienst Helmond en bij de sollicitatie-activiteiten van Tilburg@Work betekent dit dat de klant geacht wordt actief te zijn in solliciteren. In de organisaties die een ‘breder’ opvatting over werkgeversgerichtheid hanteren, komt die actieve rol op andere manieren tot uitdrukking. Zo wordt klanten gevraagd werk of bedrijven aan te dragen waar men graag werkzaam in wil zijn. Diverse respondenten geven aan met de klant mee te gaan naar sollicitatiegesprekken, maar bereiden dat gesprek wel voor met de klant en laten de klant zoveel mogelijk het gesprek voeren (tenzij de klant het moeilijk vindt zichzelf te ‘verkopen’, of wanneer onderhandeld moet worden over subsidies).

Medewerkers van De Risse wijzen nog op het feit dat niet alleen werkgevers maar ook leidinggevend en/of collega’s op de werkvloer van bedrijven bepaalde (voor)oordelen kunnen hebben ten opzichte van mensen die via De Risse worden aangesteld. In hun optiek is dus ook dit een aandachtspunt om bemiddeling en plaatsing succesvol te maken. In meer algemene zin heeft van de SW-organisaties met name De Risse kennelijk te maken met een (negatief) SW-imago: het wordt door de Weertse respondenten opvallend vaak genoemd. Wat daarvan de reden is, is ons niet bekend.

Hoewel de meeste aandacht in bemiddeling en plaatsing uitgaat naar betaald werk, maken de verhalen van een aantal respondenten die werken voor activeringsklanten duidelijk dat bovenstaande noties ook van belang kunnen zijn voor bemiddeling naar en plaatsing in vrijwilligerswerk. Zo wijst een respondent van de sociale dienst in Weert erop dat het succesvol plaatsen van mensen in vrijwilligerswerk vaak meer omvat dan toeleiding naar vrijwilligersvacatures, en dat ook aspecten van **job creating** of **job carving** aan de orde kunnen zijn. Een programmamedewerker uit Helmond maakt duidelijk, dat succesvolle plaatsing mede afhankelijk is van hoe taken van vrijwilligers zich ontwikkelen en hoe betaalde krachten die in dezelfde instelling werkzaam zijn op vrijwilligers en het werk dat zij verrichten, reageren. De houding van collega's en de mate waarin vrijwilligers door reguliere werknemers als 'bedreigend' worden ervaren, spelen dus een rol bij toeleiding naar vrijwilligerswerk.

4.4 Nazorg

Door veel respondenten wordt erop gewezen dat nazorg na plaatsing belangrijk is. Feitelijk geldt dit voor alle typen plaatsingen: plaatsingen in een baan, proefplaatsingen, en ook plaatsingen in vrijwilligerswerk in het geval van activeringsklanten. Twee doelen staan bij de nazorg voorop. Ten eerste het verduurzamen van de plaatsing: zorgen dat de plaatsing succesvol blijft. Ten tweede het 'ontzorgen' van de werkgever: mochten zich kort na de plaatsing problemen voordoen, dan wil men vermijden dat de werkgever hiermee wordt opgezadeld en mogelijk besluit de plaatsing niet te continueren – en wellicht ook in de toekomst minder meewerkend zal zijn bij nieuwe plaatsingen.

De SW-organisaties en Fontys Actief bieden geplaatste klanten nazorg. Een aantal respondenten benadrukt daarbij wel, dat de duur ervan veelal afhankelijk is van de afgesproken trajectperiode; wordt een klant snel geplaatst dan is er dus meer ruimte om nazorg te bieden dan wanneer een klant laat in het traject wordt geplaatst. Bij Tilburg@Work lijkt de nazorg wel een vaste periode te bestrijken (zes maanden). De gemeenten maken voor zover ons bekend nauwelijks gebruik van afzonderlijk ingekochte nazorgtrajecten: Tilburg@Work kan na de vaste nazorgperiode wel intensieve nazorg inzetten maar volgens een respondent wordt daar weinig gebruik van gemaakt. Een aantal medewerkers ervaart in de nazorg soms een dilemma: zij schatten in dat een plaatsing van een klant mis kan lopen als geen nazorg geboden wordt, maar worden er tegelijkertijd niet (meer) voor betaald om die nazorg te bieden. Bij Tilburg@Work wordt de nazorg deels verzorgd door reguliere medewerkers en deels door een aantal stagiaires, bij de overige organisaties is het onderdeel van het werk van de trajectbegeleiders. Bij de sociale diensten is het beeld iets diverser, waarbij waarschijnlijk meespeelt dat men nazorg primair ziet als taak van gecontracteerde dienstverleners. Tilburg heeft een nazorgteam waar uitstromers als zij dat wensen een beroep op kunnen doen. In Weert is nazorg niet structureel: het kan per situatie, en mogelijk ook per medewerker (al zal dat in de andere organisaties niet veel anders zijn), variëren. In Helmond vindt nazorg hooguit plaats als (ex-)klanten zelf contact opnemen. Bij de Helmondse pilot loondispensatie wordt wel begeleiding geboden na plaatsing. Uit de gesprekken blijkt dat de nazorg vooral zaken betreft die op de werkvloer spelen en de duurzaamheid van de plaatsing beïnvloeden: aandacht voor de begeleiding van de (ex-)klanten, mogelijkheden voor een korte opleiding, regelingen rond woon-werkverkeer, of een conflict tussen de ex-klant en een leidinggevende. Een aantal respondenten merkt op dat het ook zaken buiten het werk kan betreffen wanneer die continuering van de plaatsing kunnen bedreigen. Een medewerker van de pilot loondispensatie in Helmond merkt op dat werkgerelateerde nazorg onder de verantwoordelijkheid valt van Atlant, terwijl de sociale dienst niet-werkgerelateerde nazorg biedt.

Bij activeringsklanten is de nazorg niet apart geregeld: monitoring van de voortgang van klanten vindt via reguliere klantcontacten plaats. Immers, bij activeringsklanten gaat plaatsing niet gepaard met uitstroom uit de uitkering. Incidenteel vinden wel nazorgachtige activiteiten plaats. Zo hoorden wij in Tilburg dat sommige medewerkers van team Basisdienstverlening wel eens contact opnemen met een vrijwilligersorganisaties om naar de voortgang van een klant te informeren. In Helmond, waar sinds 2011 de programmamedewerkers binnen het team Activering & Zorg bestaan, wordt nog gezocht naar een vorm om aandacht voor in vrijwilligerswerk geplaatste klanten in te vullen. De omvang van de programma's (3–6 maanden) biedt nauwelijks ruimte voor nazorgactiviteiten, en dus speelt in deze discussie ook de rol van de integrale klantbegeleider een rol, die immers na afronding van het programma weer de verantwoordelijkheid krijgt voor (activering van) klanten.

Hoofdstuk 5: Kenmerken van het dienstverleningsproces

In het vorige hoofdstuk zijn we ingegaan op de verschillende onderdelen van het dienstverleningsproces en hoe die worden ingevuld. In dit hoofdstuk richten we onze aandacht op een aantal centrale kenmerken van het dienstverleningsproces. Achtereenvolgens kijken we naar de wijze waarop met klanten wordt omgegaan; naar maatregelen en sanctioneren in het kader van re-integratie en activering; naar de frequentie van contact met klanten; naar gelijkwaardigheid in de manier waarop klanten worden behandeld; en naar de rol van regisseurs die toezicht houden op trajecten van klanten die dienstverlening ontvangen van gecontracteerde dienstverleners.

5.1 De omgang met klanten

De wijze waarop klantmanagers en re-integratiecoaches omgaan met hun klanten tijdens het proces van re-integratie en activering is een centraal thema in de verhalen van respondenten over hun werk. In deze verhalen komen drie lijnen samen:

- Een mensvisielijn: ideeën of ‘praktijktheorieën’ over hoe de opvattingen, houdingen en het gedrag van mensen beïnvloed kunnen worden in het proces van activeren en re-integreren;
- Een beleidslijn: in de omgang met klanten wordt gerefereerd aan de beleidscontext waarbinnen uitvoerenden werken, waarbij zowel rechtmatigheidsargumenten (‘de klant heeft bepaalde plichten en verantwoordelijkheden’) als doelmatigheidsargumenten (‘wat brengt het doel dat met de klant beoogd wordt dichterbij’) gehanteerd worden;
- Een individualiseringslijn: de omgang met klanten wordt niet alleen bepaald door mensvisie en beleid, maar ook door de opstelling, het gedrag en de leefsituatie van de klant zelf. Respondenten doen zelden algemene uitspraken over hun omgang met klanten, aangezien ‘de ene klant de andere niet is’. In de interviews uit dit zich doordat respondenten vaak verwijzen naar casuïstiek om hun omgang met klanten te illustreren.

In de wijze waarop men de omgang met klanten beschrijft, spelen houdingsaspecten van de uitvoerenden een belangrijke rol. Houdingsaspecten als respectvol, begripvol, empatisch, gelijkwaardig, eerlijk, betrouwbaar, spiegelend en duidelijk worden veelvuldig genoemd. Sommige respondenten vatten hun houding naar klanten samen door te zeggen dat ze klanten benaderen op de manier waarop ze ook zelf benaderd willen worden. Dergelijke houdingsaspecten dienen ook een meer pragmatisch doel: men acht ze van belang om toegang tot klanten te krijgen en een vertrouwensband te scheppen. Vrijwel alle respondenten wijzen erop dat het creëren van een vertrouwensband met klanten van belang is; al wijst een respondent erop dat er ook collega’s zijn die redeneren dat een meer afstandelijke en zakelijke opstelling juist helpt om klanten in beweging te krijgen. Er lijkt dus soms sprake van enige frictie tussen ‘afstand en nabijheid’ in de omgang met klanten. Diverse respondenten geven aan dat vertrouwen belangrijk is om goed inzicht in de klant te kunnen krijgen. Van klanten wordt verwacht dat ze inzicht geven in hun situatie, maar respondenten realiseren zich dat klanten dat niet zomaar doen: bijvoorbeeld uit schaamte, uit wantrouwen, omdat men bepaalde zaken niet relevant acht, of omdat men het verhaal al zo vaak heeft moeten vertellen. Vertrouwen bevordert de bereidheid van klanten om inzicht in hun situatie te verschaffen. Een enkeling wijst erop dat in dit opzicht een verschil bestaat tussen re-integratieklanten en activeringsklanten: in de situatie van activeringsklanten is doorgaans meer aan de hand en inzicht in die situatie vraagt dus om dieper inzicht in de privéwereld van klanten. Een aantal medewerkers geeft aan dat ze juist met het oog op het creëren van vertrouwen trachten om de klant open en blanco tegemoet te treden en ernaar streven de eigen normen, waarden en (voor)oordelen aan de kant te zetten, al lijkt dat sommigen makkelijker af te gaan dan anderen. **Overigens wordt er meermalen op gewezen dat het korter worden van trajecten ook minder tijd biedt voor het creëren van een vertrouwensband met klanten.**

In de omgang met klanten speelt ook de notie ‘eigen verantwoordelijkheid van de klant’ een belangrijke rol. In de invulling die dat krijgt, zien we accentverschillen tussen de respondenten. Voor sommigen betekent ‘eigen verantwoordelijkheid’ vooral het aanspreken van klanten op de verplichtingen die men heeft en de tegenprestatie die in ruil voor de uitkering verwacht wordt. Hierin herkennen we een ‘rechtmatigheidsbenadering’ van eigen verantwoordelijkheid. In het algemeen lijkt deze benadering bij re-integratieklanten zwaarder aangezet te worden dan bij activeringsklanten. Medewerkers van de teams Werk in Tilburg (zij combineren re-integratie- en uitkeringstaken) geven bijvoorbeeld aan dat ze bij niet-willende klanten waar het de re-integratie betreft, kritischer naar onrechtmatigheden aan de inkomenskant kijken. Met name de sociale dienstmedewerkers in Weert die betrokken zijn bij de dienstverlening voor activeringsklanten en de Helmondse programmamedewerkers benadrukken dat zij

hun klanten juist niet vanuit verplichtingen benaderen. 'Bij mij moeten ze niet iets maar mogen ze iets', omschrijft één van hen het; een ander zegt geen politiepet maar een 'het mag en we gaan het samen doen'-pet te dragen. Onder de klantbegeleiders van het Helmondse team Activering en Zorg zien we meer diversiteit. Zo lijkt één van hen een benadering voor te staan die we ook terugzien in de manier waarop in Tilburg activeringsklanten behandeld worden: daar worden activeringsklanten aangesproken op de tegenprestatie, en wordt er door een medewerker op gewezen dat de medewerkingsplicht ook het inschakelen van hulpverlening kan impliceren. In de 'doelmatigheidsbenadering' van eigen verantwoordelijkheid ligt de nadruk sterker op het belang van actieve betrokkenheid van de klant voor de effectiviteit van re-integratie en activering. Enerzijds wordt actieve betrokkenheid gezien als een motiverende factor. Mensen zelf keuzes laten maken in plaats van keuzes op te dringen bevordert de motivatie, en klanten zelf stappen laten zetten wordt gezien als een manier om klanten controle te geven en ze niet 'kleiner' te maken. Anderzijds wordt met actieve betrokkenheid ook een leerproces beoogd: het vergroten van zelfredzaamheid door mensen zelf initiatief en regie te laten nemen, ze zelf stappen te laten bedenken en die zelf uit te laten voeren, en ze positieve ervaringen op te laten doen en die ook te bekrachtigen om het zelfvertrouwen te stimuleren. Bovendien, zo redeneren diverse respondenten, is zelfredzaamheid ook een voorwaarde voor succesvolle plaatsing: zonder zelfredzaamheid redt men het niet op de arbeidsmarkt. Overigens wijst een aantal respondenten erop dat er nog een meer praktische achtergrond is om de eigen verantwoordelijkheid van klanten te benadrukken. Als gevolg van de bezuinigingen is er minder geld en tijd om klanten te ondersteunen, waardoor re-integratie en activering dus meer afhankelijk worden gemaakt van de initiatieven die klanten zelf nemen.

In opvattingen van de medewerkers over de regie en invloed die klanten zelf kunnen hebben in het traject zien we vergelijkbare polen terug. Waar sommigen benadrukken dat klanten in een afhankelijkheidsrelatie zitten en 'niets te kiezen' hebben, en dat de regie in handen is van de medewerker, benadrukken anderen juist dat het traject 'het traject van de klant' is. Het laatste verwijst naar de opvatting van diverse medewerkers dat trajecten het meest effect sorteren als aangesloten wordt bij wat de klant wil en bij wat diens passie is, in plaats van dat de klant iets opgedragen krijgt. De facto bevindt de aanpak van medewerkers zich meestal ergens tussen deze twee uitersten. Alle medewerkers maken hun klanten duidelijk dat ze bepaalde verplichtingen hebben, maar geven hun klanten minder of meer ruimte om zelf invulling aan die verplichtingen te geven. Zo geeft een medewerker Basisdienstverlening in Tilburg aan mee te bepalen wat de omvang van het vrijwilligerswerk van klanten is, maar de aard van het vrijwilligerswerk zoveel mogelijk door de klant zelf te laten kiezen. Ook moeten wensen van klanten wel realistisch zijn binnen de mogelijkheden van de klanten en de arbeidsmarktsituatie. Diverse respondenten geven echter aan, dat de meeste klanten daar de redelijkheid van inzien. Een medewerker geeft aan dat ook de creativiteit van de medewerker een rol speelt in het realiseerbaar maken van wensen van klanten. Deze medewerker noemt het voorbeeld van een klant die nog niet in zijn wensberoep geplaatst kon worden maar wel in een bedrijf waar potentieel de mogelijkheid bestond om naar het wensberoep door te groeien. Medewerkers van de SW-organisaties en Fontys Actief geven aan dat zij naast met de wensen van de klant ook rekening te houden hebben met de wensen van de opdrachtgever. Daarmee wordt de wens van de opdrachtgever één van de criteria om te beoordelen welke wensen van de klant realistisch zijn – al gaan sommige respondenten soms ook met de opdrachtgever de discussie aan over diens wensen. Dat laatste gebeurt trouwens ook door de programmamedewerkers in Helmond die in opdracht van de integrale klantbegeleiders werken: volgens de programmamedewerkers leidt dit geregeld tot bijstelling van het programma. Overigens kunnen wensen van de opdrachtgever door de uitvoerders wel 'gereframed' worden. Zo geeft een respondent van een SW-organisatie aan dat het werken in een werkhal door de opdrachtgever soms als verplichte tegenprestatie wordt gepresenteerd, terwijl deze respondent het vooral presenteert als een manier om inzicht te krijgen in wat een klant kan.

Eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en regie van de klant zijn geen vanzelfsprekendheden. Alle medewerkers kennen wel voorbeelden van klanten die bepaalde stappen niet zetten of niet wensen te zetten, en geen van hen schrijft dit standaard toe aan ongemotiveerdheid of niet-willen. De respondenten noemen een veelheid aan redenen die kunnen maken dat mensen bepaalde stappen niet zetten: activering en re-integratie vormen vaak een doorbreking van het leven dat mensen – niet zelden al jarenlang – gewend zijn; het veranderen van perspectief kan als bedreigend en een doorbreking van veiligheid worden ervaren; mensen hebben soms angst om bepaalde stappen te zetten; mensen plaatsen zichzelf in een slachtofferrol; mensen hebben vaak al eerder in trajecten gezeten die niets hebben opgeleverd; sommigen hebben zoveel problemen dat ze door de bomen het bos niet meer zien; enzovoorts. Ze hanteren ook diverse manieren om de motivatie van klanten te peilen, bijvoorbeeld door te letten op

hoe klanten hun verhaal vertellen, hoe ze omgaan met door medewerkers gegeven opdrachten, in hoeverre ze zelf initiatieven nemen en stappen zetten, zelf komen met suggesties voor werk, werkgevers of vrijwilligerswerk, en dergelijke. De medewerkers gebruiken allerlei manieren om klanten te motiveren en drempels voor het zetten van bepaalde stappen te verlagen: via kleine stappen klanten de voordelen leren ontdekken van werken of participeren; positieve ontwikkelingen benadrukken om mensen zodoende inzicht te geven in de 'eigen kracht'; proberen aansluiting te vinden bij wat klanten beweegt; mensen ondersteunen bij het zetten van bepaalde stappen; mensen enige tijd geven om bepaalde stappen te zetten. Maar ook meer confronterende aanpakken worden toegepast, al lijken die geregeld als een 'in laatste instantie' aanpak beschouwd te worden. Door diverse medewerkers wordt erop gewezen dat veranderingsprocessen bij klanten weerstand en verzet op kunnen roepen, al interpreteren ze die verschillend: de één ziet dit als een motivatieprobleem, terwijl de ander het uitlegt als een gebrek aan erkenning voor de situatie of wensen van de klant. Overigens wijzen diverse respondenten erop dat gemotiveerde klanten óók een probleem kunnen vormen. Soms doen mensen zich gemotiveerd voor omdat ze bang zijn voor de consequenties als ze niet meewerken, en halen ze zich meer op de hals dan ze aankunnen. Ook zijn er mensen die zich gemotiveerd voordoen omdat ze weten dat er van ze verwacht wordt dat ze gemotiveerd zijn; maar intussen proberen ze hun inspanningen te minimaliseren, of gaan ze problemen maken op het moment dat ze geplaatst zijn.

Natuurlijk hebben alle medewerkers ook ervaringen met klanten waarbij meegaandheid en rekkelijkheid op enig moment geen soelaas meer boden en men de stap zet naar 'externe' motivatie: wijzen op consequenties van weigerachtigheid, het aangaan van een driegesprek, maatregeltrajecten. Wanneer men die stap zet, verschilt per medewerker: alle respondenten weten, dat sommige collega's meegaander en 'softer' zijn dan anderen, die eerder streng en confronterend zijn. Overigens wordt het verschil tussen medewerkers soms ook op een andere manier geduid: sommige medewerkers gaan verder in het doorgronden van de weigerachtigheid van klanten dan anderen. Maar ook de klant lijkt hierin een variabele te zijn: diverse medewerkers geven aan dat zij voor sommige klantgroepen en voor de verhalen van sommige klanten meer begrip op kunnen brengen dan voor andere. Verschillende respondenten wijzen er dan ook op dat een 'klik' tussen medewerker en klant van belang is om een traject succesvol te maken. Een aantal medewerkers geeft aan dat de mogelijkheid bestaat voor zowel de medewerker als de klant om, als de klik ontbreekt, het verzoek tot wisseling van medewerker te doen.

Hoewel er dus verschillen zijn in de aanpak van medewerkers, moeten die niet verabsoluteerd worden, ook al kunnen ze vanuit het perspectief van klanten wel degelijk van betekenis zijn. Geen één respondent is uitsluitend meegaand en schuwt elke confrontatie; net zo min als er respondenten zijn die uitsluitend streng en confronterend zijn – daarvan getuigt ook de omgang met maatregelen en sancties, waar we later nog op terug komen. Geen der respondenten deinst ervoor terug om klanten aan te spreken op hun gedrag of te confronteren met het niet nakomen van afspraken – al zijn sommigen meer dan anderen er daarbij op gericht te doorgronden wat de redenen zijn voor 'ongewenst' gedrag of het niet nakomen van afspraken. Ook gaan de meeste respondenten (de Helmondse programmamedewerkers en de Weertse activeringsmedewerkers zijn hier het meest terughoudend in) er op enig moment toe over klanten te wijzen op de mogelijke consequenties die bepaald gedrag of niet nakomen van afspraken kunnen hebben. Medewerkers van SW-organisaties en Fontys Actief kunnen daarbij aan klanten aangeven dat ze verplicht zijn bepaalde zaken te melden bij de klantmanager, of aansturen op een driegesprek waarbij ook de klantmanager aanwezig is. Dit leidt niet automatisch tot een sanctie, maar klanten wordt wel duidelijk gemaakt dat dat risico bestaat. Overigens oordelen respondenten uiteenlopend over de mogelijke gevolgen van een confrontatie: sommigen wijzen erop dat het de bereidheid tot medewerking van de klant kan schaden, terwijl anderen de ervaring hebben dat klanten een confronterende opstelling ook kunnen waarderen.

Hoewel niet vaak genoemd, wijst een aantal respondenten er nog op dat ook sociale netwerken van klanten een rol kunnen spelen in de omgang met klanten. De invloed van sociale netwerken kan zowel belemmerend als bevorderend zijn. Een voorbeeld van het eerste is dat klanten in hun door hun klantmanager of coach als irreëel gekwalificeerde wensberoep bestendig worden door hun sociale omgeving. Een medewerker wees in dit verband bijvoorbeeld op de rol die ouders kunnen hebben als het om de wensberoepen van hun kinderen gaat. De sociale netwerken kunnen bevorderlijk zijn wanneer ze de toegang tot banen of werkgevers van klanten vereenvoudigen. Ook kunnen sociale netwerken een rol spelen in het wegnemen van belemmeringen voor klanten. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om mogelijkheden voor kinderopvang. Een medewerker noemt nog het voorbeeld van de partner van een klant die een belangrijke rol speelde in het aanleren van een normaal dag-nachtritme bij de klant.

5.2 Sancties en maatregelen

Sancties en maatregelen zijn het uiterste middel dat klantmanagers in kunnen zetten als klanten naar het oordeel van klantmanagers onvoldoende meewerken aan re-integratie of activering. Wanneer trajecten uitgevoerd worden door SW-organisaties of Fontys Actief, zijn het vaak de medewerkers van deze organisaties die een maatregeltraject in gang zetten. Zij moeten de klantmanagers immers informeren over maatregelwaardig gedrag. Zij kunnen dit doen via de verplichte voortgangsrapportages, maar zowel klantmanagers als re-integratiecoaches geven er de voorkeur aan de rapportages daarvoor niet af te wachten. Eén van de redenen daarvoor is dat men een maatregel minder zinvol vindt naarmate de periode tussen maatregelwaardig gedrag en het opleggen van een maatregel langer is. Waar trajecten extern worden uitgevoerd, hebben de medewerkers van de betrokken organisaties dus een belangrijke rol in het starten van maatregeltrajecten – hetgeen de opmerkingen van sommige re-integratiecoaches dat ‘sancties van de opdrachtgever’ zijn en dat men het ‘fijn vindt daarbuiten te staan’ dus enigszins nuanceert. De start van een mogelijk maatregeltraject gebeurt door een driegesprek aan te vragen waarbij klantmanager, re-integratiecoach en klant aanwezig zijn. Zo’n gesprek leidt, zoals al opgemerkt, niet automatisch tot een maatregel: de uitkomst kan ook zijn – en is dat ook vaak – dat er afspraken met de klant worden gemaakt over diens inzet. Door zich aan die afspraken te houden, kan de klant een maatregel vermijden. De interviews laten zien dat het driegesprek soms ook wordt ingezet als drangmiddel: de inzet is niet om tot een maatregel te komen, maar wel om de klant te laten merken dat bepaald gedrag niet vrij van gevolgen is. Programmamedewerkers van het team Activering en Zorg in Helmond bevinden zich in een soortgelijke positie: in het maatregeltraject is hun rol vergelijkbaar met die van re-integratiecoaches, in die zin dat zij niet zelf sanctioneren maar daarvoor de integrale klantbegeleider inschakelen.

Ook in de omgang met sancties verschillen de medewerkers van elkaar, zo stellen zij althans zelf. Wij hebben geen cijfers over het toekennen van sancties, maar afgaand op de uitspraken van medewerkers lijkt men over het algemeen terughoudend te zijn in het opleggen van maatregelen. De meeste respondenten geven aan zelden of nooit te sanctioneren, óók degenen onder hen die zichzelf als streng en confronterend kwalificeren. Het wijzen op de mogelijkheid van een sanctie (volgens één van de respondenten is dit geen dreigen, maar helder zijn) lijkt vaker te gebeuren dan het daadwerkelijk opleggen van een maatregel, althans aan de doelmatigheidskant. Welke overwegingen gaan hierachter schuil?

Wat opvalt is dat vrijwel alle medewerkers niet alleen vanuit een rechtmatigheidsperspectief maar ook vanuit een doelmatigheidsperspectief naar sancties kijken. Anders gezegd: men kijkt niet alleen of gedrag ‘maatregelwaardig’ is en of regels zijn overtreden, maar maakt ook een beoordeling van wat de gevolgen van sanctioneren zijn voor het verdere trajectverloop – al kunnen daarbij wel grenzen gelden, zoals een medewerker die aangeeft in het geval van agressie onmiddellijk een driegesprek aan te vragen. Zo vertelt één respondent over een klant die in een instabiele situatie verkeerde, waarbij een maatregel de kans op verder afglijden zou vergroten. In een dergelijk geval, aldus deze respondent, heeft sanctioneren geen nut, omdat het niet bijdraagt aan het doel: stabiliseren. Ook andere respondenten wijzen op mogelijk ‘contraproductieve’ gevolgen van maatregelen. Zo kan het de relatie met de medewerker verstoren en afbreuk doen aan het opgebouwde vertrouwen, waardoor het realiseren van het re-integratie- of activeringsdoel belemmerd wordt: het is dan dus niet doelmatig. Sancties worden evenmin geacht doelmatig te zijn wanneer ze ertoe leiden dat klanten depressief of agressief worden, gedemotiveerd raken of dieper in de financiële problemen terecht komen. Een deel van de respondenten formuleert het in positieve zin: sancties worden toegepast als ze een opvoedkundig, veranderings- of leereffect teweeg brengen. Vanuit een doelmatigheidsperspectief kan er dus ook besloten worden om sancties juist wel toe te passen: bijvoorbeeld doordat ze mensen doen beseffen dat ze mee moeten werken, of dat er aan de uitkering getornd kan worden.

Samenvattend lijkt de gehanteerde gedragslijn in de meeste gevallen dus complexer te zijn dan ‘sanctioneer wanneer regels overtreden worden’. In plaats daarvan zet men doorgaans de volgende stappen: achterhaal de redenen waarom mensen maatregelwaardig gedrag vertonen en probeer bij te sturen; wijs mensen op de consequenties als het gedrag niet verandert; maak gebruik van een driegesprek om die consequenties te accentueren; beoordeel de mogelijke gevolgen van sanctioneren en hun productieve of juist contraproductieve effecten; besluit tot al dan niet sanctioneren. In Tilburg troffen we bij een aantal medewerkers nog een hiervan enigszins afwijkende aanpak aan. Deze medewerkers gaan er in het geval dat klanten activerings- of re-integratieafspraken niet nakomen soms toe over om aan de inkomenskant extra onderzoek uit te voeren.

5.3 Frequentie van contact met klanten

In het algemeen kunnen we stellen dat re-integratieklanten die een traject volgen bij een SW-organisatie,

het meest frequent contact hebben met hun trajectbegeleider. Dit is inherent aan de aard van veel van deze trajecten, waar mensen groepsgewijs werk verrichten, vaak in een werkhuis, en daarnaast trainingen en begeleidingsgesprekken hebben. Wanneer klanten 'buiten' zijn en een stage volgen of op een proefplaatsing zitten, is het contact minder frequent. De frequentie van contact varieert ook met de fase waarin het traject zich bevindt. Doen mensen vrijwilligerswerk, hebben ze een proefplaatsing of doen ze een stage, dan is het contact doorgaans minder dan in de periode van diagnose of plaatsing. De 'activeringsregisseurs' merken op dat de frequentie van contact verschillend is voor mensen die wel en niet in traject zitten, al levert dat geen eenduidig beeld op. Zo merken medewerkers van team Basisdienstverlening in Tilburg op dat ze relatief weinig contact hebben met mensen die niet in een traject zitten maar zelfstandig vrijwilligerswerk doen. Maar waar de één aangeeft ernaar te streven de vrijwilligers eens per jaar te spreken, zegt een ander te proberen ze drie tot vier keer per jaar te spreken. Een aantal medewerkers van de teams Werk in Tilburg geeft aan de meeste contacten te hebben met hun 'toppers' die extern een traject volgen, terwijl ze andere klanten minder aandacht geven. Het contact met de 'toppers' is er vooral op gericht om de vorderingen in de gaten te houden, of om navraag te doen naar de redenen waarom de uitstroom minder snel tot stand komt dan de medewerker verwacht.

Dit laatste verwijst naar een fenomeen waar alle respondenten, en met name degenen werkzaam bij sociale diensten, mee te maken hebben: het rantsoeneren van aandacht en tijd voor klanten. Vrijwel iedereen geeft aan te worstelen met de vraag hoe de beschikbare tijd over de klanten te verdelen en tijd tekort te komen om iedereen voldoende aandacht te geven – al is er ook een aantal medewerkers dat aangeeft ervoor te moeten waken klanten niet te veel aandacht te geven. De uitspraak van een respondent van een deel van de klanten 'geen last te hebben' illustreert de noodzaak van tijdmanagement misschien nog wel het duidelijkst: niet de mogelijkheden en beperkingen van de klant, maar die van de medewerker staan (soms) centraal. Twee rantsoeneringsstrategieën komen het meest voor. De eerste is dat men een aantal klanten uit de caseload kiest waarmee men actief aan de slag gaat, terwijl andere klanten minder aandacht krijgen of 'in de wacht' staan. Deze strategie komen we tegen bij de sociale diensten. Hierboven wezen we al op de 'toppers' uit de teams Werk in Tilburg. In het Helmondse team Werk selecteren medewerkers een aantal klanten uit hun caseload waar ze hun dienstverlening op richten; de overigen kunnen aan de beurt komen als er weer een 'plaats vrij' is gekomen. Een soortgelijke rantsoenering komt ook voor bij het team Activering en Zorg in Helmond: als de 'workload' van de programmamedewerkers 'vol' is hebben zij geen capaciteit voor nieuwe klanten tot één van de klanten het programma heeft afgerond. De tweede rantsoeneringsstrategie wordt door medewerkers aangeduid met het 'piepsysteem': klanten krijgen aandacht als ze zelf aan de bel trekken. Eén van de medewerkers ziet dit ook als een vorm van zelfsturing van klanten: zij moeten zelf aangeven wanneer zij ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld bij solliciteren. Andere medewerkers wijzen op de keerzijde van het piepsysteem: het feit dat een klant niet 'piept' betekent niet dat de klant geen ondersteuning nodig heeft of geen problemen heeft – en het omgekeerde geldt soms ook. Een medewerker geeft aan dat medewerkers dus ook zelf een afweging moeten maken hoeveel of hoe weinig ondersteuning een klant nodig heeft. Een ander merkt op dat het juist daarom belangrijk is dat je een goede 'foto' van je klanten hebt, zodat je kunt bepalen of een stille klant goed nieuws of slecht nieuws is. Een variant van deze 'piepsysteem strategie' is de 'geen nieuws is goed nieuws strategie': men besteedt weinig aandacht aan klanten die in de hulpverlening zitten of op een wachtlijst voor hulpverlening staan, of aan klanten die een sociale activeringstraject volgen.

5.4 Gelijke behandeling?

Uit bovenstaande is duidelijk geworden dat 'de persoon van de klantmanager of re-integratiecoach' ertoe doet wanneer het gaat om de manier waarop klanten behandeld worden. De respondenten zijn zich ervan bewust dat 'gelijke gevallen' niet altijd op een 'gelijke behandeling' kunnen rekenen, juist omdat de persoon van de medewerker een rol speelt: zoals één van hen zei, 'je bent zelf het instrument' in activerings- en re-integratieprocessen, en medewerkers verschillen nu eenmaal. Medewerkers noemen zelf diverse voorbeelden waarin die verschillen een rol spelen, bijvoorbeeld het inzetten van maatregelen, het toekennen van bonussen of premies (bijvoorbeeld in het verleden voor activeringsklanten in Tilburg), controle en toezicht op klanten, de manier waarop klanten benaderd worden. Respondenten verschillen in hun evaluatie van deze situatie. Sommigen zien het niet als probleem: zij zien dit als onderdeel van de autonomie en ruimte die uitvoerenden hebben in de dienstverlening aan hun klanten. Anderen vinden het problematisch, maar zijn van mening dat regulering geen oplossing is, al was het maar omdat je óók te maken hebt met een diversiteit aan klanten, waarbij de één wellicht om een andere benadering vraagt dan de ander. Wel kan uitwisseling van manieren van omgang met klanten tussen uitvoerenden nuttig en leerzaam zijn. Nog weer anderen pleiten voor meer inkadering van het handelen van uitvoerenden, en voor een meer eenduidige werkwijze.

5.5 Regisseren

Eerder gaven we al aan dat een deel van de sociale dienstmedewerkers de rol vervult van 'activeringsregisseurs', al dan niet in combinatie met taken op het gebied van zelf activeren/reïntegreren ('interventionisten'). Regisseurs voeren de regie voor klanten die dienstverlening ontvangen van een gecontracteerde dienstverlener. Wat houdt dit regisseren in? Klantmanagers worden met regelmaat geïnformeerd over de voortgang van trajecten en klanten. Dat gebeurt via periodieke tussenrapportages, maar soms ook tussendoor, als belangrijke dingen spelen die om actie vragen of waarvan re-integratiecoaches oordelen dat de klantmanager die moet weten. Een aantal re-integratiecoaches merkt op dat door de jaren heen meer nadruk op 'formele' verantwoording is komen te liggen, terwijl vroeger meer sprake was van informele informatie-uitwisseling tussen re-integratiecoach en klantmanager: 'vroeger rapporteerden we als er iets te rapporteren was'. Klantmanagers geven van hun kant aan, dat dit ook te maken heeft met het feit dat trajectvoortgang in het systeem van trajectadministratie moet worden ingevoerd. De indruk bestaat dat de ene klantmanager actiever opereert in het regisseren dan de ander, maar dat actief opererende klantmanagers wel in de minderheid zijn. Sommigen proberen de vinger aan de pols te houden, anderen redeneren dat de verantwoordelijkheid voor het traject bij de uitvoerder ligt en dat die aan de bel moet trekken als zaken mislopen. Een respondent geeft ook aan eenvoudigweg de tijd niet te hebben alle klanten in een traject actief te volgen. Klantmanagers die dicht op de voortgang proberen te zitten, doen dat overigens niet altijd voor alle klanten: in het Tilburgse team Werk, zo geeft een respondent aan, gebeurt het vooral bij de 'toppers'. Verschillen kunnen ook optreden tussen gemeenten, zo merkt een medewerker van De Risse op: de ene gemeente is kritischer over de dienstverlening, terwijl bij de andere meer sprake is van overeenstemming over het verloop van de dienstverlening. Ook lijken gemeenten te verschillen in de eisen die ze aan het rapporteren stellen, maar dit is moeilijk op basis van de interviews hard te maken.

Al met al lijkt de regiefunctie in de meeste gevallen vrij administratief te verlopen, en blijft een actievere regierol beperkt tot een aantal klantmanagers en/of een deel van de klanten. Tegelijkertijd levert het rapporteren aan beide kanten wel behoorlijke administratieve werkdruk op, zo zullen we in het volgende hoofdstuk nog zien. Vanuit een perspectief van trajectverloop (daarnaast kan men dit natuurlijk ook nog vanuit een verantwoordingsperspectief bekijken) kan men zich afvragen in hoeverre dit lonend is, temeer daar belangrijke gebeurtenissen veelal toch wel gemeld lijken te worden door de re-integratiecoaches, buiten de rapportages om: ook de klantmanagers geven aan dat dit doorgaans gebeurt. Wij hebben in ieder geval niet de indruk gekregen uit de interviews dat de rapportages veelvuldig aanleiding zijn om trajecten bij te stellen.

Driegesprek

Een onderdeel van het proces van regisseren vormen de driegesprekken met klant, klantmanager en re-integratiecoach. Driegesprekken worden het meest ingezet als er dingen niet goed lopen in het traject. We zagen dit al toen we sancties en maatregelen bespraken: in de meeste gevallen ligt het initiatief voor een driegesprek dan bij de trajectuitvoerder. Maar het initiatief kan ook bij de klantmanager liggen. Zo merkt een respondent van de Tilburgse sociale dienst op soms ook een driegesprek te starten als er naar het idee van de respondent onvoldoende voortgang in het traject wordt geboekt. Een andere Tilburgse respondent geeft aan uitvoerders wel eens aan te spreken op hun dienstverlening, en ze de vraag voor te leggen waarom ze klanten niet ondersteunen bij het zetten van bepaalde stappen. Toch lijkt dit type driegesprekken niet vaak voor te komen: het vereist immers dat klantmanagers een goed beeld hebben van hun klanten en de voortgang ook goed monitoren, onafhankelijk van de trajectuitvoerder, en dat gebeurt zeker niet altijd. In Weert vinden soms driegesprekken plaats als een vorm van (tussentijdse) trajectevaluatie.

Driegesprekken vinden soms ook plaats aan het begin of het eind van het traject. In Weert lijkt een driegesprek aan het begin redelijk standaard te zijn; in Helmond lijkt het meer af te hangen van de vraag in hoeverre klantmanagers een dergelijk gesprek van belang vinden. De diagnosetrajecten in Helmond worden afgerond met een driegesprek, waarbij de diagnoserapportage wordt besproken en de klant 'warm' wordt overgedragen van Atlant naar de sociale dienst.

Al met al is onze indruk dat driegesprekken vooral de rol vervullen van het coördineren van de verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer, en van samenwerking tussen beide. Het driegesprek als een manier om opdrachtnemers aan te spreken op hun dienstverlening of in trajecten in te grijpen, komt – afgaand op de verhalen van onze respondenten – vrij zelden voor.

Hoofdstuk 6: Factoren van invloed op de dienstverlening: beleids- en organisatiecontext

In de voorgaande hoofdstukken hebben we een schets gegeven van hoe de uitvoerenden invulling geven aan de dienstverlening op het gebied van re-integratie en activering. Dat gebeurt natuurlijk niet in isolement. In dit en het volgende hoofdstuk bespreken we een aantal factoren die mede beïnvloeden hoe de dienstverlening wordt ingevuld door de medewerkers. In dit hoofdstuk kijken we vooral naar aspecten van de beleids- en organisatiecontext die van invloed zijn op het handelen van de uitvoerenden. Beleids- en organisatiecontext sturen het handelen, maar bepalen het niet volledig. Uitvoerenden hebben altijd autonomie en ruimte binnen die context om zelf beslissingen te nemen. Wanneer ervan wordt uitgegaan dat die uitvoerenden ‘professionals’ zijn, is de aanname dat de manier waarop men binnen de beschikbare autonomie en ruimte handelt, mede wordt gestuurd door professionele inzichten, competenties, richtlijnen enzovoorts. In het volgende hoofdstuk stellen we het thema professionaliteit aan de orde.

6.1 Landelijk en lokaal beleid

Ook al laat niet iedereen zich daar expliciet over uit, de respondenten lijken zich te kunnen vinden in de ontwikkeling in het (bijstands-)beleid waarin meer nadruk wordt gelegd op re-integratie in de arbeidsmarkt of, als dat (vooralsnog) niet mogelijk is, op activering in de vorm van participatie in de samenleving. Het principe dat mensen in een uitkering niet ‘met rust’ worden gelaten maar dat geïnvesteerd wordt in hun (arbeidsmarkt)participatie en dat ze daarbij op hun eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken, wordt breed gesteund. Desalniettemin worden ook kritische kanttekeningen gemaakt bij een aantal beleidsontwikkelingen. **Enerzijds betreft dat de bezuinigingen, waarvan de respondenten merken dat ze direct consequenties hebben voor de aard van de dienstverlening die ze klanten kunnen bieden, en voor het prioriteren van klantgroepen in de dienstverlening.** Een paar respondenten wijzen in dit verband ook op de negatieve beeldvorming rond re-integratiedienstverlening, waar de sector nu de wrange vruchten van lijkt te plukken. In meer basale zin ervaren respondenten dat de bezuinigingen ook het voortbestaan van de eigen organisatie en/of de eigen werkgelegenheid kunnen bedreigen. De respondenten van Fontys Actief die wij spraken wisten tijdens de interviews inmiddels dat hun organisatie zou ophouden te bestaan. Ook bij medewerkers van SW-organisaties heerst onzekerheid, bijvoorbeeld omdat zij merken dat onder invloed van bezuinigingen minder uitbesteding van WWB-trajecten plaatsvindt. Discussies over al dan niet uitbesteden van dienstverlening zijn zodoende niet alleen discussies over waar welke expertise voorhanden is, maar ook over de werkgelegenheidsvooruitzichten van de betrokken dienstverleners. Voor de medewerkers van sociale diensten geldt weliswaar dat zij zich geen zorgen maken over het voortbestaan van hun organisatie als zodanig, maar de kortingen op het participatiebudget en op de uitvoeringskosten kunnen ook hun werk en werkgelegenheid beïnvloeden. Alleen al hierom hoeft het niet te verbazen dat diverse respondenten enigszins smalend aan het beleidsjargon ‘meer met minder’ refereren.

Kritische kanttekeningen worden anderzijds ook gemaakt bij enkele inhoudelijke beleidsontwikkelingen. Vaak leggen de respondenten daarbij een relatie met de kenmerken van hun klanten. In grote lijnen kan de kritiek als volgt worden samengevat: **de klanten waar men mee werkt verkeren vaak in meer problematische situaties dan in het verleden, terwijl het beleid steeds minder mogelijkheden biedt om daar een passend antwoord op te geven.** Een aantal uitvoerenden verzucht dat men ‘daar boven’ nauwelijks lijkt te weten met wat voor klanten de uitvoerenden te maken hebben. Leidinggevend op hun beurt geven aan dat zij steeds meer genoodzaakt zijn om te sturen op rendement, waarbij vermindering van het uitkeringenvolume het leidend principe is. Er lijkt dus in ieder geval door een deel der respondenten een spanning ervaren te worden tussen een op rendement en een op behoeften van klanten georiënteerde dienstverlening.

Gevraagd naar wat het dan is dat de situatie van klanten problematischer maakt, wijzen respondenten enerzijds naar de aard van de problematiek, en anderzijds naar het feit dat veel klanten met meerdere problemen tegelijkertijd te maken hebben. De vraag hoe het komt dat de situatie van klanten problematischer is, roept verschillende antwoorden op:

- Ontwikkelingen in de samenleving en in het beleid maken de situatie van mensen in een (bijstands-) uitkering nijpender;
- Uitvoerenden worden geacht dienstverlening te bieden op het gebied van re-integratie en activering aan groepen klanten die vroeger ‘met rust’ werden gelaten, en worden dus actiever geconfronteerd met de moeilijker groepen binnen de bijstandspopulatie;
- Men krijgt steeds meer te maken met mensen die al langdurig van een uitkering afhankelijk zijn, en

- met de duur van uitkeringsafhankelijkheid neemt doorgaans ook de problematiek toe;
- Terwijl enerzijds de problematiek van klanten toeneemt, worden anderzijds de ambities die met klanten (moeten) worden nagestreefd steeds verder opgeschroefd;
- Met name de SW-organisaties en Fontys Actief wijzen erop dat gemeenten steeds moeilijker groepen klanten naar hen doorverwijzen voor bemiddeling naar arbeid.

Tegen deze achtergrond worden de volgende knelpunten in het beleid en de beleidsontwikkeling genoemd. Ten eerste wijst men op de voortdurende veranderingen in beleid als zodanig, die de laatste jaren in intensiteit zijn toegenomen. Hoewel niemand ontkent dat veranderingen ook positieve kanten kunnen hebben en uitdagingen kunnen bieden, zijn er ook keerzijden. Voortdurende veranderingen slokken veel tijd en energie op, en belemmeren dat nieuwe aanpakken en methoden van werken goed uitontwikkeld worden. Bovendien komt het voor dat men klanten een 'nieuw' verhaal moet vertellen, en hoewel men inhoudelijk dat nieuwe verhaal soms wel degelijk steunt, kan het bij klanten weerstand en onbegrip oproepen. Pijnlijk vindt men het, wanneer beleidsveranderingen ertoe leiden dat trajecten van klanten moeten worden afgebroken (omdat de duur van trajecten moet worden ingekort, of omdat doelen van trajecten moeten worden aangepast) of dat men beloften aan klanten niet meer na kan komen (bijvoorbeeld scholingsmogelijkheden die verdwijnen). **Ten tweede plaatst men kanttekeningen bij het feit dat beleid steeds meer exclusief nadruk legt op betaald werk en dat gemeenten uitsluitend op uitstroom uit de uitkering worden afgerekend.** Andere doelen van trajecten verdwijnen naar de achtergrond. Dit is één van de redenen voor een derde knelpunt: minder mogelijkheden om iets te betekenen voor de moeilijkste groepen. Daarbij spelen beleid en financieringssystematiek een rol, maar ook de bezuinigingen die een concentratie op klanten met uitstroommogelijkheden versterken. Het vierde knelpunt sluit bij de vorige aan: beleidsmakers betogen dat ze voor alle klanten iets willen betekenen, maar stellen daar in de ogen van sommige respondenten niet de middelen voor beschikbaar. **Wanneer beleid geen keuzes maakt, gebeurt dat op de werkvloer, en sommige respondenten vinden dat bezwaarlijk.** Een laatste knelpunt betreft de nadruk op snelle uitstroom, die volgens sommige respondenten ten koste gaat van duurzaamheid. **Het in de ogen van uitvoerenden belangrijkste gevolg van deze ontwikkelingen is dat de meest kwetsbare groepen het meest verstoken blijven van ondersteuning.** Een aantal van hen wijst erop, dat in andere beleidsectoren vergelijkbare ontwikkelingen plaatsvinden waardoor kwetsbare groepen extra in de problemen kunnen raken.

Overigens merkt een aantal respondenten op dat deze beleidsontwikkelingen te meer als knellend worden ervaren door de situatie op de arbeidsmarkt. Die heeft in algemene zin een negatief effect op de werkgelegenheid, en daar komt nog bij dat ze werkgevers minder geneigd maakt om klanten van de respondenten een dienstverband aan te bieden.

Ondanks deze kritische opmerkingen over het beleid, zien verschillende respondenten ook positieve kanten. Zo heeft men er op zich weinig problemen mee dat er kritischer gekeken wordt naar de haalbaarheid van trajectdoelen alvorens trajecten worden ingezet. Ook heeft men er begrip voor dat er minder ruimte is voor zeer langlopende trajecten, en dat er naar gestreefd wordt mensen sneller na instroom in de bijstand in trajecten te plaatsen. En dat bezuinigingen ertoe nopen om nauwkeuriger te kijken naar de efficiëntie en effectiviteit van de inzet van middelen voor trajecten, is in de ogen van sommige medewerkers ook een goede zaak.

Hoe deze ontwikkelingen doorwerken in het werk van de uitvoerenden zullen we in het vervolg laten zien wanneer we aandacht besteden aan de organisatiecontext. Immers, beleidsontwikkelingen hebben vaak ook consequenties op organisatieniveau, en beïnvloeden vervolgens gezamenlijk de handelingsmogelijkheden en -belemmeringen op uitvoeringsniveau.

6.2 Organisatiecontext: caseload

Vergelijking van de caseloads van de medewerkers is een vrijwel onmogelijke opgave. We kunnen weliswaar corrigeren voor de omvang van de aanstelling (hieronder genoemde cijfers zijn gebaseerd op een caseload bij een 36-urige werkweek), maar vergelijking is vooral lastig omdat de takenpakketten van de medewerkers sterk variëren. We zullen desalniettemin enige cijfers over de caseloads presenteren, om vervolgens in te gaan op de effecten van de caseloads op het werk.

De grootste verschillen treden op wanneer we de medewerkers van sociale diensten enerzijds en die van SW-organisaties en Fontys Actief anderzijds vergelijken. Bij de SW-organisaties en Fontys Actief varieert de caseload tussen 30 en 50. Daarbij dient bedacht te worden dat deze medewerkers betrokken zijn bij verschillende type trajecten en, in het geval van SW-organisaties, soms ook bij verschillende doelgroepen.

De tijd die men beschikbaar heeft per klant varieert vaak met type doelgroep en type traject. Daarnaast heeft men naast trajectbegeleiding soms nog andere taken, zoals het verzorgen van trainingen. Binnen de sociale diensten is de variatie veel groter. De laagste caseload vonden we bij de programmamedewerkers in Helmond (20–33). De programmamedewerkers spreken overigens over een ‘workload’, omdat hun verantwoordelijkheid voor klanten tijdelijk is, namelijk voor de duur van het programma. Medewerkers die met re-integratieklanten werken hebben rond de 100 klanten in Weert en 120 in Helmond. Hun Tilburgse collega’s hebben een caseload rond 95, maar daarbij moet wel bedacht worden dat Tilburgse medewerkers in tegenstelling tot die in Helmond en Weert ook het uitkeringsbeheer doen. Grote variatie doet zich voor bij medewerkers met activeringsklanten. In Weert hebben betreffende medewerkers een caseload van circa 100; zij doen geen uitkeringstaken. In Helmond hebben de integrale klantbegeleiders in team Activering & Zorg caseloads van 190–240 klanten, waarvoor zij ook uitkeringsbeheer doen – maar het team beschikt ook over programmamedewerkers. In Tilburg ligt de caseload bij team Basisdienstverlening, dat eveneens uitkeringsbeheer doet, tussen 140 en 170; Tilburg is de enige gemeente waar nog trajecten voor sociale activering worden ingekocht. Kortom, de verschillende caseloads bij activeringsklanten hebben onder meer te maken met hoe de dienstverlening voor activeringsklanten is georganiseerd.

Met name de integrale klantbegeleiders in Helmond en de medewerkers Basisdienstverlening in Tilburg geven aan dat hun caseloads over de tijd sterk variëren. Een groei van het aantal activeringsklanten enerzijds, en bezuinigingen op uitvoeringskosten anderzijds vertalen zich vrijwel direct in een groei van de caseload. Zo vertelt een medewerker van team Basisdienstverlening dat de officiële caseload weliswaar omlaag ging toen uitkeringsbeheer en activering werden gecombineerd, maar dat de nieuwe, lagere caseload nooit is gerealiseerd. Een ander geeft aan dat er feitelijk geen vaste caseload is: het aantal medewerkers staat vast en alle klanten worden over hen verdeeld (deze medewerkers doen immers ook het uitkeringsbeheer), ongeacht het aantal klanten. Ook een integrale klantbegeleider in Helmond geeft aan dat de omvang van de caseload niet afhankelijk is van wat een medewerker aan kan, maar van een combinatie van aantal klanten en beschikbare formatie. Ook medewerkers met re-integratieklanten in Tilburg en Helmond geven aan dat hun feitelijke caseloads groeien en hoger liggen dan de officiële norm. Dergelijke geluiden horen we minder van medewerkers van de SW-organisaties en Fontys Actief.

Tegen de achtergrond van het bovenstaande zal het niet verbazen dat de effecten van caseloads op de uitvoering het meest duidelijk zichtbaar zijn bij de sociale diensten. Daarbij moet bedacht worden dat sommige medewerkers hun klanten beter in beeld hebben dan andere, bijvoorbeeld door caseload- of personeelwisselingen. Medewerkers die hun klanten goed in beeld hebben kunnen meer tijd aan daadwerkelijke dienstverlening besteden dan medewerkers die nog druk bezig zijn hun klanten te leren kennen. De omgang met caseloads neemt vooral drie vormen aan: men besteedt aan individuele klanten minder tijd dan men wenselijk zou vinden of men besteedt de aandacht aan een selectie van klanten (beide zijn vormen van rantsoenering), of men tracht klanten door te verwijzen naar gecontracteerde of netwerkorganisaties. Medewerkers van de teams Werk in Tilburg geven aan zelf vrijwel geen tijd te besteden aan re-integratie, maar uitsluitend of hoofdzakelijk door te verwijzen en te regisseren aangezien ze geen tijd hebben om ‘activeringsinterventionist’ te zijn. Overigens problematiseren medewerkers dat in verschillende mate: de één zou graag meer zelf willen doen maar kan dat nu alleen bij uitzondering (‘meer uren in een dag’ is wat deze medewerker aangeeft nodig te hebben), de ander heeft er de belangstelling en ervaring niet voor. Uit het team Basisdienstverlening in Tilburg werd gemeld dat het met de huidige caseloads niet mogelijk is het streven van één gesprek per klant per jaar te realiseren. Ook merkt een medewerker op zich te concentreren op klanten die iets willen en kunnen: klanten waarvan de medewerker de inschatting maakt dat die ook iets kunnen maar waar activering een groter aantal gesprekken vereist, worden eerder terzijde geschoven. Wat bij dit team voorts een rol speelt is dat het aantal ingekochte sociale activeringstrajecten afneemt, zodat meer van de eigen inzet van medewerkers af komt te hangen. In alle gemeenten leiden de afnemende middelen voor trajecten voor activeringsklanten in combinatie met de omvang van de caseloads ertoe dat er meer sprake is van doorverwijzing van activeringsklanten naar organisaties in het (gemeentelijk) netwerk. Overigens wordt de afname van middelen voor extern ingekochte trajecten voor activeringsklanten niet door iedereen betreurd. Sommige medewerkers verantwoordelijk voor activeringsklanten zijn niet bijzonder enthousiast over de ingekochte trajecten, en zouden die liever zelf verzorgen. Het probleem is echter dat zij ervaren daar niet de tijd voor te hebben.

Ook uit Helmond en Weert hoorden we dat medewerkers slechts met een deel van hun klanten daadwerkelijk aan de slag zijn, ongeacht of medewerkers met re-integratie- of activeringsklanten

werken. Anderen worden pas opgepikt als daar tijd voor is, bijvoorbeeld omdat klanten uitstromen of in een fase van het traject zitten waarin zij minder aandacht nodig hebben. Een integrale klantbegeleider uit Helmond merkt op dat de werkdruk invloed heeft op het doorverwijzen van klanten naar de programmamedewerkers, en op de aandacht die hij klanten kan geven die een programma hebben afgerond en daarna weer onder verantwoordelijkheid van de integrale klantbegeleiders komen te vallen. Recentelijk zijn afspraken gemaakt dat deze klantbegeleiders ook zelf een aantal klanten zullen gaan activeren, maar op dit moment vraagt het uitkeringsbeheer zoveel aandacht dat een respondent verwacht dit niet op korte termijn te kunnen realiseren. De programmamedewerkers hebben het minst last van hun caseload, maar van de geïnterviewde sociale dienstmedewerkers hebben zij ook de meeste controle over de omvang van hun 'workload'.

Tegen deze achtergrond zal het niet verbazen dat diverse respondenten pleiten voor lagere caseloads, zodat zij meer voor hun klanten kunnen doen. **Wel wordt door een respondent gewezen op het feit dat dit een keuze impliceert tussen veel doen voor een deel van de klanten (terwijl voor een ander deel niets gebeurt), en minder doen voor meer klanten.** In zekere zin worden uitvoerenden nu individueel voor deze keuze gesteld: de gemeente (het gaat hier over Helmond) wil dat aan alle klanten dienstverlening wordt geboden maar feitelijk zijn daar de middelen niet voor.

Zoals gezegd lijken medewerkers van de SW-organisaties en Fontys Actief minder te worstelen met de omvang van hun caseloads. Verhoudingsgewijs geven de medewerkers van De Risse nog het meest aan te kampen te hebben met tijdsdruk, en tijd tekort te komen om het werk te doen op de manier waarop zij dat zouden willen. Wanneer we de caseloadcijfers vergelijken dan blijkt inderdaad dat die bij De Risse hoger liggen (50–55) dan bij de andere organisaties. Maar gezien de eerder genoemde moeilijkheden bij het vergelijken van caseloads kunnen we hier niet de conclusie uit trekken dat medewerkers van De Risse het dus 'drukker' hebben dan medewerkers bij de andere SW-organisaties en Fontys Actief.

6.3 Werk en inkomen

Eerder merkten we al op dat in diverse sociale diensten uitkeringsverstrekking en re-integratie/activering integrale functies zijn. Dit is het geval in Tilburg en bij het team Activering en Zorg in Helmond. De activeringsrol van de medewerkers van deze teams varieert: medewerkers van de teams Werk in Tilburg zijn vooral regisseurs, terwijl de medewerkers die met activeringsklanten werken de verschillende rollen combineren (integrale klantbegeleiders in Helmond 'regisseren' programmamedewerkers; hun rol als 'interventionist' staat nog in de steigers).

De meeste medewerkers uit deze teams die wij gesproken hebben geven aan, dat uitkeringsbeheer de beschikbare tijd voor activering en re-integratie onder druk zet. Dat gebeurt op twee manieren. Toenemende caseloads leiden automatisch tot meer nadruk op uitkeringsbeheer, omdat taken op dat gebied moeilijker te rantsoeneren zijn dan taken op het gebied van activering en re-integratie.

Daarnaast wordt aangegeven dat uitkeringsgerelateerde zaken vaak prioriteit genieten. De invoering van de gezinsinkomenstoets⁵, bijvoorbeeld, wordt er binnen het Helmondse team Activering en Zorg verantwoordelijk voor gehouden dat de integrale klantbegeleiders momenteel niet aan hun rol van 'activeringsinterventionist' toekomen. Ook klanten spelen hier een rol, aldus een respondent: zij trekken aan de bel wanneer ze geen uitkering ontvangen, en niet wanneer ze geen activering ontvangen. Een respondent concludeert dan ook: 'doelmatigheid is een stiefkind'.

Met name in Tilburg geeft een aantal respondenten aan dat zij desalniettemin een voorkeur hebben voor het integraal werken – wellicht noemen zij dit expliciet omdat dit momenteel ter discussie staat in Tilburg. Deels heeft dat te maken met het feit dat men de combinatie van taken leuk vindt. Een ander argument is, dat men wanneer men op het vlak van re-integratie geen vooruitgang kan boeken, kan onderzoeken of er aan de inkomenskant wellicht aanleiding is om de uitkering te korten of stop te zetten.

6.4 Administratie

De medewerkers besteden doorgaans veel tijd aan administratieve werkzaamheden. Voor zover zij een aanduiding geven van het deel van hun werktijd dat ze aan administratie besteden, worden percentages van 40% tot 60% geregeld genoemd. Een aantal respondenten wijst erop dat de groei van de caseload die in diverse organisaties aan de orde is, automatisch tot een uitbreiding van administratief werk leidt. De programmamedewerkers in Helmond vormen de meest duidelijke uitzondering: zij besteden relatief weinig tijd aan administratie (10–15%). Een medewerker van Tilburg@Work geeft aan geacht te worden circa 20% van de tijd aan administratie te besteden. Net als het geval was bij de caseloads, zijn de cijfers rond administratiedruk moeilijk te vergelijken vanwege de verschillende taken van medewerkers. Zo

⁵ De interviews vonden plaats vóór de val van het kabinet en het lente-akkoord.

wijzen medewerkers die verantwoordelijk zijn voor uitkeringsbeheer erop, dat dit veel administratie met zich brengt. Toch geven de cijfers die wij hebben geen aanleiding om te concluderen dat hoge administratiedruk vooral samenhangt met uitkeringsbeheer.

Administratie dient verschillende doelen. Het dient voor de medewerker om een dossier op te bouwen over de klant en relevante informatie vast te leggen. De één doet dat uitgebreider dan de ander: soms maakt men verslagen van elk gesprek met de klant, soms beperkt men zich tot aantekeningen. Dit kan ook voorkómen dat informatie opnieuw verzameld moet worden als klanten naar een andere medewerker worden overgedragen – al zagen we eerder dat diverse medewerkers liever hun eigen informatie verzamelen dan zich afhankelijk te maken van door anderen verzamelde informatie. Administratie is ook een bron van managementinformatie. Eén van de respondenten wijst erop, dat die ook van belang is om trajecten te kunnen evalueren en er de effectiviteit van vast te kunnen stellen. Een ander doel van administratie is verantwoording. Daaraan zitten verschillende aspecten: organisaties die in opdracht werken van sociale diensten moeten bepaalde informatie aanleveren aan hun opdrachtgever; en binnen sociale diensten moeten medewerkers eveneens informatie aanleveren dan wel registreren in systemen. Het is met name dit onderdeel van de administratieve taken waarover soms kritisch geoordeeld wordt, wellicht omdat het het meest onderhevig is aan verplichtingen. Wat overigens niet wil zeggen dat men deze administratieve taken altijd nutteloos vindt, integendeel.

Van de zijde van ‘opdrachtnemers’ (SW-organisaties en Fontys Actief) wordt erop gewezen dat zij contractueel bepaalde verplichtingen hebben die administratieve taken met zich mee brengen; een enkeling merkt op dat sociale diensten op dit punt hogere eisen zijn gaan stellen. Soms gaat het daarbij om het aanleveren van trajectplannen, maar het zijn vooral de periodieke tussenrapportages die de meest tegenstrijdige gevoelens opleveren. De frequentie waarmee deze rapportages moeten worden aangeleverd, varieert met de lengte van trajecten: soms moet dit wekelijks plaatsvinden, bij langere trajecten eens in de maand of eens in de drie maanden. Hoewel men het nut en belang van verantwoording onderstreept, wordt er toch ook kritiek op deze vorm van verantwoording afleggen gegeven. **Ten eerste is het tijdrovend, waardoor men minder tijd aan klanten kan besteden dan men zou willen – soms lost men dit op door aan de rapportages minder tijd te besteden dan nodig zou zijn.** Ten tweede wordt soms betwijfeld, of klantmanagers bij sociale diensten de rapportages wel lezen, en of het rapporteren niet deels een formaliteit is; van de kant van de klantmanagers hebben we overigens geen bevestiging van dit vermoeden vernomen. Ten derde lijkt de rapportagesystematiek gebaseerd te zijn op een combinatie van vertrouwen en wat we misschien ‘gepast wantrouwen’ kunnen noemen. Aan de ene kant is er een meer of minder expliciete afspraak tussen klantmanagers en re-integratiecoaches dat belangrijke zaken zo snel mogelijk – en niet pas ten tijde van de tussenrapportage – gemeld worden: dat dit daadwerkelijk gebeurt is een kwestie van vertrouwen. Een re-integratiecoach merkte in dit verband op dat soms na een telefonische melding ook nog een schriftelijke melding gedaan moet worden. Aan de andere kant zijn er de verplichte periodieke rapportages waarvan met name de re-integratiecoaches zich soms afvragen wat die nog voor nut hebben als belangrijke zaken toch al gemeld zijn. De optie om niet te rapporteren als men vindt dat er niets te rapporteren valt, is er niet. Een klantmanager geeft inderdaad aan dat de informatie in tussenrapportages soms al bekend is maar dat de informatie ook in het systeem moet worden ingevoerd. Hier is sprake van ‘gepast wantrouwen’: men moet hoe dan ook rapporteren, ook als er – in de ogen van de re-integratiecoaches – niets nieuws te melden valt, zodat er voor de sociale diensten een vast ijkpunt is om de voortgang in trajecten te kunnen monitoren.

Ook de klantmanagers hebben soms bedenkingen bij de administratieve druk die zij ervaren. Maar zij ervaren de druk op een andere manier dan de re-integratiecoaches. Waar voor de re-integratiecoaches het rapporteren de meeste administratieve werkdruk oplevert, ervaren de klantmanagers vooral het invoeren van de informatie, waaronder rapportages, in de systemen als druk. Herhaaldelijk wordt op dit gebied gevraagd om administratieve ondersteuning, zodat klantmanagers meer tijd voor klantencontact hebben. Klantmanagers geven niet aan het lezen van de rapportages als zodanig belastend te vinden. Een ander punt dat klantmanagers noemen betreft de systemen, die kennelijk niet altijd even goed werken en niet altijd even gebruikersvriendelijk zijn. In Helmond worden in dit verband nog twee andere punten genoemd: men werkt voor diverse gemeenten die soms andere systemen gebruiken; en er ontbreekt relevante informatie in het systeem zodat geregeld een inhaalslag moet worden gemaakt. Dat laatste merkt men in Helmond ook bij het uitvoeren van lijstwerk, bijvoorbeeld het zoeken van klanten die geschikt zouden kunnen zijn voor bepaalde vacatures of projecten.

Al met al lijkt het probleem van administratieve druk niet zozeer te liggen in het ervaren nut van de administratieve werkzaamheden (al speelt dat soms wel een rol), maar vooral in het feit dat administratieve taken ten koste gaan van wat één der respondenten de **core business** noemde: de feitelijke dienstverlening

aan klanten. De verzuchting van één der respondenten dat ‘verantwoordelijkheid belangrijker lijkt dan mensen plaatsen’, zal zeker voor meerdere collega’s herkenbaar zijn. In die zin is de vraag of een efficiëntere vormgeving van de administratie meer ruimte kan creëren voor de feitelijke dienstverlening, dus reëel.

6.5 Tijd en middelen

Tegen de achtergrond van wat hierboven is gezegd over caseload en administratieve druk zal het niet verbazen dat veel medewerkers aangeven ‘te weinig tijd’ te hebben om hun werk te doen zoals ze zouden willen. Werk- en tijdsdruk zijn voor velen dan ook een belangrijk knelpunt; de wens een lagere caseload en minder administratief werk te hebben wordt regelmatig geuit. Behalve gebrek aan tijd wordt door sommigen ook gewezen op gebrek aan middelen. Met name medewerkers die werken met activeringsklanten noemen dit punt. **In Tilburg bijvoorbeeld zijn dit jaar minder sociale activeringstrajecten ingekocht dan vorig jaar, waardoor meer op het bord van de medewerkers Basisdienstverlening zelf terecht komt. In Helmond is überhaupt geen geld voor de inkoop van sociale activeringstrajecten beschikbaar,** terwijl – zo merkt een programmamedewerker op – bepaalde door specialistische re-integratiebedrijven geboden dienstverlening wel goed voor klanten zou kunnen zijn. Zowel in Helmond als in Weert merkt men, dat de dienstverlening voor activeringsklanten zich transformeert tot basisdienstverlening plus doorverwijzing naar gemeentelijke organisaties. **Overigens is dat niet zonder problemen: die organisaties hebben vaak ook met budgetkortingen te maken, en met name voor begeleiding van klanten hebben ook die organisaties vaak de middelen niet.** De opdrachtnemers van re-integratietrajecten merken het tekort aan middelen vooral aan de aard van de trajecten die ze moeten verzorgen. Die worden vaak korter en meer op snelle uitstroom gericht. Zo heeft Tilburg@Work minder mogelijkheden om schakeltrajecten in te zetten die mensen op uitstroom naar werk moesten voorbereiden: die voorbereiding gebeurt nu parallel aan de bemiddeling naar werk. Bij Atlant noemt men het voorbeeld van een traject waar mensen vroeger minimumloon voor ontvingen maar waar ze nu met behoud van uitkering werken, hetgeen het motiveren van klanten lastiger maakt. Ook wordt tegenwoordig vaker gewerkt met een groepsaanpak in plaats van een individuele aanpak, omdat zo kosten gedrukt kunnen worden.

6.6 Sturing van medewerkers op resultaten

Met de medewerkers is gesproken over de vraag of zij individueel of in teamverband bepaalde resultaten dienen te behalen. De antwoorden op deze vraag leveren het beeld op dat er weliswaar meer met resultaatsturing wordt gewerkt, maar dat dit nog niet heel leidend is in het werk. Sommige respondenten weten bijvoorbeeld wel dat er resultaatafspraken zijn maar kennen ze niet, wat overigens niet hoeft te betekenen dat men niet resultaat- en uitstroomgericht werkt. Ook komt het voor dat respondenten uit een zelfde team verschillende soorten resultaten noemden; en soms werd er door respondenten gewezen op bepaalde resultaatafspraken die bij (andere) teams zouden bestaan zonder dat wij dat in gesprekken met respondenten uit die teams bevestigd kregen. Een respondent uit team Basisdienstverlening in Tilburg vertelde ons dat het een doelstelling is om jaarlijks alle klanten éénmaal te spreken, en een X-aantal klanten naar traject te leiden. Dat laatste is vooral een teamtarget, niet zozeer een individuele target. Plaatsing direct in vrijwilligerswerk telt niet mee: daarvoor zijn geen resultaatafspraken. Een andere respondent uit dit team bevestigde de plaatsingstarget, maar niet het streven om jaarlijks elke respondent éénmaal te spreken. In plaats daarvan noemde deze respondent als target om wekelijks één klant te spreken over sociale activering. Of dit nu wijst op onduidelijkheid over formele resultaatafspraken, of dat hier een verwarring heeft plaatsgevonden tussen formele targets en individuele resultaten die klantmanagers zichzelf stellen, is ons niet duidelijk. In de teams Werk hebben medewerkers een uitstroomdoelstelling: die kan zowel via doelmatigheid als via rechtmatigheid gerealiseerd worden. Twee respondenten uit deze teams noemden een target van 30, die door één nog gespecificeerd werd: 20 klanten uitstroom naar werk, 10 klanten uitstroom uit de uitkering via rechtmatigheid. Een andere respondent uit dit team wist van het bestaan van een target maar kende niet de hoogte ervan. De directeur van Atlant meldde ons dat medewerkers een managementcontract hebben waarin verplichtingen in doelstellingen en omzet zijn benoemd. Van de Atlantmedewerkers vertelde een respondent dat een bepaald percentage trajecten succesvol moet worden afgerond. Een andere respondent meldde dat bij de diagnosetrajecten geen target geldt, anders dan dat elk traject in een advies moet resulteren aan de opdrachtgever. Een medewerker van Tilburg@Work gaf aan sterk gestuurd te worden op plaatsing, al dan niet duurzaam. Volgens de manager van Tilburg@Work wordt echter niet met plaatsingsresultaten op team- of individueel niveau gewerkt. Bij De Risse lijken er geen harde resultaatafspraken te zijn, anders dan dat binnen de termijn moet worden voldaan aan de opdracht die de opdrachtgever heeft verstrekt. Volgens een respondent van Atlant hebben medewerkers van team Werk in Helmond een uitstroomtarget, maar door respondenten uit dit team werd dit niet bevestigd. Wel bespreken medewerkers van dit team

behaalde resultaten met hun leidinggevende. Een integrale klantbegeleider uit team Activering en Zorg in Helmond gaf aan dat de programmamedewerkers ook targets hebben, al worden zij daar niet op afgerekend. Een ander gaf aan dat recentelijk is afgesproken dat integrale klantbegeleiders op jaarbasis een twintigtal klanten door moeten verwijzen naar een programmamedewerker, en een zelfde aantal zelf in begeleiding moeten hebben. Geen van de programmamedewerkers die wij gesproken hebben, heeft een target genoemd – wellicht omdat deze afspraken toen nog niet gemaakt waren. Bij de sociale dienst Weert zijn ons geen resultaatafspraken bekend.

Al met al lijkt er nog niet echt sprake van een ‘targetcultuur’ in de organisaties, en al helemaal niet van een cultuur waarbij men wordt ‘afgerekend’ op al dan niet behaalde resultaten. Voor zover met resultaten wordt gewerkt, worden deze wel besproken met leidinggevendenden, maar de respondenten geven aan dat wanneer men resultaten niet haalt en daarbij ‘een verhaal heeft’, er geen negatieve gevolgen voor de medewerkers zijn.

De meeste medewerkers geven aan dat de resultaatafspraken geen directe gevolgen hebben voor de eigen dienstverleningsactiviteiten. **Uitzondering was een medewerker van Tilburg@Work, die aangaf onder druk van het verhogen van plaatsingscijfers (voor de organisatie als geheel) meer gebruik te maken van ‘dagjeswerk’ en minder te letten op duurzaamheid van plaatsing.** Wel wordt een enkele keer genoemd dat collega’s zich door te behalen resultaten laten beïnvloeden, bijvoorbeeld door de aandacht te richten op klanten waarmee verwacht wordt dat de resultaten eenvoudiger te realiseren zijn, of door naar minder duurzame manieren om de resultaten te behalen te streven. **Medewerkers uit Tilburg wijzen er bijvoorbeeld op dat het relatief eenvoudig is om via rechtmatigheid over te gaan tot het beëindigen van de uitkering en zo dichterbij de target te komen; maar een dergelijke aanpak is weinig duurzaam omdat klanten snel weer opnieuw een uitkering aan zullen vragen.** Vanuit één der SW-organisaties wordt erop gewezen dat druk op sociale dienstmedewerkers om resultaten te behalen kan bevorderen, dat klanten vanuit de sociale dienst minder zorgvuldig worden doorverwezen. Deze uitspraken verwijzen naar meer algemene kanttekeningen die een aantal respondenten maakt bij het werken met resultaten. Volgens een aantal respondenten leidt het ertoe dat medewerkers ‘de krenten uit de pap’ pikken (men zou ook kunnen zeggen dat dit nu juist de bedoeling is, maar deze respondenten zien dat dus als een probleem). Anderen wijzen erop dat het tot minder aandacht voor duurzaamheid kan leiden. Zo wijst een medewerker uit Tilburg erop dat de organisatie duurzaamheid wel belangrijk zegt te vinden, maar het niet meet en er niet via resultaten op stuurt. Dit sluit aan bij een meer algemene kritiek op het werken met resultaten, namelijk dat het de aandacht focust op kwantiteit in plaats van op kwaliteit.



6.7 Het stellen van prioriteiten

Zoals uit het bovenstaande al duidelijk werd, zijn er diverse factoren die ertoe kunnen leiden dat medewerkers prioriteiten moeten stellen in hun werk: de caseload, de ervaren werkdruk door administratie of het hebben van taken rond uitkeringsverstreking en re-integratie/activering, en te behalen resultaten. Het stellen van prioriteiten kan verschillende vormen aannemen, maar leidt er vrijwel altijd toe dat sommige klanten veel aandacht krijgen en andere minder of geen. Wat daarbij opvalt is dat de behoeften van de klant zelf maar zelden als selectiecriteria worden genomen: prioriteiten worden doorgaans op andere gronden gesteld. Overigens is een aantal respondenten zich hier wel degelijk van bewust, en steekt het hen dat ze niet toekomen aan klanten die wel degelijk ondersteuning nodig hebben.

De meest genoemde prioriteit is om aan de relatief meest kansrijk geachte klanten binnen de caseload de meeste aandacht te schenken. Dit zien we bij medewerkers die werken met re-integratieklanten, maar ook bij medewerkers die werken met activeringsklanten komt deze prioriteitsstelling voor. Kansrijke groepen worden aangeduid als 'klanten die iets willen/kunnen', 'krenten in de pap', 'mensen die weinig hulp nodig hebben', 'klanten met mogelijkheden', 'gemotiveerde klanten' of 'klanten waarmee in korte tijd veel te bereiken' valt. Volgens een respondent wordt binnen een SW-organisatie onderscheid gemaakt tussen 'A-tjes, B-tjes en C-tjes', waarbij de 'A-tjes' het meest kansrijk zijn en de meeste aandacht krijgen. Een tweede soort prioriteitsstelling betreft, zoals we al zagen, het onderscheid tussen 'stille' klanten en 'klanten die het hardst roepen': 'stille' klanten krijgen minder aandacht. Men zou kunnen redeneren dat de behoefte van klanten hier wel leidend is: klanten die het hardst roepen zijn klanten die aandacht nodig hebben. Maar diverse respondenten geven aan dat dit niet noodzakelijkerwijs het geval is: klanten die de meeste aandacht vragen zijn niet per definitie klanten die de meeste aandacht nodig hebben – en het omgekeerde geldt eveneens.

Het derde type prioritering betreft uitkerings- versus re-integratiezaken. Zoals we zagen worden, als er een keuze moet worden gemaakt, uitkeringskwesties vaak geprioriteerd. Deze keuze wordt door de respondenten nog het meest als aansluitend bij de behoeften van de klant gezien: zij zijn van mening dat klanten er meer behoefte aan hebben dat hun inkomen op orde is, dan dat hun activering op orde is.

Hoofdstuk 7: Factoren van invloed op de dienstverlening: professionaliteit

In het vorige hoofdstuk gingen we in op kenmerken van de beleids- en organisatiecontext die van invloed zijn op de feitelijke dienstverlening voor re-integratie- en activeringsklanten. Natuurlijk oefent ook de professionaliteit van medewerkers zelf invloed uit op de dienstverlening. Nu verkeert de re-integratiedienstverlening wat dit betreft in een bijzondere situatie. Er is immers geen opleiding die specifiek gericht is op dit type dienstverlening, wat doorgaans wel als basis voor professioneel handelen gezien wordt. Ook op andere punten voldoet de re-integratieprofessie niet aan de 'traditionele' kenmerken van een professie: er is geen beroepsvereniging en er is nog maar nauwelijks een min of meer algemeen erkend, door wetenschappelijk onderzoek ondersteund en (onder andere door opleidingen) ontsloten kennisbestand waar professionals gebruik van kunnen maken in hun werk. Elders omschreven we klantmanagers en re-integratiecoaches daarom als professionals zonder professie: ze worden geacht professioneel te handelen, maar hun professie is nog volop in ontwikkeling.

Natuurlijk hebben de medewerkers in de meeste gevallen wel een professionele opleiding achter de rug. In die zin zijn ze dus wel opgeleid als professional. De vraag is echter of die opleidingen wel voldoende aansluiten bij wat tegenwoordig voor medewerkers in de re-integratiedienstverlening van belang wordt geacht. Er is nog volop discussie over wat nu eigenlijk de kerncompetenties, -vaardigheden en -kwaliteiten van medewerkers in de re-integratie moeten zijn. Wat daarbij bovendien een rol speelt is, zoals we in het voorgaande hebben gezien, dat het beroep van de re-integratieprofessional vele gezichten heeft, die voorts door de tijd door beleids- en organisatiekeuzes regelmatig veranderen. Men werkt met verschillende groepen klanten, krijgt te maken met uiteenlopende typen problemen, vervult uiteenlopende rollen (denk aan ons onderscheid tussen interventionisten, regisseurs, netwerkers), heeft op verschillende manieren te maken met werkgevers en werkgeversgerichte dienstverlening, enzovoort. In onderstaande tabel zien we dat de medewerkers die wij gesproken hebben een zeer diverse opleidingsachtergrond hebben.

Tabel 3. Opleidingsachtergrond van de respondenten in de uitvoering

Opleiding	Sociale Dienst-medewerkers	Medewerkers SW en Fontys Actief	Totaal
HBO sociaal-juridische dienstverlening	3	0	3
HBO sociaal-maatschappelijke dienstverlening, maatschappelijk werk, Sociale Akademie	7	0	7
HBO Personeel en Arbeid, HBO Arbeidspsychologie, Akademie Mens en Arbeid	3	9	12
Universiteit psychologie	0	1	1
Universiteit Economie, Bedrijfskunde	2	0	2
Diverse MBO	2	1	3
Diverse HBO	2	1	3

Uit de tabel valt duidelijk af te lezen dat hoewel de opleidingen van de respondenten over de hele linie divers zijn, het dominante opleidingsprofiel van sociale dienstmedewerkers duidelijk afwijkt van dat van medewerkers van SW-organisaties en Fontys Actief. Hebben de eersten vooral een opleidingsachtergrond in de sociale en maatschappelijke dienstverlening, medewerkers van de SW-organisaties en Fontys Actief hebben overwegend een achtergrond in personeelswerk en Human Resource Management. In hoeverre dit beeld regio-specifiek is of ook landelijk geldt, kunnen we op basis van ons onderzoek niet zeggen.

In dit hoofdstuk zullen twee thema's centraal staan: enerzijds hoe de medewerkers zelf tegen de professie re-integratiedienstverlening aankijken; anderzijds in hoeverre in de ogen van de medewerkers gewerkt wordt aan verdere professionalisering van de dienstverlening.

7.1 Professionaliteit

In de gesprekken met de medewerkers kwam een aantal kenmerken van de professie naar voren. Ten eerste wijst een aantal medewerkers erop dat het vak niet eenduidig is en nog niet is uitgekristalliseerd,

en dat men dus nog zoekende is naar wat het vak eigenlijk inhoudt – voor een aantal van hen maakt dit het werk nu juist aantrekkelijk. Een onderdeel daarvan is de vraag, waar de grenzen van het vak en van de verantwoordelijkheid van medewerkers liggen. Een medewerker noemt als voorbeeld een klant met straatvrees die niet alleen naar de GGZ durfde te gaan. De GGZ op haar beurt neemt geen initiatief als de klant niet zelf komt. Deze medewerker heeft de klant begeleid naar de GGZ. Met de leidinggevende kreeg deze medewerker vervolgens een **discussie over de grenzen tussen re-integratie en hulpverlening**. De leidinggevende stond op het standpunt dat deze grens was overschreden. De medewerker beaamde dit maar moest tegelijkertijd vaststellen dat niemand anders dit probleem oppakte. Ook andere medewerkers noemen voorbeelden waaruit blijkt dat soms niet duidelijk is waar de dienstverlening op dient te houden. Er is sprake van een afbakeningsvraagstuk: wat valt nog wel onder re-integratie en activering, en wat niet. **Met name de grens met hulpverlening, én de grenzen die men moet trekken bij het actief toeleiden van klanten naar passende hulpverlening, stellen medewerkers nog wel eens voor dilemma's**. Dit afbakeningsvraagstuk maakt het ook moeilijk om te beoordelen of men een 'goede professional' is: er zijn immers geen eenduidige richtlijnen om dat te bepalen. Althans: geen eenduidige **professionele** richtlijnen: zoals we hierboven zagen stelt de **organisatie** soms wel grenzen, maar die hoeven niet noodzakelijk parallel te lopen met wat medewerkers vanuit een professionele invalshoek als grenzen zien. Sommige medewerkers pleiten op dit punt voor een duidelijker visie van de kant van gemeente en politiek. Tegelijkertijd wordt er ook tegen gewaarschuwd om met dit soort kwesties om te gaan door zaken dicht te regelen. Een medewerker geeft aan er moeite mee te hebben als dat collega's de mogelijkheid zou bieden om te zeggen 'het traject is fout gegaan, maar ik heb volgens de regels gehandeld'. Dit laatste citaat wijst op een tweede punt. De meeste respondenten geven aan er weinig problemen mee te hebben verantwoording af te leggen over hun handelen; sommigen bepleiten in dit verband een meer 'commerciële' houding van uitvoerenden. Maar het citaat laat ook zien dat verantwoording afleggen op verschillende manieren kan plaatsvinden: met een beroep op regels, met een beroep op de professionaliteit van de beslissingen die medewerkers hebben genomen, of – zoals we in het vorige hoofdstuk zagen – in termen van behaalde resultaten. In zijn algemeenheid lijkt men niet negatief te staan tegenover het verantwoorden in termen van behaalde resultaten, maar waar het behalen van bepaalde resultaten in botsing komt met professionele normen, die dus niet eenduidig gedefinieerd zijn, ontstaat er wel een spanning: denk bijvoorbeeld aan het eerder genoemde voorbeeld van duurzaamheid van plaatsing, of het feit dat resultaten nadruk leggen op kwantiteit in plaats van kwaliteit. Die spanning ontstaat er ook, zoals we reeds zagen, wanneer verantwoording afleggen en het werk dat daarmee gepaard gaat een in de ogen van respondenten te groot beslag op de werktijd gaat leggen. Kortom: professionaliteit en verantwoording afleggen worden niet als tegenstrijdig gezien, maar kunnen wel op gespannen voet met elkaar staan. Een derde kenmerk van professionaliteit dat herhaaldelijk genoemd wordt, is dat het gaat om mensenwerk. Een respondent zegt zelfs, dat je als uitvoerende het 'instrument' bent in het werk. Daarmee geeft men aan, dat de eigen persoonlijkheid niet kan worden uitgeschakeld, en altijd een rol in contacten met klanten speelt. Hoe streng men is en hoeveel men van klanten door de vingers ziet zijn in dat verband de meest genoemde voorbeelden. Regels, formele inkadering van het werk noch methodisch werken kunnen de rol van de persoon van de medewerker in de dienstverlening buiten spel zetten, zo menen diverse medewerkers. Toch is er ook een aantal medewerkers dat hierin een probleem ziet. Zij zijn van oordeel dat medewerkers hun eigen normen en (voor)oordelen soms een te grote rol laten spelen in de benadering van en omgang met klanten. Daarnaast zagen we eerder dat medewerkers zich soms zorgen maken over de gelijke behandeling van klanten. Om kunnen gaan met diversiteit en dynamiek is een vierde kenmerk van de professionaliteit van re-integratiemedewerkers. Diversiteit verwijst natuurlijk vooral naar de klanten, maar ook naar de rol en werkzaamheden van de professional die niet altijd dezelfde zijn, en naar het landelijk en gemeentelijk beleid dat soms om verschillende aanpakken voor verschillende klantgroepen vraagt. Dynamiek is daar nauw mee verbonden: beleid, organisaties en inhoud en organisatie van dienstverlening wijzigen voortdurend, en daarmee ook het werk, de verantwoordelijkheden en de benodigde professionaliteit van de medewerkers. Overigens zijn ook de kenmerken van de klanten niet stabiel over de tijd, zodat ook op dat punt nieuwe eisen aan de professionaliteit kunnen worden gesteld. De toenemende schulden en psychische problematiek noemden we in dit verband eerder als voorbeelden. Een vijfde kenmerk van professionaliteit dat we hier willen noemen is vrijheid. Diverse medewerkers noemen dit als een essentiële voorwaarde om professioneel te kunnen handelen; tegelijkertijd is het een kenmerk dat in hoge mate bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van het werk. Medewerkers wijzen erop dat hun vrijheid onder meer is toegenomen door nieuwe vormen van kwaliteitscontrole, die nu nog slechts steekproefsgewijs plaatsvindt, al is dit soms (zoals bij de Tilburgse sociale dienst) verbonden aan de ervarenheid van de medewerker. Vrijheid wordt omschreven als 'zelfcontrole', werken op 'een eigen

eilandje’, ‘niet lastig worden gevallen’, een voorwaarde voor ‘creativiteit’. Het aantal medewerkers dat zich positief uitlaat over de vrijheid in het werk is dan ook beslist groter dan het aantal dat er kritische kanttekeningen bij plaatst. Die hebben dan vooral betrekking op de diverse werkwijzen van medewerkers die niet te herleiden zijn tot verschillen tussen klanten maar vooral het gevolg zijn van verschillen in ‘de persoon’ van de medewerker.

Tot slot merkt een aantal medewerkers op dat uitkeringsverstrekking en re-integratiedienstverlening verschillende vakken zijn. Waar men bij uitkeringsverstrekking vaak houvast kan vinden in wetten en regels, ontbreekt dat bij re-integratiedienstverlening grotendeels, wat het beroep in die zin ‘spannender’ maakt. Wie goed is in het één is dus niet vanzelfsprekend ook goed in het ander. Deze thematiek kwamen we eerder ook tegen toen een respondent de waarschuwing uitte dat men houvast in de re-integratiedienstverlening niet moet gaan zoeken in uitbreiding van het aantal regels.

7.2 Competenties

Verschillende respondenten hebben zich expliciet uitgelaten over de competenties die zij voor hun beroep van belang achten. Sociale en communicatieve vaardigheden worden daarbij het meest frequent genoemd. Het gaat dan om ruimte geven, stevig in je schoenen staan, inlevingsvermogen, betrokkenheid, respect, gelijkwaardigheid, geduld, mensen kunnen motiveren, contact kunnen leggen met klanten. Een aantal medewerkers tekent daarbij expliciet aan, dat deze vaardigheden ook van belang zijn in relaties met werkgevers. Meer op communicatie gerichte vaardigheden die genoemd worden zijn luisteren, kunnen communiceren op het niveau van klanten, en slecht nieuwsgesprekken kunnen voeren. Een derde type competenties heeft betrekking op reflexieve vaardigheden, zoals kritisch naar het eigen gedrag en eigen waarden en normen kunnen kijken, de eigen professionele grenzen kennen, zakelijk en privé kunnen scheiden en om kunnen gaan met teleurstellingen. In zekere zin kunnen we dit zien als competenties die ‘traditioneel’ worden gezien als belangrijke competenties voor beroepen in de (publieke) sociale dienstverlening. Tegelijkertijd wordt ook gewezen op competenties die relatief ‘nieuw’ zijn voor deze dienstverlening, en ook nog niet altijd volledig zijn uitgekristalliseerd, al was het maar omdat de professie als zodanig nog in ontwikkeling is. Te denken valt dan aan meer zakelijke of ‘commerciële’ competenties, zoals het onderhandelen met werkgevers, het inzicht hebben in belangen van werkgevers, het aanspreken van externe dienstverleners op de door hen geleverde dienstverlening, en dergelijke. **Nog het minst duidelijk gearticuleerd zijn de competenties van de ‘netwerkers’: nu wordt vooral gewezen op het inzicht hebben in de gemeentelijke sociale kaart, en het opbouwen en in stand houden van netwerken. Dit verwijst vooral naar de toelidingsrol die netwerkers vervullen. Zoals we zagen wordt ook het actiever opereren binnen netwerken als wenselijk gezien, maar dit gebeurt (nog) niet vaak en de daarvoor benodigde competenties zijn mede daarom ook nog minder duidelijk.**

Behalve deze competenties wordt gewezen op het belang van kennis en meer specifieke professionele vaardigheden, zoals psychische problematiek signaleren en weten hoe ermee om te gaan, wetenschappelijk diagnosticeren, klanten inzicht in zichzelf kunnen laten krijgen, en kunnen activeren en bemiddelen. Tot slot worden nog zaken als intuïtie, fingerspitzengefühl en onderbuikgevoel genoemd – zaken die wellicht niet direct als ‘competenties’ worden gezien maar wel wijzen op het belang van een zekere sensitiviteit en creativiteit in het werk. Opmerkelijk is dat vrijwel geen der respondenten expliciet wijst op inzicht in de effectiviteit van interacties en interventies als hen naar de voor het werk benodigde competenties gevraagd wordt. Hoewel de respondenten wel degelijk opvattingen hebben over ‘wat werkt’ in de dienstverlening, noemt geen van hen systematisch inzicht in ‘werkende mechanismen’ als competentie. Later in dit hoofdstuk komen we nog terug op het vraagstuk van effectiviteit.

Diverse respondenten vinden het lastig om de benodigde competenties te vertalen in een (bestaand) opleidingsprofiel. Sowieso wordt diverse malen opgemerkt dat ervaring in het werk zeker zo belangrijk is voor professionalisering als een opleidingsdiploma, hoewel een aantal respondenten wel aangeeft dat een HBO-denkniveau voor het werk belangrijk is. Ook wordt herhaaldelijk opgemerkt dat men het vak vooral heeft geleerd door **on the job** training, door cursussen of door de hulp van meer ervaren collega’s. Opmerkelijk is dat bijna de helft van degenen die een opleiding heeft in de sfeer van personeel en arbeid, erop wijst dat het werk om veel maatschappelijk werk kennis vraagt, wat vooral te maken heeft met de kenmerken van de klanten waarmee men werkt. Deze respondenten werken allen met re-integratieklanten. Wel geven zij aan dat hun opleidingsachtergrond een aantal positieve kanten heeft, zoals een meer zakelijke houding en kennis van opleidingen, bedrijven en beroepen. Omgekeerd zijn er nauwelijks respondenten met een opleiding in de sociale en maatschappelijke dienstverlening die verwijzen naar het belang van meer op personeel en arbeid gerichte kennis en competenties. Al geven ook zij aan dat zij een meer ‘zakelijke’ of ‘commerciële’ houding soms van belang achten: in relatie met klanten, in relatie

met werkgevers, in relatie met re-integratiebedrijven, en soms ook in de omgang met het eigen werk.

7.3 Aanzetten tot professionalisering van de re-integratiedienstverlening

In de interviews noemden de respondenten diverse initiatieven die in hun organisaties of door henzelf werden genomen om tot verdere professionalisering van de dienstverlening te komen. Het is onze indruk dat de SW-organisaties en Fontys Actief hierin al een langere traditie hebben en daarmee, algemeen gesproken, al meer een professionaliseringscultuur hebben geschapen dan de sociale diensten. Wat betreft initiatieven die door de medewerkers zelf worden genomen, lijkt het beeld zeer divers: sommigen zijn duidelijk meer gericht op het zelf nemen van initiatieven om kennis en kunde te ontwikkelen – het volgen van cursussen of een opleiding buiten de directe werksfeer, bijhouden van vakliteratuur – dan anderen. Het bestaan van een professionaliseringscultuur uit zich dus niet alleen in de wijze waarop ‘de organisatie’ het professionaliseringsproces ondersteunt en faciliteert, maar ook in de manier waarop medewerkers zelf zijn gericht op het op peil houden en ontwikkelen van hun professionaliteit.

In deze paragraaf bespreken we een aantal aspecten van het professionaliseringsproces die in de interviews met medewerkers aan de orde zijn geweest.

Intervisie en intercollegiaal overleg

Intervisie, als een vorm van min of meer gestructureerd en regelmatig overleg tussen uitvoerenden over het werk en over casuïstiek, wordt vaak als een voor professioneel werk kenmerkende praktijk gezien. Onze constatering over de verschillende mate waarin zich in sociale diensten, SW-organisaties en Fontys Actief een professionaliseringscultuur gevestigd heeft komt onder meer voort uit het feit dat intervisie in de sociale diensten minder ‘staande praktijk’ is. De SW-organisaties en Fontys Actief hebben vormen van regelmatige intervisie, al kan die verschillende vormen aannemen. Zo is bij de Risse sprake van geregeld overleg tussen trajectbegeleiders en werkleiders en bestaat er een plaatsingsoverleg. Bij Tilburg@Work is intervisie een meer recent fenomeen, en gekoppeld aan een nieuwe werkwijze waarin trajectbegeleiders, een werkcoach, een acquisiteur en een trainer een mentorgroep vormen die voor een groep klanten verantwoordelijk is. Ook bij Atlant vinden intervisiebijeenkomsten plaats. In de sociale diensten zijn overigens wel intervisie-initiatieven geweest, maar die zijn niet allemaal duurzaam gebleken. Zowel in Tilburg als in Weert hebben er intervisie-bijeenkomsten plaatsgevonden, maar die zijn na een tijdje gestopt. De respondenten noemen hier diverse redenen voor: de opkomst liep na verloop van tijd terug; intervisie is niet flexibel: wanneer je met een probleem zit wacht je niet op de volgende bijeenkomst; wisseling van teamleiders kan van invloed zijn op het belang dat aan intervisie wordt gehecht; reorganisaties, onrust en bezuinigingen verminderen de aandacht voor intervisie; de intervisie werd na verloop van tijd minder inspirerend. Tegelijkertijd zien we ook nieuwe initiatieven, bijvoorbeeld in Helmond waar de programmamedewerkers ‘workload-overleg’ hebben en waar gesproken wordt over het starten van een ‘caseloadoverleg’ tussen klantbegeleiders en programmamedewerkers. Dit moet ook de doorverwijzing van klantbegeleiders naar programmamedewerkers verbeteren: programmamedewerkers hebben nog wel eens de indruk dat klanten door klantbegeleiders ‘over de schutting gegooid’ worden. Eén van de klantbegeleiders wijt dit aan de drukte op het gebied van uitkeringen.

Naast het min of meer geformaliseerde overleg in de vorm van intervisie, zijn er ook meer informele contacten tussen collega’s onderling, en soms ook tussen medewerkers en coaches, kwaliteitsmedewerkers of leidinggevenden. De onderwerpen die besproken worden in formeel of informeel overleg raken veelal de kern van het werk. Het kan gaan om individuele klanten waarmee men moeilijkheden ondervindt, maar ook algemenere thema’s komen aan de orde, zoals waar de grenzen liggen van de dienstverlening, en hoe lang men door moet gaan met het verlenen van diensten aan klanten waarmee moeilijk snelle successen te behalen zijn.

Protocollen en instrumenten

Eerder zagen we dat er vooral in de diagnose/assessment een tendens is om meer systematisch te werken, met behulp van diagnose-instrumenten of protocollen en, in de SW-organisaties, door de diagnose op een bepaalde manier vorm te geven via een combinatie van gesprekken en praktijkassessment. Hoewel niet alle respondenten zich over het gebruik van protocollen en instrumenten hebben uitgelaten, valt wel op dat bij sociale dienstmedewerkers de meeste weerstanden en bedenkingen lijken te bestaan. Voor zover verwoord zitten die op twee punten. Allereerst bestaan verschillende opvattingen over welke zaken van belang zijn om uit te vragen bij klanten: standaardisatie maakt het moeilijker de eigen voorkeuren te volgen. Daarnaast hebben respondenten voorkeur voor een ‘open gesprek’ met klanten, waarin ze meer door kunnen vragen en meer diepgang kunnen bereiken dan in het werken met een standaard vragenlijst, vooral als die via de

computer moet worden afgenomen. Naast meer inhoudelijke bezwaren hebben wij de indruk, al wordt dat meestal niet geëxpliciteerd, dat medewerkers protocollisering, standaardisering en het werken met instrumenten ook als een aanslag op en inperking van hun handelingsvrijheid ervaren. Bij SW-organisaties lieten respondenten zich nauwelijks uit, ook niet in negatieve zin, over gebruikte methoden bij de diagnose. Eén van de weinige SW-medewerkers die zich op dit punt uitsprak gaf aan, dat ze de resultaten van het diagnose-instrument combineert met de resultaten van het gesprek dat ze met klanten voert. Zij zag beide als complementair: 'het instrument levert ja/nee antwoorden op, het gesprek verwerft inzicht in het hoe en waarom'.

Ook al zijn protocollen en instrumenten schaars, zeker wanneer we afzien van de diagnose, zijn er wel diverse medewerkers die – zij het op individueel niveau – vormen van methodisch werken hanteren. Zij maken gebruik van bepaalde methodieken of technieken die zij in hun opleiding of tijdens cursussen hebben geleerd, of hebben eigen aanpakken ontwikkeld op basis van eigen inzichten. Dit 'geïndividualiseerd methodisch werken' is het sterkst bij de sociale diensten, en minder sterk – maar zeker niet afwezig – bij de SW-organisaties. Bij Fontys Actief lijkt het meest sprake te zijn geweest van een binnen de organisatie als geheel ontwikkelde en gedeelde vorm van methodisch werken.

Leren, ontwikkelen en ondersteuning

Het is niet eenvoudig om een algemeen beeld te schetsen van hoe medewerkers leren en zich ontwikkelen, en van de steun die ze daarbij vanuit de organisatie ervaren. Eerder al zagen we dat sommige medewerkers zich actiever lijken op te stellen in het leren en zich ontwikkelen dan anderen. Ook lopen de behoeften van medewerkers uiteen: waar een paar medewerkers aangeven weinig ondersteuning te krijgen en dat 'heerlijk' te vinden of geen behoefte te hebben aan 'een coach die met mij meekijkt', hebben anderen juist meer behoefte aan ondersteuning via intervisie, cursussen, inwerken of het ontwikkelen van vormen van methodisch werken. Tegelijkertijd geeft iedereen wel aan in het werk te leren en zich te ontwikkelen, met name door ervaring op te doen, en door formeel of informeel overleg en 'sparren' met collega's, coaches, kwaliteitsmedewerkers en soms ook leidinggevendenden. Over de rol van leidinggevendenden is men overigens niet eensgezind. Sommigen ervaren de leidinggevendenden als coachend en begripvol voor de dilemma's en problemen waar men in het werk tegen aanloopt. In een aantal gevallen wordt ook aangegeven dat leidinggevendenden suggesties van medewerkers oppakken en tot uitvoering proberen te brengen. Maar er klinken ook kritische geluiden. Een paar respondenten is van mening dat medewerkers te weinig 'los' worden gelaten en dat het management teveel 'regie' wil blijven voeren in de huidige (moeilijke) omstandigheden. Ook wordt aangegeven dat op beleids- en managementniveau doelstellingen worden geformuleerd, bijvoorbeeld over uitstroombelangen, waarvan men vindt dat die te weinig in overleg met de uitvoering op realiteitswaarde worden getoetst.

In termen van meer 'geïnstitutionaliseerde' mogelijkheden voor leren en ontwikkelen zagen we al dat de organisaties in uiteenlopende mate gebruik maken van (formele) intervisie, en daarnaast ook vaak gebruik maken van coaches of kwaliteitsmedewerkers. In Tilburg wordt voor nieuwe medewerkers een leerpool georganiseerd. Eén van de medewerkers wijst erop dat in de optiek van deze respondent tijdens de leerpool relatief weinig aandacht bestond voor specifieke activerings- en re-integratiezaken: het accent lag op wets- en beleidskennis, werkprocessen, integriteit, agressietraining. Meer in algemene zin lijken sociale diensten – om begrijpelijke redenen – meer dan SW-organisaties in hun scholings- en trainingsaanbod voor medewerkers het lastig te vinden een balans te vinden tussen aandacht voor wet- en regelgeving enerzijds, en op activering en re-integratie gerichte scholing anderzijds.

Effectiviteit en inzicht in 'wat werkt'

Respondenten houden er diverse opvattingen op na over wat effectief is en wat werkt in de dienstverlening. We hebben daar al diverse voorbeelden van gezien: 'werk en inkomen samen bevordert effectiviteit'; 'een gedegen intake en diagnose versterkt effectiviteit'; 'je klanten goed kennen bevordert effectiviteit'; 'intrinsieke motivatie bevordert effectiviteit'; 'vroeg starten met activeren/re-integreren bevordert effectiviteit'; 'stapje voor stapje zetten, mensen zelf met oplossingen laten komen, dat werkt'; 'werkdruk belemmert effectiviteit' – en zo zijn nog talrijke voorbeelden te noemen. In die zin is het denken in termen van effectiviteit en 'wat werkt' geen vreemd fenomeen voor de medewerkers. Wel wordt de opmerking gemaakt dat een discussie gevoerd moet worden over wat men nu precies onder effectiviteit verstaat: gaat dat alleen over de bijdrage van dienstverlening aan plaatsing, of spelen ook andere resultaten daarbij een rol? Zoals een medewerker aangeeft: 'Ik zou willen dat als mensen stappen zetten, dat dat ook als resultaat wordt gezien. En niet alleen die stomme streepjes voor een dag werken'. Deze discussie over wat wel en niet als resultaat telt, en over het belang van tussentijdse resultaten naast eindresultaten, is natuurlijk nauw verbonden met die over resultaatafspraken waaraan organisaties, teams of

medewerkers moeten voldoen (zie het vorige hoofdstuk).

Tegelijkertijd kunnen we vaststellen, dat veel van de opvattingen over effectiviteit voornamelijk voort lijken te komen uit eigen ideeën over én eigen ervaringen met het werk. Met name dat laatste kan een aanzet bieden tot meer systematisch inzicht verwerven in effectiviteit: zoals een respondent het verwoordde, kan ervaringsleren ertoe leiden dat bepaalde patronen aan de dag treden. Toch ontbreekt dat systematisch inzicht grotendeels. Er is vrijwel geen bewijs beschikbaar om de praktijktheorieën over wat effectief is en 'wat werkt' te kunnen toetsen. Wel bestaat soms enig inzicht in resultaten, maar dan vooral op managementniveau, al zijn er medewerkers die zelf proberen om resultaten bij te houden. Maar resultaten op zich laten zich nog niet makkelijk interpreteren in termen van wat nu wel en niet effectief in de dienstverlening is. Desalniettemin is het aantal medewerkers dat dit gebrekkig systematisch inzicht in effectiviteit en 'wat werkt' problematiseert, klein. Zo merkt een medewerker op dat er veel beter geregistreerd moet worden wil men überhaupt iets zinnigs over effectiviteit kunnen zeggen. Een ander merkt op dat 'vernieuwingen' vooral ad hoc plaatsvinden: 'Er wordt nooit gezegd: dit moeten we nooit meer doen want het kostte veel geld en had geen nut'. Maar zij zijn uitzonderingen. Voor de meesten vormen het eigen 'geloof', de eigen ervaringskennis of de eigen intuïtie voldoende en afdoende 'bewijs' dat een bepaalde aanpak al dan niet werkt. Overigens bespeurden we bij de respondenten enige scepsis over effectiviteitsonderzoek: enerzijds vanwege de al genoemde discussie over de verschillende definities die men aan 'resultaat' kan geven (wat 'werkt' om het ene resultaat te behalen hoeft dat nog niet te doen bij een ander resultaat), anderzijds vanwege het feit dat wat voor de ene klant werkt nog niet voor de andere klant hoeft te werken.

Hoofdstuk 8: Versterkers van professionaliteit

In dit laatste hoofdstuk geven we een aanzet tot de formulering van een aantal versterkers gericht op een optimalisering van de re-integratiedienstverlening voor bijstandafhankelijken met een grote of zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij sluiten we vanzelfsprekend aan bij de in de voorgaande hoofdstukken gepresenteerde onderzoeksresultaten. Bij het formuleren van versterkers bouwen we deels voort op suggesties die respondenten hebben gedaan; al zullen we soms ook gemotiveerd afwijken van voorstellen die respondenten gedaan hebben. Alvorens tot de formulering van versterkers over te gaan, willen we drie overwegingen meegeven.

Ten eerste kunnen we niet met harde gegevens onderbouwen dat de voorgestelde versterkers daadwerkelijk bij zullen dragen aan de effectiviteit van dienstverlening. In die zin gaat het niet om **bewezen** versterkers. Wel menen we te kunnen onderbouwen waarom de versterkers bij kunnen dragen aan een optimalisering van de dienstverlening. Desalniettemin zal het niet verbazen dat we het punt van **bewezen effectiviteit** tot één van de versterkers zullen benoemen: het systematischer inzicht verwerven in de effecten van ingrepen in beleid, organisatie en uitvoering lijkt ons een prioriteit van de eerste orde. Wanneer organisaties besluiten om bepaalde versterkers te introduceren, kan bij het uitwerken van implementatieplannen aandacht besteed worden aan inzichten uit bestaande onderzoeken over die versterkers.

Ten tweede zien we het optimaliseren van de dienstverlening als een gezamenlijke opgave van de bij de dienstverlening betrokken organisaties. In ons onderzoek gaat het dan om sociale diensten en SW-organisaties. Op dit punt sluiten we ons niet aan bij de opmerkingen van een aantal klantmanagers dat de dienstverlening net zo goed, en misschien wel beter, door sociale diensten verzorgd kan worden. In een tijd van bezuinigingen zijn dergelijke uitspraken ongetwijfeld begrijpelijk; en er zullen zeker voorbeelden gegeven kunnen worden van gevallen waarin sociale diensten daadwerkelijk betere dienstverlening leverden dan gecontracteerde dienstverleners. Desalniettemin lijkt dit ons als algemene stelregel niet houdbaar. Zowel in sociale diensten als in SW-organisaties is in de loop der jaren veel – deels overlappende, deels complementaire – expertise opgebouwd rond re-integratiedienstverlening. Voor het optimaliseren van de dienstverlening is allereerst de vraag van belang, welke expertise daarvoor noodzakelijk is; en vervolgens de vraag, waar die expertise voorhanden is. Dat in het aanboren van de benodigde expertise zowel sociale diensten als SW-organisaties en hun medewerkers van belang zijn, staat voor ons vast.

Ten derde een opmerking over middelen. Het is verleidelijk – en diverse respondenten hebben het ook bepleit – om als versterker te wijzen op het belang van uitbreiding van middelen voor de re-integratiedienstverlening. Wij zullen dat niet doen, hoe wenselijk we het misschien ook vinden. Ons startpunt in dit hoofdstuk is dat ook zonder uitbreiding van middelen stappen genomen kunnen worden die aan een optimalere, efficiëntere en effectievere dienstverlening bij kunnen dragen. Dat een uitbreiding van middelen de dienstverlening nog optimaler, efficiënter en effectiever kan maken, zullen we niet ontkennen. Maar een noodzakelijke voorwaarde is het ons inziens niet.

Inhoud en organisatie van diagnose en assessment

Zoals we zagen zijn diagnose- en assessmentactiviteiten vaak sterk versnipperd, en vinden deze activiteiten op diverse momenten tijdens het dienstverleningsproces plaats, zij het soms met verschillende doelen en op verschillende manieren. Naar ons idee zou een goede diagnose aan de kop van het dienstverleningsproces bij kunnen dragen aan de verhoging van de kwaliteit en efficiëntie van de dienstverlening. Daarvoor moet wel aan een aantal voorwaarden voldaan zijn. Zo moet de diagnose de inzichten opleveren die de uitvoerenden van belang achten: anders is de kans groot dat men toch weer eigen diagnoseactiviteiten uit gaat voeren omdat men van oordeel is dat de diagnoserapportage aan de start van de dienstverlening onvoldoende houvast biedt. Bovendien is de wijze waarop de diagnoserapportage wordt gesteld van belang: diverse respondenten ergerden zich nogal eens aan de ‘gekleurde’, ‘normatieve’ manier waarop informatie over klanten in rapporten en systemen wordt neergeschreven. Voorts is aandacht nodig voor de informatieoverdracht tussen de bij dienstverlening betrokken actoren die nu, zoals we hebben gezien, nogal eens te wensen overlaat.

Het ligt voor de hand om, aansluitend bij de huidige praktijk, in de diagnose onderscheid te maken tussen een lichtere en een zwaardere variant. Die laatste is vooral van belang voor klanten in een complexere situatie waar mogelijkheden en belemmeringen niet eenvoudig vast te stellen zijn. Waar bij de lichte variant wellicht volstaan kan worden met een gesprek in combinatie met een min of meer

gestandaardiseerd diagnose-instrument, zou van de zwaardere variant ook een praktijkassessment onderdeel uit kunnen maken. Zoals veel respondenten hebben aangegeven levert die vorm van diagnose veel inzicht op in de mogelijkheden en belemmeringen van klanten.

Ook een kwalitatief goede diagnose zal niet kunnen voorkomen dat de interpretatie van de resultaten ervan en de vertaling van die resultaten in de keuze voor een traject nooit een volstrekt eenduidig proces is. Om die reden kan het zinvol zijn om de trajectkeuze in overleg tussen medewerkers betrokken bij de diagnose en de trajectuitvoering tot stand te laten komen.

Diagnose en trajectkeuze

Een apart aandachtspunt betreft de vertaling van de diagnose naar een trajectkeuze. Zoals we zagen heeft de diagnose nu vaak primair de functie van het 'leren kennen van de klant', en is ze minder exclusief gericht op het matchen van klant en trajectaanbod. De functie van de diagnose heeft ook consequenties voor de inhoud ervan. In het kader van het 'leren kennen van de klant' kan men een brede diagnose ontwikkelen, afhankelijk van de leefgebieden, vaardigheden en belemmeringen die men in kaart wil brengen. Staat de match centraal, dan wordt de diagnose primair ingekleurd door het in kaart brengen van die klantkenmerken die voor de trajectkeuze relevant zijn. Als er slechts één ongedifferentieerd traject beschikbaar is, is de diagnose erop gericht te bepalen of de klant wel of niet geschikt is voor het betreffende traject. Naarmate het trajectaanbod breder is, of er meer ruimte is voor individualisering in trajecten, zal ook de diagnose uitgebreider dienen te zijn.

Naar ons idee kan de diagnose effectiever en efficiënter worden gemaakt door het doel ervan, en de consequenties die dat heeft voor de inhoud van de diagnose, te verduidelijken. Naar ons idee kan het verhelderen van het doel van de diagnose de discussie over de inhoud ervan meer richting geven. Het kan ook verhelderen wat algemene onderdelen van de diagnose zijn, en welke delen lokaal maatwerk vereisen, omdat ze moeten worden afgestemd op het lokaal beschikbare aanbod.

Administratie en regisseren

Hoewel we geen metingen hebben verricht van de tijd die medewerkers aan verschillende bezigheden besteden, is in hun perceptie de tijd die wordt besteed aan administratie veel. De administratieve activiteiten die zowel bij opdrachtnemers als bij opdrachtgevers samenhangen met rapporteren en verantwoorden vormen daarvan een belangrijk deel. En hoewel niemand ontkent dat dossieropbouw en verantwoording – die beide nu eenmaal om administratieve activiteiten vragen – nuttig en noodzakelijk zijn, is de vraag wel gerechtvaardigd of hier verhoudingsgewijs niet té veel tijd aan besteed wordt. Zeker wanneer zou blijken – en ons onderzoek levert aanwijzingen in die richting – dat de (tussen)rapportages vooral verantwoordingsdoelen dienen omdat ze maar zelden tot bijstelling van of ingrijpen in trajecten leiden. Ook al, omdat belangrijke ontwikkelingen doorgaans toch wel uitgewisseld lijken te worden tussen re-integratiecoaches en klantmanagers.

Tegen deze achtergrond lijkt een kritische analyse van de administratieve activiteiten (en dan met name die welke samenhangen met rapporteren en het invoeren van informatie in systemen) en hun bijdrage aan de kwaliteit van de dienstverlening wenselijk. Want hoewel administratieve activiteiten wel degelijk aan de kwaliteit van dienstverlening bij kunnen dragen, is bij de huidige omvang van die activiteiten de vraag op zijn plaats of ze niet teveel ten koste gaan van het daadwerkelijk klantencontact.

Samenwerking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers

Door de respondenten wordt er herhaaldelijk op gewezen dat voor een soepele voortgang van trajecten samenwerking en afstemming tussen klantmanagers en re-integratiecoaches van belang is. Tegelijkertijd wordt daarin ook een aantal knelpunten genoemd. We gingen al in op de rapportages. Een ander punt sluit aan bij de diagnose, en betreft de doorverwijzing van opdrachtgever naar opdrachtnemer. Zoals we zagen kunnen bij die doorverwijzing problemen ontstaan. 'Koude' doorverwijzingen kunnen vertraging veroorzaken, als klanten zich niet aanmelden bij de opdrachtnemer. Bovendien kan er onenigheid ontstaan over de adequaatheid van de doorverwijzing: opdrachtnemers kunnen van oordeel zijn dat doorverwezen klanten geen geschikt aanbod gedaan kan worden. Hieronder kunnen zowel onenigheid over de diagnose zelf als over de consequenties van de diagnose voor het trajectaanbod schuilgaan.

Aansluitend op wat we eerder zeiden over diagnose aan de poort en het betrekken van trajectuitvoerders bij de trajectkeuze op basis van de diagnose, zou kunnen worden overwogen om dit ook te doen indien externe aanbieders trajecten uitvoeren. Onenigheid over de match tussen klant en traject kan dan tijdig gesignaleerd worden en mogelijk worden opgelost zodat het 'schuiven' met klanten zoveel mogelijk beperkt wordt. Mogelijk kan aan dit contactmoment ook een overdrachtsmoment worden verbonden, zodat een 'warme' overdracht van klanten plaatsvindt en vertraging bij de start van het traject kan worden voorkomen.

Dienstverlening voor activeringsklanten

De dienstverlening voor activeringsklanten richt zich in toenemende mate op de toeleiding van klanten naar lokale organisaties op het gebied van zorg en hulpverlening, vrijwilligerswerk, dag- en vrijetijdsbesteding en dergelijke. Om die reden hebben we de medewerkers die bij deze dienstverlening betrokken zijn, gekenmerkt als netwerkers. Naar ons idee verdient het aanbeveling om de rol van deze netwerkers nader uit te werken, vooral waar het de relatie met zorg en hulpverlening betreft. Zoals we hebben gezien bestaat deze rol momenteel (deels noodgedwongen) vooral uit doorverwijzen, maar leidt dit niet altijd tot effectieve dienstverlening. Als het uitgangspunt is dat uitvoerenden niet op de stoel van hulpverleners moeten gaan zitten, wat kan hun rol dan wel zijn?

Een mogelijkheid zou kunnen zijn om medewerkers een rol te geven in het leggen van verbindingen. Enerzijds gaat het dan om verbindingen tussen de klant en de hulpverlening. We hebben regelmatig geconstateerd dat doorverwijzen om uiteenlopende redenen niet altijd tot het gewenste resultaat leidt: de klant zet de stap naar de hulpverlening niet. Men kan hierin berusten vanuit het uitgangspunt dat dit de eigen verantwoordelijkheid van de klant is. Men kan ook redeneren dat in dergelijke gevallen een actievere rol van dienstverleners in het leggen van de verbinding tussen klant en hulpverlening wenselijk is. Daarmee gaat de medewerker nog niet op de stoel van de hulpverlener zitten, maar zet hij/zij zich wel in om het contact tussen hulpverlener en klant daadwerkelijk tot stand te laten komen. Anderzijds kan het gaan om het leggen van verbindingen tussen hulpverleners. Het vraagstuk van verkokerde hulpverlening is, zeker wanneer klanten in een situatie van multi-problematiek zitten, alom bekend. Mensen raken tussen de wal en het schip, worden van het kastje naar de muur gestuurd, of krijgen tegenstrijdige adviezen. De meeste respondenten hebben hier wel voorbeelden van meegemaakt. Medewerkers zouden de rol op zich kunnen nemen om de benodigde of betrokken hulpverleners bij elkaar te brengen. Niet om hen te vertellen wat ze moeten doen: daarvoor hebben ze de expertise niet, en bovendien kan met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden aangenomen dat hulpverleners die rol niet zouden accepteren. Wel kunnen medewerkers door het samenbrengen van hulpverleners afstemming, coördinatie en samenwerking bevorderen. Iets soortgelijks geldt voor de door een paar respondenten genoemde wens om aan sommige klanten een 'buddy' te kunnen verbinden. In onze optiek is het niet de taak van activeringsmedewerkers om de rol van buddy op zich te nemen, maar kunnen ze wel initiatieven nemen die ertoe leiden dat een buddy beschikbaar komt.

Samenvattend gaat het er bij activeringsnetwerkers dus niet alleen om dat doorverwezen wordt naar het netwerk van zorg en hulpverlening. Het gaat er ook om eraan bij te dragen dat zorg en hulpverlening daadwerkelijk benut worden door klanten, en het gaat om beïnvloeding van het netwerk teneinde tot afstemming in de dienstverlening te komen.

Van 'faith-based' naar 'evidence-based' dienstverlening

In het domein van de re-integratiedienstverlening worden op beleids-, organisatie- en individueel niveau voortdurend beslissingen genomen die meer of minder vergaande consequenties hebben voor de dienstverlening. Hoewel deze beslissingen vaak worden gelegitimeerd met een verwijzing naar het streven om de dienstverlening te verbeteren en effectiever te maken, wordt maar zelden systematisch onderzocht of dit ook daadwerkelijk het geval is. Re-integratiedienstverlening is meer 'faith-based' dan 'evidence-based'.

Ook binnen de onderzochte uitvoeringsorganisaties is nog nauwelijks sprake van een op het verwerven van inzicht in effectiviteit gerichte cultuur – nog afgezien van hoe men effectiviteit precies zou willen definiëren en welke resultaten men daarbij op het oog heeft. Weliswaar is er in toenemende mate sprake van resultaatsturing van opdrachtnemers en medewerkers, maar inzicht in resultaten zegt op zich nog weinig over welke interventies en aanpakken nu wel of niet effectief zijn.

Natuurlijk zijn uitvoeringsorganisaties geen onderzoeksinstituten, en begrensd in hun mogelijkheden om systematisch inzicht te verwerven in effectiviteit en werkzame mechanismen. Bovendien ligt hier ook een taak voor landelijke organisaties, zoals het Ministerie, Divosa, Cedris, SBCM en dergelijke. Toch kunnen uitvoeringsorganisaties wel iets doen. Ten eerste kunnen zij systematischer gegevens verzamelen aansluitend bij de beoogde resultaten van de dienstverlening. Als beoogd wordt om re-integratieklanten 'duurzaam te plaatsen op de arbeidsmarkt' terwijl geen gegevens over duurzame plaatsing beschikbaar zijn, dan kan men deze doelstelling niet evalueren en al helemaal niet vaststellen wat wel en niet bijdraagt aan het realiseren van een dergelijke doelstelling. Voor activeringsklanten geldt hetzelfde: als men beoogt met activering om activeringsklanten stappen vooruit op de participatieladder te laten zetten zonder met enige regelmaat de positie van klanten op de participatieladder vast te stellen, is het onmogelijk om iets te leren over de resultaten van de dienstverlening en over de effectiviteit ervan. Ten tweede kan men gebruik maken van de in de uitvoeringspraktijk al aanwezige diversiteit in aanpakken, en leren van die diversiteit:

er zijn verschillende werkgeversbenaderingen, verschillende klantbenaderingen, verschillende manieren om invulling te geven aan de 'eigen verantwoordelijkheid' van klanten, enzovoorts. Door behaalde resultaten te koppelen aan verschillende, reeds in praktijk bestaande aanpakken kan een begin gemaakt worden met het verwerven van inzicht in welke aanpakken meer of minder succesvol zijn. Ten derde zal kennis over resultaten en over meer of minder effectieve aanpakken binnen de organisaties breed gedeeld moeten worden. Immers, dit soort kennis is niet alleen van belang voor managementdoeleinden (inzicht in de prestaties van opdrachtnemers en medewerkers), maar is ook een noodzakelijke voorwaarde voor uitvoerenden om te leren en hun dienstverlening te optimaliseren.

Dit soort maatregelen leidt natuurlijk niet automatisch tot optimalisering van de dienstverlening. Maar het helpt wel om voorwaarden te creëren om zo systematisch mogelijk inzicht in de resultaten en effectiviteit van dienstverlening te krijgen, en daarmee om het optimaliseren van dienstverlening tot een permanent (leer)proces te maken.

Nazorg

Eén van de vraagstukken waarbij inzicht in effectiviteit een belangrijke rol zou kunnen spelen betreft de inzet van nazorg. Diverse respondenten geven aan dat nazorg belangrijk kan zijn om plaatsing succesvol en duurzaam te maken. Daarnaast wordt aangegeven, dat nazorg ook kan voorkómen dat werkgevers negatieve ervaringen opdoen met klanten en daardoor mogelijk minder enthousiast worden om nieuwe klanten te plaatsen. Tegen de achtergrond van schaarse middelen rijst hier natuurlijk wel een dilemma: ligt de nadruk op het realiseren van zoveel mogelijk plaatsingen, of op **duurzame** plaatsingen? Immers, middelen die voor nazorg worden ingezet, kunnen niet worden gebruikt om het aantal plaatsingen te verhogen. Bovendien zagen we aan de hand van het Tilburgse voorbeeld dat hier ook financieringssystematieken een rol spelen. Klantmanagers en re-integratiecoaches streven bij voorkeur naar duurzame plaatsing, maar Tilburg@Work wordt niet uitsluitend op duurzame plaatsingen afgerekend. Uiteindelijk gaat het hier natuurlijk om een politieke afweging. Toch kan het zinvol zijn om na te gaan of nazorg, dan wel verschillende varianten van nazorg, lonen: leidt nazorg er daadwerkelijk toe dat plaatsingen duurzamer worden (en, als afgeleide doelstelling, dat werkgevers meer tevreden zijn)? Als dat het geval is, kan ook nog een volgende vraag worden opgeworpen: verdient nazorg zichzelf terug? Met andere woorden: hoe verhouden de uitkeringsbesparingen die met duurzame plaatsing worden gerealiseerd zich tot de investeringen in nazorg? Natuurlijk hoeft dit laatste niet doorslaggevend te zijn in beslissingen om nazorg al dan niet in te zetten. Maar in tijden van bezuinigingen zou het feit dat nazorg meer oplevert dan het kost wel een krachtig argument zijn om erin te investeren.

Rantsoeneren van dienstverlening?

Over de hele linie wijzen respondenten erop dat zij zich door schaarse tijd en middelen genoodzaakt zien om hun dienstverlening te rantsoeneren. Bij SW-organisaties kan dit de vorm aannemen dat men kritischer kijkt of doorverwezen klanten wel succesvol zijn te ondersteunen met de ingekochte dienstverlening. Dit leidt nog wel eens tot situaties, waarbij doorverwezen klanten weer worden terugverwezen. Bij de sociale diensten zien we, dat sommige klanten veel aandacht krijgen, andere minder, en nog weer andere nauwelijks of geen. Een andere aanpak is om korte programma's aan te bieden, zodat over een langere periode meer klanten in deze programma's kunnen participeren – al is nog onduidelijk welke resultaten met de korte programma's worden geboekt. Wat wel duidelijk is, is dat behoeften van klanten aan dienstverlening en de mogelijkheden van organisaties en medewerkers om die te leveren, op gespannen voet kunnen staan. En dat dit soort 'rantsoeneringsvraagstukken' met regelmaat op het bord van uitvoerend medewerkers liggen.

Kan hier, vanuit de optiek van optimalisering van dienstverlening, iets aan gedaan worden? Het 'schuiven' van klanten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zou kunnen worden verminderd door de kwaliteit van de doorverwijzing te verbeteren; hier gingen we al op in. Het voorkómen van het schuiven met klanten bespaart medewerkers tijd en klanten frustraties, en kan in die zin bijdragen aan optimalisering van dienstverlening. Het rantsoeneren van dienstverlening binnen sociale diensten is lastiger aan te pakken. Weliswaar zijn efficiencyslagen mogelijk waardoor meer klanten dienstverlening geboden kan worden, maar een sluitende aanpak waarbij **alle** klanten passende dienstverlening wordt geboden lijkt ons momenteel niet haalbaar. In die zin zijn slechts 'suboptimale' oplossingen mogelijk. Bovendien komt het definiëren van optimale dienstverlening in deze context het dichtst in de buurt van politieke keuzes. Bij de re-integratieklanten hebben gemeenten een dermate groot belang bij het bevorderen van de uitstroom dat het bevorderen van een focus op klanten met de meeste behoefte aan ondersteuning bij uitstroom in plaats van op klanten met het grootste uitstroompotentieel bijna tegennatuurlijk is. Wellicht is het wel mogelijk om althans enige ruimte te creëren voor het bieden van dienstverlening aan de meest schrijnende gevallen

onder de re-integratieklanten. Voor wat betreft de activeringsklanten is de schaarste aan tijd en middelen nog nijpender, al geldt tegelijkertijd dat gemeenten hier minder druk van financiële prikkels ervaren om hun beleidsruimte op een specifieke manier invulling te geven. Gemeenten kunnen er voor kiezen om hun dienstverlening te richten op de meest nijpende gevallen ('schaarste concentreren'), of juist inzetten op meer beperkte dienstverlening maar dan wel voor een grotere groep klanten ('schaarste verdelen'; de Helmondse aanpak is hiervan een voorbeeld).

Zelfsturing

Zelfsturing door klanten krijgt steeds meer aandacht in de re-integratiedienstverlening, en wordt door beleidsmakers gretig omarmd. Daar zit onmiskenbaar een bezuinigingselement in: er zijn minder middelen beschikbaar voor de dienstverlening en dus wordt meer aan klanten zelf overgelaten. Maar tegelijkertijd sluit het ook aan bij het belang dat zoals we zagen aan noties als zelfredzaamheid werd toegeschreven door de respondenten. Het verder uitwerken van het concept zelfsturing verdient dus niet alleen vanuit besparingsoverwegingen maar ook vanuit een methodische invalshoek aandacht. Daarbij zal ongetwijfeld een aantal dilemma's opdoemen. Allereerst tussen zelfsturing als bezuinigingsinstrument en als methodisch principe om de klant aan te spreken op diens zelfredzaamheid: beide motieven van zelfsturing zullen niet altijd tot dezelfde methodische uitwerking van zelfsturing leiden. Daarnaast hebben we gezien dat zelfredzaamheid niet altijd als een vanzelfsprekendheid beschouwd kan worden. Dat verwijst naar een ander dilemma: zelfredzaamheid en zelfsturing als startpunt van dienstverlening, en zelfredzaamheid en zelfsturing als (sub)doel van dienstverlening. Anders gezegd: waar zelfsturing bij sommige klanten als uitgangspunt voor dienstverlening gehanteerd kan worden, zal het bij andere juist inzet van dienstverlening moeten zijn. Zelfsturing zal dus één van de aandachtspunten tijdens de diagnose moeten zijn. Deze dilemma's en hoe daartussen te laveren in de uitvoering vormen belangrijke aandachtspunten in de uitwerking van zelfsturing.

Van individueel naar gedeeld vakmanschap

Een kenmerk van professionaliteit en vakmanschap is dat het handelen gebaseerd is op gedeelde visies, richtlijnen, kennis, inzichten, enzovoort. In dat licht is de re-integratieprofessie nog een sterk individuele professie. Vraagstukken, dilemma's en fricties waar professionals tegenaan lopen zijn nog vaak individuele vraagstukken, dilemma's en fricties. En daarvan hebben we er in dit rapport talrijke kunnen zien: de omgang met vertrouwen en zakelijkheid, met confrontatie en meegaandheid, met afstand en nabijheid, met 'softe' en 'strengere' aanpakken van klanten, met sancties, met het rantsoeneren van aandacht voor klanten, enzovoort. Het uitwisselen en delen van ervaringen in de omgang met dit soort vraagstukken – wat, zoals we zagen, soms ook al gebeurt – lijkt ons een belangrijk aspect van de verdere professionalisering van de dienstverlening en van de ontwikkeling van vakmanschap. Daarbij gaat het er niet in de eerste plaats om, om 'de' juiste en 'de' beste aanpak op het spoor te komen: sociale professies zijn zelden uniform en kenmerken zich vaak door verschillende 'stromingen' – en dat zal in de re-integratieprofessie niet veel anders zijn. Maar dat neemt niet weg dat het belangrijk is om de eigen werkwijzen, veronderstellingen en aanpakken tegen het licht te houden en voortdurend na te gaan of ze de toets der kritiek kunnen doorstaan. Dat kan bijdragen aan een versterking van de fundering van het eigen handelen. Daarvoor is het van belang dat binnen de organisaties een op bevordering van vakmanschap en professionaliteit gerichte cultuur bestaat. En dat er randvoorwaarden bestaan – bijvoorbeeld in de vorm van intervisie of andere vormen van intercollegiaal overleg – om tot gedeeld vakmanschap te komen. Maar het stelt ook eisen aan de professionals zelf. Daarover gaat het laatste onderdeel van dit rapport.

Over professionele vrijheid

Misschien wel het meest gevoelige punt in de professionalisering van het werk en de optimalisering van de dienstverlening betreft de vrijheid van medewerkers om het werk naar eigen inzicht in te vullen. Vrijheid is voor veel medewerkers een belangrijk en aantrekkelijk aspect van hun werk. En in algemene zin behoeft het ook geen betoog dat professionele dienstverleners vrijheid nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen. Toch is daarmee zeker niet alles gezegd. Professionaliteit betekent immers ook, dat men kennis heeft en gebruik maakt van beproefde methoden die hun effectiviteit, nut en baat hebben bewezen. Die geven professionals houvast in het handelen, en borgen naar klanten, organisaties, de samenleving en andere stakeholders dat 'men niet zomaar wat doet'. Zelfs vanuit een puur professioneel perspectief gezien, is professionele vrijheid dus altijd begrensd en ingekaderd.

Naar ons idee zal dit thema van 'professionele vrijheid' in de verdere optimalisering en professionalisering van de re-integratiedienstverlening een belangrijke rol spelen. De introductie van 'beproefde methoden' zal niet zelden op verzet of weerstand van de zijde van medewerkers stuiten: omdat men niet overtuigd is van het 'bewezen nut', omdat de methoden niet passen bij de medewerker, of simpelweg omdat men het

als een aantasting van vrijheid – en misschien ook als een vorm van controle en beheersing 'van boven' – ervaart. Wanneer deze inschatting juist is, vraagt dat ons inziens om twee zaken. Ten eerste vraagt het, los van concrete initiatieven om dienstverlening te optimaliseren, om een debat over wat 'professionaliteit', 'professionalisering' en 'professioneel handelen' betekenen, en wat in dat verband de waarde én de grenzen van professionele vrijheid zijn. Ten tweede vraagt het om draagvlak onder medewerkers voor concrete optimaliserings- en professionaliseringsinitiatieven. In positieve zin betekent dit dat kennis, ervaring en inzichten van medewerkers in het ontwerpen van deze initiatieven betrokken worden. In negatieve zin betekent het een poging om te voorkomen dat medewerkers deze initiatieven ervaren als een aanslag op hun vrijheid – en vervolgens hun vrijheid gebruiken om 'naar eigen goeddunken' te blijven handelen – in plaats van als een versterking van hun professioneel handelen.





