

Sturen op zelfsturing

Advies over zelfsturing
in de re-integratiepraktijk

November 2010



Raad voor
Werk en
Inkomen

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding	7
Hoofdstuk 1 De toegevoegde waarde van zelfsturing.....	9
1.1 Wat is zelfsturing?	9
1.2 Waarom is zelfsturing zo belangrijk?	10
1.2.1 De intrinsieke waarde.....	10
1.2.2 De instrumentele waarde.....	10
1.3 Voor wie is zelfsturing geschikt?.....	12
1.4 Welke dilemma's zien we in de praktijk?	14
1.5 Welke grenzen kent zelfsturing?	17
Hoofdstuk 2 Voorwaarden voor zelfsturing	21
2.1 Beleid en instrumentarium.....	21
2.2 Methodisch handelen	22
2.3 Faciliteren van de werkzoekende.....	23
2.4 Professionalisering	25
2.5 Discussie	27
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen	29
3.1 Conclusies.....	29
3.2 Aanbevelingen	30
3.2.1 Vergroten mogelijkheden cliënt.....	30
3.2.2 Ook het proces, niet alleen het doel	30
3.2.3 Faciliteren en investeren	30
3.2.4 Diagnose cruciaal	30
3.2.5 Informatiepositie van de cliënt verbeteren	30
3.2.6 Zelfsturinginstrumenten	31
3.2.7 Inbedding in het werkproces.....	31
3.2.8 Investeren in professionalisering.....	31
Bijlage 1 Verder lezen?.....	33
Bijlage 2 Opvattingen over professionaliteit en invulling in de praktijk	35

Voorwoord

In dit advies staat het begrip zelfsturing centraal als invalshoek bij re-integratie. Zelfsturing duidt op het vermogen van mensen om richting te geven aan hun leven. Zelfsturing in re-integratie wil dan ook zeggen dat werkzoekenden in staat worden gesteld om vorm en inhoud te geven aan hun re-integratie, om zelf de regie te nemen over hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. Veel werkzoekenden zijn daar zeker toe in staat en dat vermogen moet worden benut.

Dat is geen vanzelfsprekendheid. Re-integratie is vaak teveel een zaak van 'voor u, niet door u', waarbij de wensen en opvattingen van de werkzoekende zelf niet worden meegewogen. Dat komt de motivatie niet altijd ten goede.

Maar zelfsturing betekent meer. Zo is bekend dat mensen die langdurig buitenspel staan als gevolg van werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid, het vermogen om zelf richting te geven aan het leven, kunnen verliezen. Dat kan leiden tot sociaal isolement en non-participatie. In dit advies wordt daarom benadrukt dat re-integratie juist voor deze personen een vorm van 'sturen op zelfsturing' zou moeten betekenen, waarbij de inspanningen gericht zijn op het vergroten van het vermogen om zelfstandig keuzes te maken, doelen te stellen en te bereiken. Met als doel weer mee doen aan de samenleving, en mogelijk toetreding tot de arbeidsmarkt. Ook zelfsturing is echter geen panacee voor alle problemen van alle cliënten. Het is evenmin een insteek die bij iedere cliënt tot resultaten zal leiden. Een deel van de uitkeringsgerechtigden is vooral gebaat bij zorg en aandacht.

Het centraal stellen van het zelfsturend vermogen van cliënten heeft ook gevolgen voor de professional. Van hem of haar wordt gevraagd de cliënt te regisseren, te coachen en te stimuleren, betrokkenheid te tonen, afstand te bewaren, maar wanneer nodig ook in te grijpen. Die professional moet dan ook beschikken over het nodige gereedschap – kennis, vaardigheden, technieken – en weten hoe dat gereedschap moet worden gebruikt. In het verlengde van het pleidooi om meer nadruk te leggen op het bevorderen van zelfsturing, wordt dan ook de vraag opgeworpen wat dit betekent voor de inhoud van het werk van de professional. Die vraag kan niet eenvoudig worden beantwoord. Vast staat dat dagelijks veel klantmanagers, werkcoaches en andere re-integratieprofessionals zich met ziel en zaligheid inzetten om hun cliënten naar werk te begeleiden. Aan inzet en motivatie geen gebrek. De kwaliteit en deskundigheid van die professional zijn bepalend voor het resultaat en dus de effectiviteit van re-integratie-interventies. De vraag is dan hoe die deskundigheid en die kwaliteit zijn gedefinieerd en hoe deze kunnen worden vergroot. Met dit advies wil de RWI die vraag verder helpen beantwoorden in de wetenschap dat verdere professionalisering van de re-integratiedienstverlening investeringen vraagt. Door tot meer zelfsturing te komen kan de effectiviteit van het re-integratiebeleid worden vergroot: voor hetzelfde geld meer resultaat. Aan de invoering van 'meer zelfsturing' worden geen efficiencydoelstellingen verbonden. Dat zou niet alleen oneigenlijk zijn, maar ook de totstandkoming van meer zelfsturing in de praktijk kunnen belemmeren.

Er wordt dus nogal wat aangesneden in dit advies over zelfsturing. Wat daarbij helder moet zijn is dat 'zelfsturing' beslist niet betekent dat de cliënt maar aan zijn lot moet worden overgelaten omdat hij of zij zichzelf wel kan of moet redden en dat er dus minder diensten verleend hoeven te worden. Zelfsturing betekent dat het perspectief

van de cliënt meer centraal staat, dat diens mogelijkheden het vertrek- en richtpunt zijn van de ondersteuning. Dat is belangrijk: het verdwijnen van motivatie is vaak het gevolg van een gebrek aan perspectief, op werk of op volwaardige deelname aan de samenleving. Het bevorderen van het zelfsturend vermogen is dan ook alleen zinvol wanneer we dat perspectief kunnen blijven bieden of kunnen laten zien dat dit perspectief er is.

Pieter Jan Biesheuvel
Voorzitter Raad voor Werk en Inkomen

Inleiding

Bij hun re-integratie worden werkzoekenden geholpen door gemeenten, UWV en re-integratiebedrijven. Deze ondersteuning is vooral succesvol wanneer deze aansluit bij de mogelijkheden en wensen van de betreffende persoon. Het leveren van maatwerk staat dan ook steeds meer voorop in de re-integratiedienstverlening. Een van de manieren om de effectiviteit nog verder te vergroten, is door de cliënt actief te betrekken bij de vormgeving en de inhoud van zijn re-integratie: zelfsturing.

In dit advies beschrijft de RWI waarom zelfsturing zo belangrijk is in de re-integratiepraktijk en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om zelfsturing in re-integratietrajecten goed vorm te geven.

In het eerste hoofdstuk wordt het begrip zelfsturing verhelderd en wordt ingegaan op de toegevoegde waarde ervan voor verschillende cliëntgroepen. Ook worden de dilemma's geschetst waar professionals en organisaties zich voor geplaatst kunnen zien, wanneer ze meer invloed willen geven aan hun cliënten. Het wordt duidelijk dat zelfsturing niet betekent dat er geen eisen worden gesteld aan de cliënt.

In het tweede hoofdstuk worden de randvoorwaarden geschetst die gelden wanneer we zelfsturing in de praktijk mogelijk willen maken. Die voorwaarden hebben betrekking op het beleid en het instrumentarium dat wordt gehanteerd, maar ook op de werkwijze in en de professionaliteit van de re-integratie-uitvoering.

In het afsluitende hoofdstuk wordt een aantal conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan die kunnen fungeren als leidraad bij het bevorderen van zelfsturing in de praktijk.

Hoofdstuk 1 De toegevoegde waarde van zelfsturing

1.1 Wat is zelfsturing?

'Zelfsturing' is in zekere zin een uitwerking van het begrip 'klantgerichtheid'. Klantgerichtheid is als afzonderlijke doelstelling geformuleerd in de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI, 2002). De memorie van toelichting stelt dat een ieder die dat wil, de gelegenheid moet krijgen mee te beslissen over de eigen re-integratie.¹ Ook in het dienstverleningsconcept van de Werkpleinen² en de re-integratievisies van gemeenten is het streven naar keuzemogelijkheden voor cliënten terug te vinden.

Bij 'zelfsturing' gaat het erom de werkzoekende actief te betrekken bij zijn re-integratie. Dit betekent dat de werkzoekende inspraak krijgt in - en zeggenschap over vorm en inhoud van het re-integratietraject. Dit gaat verder dan instrumenten als de Individuele Re-integratie Overeenkomst (IRO) of het Persoonsgebonden Re-integratiebudget (PRB). Het gaat om het *proces*, de mate waarin cliënten gedurende het gehele traject, van diagnose tot bemiddeling naar werk, in staat worden gesteld om zelf initiatief te nemen of daartoe gestimuleerd worden. De RWI hanteert de volgende definitie: "Zelfsturing is het proces waarbij een cliënt, met of zonder hulp van de professionals:

- het initiatief neemt
- doelen stelt
- acties plant
- acties uitvoert
- evalueert en reflecteert"

In de praktijk is niet iedere cliënt in staat om dit proces zelfstandig tot een goed einde te brengen. In veel gevallen zelfs helemaal niet. Inzet moet zijn om te 'sturen op zelfsturing', zodat ook op deze verschillende 'vaardigheden' wordt gestuurd. Het aanleren van die vaardigheden wordt dan een belangrijk onderdeel van het re-integratieproces. Zelfsturing wil dus zeggen dat de re-integratieprofessional het eigen initiatief of het zelfsturend vermogen van de cliënt stimuleert en ondersteunt.

Zelfsturing in andere sectoren

De term zelfsturing is in andere sectoren, zoals de zorg, al jaren ingeburgerd. Het behouden van zelfstandigheid en het verminderen van afhankelijkheid staat hierbij voorop. Door zelfsturing (ook aangeduid met 'zelfmanagement' of 'zelfregie') actief te stimuleren wordt beoogd dat ouderen en patiënten de regie over het eigen leven kunnen behouden of hervinden. Een bijkomend voordeel is dat de inbreng van cliënten het contact met de zorg- of hulpverlener kan versterken, waardoor de relatie gelijkwaardiger wordt.

Ook het VNG project 'De kanteling' is gericht op het vergroten van de inbreng van de (WMO-) cliënt. Doel is om gezamenlijk overeenstemming te bereiken over oplossingen die het best bij de ondersteuningsbehoefte van de cliënt passen. Daarbij staan behoud van regie over het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 588, nr. 3 pp. 54-55.

² Eén van de vijf klantprincipes uit het dienstverleningsconcept van de Werkpleinen heeft betrekking op maatwerk: "Cliënten hebben een eigen inbreng in de dienstverlening die zij van de ketenorganisatie ontvangen. Ketenorganisaties denken met de klant mee en geven nuttige suggesties en adviezen. Ketenorganisaties motiveren en coachen de klant om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen in de terugkeer naar werk."

eigen leven en zelfredzaamheid voorop. De 'kanteling' beoogt een verschuiving van het toetsen van aanvragen naar het verhelderen van de vraag van de burger. Dit vraagt andere eigenschappen van de professional: in plaats van kennis van procedures en regels, winnen competenties als 'probleemanalyse' en 'inter-persoonlijke sensitiviteit' aan belang.³

1.2 Waarom is zelfsturing zo belangrijk?

1.2.1 De intrinsieke waarde

Invloed van cliënten is een doel op zich. De intrinsieke waarde van zelfsturing – gedefinieerd als het verwerven of behouden van regie over het eigen leven – staat voorop. In andere domeinen van maatschappelijke dienstverlening is dat vaak al het geval (zie kader).

Vanuit het perspectief van de cliënt is die intrinsieke waarde van zelfsturing goed te begrijpen. Werkloosheid grijpt diep in op het leven van mensen.^{4&5} Naarmate werkloosheid langer duurt, dreigen veel werklozen gaandeweg in een staat van inactiviteit en sociaal isolement te belanden. Voor werkzoekenden die al langere tijd werkloos zijn is het intrinsieke nut van zelfsturing vooral gelegen in het 'weer in beweging komen'. Het is van belang dat zij weer gemotiveerd raken om actief te participeren in de samenleving. Een kernbegrip daarbij is *empowerment*: het weer verkrijgen van kracht om zelf een zinvolle invulling te geven aan het dagelijks leven. Dat gaat lang niet altijd vanzelf. Onzekerheid en verlies van geloof in eigen kunnen zijn belangrijke faalfactoren bij re-integratie. In feite is veel re-integratie er dus op gericht om het 'zelfsturend vermogen' van de cliënt aan te boren, te benutten en te vergroten. Dat is in het voordeel van de cliënt zelf, maar het is ook een eerste noodzakelijke stap terug naar de arbeidsmarkt, waar sociale en werknemersvaardigheden van doorslaggevend belang zijn.

Mensen die nog niet zo lang werkloos zijn, zullen zelf activiteiten ondernemen om werk te vinden. Zij willen hierbij hun zelfstandigheid behouden en tegelijkertijd zo goed mogelijk ondersteund worden. Re-integratieondersteuning heeft bij deze groep het karakter van *facilitering*.

1.2.2 De instrumentele waarde

De kennis over effectieve re-integratie is de afgelopen jaren geleidelijk aan toegenomen en wordt steeds vaker adequaat toegepast. Ook is die kennis steeds meer gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek of steeds meer 'evidence-based': gebaseerd op beproefde, succesvolle methodieken. Bovendien kan worden vastgesteld dat de re-integratiebranche zich de afgelopen jaren steeds meer heeft ontwikkeld tot een vraaggerichte sector die stuurt op de tevredenheid van haar cliënten. Ook is het besef gegroeid dat de opbrengsten van re-integratie-inspanningen gedifferentieerd zijn. Wanneer werkzoekenden een volgende stap op de 'participatieladder' zetten, is er sprake van winst voor de samenleving. Die winst is echter niet zichtbaar in de uitstroomcijfers van gemeenten en UWV. Het gebruik van

³ VNG (2009). *Van eerste contact naar arrangement. Een conceptueel kader voor De Kanteling. Update maart 2010.* Den Haag: VNG

⁴ Vrooman, C. (red.), (2009). *Werkloos in crisistijd – Baanverliezers, inkomensveranderingen en sociale gevolgen; een verkenning.* Den Haag: SCP.

⁵ Echtelt, P. van (2010). *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden.* Den Haag: SCP.

de participatieladder, waar in steeds meer gemeenten mee gewerkt wordt, maakt dit wel steeds beter zichtbaar.⁶

Zelfsturing kan de effectiviteit van re-integratie-inspanningen vergroten. Hiervoor zijn verschillende redenen:

Zelfsturing vergroot de motivatie van de cliënt

Motivatie en geloof in eigen kunnen (*self-efficacy*) blijken twee van de sterkste voorspellers van werkhervatting (zie kader). Motivatie en zelfvertrouwen hangen bovendien samen, stelt Schellekens (2008).⁷ Niet alleen de *aantrekkelijkheid* van het doel bepaalt namelijk de motivatie, maar ook het vertrouwen dat de cliënt heeft in de *haalbaarheid* ervan. De wenselijkheid van werk moet voor de cliënt opwegen tegen de benodigde inspanningen om werk te vinden, en die inspanningen moeten naar diens oordeel reëel zijn. Alleen dan komt een cliënt in beweging.

De inzet van cliënten is dus bepalend voor de kans op werk. Het probleem is dat de arbeidsmotivatie van cliënten gemiddeld afneemt naarmate de werkloosheid langer duurt. Onderzoek onder cliënten van de Amsterdamse sociale dienst laat bovendien zien dat die trend zich voordoet ongeacht of een traject wordt gevolgd of niet (Koen c.s., 2009).⁸

De dalende tendens slaat echter om naarmate cliënten meer invloed ervaren, blijkt uit onderzoek onder WAO-gerechtigden (IWI, 2006).⁹ Deze uitkomst sluit aan bij de observatie van professionals dat zelfsturing leidt tot een actievere, meer gemotiveerde cliënt. Kennelijk is zelfsturing een mogelijkheid om de afnemende arbeidsmotivatie te keren. Opvallend is dat volgens IWI het gevonden verband tussen inspraak en uitstroom ook optreedt bij cliënten die in eerste instantie minder gemotiveerd zijn en als minder zelfredzaam zijn gekwalificeerd.

Voorspellers van werkhervatting

Er is veel onderzoek gedaan naar doorslaggevende factoren bij werkhervatting. Uiteraard zijn persoonsgebonden 'harde' kenmerken van belang, zoals leeftijd, geslacht en opleiding. De meeste van die factoren zijn niet beïnvloedbaar. Daarnaast spelen psychosociale factoren een rol. Gelderblom (2007) onderscheidt in een overzichtsstudie zes clusters: motivatie, psychologisch, sociaal en cultureel kapitaal, gezondheidsbeleving en gezinssituatie. In het licht van zelfsturing zijn vooral motivatie en psychologisch kapitaal (o.a. zelfvertrouwen, zelfwaardering en emotionele stabiliteit) van belang.

Uit grootschalig UWV-onderzoek blijkt dat naast leeftijd zachte factoren zeer bepalend zijn. WW'ers die binnen drie maanden werk vinden, hadden vooraf een positiever beeld van het eigen kunnen. Ook hadden ze meer motivatie, een hogere werkzoekintentie en een positievere houding ten opzichte van werk. Onderzoek door Van Hooft (2007) bevestigt dat het actief zoeken naar werk in belangrijke mate wordt ingegeven door motivationele factoren. Werkzoekgedrag is vervolgens één van de belangrijkste beïnvloedbare voorspellers voor het vinden van werk (Kanfer, Wanberg, Kantrowitz, 2001).

⁶ Zie www.participatieladder.nl

⁷ Schellekens, J., Leeuwen, P. van & Abma, F. (2008). Motivatie bij re-integratie. *Advisee* 4, pp. 24-26.

⁸ Koen, J. et al (2009). *Ontwikkeling van re-integreerbaarheid*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

⁹ IWI (2006). *De burger aan zet, onderzoek naar de invloed van herbeoordeelde WAO-gerechtigden op hun re-integratie*. Den Haag: IWI.

Zelfsturing voorkomt weerstand

Het ruimte geven aan zelfinitiatief van de werkzoekende kan ertoe leiden dat cliënten meer gemotiveerd raken om werk te vinden. Volgens de wetenschap en eveneens volgens de professionals die zijn geïnterviewd voor 'Het verhaal van de klant'¹⁰, is dit echter niet het hele verhaal. Het gevaar bij (te) weinig inbreng is volgens hen niet alleen dat cliënten hun arbeidsmotivatie verliezen. Bij een (te) sturende begeleidingsstijl bestaat er kans op weerstand, waarbij de cliënt zijn aandacht richt op het tegenwerken van het proces en niet op het weer aan het werk geraken. Cliënt en coach kunnen zo tegenover elkaar komen te staan, waardoor de constructieve dialoog verstoord raakt en uiteindelijk de vertrouwensbasis kan verdwijnen.

In de literatuur staat dit verschijnsel bekend als *reactance*. Het voorkomen hiervan is voor professionals in de praktijk een sterke drijfveer om cliënten ruimte te laten voor eigen initiatief. Tegelijkertijd bestaat uiteraard ook het gevaar dat de cliënt te veel ruimte wordt gelaten. Hier komt het belang van professionele begeleiding naar voren, waarover meer in een paragraaf 2.4.

Zelfsturing zorgt voor een beter passend traject

Cliënten blijken door eigen inbreng meer maatwerk te ervaren (o.a. IWI, 2008).¹¹ Meestal kent niemand de cliënt beter dan de cliënt zelf. Door deze zelfkennis optimaal te benutten is de dienstverlening beter af te stemmen op de eigen wensen en mogelijkheden. Ook de Monitor re-integratie WW (2007) laat zien dat de mate waarin cliënten persoonlijke inbreng ervaren, effect heeft op zowel de baankans als de door de cliënt waargenomen afstand tot de arbeidsmarkt.¹²

1.3 Voor wie is zelfsturing geschikt?

Er bestaan grote verschillen tussen de werkzoekenden die onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen en de werkzoekenden met een werkloosheidsuitkering van UWV.

UWV

In het algemeen geldt dat werkzoekenden die zich bij UWV WERKbedrijf melden vaak een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben of zelfs direct bemiddelbaar zijn. Cruciaal in het diagnoseproces bij UWV is de eerste screening, waarbij bepaald wordt of de cliënt als zelfredzaam moet worden beschouwd of niet. Zelfredzame cliënten worden geacht om zelf – eventueel met behulp van de basisdienstverlening op de werkpleinen – binnen zes maanden werk te vinden. Om te bepalen of iemand zelfredzaam is, wordt gekeken naar zijn mogelijkheden en kwaliteiten. Recente werkervaring kan bijvoorbeeld belangrijk zijn. Met deze screening maakt de re-integratieprofessional een selectie tussen cliënten die wel en cliënten die op basis van redelijk objectieve kenmerken geen ondersteuning behoeven in de vorm van een re-integratietraject. Voor werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt betekent zelfsturing dat zij zoveel mogelijk worden gefaciliteerd bij hun re-integratie.

¹⁰ RWI (2010). *Het verhaal van de klant*. Den Haag: RWI.

¹¹ IWI (2008). *Met invloed meer werk. Vervolgonderzoek naar het effect van klantinvloed op de re-integratie van herbeoordeelde WAO'ers*. Den Haag: IWI.

IWI (2005). *Invloed van WW-gerechtigden op hun re-integratietraject*. Den Haag: IWI.

¹² UWV (2008). *Kwartaalverkenning 2007-IV*. Amsterdam: Kenniscentrum UWV.

Onderscheid zelfredzaam en zelfsturend

Cliënt A. is recentelijk ontslagen bij een metaalbewerkingsbedrijf als gevolg van de economische crisis. Zijn opleiding is up-to-date en hij is zeer gemotiveerd om weer aan de slag te geraken. Binnen zijn vakgebied zijn openstaande vacatures en daarnaast heeft cliënt A. een uitgebreid netwerk waar hij actief gebruik van maakt. Cliënt A. kan als zelfredzaam worden beschouwd en komt niet in aanmerking voor re-integratieondersteuning. Het ligt voor de hand aan te nemen dat A. zelfsturend is: hij weet wat hij wil en welke stappen moeten worden gezet om dat doel te bereiken.

Cliënt B. is na drie maanden wegens tegenvallende resultaten gestopt als zzp'er in de huishoudelijke zorg, na daarvoor in verschillende uitzendbanen werkzaam te zijn geweest. De opleiding van B. is sterk verouderd en B. nadert de 40. B. weet echter wel wat zij graag zou willen: werken in de zorg. Maar hoe pak je dat aan? Samen met de werkcoach maakt B. de afspraak dat zij informatie gaat verzamelen over de opleidingsmogelijkheden en daarna zal gezamenlijk een re-integratieplan worden opgesteld. B. is niet zelfredzaam, want heeft ondersteuning nodig, mogelijk een opleiding of een IRO. Wel weet ze goed wat ze wil en is ze gemotiveerd om dat doel te bereiken. B. is dus wel als zelfsturend aan te merken. Ze neemt de regie over haar eigen re-integratie en wordt daarbij gefaciliteerd door de werkcoach.

Gemeenten

De cliëntengroep waar gemeenten mee te maken hebben is over het algemeen meer gemêleerd: behalve voormalige WW'ers en werklozen zonder WW-rechten is de instroom in een deel van de gevallen het gevolg van factoren als echtscheiding, verhuizing of andere factoren. Daarnaast is bekend dat een groot deel (45 procent)¹³ van het zittend bestand zich op de onderste twee treden van de participatieladder bevindt: zij leven geïsoleerd of hebben slechts beperkte contacten buitenshuis. Veel cliënten hebben bovendien een ontheffing van de arbeidsplicht. Vier op de vijf cliënten hebben belemmeringen om te re-integreren, zoals een verouderde of lage opleiding (30 procent), geen werkervaring (21 procent) of fysieke (25 procent), sociale (21 procent) of psychische (20 procent) belemmeringen.¹⁴ De meeste sociale diensten hebben een aanbod voor deze cliënten op de onderste twee treden van de participatieladder, zoals sociale activeringstrajecten, vrijwilligerswerk en participatietrajecten, naast zorgtrajecten zoals schuldhulpverlening, inburgering en taaltrajecten. Ook een groot deel (circa 75 procent) van de uitkeringsgerechtigden die ontheven zijn van de arbeidsplicht krijgt een aanbod, soms op vrijwillige basis (40 procent) en soms verplicht (24 procent). Ruim tweederde van de managers van sociale diensten vindt activiteiten gericht op maatschappelijke participatie even belangrijk als arbeidsparticipatie.¹⁵

Het ligt voor de hand te concluderen dat het aantal gemeentelijke cliënten die als *zelfredzaam* kunnen worden gekwalificeerd aanzienlijk lager is en eerder uitzondering dan regel. De selectie die UWV maakt op basis van het zelfredzaam zijn en de gevolgen die daaraan worden verbonden (de eerste zes maanden geen re-integratieondersteuning) is voor gemeenten veel minder relevant.

¹³ Divosa (2010). *Scherp aan de wind. Sociale diensten en participatiebevordering. Divosa Monitor Deel 1*. Utrecht: Divosa.

¹⁴ Idem

¹⁵ Idem

Voor de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zal de nadruk veel meer liggen op 'empowerment' en het vergroten van het zelfsturend vermogen. Het 'weer in beweging' komen staat centraal. Doel is om cliënten uit hun isolement te halen en ervoor te zorgen dat zij weer actief deelnemen aan de samenleving. Zij moeten (weer) gemotiveerd raken om deel te nemen, hetzij in de vorm van vrije tijdsactiviteiten, sport, vrijwilligerswerk, cursussen of opleidingen of vormen van begeleid werk. Omdat veel van hen te kampen hebben met problemen op meerdere terreinen (schulden etc.) zal er op meerdere vlakken tegelijk moeten worden gewerkt.

In de praktijk zijn er vele voorbeelden van re-integratie- en participatieprogramma's die vanuit dit gegeven – investeren in competenties en vaardigheden van werkzoekenden om te kunnen participeren in werk en maatschappij – te werk gaan. Met name in achterstandswijken wordt veel vanuit empowermentmethodieken gewerkt.¹⁶ Dit zijn in hun aanpak vaak onorthodoxe projecten die echter wel aansluiten bij de – in dit geval gemeentelijke – doelstellingen op het terrein van participatie en werk. In veel gevallen is die weg terug naar de arbeidsmarkt een zaak van lange adem. Het sturen op het vergroten van het eigen initiatief van de werkzoekende is dan een noodzakelijke voorwaarde om progressie en succes te boeken.

1.4 Welke dilemma's zien we in de praktijk?

In de praktijk kunnen professionals en de organisaties waarin zij werkzaam zijn zich voor dilemma's geplaatst zien wanneer het gaat om het geven van een leidende rol van de cliënt in zijn re-integratietraject.

Relatie cliënt en professional

Allereerst is er het relationele aspect, dat betrekking heeft op de verhouding tussen de professional en de cliënt en het onderlinge vertrouwen. Door Divosa wordt die relatie wel "de kern van het werk van sociale diensten" genoemd.¹⁷ Een goed contact tussen cliënt en professional is – naast motivatie – van wezenlijk belang voor het welslagen van re-integratie.

Het overlaten van de regie aan de cliënt is een andere manier van werken en vraagt om wederzijds vertrouwen. De cliënt moet er op kunnen vertrouwen dat de professional betrokken is, maar tegelijkertijd bereid is om de cliënt de ruimte te geven. Andersom moet ook de professional erop kunnen vertrouwen dat de cliënt zich op een goede wijze in zal zetten in het re-integratieproces. Divosa stelt: "Juist dat geven van vertrouwen omschrijven klantmanagers als een breuk met de reguliere werkwijze die meer gebaseerd is op wantrouwen en controle."¹⁸

Vaak geven re-integratieprofessionals aan dat hun vertrouwen (te) vaak beschaamd is door cliënten, die afspraken niet nakomen of weinig tot geen motivatie tonen om weer aan de slag te raken. Het is dan erg lastig om bij een volgende cliënt toch weer dat vertrouwen te hebben.

¹⁶Bijvoorbeeld: 'Arnhem in Beweging' eveneens toegepast in Leeuwarden; Project Rechtop in Deventer, Project Educheque, onder meer in Delft, de Vrijbaan Empowermentmethode, het JOBS-programma o.a. in Rheden en Arnhem en het 'Geluksbudget' in onder meer Almelo.

¹⁷ Divosa (2010). *Los en Nabij. Pgb-klanten en hun klantmanagers*. Utrecht: Divosa.

¹⁸ Idem

Een voorbeeld waarbij het vertrouwen tussen cliënt en professional een belangrijke rol speelt, is het persoonsgebonden re-integratiebudget (PRB), een instrument dat uitgaat van zelfsturing. Door een klantmanager die ervaring heeft met PRB wordt zijn werkwijze aangeduid als 'begeleid werken'.¹⁹ Zo'n werkwijze vereist betrokkenheid en vertrouwen.

Garanties dat de cliënt geen 'misbruik' maakt van de geboden ruimte kunnen inderdaad niet worden gegeven. Wel kan het risico daarop worden verkleind. Allereerst door het stellen van een goede diagnose, waarin wordt vastgesteld wat voor een specifieke cliënt de 'mate van zelfsturing' zou moeten zijn. Dan kan de conclusie zijn dat zelfsturing geen goed idee is. Wanneer een cliënt wel in staat is tot zelfsturing, is het van belang om duidelijke afspraken te maken over de wederzijdse verantwoordelijkheden en die strikt te handhaven. Zelfsturing is geen vrijheid-blijheid en het betekent ook niet dat professionals niet richtinggevend kunnen handelen, integendeel.

Organisatiedoelen

Zelfsturing kan conflicteren met organisatiedoelen. Een voorbeeld is de beleidslijn dat gekozen moet worden voor de kortste weg naar werk. Bij zelfsturing kan de onzekerheid ontstaan dat de weg die de cliënt kiest niet de kortste weg is. Ook hierbij geldt dat die onzekerheid kan worden verminderd door bij de diagnose al vast te stellen in hoeverre van de cliënt verwacht kan en mag worden dat deze zelf de regie over het re-integratietraject neemt. Ook re-integratietrajecten waarin sprake is van zelfsturing moeten leiden naar werk en de inhoud van dat traject moet realistisch en uitvoerbaar zijn.

Het doel om snel te plaatsen hoeft inspraak in beginsel dan ook niet in de weg te staan. De focus op uitstroom is een van de randvoorwaarden waarbinnen zelfsturing gestalte moet krijgen. Andere randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld de sollicitatieplicht en passendheid van alle arbeid. De focus op (vlotte en duurzame) uitstroom is misschien zelfs méér gebaat bij intrinsiek gemotiveerde en zichzelf sturende cliënten, dan bij een sturende, opgelegde aanpak. Of zelfsturing een snelle uitstroom in de weg staat, is met andere woorden maar de vraag. De constatering is wel dat dit in de praktijk soms zo wordt ervaren.

Capaciteit

Zelfsturing vereist – ondanks dat de term het tegenovergestelde doet vermoeden – wel degelijk sturing. Vooral in de zin van begeleiding en ondersteuning, maar ook in het toezien op het nakomen van afspraken. De omvang van de caseload van een klantmanager kan dat in de weg staan.

De RWI kan op dit moment geen uitspraak doen of een grotere nadruk op zelfsturing uitvoeringscapaciteit oplevert of juist kost. Naar alle waarschijnlijkheid zal de begeleiding bij aanvang intensief zijn. Het is de verwachting dat zelfsturende cliënten op termijn wel degelijk toe kunnen met minder sturing, zeker in de laatste fase van het traject. Bovendien vereisen 'reguliere' trajecten per individu ook meer of minder intensieve begeleiding.

¹⁹ Idem

Deze problematiek zien we ook terug wanneer het gaat om de inzet van het PRB.²⁰ Hierbij worden verschillende oplossingen genoemd, zoals het allereerst als experiment inzetten van het persoonlijke budget, maar ook het formeren van een apart team of het aanstellen van een aparte PRB-klantmanager. Bovendien kan de begeleiding van cliënten ook worden uitbesteed, zeker wanneer de expertise ten aanzien van zelfsturing (nog) niet in huis is.

Professionaliteit

Een grotere rol voor de cliënt in diens re-integratie betekent dat van de professional een meer coachende rol of een andere begeleidingsstijl wordt gevraagd. Hiervoor moet de professional wel over de benodigde kennis en vaardigheden beschikken. Allereerst is van groot belang dat de re-integratieprofessional kan inschatten of en in welke mate de cliënt zelfsturend is. Vervolgens moet hij tijdens het traject kunnen 'schakelen' tussen een meer directieve rol wanneer dat nodig is en een meer begeleidende rol wanneer dat mogelijk is. Uit 'Het verhaal van de klant' blijkt dat die afweging vaak gemaakt wordt op basis van persoonlijke opvattingen en inschattingen. Ook de vraag welk instrument of welke interventie 'passend' is, wordt niet altijd onderbouwd beantwoord, zo blijkt uit de literatuur.²¹ In meer algemene zin roept dit de vraag op hoe het gesteld is met de professionaliteit van de re-integratieprofessional. In paragraaf 2.4 zal hier nader op worden ingegaan.

Discretionaire bevoegdheid

Voor publieke professionals geldt bij uitstek dat zij soms geconfronteerd worden met specifieke vragen of situaties waarop het bestaande kader (beleidskader, instrumenten) geen toereikend 'antwoord' biedt. De 'discretionaire bevoegdheid' van de professional houdt in dat hij in die situaties *zelf* de afweging zal moeten maken of er een vervolgstap zal worden gezet en welke dat zou moeten zijn. Hierbij is het telkens de vraag tot op welke hoogte de professional de ruimte moet hebben om af te wijken van de reguliere dienstverlening, gegeven de kaders die door wet- en regelgeving worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van verplichtingen om mee te werken aan re-integratie en passende arbeid te aanvaarden.

In zekere zin komt het in die 'vrije handelingsruimte' nu juist aan op de professionaliteit van de functionaris. In hoeverre is deze in staat om misschien niet naar de regel maar wel 'in de geest' van het bestaande kader te handelen, in welke mate is er ruimte om maatwerk te leveren? "De discretionaire ruimte gebruiken, en maatwerk leveren, legt veel verantwoordelijkheid op de schouders van de professional."²² In de praktijk is die discretionaire ruimte aanleiding tot veel discussie en wordt er soms op gereageerd met een aanscherping van richtlijnen of aanvullende regelgeving, pogingen om die ruimte te minimaliseren. Een zekere mate van vrije handelingsruimte is echter onvermijdelijk en wenselijk.

Professionals moeten worden toegerust om in die vrije ruimte beslissingen te nemen die recht doen aan zowel de cliënt als aan andere belangen (organisatiedoelen, maatschappelijke belangen, beginselen van behoorlijk bestuur). Het ligt dan voor de

²⁰ Divosa (2010). *In eigen hand. Persoonsgebonden budgetten bij re-integratie*. Utrecht: Divosa.

²¹ Collewet, M., Gravesteijn, J. & Koning, J. de (2010). *Screening the unemployed for reintegration: experiences from seven countries during the past twenty years*. Rotterdam: SEOR.

²² Donkersgoed, L. van (2009). De morele dilemma's in de sociaal juridische dienstverlening: een professional is geen jukebox. *Journal of social intervention: Theory and practice*. Volume 18, Issue 2, pp. 43-60.

hand dat vooral gestuurd wordt op deskundigheid en professionaliteit. Hierin kan de professional worden gefaciliteerd door protocollen te hanteren, die niet fungeren als voorschrift maar als (evidence based) leidraad, door casuïstiekbesprekingen waarin de (morele) dilemma's worden besproken waarvoor de professional zich geplaatst ziet, maar ook door collegiaal overleg en intervisie. Van belang is dat de professional zich gesteund voelt door de organisatie.

"Publieke professionals verdienen steun om zich de vraag 'hoe handel ik goed?' te stellen. Bijvoorbeeld door meer aandacht voor ontwikkeling van morele sensitiviteit en bewustwording van eigen en maatschappelijke normen en waarden. 'Investeren in rijke professionals aan de frontlinie', wordt dit genoemd door het hoofd van de dienst sociale zaken Amersfoort wiens dienst onlangs als 'best practice' werd geëerd met een landelijke prijs."²³

Bovenstaande (beleefde) dilemma's zijn bij de verdere invoering van zelfsturing aandachtspunten. Ze maken ook duidelijk dat zelfsturing geen grenzeloze vrijheid voor de cliënt of voor de professional betekent of kan betekenen.

1.5 Welke grenzen kent zelfsturing?

Re-integratie vindt plaats binnen de grenzen van een niet vrijblijvende omgeving. Wie een beroep doet op een uitkering heeft vanaf het eerste moment te maken met kaders en verantwoordelijkheden, zoals de sollicitatieplicht of de plicht algemeen geaccepteerd werk te aanvaarden. Zelfsturing betekent niet dat die verantwoordelijkheden niet meer gelden. Het betekent wel dat zelfsturende cliënten de ruimte krijgen om die verantwoordelijkheden zelf ter hand te nemen. Daarop kunnen ze dan ook worden aangesproken.

De vrijheid van de cliënt is te vergelijken met de vrijheid die een werknemer heeft in zijn baan. Die autonomie om het werk in de mate die men aankan zelf in te richten zorgt eveneens voor motivatie, maar strekt natuurlijk niet zo ver dat hij kan besluiten om niets uit te voeren of om in plaats van werk te gaan sporten. Op precies dezelfde manier is de vrijheid van de cliënt ook nooit ongelimiteerd. Het verschil met de werknemer is dat zijn werkzaamheden niet bestaan uit betaalde arbeid, maar uit het vinden van werk. Net zo goed zal hij zich daarvoor moeten inspannen. Net als bij een reguliere werknemer is het verstandig in gezamenlijk overleg plannen en (voortgangs)afspraken te maken en de cliënt daaraan vervolgens te houden.

Zelfsturing wil ook niet zeggen dat de professional niet kan bijsturen. Dat is juist hard nodig indien de cliënt structureel de randvoorwaarden overschrijdt of zijn (zelf geïnitieerde) afspraken niet nakomt. Daarbinnen verschuift het zwaartepunt van bepalend naar coachend. Al naar gelang de behoeften en gedragingen van de cliënt kan de professional in de begeleiding verschillende accenten leggen.²⁴

²³ Idem

²⁴ Wesdorp, P. e.a. (2010). *Het heft in eigen hand. Handreiking sturen op zelfsturing*. Den Haag: WhatWorks in opdracht van de RWI.

Algemene uitgangspunten

Bovendien geldt een aantal algemene uitgangspunten bij zelfsturing:

- Zelfsturing is geen doel, maar een middel. Niet iedere cliënt kan zondermeer zelf bepalen hoe het re-integratietraject moet worden opgebouwd. In de praktijk komt het voor dat werkzoekenden juist gebaat zijn bij duidelijkheid in de aansturing door de professional. Notoire niet-willers zullen ongetwijfeld dankbaar gebruik maken van de geboden ruimte, alleen is het de vraag of dat zal leiden tot werkaanvaarding.
- Kennis van de cliënt is van evident belang. De professional moet weten wat voor vlees hij in de kuip heeft. Die kennisopbouw begint met een kwalitatief hoogstaande diagnose van de cliënt, zoals door de RWI bepleit in 2009.²⁵
- Zelfsturing vereist dat de cliënt zicht heeft op zijn eigen mogelijkheden en die niet te hoog of te laag inschat. Een goede zelfkennis van de cliënt is dus van belang. Zowel 'zelfoverschatting' als een negatief zelfbeeld staan succesvolle re-integratie in de weg.
- Professionele re-integratie betekent dat re-integratiedienstverleners goed opgeleid zijn, beschikken over mensenkennis, maar ook kennis hebben van gedrag en van methoden om gedrag te duiden en te beïnvloeden.
- De cliënt die zelf invulling wil geven aan zijn re-integratietraject zal zijn inspanningen moeten richten op haalbare doelen. Daarvoor is kennis van de (vraag op de) arbeidsmarkt onontbeerlijk. De re-integratieprofessional beschikt over die kennis of die is in de uitvoering voorhanden.
- De kaders van het re-integratiebeleid worden gesteld door de politiek en de uitvoering. De zelfsturende cliënt beweegt zich binnen die kaders voor wat betreft dienstverleners, kosten en termijnen.

Weten, willen, kunnen

Aan de werkzoekende mogen dus voorwaarden worden gesteld. In algemene zin hebben die voorwaarden betrekking op *weten*, *willen* en *kunnen*. Behalve dat een cliënt min of meer moet weten wat zijn mogelijkheden zijn (zelfinzicht) en hoe die mogelijkheden kunnen worden verwezenlijkt, is het van belang dat blijkt dat hij dit doel wenst te bereiken (motivatie) en dat hij erin gelooft dat dit voor hem ook haalbaar is (self-efficacy). Het gestelde doel of de doelen moeten voor de cliënt haalbaar zijn – het moet ook kunnen -, gelet op zijn kennis en vaardigheden, maar ook gezien de omstandigheden waarin de cliënt zich bevindt en de belemmeringen die daarin zijn aan te treffen.

Met name de aspecten 'willen' en 'kunnen' zijn nauw met elkaar verweven; om een situatie te kunnen veranderen is het nodig dat men dat ook wil. Wanneer iemand van mening is dat een situatie niet kan veranderen, is de motivatie om dat te proberen vaak afwezig. Dit is zeker het geval wanneer men hiertoe al mislukte pogingen heeft ondernomen en men het vertrouwen in eigen kunnen heeft verloren. Dit kan zich uiten in berusting, passiviteit en weerstand.

Het is aan de professional om zicht te krijgen op de dimensies 'weten', 'willen' en 'kunnen' bij de individuele cliënt en vooral op de wijze waarop deze aspecten zich tot elkaar verhouden. Vervolgens kan deze 'ermee aan de slag'. Een cliënt die wil en kan re-integreren kan behoefte hebben aan meer informatie (weten) en moet daarin worden geholpen (faciliteren). Een cliënt die laag scoort op de aspecten willen en

²⁵ RWI (2009). *Diagnose bij re-integratie*. Den Haag: RWI.

kunnen is gebaat bij een empowerende benadering, waarbij gestuurd wordt op het vergroten van het zelfsturend vermogen door te werken aan bijvoorbeeld motivatie en zelfvertrouwen.

Er zijn verschillende sociaalpsychologische theorieën die de relatie tussen 'weten', 'willen' en 'kunnen' beschrijven en verklaren en die het sturen op zelfsturing als re-integratiemethode onderschrijven. Uit die theorieën zijn bovendien lessen te distilleren die gebruikt kunnen worden in de re-integratiepraktijk. In de handreiking 'Het heft in eigen hand'²⁶ wordt uitgebreid ingegaan op de aspecten 'weten', 'willen' en 'kunnen'.

²⁶ Wesdorp, P. e.a. (2010). *Het heft in eigen hand. Handreiking sturen op zelfsturing*. Den Haag: WhatWorks in opdracht van de RWI.

Hoofdstuk 2 Voorwaarden voor zelfsturing

Om zelfsturing in de praktijk mogelijk te maken, zal aan een aantal voorwaarden voldaan moeten worden. Deze voorwaarden zijn eerder geformuleerd in 'Het verhaal van de klant'.²⁷

2.1 Beleid en instrumentarium

De wenselijkheid van cliëntinvloed is terug te vinden in landelijke kaders en lokale beleidsvoornemens (zie paragraaf 1.1). De nadere invulling ontbreekt echter vaak. In de praktijk blijkt re-integratie nog (te) vaak een zaak van 'voor u, niet door u'. Zelfsturing blijft daardoor een abstractie en soms zelfs een dooddooener. Er is op lokaal niveau nauwelijks vertaling naar een visie, een werkproces en bevoegdheden van de cliënt.

Hier ligt in de eerste plaats een taak voor gemeenten en UWV. Een uitgewerkte en geëxpliciteerde beleidsvisie, verwerkt in methodisch handelen, is essentieel om invulling te geven aan het streven om geïnteresseerde cliënten te laten meebeslissen over hun re-integratie. In die visie moet onder meer aan de orde komen wat het doel van zelfsturing is, wat de rol is van de cliënt, welke begeleiding en instrumenten daarbij horen en hoe het zelfsturend vermogen van cliënten is te activeren. Het uitgangspunt kan als volgt worden verwoord:

De cliënt voert zoveel mogelijk zelf de regie over zijn re-integratie en wordt daarin ondersteund door de professional, tenzij deze professional vaststelt dat zelfsturing door de cliënt niet mogelijk of niet wenselijk is.

Van belang is dat dit uitgangspunt wordt onderschreven door zowel de bestuurlijk en politiek verantwoordelijken, als de uitvoerenden op de werkvloer. Uit 'Het Verhaal van de klant' blijkt dat wanneer de klantmanager niet wordt ondersteund door zijn leidinggevendenden om de cliënt meer inspraak en ruimte te geven, zelfsturing beperkt blijft tot een individuele werkwijze, en een methodische inbedding achterwege blijft.

Zolang een beleidsvisie ontbreekt, dreigen de weinige ontwikkelde op zelfsturing gerichte instrumenten geïsoleerd te raken van het werkproces en te verdwijnen in de veelheid van het re-integratieaanbod. Van de instrumenten die er zijn is het moeilijk vast te stellen of deze tot meer uitstroom leiden. Het instrumentarium is beperkt en veelal nog in ontwikkeling. Een uitzondering zijn de IRO en het PRB (zie kader). Bovendien is een deel van de instrumenten gericht op moeilijk bemiddelbare groepen, waardoor een selectie-effect optreedt.

Effecten van IRO en PRB

De aandacht in de literatuur beperkt zich tot twee specifieke invullingen van zelfsturing, de Individuele Re-integratieovereenkomst (IRO) en het Persoonsgebonden Re-integratiebudget (PRB). Met beide instrumenten zijn goede resultaten behaald.

De eindevaluatie IRO (APE, 2009) laat zien dat de bruto plaatsingscijfers van IRO-trajecten 12 procentpunt hoger liggen dan die van reguliere trajecten. Hoewel de groepen niet helemaal vergelijkbaar zijn (de trajecten zijn iets duurder en IRO-cliënten zijn iets hoger opgeleid) is het

²⁷ RWI (2010). *Het verhaal van de klant*. Den Haag: RWI.

verschil opmerkelijk. In lijn met de theorievorming lijkt een IRO bij te dragen aan een hogere motivatie.²⁸ De relatief hoge tevredenheid van IRO-cliënten blijkt bovendien samen te hangen met de invloed die zij ervaren op zowel het re-integratieplan als het proces.²⁹

Vergelijkbare conclusies worden getrokken in de evaluatie van vier jaar PRB. Ook PRB-cliënten ervaren invloed en laten tegen de algemene trend in een stijgende motivatie zien gedurende het traject.³⁰ Divosa heeft bovendien becijferd dat de uitstroom 30 tot 50 procent hoger ligt dan bij reguliere trajecten. Net als bij de IRO is de vergelijking niet helemaal zuiver. Weliswaar zijn de verschillen qua opleiding en uitkeringsverleden minimaal, maar gemeenten blijken vooral cliënten te selecteren die al vooraf gemotiveerder zijn. Hoe groot de toegevoegde waarde is, valt daardoor niet exact te zeggen.

In re-integratietrajecten die worden uitgevoerd door private re-integratiebedrijven wordt veel gebruik gemaakt van werkvormen die (vaak indirect) de motivatie van cliënten stimuleren en gedragsverandering bewerkstelligen. Veel van deze methoden zijn geënt op de sociaalpsychologische theorieën die ook in de RWI-handreiking 'Het heft in eigen hand' worden behandeld. Bijna altijd zijn deze erop gericht om de cliënt zelfsturend te laten zijn. Immers, om een plaatsing (duurzaam) te laten slagen, moet de cliënt losgelaten kunnen worden. In de eindfase van het traject zijn bijna alle cliënten die een baan vinden, zelfsturend, omdat werkgevers daarop selecteren.

2.2 Methodisch handelen

Het geformuleerde beleid ten aanzien van cliëntinvloed en zelfsturing blijft een 'dode letter' wanneer dat beleid niet verder wordt geconcretiseerd in een door professionals gedeelde werkwijze en een gezamenlijk beoordelingskader. Methodisch werken betekent dat er sprake is van een bewuste, doelgerichte en systematische werkwijze. Dit betekent dat de verschillende stappen in de dienstverlening volgens een vast patroon worden ingezet:

- *Screening en diagnose*: in deze fase wordt bepaald of de werkzoekende belemmeringen heeft om weer aan het werk te gaan en welke dat zijn, waardoor die belemmeringen worden veroorzaakt en of ondersteuning gewenst dan wel noodzakelijk is. Daarbij staat de vraag centraal in hoeverre de werkzoekende in staat is (kunnen) om die belemmeringen te overwinnen, of hij gemotiveerd is om zelf iets aan zijn situatie te veranderen (willen) en of hij ideeën heeft op welke wijze die situatie kan veranderen en wat daar voor nodig is (weten).
- Uiteraard is het aan de professional om te beoordelen of de inschatting van de werkzoekende ten aanzien van zijn eigen situatie realistisch en haalbaar is. In deze fase van *oordeelsvorming* maakt de professional gebruik van kennis en informatie uit uiteenlopende bronnen: targetting (statistische gegevens over welke methode werkt voor wie en wanneer), arbeidsmarktinformatie en dossierinformatie van de werkzoekende. Verder raadpleegt en overlegt hij met collega's – kennisdeling en overdraagbaarheid van informatie zijn van groot belang - of deskundigen.
- In de fase van *besluitvorming* stelt de professional samen met de werkzoekende een re-integratieplan op, dat zoveel mogelijk aansluit bij de

²⁸ Schrijvershof, C. e.a. (2008). *Eindevaluatie IRO*. Den Haag: APE in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

²⁹ Peeters, M. e.a. (2007). *Regie over re-integratie: de mogelijkheden van een IRO*. Leiden: Astri/ BPV&W.

³⁰ Bosselaar, H. & Prins, R. (2010). *In eigen hand: persoonsgebonden budgetten bij re-integratie*. Utrecht: Divosa.

wensen, behoeften en mogelijkheden van de cliënt. Er worden gezamenlijk doelstellingen, termijnen en afspraken geformuleerd en er wordt vastgesteld wat de wederzijdse verantwoordelijkheden zijn.

- *Monitoring en coaching* van de cliënt zijn twee kanten van dezelfde medaille. De professional volgt de werkzoekende en diens inspanningen nauwlettend, stuurt bij, grijpt in indien dat nodig is en draagt zorg voor facilitering van de cliënt.

Naast de inbedding van deze methodische werkwijze – die in een aantal gevallen al wordt toegepast in de praktijk³¹ – is het ook van belang dat er sprake is van een interne borging van deze werkwijze. Dit kan door middel van deskundigheidsbevordering, bijvoorbeeld door intervisie, kennisdeling, transparantie en commitment van leidinggevendenden. Met name het belang van ondersteuning door direct leidinggevendenden – het middenmanagement - moet niet worden onderschat. Dit middenmanagement heeft ook hier een dubbele taak: men moet zowel de visie op zelfsturing uitdragen, draagvlak verkrijgen voor het daadwerkelijk doorvoeren van nieuwe werkwijzen en deze implementeren. Tegelijkertijd is het middenmanagement ook verantwoordelijk voor het behalen van concrete resultaten. Betrokkenheid van het middenmanagement bij het concept is dan ook een absolute succesvoorwaarde.

Van belang is ten slotte dat de professional aansluit bij waar de cliënt op dat moment is, in welke fase van het zelfsturingproces, en dat hij op ieder moment ruimte laat voor de cliënt om zelf de regie te nemen. De cliënt wordt geprikkeld en uitgedaagd om (meer) de regie te nemen, met duidelijke ruggensteun van de professional bij het ontwikkelen en in praktijk brengen van vaardigheden waarmee die regie kan worden genomen.

2.3 Faciliteren van de werkzoekende

Een werkzoekende kan pas goed zijn eigen verantwoordelijkheid nemen, als hij weet welke mogelijkheden er zijn. Deze informatie moet toegankelijk en compleet zijn. Een beter geïnformeerde cliënt kan beter onder woorden brengen wat hij wil en komt in de contacten met ketenpartners beter beslagen ten ijs. Ook moet voor de cliënt duidelijk zijn wat hij kan en mag verwachten van de dienstverlener en wat wel en wat niet kan. Voorkomen moet worden dat de werkzoekende zich, onder het mom van zelfsturing, te weinig ondersteund voelt door de uitvoeringsorganisatie.

De cliënt is zich vaak niet bewust van zijn mogelijkheden om zelf invloed uit te oefenen. Ook heeft hij vaak te weinig kennis om zelf tot een afgewogen oordeel te komen over belangrijke beslissingen in zijn re-integratieproces, zoals de keuze van een traject of een re-integratiebedrijf. Om een eigen afweging te kunnen maken, moeten cliënten:

- a) weten waarover zij wel en niet mogen meebeslissen (proces)
- b) kennis hebben om over die beslispunten een eigen oordeel te vormen (inhoud).

³¹ RWI (2010). *Het verhaal van de klant*. Den Haag: RWI.

Uit recent onderzoek door de Landelijke Cliëntenraad blijkt dat vier op de tien uitkeringsgerechtigden behoefte hebben aan informatie en advies over hoe zij hun eigen plan kunnen maken om (weer) aan het werk te komen.³²

Een derde (34 procent) tot de helft (52 procent) van de respondenten geeft daarbij aan *zeker* gebruik te zullen maken van een onafhankelijk adviespunt. Op die manier kunnen zij vrijblijvend informatie bespreken en gesprekken voorbereiden. Het onderzoek laat zien dat er grote behoefte is aan het voortbestaan van die mogelijkheid, zoals dat nu wordt vormgegeven door de onafhankelijk arbeidsadviseurs.

Toegankelijke website

Een onafhankelijke derde is niet de enige manier om informatie inzichtelijker te maken. Een goed voorbeeld van een toegankelijke website is die van 'Werknet Eemsdelta'. Burgers van een drietal gemeenten kunnen daar onafhankelijke informatie halen, (desgewenst anoniem) vragen stellen en op een online forum met elkaar van gedachten wisselen. Daarnaast is er de mogelijkheid om contact op te nemen met adviseurs van Werknet en kan via de website een persoonlijk gesprek worden aangevraagd met een onafhankelijk arbeidsadviseur.

Doe-het-zelfpakket voor re-integratie

Een ander voorbeeld van het verbeteren van de informatiepositie van de cliënt is het door Welder bepleite 'Doe-het-zelfpakket re-integratie'. Door zo'n pakket uit te reiken voorafgaand aan de keuze van een traject, kan de cliënt zich beter toerusten om 'als kritische consument' de re-integratiemarkt te betreden. Het re-integratieproces wordt daarbij opgedeeld in vier stappen:

Stap 1: Wat heb ik nodig om meer of weer te gaan werken?

Stap 2: Wat kan ik zelf doen en waar heb ik hulp bij nodig van anderen?

Stap 3: Hoe kan ik de hulp regelen die ik nodig heb?

Stap 4: Hoe kan ik de hulp die in heb ingeschakeld zo goed mogelijk besteden?

Een dergelijk pakket bevat per stap informatie en instrumenten om zelf de regie te houden. Verder valt te denken aan een tastbare werkmap, een 'voucher' voor een voorlichtingsavond of een onafhankelijk adviesgesprek en informatie over websites en de werkwijze van de ketenpartners.

Het is van belang dat de werkzoekende op de hoogte is van het re-integratieaanbod van de gemeente of UWV WERKbedrijf (op de werkpleinen). Zij kunnen dit op hun website of via andere kanalen duidelijk presenteren: welke bedrijven zijn gecontracteerd en wat hebben die te bieden?

E-coaching UWV: faciliteren van hoger opgeleide werkzoekenden

In 2010 is UWV in pilotvorm gestart met TopWeb (voorheen bekend als het 'NetWERKplein'), een virtueel werkplein of online community, voor nieuwe, hoger opgeleide werkzoekenden die een WW-uitkering aanvragen. Op dit virtuele werkplein vinden werkzoekenden vacatures, online assessmentinstrumenten, maar ook worden zij gestimuleerd om meer te netwerken en te solliciteren. De werkzoekenden worden desgevraagd bijgestaan door e-coaches, waarvan er

³² LCR (2010). *Wat vraagt de klant? Onderzoek naar informatie- en adviesbehoefte onder (potentiële) klanten van de keten van werk en inkomen*. Zeist: TNO Kwaliteit van Leven.

inmiddels twaalf zijn aangesteld. Inmiddels maken ongeveer 800 werkzoekenden gebruik van de diensten via TopWeb.

Het is de bedoeling dat deze vorm van dienstverlening, inclusief de ondersteuning door e-coaches, in de toekomst aan het gehele klantenbestand kan worden aangeboden.

Bij e-coaching is er sprake van coaching op afstand, terwijl de werkzoekende direct contact heeft met de e-coach en niet afhankelijk is van openingstijden en het maken van afspraken.

2.4 Professionalisering

Het bevorderen van zelfsturing door de cliënt vindt plaats in de spreekkamer, in de interactie tussen cliënt en professional. Op die plek komt het neer op de kennis en vaardigheden van de professional. De vraag is dan in hoeverre die professional handelt vanuit eigen opvattingen en ervaringen, dan wel vanuit methodieken die zijn beproefd en vanuit de wetenschap zijn onderbouwd. Uit 'Het verhaal van de klant'³³ blijkt dat er in de praktijk niet altijd vanuit gedeelde kennis wordt gehandeld, waardoor werkwijzen van professionals sterk uiteen kunnen lopen. Het is niet zo dat de professional geen kennis van zaken heeft, maar het is onduidelijk wat deze kennis is en dus waarop hij zijn handelen baseert. Het gevaar bestaat dat hij vooral werkt vanuit zijn eigen referentiekader en preferenties, intuïtie of onvoldragen elementen uit sociaalpsychologische theorieën. Gevolg voor de cliënt is dat de werkwijze van de professional en de 'behandeling' die de cliënt ontvangt, sterk afhangt van zowel de persoon van de re-integratieprofessional als diens 'bagage'. Wanneer professionals meer gaan werken vanuit beproefde methodieken, met elkaar kennis en ervaringen uitwisselen, zullen naar verwachting de verschillen in werkwijzen afnemen en worden de gehanteerde werkwijzen meer 'evidence based'.

De re-integratieprofessional is geen professional in de strikte zin van het woord; van consensus over wat het 'vak' inhoudt of zou moeten inhouden is geen sprake. Overigens betekent dit niet dat werknemers bij gemeenten, werkcoaches van UWV WERKbedrijf en re-integratieconsulenten in dienst van gespecialiseerde re-integratiebedrijven niet professioneel handelen. Integendeel, velen van hen zetten zich dagelijks weer vol energie in voor hun cliënten. Het takenpakket van de verschillende re-integratieprofessionals verschilt echter per locatie (gemeente, UWV etc.). Het vak heeft geen duidelijke inhoud, is niet afgebakend ten opzichte van andere taken of vakgebieden. In feite worden alle activiteiten die er op gericht zijn mensen zonder werk weer aan het werk te helpen re-integratie genoemd, zonder dat er sprake is van een 'body of knowledge' die een basis biedt voor de wijze waarop dat het beste kan gebeuren. Velen houden zich bezig met re-integratie, maar zijn het ook allemaal re-integratieprofessionals? Die vraag moet ontkennend worden beantwoord, maar roept direct ook een tegenvraag op: wat is dan professionaliteit?

Het beantwoorden van die vraag is niet eenvoudig. Wanneer wordt opgeroepen tot verdere professionalisering van de re-integratieprofessional is niet altijd duidelijk wat daar nu precies mee wordt bedoeld, al worden wel pogingen ondernomen. UWV³⁴ pleit bijvoorbeeld voor de oprichting van een nieuw vakgebied: de *re-integratiekunde*.

³³ RWI (2010). *Het verhaal van de klant*. Den Haag: RWI.

³⁴ J. Kok (Red.), (2009). *Kennis voor beleid en uitvoering van sociale zekerheid*. Amsterdam: UWV Kenniscentrum.

Hierbij wordt een vergelijking gemaakt met de geneeskunde, omdat tussen beide vakgebieden overeenkomsten bestaan in werkwijze, aard van de benodigde kennis en de methoden om die kennis te vergaren. Daarbij gaat het om:

- het stellen van een diagnose
- het plegen van de juiste interventie
- het beoordelen of er sprake is van het beoogde effect

Bij het ontwikkelen van dit vakgebied gaat het vooral om kennisontwikkeling. UWV ziet hierin vooral een rol weggelegd voor zichzelf, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de gemeenten, mogelijk in samenwerking met universiteiten en hogescholen.

De RWI kan zich vinden in dit pleidooi, maar is van mening dat kennisontwikkeling – hoewel van zeer groot belang – niet de enige invulling is die aan professionalisering kan worden gegeven.

Professionalisering heeft meerdere invalshoeken

Het begrip 'professionalisering' heeft naar de mening van de RWI betrekking op meerdere aspecten:

- Professionalisering in de *vakinhoudelijke betekenis*: toepassing van kennis en het vakmanschap van de re-integratieprofessional in de relatie en de interactie met de werkzoekende cliënt. Gedragsherkenning en – beïnvloeding zijn kernbegrippen. De kennis die hiermee gemoeid is vormt de zogenaamde 'body of knowledge' van de professional. Deze kennis bestaat uit sociaalpsychologische inzichten, motivatietheorieën, maar ook uit kennis van diagnose en interventiemethodieken, kennis van de cliënt en kennis over effectiviteit van re-integratie(instrumenten), verkregen door targeting en profiling.
- Professionalisering in de betekenis van *beroepshouding*: de wijze waarop de cliënt wordt behandeld en bejegend. Hierbij heeft de professional oog voor enerzijds de doelstelling van het re-integratiebeleid, het beperken van het gebruik van uitkeringen, en anderzijds het doel van individuele re-integratie, het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt.
- Professionalisering in de betekenis van het hanteren van *standaarden, methodisch werken en protocollering*: het inbedden van vakinhoudelijke kennis en inzichten in de werkwijze van professionals en de procedures van organisaties. Het doel hiervan is niet om eenvormigheid te creëren, maar om bewezen en bruikbare handvatten aan te reiken die cliënt en professional ten dienste staan.
- Professionalisering in de *institutionele betekenis*: de (opleidings)eisen die aan de professional mogen worden gesteld, de afbakening van de professie en de regulering van toegang tot die professie (o.a. persoonscertificering).

Duidelijk is dat aan de re-integratieprofessional hoge eisen worden gesteld. In de praktijk is te zien dat voor deze functie veelal een opleiding en ervaring op hbo-niveau wordt gevraagd en wenselijk is. Bij professionalisering en het stellen van verdere eisen aan re-integratieprofessionals zal dit dan ook het uitgangspunt moeten zijn.

2.5 Discussie

Het is duidelijk dat er een groeiende aandacht is voor professionalisering van de re-integratiepraktijk. De RWI is van mening dat deze discussie verder moet worden gevoerd en doet dan ook een oproep aan partijen om deze voort te zetten. Uiteraard is de RWI bereid om mede inhoud en richting te geven aan deze discussie. Met dit advies en de handreiking 'Het heft in eigen hand' hoopt de RWI in ieder geval de discussie van een impuls te voorzien.

De RWI vindt dat de discussie over de positie van de cliënt en die over de professional niet los van elkaar gevoerd zouden moeten worden. Re-integratie van werkzoekenden speelt zich immers voor een groot deel af tussen werkzoekende en professional. Er moet rekening gehouden worden met de samenhang tussen deze verschillende invalshoeken. Verder is het van belang om dat binnen de discussie de verschillende invullingen van het begrip 'professionaliteit' van elkaar worden onderscheiden.

Tot slot: de RWI is in dit advies pleitbezorger van een grotere rol en inbreng van de cliënt bij activiteiten gericht op diens re-integratie en participatie en van verdere professionalisering van de re-integratieprofessional. Tegelijkertijd beseft de RWI dat dit vergaande gevolgen kan hebben voor de werkorganisatie op bijvoorbeeld de werkpleinen. Een transitie naar meer 'zelfsturing in re-integratie', zoals in dit advies wordt beschreven, kan niet van de ene op de andere dag plaatsvinden. Eerder zal dit een proces zijn dat geleidelijk verloopt.

De RWI heeft geconstateerd dat in veel gemeenten, soms in samenwerking met UWV, al gewerkt wordt vanuit de visie dat problemen waar werkzoekenden en langdurig werklozen mee geconfronteerd worden niet *voor* maar beter *door* deze personen zelf opgelost kunnen worden.³⁵ Dit gebeurt bijvoorbeeld in het kader van de wijkaanpak.

Om professionals te ondersteunen bij het meer en/of beter inzetten van zelfsturing is de handreiking 'Het heft in eigen hand' ontwikkeld. Hierin wordt beschreven hoe inzichten uit de sociaalpsychologie kunnen worden toegepast in de re-integratiepraktijk. Dit kan bijdragen aan de professionalisering in de vakinhoudelijke betekenis.

³⁵ Zie bijvoorbeeld: Gemeente Arnhem (2010). *Meedoen werkt. Participatie door empowerment*. Arnhem: gemeente Arnhem.

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De samenleving doet een groeiend appel op de verantwoordelijkheid en inzet van de burger. Waar de staat voorheen vooral bescherming en verzorging bood, draait het steeds meer om het ondersteunen van en het creëren van randvoorwaarden voor zelfsturende burgers. Doel is om individuen en groepen vaardigheden aan te reiken, die hen in staat stellen om in economische en culturele zin hun eigen weg beter te gaan.³⁶ In plaats van nadruk op recht en regelgeving is in de publieke dienstverlening een langzame kanteling zichtbaar naar meer 'burgergerichte werkprocessen'.³⁷ Van de (al dan niet) mondige burger wordt in ruil voor grotere inbreng verwacht dat hij zijn verantwoordelijkheden kent en neemt.

Binnen de context van werk en inkomen gaat het om een transitie van de afhankelijke cliënt die zich heeft te schikken, naar een volwaardige gesprekspartner met wie afspraken zijn te maken over de best passende route naar werk. Zelfsturing is een manier om invulling te geven aan die toegenomen verantwoordelijkheid van de cliënt voor zijn eigen activiteiten. Bij de vraag naar de wenselijkheid van die transitie speelt in de sociale zekerheid, meer dan in andere domeinen van de publieke dienstverlening, een discussie over de balans tussen rechten en plichten. Daarmee wordt zelfsturing – als manier om de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt te verwezenlijken – onderwerp van een normatief debat. Dat debat behoeft niet uit de weg te worden gegaan. De RWI wil echter benadrukken dat het benutten en bevorderen van het zelfsturend vermogen van werkzoekenden de effectiviteit van re-integratie-inspanningen – onder de in dit advies genoemde voorwaarden – kan verhogen.

Niet alle werkzoekenden zijn van meet af aan in staat om zelf de regie over de eigen re-integratie op zich te nemen. Maar ook voor werkzoekenden die ver van de arbeidsmarkt af staan en die te kampen hebben met persoonlijke belemmeringen die het vinden van werk in de weg staan is het vermogen om zelf het initiatief te kunnen nemen de moeite van het bevorderen waard. Niet in de laatste plaats omdat de competenties die het zelfsturend vermogen van individuen bepalen, veelgevraagde competenties zijn op de arbeidsmarkt. Sturen op zelfsturing als motto van re-integratie betekent dat geïnvesteerd wordt in die voor de arbeidsmarkt wezenlijke competenties.

De RWI roept partijen – gemeenten, UWV, Boaborea, Divosa, Stimulansz, beleids- en opiniemakers in de sector, opleidingsinstituten en anderen - op om een brede discussie voort te zetten of te starten over de verdere professionalisering van de re-integratiedienstverlening. De RWI levert hieraan graag een bijdrage.

³⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006).

³⁷ Aardema, H.(2005). Het directiemodel (II). Hoever kantelt uw organisatie. *Overheidsmanagement* 2/2005.

3.2 Aanbevelingen

Het is aan de betrokken partijen zelf om de beleidsmatige implicaties van een grotere rol van de cliënt in zijn re-integratietraject nader te concretiseren. Allereerst in de beleidsagenda en vervolgens, in overleg met de betrokken medewerkers, in de vormgeving van de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Onderstaande aanbevelingen kunnen daarbij fungeren als leidraad.

3.2.1 Vergroten mogelijkheden cliënt

Uitgangspunt van de re-integratiedienstverlening aan de individuele cliënt is dat die dienstverlening bevordert dat de mogelijkheden om zelf de regie en de verantwoordelijkheid te nemen zoveel mogelijk worden benut. De cliënt wordt – binnen de kaders van het re-integratiebeleid en de re-integratiedoelstellingen – zoveel mogelijk gestimuleerd om zelf 'het heft in handen te nemen'.

3.2.2 Ook het proces, niet alleen het doel

Re-integratieactiviteiten zijn gericht op het (uiteindelijk) verkrijgen of herwinnen van een plek op de reguliere arbeidsmarkt. Maar er is ook oog voor het gegeven dat het re-integratieproces een *intrinsieke* waarde vertegenwoordigt. Dus: stel niet alleen het doel van re-integratie centraal, maar juist ook het proces van re-integratie.

3.2.3 Faciliteren en investeren

Zelfsturing betekent dat cliënten zoveel mogelijk worden gefaciliteerd om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Anderzijds betekent het ook dat zoveel mogelijk wordt gestuurd op het vergroten van het zelfsturend vermogen van cliënten, onder andere door een empowerende aanpak. Investeren in cliënten op de onderste treden van de participatieladder blijft noodzakelijk.

3.2.4 Diagnose cruciaal

Niet iedere cliënt is in staat om zelf de regie over de eigen re-integratie te nemen. Doel van de diagnose is dan ook dat de re-integratieprofessional vaststelt in hoeverre de cliënt zelf in staat is om de re-integratie vorm en inhoud te geven. Met andere woorden: wil en kan de cliënt zelf initiatieven nemen om weer aan de slag te geraken en in hoeverre zijn die voornemens – voor zover aanwezig – realistisch en in hoeverre passen ze binnen het kader van het (lokale) re-integratiebeleid. Meer in het algemeen geldt dat het gebruik van diagnosemethodieken en –instrumenten verder kan worden geprofessionaliseerd.

3.2.5 Informatiepositie van de cliënt verbeteren

De invloed van de cliënt op zijn eigen re-integratie wordt begrensd door de kaders van het re-integratiebeleid, dat wordt vastgesteld door de politiek en in beleid vertaald door de uitvoering. Die kaders en het beleid moeten duidelijk worden benoemd en bekend zijn bij cliënten. Met de cliënt worden afspraken op maat gemaakt die beschrijven welke verantwoordelijkheden door wie worden genomen.

Meer in het algemeen: de informatiepositie van cliënten verdient verbetering. Informeer hen over de re-integratiemogelijkheden die er zijn, de rechten en plichten die zijn verbonden aan het ontvangen van een uitkering en de mogelijkheden die er zijn om door andere partijen te worden ondersteund. Dit kunnen bijvoorbeeld uitzendorganisaties, een onafhankelijk arbeidsadviseur of scholings- en

opleidingsinstituten zijn. Die informatiebehoefte betreft ook inzicht in de arbeidsmarkt in relatie tot de eigen competenties en vaardigheden van de cliënt.

3.2.6 Zelfsturinginstrumenten

Gemeenten en UWV ontwikkelen instrumenten die het zelfsturend vermogen van de cliënten aanspreken (zoals PRB en IRO). Waar UWV en gemeenten al de mogelijkheid van IRO en PRB bieden, kan worden gezien in hoeverre dat gebruik kan worden uitgebreid.³⁸ Ook bevorderen UWV en gemeenten actief zelfsturing inclusief het gebruik van de instrumenten (door middel van websites (zoals TopWeb) of een doe-het-zelfpakket re-integratie etc.) die daarop gericht zijn

3.2.7 Inbedding in het werkproces

Gemeenten en UWV bevorderen de inbedding van een methodische werkwijze waarin het aanspreken van de eigen verantwoordelijkheid van de werkzoekende en (sturen op) zelfsturing centraal staan.

3.2.8 Investeren in professionalisering

Re-integratie is een vak. De beoefenaar van dat vak moet aan vele vakbekwaamheids-, vaardigheids- en kenniseisen voldoen. De kwaliteit en de deskundigheid van die professional zijn van cruciaal belang voor de effectiviteit van re-integratie. Verdere professionalisering van de personen die dat vak uitoefenen vraagt om investeringen in opleiding en deskundigheidsbevordering.

³⁸ Bijvoorbeeld door PRB en IRO niet alleen te gebruiken voor volledige trajecten maar deze ook mogelijk te maken voor het inkopen van afzonderlijke producten of diensten.

Bijlage 1 Verder lezen?

Handreiking 'Het heft in eigen hand'

De re-integratieprofessional wordt in zijn dagelijkse praktijk geconfronteerd met werkzoekenden met sterk uiteenlopende kenmerken en gedragingen, met meer of minder afstand tot de arbeidsmarkt. Het is aan de professional om te bepalen of en in welke mate de werkzoekende in staat is of in staat moet worden gesteld om zelf het initiatief in het re-integratietraject te nemen. Dat vraagt van de professional dat hij het gedrag van de werkzoekende herkent, kan begrijpen en verklaren, alvorens hij kan bepalen op welke wijze eventuele gedragingen zijn te beïnvloeden en hoe het zelfsturend vermogen van de cliënt kan worden aangesproken en versterkt. Daarbij kan de professional gebruik maken van inzichten uit de sociaalpsychologische wetenschap. In opdracht van de RWI is een aantal van deze inzichten op heldere wijze beschreven en toegankelijk gepresenteerd in de handreiking 'Het heft in eigen hand'.

Onderzoek 'Het verhaal van de klant'

In januari 2010 publiceerde de RWI 'Het verhaal van de klant'. Hierin werd verslag gedaan van een onderzoek naar de wijze waarop in de praktijk van gemeenten en UWV wordt omgegaan met de mogelijkheden voor zelfsturing door werkzoekenden. Uit dit onderzoek bleek dat die mogelijkheden om cliënten zelf verantwoordelijkheid te laten nemen voor hun re-integratie maar zeer beperkt worden toegepast, terwijl ook blijkt dat werkzoekenden die zelf verantwoordelijk zijn en de ruimte krijgen om die verantwoordelijkheid te nemen, vaak meer gemotiveerd zijn om het re-integratietraject tot een goed einde te brengen.

Tevens wordt uit dit onderzoek duidelijk dat 'zelfsturing' geen absoluut gegeven is. Ten eerste is niet iedere cliënt in staat om de volledige regie over zijn re-integratie te kunnen nemen. In de praktijk is er sprake van een wisselwerking tussen werkzoekende en professional. Dan weer krijgt en neemt de werkzoekende de ruimte en het initiatief, terwijl op een ander moment de professional het voortouw neemt en de werkzoekende min of meer vertelt wat hij moet doen. Met andere woorden: de rolverdeling tussen cliënt en professional varieert, maar de professional blijft hoe dan ook bij de vormgeving van het traject betrokken.

Diagnose bij re-integratie: advies en onderzoeken

In 2009 bracht de RWI het advies 'Diagnose bij re-integratie' en de onderzoeken 'Naar de methodische diagnose' en 'Diagnose-instrumenten bij re-integratie' uit. De RWI wil hiermee een bijdrage leveren aan de professionalisering van de uitvoering van de re-integratiepraktijk.

Het advies is een pleidooi voor het toepassen van een proces van screening en diagnose binnen de re-integratiedienstverlening. Een goede inschatting van de kwaliteiten, mogelijkheden, kansen en belemmeringen van uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden draagt er immers toe bij dat re-integratie-instrumenten gericht en daarmee selectiever worden ingezet. Bovendien voorkomt een adequate diagnose dat werkzoekenden diensten krijgen aangeboden die niet 'matchen' met de 'problemen' die moeten worden opgelost. Ook kan door het stellen van een adequate diagnose voorkomen worden dat cliënten diensten krijgen aangeboden terwijl dat eigenlijk niet nodig is. Een goede diagnose bevordert de selectiviteit van re-integratie.

In het advies benadrukt de RWI ook het belang van het betrekken van de cliënt bij het diagnoseproces. Daartoe beveelt de RWI onder meer aan dat gestreefd moet worden naar een gedeelde probleemanalyse van re-integratieprofessional en cliënt. Deze probleemanalyse moet volgen uit een zoveel mogelijk interactief proces, waarbinnen ook overeenstemming wordt bereikt over de gewenste stappen voor het vervolg, het re-integratietraject. Het meenemen van de cliënt in het proces van de diagnosestelling bevordert het vertrouwen dat cliënten hebben in het verdere verloop van re-integratie en vergroot het enthousiasme en het zelfsturend vermogen van de cliënt. Ook in alle volgende stappen moet de cliënt een actieve rol vervullen; hij is immers primair verantwoordelijk voor zijn eigen re-integratie.

Onderdeel van het re-integratieproces is dan ook dat de re-integratieprofessional vaststelt in hoeverre de cliënt zelf in staat is om de re-integratie vorm en inhoud te geven. Met andere woorden: wil en kan de cliënt zelf initiatieven nemen om weer aan de slag te geraken en in hoeverre zijn die voornemens – voor zoverre aanwezig – realistisch en in hoeverre passen ze binnen het kader van het (lokale) re-integratiebeleid.

Het gebruik van al dan niet statistische diagnose-instrumenten in Nederland neemt weliswaar langzaam toe, maar de omvang van het daadwerkelijke gebruik is onbekend. Bovendien kunnen vraagtekens worden gezet bij de wetenschappelijke basis van veel instrumenten.³⁹ De RWI zal dan ook met een vervolg komen op de eerdere publicaties inzake diagnose.

Alle hier genoemde publicaties zijn te vinden op www.rwi.nl.

³⁹ Collewet, M., Gravesteijn, J. & Koning, J. de. (2010). *Screening the unemployed for reintegration: experiences from seven countries during the past twenty years*. Rotterdam: SEOR.

Bijlage 2 Opvattingen over professionaliteit en invulling in de praktijk

Het begrip professionaliteit staat voor uiteenlopende zaken. Vele actoren zijn al bezig met de professionalisering van de re-integratieprofessional. Hieronder een beschrijving van een select aantal opvattingen en concrete vertalingen van het professionaliteitsbegrip op het terrein van re-integratie.

Professionaliteit en begeleidingsstijl

Koster en Van Pelt benadrukken in een artikel in *Sociaal Bestek*⁴⁰ dat het van groot belang is dat werkcoaches of trajectbegeleiders tijdig oppositioneel en manipulatief gedrag van cliënten herkennen en weten hoe ze daar adequaat op moeten reageren. De auteurs benadrukken dat het van belang is dat de professional zijn begeleidingsstijl aanpast aan het gedrag van de cliënt. Niet iedere cliënt is gebaat bij dezelfde manier van benaderen; ook in die benadering en begeleiding geniet 'maatwerk' de voorkeur.

Uiteraard kan met behulp van een adequate diagnose al veel kennis over de cliënt worden verworven. Bij het herkennen en omgaan met gedragsproblemen echter komt de professionaliteit van de re-integratieprofessional om de hoek kijken, zo betogen de auteurs. Professionals dienen dan ook een aantal principes van de methodiek uit de motiverende gespreksvoering in acht te nemen. Een voorbeeld is het gegeven dat motivatie van binnen uit moet komen en niet van buiten af kan worden opgelegd. Het is de taak van de cliënt zelf om oplossingen te zoeken voor twijfels en vragen. De verhouding tussen cliënt en professional is meer een gelijkwaardig partnerschap dan een rolverdeling tussen deskundige en onwetende.

Als randvoorwaarden voor die professionaliteit noemen de auteurs onder meer de volgende punten:

- de professional moet voldoende inzicht hebben in gedrag om in voorkomende gevallen gedragskundige hulp in te schakelen voor (aanvullende) diagnose
- de professional moet kunnen schakelen in begeleidingsstijl
- de professional moet door het management en in het beleid worden gesteund om niet iedereen hetzelfde te behandelen, maar om naar eigen professioneel inzicht verschillende begeleidingsstijlen toe te passen
- de professional moet in ervaring en opleiding voldoende toegerust zijn om gedrag te herkennen en te weten welke begeleidingsstijl daarbij passend is

Professionals dienen daarbij niet uit het oog te verliezen wat het doel is van re-integratie: de cliënt motiveren om zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor de terugkeer naar de arbeidsmarkt.

Werkzame bestanddelen

Een van de uitgangspunten van het project 'Gilde re-integratie'⁴¹ is dat de sleutel tot effectieve re-integratie vooral ligt in meer aandacht voor de professionaliteit van de professional zelf. Daarbij richt het Gilde zich vooral op het optekenen van de ervaringskennis die klantmanagers dagelijks opdoen. Dit heeft tot doel om vast te

⁴⁰ Koster, A. & Pelt, P. van. (2010). Eenduidig en flexibel. Klantgerichte Re-integratie. *Sociaal Bestek* 4/2010 pp. 7 - 9

⁴¹ Folkerts, K. & G. Duinkerken (2009). Gilde re-integratie: hogere effectiviteit start bij de professional. *PS Documenta* nummer 15, pagine 1323 e.v. Kluwer.

stellen welke elementen in de aanpak van cliënten doorslaggevend zijn voor het resultaat: de werkzame bestanddelen. Vervolgens kunnen die interventies systematisch worden beschreven in een methodiek. Deze kan worden overgedragen aan re-integratieprofessionals, die deze methoden weer kunnen gebruiken in hun praktijk. In feite is hierbij sprake van een vorm van protocollering. Een protocol is immers een beschreven beproefde 'best-practice' die *leidraad* kan zijn in het handelen van professionals. Vaak wordt protocollering echter verward met uitvoeringsvoorschriften.

De initiatiefnemers van het Gildeproject- onder meer ingezet in een aantal gemeenten⁴² - zijn van mening dat veel kennis verloren gaat, onder meer als gevolg van de werkdruk bij sociale diensten en de veelal tijdelijke projecten. Sturing vindt in de praktijk vooral plaats op proces en niet op het resultaat. Om op resultaat te kunnen sturen is volgens de initiatiefnemers kennis van en over werkende interventies nodig.

De rollen van de participatiecoach

De gemeente Arnhem is in augustus 2008 gestart met het project 'Meedoen dat doe je zelf'. Hierbij werden participatiecoaches aangesteld die vanuit diverse locaties in de Arnhemse krachtwijken de opdracht kregen bewoners te bewegen en te ondersteunen om (maatschappelijk) te participeren. De participatiecoach richt zich daarbij op alle buurtbewoners, waarvan velen zich aan de onderkant van de participatieladder bevinden. Deelname is vrijwillig, maar na aanmelding niet vrijblijvend. Eigen verantwoordelijkheid staat centraal. De participatiecoaches hebben niet de antwoorden of oplossingen klaar liggen, maar ondersteunen de bewoner om die boven tafel te krijgen en eigen keuzes te maken. Het traject dat de participatiecoach en de bewoner samen af leggen bestaat voor een groot gedeelte uit maatwerk. Hierdoor vervult de participatiecoach per bewoner (soms zeer) verschillende rollen en daarmee werkzaamheden. Hieronder zijn de verschillende rollen beschreven die de participatiecoach kan vervullen:

De Coach

- Coachen, luisteren, bevragen, reflecteren, stimuleren, complimenteren, confronteren, evalueren
- Bewoner zelf stappen laten zetten

De Regelaar

- Het regelen van simpele tot zeer complexe zaken in het leven van de bewoner
- Puinruimen, orde op zaken stellen na het eerste gesprek als er sprake is van chaotische omstandigheden

De Regisseur

- Organiseren en afstemmen van samenwerking op casusniveau
- Afspreken wie de regierol heeft
- Naleven en bewaken van samenwerkingsafspraken
- Partners aanspreken op de samenwerking en de dienstverlening aan de burger
- Zorgwekkende signalen rondom bewoner bespreken met experts uit het netwerk

⁴² Groningen, Enschede, Purmerend, Haarlem, Rotterdam en Tilburg.

De Ondersteuner

- Oefenen
- Voor- en nabespreken
- Meegaan
- Herinneren aan afspraken
- Helpen bij invullen formulieren

De Toeleider/Dienstenmakelaar

- Wijzen op de mogelijkheden op het gebied van voorzieningen, participatie en re-integratie, hulpverlening, wonen etc.
- Doorverwijzen naar andere organisaties (inclusief warme overdracht)⁴³

Methodisch handelen

Een voorbeeld van professionalisering is ook het gebruik van de begrippen 'methodisch handelen' en 'professioneel handelen' door UWV. UWV heeft deze begrippen geïntroduceerd met verschillende doeleinden. "Methodisch handelen biedt de werkcoach een systematische, bewuste en resultaatgerichte werkwijze, waarmee hij voor zichzelf kan vastleggen en anderen kan informeren welke beelden, redeneringen, argumenten en activiteiten ten grondslag liggen aan bepaalde beslissingen om het probleem (komen tot werkhervatting van de cliënt) op te lossen."⁴⁴

Doel is dus ten eerste om een systeem (of ordening of terminologie) te introduceren, ten tweede om beslissingen te onderbouwen. Dit tweede doel, werkcoaches in staat stellen hun beslissingen te onderbouwen, past binnen UWV-beleid dat kan worden gekenschetst als 'comply or explain'. UWV geeft een grote discretionaire ruimte aan de werkcoach. Wel wordt eerst zoveel mogelijk kennis aangedragen, waaruit vaak een voor de hand liggend oordeel valt af te leiden over bijvoorbeeld de meest gewenste inzet van re-integratie-instrumenten. De werkcoach kan zo'n oordeel volgen (comply). Als de werkcoach echter goede redenen heeft om van dat oordeel af te wijken, is dat geen probleem, en hoeft hij alleen maar in het dossier te vermelden waarom hij tot een ander oordeel is gekomen (explain). Deze manier van werken bleek ook al toegepast te worden bij UWV-scholingsprotocol, een coproductie van UWV met Boaborea, de Landelijke Cliëntenraad en de REA-scholingsinstituten, waarmee goede ervaringen zijn opgedaan.⁴⁵ De werkcoach wordt verplicht te checken wat de arbeidsmarktvrage is voor deze opleiding, hoe lang de opleiding duurt, welke vooropleiding vereist is, en of hij denkt en aannemelijk kan maken dat de cliënt in staat is deze opleiding met goed gevolg af te ronden (onder meer door de introductie van het begrip 'schoolbaarheid'). Het protocol stelt de relevante vragen aan de werkcoach; en het protocol beschrijft wat er bekend is over de invloed van verschillende factoren op de effectiviteit van scholing bij re-integratie.

UWV heeft voor de functie van werkcoach een rolportfolio ontwikkeld, waarin de functie is beschreven in termen van rollen en kernrollen. Het rolportfolio is gericht op leren en ontwikkelen en wordt dan ook gebruikt in het opleidingsbeleid van UWV, als hulpmiddel bij coaching door mentoren en bij het certificeren van werkcoaches. De

⁴³Gemeente Arnhem (2010). *Meedoen werkt. Participatie door empowerment*. Arnhem: gemeente Arnhem.

⁴⁴UWV (2008). *Handboek Methodisch Handelen bij re-integratie*. Amsterdam: UWV, Landelijk coördinatiepunt werk.

⁴⁵Slotboom, S., Groenewoud, F. & Geuns, R. van. (2007) *Evaluatie Scholingsprotocol en inzet scholing*. Amsterdam: Regioplan, in opdracht van UWV. Zie ook: UWV, Protocol Scholing. Te vinden via: http://www.uwv.nl/Images/1992%20A4%20Protocol%20Scholing_tcm26-123803.pdf

inzet van mentoren en intervisie zijn overigens nog weer andere manieren waarop UWV werkt aan de professionaliteit van zijn medewerkers.