

# Integraal samenwerken vraagt wederkerigheid tussen alle aggregatieniveaus

EEN PRAKTIJKGERICHT ONDERZOEK NAAR DE INTEGRALE SAMENWERKING  
TUSSEN SOCIAAL PROFESSIONALS EN PARTICIPATIECOACHES



Eindhoven, 2020

Dr. Marielle Verhagen

Dr. Dana Feringa

Fontys Hogeschool Sociale Studies



EINDHOVEN, 2020

DRS. MARIELLE VERHAGEN

DR. DANA FERINGA

FONTYS HOGESCHOOL SOCIALE STUDIES



---

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b> .....	<b>05</b>
<b>1. Theoretisch raamwerk</b> .....	<b>09</b>
1.1 Sociale reflexiviteit en frames .....	09
1.2 Theories-of-action en theories-in-use .....	11
<b>2. Methodologie</b> .....	<b>13</b>
2.1 Populatie en steekproef .....	13
2.2 Methoden voor verzamelen .....	14
2.3 Methoden voor analyse .....	14
2.4 Anonimiteit, betrouwbaarheid en validiteit .....	14



<b>3. Resultaten</b>	<b>15</b>
3.1 Organisatorische context	15
3.1.1 Meer integrale samenwerking als ideaal	15
3.1.2 Verschillen in framing en positionering: participatiecoaches meer op afstand	18
3.1.3 Gescheiden toegang en gescheiden trajecten bij gemeente en werkbedrijf	22
3.1.4 Meerdere systemen en plannen naast elkaar	25
3.2 Rollen en gerelateerde frames	27
3.2.1 Weinig casuïstiekoverleg ten aanzien van de groep 30-80%	27
3.2.2 Geneigdheid professionals om te werken vanuit de wet	31
3.2.3 Verschillen in casusregie: WMO en sociale professionals meestal leidend	33
3.3 Burgers centraal	34
3.3.1 Dilemma eigen regie: conflicterende frames cliënt en hulpverlener	34
3.3.2 Klant centraal: professionals moeten elkaar zien	37
<b>4. Discussie</b>	<b>39</b>
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>41</b>



# Inleiding

In het huidige regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' ziet men een goed economisch vertrekpunt om verder te kunnen investeren in individuele kansen van burgers en het versterken van het collectief ten bate van een sterke samenleving met een goed toekomstperspectief voor iedereen. Men signaleert economische groei, de werkgelegenheid trekt aan, de werkloosheid daalt en de overheidsfinanciën zijn op orde (Regeerakkoord, 2017a). Niet verwonderlijk dus, dat 'werken gaat meer lonen' een van de centrale speerpunten van de overheid is. Meer perspectief op werk wordt gezien als belangrijk middel om sociaal isolement en schuldenproblematiek te verminderen (Regeerakkoord, 2017b). Daarbij ligt de focus steeds nadrukkelijker op degenen voor wie het klaarblijkelijk steeds lastiger wordt om daadwerkelijk aan te haken en te participeren in de samenleving. Globalisering, snelle technologische vooruitgang en innovaties bieden vele nieuwe kansen en mogelijkheden voor huidige en toekomstige generaties, maar tegelijkertijd blijkt niet iedereen even goed in staat om deze veranderingen tot zich te

nemen en in te zetten ter verbetering van het eigen leven en dat van anderen (SCP, 2017, p 16 - 18).

Het kabinet streeft deze regeerperiode dus naar meer zekerheid en kansen voor iedereen in de huidige 'nieuwe' economie en de daarbij behorende moderne organisatie van arbeid die onder meer wordt gekenmerkt door toenemende flexibilisering (andere, vaak meer tijdelijke contractvormen) en hybridisering (nieuwe mengvormen en combinaties van werknemerschap) van werk (Regeerakkoord, 2017b; WRR, 2017). Sociale partners worden daarbij nadrukkelijk uitgedaagd om bij te dragen aan de beoogde modernisering van de arbeidsmarkt en aan innovatie van de dienstverlening aan en activering van groepen mensen in arbeidsongeschiktheidsregelingen die ondanks dit economisch gunstige klimaat nog steeds worden achtergesteld. Het gaat hier om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, mensen die niet werken, maar dat wellicht wel zouden kunnen. Nog teveel van hen kunnen er nauwelijks tussen komen (Regeerakkoord, 2017b).

Ook in diverse landelijke rapportages van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wordt gesignaleerd dat de huidige organisatie en flexibilisering van arbeid in Nederland bepaalde groepen in de samenleving meer raakt dan andere; bepaalde groepen blijken vrij constant tot de zogenaamde 'gedeprimeerden' te behoren (WRR, 2017a; SCP, 2017, p 362). Denkend aan mogelijke oplossingsrichtingen ligt volgens deze landelijke onderzoeks- en adviesbureaus een sleutelpositie bij de (lokale) overheid in samenwerking met sociale partners en burgers. De overheid dient hierin 'het goede voorbeeld' te geven om samen met andere betrokken actoren te werken aan de concretisering van sociale zekerheid voor alle burgers (WRR, 2017b).

Om dit samenspel tussen overheid, sociale partners en burgers te kunnen versterken is sinds 2015 de verantwoordelijkheid van het sociaal domein grotendeels gedecentraliseerd naar de gemeenten. Door te werken aan sociale zekerheid op lokaal niveau, dichterbij de burger, zou maatwerk en vraag

gestuurd werken beter mogelijk zijn. De achterliggende gedachte is dat lokale overheden en sociale partners door de decentralisaties beter zicht kunnen krijgen op het menselijk bestaan en de problemen van de groep 'gedeprimeerden' en mede hierdoor beter een integrale aanpak kunnen realiseren voor de problemen waar deze mensen in hun dagelijks leven tegenaan lopen en waar zij zelf zonder ondersteuning niet uit komen (SCP, 2017, p 362).

De praktijk blijkt echter weerbarstiger dan beleid, laat praktijkgericht onderzoek zien. Zo maken Linders en Feringa (2014) inzichtelijk dat (sociaal) professionals ten tijden van transities en transformaties worstelen met rolverwarring en handelingsverlegenheid. Inzichten die de daaropvolgende jaren eveneens uit empirische studies blijken (o.a. Feringa, Van der Sanden, Peels, & Linders, 2015; Sanden, Feringa & Peels, 2016; Linders, Feringa, Potting & Jager-Vreugdenhil, 2016; Sanden, Feringa, Peels & Linders, 2017), met onder andere als gevolg dat tijdens multidisciplinaire casuïstiekbesprekingen niet zozeer vraagstukken rondom het welzijn van de burger en diens sociaal netwerk centraal staan maar transitie gerelateerde vraagstukken. Tevens beargumenteren de bij deze studies betrokken onderzoekers dat 'sociale reflexie' (Lichterman, 2005) dienstbaar kan zijn bij het centraal houden van het welzijn van burger en diens sociaal netwerk. Oftewel, een dialoog waarin alle betrokkenen met elkaar het gesprek voeren over hoe men zich tot elkaar verhoudt (o.a. m.b.t. taken en verantwoordelijkheden) en tot anderen buiten het overleg en de context waarbinnen de maatschappelijke ondersteuning moet worden geborgd.

Ook voor de praktijk rondom werktoetreding geldt dat succesvolle samenwerking tussen sociaal werkers en klantmanagers Werk & Inkomen meer vraagt dan alleen een goede beleidsinbedding en een heldere organisatiestructuur. Ook in deze setting is het de vraag hoe het professionals vergaat bij het centraal stellen van burger en diens sociaal netwerk. Daartoe nam de Hanze Hogeschool het initiatief om, met behulp van een subsidie van ZonMw, en in samenwerking met de Hogeschool Zuyd, de Hogeschool van Amsterdam en Fontys Hogescholen in vier verschillende gemeenten empirisch te bekijken hoe het samenspel rondom werktoetreding vorm krijgt. Daarbij staat de volgende vraagstelling centraal, namelijk 'Welke componenten van casuïstiekbesprekingen bevorderen de integrale samenwerking tussen sociaal werkers en klantmanagers Werk & Inkomen?' Daarnaast is deze vraagstelling binnen dit project gesplitst in de volgende deelvragen:

1. Welke voorbeelden van het proces van re-framing en sociale reflexiviteit in een casuïstiekbespreking zijn in de literatuur te vinden?
2. Aan welke organisatorische en technische voorwaarden moet een casuïstiekbespreking voldoen om de integrale samenwerking tussen sociaal werkers en klantmanagers Werk & Inkomen te bevorderen?
3. Op welke wijze kunnen in een casuïstiekbespreking de frames van de sociaal werker, klantmanager Werk & Inkomen en beleidsverantwoordelijke expliciet worden gemaakt?
4. Wat is de rol van het frame van de cliënt in de casuïstiekbespreking?
5. In welke mate bevordert de casuïstiekbespreking de integrale samenwerking van sociaal werkers en klantmanagers Werk & Inkomen?

Deze rapportage betreft een empirische weerslag van de uitvoeringspraktijk in een middelgrote gemeente in het Zuiden van het land. De rapportage is als volgt opgebouwd, allereerst geven we een korte overview van de binnen dit project relevante theoretische inzichten en lichten we het onderzoeksontwerp en de –uitvoering toe. Vervolgens presenteren we de empirische bevindingen in het licht van de theoretische inzichten. Tot slot reflecteren we in de ‘Discussie’ op de bevindingen in het licht van de vraagstelling die binnen dit ZonMw project centraal staat.



# Theoretisch raamwerk

Binnen dit hoofdstuk gaan we kort in op een tweetal theoretische perspectieven. In de eerste plaats gaan we dieper in op de relatie tussen sociale reflexiviteit en frames. In de tweede plaats lichten we het onderscheid toe tussen ‘theories-in-action’ en ‘theories-in-use’.

## 1.1 SOCIALE REFLEXIVITEIT EN FRAMES

Sociale reflexiviteit (Lichterman, 2005; Linders & Feringa, 2004) kan niet voldoende worden begrepen of toegepast zonder het besef van de invloed van frames in beleid en in het dagelijks handelen van mensen. Frames maken het mensen mogelijk om - vaak wat vagere en minder goed gedefinieerde - (probleem)situaties, informatie en gebeurtenissen rondom hen te zien, te begrijpen en ernaar te handelen. Een **frame** is een fundamentele cognitieve structuur die de waarneming (perceptie) en weergave (representatie) van de werkelijkheid leidt (Goffman, 1974). Frames geven houvast in onze dynamische, complexe realiteit, maar worden niet altijd even bewust gehanteerd. Wanneer men stelt dat iemand een bepaald frame heeft, dan wordt er bedoeld dat deze persoon eerder denkt aan

bepaalde dingen, meer gevoelig is voor een bepaald type informatie, bepaalde alternatieven sneller waarneemt dan andere en verschillend gewicht toekent aan bepaalde aspecten. Bepaalde eenheden van opgeslagen kennis, categorieën en houdingen worden dan gemakkelijker toegankelijk en beïnvloeden daarmee de informatie-verwerkingsprocessen van een persoon. Omgekeerd, zullen op hetzelfde moment bepaalde aspecten die naar de achtergrond zijn geduwd, ontoegankelijk worden. Wanneer iemand een frame hanteert, dan dient dit dus ter afbakening, beklemtoning en voorstelling van (een gedeelte) van de eigen waargenomen realiteit. In die lijn wordt het logisch dat frames vaak worden gehanteerd om bepaalde probleemdefinities gangbaar te maken en in het verlengde daarvan bepaalde oplossingsrichtingen te promoten en pushen (Entman, 1993).

Beleidsmakers, professionals en burgers creëren in samenspel met elkaar voortdurend hun eigen interpretatiekaders en baseren daar hun handelen op. Landelijke en lokale overheden construeren (beleids)frames en handelen op basis daarvan,

maar worden tevens door maatschappelijke ontwikkelingen en onder invloed van de media bestookt met frames. Een strikt individueel frame bestaat niet, omdat frames onderdeel uitmaken van een gemeenschap en (sub)cultuur. Een frame is dus niet hetzelfde als een (persoonlijke) mentale structuur; het is beter om deze mentale structuren 'schema's' te noemen. Schemata (gedefinieerd als verzamelingen van georganiseerde kennis) zijn verbonden met persoonlijke ervaringen en geassocieerde gevoelens (Van Gorp, 2007).

Daarnaast bestaan er verschillende niveaus tussen frames. Schön en Rein (1994) onderscheiden de volgende niveaus:

- **Metacultureel frame:** bevat brede cultureel gedeelde geloofssystemen. Generatieve metaforen zijn voorbeelden van metaculturele frames. Deze metaculturele frames scheppen zowel de rhetorische frames als institutionele actieframes. Een enkel beleid kan verschillende rhetorische en actieframes hebben.
- **Rhetorisch frame:** ligt ten grondslag aan het overtuigende gebruik van een verhaal en argumenten in het discours.

- **Institutioneel (actie)frame:** betreft een generiek (actie)frame waar institutionele actoren hun beleidsframes van afleiden. Deze frames zijn van invloed op hoe institutionele actoren issues framen.
- **(Beleids)actieframe:** een actieframe wat een institutionele actor gebruikt om het probleem van een specifieke (beleids)situatie te construeren. Zulke (individueel geconstrueerde) actieframes hebben de neiging om complex te zijn en kunnen elementen bevatten afkomstig uit het institutioneel frame en elementen specifiek van de individuele actor. Het institutioneel frame heeft namelijk een hybride en meer algemene karakter, waardoor individuele vertegenwoordigers van een organisatie een zekere mate van discretionaire vrijheid hebben. Zij zijn dus meer of minder vrij om bijzondere (eigen) combinaties van het institutionele actieframe te selecteren op basis waarvan ze handelen en zijn vrij om het generieke institutionele actieframe te specificeren op verschillende manieren (Schön en Rein 1993).

Naast het maken van en zelf kritisch zijn op frames is het ook steeds de taak van een democratische overheid om burgers aan te zetten tot voortdurende reflectie en bewust omgaan met informatie en de (re)presentatie hiervan (Grüne-Yanoff, 2016). Wanneer men de eigen en anderms frames, ideeën, wensen en voorkeuren tijdig leert (h)erkennen, zal het beter mogelijk worden om verschillende waarheden en visies met betrekking tot een bepaalde problematiek of maatschappelijk issue, en dus ook verschillende betrokken actoren, met elkaar te verbinden rondom het welzijn en doelstellingen van (groepen) burgers.

## 1.2 THEORIES-OF-ACTION EN THEORIES-IN-USE

Een lerende organisatie, zoals een gemeente – en in bredere zin: een gemeente in een netwerk van samenwerkingspartners – zal om maatwerk te kunnen blijven leveren naar complexe doelgroepen, tijdig bestaande individuele en institutionele frames moeten kunnen ontdekken om deze mogelijk te corrigeren ten bate van meer passende hulp- en dienstverlening. Om frames en inconsequenties in beleden praktijk en de daadwerkelijke uitvoeringspraktijk bovenwater te halen, is het nuttig om bij individuele medewerkers te rade te gaan. Juist zij kunnen de vinger leggen op de zogenaamde “blind spots” van de organisatie. Argyris en Schön (1978), wiens werk veel wordt aangehaald in literatuur over hoe

organisaties leren en zouden moeten leren, wijzen erop dat een organisatie leert door (aandacht voor) zijn individuele medewerkers en tevens wordt beïnvloed door het individuele leren van hun medewerkers. Deze auteurs schrijven: ‘There are too many cases in which organisations know less than their members. There are even cases in which the organisation cannot seem to learn what every member knows’ (Argyris en Schön, 1978, p 9)

In relatie met dit uitgangspunt wordt in dit onderzoek gekeken naar het door Argyris en Schön (1978) benoemde onderscheid tussen de zogenaamde espoused theories-of-action (beleden actietheorieën) en theories-in-use (praktijktheorieën). Hierbij verklaren of rechtvaardigen de beleden actietheorieën de manier waarop bepaalde dingen binnen een organisatie worden gedaan of aangepakt. Het zijn theorieën over de link tussen acties en gewenste resultaten. De aanpak van elke organisatie reflecteert de antwoorden van deze organisatie op een reeks (beleids)vragen. Bijvoorbeeld een gemeente integreert in haar aanpak met betrekking tot de dienstverlening aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt antwoorden op kwesties als ‘hoe vindt deze cliëntgroep toegang tot hulp’, ‘welke professionals dienen deze cliënten te begeleiden’, ‘wie bepaalt vorm en inhoud van deze begeleiding’, ‘op welke

wijze dienen betrokken professionals samen te werken'. De bepalende set van zowel geformuleerde vragen als (in beleid) geformuleerde antwoorden vormen hier dan de theories-of-action van de gemeente. De theories-in-use of praktijktheorieën zijn theorieën die veel meer impliciet aanwezig zijn in handelwijzen van (mensen binnen) organisaties. Organisatorische theories-in-use zijn het resultaat van gedeelde veronderstellingen en cognitieve maps en frames van individuele leden binnen een organisatie.

Om te leren als organisatie is dus individueel en gezamenlijk onderzoek nodig naar de manier waarop de theories-in-use of praktijktheorieën binnen de betreffende organisatie worden geconstrueerd en ook voortdurend weer worden aangepast en gewijzigd. Organisatorisch leren impliceert veranderingen in bestaande theorieën. Argyris (1996) onderscheidt daarbij twee soorten van leren: single-loop leren en double-loop leren. Daarbij is sprake van single-loop leren wanneer actietheorieën bij succes en het behalen van beoogde doelen verder geperfectioneerd worden of wanneer deze theorieën bij het ontdekken van fouten, bij falen of het niet behalen van de doelen bijgesteld worden. Hierbij wordt niet getornd aan bedrijfsnormen en achterliggende waarden. Dit is wel het geval bij double-loop leren. Er wordt van double-loop leren gesproken wanneer een gebrek aan

overeenstemming en het opmerken van spanningsvelden gecorrigeerd wordt door allereerst de onderliggende waarden van het (individuele, groeps-, intergroeps-, organisatorische of interorganisatorische) systeem ter discussie te stellen en te veranderen en pas daarna de acties om te komen tot de gewenste doelrealisatie. Single-loop leren is dus minder diepgaand, omdat de acties worden getoetst aan bestaande normen en waarden en op basis daarvan worden bijgesteld; double-loop leren is veel ingrijpender, omdat de toepasbaarheid van bestaande bedrijfsnormen ter discussie worden gesteld en waar mogelijk bijgesteld (Argyris, 1996).

# Methodologie

In dit hoofdstuk zetten we kort en bondig uiteen op welke wijze we het onderzoek hebben uitgevoerd. In de eerste plaats lichten we de populatie en de steekproef toe. Vervolgens maken we inzichtelijk welke methoden voor dataverzameling en –analyse we hebben toegepast. Tot slot staan we stil bij de wijze waarop we de anonimiteit van betrokkenen en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek hebben geborgd.

## 2.1 POPULATIE EN STEEKPROEF

Dit onderzoek is uitgevoerd in een middelgrote gemeente in het Zuiden van het land. Daarbij participeren twee organisaties, de afdeling binnen de gemeente met het ‘sociaal domein’ in portefeuille en een organisatie voor een regionaal opererend werkbedrijf. Gezien de scope van het onderzoek was het niet mogelijk om de gehele populatie bij het onderzoek te betrekken. Daarom is gebruik gemaakt van een steekproef die we op basis van pragmatische redenen via de sneeuwbalmethode (Baarda & De Goede, 2006) hebben getrokken. De dataset kent daarmee de

volgende samenstelling: 9 interviews met betrokkenen bij de gemeente en het werkbedrijf, 3 observaties van multidisciplinaire casuïstiekbesprekingen en gespreksverslagen van bestuurlijke vertegenwoordiging van gemeente en werkbedrijf. In het resultatenhoofdstuk wordt op de volgende wijze naar de verschillende databronnen verwezen:

**TABEL 1 TYPE RESPONDENTEN**

TYPE RESPONDENT	TOEGEWZEN LABEL
<b>SOCIAAL WERKER (HIER: WMO-CONSULENT)</b>	S
<b>PARTICIPATIECOACH WERKBEDRIJF</b>	P
<b>BELEIDSMEDEWERKER GEMEENTE</b>	B



## 2.2 METHODEN VOOR VERZAMELEN

Dit onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek waarbij we gebruik hebben gemaakt van de methoden interview en observaties. Interviews (Evers, 2007) lenen zich namelijk bij uitstek om drijfveren, motivaties, visie, meningen en behoeften van betrokken actoren te achterhalen. De methode leent zich minder goed om inzichtelijk te maken of de betrokkenen deze ook daadwerkelijk in uitvoering brengen met hun gedrag. Observaties (Spradly, 2016) lenen zich echter bij uitstek om gedragingen in kaart te brengen. Lastiger is het om te achterhalen waarom betrokkenen dit specifieke gedrag vertonen. Een combinatie van beide methoden biedt daarmee de gelegenheid om enerzijds gedragingen inzichtelijk te maken en anderzijds de achterliggende drijfveren, visies, meningen en behoeften. Alle interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. De observaties zijn niet opgenomen, wel zijn er binnen 24 uur observatieverslagen geschreven.

## 2.3 METHODEN VOOR ANALYSE

Voor de analyse van de data maken we gebruik van de methode van Boeije (2005). Zij onderscheidt een drietal fasen, namelijk open, axiaal en selectief analyseren. De methode is zowel toegepast op de transcripten als de observatieverslagen.

## 2.4 ANONIMITEIT, BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

Binnen dit onderzoek borgen we de anonimiteit van alle betrokken organisaties en respondenten. Concreet betekent dit dat we organisaties en personen niet bij naam en toenaam noemen en gezien de regionale scope van het werkbedrijf ook de naam van de gemeente anonimiseren. Daarnaast is dit onderzoek uitgevoerd in lijn met de Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit (2018).

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te borgen maken we gebruik van een data-management systeem. Alle data zijn hierin gearchiveerd evenals de data en locatie waar(op) de data zijn verzameld als de correspondentie behorende bij dit project. De validiteit borgen we via het toepassen van intersubjectiviteit (Maso & Smaling, 2005), waarbij gemeenschappelijk is gereflecteerd op de onderzoeksopzet, -uitvoering en interpretatie van de analyses.

# Resultaten

In dit hoofdstuk presenteren we de empirische bevindingen van een praktijksetting waarin de gemeente en een werkbedrijf de intentie hebben om integraal samen te werken rondom casuïstiek van burgers, maar deze samenwerking in de praktijk nog niet van de grond is gekomen vanwege hervormingen binnen beide organisaties. De praktijksituatie zag er daarmee als volgt uit op het moment dat dit onderzoek werd uitgevoerd: de gemeente beschikt binnen het sociaal domein over gebiedsgerichte sociale teams met een kern en een schil. Welzijnswerkers zitten in de kern, participatiecoaches werk en wijkverpleegkundigen zitten in de schil. Daarnaast beschikt het werkbedrijf eveneens over gebiedsgerichte teams waar participatiecoaches werk en inkomen deel van uit maken naast andere specialisten, waaronder psychologen. Desalniettemin, komt uit deze empirie duidelijk naar voren dat ondanks dat er weinig gedeelde casuïstiekbesprekingen waren, respondenten diverse frames hanteren en *espoused theories-of-action* niet altijd gelijk zijn aan de *theories-in-use*.

Dit hoofdstuk hebben we opgebouwd in drie delen. In het eerste deel gaan we in op de organisatorische context, in het tweede deel op de rollen en gerelateerde frames en in het laatste deel staan we stil bij de wijze waarop respondenten de burger centraal zetten.

## 3.1 ORGANISATORISCHE CONTEXT

In de empirie met betrekking tot de organisatorische context zijn een viertal thema's identificeerbaar, namelijk integraal samenwerken als ideaal, het ideaal van een gezamenlijk systeem en ondersteuningsplan, verschillen in framing en positionering, en gescheiden toegang en trajecten. Onderstaand werken we elk van deze thema's empirisch uit.

### 3.1.1 MEER INTEGRALE SAMENWERKING ALS IDEEAAL

Vanuit de landelijke politieke kaders en de verschillende transitie die de afgelopen jaren zijn ingezet, vormt een van de hoofdpodochten van de Nederlandse gemeenten het in samenhang vorm geven en op lokaal niveau verbinding

leggen tussen zorg en participatie. De essentie van deze verbinding is zorgen voor continuïteit in de overstap van onderwijs naar werk en in de ondersteuning van mensen in een kwetsbare positie (*institutioneel frame*; de meer generieke beleidsframes van organisaties). Om te voorkomen dat mensen als gevolg van de onderscheidenlijke stelselwijzigingen tussen wal en schip geraken, is een samenhangende aanpak noodzakelijk en stuurt de landelijke politiek aan op een sterkere integrale samenwerking op lokaal en regionaal niveau (*institutioneel frame*). (Sociaal Akkoord, 2013; Regeerakkoord, 2017b).

Uit de interviews met beleidsmedewerkers en uitvoerend sociaal werkers binnen deze gemeente spreekt een algemeen gedeelde visie c.q. een gedeeld *institutioneel frame* met betrekking tot het nut en de noodzaak om op lokaal niveau te komen tot een betere verbinding tussen zorg en participatie. Op alle niveaus onderstreept men het belang van goede integrale samenwerking om de klant c.q. burger beter te kunnen helpen met zijn of haar hulpvragen. Een sociaal werker koppelt het belang van goede integrale samenwerking aan de eigen professionele verantwoordelijkheid en geeft daarbij aan dat het niet draait om het labeltje, maar dat het gaat om de connectie met de burger en in gezamenlijkheid inschatten en in gezamenlijkheid ervoor

zorgen dat er iets gedaan kan worden aan de problemen van een burger:

*“Het gaat om het probleem, het gaat niet om welke hoek wij... tenminste vind ik... nee maar goed, soms zitten we ook niet helemaal op een lijn en dat kan ook bijna niet. Je hebt met heel veel soorten situaties te maken en iedereen zit er toch vanuit zijn eigen expertise in. [...] Je hebt hier met alles te maken. [...] Dan moet je ook het idee hebben dat je het samen doet. Ik zou sommige dingen ook niet alleen op mijn geweten willen hebben. Ik neem verantwoordelijkheid, want dat hoort bij mijn job. Maar het sparren is gewoon van wezenlijk belang” (S2).*

Een beleidsmedewerker van de gemeente benadrukt de urgentie tot betere samenwerking als volgt vanuit een persoonlijke overtuiging en koppelt er een appèl aan voor de gemeente: *‘Maar ik ben er wel heilig van overtuigd dat [noemt de naam van het werkbedrijf] en wij samen heel veel missen van elkaar. Dus dat we veel langs elkaar te werk gaan en niet met elkaar. [...] Het is wel een appèl op hoe het eigenlijk zou ja... waar je de ander voor zou moeten willen hebben’ (B2)*. In relatie tot dit appèl wordt tijdens een groepsgesprek met beleidsmakers van de gemeente en een begeleider vanuit het werkbedrijf gesteld dat sociaal



werkers en participatiecoaches elkaar nu in de praktijk ook wel opzoeken, maar dat het telkens afhankelijk van de casuïstiek de vraag is of onderlinge afstemming noodzakelijk is. Een beleidsmaker verwoordt dit als volgt:

*“Maar het gebeurt in de praktijk wel degelijk. We hebben praktijksituaties waarin ze [participatiecoaches en sociaal werkers] elkaar wel weten te vinden. De vraag is: kan de ene oplossing voor de andere staan? Het is niet altijd per se gezegd dat... Als iemand een scootmobiel nodig heeft, om het even heel plat te maken, dan kan het traject werk gewoon verder. Dan hoeft je niet heel erg in de samenwerking te gaan, zeg maar. Want nu is het even een momentje en dan is het klaar. Dus het is wel afhankelijk van de context van de casus in hoeverre je elkaar ook nodig moet hebben” (B3).*

Een andere gemeenteambtenaar koppelt de stelling of het *frame* dat samenwerking afhankelijk is van de inhoud van de casuïstiek aan een van de beloftes die vanuit de gemeente aan de burgers zijn gedaan: *“Dat is een van de beloftes: klein houden en als het moet opschalen!”* (B1). Om meer maatgerichte hulp- en dienstverlening dichterbij de burger mogelijk te maken, heeft de gemeente een aantal afspraken c.q. beloftes naar de burger geformuleerd. Vanuit het

coalitieakkoord zijn in een ondernemingsplan de algemene missie en visie op het werken met multidisciplinaire gebiedsteams en deze beloftes aan inwoners vastgelegd. Uit de empirie van dit onderzoek blijkt dat deze beloftes aan de inwoners vooral bij beleidsmakers en managers ‘in het hoofd’ zitten. Daarmee zijn voor hen de *beleden theories-of-action* ook daadwerkelijk een *theory-in-use* (vgl.: Argyris en Schön, 1978); in een aantal interviews met zowel beleidsmakers als uitvoerend werkers wordt een bepaalde belofte door de persoon zelf aangehaald of geciteerd als een belangrijke richtlijn of mantra om de huidige aanpak van de gemeente binnen het sociaal domein te verantwoorden. De afspraak ‘de regie ligt bij de burger’ komt veelvuldig terug als *beleden theories-of-action*, waarbij uit allerlei voorbeelden blijkt dat het niet altijd even makkelijk is om deze overtuiging in pure vorm in praktijk (*theory-in-use*) te brengen:

*“Soms hebben mensen ook hulp nodig bij het doorverwijzen, omdat ze daar zelf dan niet bij kunnen komen. Dan weten wij wel waar wij hen heen moeten sturen om dat te krijgen. Dan blijft het toch wel een beetje dat iemand het zelf moet doen. Wij pakken ze niet bij de hand. Heel incidenteel doe ik dat wel eens, maar dat hoort zo eigenlijk niet” (P3).*

### 3.1.2 VERSCHILLEN IN FRAMING EN POSITIONERING: PARTICIPATIECOACHES MEER OP AFSTAND

Om de belofte van maatgerichte hulpverlening zo dicht mogelijk bij de burger mogelijk te maken en het ideaal van integrale samenwerking te verwezenlijken, is vanuit het gemeentebestuur van de gemeente sterk aangestuurd op de formatie van een sociaal team ter bevordering van het multidisciplinair samenwerken (*institutional frame*). Een betrokken beleidsambtenaar zegt het volgende over deze bestuurlijke wens:

*“Onze wethouder wilde graag voor de verkiezingen en voor de verkiezingsstrijd van de gemeenteraad hebben dat wij een sociaal team in [noemt naam gemeente] zouden hebben. [...] Wij hadden liever een half jaartje meer gehad om die implementatie goed neer te zetten. Maar goed... De politieke wens die begrepen wij, dus wij zijn [...] van start gegaan en we hebben met partijen gesproken’ (B2).*

Uit het empirisch materiaal van dit onderzoek blijkt dat de beleidsmedewerkers van de gemeente en de beleidsmedewerkers van het werkbedrijf al tijdens de eerste overleggen over het nieuw te formeren sociaal team andere ideeën hadden over de invulling hiervan en de concrete deelname van professionals hieraan. Ook hier blijkt dat de *espoused*

*theory-of-action* niet gelijk is aan de *theory-in-use* van betrokkenen (vgl.: Argyris en Schön, 1978). In de uitspraken van gemeenteambtenaren met betrekking tot gewenste keuzes is een sterk accent op ‘zorg en welzijn’ herkenbaar, terwijl in de uitleg van medewerkers van het werkbedrijf over de bestuurlijke insteek vanuit het werkbedrijf het accent sterk op ‘werk’ ligt. *Beleidsframes* (de combinatie van institutionele frames met meer individueel geconstrueerde frames) van deze beide vertegenwoordigingen van professionals verschillen daarmee van elkaar. Deze discrepantie wordt duidelijk zichtbaar in de volgende uitspraak van een betrokken gemeenteambtenaar:

*“Wat wij [de gemeente] in ieder geval zeker wilden, is dat gezinsjongerencoaches, maatschappelijk werk en WMO-consulenten sowieso onderdeel van het sociaal team zouden zijn. Daarna was er een nadrukkelijke wens om de participatiecoach van inkomen, dus de uitkeringsspecialisten [...] ook in het team te hebben. [...] Wij kwamen bij [noemt de naam van het werkbedrijf] en de directie zei: “Nou, wij staan voor mensen aan het werk helpen en dat is onze opdracht veel meer dan dat wij daarnaast nog mensen in hun bestaansminimum voorzien. Dus onze gerichtheid is nou dat als er iemand van ons in het sociaal team zou moeten zitten, dan is dat voor ons de participatiecoach werk’ (B2).*

Dat de bestuurders van het werkbedrijf een sleutelpositie zien weggelegd voor de participatiecoach werk in het sociaal team heeft te maken met de wijze waarop zij aankijken tegen de zogenaamde cliëntjourney – de weg die de klant aflegt – binnen het werkbedrijf en hun visie op de rol van de participatiecoaches werk ten aanzien van de categorie 30-80% (*beleidsactieframes* bestuurders). Een klant krijgt tijdens zijn ‘reis’ bij het werkbedrijf te maken met verschillende soorten participatiecoaches en onderzoekers. Een klant dient zich altijd te melden bij de ‘Toegang’ van het werkbedrijf. Indien nodig krijgt iemand een verdiepend onderzoek: *‘Als wij niet kunnen inschatten wat de mogelijkheden zijn van de werkbehoevende ten aanzien van werk, als er teveel belemmeringen zijn en wij weten niet precies welke dat zijn, dan gaat hij naar verdiepend onderzoek’* (P1). Na screening en mogelijk verdiepend onderzoek wordt een klant in één van de volgende categorieën ingedeeld: 0-30%, 30-80%, 80-100%. De categorie 30-80% is de groep waar dit onderzoek zich feitelijk op richt: de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die lastiger bemiddelbaar zijn. De mensen uit deze categorie worden toebedeeld aan een participatiecoach werk: *‘Als hij 30-80 is, krijgt hij een participatiecoach. [...] De participatiecoach [werk] zien wij als een soort van regievoerder’* (P1). Een *beleidsframe* dat in het verlengde

ligt van het *metacultureel frame*, namelijk het één burger, één plan, één regievoerder transformatie ideaal.

Waar in beleidsdocumenten terug is te lezen dat er sociale wijkteams zijn geformeerd met professionals uit verschillende disciplines, is tijdens interviews gemeld dat men in de praktijk nog niet werkte als één team. Ook hier blijkt dat de *espoused theory-of-action* niet gelijk is aan de *theory-in-use* (vlg.: Argyris en Schön, 1978). Uit de verschillende interviews komt een beeld naar voren van een haastig ingezet implementatieproces onder druk van het lokale politieke bestuur; een proces dat na ongeveer een half jaar ook lijkt te stagneren. Processen die waren ingezet, stoppen om voor respondenten onduidelijke redenen. Vooral participatiecoaches voelen zich op afstand en om voor hen onduidelijke redenen buiten spel gezet. Uit het volgende citaat spreekt de onduidelijkheid en de teleurstelling en frustratie van een medewerker van het werkbedrijf over het proces naar sociale teams en de huidige uitkomst:

*“Ik weet niet waarom die keuzes zijn gemaakt. [...] Ik geef het in ieder geval aan bij mijn leidinggevende dat ik het jammer vind om er niet bij betrokken te zijn. Ik mis de verbinding. [...] Ja, en daar zit ook het stukje wat mij erg verbaasd heeft. Ik zat in het T(transformatie)-team en op*



weg hier naartoe, iedere maand zag ik iedereen. Iedere maand hadden wij gesprekken om te kijken hoe we het vorm zouden gaan geven. Wat speelt er binnen ons gebied en waar kunnen wij op in gaan zetten. Dus je leert elkaar wel kennen binnen de discussies die er dan zijn. Vervolgens komt in een keer... Het werd stop gezet en er waren geen overleggen meer. En vervolgens zouden we met het ondersteuningsplan gaan werken. Het sociaal team bestaat uit een kern en een schil en je valt in een keer er buiten en je hebt geen contact meer. Behalve in een kwartaal-bijeenkomst, als je er bent... De vorige keer was ik namelijk op vakantie. Dan mis je al zo veel. Als er ook nog veel personele wisselingen zijn en je weet het allemaal niet meer. Ook niet wie er in zit en hoe... ' (P5).

Met dat de directie van het werkbedrijf al tijdens de eerste overleggen met betrekking tot de formatie van het sociale team aangaf in het kader van de eigen nog niet afgeronde fusie allereerst de prioriteit te willen geven aan het voortzetten van de eigen reorganisatie, had dit gevolgen voor de positionering van de medewerkers van het werkbedrijf in het sociale team. Zoals in bovenstaand citaat al werd benoemd: de participatiecoaches werden niet in de kern van dit team geplaatst, maar in een schil daar omheen. Een gemeenteambtenaar die betrokken was bij de formatie

van het sociale team vat de bestuurlijke discussie en de gevolgen daarvan voor de positionering van de medewerkers van het werkbedrijf als volgt samen:

“Omdat wij ook een implementatieplannetje hadden, gaan wij dan de discussie [...] bestuurlijk voeren. Ja, het [werkbedrijf] is van de gemeente, maar er zitten nog zes andere gemeentes in [noemt naam van het werkbedrijf]. [...] Als wij iets vragen, dan vragen waarschijnlijk ook zes andere gemeentes iets van die organisatie en gaan we dat in korte tijd overhoop halen of zeggen wij van ‘Wij horen wat jullie zeggen, maar dan kom je iets meer op afstand. Dan behoort je wel tot het team, maar niet bij de kern en dan ben je de schil van het sociale team. Dan gaan we kijken in 2018 hoe we de verbinding tussen kern en schil kunnen maken’ (B2).

Bovenstaande tekstfragmenten zijn exemplarisch voor de wijze waarop respondenten zich regelmatig en nadrukkelijk uiten in wij/zij-terminologieën. *Rhetorische frames* verschillen onderling. De afstand tussen gemeente en werkbedrijf wordt zichtbaar in de beschreven organisatorische inbedding en in samenhang daarmee in het taalgebruik van de respondenten.

Wij/zij-denken komt in vrijwel elk interview terug; in het ene interview explicieter dan in het andere, maar over het algemeen zie je terug dat professionals vooral de kenmerken en uniciteit van het eigen werk benadrukken door deze af te zetten tegen de inhoud en organisatie van andere professionele organisaties binnen het sociaal domein, waarbij dan de eigen werksetting en werkinhouden de voorkeur krijgen. Zo benadrukt in het volgende fragment een medewerker van het werkbedrijf de uniciteit hiervan en stelt duidelijk ‘werk’ voorop op de weg naar beter welzijn:

*‘...het is heel jong [het werkbedrijf] en het is heel uniek hè, want de samensmelting werk en inkomen [...] het oude WSW bedrijf, re-integratiebedrijf, ik denk dat er in Nederland hooguit een of twee gemeentes zijn die het op deze manier doen. [...] omdat wij wel heel erg geloven in werk. Dus we zijn er heel erg van overtuigd dat werk de weg is waarlangs je een hele hoop dingen kunt bereiken. [...] hoe klein beginnend ook, dat maakt eigenlijk niet uit, als de beweging maar ingezet kan worden richting werk’ (P2).*

Een andere medewerker van het werkbedrijf die betrokken is bij de afdeling diagnose en verdiepend onderzoek vult hierop aan dat werk ingezet wordt als middel om meer duidelijkheid te krijgen over ‘de ontwikkelpunten’ van de

werkzoekende: *‘Productiewerk is niet doel, maar het is een middel om erachter te komen van hoe werkt dat voor jou en hoe zit dat’ (P3).* Wanneer de interviewer opmerkt dat participatiecoaches door samenwerking met sociale professionals in de wijkteams meer betrokken kunnen zijn bij het ‘welzijn’ stuk in plaats van het ‘werk’ stuk, benadrukt ook deze medewerker in haar antwoord vooral de scheiding tussen sociaal werk en het werkbedrijf en het verschil tussen hun werkdoelen:

*‘In die wijkteams komt er natuurlijk van allerlei problematiek voorbij waar je meer informatie van zou kunnen krijgen. [...] maar wij zijn goed op het werk stuk. De professionals van Welzijn moeten vooral ook hun ding doen, vind ik’ (P3).*

Ook hier blijkt dat met betrekking tot integraal samenwerken de *espoused theory-of-action* niet gelijk staat aan de *theory-in-use* (vgl.: Argyris en Schön, 1978).

### 3.1.3 GESCEIDEN TOEGANG EN GESCEIDEN TRAJECTEN BIJ GEMEENTE EN WERKBEDRIJF

In de bovenstaande paragraaf kwam de aparte positionering van de participatiecoaches in de formatie van de sociale teams aan de orde. Tijdens een groeps gesprek met beleidsmakers van de gemeente en een begeleider van het werkbedrijf wordt de gehele sociale infrastructuur en de onderlinge samenhang nader uitgelegd. Onderstaand citaat geeft een breder beeld van de samengestelde ideeën en overtuigingen, *institutional frame*, van de gemeente achter de keuze voor het sociaal team en de positionering van de verschillende hulp- en dienstverleners daarin:

*'... de eerste laag van de piramide [...] de wijk- en opbouwwerkers [...] dat heet sociaal wijkteam. Daar zit de eerste toegang tot een beperkte ondersteuning die mensen kunnen ophalen. Dan heb je de laag daarboven en dan hebben we het over het sociaal domein: jeugd, participatie en WMO inclusief algemeen maatschappelijk werk die erna volgt. Waarvan WMO, jeugd en maatschappelijk werk in een sociaal team zitten. En in die schil [noemt de naam van het werkbedrijf], participatiecoaches en de wijkverpleegkundigen' (B2).*

Niet alleen binnen dit sociale team is sprake van gescheidenheid. Wanneer je kijkt naar de inrichting van het sociale domein in deze gemeente dan wordt zichtbaar dat 'werk' en 'zorg' in de totale organisatorische inbedding ook nog behoorlijk van elkaar gescheiden zijn. Eveneens een verschil tussen de *espoused theory-of-action* en de gerelateerde *theory-in-use* (vgl.: Argyris en Schön, 1978). Waar vanuit de gemeente 4 gebiedsgerichte sociale teams zijn geformeerd waaraan de participatiecoaches werk zijn gekoppeld, werkt ook het werkbedrijf met eigen gebiedsteams:

*'... het gebiedsteam van [noemt naam van het werkbedrijf] is wel echt iets anders dan het sociaal team van de gemeente [noemt naam van de gemeente]. [...] En om het dan iets ingewikkelder te maken: wat wij een gebiedsteam noemen, zijn... bij ons zitten er participatiecoaches en specialisten in hetzelfde gebied. Dus dat betekent dat de mensen die verantwoordelijk zijn voor de uitkering van de werkzoekende, die zitten dan samen met de participatiecoaches werk' (P1).*

Daarnaast is de toegang tot hulp heel gescheiden. Het werkbedrijf heeft een eigen formele toegang.

In de wijze waarop deze lokale situatie met duidelijk gescheiden toegangs- en hulpverleningstrajecten door de respondenten wordt geframed, wordt duidelijk dat de wetgeving hierin als sterk bepalende factor (*institutioneel* frame) wordt gezien. Een manager van de gemeente zegt hierover:

*“Wat dat betreft hebben we echt gescheiden trajecten. Het vaststellen van heb je ondersteuning nodig met werk of dan wel een uitkering naar werk... Dat is echt een traject waar [noemt naam van het werkbedrijf] voor is. Daar hebben wij ook geen afspraken over. Ik kan niet zo zeggen van: “Participatiecoach werk, alsjeblieft hier heb je hem”. Dan zouden ze toch echt een formele aanvraag moeten doen. Dat is ook een beetje vanuit de wet hè, routevorm, vraagstelling, willen we ook in aanmerking komen voor participatie’ (B3).*

Zoals in bovenstaande paragraaf al werd duidelijk gemaakt rondom de zogenaamde cliëntjourney van burgers met een aanvraag op het gebied van werk, heeft het werkbedrijf dus een geheel eigen “Toegang” voor klanten met daarbij een eigen traject waarin screening, diagnose en mogelijk verdiepend onderzoek in het kader van de diagnose wordt gedaan door participatiecoaches die hierin gespecialiseerd zijn. Een begeleidend medewerker van het werkbedrijf zegt

tijdens het groepsgesprek het volgende over deze toegangspoort, de rol en functie van de in onderzoek gespecialiseerde participatiecoaches en de samenhang met de gebieden en gebiedsteams in de gemeente:

*“[...] bij Toegang [bij het werkbedrijf], als iemand een aanvraag komt doen, dan krijgen ze een screening en krijgen ze een diagnose. Dat is aan de kant van werk hè. Dan zijn er ook participatiecoaches die screening en verdiepend onderzoek doen. Die zijn wel toebedeeld naar gebieden, maar die zitten weer los van de gebiedsteams van de gemeente. [...] Die heeft [noemt naam van het werkbedrijf], zeg maar, zelf toebedeeld aan gebieden van [noemt naam van de gemeente]. [...] Ja, om het wat makkelijker te maken. Die werken niet specifiek met gebiedsteams’ (P1).*

Uit de empirie van dit onderzoek blijkt dat niet iedereen de huidige inrichting en organisatie als de “ideale” organisatievorm ziet. Een beleidsmedewerker van de gemeente zegt over bovenstaande situatie: *‘Het is niet gezegd dat het zo blijft, maar het is wel hoe het op dit moment is ingericht’ (B1)*. Daarmee lijkt een aantal respondenten de behoefte te hebben om de *theory-in-use* meer gelijk te laten zijn aan het *institutional frame* en gerelateerde *espoused theory-of-action* (vgl.: Argyris en Schön, 1978).

De organisatorische infrastructuur met een gescheiden toegang en gescheiden hulp- en dienstverleningstrajecten op het gebied van zorg en werk zorgt voor afstand tussen de sociaal werkers en de participatiecoaches. Tijdens de interviews wordt duidelijk dat de organisatorische scheidslijnen tussen 'zorg' en 'werk' en het feit dat men fysiek meer op afstand van elkaar werkt, het moeilijker maken om elkaar op te zoeken en goed met elkaar af te stemmen. Een sociaal werker die vanuit de gemeente bij de frontoffice in een eerste gesprek met burgers duidelijkheid moet zien te krijgen over hun hulpvraag, zegt daar het volgende over:

*'Bij doorvragen merk je dat ook. Dat doen wij... Maar het blijft nog wel eens lastig om daar de goede vinger op te leggen. En dan nemen wij ook wel eens contact op met [noemt de naam van het werkbedrijf] en dan merk je ook dat die niet fysiek dichtbij zitten of wat dan ook. Dat is dan ook wel eens ooit lastig. [...] Ze zitten wel in dit gebouw, maar uhm ja. [de interviewer stelt een vraag over het voorkomen van fysieke overleggen en sparmomenten] Ja, dat gebeurt wel, maar dat kost net wat meer moeite, dan dat je hier net als bij jeugd even langs loopt' (S2).*

Meerdere malen geven met name uitvoerende professionals aan dat fysieke ontmoeting tussen professionals een belangrijke voorwaarde is voor een goede inhoudelijke bespreking van casuïstiek (*beleids frame*). Dit geldt zowel voor casuïstiek-overleg tussen professionals van eenzelfde discipline als voor multidisciplinair casuïstiekoverleg. Wanneer professionals eerder in elkaars fysieke nabijheid hebben samengewerkt, is de drempel lager om elkaar wederom op te zoeken voor een inhoudelijke casusbespreking. Zo geeft hier een sociaal werker aan dat WMO-consulenten die eerder gezamenlijk in een pand werkten, elkaar nog steeds fysiek opzoeken voor casusoverleg, terwijl ze nu niet meer in elkaars fysieke nabijheid werken:

*'Dit pand staat in het gebied oost. [...] WMO-consulenten werkten van oudsher hier, toen ze nog niet onderverdeeld waren in de wijk. Dus die zie je elkaar ook nog wel eens af en toe opzoeken, dat ze hier afspreken. Maar dat zie je ook bij andere disciplines' (S1).*



Meerdere participatiecoaches spreken de wens uit dat zij meer inzicht willen krijgen in de betekenis en reikwijdte van de eigen rol en de rol van de andere sociale professionals binnen het sociaal team. Daarbij geven zij aan dat zij fysieke nabijheid in de praktijk van alledag zien als een belangrijke oplossingsrichting:

*“Ik denk dat het wel echt belangrijk is om van elkaar te weten wat we precies doen en wat onze doelen precies zijn. Tot hoever onze dinges reikt van wat wij kunnen. [...] Ik zou misschien opperen... Kijk, de kern van het sociaal team zit al bij elkaar. Ik zou misschien de schil of één van de schil en ook van de verpleegkundigen... Wel elke week, maar elke week iemand anders, daar laten aansluiten. Ik denk dat als je daar bij elkaar zit, dat je elkaar dan ook vaker opzoekt. Stel mijn collega gaat deze week één dag in de week zitten en mijn andere collega de week daarop. Gewoon een soort roulatie... [...] Daar werken. Op het moment dat je bij elkaar zit of in een groepje en met verschillende disciplines dat je denkt van... “Oh, die ga ik even opgooien...” (P6).*

Daar waar een sociaal team met een kern en een schil bedoeld was als een vorm van integraal samenwerken (*theory-of-action*), opereert dit in de praktijk als twee gescheiden eenheden (*theory-in-use*).

### 3.1.4 MEERDERE SYSTEMEN EN PLANNEN NAAST ELKAAR

Als belangrijke technische voorwaarde voor het welslagen van de integrale samenwerking binnen het sociaal team, heeft de gemeente ervoor gekozen om met één nieuw centraal digitaal systeem en één ondersteuningsplan als bindmiddel te werken (*institutioneel frame*):

*“We hebben in het sociaal team nu een ondersteuningsplan als bindmiddel. We hebben vastgesteld om met één plan per gezin te gaan werken. Dat is nu nog niet met de schil zo nadrukkelijk, want dat is nog maar net gerealiseerd vanaf 1 juli” (B2).*

In bovenstaand citaat wordt al terzijde opgemerkt dat de samenwerking vanuit de schil nog niet zo nadrukkelijk op dit systeem en ondersteuningsplan is gericht (*espoused theory-in-action* is daarmee nog niet de *used-theory-in-action*) (vlg.: Argyris en Schön, 1978). Al aan de gesprekstafel tussen gemeente en de directie van het werkbedrijf geeft het werkbedrijf aan dat zij in het kader van hun eigen nog niet afgeronde fusieproces voorlopig nog niet mee willen werken aan dit nieuwe systeem, aldus een gemeenteambtenaar die betrokken was bij dit overleg:

*“Vervolgens voegden ze eraan toe: “Maar wij hebben een eigen registratiesysteem en wij hebben onze eigen werkwijze en rapportage. Die willen wij vooralsnog niet los laten.” Dus dat betekende voor de ontwikkeling die wij wilden doormaken in 2018, een ondersteuningsplan, een nieuw systeem OZO, dat eigenlijk daar vanuit de directie van [noemt de naam van het werkbedrijf] gezegd werd dat zij daar niet aan mee gingen werken’ (B2).*

Zoals uit bovenstaand citaat blijkt, werkt het werkbedrijf met een eigen rapportagesysteem: *“We hebben een gezamenlijk rapportagesysteem waar zowel werkleiders als participatiecoaches in kunnen. Daar kunnen de zoekenden zelf niet in’ (P3).* Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat ook binnen de gemeente nog (deels) wordt gewerkt met een ander, eigen systeem:

*“Wij hebben zelf ons eigen systeem, de Suite. Dat is echt een gemeentelijk systeem en OZO is eigenlijk voor alle aanbieders om de cliënt te volgen. Dat loopt naast elkaar, maar in Suite registreren wij wel de indicatie. Dus het verslag zit een stukje in OZO, maar voor ons eigen systeem moeten wij ook in Suite registreren. [...] Suite is van oudsher ons registratiesysteem en daar staat alles in wat mensen beschikt hebben gekregen. Rapportages staan daar in.*

*Je hebt als gemeente je eigen systeem [...] OZO is nog niet zo vanzelfsprekend dat andere gemeentes daarmee werken. [Noemt naam gemeente] heeft dat wel. [...] Van oudsher heeft ieder wel zijn eigen registratiesysteem. Vanwege de wijk zijn er ook maatschappelijk werkers die dadelijk ook in Suite kunnen. En consulenten jeugd, vanuit de jeugdwet, registreren daar ook in. [...] Dus daarin merk je wel dat er steeds meer wordt samengewerkt of makkelijk kan worden geschakeld op het moment dat het om een cliënt of cliënt-systeem gaat. Wij kunnen ook niet in dingen van elkaar, maar als dingen dan op poppen, is het wel prettig dat je weet wie er betrokken is. [...] De planners die plannen ook voor de jeugd en maatschappelijk werk. Dus daar zie je dat dingen ook wel vaker in elkaar worden geschoven, zoals je in een gebiedsteam wilt werken. Maar het systeem hebben we wel altijd apart, dus daar zie je dat het wel steeds wordt samengevoegd. Maar dat vraagt tijd. [...] Een andere manier van werken, dus dat heeft wel impact’ (S1).*

Daar waar de keuze voor één nieuw centraal digitaal systeem en één ondersteuningsplan bedoeld was om de integrale samenwerking te bevorderen (*theory-of-action*), resulteert dit in de praktijk tot een sterkere afzondering van de participatiecoaches (*theory-in-use*).

Zij hebben mede hierdoor regelmatig het gevoel meer aan de zijlijn te staan en relevante informatie te missen: *‘Wij zijn natuurlijk maar een klein onderdeel van het totaal. Wij zijn werk en inkomen. [...] hebben wij minder toegang tot verschillende systemen waarmee we bepaalde informatie boven water kunnen krijgen’* (P4). Meerdere participatiecoaches onderstrepen in de interviews het belang van toegankelijke cliëntinformatie ter bevordering van integrale samenwerking en onderlinge afstemming. Daarbij maakt menigeen wel de kanttekening dat men niet op een stapeling van systemen, en daardoor op een toenemende administratieve druk, zit te wachten:

*‘Het zou wonderlijk zijn als wij ook in OZO zouden kunnen. [...] Als de werkzoekende of cliënt gegevens open wil stellen en ook voor ons, dat wij die dan ook kunnen zien. Dat wij kunnen zien wie er betrokken is of iets... Ik zit echt niet te wachten op een nieuw systeem hoor, want er zijn al genoeg systemen die wij moeten invullen en bijhouden. Maar ja... [...] Wij hebben meer dan genoeg systemen, dus ik zit niet op een nieuwe te wachten. Maar wel op samenwerking en betere aansluiting bij een cliëntsituatie’* (P5).

### 3.2 ROLLEN EN GERELATEERDE FRAMES

In de empirie met betrekking tot rollen en gerelateerde frames zijn drie thema’s identificeerbaar die we hieronder

empirisch uitwerken, namelijk weinig casuïstiekoverleg ten aanzien van de 30-80% groep, de geneigdheid van professionals om te werken vanuit de wet en verschillen in casusregie.

#### 3.2.1 WEINIG CASUÏSTIEKOVERLEG TEN AANZIEN VAN DE GROEP 30-80%

Door de invoering van de Participatiewet in 2015 heeft de gemeente een groter en groeiend klantenbestand onder haar hoede gekregen met een veel grotere component klanten met een arbeidsbeperking en tegelijkertijd minder financiële middelen daarvoor. In het kader van de nieuwe wetgeving, de nieuwe doelgroepen met een arbeidsbeperking en de daaraan gekoppelde afspraken wordt nu ook in deze gemeente de nieuwe categorisatie naar 1-30%, 30-80% en 80-100% gehanteerd waarbij deze procenten staan voor de restcapaciteit aan arbeidsvermogen. Voorheen was deze categorisering 0-20%, 20-50%, 50-80% en 80-100%. In deze eerdere categorisatie lag de beleidsmatige nadruk sterk op investering in de doelgroep 50-80%. Doordat de landelijke overheid en in het verlengde daarvan de lokale overheden nu meer aansturen op de inclusie van alle kwetsbare groepen (*metacultureel frame*) vereist de huidige Participatiewet (2015) investeringen op de volledige groep 1 tot 100% (zie ook: Sociaal Akkoord, 2013). Uit onderstaande citaten van een participatiecoach bij het werkbedrijf en van een

beleidsmedewerker van de gemeente blijkt hoe de rollen van participatiecoaches een andere betekenis en reikwijdte kunnen krijgen in relatie tot de veranderingen en verschuivingen in definiëring, categorisering en beleidsmatige focus (*institutionele frames*) van de landelijke en in samenhang daarmee van de lokale overheid. Verder wordt uit deze citaten duidelijk hoe individuele interpretaties en overtuigingen deze institutionele frames kunnen beïnvloeden en omvormen (*beleidsactiefames van institutionele actoren*):

*‘30 tot 80 is natuurlijk wel een term die is van de laatste twee, drie jaar hè. Die term is nog niet zo oud hè. [...] Voor deze twee jaar werd er gewoon gesproken over bijvoorbeeld een participatietrainer. Waar ze dan iemand... en daarvoor werd gesproken over uh... wel bemiddelbaar, niet bemiddelbaar. Ja, deze term van 30 tot 80 is nog vrij recent. Het is ook een beetje zoeken van wanneer plak je hem wel op en wanneer niet. En ja... mensen... hoe dichterbij jij bij de onderkant zit, hoe lastiger het is om mensen een stap te laten maken richting werk. [de interviewer vraagt hoe lang een traject kan duren van iemand die in de 30-80 groep zit] Levenslang. Er zitten mensen al heel lang in een uitkering [...] Je kent ook niet de term ‘het graniëten bestand’? [...] mensen die er al heel lang in zitten’ (P2).*

*‘Je merkt ook gewoon dat er een cultuurschok aan de gang is bij [noemt de naam van het werkbedrijf]. Het WSB-bedrijf was gewoon een bedrijf. Het had werk en gaf mensen werk [...] Bij Werk en Inkomen zaten mensen die even niet kunnen werken, maar ook een grote groep die niet kan werken c.q. een groepje die niet wil werken door omstandigheden altijd. Die twee kwamen bij elkaar. [...] Nou er komt een partij vanuit [noemt naam gemeente] dik een 2.600 mensen bij die een hele andere arbeidsethos hebben’ (B2).*

Uit de empirie van dit onderzoek blijkt dat de gemeente juist ten bate van de groep 30-80% het ontwikkeltraject met de sociale teams is ingegaan om een meer hybride samenwerking op de grens van WMO en Participatiewet mogelijk te maken (*institutioneel frame*):

*‘... dat is het ontwikkeltraject waar we eigenlijk dit jaar in gegaan zijn. Dat we dan ook merken dat we te vaak naast elkaar werken en te weinig met elkaar. Daarom hebben we voorsnog afgesproken om een kern met geld te hebben in het sociaal team. De kern van de drie partijen zijn de WMO, jeugd en maatschappelijk werk met wijkverpleegkundigen en participatiecoaches’ (B2).*

Tegelijkertijd geven beleidsmakers van de gemeente aan dat uit hun data blijkt dat er binnen de groep 30-80% slechts heel miniem een overlap zit tussen WMO en Participatiewet en dat er daardoor feitelijk weinig casuïstiekoverleg plaatsvindt tussen participatiecoaches en WMO-consulenten. Als je al niet gewend bent om elkaar in deze casuïstiek te vinden, bemoeilijkt de geringe overlap de samenwerking:

*‘We hebben ze in een gang met een stick gekoppeld aan elkaar en toen bleek dat er van de 2600 klanten Participatiewet, zo’n 350 ook WMO-klanten zijn [...] van scootmobiel naar huishoudelijke ondersteuning tot begeleiding [...] als je nu echt gaat kijken naar de samenwerking, dan is het minder interessant om de traditionele WMO-taken te pakken, want dan heb je het over vervoersvoorziening, wonen en huishoudelijke ondersteuning [...] sinds 2015 zitten er begeleidende opdrachten bij. Daar raak je veel meer in de discussie in wat is begeleiden en wanneer mag begeleiding ook ondersteunend zijn naar het zoeken van werk. Of juist niet... [...] de samenloop tussen Participatiewet van 30 tot 80 en WMO dat die heel weinig voorkomt. Dat betekent dat het al sowieso een probleem is als je niet gewend bent om elkaar hierin te vinden’ (B2).*

Het beeld van de beleidsmakers over de geringe overlap tussen WMO en Participatiewet met betrekking tot de doelgroep 30-80% wordt bevestigd in de interviews met de uitvoerende professionals:

*‘Als we tien situaties hebben, dan zijn er acht glad. En twee kunnen wat haken en ogen aanzitten en dat kan ook van alles zijn. Dat kunnen ook schulden zijn, of snap je? Dus je hebt acht situaties waarmee je als participatiecoach of specialist uitkeringen gewoon zelf mee verder kunt en daar hoeft je eigenlijk verder niemand bij in te schakelen. [...] Het is dus niet zo dat iedere situatie vraagt om inzet van meerdere disciplines’ (P4).*

Daar waar dus het beleidsvoornemen is om te komen tot een meer hybride samenwerking tussen participatie en zorg ten aanzien van de doelgroep 30-80% (*theory-of-action*), blijkt overlap tussen WMO en Participatiewet in de dagelijkse werkpraktijk nauwelijks voor te komen (*theory-in-use*).

Terwijl men op zowel beleidsniveau als uitvoerend niveau bij de doelgroep 30-80% op het vlak van begeleiding weinig overlap tussen WMO en Participatiewet ziet en ervaart (*‘in de doelgroep waar WMO op het vlak van begeleiding en 30-80 elkaar vinden in één gebied, dan moeten we echt*

gaan harken' (B2.) en er volgens de respondenten daarom feitelijk ook weinig samenwerking is en weinig samenwerking noodzakelijk is (*beleidsframes*), vinden participatiecoaches en sociaal werkers elkaar wel frequenter en structureler met betrekking tot de groep 1-30% en binnen het Groot Overleg (GO-overleg), dus waar het gaat om groepen waarin meer sprake is van complexe en/of gediagnosticeerde problematieken en geïndiceerde zorg:

*'Waar we elkaar wel in vinden en waar we in de discussie ook elkaar vaak vinden, is 0 tot 30... want dan heb je de licht-verstandelijk beperkte mensen en autistisch spectrum en borderline' (B2).*

*'[in de groep 30-80%] daar kan alles bestaan [...] zelfs een GO-team... Ik denk dat dat het beste voorbeeld is van samenwerken. Want op het moment dat je daar komt, is het echt zwaar problematisch en dat betekent dat ook op alle fronten – inkomen, werk en jeugd – , dat de participatie-coach werk, als die aanwezig is, ook betrokken is' (B1).*

De sociaal werkers en de participatiecoaches vinden elkaar in de huidige praktijk dus vooral in complexe hulpverleningssituaties waarin al behoorlijk wat loos is. Uit de verschillende interviews en observaties blijkt dat

hierover bij verschillende professionals onvrede bestaat. Zo laat een participatiecoach weten:

*'Ik vind het al jammer als bijvoorbeeld iemand een uitkering heeft en dan zijn er in het gezin behoorlijk wat problemen en de jeugd- en gezinscoach is erbij betrokken, maar die weet niet of er een uitkering vanuit [noemt naam werkbedrijf] is of misschien wel... Maar of zij weten of dat voor ons ook belangrijk kan zijn om dat te weten, want als wij aan iemand gaan liggen sjorren doordat er hartstikke veel problemen zijn in het gezin... Degene die vertelt dat niet aan ons, dan krijg je gewoon weerstand. [...] Ja, en dan is er in een keer een GO-overleg en dan word ik in een keer opgetrommeld. Waarom weet ik dat van tevoren niet al, dat er iets aan de hand is' (P5).*

Uitvoerend werkers geven aan dat men in bepaalde gevallen graag eerder bij de situatie betrokken zou zijn en/of eerder op de hoogte zou zijn van dingen die spelen. De achterliggende gedachte daarbij is dat men beter outreachend zou kunnen werken als men eerder betrokken zou zijn. Ook hier zien we bij respondenten een behoefte om het *institutionele frame* en de *espoused theory-of-action* meer gelijk te laten zijn aan de *theory-in-use* (vlg.: Argyris en Schön, 1978), wat nu nog niet het geval blijkt.

### 3.2.2 GENEIGDHEID PROFESSIONALS OM TE WERKEN VANUIT DE WET

In een aantal interviews wordt de ‘natuurlijke’ geneigdheid van professionals om te handelen vanuit de wet besproken. De respondenten bekritisieren deze geneigdheid en geven voorbeelden van trainingen binnen het eigen werkveld waarop getracht wordt professionals anders of breder naar de cliënt te laten kijken. Hieruit blijkt een discrepantie tussen *beleidsframes* van bij werktoeleiding betrokken professionals. Zo geeft een participatiecoach aan dat binnen het werkbedrijf aan alle medewerkers een training ‘de omgekeerde toets’ wordt aangeboden. In die training worden medewerkers bewust gemaakt van het feit dat zij te vaak de wet als uitgangspunt nemen (*beleidsframe a*) en dat zij eigenlijk het omgekeerde moeten doen (*beleidsframe b*): ‘de mens, de werkzoekende’ centraal stellen:

*‘[het doel van deze training is] om uit te gaan van het effect van hetgeen je doet en niet de wet, dus echt omgedraaid. We zijn natuurlijk gewend om te werken vanuit de wet en ja, dat is het omgekeerde. Je begint eigenlijk te kijken naar welk effect je zou willen hebben en is dat ethisch verantwoord en welk werk past er dan bij. Dat!’ (P4).*

Ook een beleidsmedewerker van de gemeente vermeldt in een interview dat volgens hem vanuit de WMO, Participatiewet en Jeugdwet verschillende doelen en opdrachten voortvloeien voor WMO-consulenten, jeugdzorgwerkers, maatschappelijk werkers en consulenten Werk & Inkomen (*institutionele frames*):

*‘... is de opdracht vanuit de WMO hetzelfde uiteindelijk voor de inwoner als die vanuit de participatiewet, dan is het antwoord ‘nee’. De WMO, als wij het hebben over de leefdomeinen, valt onder het onderdeel gezondheid. Gezondheid betekent lichamelijk of geestelijk ergens een ondersteuning bij nodig hebben en de Participatiewet zegt ‘de mensen die niet in staat zijn om een eigen inkomen te vergaren, om van inkomen te voorzien met het oogmerk om ze aan het werk te helpen om in hun eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Dat is een heel andere opgave dan die je hebt. Hetzelfde is met jeugd. Dan heb je ook een andere opgave. Het gaat dan vooral over veiligheid en dat soort zaken meer. Dus de opgaves zijn vanuit de wet geredeneerd ...’ (B2).*

Vanuit de verschillende opdrachten vanuit deze wetgevingen ziet deze beleidsmaker specialismen ontstaan die hij toejuicht en die een gemeente volgens hem ook nodig heeft om cliënten

met specifieke vragen goed te kunnen helpen, maar hij ziet daarin tevens het gevaar van fragmentatie en verkokering:

*'... Ik gun ze wel hè... Als je een loodgieter nodig hebt, dan pak je ook geen elektriciens. Nou dat... En ik geloof er ook wel heilig in hoor, maar het gevaar is wel dat als je een specialist hebt, dan gaat hij verkokert kijken. Ik gun onze specialisten juist die brede blik. [...] We hebben erop geïnvesteerd en wij zien de effecten, maar het is nog niet genoeg' (B2).*

Deze respondent vanuit de gemeente wijst hierin op het spanningsveld tussen specialisme en generalisme. Je zou het bestaan van dit spanningsveld kunnen duiden als een *retorisch frame* (zie: Schön en Rein 1993) dat ten grondslag ligt aan het discours en de overtuigingen binnen de gemeente over wat burgers met hulpvragen binnen het sociaal domein nodig hebben. In het volgende tekstfragment wordt het complexe samenspel tussen de zogenaamde institutionele actieframes en de zogenaamde *beleidsactiefames* (zie: Schön en Rein 1993) uitgebreider zichtbaar in het betoog van deze beleidsmaker – zijnde een institutionele actor en 'advocate' van beleidsframes – over het gedachtegoed dat sociaal werkers een meer generalistische blik nodig hebben en hiertoe ontwikkelingsassessments krijgen en meer integraal

moeten samenwerken (institutionele actieframes in combinatie met meer individueel gekleurde beleidsactiefames).

Ook hier zie je dus, net als in de training die de medewerkers van het werkbedrijf krijgen, dat medewerkers bewust worden gemaakt van het feit dat zij te vaak als individuele professional of beroepsgroep de wet als uitgangspunt nemen (*beleidsframe a*) en dat zij eigenlijk het omgekeerde moeten doen (*beleidsframe b*): 'mèt elkaar de mens, de hulpzoekende' centraal stellen:

*'Maar ergens zit er wel iets wat je met elkaar moet signaleren, zodat je niet zonder elkaar maar juist met elkaar gaat werken. [...] Het ondersteuningsplan met OZO als systeem eronder en daar zit het ondersteuningsplan in. Wij zitten nu zo ver dat onze eigen mensen na een paar maanden redelijk in de werkwijze en het systeem zitten. [...] Wij moeten dat nog een stukje vervolmaken voor de klant en wil de inwoner zelf helemaal aan het roer kunnen zijn in het systeem. [...] Het aanhaken lukt nog niet. [...] Dan moeten de mensen ook nog de verdieping in. [...] want het zijn wel opgaves die wij... Wij hebben ontwikkelingsassessments voor WMO-consulenten, leerplichtambtenaren en [...] uit laten voeren om te kijken of zij wel... ja, wij noemen het Social Worker. Dat is dus het generalistische... Om te kijken of ze dat wel in zich hebben. Gelukkig is het antwoord 'ja', maar*



*er komt ook uit dat op dit moment de focus een stuk breder is dan WMO, maar het is geen 360 graden om je heen kijken. [...] Je moet echt duidelijk meer kunnen signaleren. Ik vind het ook dat in OZO, dat kunnen wij dadelijk dus ook zien, dat als er een WMO-consulent op pad is geweest en die heeft die uitvraag gedaan, dan kunnen wij per kolom gezondheid, veiligheid, wonen en financiën zien waarop de inzet nodig is en waar de problematiek zichtbaar is geworden. Op dit moment zien wij eigenlijk, en dan chargeer ik, als de WMO-consulent is geweest dan is het 100% gezondheid, als de gezins-jongerencoach is geweest, is het 100% veiligheid, als de maatschappelijk werker is geweest dan zit hij op veiligheid en een klein stukje op inkomen. Je kunt ze nog precies op de wetten onderverdelen... '(B2).*

### 3.2.3 VERSCHILLEN IN CASUSREGIE: WMO EN SOCIALE PROFESSIONALS MEESTAL LEIDEND

Tijdens de interviews met beleidsmakers van gemeente en het werkbedrijf is de casusregie aan de orde gesteld. Als prominent beleidsideaal wordt “de regie over de casus ligt bij de klant zelf” naar voren gebracht. Dit ideaal ligt volgens de respondenten ook ten grondslag aan de keuze voor het nieuwe ondersteuningssysteem OZO waarin de klant idealiter zelf kan aangeven welke professionals aangehaakt

moeten worden: ‘De klant zegt het dan zelf, dus dat is niet van ons...: “Haak mijn participatiecoach of uitkerings-specialist of wie dan ook extra aan om in het plan te participeren om tot een oplossing te komen”’ (B2). Uit de samengestelde overtuigingen c.q. frames van de beleids-makers blijkt echter dat uiteindelijk de inschatting van de complexiteit en zwaarte van de casus en de inhoud van de meest dominante problematiek bepaalt welke professional of welk team mogelijk de casusregie op zich neemt:

*“Nou in theorie ga je uit van wie de meest dominante professional is in de casus. Wat vindt de klant het belangrijkste, wat er moet gebeuren en wat is nodig daar omheen om dat gerealiseerd te krijgen. Maar degene die daarvoor als professional in de wacht zit, haakt daarbij een collega-professional aan? En voert dus regie over de casus? Als het goed is de klant zelf. In een casus met meerdere professionals moet je eigenlijk een regisseur hebben. Als je met elkaar in de casus zit, want je kan ook naast elkaar in de casus zitten. Dan hoef je geen regie te voeren. Het AVE [Aanpak Voorkomen Escalatie, red.]-model [...] dat hanteren wij ook. Een enkelvoudig... Je hebt een niveau 1, 2, 3, 5 en 3 min dan gaat het al wat meer in de problematiek zitten. Van de problematiek ga je afspreken of casusregie nog moet’ (B3).*



*“En dan hebben wij ook nog binnen het sociaal team, om het moeilijk te maken, de afspraak gemaakt: “Is er gezinsproblematiek met jeugd? Dan is de gezinsjongeren-coach de regievoerder!” Dus je hebt altijd een regievoerder in die mag wat meer... nog moeilijker... Als het echt een multiprobleem is, hebben wij een GO [groot overleg]-team en dan gaan we opschalen en die voeren dan het proces en de casusregie’ (B3).*

Eerder werd al aangegeven dat een klant die het traject bij het werkbedrijf doorloopt na screening en mogelijk verdiepend onderzoek wordt ingedeeld in één van de 3 huidige categorieën en dat de mensen uit de categorie 30-80% worden toebedeeld aan een participatiecoach werk: *‘Als hij 30-80 is, krijgt hij een participatiecoach. [...] De participatiecoach [werk] zien wij als een soort van regievoerder’ (P1).* De participatiecoach wordt door het werkbedrijf dus als een soort van regievoerder gezien, maar deze regie beperkt zich tot het domein met betrekking tot de Participatiewet. Uit de empirie van dit onderzoek blijkt dat de participatiecoach werk nooit de regierol toebedeeld krijgt in het bredere spectrum van het sociale domein, terwijl deze regierol wel kan liggen bij een sociaal werker: *‘Als je alleen kijkt naar werk en uitkering, is altijd de participatiecoach de regievoerder. Maar als je kijkt naar raakvlakken tussen WMO*

*en participatiebeleid is in veel gevallen WMO leidend’ (B1).* Op de vraag van de interviewer of een participatiecoach ook de regie kan voeren over een WMO-consulent was het antwoord van een begeleider van het werkbedrijf dat het theoretisch zou kunnen, maar binnen deze gemeente niet werd gepraktiseerd (*espoused theory-of-action ≠ theory-in-use*) (vgl.: Argyris en Schön, 1978): *‘Theoretisch... Alles kan. Praktisch... Nee, dat wordt niet gepraktiseerd’ (P1).*

### 3.3 BURGERS CENTRAAL

#### 3.3.1 DILEMMA EIGEN REGIE: CONFLICTERENDE FRAMES CLIËNT EN HULPVERLENER

Om de burgers c.q. inwoners van deze gemeente meer centraal te kunnen stellen in de hulp- en dienstverlening die op hen is gericht, heeft de gemeente ervoor gekozen om met één nieuw centraal digitaal systeem en één ondersteuningsplan te werken. De idee (frame) hierachter is dat de burger in dit systeem zelf de regie heeft en ligt in lijn met het *metacultureel frame* van eigen kracht:

*“Met dit ondersteuningsplan kunnen we ook zeggen van: hier zit meer problematiek op inkomen of schulden en dat je dan... De klant zegt het dan zelf, dus dat is niet van ons...: “Haak mijn participatiecoach of uitkeringsspecialist of wie dan ook extra aan om in het plan te participeren om tot een oplossing te komen” ‘ (B2).*

*“OZO-verbind is een vrij nieuw systeem waar wij dit jaar mee zijn gaan werken. In principe is dat een systeem dat eigenlijk voor de cliënt zelf is. Daarin kunnen alle betrokkenen, dus de maatschappelijk werker en de huisarts, zouden daarin kunnen rapporteren. Dat is eigenlijk redelijk nieuw. Die vullen wij, maar die staat nog niet actief op cliënt. Het is meer dat wij het alvast gaan gebruiken. [...] Dan moet je heel goed opletten en moet je bewust zijn dat het een cliëntstelsel is, dat het zijn of haar verhaal is, maar wel jouw bevindingen. Dat de consulent die op huisbezoek gaat meteen vooruit kan ... en soms worden er al koppelingen gemaakt met een aanbieder. Dus dat zijn redelijk nieuwe ontwikkelingen’ (S1).*

De burger kan zelf in het ondersteuningsplan aanvinken wie betrokken zijn in de hulpverlening en kan zo voor betrokken hulpverleners die toegang en inzicht hebben in dit systeem, zichtbaar maken op welke fronten nog meer hulpverleners

betrokken zijn. Verder werkt het ondersteuningsplan met het geven van cijfers voor bepaalde aandachtsgebieden. De burger/cliënt met een hulpvraag geeft een cijfer per aandachtsgebied voor “hoe het nu is” en een cijfer voor “hoe hij zich dit punt wenst in de toekomst”. Op basis daarvan gaat de hulpverlener in gesprek en wordt gekeken waar de meeste urgentie ligt. In het verlengde van het *metacultureel frame* van eigen kracht wil men dus bij voorkeur dat de regie bij de klant met een hulpvraag zelf ligt (*institutioneel frame*). Tegelijkertijd signaleert men vanuit de praktijk verschillende valkuilen: uit eigen regie kan de klant ervoor kiezen bepaalde hulp- of dienstverleners die wel betrokken zijn, niet aan te vinken en soms brengt men bepaalde zaken niet voor het voetlicht die in het kader van een effectieve hulpverlening wel essentieel zijn om naar voren te brengen. Dit laatste hoeft niet altijd zo bewust te gebeuren; dit heeft vaak een relatie met de frames van de cliënt ten aanzien van het type hulp- en dienstverlening waar hij/zij een beroep op doet en in relatie daarmee met de eigen rolverwachtingen en de rolverwachtingen ten aanzien van de betreffende professional in die betreffende hulpverleningscontext. Zo geeft een participatiecoach aan dat cliënten die binnen komen via het werkbedrijf zelf al een sterke focus op werk hebben en minder op andere levensgebieden, puur doordat bij de ‘entree of toegang’ de hulpvraag ook duidelijk

werkgerelateerd moet zijn (*institutioneel frame = (heel uitgekristalliseerd) beleidsactieframe van cliënt*):

*‘Je moet wel alle leefgebieden in de smiezen hebben, maar het lastige is dat de werkzoekende hier binnenkomt met het idee van “Ze willen iets van mij”. Dus richting vrijwilligerswerk, werk of wat dan ook. Dus daar ligt wel al heel snel de focus op en dan is het soms moeilijk om de andere gebieden in kaart te brengen’ (P5).*

Een beleidsmaker van de gemeente geeft aan dat het voor hulpverleners door goed doorvragen en uitvragen aan de voorkant vooral de kunst is om die dingen boven water te krijgen die niet direct door de klant zelf als meest urgent naar voren worden gebracht, maar waar in essentie wel ‘het probleem’ lijkt te liggen. In deze overtuiging moeten medewerkers zich bewust worden van het feit dat zij wellicht te vaak dat wat de cliënt naar voren brengt als uitgangspunt nemen (*beleidsframe almetacultureel frame*) en dat zij eigenlijk het omgekeerde moeten doen (*beleidsframe b*): ‘naar boven brengen wat niet door de werkzoekende en/of hulpvrager expliciet wordt genoemd’. De volgende uitspraken getuigen hier verder van:

*‘Het gaat juist om van wat de mensen niet aangeven en misschien wel meer essentie van het probleem zit dan dat ze uiteindelijk durven te vertellen’ (B2).*

*‘Soms doe ik het gewoon door vragen te stellen en soms gebruik ik daar het ondersteuningsplan voor. Dat maakt het ook makkelijker en interactiever. Het is gewoon zo’n ding op papier met wat het sociaal team gebruikt met strookjes van leefgebieden en die ze dan op belangrijkheid neerleggen. [...] Dat geeft ook heel veel inzicht van welk leefgebied heeft nu heel veel prioriteit en wat is heel belangrijk. Maar goed... je kunt een leefgebied belangrijk vinden, maar de prioriteit om aan te pakken... Als iemand bijvoorbeeld ziek is en vindt zijn gezondheid belangrijk, maar de gezondheid is onder controle door de behandeling die hij heeft. Dan ligt het misschien wel bovenaan, maar het kan goed zijn dat hij qua overloop en spanningen dat dat belangrijker is en daardoor lager ligt in prioriteit. Als ik mijn rekeningen niet betaald heb en als mijn gezondheid goed onder controle is... Dat loopt allemaal, maar dat vindt degene wel belangrijk. Maar er zijn andere dingen die wel aandacht nu vragen. Dus het ligt niet altijd op de volgorde die je verwacht. [...] Je zou verwachten dat waar ze mee aan de slag willen, dat dat bovenaan ligt qua prioriteit’ (P5).*

### 3.3.2 KLANT CENTRAAL: PROFESSIONALS MOETEN ELKAAR ZIEN

De formatie van een sociaal team en het werken met een gezamenlijk ondersteuningsplan zijn volgens beleidsmakers middelen om professionals bij een casus te laten aanhaken en om een meer hybride samenwerking tussen participatie en zorg te stimuleren (*beleidsframe*). Het creëren en stimuleren van een bredere blik bij uitvoerend professionals wordt daarbij geframed als voorwaarde en als doel van integrale samenwerking:

*‘We hebben in het sociaal team nu een ondersteuningsplan als bindmiddel. [...] Dus dat betekent dat professionals heel erg breed moeten kijken om te kunnen snappen wat ze kunnen gaan vinden en dat ze gaan vinden’ (B2).*

In meerdere interviews wordt aangegeven dat het vooral belangrijk is dat je door regelmatig overleg met meerdere disciplines zicht krijgt op elkaars expertise en dat je door bekendheid en vertrouwdheid met elkaar makkelijker lijntjes kan uitzetten. Casuïstiek kan dan een aanknopingspunt zijn voor overleg, maar dit hoeft niet per definitie. Een participatiecoach werk illustreert deze overtuiging naar aanleiding van haar ervaringen in het T[transitie]-team dat was geformeerd op weg naar het te formeren sociaal team:

*‘Ik heb in de transitie bij al die overleggen gezeten van het T-team naar het sociaal team. Toen had ik maandelijks overleg met iedereen uit wat nu het sociaal team is. Dus met de WMO, Jeugd en gezinscoaches en iemand van de schuldhulpverlening zat daar ook bij, maatschappelijk werkers en welzijns-netwerkers ook. We hadden best wel een groot discipline, maar het was niet casuïstiek. Maar omdat je wel veel overlegt met elkaar over welke lijnen uitgezet gaan worden en welk team we vorm wilden geven, wist je wel wat je aan iedereen had en had je ook een heleboel inhoudspunten. Via die lijnen zoek ik nu nog steeds naar contact’ (P5).*

Door een beleidsmaker wordt het belang van uitwisseling en hybride samenwerking als volgt geframed:

*‘Wij zijn nu bijna een jaar als sociaal team bij elkaar en je merkt nu al dat er een vlekwerking zit tussen maatschappelijk werk, WMO, WMO en gezinsjongerencoaches en vice versa. [...] Dat mensen elkaar zien, maar ook de thema’s van elkaar snappen, wat dat nou inhoudelijk betekent (B2).*

Uit de empirie van dit onderzoek blijkt dat respondenten met name een meerwaarde zien in casuïstiekbesprekingen om meer zicht te krijgen op het bredere plaatje van de cliënt en hierdoor meer los te komen van de eigen achtergrond, de eigen aannames en de eigen kokerblik, als er sprake is van frequente (fysieke) ontmoetingsmogelijkheden en als er casuïstiek wordt besproken waarin de eigen professie een rol speelt. Deze elementen zijn herkenbaar in de uitspraken van deze participatiecoach:

*“Dan denk ik gewoon wat jammer. Een gemiste kans. Eén keer in het kwartaal een bijeenkomst, dat is gewoon te weinig om elkaar te leren kennen en de lijnen tussen elkaar te behouden. [...] Vervolgens wordt er een casus gepresenteerd en in die casus komt [noemt naam werkbedrijf] dus bijvoorbeeld niet in voor. Dus dan denk ik, wat is mijn rol dan? Zoek dan een casus uit waarin iedereen een rol speelt. [...] We kunnen elkaar op heel veel vlakken voorzien van informatie of dat je weet van... Die heeft daar wel een leuk idee over of die weet misschien wel iets waar we die mee kunnen helpen. Maar ja... die uitwisseling vindt gewoon niet zo plaats’ (P5).*

Door casuïstiekbesprekingen wordt de brede blik gestimuleerd en leer je als professional beter achter de vraag van de cliënt te kijken (*beleidsframe*). Dat gezamenlijke casuïstiekbesprekingen tot nog toe niet plaatsvinden is een voorbeeld van een discrepantie tussen het *institutioneel frame* en gerelateerde *espoused theory-of-action* met de *theory-in-use* (vgl.: Argyris en Schön, 1978).

# Discussie

Deze rapportage betreft de neerslag van een praktijkgericht onderzoek rondom werktoetreding in een gemeente in het zuiden van het land, wat in de praktijk een ander verloop heeft gekend dan op voorhand werd verwacht. Hoewel processen die anders lopen dan verwacht inherent zijn aan een sociaal domein in transitie en tot interessante en relevante inzichten leidt, is het niet mogelijk om op basis van deze inzichten betrouwbare en valide uitspraken te doen in relatie tot de vraagstellingen zoals vermeld in het projectplan en de inleiding van deze rapportage. Ondanks dat we geen conclusies kunnen trekken op basis van deze studie, kunnen we wel een aantal inzichten presenteren die van betekenis zijn voor de praktijk van werktoetreding ten tijden van transities en transformaties en mogelijk ook voor andere praktijken in het sociaal domein waar men de ambitie heeft om integraal samen te werken.

*Integraal samenwerken vraagt een integraal uitgangspunt op alle aggregatieniveaus. De focus van deze studie lag op het niveau van casuïstiekbesprekingen en bijbehorend professioneel handelen van welzijnswerkers en participatiecoaches met als ambitie het beantwoorden van de vraag ‘welke componenten van casuïstiek besprekingen bevorderen de integrale samenwerking tussen sociaal werkers en klantmanagers Werk & Inkomen? (in deze onderzoekspraktijk participatiecoaches genaamd). Een relevante vraag die gesteld is vanuit de overtuiging dat succesvolle samenwerking tussen sociaal werkers en klantmanagers/participatiecoaches meer vraagt dan alleen een goede beleidsinbedding en een heldere organisatiestructuur. Deze studie leert ons dat dit inderdaad zo blijkt te zijn. Het leert ons tevens dat een heldere organisatiestructuur en beleidsinbedding voorwaardelijk lijken voor uitvoerende professionals om bijvoorbeeld multidisciplinaire casuïstiekbesprekingen te kunnen organiseren om vervolgens integrale samenwerking plaats te kunnen laten vinden. Een eenzijdige focus op professioneel handelen en het organiseren van integrale samenwerking tussen uitvoerende*

professionals blijkt daarmee niet voldoende. Deze studie leert ons dat professioneel handelen gezien moet worden in het licht, en in wisselwerking met, de organisatorische dynamiek. De dynamiek van een organisatie in hervorming heeft zijn weerslag op de dynamiek in het professioneel handelen van uitvoerende professionals, en aanknopingspunten voor het hervinden van een nieuwe balans moeten op beide aggregatieniveau worden gezocht en gevonden.

*Integraal samenwerken vraagt wederkerige samenwerking tussen verschillende aggregatieniveaus.* Op het moment dat integraal samenwerken een ambitie is, gaat de aandacht al snel uit naar het professioneel handelen van uitvoerende professionals met diverse achtergronden, expertise en werkgebieden. Hoewel dit een element is om te behouden, vraagt integrale samenwerking meer. Naast wederkerige samenwerking op één aggregatieniveau – het niveau van uitvoerende professionals of het niveau van management en directie – vraagt het ook wederkerige samenwerking

tussen aggregatieniveaus, namelijk het niveau van uitvoerende professionals en het niveau van management en directie. Gebeurt dat niet of niet voldoende, dan laat de empirie in deze studie zien dat de *espoused theory-in-action* al gauw niet overeenkomt met de *theory-in-use*, ook als betrokkenen dat zelf wel graag zouden willen.



# Geraadpleegde literatuur

- Argyris, C. (1996). *Leren in en door organisaties: het hanteerbaar maken van kennis*. Schiedam: Scriptum Books.
- Argyris, C. & Schön, D.A (1978). *Learning organizations: A theory of action perspective*. Reading: Addison-Wesley.
- Baarda, B., & Goede, de, M.P.M. (2006). *Methoden en technieken basisboek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Bijl, R., Boelhouwer, J. & Wennekers, A. (red.) (2017). *De sociale staat van Nederland 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Entman, R.M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(1), pp. 51-58.
- Evers, J. (2007). *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde: onder red. van Jeanine Evers*. Den Haag: LEMMA
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. New York: Harper & Row.
- Gorp van, B. (2007). The Constructionist Approach to Framing: Bringing Culture Back. *Journal of Communication jr.* 57, pp. 60–78.
- Grüne-Yanoff, T. (2016). Chapter 8: Framing. In S.O. Hansson & G.H. Hadorn (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis: Reasoning about uncertainty* (pp. 189-215). New York: Springer.
- Laan, G. van der (1995). *Leren van gevallen*. Utrecht: SWP.
- Lichterman, P. (2005). *Elusive Togetherness: Church Groups Trying to Bridge America's Divisions*. New Jersey: Princeton University Press.
- Linders, L. (2010). *De betekenis van nabijheid*. Den Haag: SDU.
- Linders, L. & Feringa, D. (red.) (2014). *De kunst van het laten. Doe-het-zelf-zorg en rolverwarring ten tijde van transitie*. Utrecht: Movisie.
- Linders, L. (2018). Sociaal werk gaat om andere mensen *Werken aan sociale reflexiviteit in sociaal werk*. Platform Lectoren Sociaal Werk.
- Maso, I., & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom.



Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit (2018). Gevonden 15 mei 2020:

<https://www.vsnv.nl/files/documenten/Nederlandse%20gedragscode%20wetenschappelijk%20integriteit%202018.pdf>

Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster.

Regeerakkoord. (2017a). *Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'*. Den Haag: Regering/Rijksoverheid.nl.

Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>

Regeerakkoord. (2017b). *2.1 Arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. In: *Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'*. Den Haag:

Regering/Rijksoverheid.nl. Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst/2.-zekerheid-en-kansen-in-een-nieuwe-economie/2.1-arbeidsmarkt-en-sociale-zekerheid>

Rein, M., & D.A. Schön (1993). Reframing policy discourse. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 145-166). Durham, NC: Duke University Press.

Schön, D.A. & M. Rein (1994). *Frame reflection: towards the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.

Spradley, J.P. (1980). *Participant Observation*. Boston: Cengage Learning.

Sociaal Akkoord ('Mondriaanakkoord') (april, 2013). Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020. Den Haag 2013.

Te raadplegen via [https://www.vno-ncw.nl/sites/default/files/downloadables\\_vno/20130411-sociaal-akkoord\\_0.pdf](https://www.vno-ncw.nl/sites/default/files/downloadables_vno/20130411-sociaal-akkoord_0.pdf)

WRR (2017a). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. Te raadplegen via [www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen](http://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen)



