

Corné van der Meulen en Gerard van Nunen

De praktijk van de uitvoerende professional in het sociaal domein

Achtergrondpaper bij het kwaliteits- en afwegingskader **Samen onderzoeken en leren.**



Samenvatting

Uitvoerende publieke professionals staan midden in een spanningsveld van wetgeving, lokaal beleid, ambtelijke organisaties, maatschappelijke partners en bovenal burgers met uiteenlopende en complexe problematiek. Het is een verantwoordelijke taak waarin ze moeilijke afwegingen moeten maken, professionele dilemma's tegenkomen en moeten durven vertrouwen op hun eigen professionele kompas.

Deze paper geeft inzicht in de dagelijkse werkpraktijk van uitvoerende professionals in het sociaal domein. De auteurs maken inzichtelijk wat het werk inhoudt en tegen welke vraagstukken professionals in de praktijk aanlopen. Daarmee is deze paper geschikt voor zowel onderzoekers als voor professionals zelf. De paper dient voor onderzoekers om op een toegankelijke manier kennis te laten maken met het karakter van het werk van uitvoerende publieke professionals. Het beoogde effect is dat onderzoekers en hun werkzaamheden met de opgedane kennis beter aansluiten bij de professionele praktijk. Voor professionals dient de paper om actief te reflecteren op het eigen werk. De paper geeft ruimte om actief te reflecteren op het eigen werk en wat het vergt om een goede professional te zijn. Daarnaast kunnen professionals hun eigen opvattingen vergelijken met die van hun collega's.

De paper is ingedeeld in verschillende hoofdstukken die ingaan op verschillende aspecten van het werk van uitvoerende professionals in het sociaal domein. De verschillende hoofdstukken kunnen los van elkaar gelezen worden. Dat biedt onderzoekers en professionals de mogelijkheid om zich te verdiepen in een specifiek onderdeel van het werk. Hoofdstuk 1 is een inleidend hoofdstuk waarin het werk van uitvoerende professionals in het sociaal domein wordt toegelicht. In hoofdstuk 2 bespreken we de context van het werk. Zo bespreken we de balans tussen het helpen en het handhaven bij de begeleiding van burgers, het belang van professionele ruimte en de actoren waarmee zij in het werk van doen hebben. In hoofdstuk 3 staat het thema gezag centraal. Gezag is een belangrijke voorwaarde om het werk goed te kunnen uitvoeren. In dit hoofdstuk bieden we een theoretische achtergrond van hoe professionals gezag opbouwen en behouden. In hoofdstuk 4 bespreken we de resultaten van een enquête en focusgroepen die in 2020 met uitvoerend professionals in het sociaal domein zijn georganiseerd. Hierin staat centraal hoe zij op de inhoud van het eigen werk reflecteren. Hoofdstuk 5 is een beschouwing van de verhouding tussen onderzoek en professionele praktijk. Waarom lukt het zo vaak niet om wetenschappelijk onderzoek praktisch toepasbaar te laten zijn voor professionals? De paper wordt afgesloten met een conclusie waarin de belangrijkste bevindingen worden samengevat.

Inhoud

Het project *Samen onderzoeken en leren* en de drie bijbehorende eindproducten zijn mogelijk gemaakt dankzij financiering van ZonMw.

Hoofdstuk 1 Inleiding	4
1.1 Het werk van uitvoerende professionals in het sociaal domein	4
1.2 Van klantmanager tot publieke professional	5
1.3 De professional als gezagsdrager	6
1.4 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2 De context van de professional. Balanceren met gezag in een complex krachtenveld.	8
2.1 Het werk van uitvoerende professionals: helpen én handhaven	8
2.2 Professionele ruimte om te balanceren	11
2.3 Een complexe omgeving: verschillende gezagsarena's	12
2.4 Tussenconclusie: balanceren in het krachtenveld	17
Hoofdstuk 3 De professional als gezagsdrager	18
3.1 Gezag in context	18
3.2 Gezag in de 21e eeuw	21
3.3 De gezagsbronnen van de uitvoerende professional in het sociaal domein	22
3.2 Tussenconclusie: Gezag moet worden verdiend	24
Hoofdstuk 4 De uitvoerende professional over het eigen werk.	25
4.1 De maatschappelijke opdracht van uitvoerende professionals in het sociaal domein	25
4.2 Het gezag van de uitvoerende professional in het sociaal domein in relatie tot de burger	30
4.3 De professional in een complex krachtenveld	35
4.4 Tussenconclusie: Een duidelijk beeld van het beroep	44
Hoofdstuk 5 De uitvoering en het onderzoek verbonden	45
5.1 De vraagtafels: Onderzoek en praktijk verbonden	45
5.2 Inzichten uit de vraagtafels	46
5.3 Tussenconclusie: Op naar een kader	49
Hoofdstuk 6 Conclusie	50
Dankwoord	52
Bijlagen	53
Over de auteurs	53
Over Stichting Beroepseer	53
Over SAM	54
Stuurgroep project	54
Literatuur/noten	55



Hoofdstuk 1 Inleiding

Het werkveld van uitvoerende publieke professionals in het sociaal domein is complex. Ze staan midden in een spanningsveld van wetgeving, lokaal beleid, ambtelijke organisaties, maatschappelijke partners en bovenal burgers met uiteenlopende en veelal complexe problematiek. Het is een verantwoordelijke taak waarin ze moeilijke afwegingen moeten maken, professionele dilemma's tegenkomen en moeten durven vertrouwen op hun eigen professionele kompas. De resultaten van wetenschappelijk onderzoek kunnen voor deze professionals een belangrijke steun zijn.

Om onderzoek verschil te laten maken in de praktijk is het belangrijk dat het wetenschappelijk onderzoek aansluit bij de dagelijkse praktijk van professionals. Alleen dan creëert het onderzoek immers waarde en kan het professionals concrete handvaten bieden. Deze paper dient als achtergrond om onderzoekers meer inzicht te geven in het werk van uitvoerende professionals in het sociaal domein. De paper is niet alleen geschikt voor onderzoekers, maar ook voor professionals zelf. Deze paper geeft hen de ruimte om te actief te reflecteren op het eigen werk en de eigen professionele invulling te vergelijken met die van hun collega's. De paper tracht dus zowel het begrip van onderzoekers over het werk van uitvoerende professionals in het sociaal domein te vergroten als de reflectie onder professionals te faciliteren.

In deze paper beschrijven we de professionele werkelijkheid van uitvoerende professionals in het sociaal domein. Daarbij kijken we specifiek naar uitvoerders in het publieke sociaal domein die werken in het kader van de Participatiewet, zoals professionals werk en inkomen en re-integratieprofessionals. In de paper komt bijvoorbeeld aan bod welke competenties zij nodig hebben om goed werk te kunnen leveren en hoe de professional zich verhoudt tot zijn of haar omgeving. Maar voor dat we daar dieper op ingaan, bespreken we eerst uitgebreider de rol van de uitvoerende professionals in het sociaal domein. De inhoud is grotendeels gebaseerd op het boek *De SAM-professional als gezagsdrager* (2021) van Stichting Beroepseer.

1.1 Het werk van uitvoerende professionals in het sociaal domein

Het werk van uitvoerende publieke professionals in het sociaal domein heeft tot doel de participatie van mensen te bevorderen. Ze zijn uitvoerders in het publieke sociaal domein die werken aan de bestaanszekerheid en het welzijn van burgers. Zij streven ernaar dat burgers zo veel mogelijk maatschappelijk actief zijn, en het liefst volledig zelfstandig in hun onderhoud kunnen voorzien. →



Hij of zij past socialezekerheidswetgeving toe in de praktijk, waarmee hij¹ burgers helpt hun rechten zeker te stellen.² Hiervoor is het nodig om rechtsaanspraken te beoordelen en gemotiveerd te besluiten om deze wel of niet te honoreren. Uitvoerende professionals in het sociaal domein geven dus in de uitvoering van socialezekerheidswetgeving vorm aan de relatie tussen overheid en burger.

Uitvoerende professionals in het sociaal domein werken op het grensvlak van overheid en burger en zijn daarmee als het ware dubbel gebonden.ⁱ Ze zijn direct gericht op de individuele ondersteuningsbehoefte van burgers, maar hebben als uitvoerend professional eveneens een maatschappelijke opdracht om wet- en regelgeving uit te voeren. Een belangrijk onderdeel van hun werk is dat ze situaties op meerdere manieren moeten kunnen duiden en vervolgens adequate en overtuigende keuzes moeten maken.ⁱⁱ Wet- en regelgeving vormen daarbij belangrijke ankerpunten, maar binnen de regels heeft de professional wel handelingsruimte om zelfstandig professionele afwegingen te maken.

1.2 Van klantmanager tot publieke professional

Uitvoerende professionals in het sociaal domein vormen een brede groep professionals die allen uitvoering geven aan wetgeving binnen het sociaal domein, zoals de Participatiewet. In het verleden werd het grootste deel van de groep van hen doorgaans

aangeduid als ‘klantmanager’. De gedachte hierachter was dat de burgers met wie de professionals werken in de eerste plaats klanten zijn van de overheid, die gebruikmaken van publieke dienstverlening. Het is vervolgens aan de klantmanager om burgers te laten participeren in de samenleving en daarmee dus ‘de klant’ zo goed mogelijk te bedienen.

Met deze rolopvatting heeft men klantmanagers een professionele identiteit gegeven die niet in overeenstemming is met het echte werk dat zij dag in, dag uit doen. Er is geen sprake van een commerciële relatie tussen ‘klant’ en ‘klantmanager’, zoals die er bijvoorbeeld wel is tussen iemand die een carrièreswitch wil maken en de door hem ingehuurde jobcoach. De mensen met wie de professionals werken, zijn geen ‘klanten’ die een dienst afnemen, maar burgers met rechten en plichten die met de overheid te maken krijgen.

Zoals in de eerste paragraaf al werd benoemd, zijn uitvoerende professionals in het sociaal domein daarmee als het ware dubbel gebonden. Aan de ene kant zijn zij er om de burger te helpen (weer) aan het maatschappelijk leven deel te nemen door bijvoorbeeld betaald werk te verrichten. Vanuit die gedachte is de burger inderdaad een soort ‘klant’ van de ‘klantmanager’. →

¹ Waar de uitvoerende professional in het sociaal domein in deze bundel wordt aangeduid met ‘hij’ kan ook ‘zij’ worden gelezen.

² Deze professionals werken bij gemeenten, sociale diensten/gemeentelijke uitvoeringsdiensten/gemeentelijke samenwerkingsverbanden, het UWV of als zelfstandige in opdrachtvorm.



Tegelijkertijd heeft de professional een belangrijke rol bij het waarborgen van de rechten en plichten van burgers. Dat houdt in dat zij beoordelen of een burger recht heeft op een bepaalde voorziening en zij ook diens gedrag kunnen sturen, grenzen kunnen stellen en zelfs sancties kunnen opleggen wanneer de burger zijn plichten niet nakomt. De wensen van burgers kunnen op gespannen voet staan met wet- en regelgeving, en met de handelingsruimte die de wettelijke kaders aan deze professionals bieden.ⁱⁱⁱ Uitvoerende publieke professionals moeten bij dit soort dilemma's voortdurend afwegingen maken en hun besluiten motiveren.

Voor de kwaliteit van het werk en voor de motivatie van professionals is het van groot belang dat zij een zinvolle professionele identiteit ontwikkelen, die duurzaam en erkend is en past bij hun werkzaamheden. De maatschappelijke functie van de publieke professional is immers breder en groter dan het bedienen van de burger als 'klant'.

1.3 De professional als gezagsdrager

Door enkel en alleen de klantrelatie tussen burger en professional te benoemen wordt deze laatste tekortgedaan. In deze paper kiezen we daarom voor een ander perspectief: dat van de professional als gezagsdrager. Gezagsdragers zijn professionals die in het algemeen belang met burgers werken. Bij deze taak hoort onder andere het actief sturen van gedrag, het stellen van

kaders en het actief wijzen van burgers op hun rechten en plichten. Andere voorbeelden van gezagsdragers zijn bijvoorbeeld leraren, politieagenten en reclasseringswerkers.

Veel mensen hebben negatieve associaties bij het woord 'gezag', wellicht omdat het vaak geassocieerd wordt met sterke hiërarchische verschillen. Die conclusie is overigens niet onterecht; van het 'vroegere' gezag kan men zeggen dat het vaak autoritair was, in de negatieve betekenis van het woord. Toch is er ook een veel positiever gezagsbegrip mogelijk, en bovendien wenselijk. Om dit duidelijk te maken, moeten we eerst de vraag beantwoorden wat gezag is: *Gezag is de vrijwillig aanvaarde invloed van een individu of organisatie op een andere persoon of groep*. Van gezag gaat zo een legitimerende werking uit: het handelen van de gezagsdrager wordt als het ware gelegitimeerd door degene op wie invloed wordt uitgeoefend. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de scheidsrechter bij een sportwedstrijd. De spelers hoeven niet altijd blij te zijn met diens beslissingen, maar accepteren wel diens invloed en beschouwen deze als legitiem.

Dat uitvoerende publieke professionals gezagsdragers zijn, komt duidelijk naar voren als we kijken naar hun missie, die omschreven staat in het beroepsprofiel: *'Het bevorderen van maatschappelijk meedoen naar vermogen en zo nodig voorzien in de basisvoorwaarden voor bestaanszekerheid – materieel, →*



sociaal en wat betreft veiligheid.’ Om dit te bereiken is het cruciaal dat burgers de invloed van de professional vrijwillig accepteren. Als een burger dat niet doet, is het een stuk moeilijker om de maatschappelijke participatie van de persoon in kwestie daadwerkelijk te vergroten. Dit laat het belang van gezag zien, voor professional én burger.

1.4 Leeswijzer

In deze achtergrondpaper gaan we in op verschillende aspecten van het werk van uitvoerende professionals in het sociaal domein. De paper is zo ingedeeld dat verschillende hoofdstukken zo goed mogelijk los van elkaar kunnen worden gelezen. Zo kan als naslagwerk dienen wanneer onderzoekers meer willen weten over een specifiek deel van het werk van uitvoerende professionals in het sociaal domein.

In **hoofdstuk 2** werken we de context uit waarin deze professionals actief zijn. Zo bespreken we de balans tussen het helpen en het handhaven bij de begeleiding van burgers, het belang van professionele ruimte en de actoren waarmee zij in het werk van doen hebben. In **hoofdstuk 3** staat het thema gezag centraal. Zoals in deze inleiding gesteld is gezag een belangrijke voorwaarde voor uitvoerende professionals in het sociaal domein om hun werk goed te kunnen uitvoeren. In dit hoofdstuk bieden we een theoretische achtergrond van hoe professionals gezag kunnen opbouwen en behouden. In **hoofdstuk 4** bespreken we

de resultaten van een enquête en focusgroepen die in 2020 met uitvoerend professionals in het sociaal domein zijn georganiseerd. Hierin staat de vraag centraal hoe zij op de inhoud van het eigen werk reflecteren. **Hoofdstuk 5** is een beschouwing van de verhouding tussen onderzoek en professionele praktijk. Waarom lukt het zo vaak niet om wetenschappelijk onderzoek praktisch toepasbaar te laten zijn voor professionals? We sluiten de paper af met een **conclusie**.



Hoofdstuk 2 De context van de professional.

Balanceren met gezag in een complex krachtenveld.

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de kern van het werk van uitvoerende professionals en bespreken we de complexe omgeving waarin zij functioneren. De taak van de professionals is om in een complexe omgeving en binnen bepaalde kaders zelfstandig afwegingen te maken op basis van het eigen professioneel kompas. Daarvoor is professioneel gezag nodig. De publieke professional probeert in meerdere omgevingen en relaties gezagsvol op te treden, bijvoorbeeld in het contact met burgers, leidinggevend, de lokale politiek en externe samenwerkingspartners. In dit hoofdstuk geven wij een beeld van het werk van deze publieke professional, laten zien wat voor type professional hij is en waarom een gezagsvol optreden van belang is in de verschillende arena's waarin hij opereert.

2.1 Het werk van uitvoerende professionals: helpen én handhaven

Uitvoerende professionals in het publiek domein proberen invulling te geven aan goede publieke dienstverlening door de burger optimaal te helpen en ondersteunen. Tegelijkertijd dient de professional in de relatie met de burger te opereren binnen bepaalde kaders, die worden gevormd door landelijke wet- en regelgeving en het lokale participatiebeleid. Binnen het speelveld dat door deze kaders wordt begrensd heeft de professional ruimte om op basis van kennis en ervaring inschattingen te maken, oordelen te vellen en besluiten te nemen. Deze discretionaire ruimte maakt hen tot publieke professionals die een goed ontwikkeld professioneel kompas nodig heeft. Alleen met een dergelijk kompas kan hij de juiste afwegingen maken en professioneel omgaan met de dilemma's van specifieke casussen.

Helpen

Het werk van de uitvoerende professional heeft twee kanten, die met elkaar in balans moeten zijn. Op de eerste plaats is hij er om burgers die van hem afhankelijk zijn tot hun recht te laten komen en hen te helpen hun rechten zeker te stellen. Deze hulpverlenende of dienstverlenende kant van het vak houdt in dat hij de burger ondersteunt zodat deze weer (meer) autonoom en zelfstandig door het leven kan gaan.^{iv,v} Hierbij horen bijvoorbeeld het versterken van de eigen kracht, het ontwikkelen van talenten en het vergroten van het lerende vermogen. →



De hulpverlenende kant is gericht op de gezondheid en het welbevinden van de uitkeringsgerechtigde en een zo hoog mogelijke participatiegraad (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, gedeeltelijk betaald werk, een volledig betaalde baan). De professional stelt samen met de burger een ‘diagnose’ over de mogelijkheden en hindernissen en stelt samen met hem of haar een plan van aanpak op. Er wordt een plan van aanpak gemaakt, en onder deskundige begeleiding van de professional geeft de burger hier invulling aan. De professional probeert met een begeleidingstraject aan te sluiten bij de behoeftes en wensen van burgers. Artikel 18 van de Participatiewet biedt namelijk de ruimte om de bijstand en de verplichtingen die daarbij horen af te stemmen op de mogelijkheden en de middelen van de belanghebbende. Dit biedt de professional dus de ruimte om maatwerk te bieden.

Handhaven

Tegelijkertijd is de professional een publieke professional die landelijke wet- en regelgeving en lokaal beleid uitvoert, en dat betekent dat hij burgers ook op plichten kan wijzen. Het vak van deze professional heeft daarmee ook een handhavende kant. De professional werkt binnen de kaders van de Participatiewet en geeft praktische invulling aan het gemeentelijke re-integratiebeleid. De basis voor dit vak ligt dus in het publieke domein.^{vi} Op grond van de Algemene wet bestuursrecht heeft de professional mandaat

om namens het college van burgemeester en wethouders besluiten te nemen in het kader van de Participatiewet. Deze besluiten staan open voor bezwaar en beroep.^{vii}

De handhavende kant van het vak gaat echter verder. Tijdens het begeleidingstraject wijst de professional de burger op de plichten die samengaan met de uitkering en de geboden begeleiding.^{viii} In de relatie met de burger heeft de professional de taak om tijdens het begeleidingstraject de gemaakte afspraken die zijn vastgelegd in het persoonlijke plan van aanpak te bewaken. In de praktijk betekent dit dat hij wijst op doelen en afspraken, grenzen stelt en de burger attendeert op de mogelijke consequenties van het niet nakomen van afspraken. De professional is bevoegd om het gedrag van de burger te sturen, afspraken vast te leggen, de burger hierop aan te spreken en sancties op te leggen als dat noodzakelijk is. De professional is dus niet alleen een hulp- of dienstverlener, maar is tevens een ‘plichtprofessional’.^{ix} Zo heeft een professional die de Participatiewet uitvoert juridische instrumenten om de burger onder andere de volgende verplichtingen op te leggen:^x

- de plicht tot het zoeken en aanvaarden van werk;
- de plicht om zichzelf in te schrijven bij een uitzendbureau;
- de plicht om te voldoen aan een taaleis;
- de plicht om een tegenprestatie uit te oefenen voor het ontvangen van een uitkering.



Meerdere opdrachten

De professional heeft dus meerdere opdrachten. Hij is een ambtenaar met een belangrijke dienstverlenende opdracht richting de van hem afhankelijke burger, maar ook met een handhavende opdracht die is gericht op participatie.^{xi} Deze dubbele opdracht wordt in het beroepsstatuut van de professional als volgt omschreven: *'Zij richten zich op de individuele ondersteunings-behoefte van de burger maar hebben ook een maatschappelijke opdracht.'*^{xii} Als uitvoerders ondersteunen professionals burgers bij het realiseren van duurzame bestaanszekerheid en bevorderen zij dat burgers naar vermogen meedoen in de samenleving. Daarbij zorgen deze professionals ervoor dat hun handelen in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten.^{xiii} Hieronder staan de belangrijke kenmerken van het werk van de professional opgesomd:^{xiv}

- Zij zijn uitvoerders in het publieke sociaal domein die werken aan de bestaanszekerheid en het welzijn van burgers.
- Zij doen dat in direct contact en in een samenwerkingsrelatie met de burger.
- Naast dienstverleners zijn ze ook handhavers.
- Zij handhaven de wet door wet- en regelgeving en lokaal beleid in de concrete praktijk toe te passen.
- Zij hebben professionele handelingsruimte. Zij hebben de bevoegdheid en ruimte om in individuele gevallen te bepalen wat er nodig is.

- Hun werk heeft een wettelijke basis. Het optreden en handelen van de professional is gelegitimeerd door de Participatiewet en het mandaat van de eigen organisatie.
- De relatie tussen de professional en de burger is niet vrijwillig. De burger heeft deze ambtenaar nodig voor zijn of haar bestaanszekerheid.
- Hoewel de professional erop gericht is om de burger te helpen, is er altijd sprake van een ongelijke relatie. De professional heeft de mogelijkheid om het gedrag van de burger te sturen, plichten op te leggen, afspraken te handhaven en eventueel sancties op te leggen. Deze middelen worden ingezet op basis van een wettelijke grondslag.



2.2 Professionele ruimte om te balanceren

Uit de voorgaande beschrijving blijkt dat de professional een specifiek type professional is, dat in de wetenschappelijk literatuur over professionaliteit wordt getypeerd als *frontlijnwerker*^{xv}, *street-level bureaucrat*^{xvi} of *(beleids)uitvoerende contactambtenaar*^{xvii}. Naast de professional behoren tot deze categorie onder andere ook gezinsvoogden, politieagenten, maatschappelijk werkers, opbouwwerkers, contactambtenaren bij de IND en reclasseringswerkers. Het gaat om professionals die in direct contact staan met burgers, die in dat contact wetten, regels en beleid moeten uitvoeren en die over een zekere professionele ruimte beschikken.^{xviii}

De professionele ruimte van de professional houdt in dat hij in concrete situaties onder andere ervoor kan kiezen om meer in te zetten op helpen of handhaven. Dit vraagt om een beoordeling van de situatie op basis van kennis en ervaring. Wat is er nodig om de burger verder te helpen? Inzetten op extra ondersteuning of steviger optreden? Zal handhavend optreden het gewenste effect hebben? De professional staat in zijn werk vaak voor dit soort dilemma's, en dient op basis van deskundigheid maatwerk te leveren. De Participatiewet geeft deze discretionaire ruimte om een eigen professioneel oordeel te vellen. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat de professionals hiervan veel gebruikmaken, wat resulteert in verschillende werk- en handavingsstijlen.^{xix,xx,xxi}

De professional moet in de praktijk kiezen voor een passende mix van diensten verlenen en disciplineren, van coachen en handhaven. Het is aan de professional om in elke begeleidingsrelatie steeds weer de juiste balans te vinden.

De professionele autonomie van de professional bestaat uit de handelingsruimte die hij heeft om binnen de kaders van de wetgeving en beleidsdoelen maatwerk te leveren. Deze ruimte geeft de professional een verantwoordelijkheid om de gemaakte keuzes en het handelen te onderbouwen op basis van professionele afwegingen.^{xxii} In de uitvoeringspraktijk gebruikt de professional zijn professionele kaders om bepaalde spanningsvelden of dilemma's in concrete situaties te beslechten. Als voorbeeld staan hieronder enkele dilemma's opgesomd die in het werk van de professional voorkomen:

- inzetten op de autonomie van de burger versus meer sturend en controlerend optreden;
- vertrouwen geven versus een sterkere focus op handhaven;
- individuele behoefte van burgers versus democratisch vastgestelde regels en procedures en collectieve belangen;
- individueel maatwerk versus gelijke behandeling;
- persoonlijke doelen van de burger versus beleidsdoelstellingen van de organisatie.



2.3 Een complexe omgeving: verschillende gezagsarena's

De professional moet beantwoorden aan de verwachtingen van meerdere partijen. Verschillende belangen en perspectieven beïnvloeden zijn werk: de wereld van de burger, die van de arbeid (onbetaald en betaald), die van de lokale politiek en die van (landelijke) wet- en regelgeving.^{xxiii} Binnen deze omgeving heeft de professional de taak om adequate en overtuigende keuzes te maken die hij kan onderbouwen en verantwoorden.^{xxiv}

De professional is daardoor altijd in verschillende omgevingen of 'arena's' actief: *de spreekkamer* (de relatie met de burger), *het gemeentehuis* of de *uitvoeringsorganisatie* (interne organisatie) en *het maatschappelijke veld* (externe partners). Wij spreken in dit verband over 'gezagsarena's'. We kunnen inschatten in hoeverre de professional gezag nodig lijkt te hebben in de verschillende arena's. Die theoretische inschatting maken we hieronder per gezagsarena.





Arena 1

De spreekkamer

De relatie met de burger is de primaire en belangrijkste gezagsrelatie. Elke relatie is uniek, omdat geen burger en geen situatie hetzelfde is. De professional probeert een vertrouwensrelatie op te bouwen met een uitkeringsgerechtigde om deze adequaat te kunnen begeleiden en voor hem of haar te bemiddelen. Met openheid, eerlijkheid, betrokkenheid, empathie en integriteit kan een samenwerkingsrelatie op basis van vertrouwen worden opgebouwd.^{xxv} Deze vertrouwensrelatie vergroot de kans dat de burger actief en positief meewerkt aan het begeleidingsproces. De burger erkent dan immers de positie van de professional en neemt het handelen van de professional serieus. Dit neemt niet weg dat er een verticale relatie blijft bestaan tussen overheid en burger, of meer direct tussen professional en burger. De burger is en blijft in meer of mindere mate afhankelijk van de professional.

De professional probeert een verbinding te leggen tussen de behoeften, wensen en potentie van een burger enerzijds en de maatschappelijke en wettelijke mogelijkheden anderzijds. Met de professionele ruimte die hem ter beschikking staat, poogt de professional de individuele situatie van de burger te verbeteren door zich zelfstandig oordelen te vormen binnen de kaders van de democratische rechtsstaat (wet- en regelgeving en lokaal beleid).^{xxvi}

De professional zal aan gezag winnen als hij goed inzicht kan geven in hoe hij tot zijn oordelen komt op basis van deze kaders en zijn bewegingsruimte. Inhoudelijke deskundigheid en goede sociaal-communicatieve vaardigheden lijken hiervoor onmisbaar.

Binnen een vertrouwensrelatie kan een professional met gezag invulling geven aan zijn belangrijkste taken. Denk hierbij onder andere aan voorlichten, vragen verhelderen, besluiten nemen over wat kan, mag en moet (beoordeling aanspraken en wensen burgers), activeren, coachen, gezamenlijk een plan van aanpak maken, ondersteunen bij de uitvoering van het plan, tussentijds evalueren, bijstellen en verantwoorden, en tevens het handhaven van rechten, plichten, afspraken en vastgestelde doelen en acties.^{xxvii}

Toch zal een samenwerkingsrelatie op basis van vertrouwen niet in elke relatie met een burger voldoende zijn. Als een burger niet gevoelig blijkt voor een constructieve samenwerking of als de doelen zelfs worden tegengewerkt, kan een professional proberen effectief gezag uit te oefenen door sterker handhavend op te treden. De professional zoekt dan niet langer naar de instemming van de uitkeringsgerechtigde, maar wijst deze op plichten en afspraken, en op de (eventuele) formele consequenties als deze niet worden nagekomen.

Arena 2 →



Arena 2

De eigen organisatie

De professional functioneert binnen een gemeentehuis of een uitvoeringsorganisatie in de dynamiek van een politiek-bestuurlijke omgeving. Hij moet rekening houden met het beleid dat door het college van burgemeester en wethouders en/of de uitvoeringsorganisatie is vastgesteld. Daarnaast moet hij rekening houden met organisatiekaders zoals interne werkprocessen, (administratie)systemen en (prestatie)afspraken. Binnen deze complexe omgeving heeft de professional de taak om kwaliteit te leveren aan burgers en daarbij de eigen beroepsnormen in ere te houden.^{xxviii} professionals voeren beleid uit en zien daarom in de praktijk wat werkt en wat niet. Uitvoerders zoals professionals kunnen als geen ander het effect van beleid op de uitvoering evalueren en beoordelen, waardoor zij een verbindende schakel kunnen zijn tussen uitvoering en beleid.^{xxix} Wat zijn de effecten van beleid voor bepaalde groepen burgers? Hoe kunnen we beter omgaan met de omvang van de caseload? Dankzij hun praktijkervaring kunnen professionals bijdragen aan een effectiever beleid dat resulteert in een betere publieke dienstverlening. Om deze constructieve rol daadwerkelijk in te kunnen vullen en invloed

uit te kunnen oefenen, heeft deze publieke professional gezag nodig binnen de eigen organisatie.

Het lokale participatiebeleid van een gemeente of een bepaalde organisatie- of managementaanpak kan de kwaliteit van het werk van professionals onder druk zetten of strijdig zijn met een of meer beroepsnormen. De professional of een team van professionals heeft dan een stevige positie binnen de organisatie nodig om daar effectief tegenwicht aan te bieden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een gemeente die ervoor kiest om een bepaalde groep burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet of weinig te begeleiden. professionals zouden hier vanuit hun beroepsethiek tegenin kunnen gaan, met het argument dat ook deze groep begeleiding verdient om weer mee te kunnen doen. Een tweede voorbeeld is het gebruik van prestatie-indicatoren. Als deze niets zeggen over de daadwerkelijke bijdrage van professionals aan de maatschappelijke opdracht, dan kunnen professionals hier tegen protesteren met praktijkvoorbeelden en -argumenten. →

Hieronder bespreken we de gezagsrelatie met verschillende actoren binnen de eigen organisatie.

Het eigen team

Professionals werken in teams en overleggen met collega's. Met een gezagsvolle positie als individuele professional kun je de houding en het werk van je collega's beïnvloeden. Dit kan tijdens informele ontmoetingen, maar ook tijdens intervisiemomenten of groepsgesprekken. Op die manier kunnen een of meer professionals een team er bijvoorbeeld toe aanzetten om meer invloed gaan te uitoefenen op het organisatiebeleid.

Leidinggevenden

Door als professional of als team het gesprek aan te gaan met je direct leidinggevende (teamleider) of het hogere management (managers sociaal domein) kun je indirect invloed uitoefenen op het beleid van de politiek of de organisatie. Professionals kunnen inzicht geven in de praktijk door eigen ervaringen te delen of rapporten te maken waarin signalen en trends staan omschreven die de doelen van professionals tegenwerken of juist ondersteunen. Op basis van kennis en ervaring en met de juiste sociaal-communicatieve vaardigheden kunnen professionals intern kansen of problemen signaleren vanuit het perspectief van de werkvloer.

Het college van B&W of de leiding van de uitvoeringsorganisatie

Op basis van hun (praktijk)kennis kunnen professionals het lokale bestuur of het management van de organisatie adviseren over de voorwaarden en randvoorwaarden voor een kwalitatieve en effectieve publieke dienstverlening.^{xxx,xxxi} Werkt een bepaalde aanpak in het individuele contact met de burger, en is de aanpak maatschappelijk rendabel? Is het beleid in overeenstemming met landelijke wet- en regelgeving, en met de bedoelingen van de Participatiewet? Met een zeker gezag kunnen professionals invloed uitoefenen op beleidsevaluaties, en zo beleid dat niet of averechts werkt indirect bijstellen. Daarnaast kan een wethouder of manager bijvoorbeeld meelopen met de professional om een beeld te krijgen van de werkvloer en het 'echte werk'.

Andere gemeentelijke teams

Een gezagsvol optreden helpt professionals om succesvol samen te werken met andere gemeentelijke afdelingen, zoals veiligheid, (maatschappelijke) zorg, schuldhulpverlening, huisvesting en economie. Een aanzienlijk deel van de burgers die afhankelijk zijn van de Participatiewet hebben namelijk ook met deze beleidsterreinen te maken, omdat ze op meerdere levensgebieden hulp nodig hebben.^{xxxi,xxxiii} Professionals kunnen direct of indirect invloed uitoefenen op de aanpak van andere teams als deze niet of te weinig bijdragen aan de vergroting van de participatie, of deze zelfs belemmeren.



Arena 3

Het maatschappelijke veld

Uitvoerende publieke professionals hebben contact met veel verschillende externe maatschappelijke samenwerkingspartners, teneinde burgers een optimale begeleiding te kunnen bieden.^{xxxiv,xxxv,xxxvi} Voor de burger kan een professional de gids zijn voor wat betreft de sociale kaart van een gemeente. Professionals hebben contact met vertegenwoordigers van hulpverleningsinstanties en werkgevers. Zij leggen verbindingen tussen bedrijven, organisaties en de burger. Met deze externe organisaties maakt de professional afspraken over doelen en acties, op het niveau van individuele casussen en op groepsniveau. Als een professional gezagsvol kan optreden in een samenwerkingsrelatie, dan brengt dat de beoogde doelen dichterbij. Daarnaast zal een professional externe partners moeten kunnen wijzen op gemaakte afspraken, contractuele

overeenkomsten en wederzijdse verwachtingen. Met een zwakke gezagspositie is het lastig om de regie te voeren in de samenwerking met externen en deze te coördineren. Een stevige positie kan opgebouwd worden door te opereren op basis van de eigen expertise en door duidelijk te zijn over de eigen rol en de grenzen daarvan.^{xxxvii} Het is belangrijk om in de samenwerking met hulpinstanties en werkgevers een vertrouwensrelatie op te bouwen, net als in het contact met de burger. De professional heeft deze externen immers nodig om individuele doelen (op casusniveau) en bredere doelen (bijv. het vergroten van de uitstroom) te behalen. Het gezag van de professional zal dan ook toenemen als hij rekening houdt met de belangen van hulpinstanties en externen en inzet op een wederkerige relatie.



2.4 Tussenconclusie: balanceren in het krachtenveld

Uitvoerende professionals in het sociaal domein hebben in hun werkpraktijk te maken met de dubbele opdracht van helpen en handhaven. Zij hebben professionele ruimte om in een concrete casus afwegingen te maken en met dilemma's om te gaan. Dat doen zij in een complex krachtenveld waarin zij rekening moeten houden met de verwachtingen van meerdere belanghebbenden en waarin hij zich dient te houden aan de vereisten van wettelijke kaders en bestaand beleid. De spreekkamer, de eigen organisatie en het maatschappelijke veld zijn de arena's waarin de professional een gezagsvol optreden aan de dag moet leggen om burgers kwalitatieve publieke dienstverlening te kunnen bieden. De grote impact van de professional op het leven van mensen vraagt om een groot verantwoordelijkheidsbesef en een scherp afgesteld professioneel kompas.

In hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op de verschillende gezagsbronnen die de professionals kunnen gebruiken, zoals deskundigheid, sociaal-communicatieve vaardigheden en een beroep op formele bevoegdheden.



Hoofdstuk 3 De professional als gezagsdrager

Uitvoerende professionals in het sociaal domein geven invulling aan de relatie tussen overheid en burger. Om burgers die aan de kant staan op basis van de Participatiewet weer mee te laten doen, is het belangrijk dat zij de invloed van de professional aanvaarden. Immers, als een cliënt geen medewerking verleent, wordt een succesvolle afloop sterk bemoeilijkt.

In dit hoofdstuk bespreken we de professional als gezagsdrager. Wij bieden een theoretische achtergrond van hoe professionals in algemene zin gezag kunnen opbouwen en behouden. Deze achtergrond helpt bij de interpretatie van de resultaten later in de paper en biedt een basis om actief over gezag na te denken.

In de eerste paragraaf gaan we dieper in op de achtergrond van de term ‘gezag’ en welke typen van gezag er bestaan. Vervolgens bespreken we hoe professionals in de 21e eeuw gezag kunnen verwerven en welke veranderingen er hebben plaatsgevonden op het gebied van gezagsuitoefening. Tot slot gaan we in op de gezagsbronnen die professionals kunnen aanwenden om gezag op te bouwen.

3.1 Gezag in context

3.1.1 Het verschil tussen macht en gezag

Gezag is de vrijwillig aanvaarde invloed van een individu of organisatie op een andere persoon of groep. Van gezag gaat zo een legitimerende werking uit: de invloed van de gezaghebbende partij wordt als het ware goedgekeurd door degene op wie die invloed wordt uitgeoefend. Die persoon hoeft het niet altijd eens te zijn met de gezagsdrager, maar accepteert wel diens beslissing en beschouwt die als legitiem. In een gezagsrelatie kan sprake zijn van een formele machtsverhouding, maar dit hoeft niet het geval te zijn. Zo heeft de Nationale Ombudsman geen machtspositie of mogelijkheden om beleidswijzigingen af te dwingen, maar kan hij toch gezagsvol adviseren: zijn rapporten hebben vaak wel degelijk invloed. Een gezagspositie is dus iets wezenlijk anders dan een hogere positie in een hiërarchie.

Uit deze definitie volgt dat gezag alleen kan ontstaan wanneer de persoon of groep op wie een gezagsdrager invloed uitoefent deze invloed vrijwillig accepteert. De Duits-Amerikaanse filosoof Hannah Arendt stelt zelfs dat als voor deze aanvaarding enige onderhandeling of overtuiging nodig is, er al geen sprake meer is van gezag.^{xxxviii} Wij gaan in onze gezagsopvatting wat minder ver, in die zin dat we menen dat overtuigingskracht wel een bron kan zijn van gezag, maar we delen wel de opvatting dat ‘gezag hebben’ iets fundamenteel anders is dan ‘macht uitoefenen’. →



In elke samenleving zijn niet alleen mensen maar ook instituties met gezag nodig, zoals een kabinet of een rechtssysteem. Mensen hebben instituties nodig omdat zij anders volledig op zichzelf aangewezen zijn. De Engelse filosoof Thomas Hobbes stelt dat zo'n totale vrijheid van de mens leidt tot een 'oorlog van allen tegen allen'.^{xxxix} In zo'n situatie zouden alle mensen in voortdurende doodsangst moeten leven. Deze oorlog kan volgens Hobbes alleen worden voorkomen wanneer alle mensen via een 'sociaal contract' vrijwillig een deel van hun vrijheid afstaan. Instituties zorgen onder andere voor de fysieke en juridische bescherming van het individu. Iedere burger moet ervan kunnen uitgaan dat een regel die op hemzelf wordt toegepast, ook op een ander zal worden toegepast. Anders kan een burger bijvoorbeeld van mening zijn dat de straffen in Nederland veel strenger moeten zijn, maar in verzet komen als hem zelf een straf boven het hoofd hangt. Op deze manier ontstaat er een 'algemeen belang', op basis waarvan een maatschappij wordt ingericht.

3.1.2 Typen gezag

Uit de voorgaande paragraaf is gebleken dat de vrijwillige aanvaarding van invloed cruciaal is om van gezag te kunnen spreken. De vervolgvraag is vanzelfsprekend hoe die vrijwillige aanvaarding dan tot stand komt. Om gezag te verwerven kunnen gezagsdragers gebruikmaken van verschillende soorten gezagsbronnen. Een juist gebruik van deze bronnen zorgt ervoor

dat een gezagspositie kan worden opgebouwd. Grofweg zijn er drie soorten gezagsbronnen die bepalen of iemand gezag verwerft of juist niet:^{xl,xli}

De eerste categorie bestaat uit **institutionele gezagsbronnen**: dit zijn normen en waarden waarover een grote meerderheid van de bevolking het eens is. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om eerlijkheid, fatsoen of rechtvaardigheid. Een groot deel van de bevolking ziet deze waarden als belangrijk om iemand te vertrouwen en daarmee zijn invloed vrijwillig te aanvaarden. Een goed voorbeeld van een gezagsdrager met veel institutioneel gezag is de rechter. Een rechter maakt namelijk gebruik van de institutionele waarde onafhankelijkheid. Het gezag van de rechter is grotendeels gebaseerd op zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de strijdende partijen en de breed geaccepteerde wet- en regelgeving die hij toepast.

De tweede categorie bestaat uit **positionele gezagsbronnen**: hier gaat het om gezagsbronnen die inherent zijn aan de positie die iemand vervult. Gezag wordt bij deze bronnen puur gelegitimeerd door de positie die een gezagsdrager bekleedt en de macht die daarvan uitgaat. Positionele gezagsbronnen zijn bijvoorbeeld beloningsmacht en sanctiemacht. Doordat de gezagsdrager op basis van zijn positie anderen kan belonen of juist straffen, wordt zijn invloed aanvaard en bouwt hij gezag op. Een voorbeeld hiervan →

is de scheidsrechter in een voetbalwedstrijd, die zijn sanctiemacht kan inzetten om ongewenst gedrag te bestraffen en gewenst gedrag te bevorderen. Op basis van zijn positie op het veld accepteren de spelers van beide elftallen zijn beslissingen.

De derde categorie bestaat uit **persoonsgebonden gezagsbronnen**: hierbij wordt gezag verworven door middel van de persoonlijke kenmerken van een individuele gezagsdrager. Mensen kunnen verschillende redenen hebben om de invloed van een ander te aanvaarden op basis van zijn of haar persoonlijke kenmerken.^{xliii} Zo kan iemand zich bijvoorbeeld vrijwillig laten beïnvloeden omdat de ander veel deskundigheid heeft. Daarnaast kunnen de communicatieve kwaliteiten van een gezagsdrager doorslaggevend zijn om een ander ervan te overtuigen dat hij iets op een andere manier moet aanpakken. Denk bijvoorbeeld aan een consultant die het vertrouwen van de opdrachtgever moet winnen. Daarvoor zijn zowel de juiste expertise als goede communicatieve vaardigheden nodig.

In de praktijk is het vaak moeilijk om de mate waarin iemand gezag heeft volledig toe te schrijven aan één van de bovenstaande categorieën. Vaak zorgt juist een combinatie ervoor dat iemand veel gezag heeft. Daarnaast is de categorisering van gezagsbronnen niet (altijd) uitsluitend. Een voorbeeld hiervan is de onafhankelijkheid van een rechter. Die is in

het voorgaande overzicht geschaard onder de institutionele gezagsbronnen, omdat hij uiting geeft aan de institutionele waarde onafhankelijkheid. Tegelijkertijd kan het echter ook een individuele kwaliteit zijn waarmee een rechter gezag verwerft: hij moet zijn onafhankelijkheid persoonlijk uitdragen en waarmaken.^{xliiii} De mogelijkheid om een individuele rechter, bij de schijn van partijdigheid, te wraken geeft aan dat de waarde 'onafhankelijkheid' niet alleen een institutionele waarde is, maar ook een persoonlijke kwaliteit. Institutionele gezagsbronnen worden persoonsgebonden gezagsbronnen als de gezagsdrager zich met een bepaalde waarde identificeert, zich daarbij betrokken voelt en daar ook actief invulling aan wil geven door het eigen optreden. We kunnen concluderen dat het gezag van een individuele professional of ambtsdrager wordt gevormd door een combinatie van verschillende gezagsbronnen.



3.2 Gezag in de 21e eeuw

De afgelopen decennia heeft een verschuiving in de aard van gezag plaatsgevonden: het hangt meer af van de professionele en persoonlijke kwaliteiten van gezagsdragers. Waar gezag vroeger vaak min of meer automatisch was verbonden aan een bepaalde positie, moet gezag tegenwoordig grotendeels op individueel niveau worden verdiend. In de bundel *Gezagsdragers*^{xliv} uit 2012 stellen Jansen, Van den Brink en Kneyber: *‘Het nieuwe gezag is zich ervan bewust dat het erkend en “verdiend” moet worden. Het zoekt actief medewerking van de burgers voor “wat er dient te gebeuren” en zoekt legitimiteit in de interactie met hen.’*

Doordat gezag steeds meer op individueel niveau verdiend moet worden, hebben persoonsgebonden en institutionele gezagsbronnen aan waarde gewonnen ten opzichte van positionele bronnen. Een gezagsdrager moet aantonen dat hij het verkregen gezag daadwerkelijk waard is. Dit kan bijvoorbeeld door een heldere manier van communiceren of een hoge mate van deskundigheid.

Ook de Nederlandse politie heeft ingezien dat het opbouwen van gezag door de tijd heen is veranderd.^{xlv} Toen het klassieke positionele gezag van de politie na de jaren zestig niet meer bleek te werken, zijn ze aanvankelijk overgestapt op het motto ‘De politie is je beste vriend’. Ook dit bleek echter geen succes; het is in feite een miskenning van de inherente machtsongelijkheid tussen burgers en de politie. Sinds ruim tien jaar hanteert de politie daarom vooral de methode van ‘communicatief gezag’, als een soort middenweg. Kenmerkend hieraan is dat iedereen beleefd wordt aangesproken en elke actie wordt aangekondigd en voorzien van een onderbouwing. Deze manier van opereren vormt een duidelijk contrast met de vroegere vorm van zwijgend, automatisch geweldsgebruik en met het andere uiterste, de politie als je ‘beste vriend’. Men probeert een effectieve combinatie van overwicht op en respect voor mensen te ontwikkelen.

Het toegenomen belang van institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen heeft voor gezagsdragers zowel voor- als nadelen. Een belangrijk voordeel is dat een gezagsdrager meer gelegitimeerd en geaccepteerd kan handelen: door in het directe contact op individueel niveau gezagsvol op te treden is minder machtsuitoefening nodig. Een belangrijk nadeel is dat er nu veel afhangt van de persoonlijke kwaliteiten van de professional. Niet iedereen zal erin slagen blijvend gezag te verwerven.



3.3 De gezagsbronnen van de uitvoerende professional in het sociaal domein

In de volgende hoofdstukken bespreken we de resultaten van het verkennende onderzoek naar het gezag van professionals. In deze paragraaf blikken we alvast kort daarop vooruit. We gaan hier eerst na over welke gezagsbronnen professionals op papier zouden kunnen beschikken. Daarbij focussen we vooral op de relatie tussen de professional en de burger.

3.3.1 Institutionele gezagsbronnen

Bij institutionele gezagsbronnen om waarden die in de maatschappij breed worden gedeeld. Door een beroep te doen op deze waarden kunnen professionals een gezagspositie opbouwen ten opzichte van de burgers met wie zij werken.

Er zijn verschillende waarden die passen bij de beroepspraktijk van de professional en in het bijzonder in de relatie met burgers. In het beroepsstatuut^{xlvi} van SAM wordt een aantal waarden genoemd die de professional dient uit te dragen in de relatie met de burger. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om eerlijkheid, openheid en integriteit richting de burger. Inzetten op deze waarden vergroot de kans dat de professional gezag opbouwt. Institutionele gezagsbronnen zijn dus in theorie van grote waarde voor professionals. Door in te zetten op waarden die breed gedeeld worden in de maatschappij, en daarmee waarschijnlijk ook door de burger, zullen professionals sneller gezag kunnen opbouwen en daarmee doelmatiger kunnen handelen.

3.3.2 Positionele gezagsbronnen

Professionals passen socialezekerheidswetgeving toe in de praktijk. Deze constatering betekent dat de relatie tussen professional en burger in de basis ongelijk is. Handhaven is een van de kerntaken van professionals.^{xlvii} Dit is onder andere nodig wanneer de burger plichten en afspraken niet nakomt. Een groot deel van de professionals beschikt dan ook over de mogelijkheid om te waarschuwen en grenzen te stellen, en over middelen om sancties toe te passen, zoals het korten op een uitkering.

De sanctiemacht van professionals is in theorie een belangrijke gezagsbron. Burgers kunnen immers besluiten de invloed van de professional te aanvaarden, om te voorkomen dat er sancties worden opgelegd. Toch ligt het niet in de lijn der verwachting dat positionele gezagsbronnen alleen voldoende zijn om een stevige gezagspositie op te bouwen. Zoals in dit hoofdstuk is uitgelegd, is gezag in de 21e eeuw steeds minder verbonden aan een hiërarchische positie. Hoewel positionele gezagsbronnen een rol spelen in het werk van professionals, is het daarom niet aannemelijk dat het inzetten hiervan voldoende is om gezag op te bouwen en te behouden. Er is meer nodig.





3.3.3 Persoonsgebonden gezagsbronnen

Om kwalitatieve publieke dienstverlening te kunnen bieden, moeten professionals over een breed scala aan competenties beschikken. Deze competenties kunnen ook dienen als gezagsbron. Als de burger immers het gevoel krijgt dat de professional zijn vak verstaat, zal hij eerder geneigd zijn om diens invloed vrijwillig te aanvaarden.

In *De kern van het beroep van de klantmanager*^{xlviii} worden elf kerncompetenties genoemd, deze zijn: flexibiliteit, zelfreflectie, analytisch vermogen, creativiteit, regisseren, netwerken, coachen, inlevingsvermogen, plannen, organiseren en resultaatgerichtheid. Ook in het nieuwe beroepsprofiel^{xlix} van SAM worden competenties benoemd die nodig zijn om de kerntaken van het beroep goed uit te oefenen.

Volgens het beroepsprofiel kunnen de competenties van professionals in vijf hoofdcategorieën worden ingedeeld. In de eerste plaats zijn goede **communicatieve vaardigheden** van belang. Daarbij gaat het dus over het tot stand brengen en behouden van open, respectvolle en wederkerige relaties. Competenties die daaraan bijdragen, zijn onder andere: reflectief kunnen luisteren, empathisch zijn en gespreksvoorwaarden kunnen creëren. De tweede categorie bestaat uit **ondersteuningsvaardigheden**. De nadruk hierbij ligt op het tot stand brengen van een verbinding tussen enerzijds wat iemand wil en anderzijds

wat maatschappelijk kan. Daartoe zijn competenties nodig als kunnen overtuigen, iemands talenten kunnen ontdekken en overzicht creëren. De derde hoofdcategorie is **beoordelen, afwegen, prioriteren en verantwoorden**. Deze competenties zijn noodzakelijk voor de zorgvuldige beoordeling van individuele situaties en het bewaken van de (juridische) kaders.

De laatste twee hoofdcategorieën hebben betrekking op de ontwikkeling van de professional zelf. De vierde is **eigen werk efficiënt organiseren**. Hierbij gaat het om professionele kwaliteiten als het organiseren van de caseload, proactief zijn en verslagleggen. De laatste categorie is **voortdurend leren**. Hierbij gaat het erom dat de professional zich professioneel wil blijven ontwikkelen. Onderdeel hiervan zijn bijvoorbeeld de bereidheid om feedback te ontvangen en het vermogen te kunnen reflecteren op het eigen handelen.

Bij de bovengenoemde categorieën gaat het om generalistische competenties, die natuurlijk niet altijd en in elke situatie even waardevol zijn. Gezag komt immers alleen daar tot stand waar het optreden van de professional aansluit bij de situatie. Toch is de verwachting dat persoonsgebonden gezagsbronnen belangrijk zijn voor professionals. Aangezien gezag in toenemende mate op individueel niveau verdiend moet worden, is het waarschijnlijk dat hoe meer een professional over de juiste competenties beschikt, des te groter zijn of haar gezag zal zijn.



3.4 Tussenconclusie: Gezag moet worden verdiend

Bij gezag gaat het om vrijwillig aanvaarde invloed. Gezagsdragers kunnen verschillende bronnen aanwenden om een gezagspositie op te bouwen. In Nederland heeft de afgelopen jaren een duidelijke verschuiving plaatsgevonden, waarbij gezag steeds meer op individueel niveau moet worden verdiend. Een beroep op een hiërarchische positie is niet langer een sterke basis voor een sterke gezagspositie.

Het is aannemelijk dat deze verschuiving ook van invloed is op het gezag van uitvoerende professionals in het sociaal domein. Op papier hebben zij de beschikking over institutionele, positionele en persoonsgebonden gezagsbronnen. Op basis van de theorie verwachten we dat, net als voor veel andere hedendaagse gezagsdragers, persoonsgebonden en institutionele bronnen voor professionals de belangrijkste middelen zijn om gezag te verwerven, al zal de exacte invulling van de gevraagde competenties per situatie variëren. In de volgende hoofdstukken bespreken we of dit beeld overeenkomt met de ervaringen van professionals zelf.



Hoofdstuk 4 De uitvoerende professional over het eigen werk.

Voor het boek *De SAM-professionals als gezagsdrager* is een enquête uitgezet onder publieke professionals en zijn focusgroepen georganiseerd. In zowel de enquête als de focusgroepen gaan publieke professionals dieper in op het eigen werk. Hierin reflecteren de deelnemende professionals op hun eigen gezag en vakmanschap. In dit hoofdstuk geven we een beknopte samenvatting van de resultaten.

De resultaten worden besproken aan de hand van drie centrale thema's. In paragraaf 4.1 belichten we de resultaten met betrekking tot de maatschappelijke opdracht van professionals. Hierbij gaan we onder andere in op de kern van het werk en welke competenties hier volgens de professional zelf voor nodig zijn. De tweede paragraaf gaat specifiek over de relatie tussen de professional en de burger. Zien deze professionals zich vooral als helper of als handhaver? En in hoeverre worden professionals met wantrouwen benaderd? De focus in de laatste paragraaf ligt op hoe uitvoerende professionals opereren binnen het krachtenveld. Nemen zij zelfstandig professionele beslissingen, of wordt hun

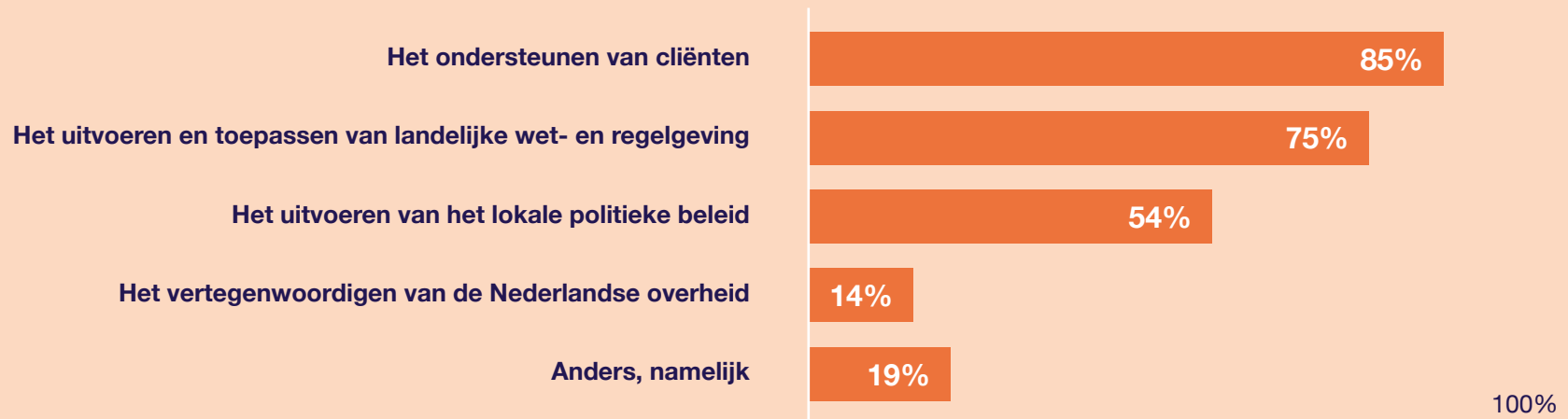
handelen voornamelijk bepaald door externe krachten, zoals het lokale beleid? In de conclusie vatten we de resultaten samen en doen we enkele aanbevelingen.

4.1 De maatschappelijke opdracht van uitvoerende professionals in het sociaal domein

In hoofdstuk 2 is de formele rol van uitvoerende professionals in het sociaal domein geschetst. In dat theoretische hoofdstuk werd duidelijk dat de professional de burger dient te helpen, maar ook een handhavende rol heeft (de dubbele opdracht van helpen en handhaven). Deze groep professionals heeft dus meerdere opdrachten en moet beantwoorden aan verschillende verwachtingen en vereisten.

Maar wat zeggen de professionals zelf? In de vragenlijst kregen de professionals de vraag voorgelegd waarin volgens hen de maatschappelijke opdracht van hun functie bestaat. Daarbij konden meerdere opdrachten worden gekozen. 85 procent gaf aan dat *het ondersteunen van cliënten* (een van) de maatschappelijke opdracht(en) van hun functie is. Driekwart van hen geeft aan dat *het uitvoeren en toepassen van landelijke wet- en regelgeving* bij de maatschappelijke opdracht hoort. Iets meer dan de helft noemt *het uitvoeren van het lokale politieke beleid*. *Het vertegenwoordigen van de Nederlandse overheid* wordt veruit het minst vaak genoemd.

Maatschappelijke opdracht



Staafdiagram van de antwoordverdeling in percentages op de vraag: 'Waaruit bestaat de maatschappelijke opdracht van je functie volgens jou? (Je kunt hier meerdere antwoorden invullen)' (n = 226)

De respondenten kregen de mogelijkheid om zelf andere activiteiten te noemen die onder de maatschappelijke opdracht van hun functie vielen. 19 procent van de respondenten deed dit. Veel van deze antwoorden benadrukten het belang van *het zelfredzaam maken van cliënten en cliënten een plek geven in de maatschappij*. Deze antwoorden zijn te scharen onder de maatschappelijke opdracht die het vaakst is gekozen door de respondenten: *het*

ondersteunen van cliënten (85 procent). Dit versterkt het beeld dat deze beroepsgroep het helpen of ondersteunen van mensen als voornaamste opdracht ziet. Tegelijkertijd wordt de dubbele opdracht bevestigd, aangezien 75 procent van de respondenten *het uitvoeren en toepassen van landelijke wet- en regelgeving* bij de maatschappelijke opdracht vindt horen. →



Een groot deel van de deelnemende professionals benoemt in de focusgroepen ook de verantwoordelijkheid om zo veel mogelijk cliënten onafhankelijk te maken van de bijstand, om op die manier de druk op de belastingbetaler te verminderen. De perfecte situatie is als een begeleidingstraject resulteert in de uitstroom naar betaalde arbeid en volledige uitkeringsonafhankelijkheid, maar volgens de deelnemers is dat in de praktijk niet altijd haalbaar.

4.1.1 Belemmeringen voor de maatschappelijke opdracht

In gemeenten kan er een botsing ontstaan tussen de professionele waarden van professionals en de lokale politieke doelen van het participatiebeleid. In de focusgroepen zijn drie veelgemaakte beleidskeuzes naar voren gekomen die de uitvoerende professionals belemmeren in het optimaal realiseren van hun maatschappelijke missie: prestatiemeting/prestatie-indicatoren, de lage prioriteit van burgers met grote afstand tot de arbeidsmarkt en de omvang van caseloads.

Prestatie-indicatoren

Een groot deel van de deelnemers aan de focusgroepen geeft aan dat de gemeente of het samenwerkingsverband waarvoor zij werken prestatie-indicatoren hanteert. Die indicatoren zijn vooral gericht op zaken als in- en uitstroom, urenregistraties en afsprakenregistraties. De resultaatmeting is daardoor gericht op de *output* en niet op de *outcome*, het werkelijke maatschappelijke

resultaat. Tijdens de groepsgesprekken geven de professionals aan dat door de focus op output de kwaliteit van hun werk onvoldoende inzichtelijk wordt. Een professional kan bijvoorbeeld mooie resultaten bereiken met betrekking tot zelfredzaamheid in een complexe casus waar sprake is van multiproblematiek, maar als dit niet direct heeft geleid tot uitstroom, wordt een dergelijk resultaat niet zichtbaar.

Meerdere professionals geven aan dat er een bredere en betere manier van resultaatmeting nodig is om de effecten van het werk inzichtelijk te maken. Werkzaamheden die niet direct leiden tot een meetbare uitstroom van burgers kunnen namelijk wel degelijk maatschappelijke opbrengsten sorteren en daarmee de maatschappelijke kosten drukken. Het is echter lastiger om deze resultaten adequaat in beeld te brengen.

Een perverse prikkel van bepaalde meetsystemen die sterk zijn gericht op uitstroom, is dat een deel van de gemeenten en een deel van de professionals zich veel sterker gaan richten op zogeheten 'laaghangend fruit': burgers die een relatief korte afstand hebben tot de arbeidsmarkt. De deelnemende professionals geven aan dat ze iedereen in hun bestand graag passende ondersteuning bieden, maar ze moeten erkennen dat zij en hun collega's door deze vorm van interne resultaatsturing eerder geneigd zijn in te zetten op laaghangend fruit.



De burger met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

Het lokale beleid kan een grote invloed hebben op de omgang met het zogeheten ‘granieten bestand’: een bestand van burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Als de lokale politiek een sterke focus heeft op het verminderen van het aantal inwoners dat afhankelijk is van de bijstand, is er het risico dat deze groep te weinig of geen begeleiding ontvangt. De professionals die deelnamen aan de focusgroepen zien het echter wel als hun maatschappelijke opdracht om deze groep verder te helpen in het kader van de Participatiewet. Zij willen immers ook in deze casussen de hoogst haalbare vorm van participatie nastreven. Uit de focusgroepen komt wel naar voren dat deze groep uitkeringsgerechtigden een brede ondersteuning nodig heeft met betrekking tot meerdere levensgebieden om de stap naar participatie of betaald werk te kunnen zetten.

De invloed van de caseload

De derde factor van invloed op de maatschappelijke opdracht van professionals die veel werd genoemd in de focusgroepen, is de omvang van het bestand aan bijstandsgerechtigden. Deze factor blokkeert volgens professionals hun maatschappelijke opdracht. Door de grote hoeveelheid cliënten wordt de werkdruk hoger en zien individuele professionals en teams zich genoodzaakt te prioriteren. Ook in deze situatie is het effect vaak dat de burgers met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt eerder worden geholpen.

Uit alle groepsgesprekken met professionals komt naar voren dat er professionele ruimte nodig is om de maatschappelijke opdracht in de praktijk concreet invulling te geven. Deze professionele ruimte bestaat uit handelingsvrijheid en de beschikbaarheid van tijd. Door de drie in dit hoofdstuk uiteengezette omgevingsfactoren kan de professionele ruimte ingeperkt worden. Naast omgevingsfactoren is de betrokkenheid of intrinsieke motivatie van de individuele professional cruciaal om werkelijk invulling te geven aan de maatschappelijke opdracht. Deze professionele betrokkenheid is nodig om in elke individuele casus maatwerk te leveren en de hoogst haalbare vorm van participatie na te streven.

4.1.2 Benodigde competenties

Professionals moeten over een breed palet aan competenties beschikken om hun werk goed uit te kunnen voeren. Voor uitvoerende professionals in het publiek sociaal domein zijn sommige competenties vanzelfsprekend belangrijker dan andere. We vroegen de respondenten de drie competenties te benoemen die zij het belangrijkste vonden bij het uitoefenen van het eigen werk. Het betrof hier een open vraag, dus de respondenten konden alle mogelijke competenties invullen. →



Communicatieve vaardigheden kwamen nadrukkelijk naar voren in de antwoorden. 27 procent gaf aan deze als een van de belangrijkste competenties te beschouwen. Op de tweede plaats eindigde '(goed kunnen) luisteren' en op de derde plek 'empathie'. Deze drie competenties zijn te scharen onder de noemer sociaal-communicatieve vaardigheden. Deze competenties kunnen worden beschouwd als persoonsgebonden gezagsbronnen. Als professionals over de juiste competenties beschikken, draagt dit eraan bij dat burgers eerder geneigd zullen zijn de invloed van de betreffende professional te aanvaarden.

Ranglijst	Competentie	Aantal keer genoemd	Percentage
1	Communicatieve vaardigheden	56	27%
2	Luisteren	47	23%
3	Empathie	43	21%
4	Deskundigheid	40	19%
5	Klantgerichtheid	31	15%
6	Samenwerken	27	13%
7	Analytisch	23	11%
8	Creativiteit	22	11%
9	Inlevingsvermogen	21	10%
10	Coachen	15	7%
11	Resultaatgerichtheid/ doelgerichtheid	15	7%
12	Integriteit	14	7%
13	Flexibiliteit	13	7%
14	Besluitvaardigheid	13	6%
15	Organiseren/ Plannen	12	6%
16	Doorzettingsvermogen/ Daadkracht	11	5%
17	Motiveren	10	5%
18	Oordeelsvorming	9	4%
19	Geduldigheid	9	4%
20	Zelfstandigheid	9	4%

Antwoordverdeling in aantallen en in percentages op de vraag:
'Welke 3 competenties beschouw je als het belangrijkste om je werk goed te kunnen uitvoeren?' (n = 206)



In de groepsgesprekken met wordt bevestigd dat sociaal-communicatieve vaardigheden bij uitstek de belangrijkste vaardigheden zijn. Een uitvoerende professional in het sociaal domein moet volgens de deelnemers onder andere goed contact kunnen maken, kunnen motiveren, zich kunnen inleven in de persoonlijke omstandigheden van de burger, diens persoonlijke kwaliteiten en valkuilen kunnen achterhalen, duidelijke afspraken kunnen maken en grenzen kunnen stellen.

Uit de focusgroepen komt daarnaast het belang van inhoudelijke deskundigheid naar voren. Professionals moeten de Participatiewet en andere socialezekerheidswetgeving goed kennen om deze optimaal in te zetten voor burgers, en grenzen te stellen waar dat nodig is. Daarnaast geven de deelnemers aan dat het belangrijk is om het lokale en regionale veld van zorg- en hulpverlening goed te kennen. Een derde competentie die veel aan de orde komt in de groepsgesprekken is het kunnen bedenken van creatieve oplossingen.

Uitvoerende professionals in het sociaal domein zien voor zichzelf een duidelijke maatschappelijke opdracht. Zij opereren echter in een complex krachtenveld waar verschillende belangen en belanghebbenden een rol spelen. Om aan alle verantwoordelijkheden te kunnen voldoen en goed om te gaan

met de verschillende belangen is besluitvaardigheid zeer belangrijk voor de professional. Hij moet in elke individuele casus zelfstandig zorgvuldige belangenafwegingen kunnen maken, ook rekening houdend met de volledige caseload:

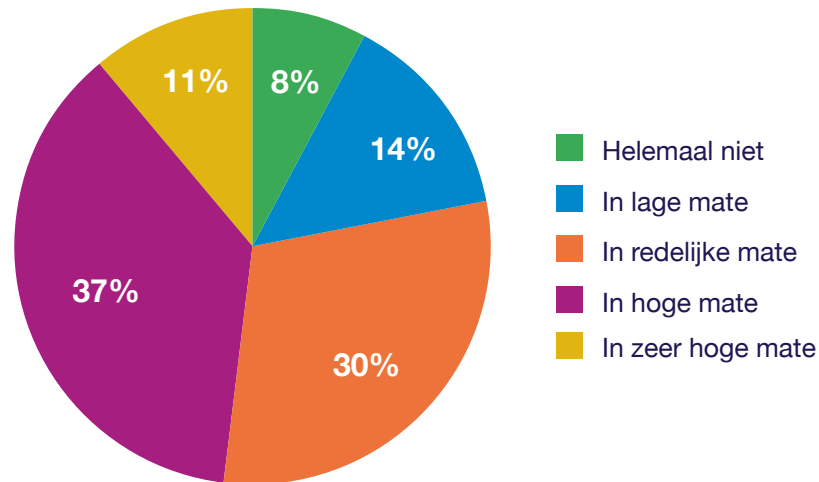
4.2 Het gezag van de uitvoerende professional in het sociaal domein in relatie tot de burger

In deze paragraaf gaan we dieper in op het gezag van uitvoerende professionals in het sociaal domein in relatie tot de burger.

Allereerst bespreken we het vraagstuk in hoeverre professionals burgers als klanten zien. Daarna gaan we dieper in op de rollen die professionals voor zichzelf zien; waar ligt de kern van het werk? Tot slot gaan we in op de relatie tussen burger en professional; in hoeverre worden professionals met wantrouwen benaderd? En moet vertrouwen op individueel niveau worden verdiend?

De burger als 'klant'

Zoals eerder besproken zijn er verschillende visies op de vraag in hoeverre de cliënten van professionals als 'klanten' moeten worden beschouwd. Liefst 48 procent geeft in de enquête aan cliënten in hoge of zeer hoge mate als klant te beschouwen, 30 procent ziet cliënten in redelijke mate als klant. Slechts 8 procent gaf aan cliënten helemaal niet als klant te zien. →



Schijfdiagram van de antwoordverdeling in percentages op de vraag: 'In het sociaal domein worden burgers vaak “klanten” genoemd (zoals in de functietitel “klantmanager”). In hoeverre beschouw je zelf je cliënten als klanten?' (n = 235)

Uit de focusgroepen blijkt dat de term 'klant' verschillend wordt geïnterpreteerd. De deelnemers stellen dat er geen sprake is van een zuivere klantrelatie, zoals bijvoorbeeld in een winkel. Er is duidelijk sprake van een afhankelijkheidsrelatie, waarin de professional op basis van de wet over machtsmiddelen beschikt. Deze machtsmiddelen zijn positionele gezagsbronnen die kunnen worden aangewend.

Ondanks het feit dat de machtsverhoudingen formeel niet gelijkwaardig zijn, streven de meeste deelnemers aan de focusgroepen in de praktijk wel naar een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie. Zij zien de burgers die van hen afhankelijk zijn op de eerste plaats als mens en bijstandsgerechtigde die zij verder mogen helpen. Hoewel de professionals bijstandsgerechtigden niet als klanten zien zoals in het economische verkeer, vinden zij wel dat zij hun een goede service moeten bieden, een kwalitatieve publieke dienst voor hen moeten verzorgen.

Een vertrouwensrelatie die is gebaseerd op een zekere wederkerigheid is volgens de professionals het meest effectief. Dit sluit aan bij de resultaten van het enquêteonderzoek. Naar aanleiding van de vraag 'Hoe belangrijk is een goede relatie met je cliënt voor de effectiviteit van je werk?' gaf 89 procent van de respondenten aan dat een goede relatie met de burger (heel) belangrijk is.

Binnen deze vertrouwensrelatie zien de meeste professionals zich als hulpverlener of dienstverlener die kan bijsturen of ingrijpen als dat echt nodig is. Dit laat zien dat professionals de formele machtsongelijkheid niet als meest voorname bron zien om gezag op te doen en bij voorkeur inzetten op een constructieve relatie. Het opbouwen van een vertrouwensband zal er volgens hen eerder voor zorgen dat cliënten actief meewerken aan de gestelde doelen. →



De reden dat er wordt ingezet op een gelijkwaardige relatie heeft te maken met het streven naar doelmatigheid. Binnen een goede relatie kun je burgers volgens de professionals namelijk het beste ondersteunen en motiveren en hen begeleiden naar een grotere zelfredzaamheid en een hogere mate van participatie. Om dit te laten slagen is een zeker basisgezag een ideale uitgangspositie voor de professional. Deze gezagspositie kan vervolgens verder worden uitgebouwd door een vertrouwensrelatie te smeden. Het kan ook voorkomen dat in de relatie tussen professional en burger een zekere afstand of een zeker wantrouwen moet worden overbrugd. Dan moet het gezag volledig worden verdiend door een vertrouwensrelatie op te bouwen.

De verschillende rollen van de uitvoerende professional.

Meer plannenmaker dan handhaver

In de relatie met de cliënt kunnen uitvoerende professionals in het sociaal domein verschillende rollen aannemen. In de vragenlijst kregen de respondenten drie mogelijke rollen voorgelegd en werd hen gevraagd die in te delen naar belangrijkheid voor het eigen werk. De belangrijkste rol was die van *plannenmaker*. Hierbij passen activiteiten als: oplossingen verzinnen met de cliënt, motiveren, activeren en een plan van aanpak maken. Om burgers te kunnen activeren en motiveren is een stevige gezagspositie van groot belang. Op de tweede plek eindigde de rol van *helper*. Hierbij gaat het om het organiseren en uitvoeren van maatwerk, het

bieden van een luisterend oor en het tonen van oprechte interesse. Het minst genoemd werd de rol van *beslisser*, waar activiteiten onder vallen als het toekennen en afwijzen van uitkeringen, de hoogte van voorzieningen bepalen, handhaven en het bewaken van afspraken.

De groepsgesprekken met professionals laten vergelijkbare resultaten zien. De professionals zien voor zichzelf op de eerste plaats een rol weggelegd als hulpverlener, een professional die burgers letterlijk en figuurlijk bijstand verleent. In de omschrijving van hun rol is een combinatie waarneembaar van de in de enquête uitgevraagde rollen plannenmaker en helper.

Dat wil niet zeggen dat de deelnemende professionals zich niet als handhaver kunnen of willen zien, maar uit de gesprekken komt een duidelijke rangorde naar voren. Het uitgangspunt én zwaartepunt ligt in het ondersteunen van de burger richting een grotere zelfredzaamheid, en daarmee een hogere kwaliteit van leven voor de persoon in kwestie. Deze ondersteuning moet echter wel binnen de kaders van de bestaande wet- en regelgeving en beleid passen. Daarom beschouwen vrijwel alle professionals die deelnamen aan de focusgroepen zich ook als handhaver. De meeste professionals proberen eerst een vertrouwensrelatie op te bouwen met de burger door aan te geven dat zij er zijn om de burger te helpen en te ondersteunen. →



Over het algemeen komt de rol van handhaver pas aan bod als tijdens een begeleidingstraject blijkt dat afspraken te weinig of structureel niet worden nagekomen. De professionals benadrukken dat het wisselen tussen de rol van plannenmaker/helper en handhaver zeer afhankelijk is van de specifieke situatie van een individuele casus. Alle deelnemers benadrukken daarom dan ook het belang van het signaleringsvermogen, de onderzoeksvaardigheden en de sociaal-communicatieve vaardigheden van de professionals als persoonsgebonden gezagsbronnen.

De professional als handhaver: alleen als het moet

Veel professionals erkennen dat het maken van duidelijke afspraken belangrijk is. Maar liefst 91 procent stelt dat ze cliënten er duidelijk op aanspreken wanneer deze gemaakte afspraken niet nakomt. Daarbij is het volgens hen effectief om de eventuele gevolgen van het niet nakomen van afspraken duidelijk te maken. Hierbij hoeven de sanctionerende bevoegdheden niet direct te worden gebruikt, maar deze kunnen wel worden benoemd. Als de professional erin slaagt de cliënt te doordringen van de eventuele gevolgen van het niet nakomen van afspraken, kan hij hiermee gezag opbouwen. Voor de burger kan dit een reden zijn om de invloed van de professional eerder te accepteren. In dit stadium komt wel de grens tussen macht en gezag in zicht. Wanneer de burger de invloed niet meer vrijwillig accepteert maar hiertoe gedwongen wordt, is er geen sprake meer van een gezagsrelatie.

Ook de deelnemers van de focusgroepen erkennen dat handhaven en sanctioneren onderdeel zijn van hun werk. Bijna alle participanten gaven echter aan zeer terughoudend te zijn met het daadwerkelijk opleggen van maatregelen of het toepassen van een sanctie. Dergelijk optreden heeft namelijk het risico dat de (vertrouwens)relatie wordt aangetast, en dat is uiteindelijk niet bevorderlijk voor de gestelde doelen omtrent zelfredzaamheid en (arbeids)participatie die samen met de burger zijn bepaald.

De professionals die wij spraken, proberen in eerste instantie gezag op te bouwen door een vertrouwensrelatie tot stand te brengen, en niet door direct machtsmiddelen te benoemen of in te zetten. Door in te zetten op een gezagsvolle vertrouwensrelatie wordt geprobeerd de cliënt te laten participeren. De deelnemers herkennen echter ook een groep collega-professionals die veel sterker gericht is op regels. Deze groep uitvoerende professionals is eerder geneigd om handhavend op te redenen als een afspraak niet wordt nagekomen. Meerdere professionals geven tijdens de focusgroepen aan dat er een groep collega's is die deze regelgerichte werkstijl hanteert. Een professional met een regelgerichte werkstijl kijkt met een bepaalde 'bril' naar de professionele werkelijkheid en zal eerder schendingen van afspraken en overtredingen van regels constateren. Daarmee zal hij ook eerder overgaan tot handhavend optreden. Volgens de deelnemers is een burger in die zin afhankelijk van de individuele professional aan wie hij of zij wordt gekoppeld. →

Uitvoerende professionals in het sociaal domein die sterker inzetten op handhavend optreden zullen hun gezag eerder ontleenen aan positionele gezagsbronnen. Zij gaan ervan uit dat cliënten hun handelen ‘vrijwillig’ zullen aanvaarden als gevolg van de machtsmiddelen waarover zij beschikken. De professional maakt dan gebruik van positionele gezagsbronnen om invloed uit te oefenen. De meningen hierover in de beroepsgroep zijn verdeeld. Zo is 34 procent het er (helemaal) niet mee eens dat handhaven een goede manier is om cliënten in beweging te krijgen, terwijl 25 procent het juist (helemaal) met deze stelling eens is. Wel vinden de respondenten sanctioneren in meer of mindere mate onderdeel van hun vak. Ook is slechts één op de vijf respondenten van mening dat handhaven pas zinvol is als het opbouwen van een goede band niet mogelijk blijkt.

Vertrouwen opbouwen zorgt voor een gezagsbasis

Uit de focusgroepen wordt duidelijk dat het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de burger cruciaal is om samen diens afstand tot de samenleving te verkleinen. Professionals gebruiken institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen om een goede relatie op te bouwen met cliënten. Tijdens de focusgroepen kwam het belang van het geven van het goede voorbeeld duidelijk naar voren. De deelnemers benadrukken hierbij dat het nakomen van afspraken en het aannemen van een positieve en motiverende houding als professional cruciaal is.

Door de inzet van deskundigheid en met sociaal-communicatieve vaardigheden moet een goede relatie tot stand komen tussen professional en bijstandsgerechtigde. Hierbij gaat het dus om persoonlijke competenties van de professional die bijdragen aan een vertrouwensrelatie, en daarmee aan een stevige gezagsbasis. Hierin is een parallel te zien met andere 21e-eeuwse gezagsdragers: gezag moet op individueel niveau worden verdiend door het eigen optreden en door middel van de eigen competenties.

Het overgrote deel van de professionals die hebben deelgenomen aan de focusgroepen sluit de ogen niet voor het feit dat er formeel gezien sprake is van een afhankelijkheids- of machtsrelatie. Zij erkennen weliswaar dat deze formele gezagsrelatie er is, maar ze zijn terughoudend in de toepassing van positionele gezagsbronnen zoals de beschikbare machtsmiddelen. Een groot deel van de professionals in de focusgroepen stelt dat een aanzienlijk deel van de bijstandsgerechtigden angstig is voor of wantrouwen koestert jegens de sociale dienst en haar ambtenaren. Die angst en het wantrouwen kunnen de effectiviteit van de relatie dwarsbomen. Het inzetten van deze machtsmiddelen zorgt er dan alleen maar voor dat burgers nóg minder vertrouwen in de professional krijgen, waardoor het inzetten van machtsmiddelen in de praktijk juist tot minder effect zal leiden. De positionele gezagsbronnen hebben dan een averechts effect.



4.3 De professional in een complex krachtenveld

Professionals opereren binnen een krachtenveld. Verschillende partijen hebben invloed op professionals en geven mede vorm aan de invulling van hun werk. Uitvoerende professionals in het sociaal domein functioneren in meerdere omgevingen: de spreekkamer, de eigen organisatie en het maatschappelijke veld. In die arena's heeft hij relaties met onder andere burgers, collega's, leidinggevendenden, bestuurders en medewerkers van maatschappelijke partners. Om invloed uit te oefenen en als professional geaccepteerd te worden door deze partijen heeft de professional gezag nodig.

In deze paragraaf gaan we in op hoe hij zich in de werkpraktijk verhoudt tot het krachtenveld. Allereerst bespreken we wie of wat het professionele handelen van professionals beïnvloedt en in hoeverre het vakmanschap van de professional serieus wordt genomen. Tot slot worden enkele stellingen behandeld die gaan over de manier waarop deze publieke professional opereert binnen het krachtenveld. Binnen dit krachtenveld moet de professional gezagsvol kunnen optreden.

4.3.1 Wat bepaalt het professionele handelen van professionals?

De professional heeft te maken met verschillende betrokkenen of belanghebbenden. De positie, belangen of wensen van deze partijen kunnen invloed hebben op zijn werk en de afwegingen

die hij daarin maakt. Daarnaast kunnen natuurlijk ook andere (omgevings)factoren een rol spelen.

We hebben de respondenten de vraag voorgelegd welke 'ijkpunten'³ belangrijk zijn voor hun eigen professionele handelen. Het belangrijkste ijkpunt is volgens de respondenten 'Mijn eigen professionele opvattingen'. Maar liefst 91 procent gaf aan dat deze veel of zelfs heel veel invloed hadden op het eigen werk. Dit laat zien dat professionals ruimte ervaren om op basis van een eigen professioneel kompas afwegingen te maken en hiernaar te handelen.

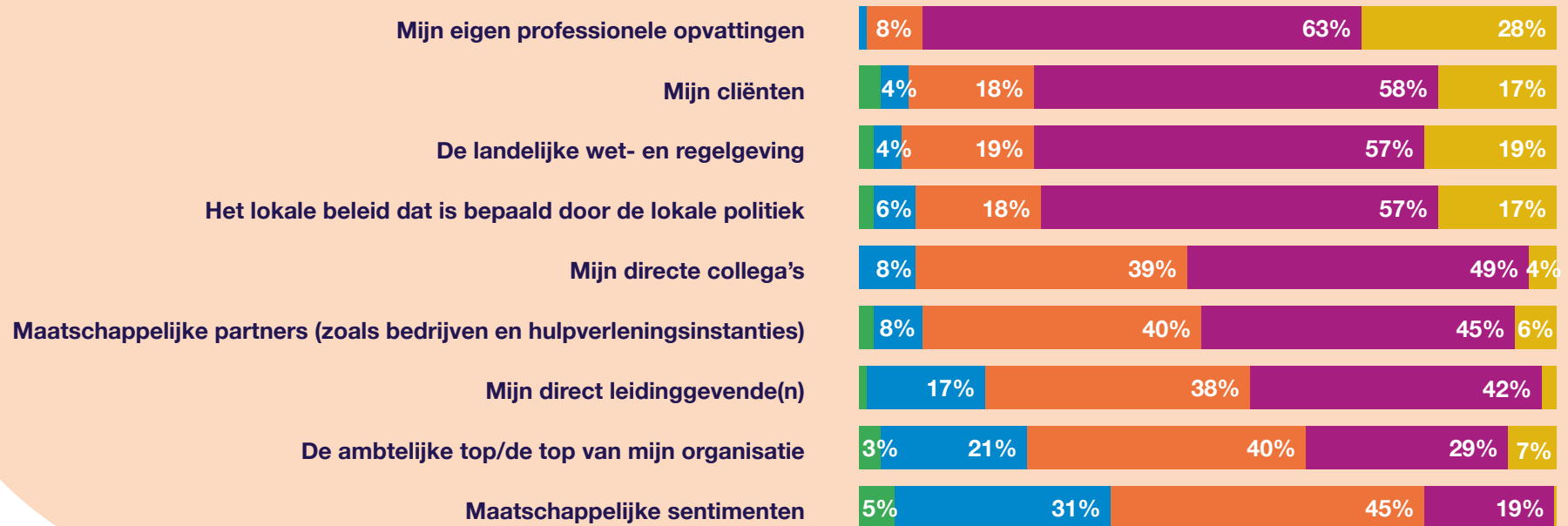
Ook andere factoren beïnvloeden het professionele handelen van de professional, zoals landelijke wet- en regelgeving, de eigen cliënten en het lokale beleid. Meer dan 70 procent van de respondenten stelt dat deze (f)actoren veel of heel veel invloed hebben op het eigen professionele handelen. De uitvoerende professional in het sociaal domein opereert dus zeker niet volledig autonoom vanaf een eiland.

Iets meer dan de helft van de respondenten stelt dat de invloed van maatschappelijke partners en directe collega's op het professionele handelen groot is. Voor direct leidinggevendenden en de ambtelijke top/top van de organisatie gaat het om minder dan de helft. De minste invloed hebben maatschappelijke sentimenten: slechts 19 procent van de respondenten zegt dat deze veel of heel veel invloed hebben.

³ Met ijkpunt of 'referentiepunt' bedoelen we factoren die het professionele handelen beïnvloeden.



Geef aan in hoeverre wie en/of wat van invloed zijn op je professionele handen



Staafdiagram van de antwoordverdeling op de vraag: 'Geef aan in hoeverre wie en/of wat van invloed zijn op je professioneel handelen' (n= 210)





Het vakmanschap van de professional

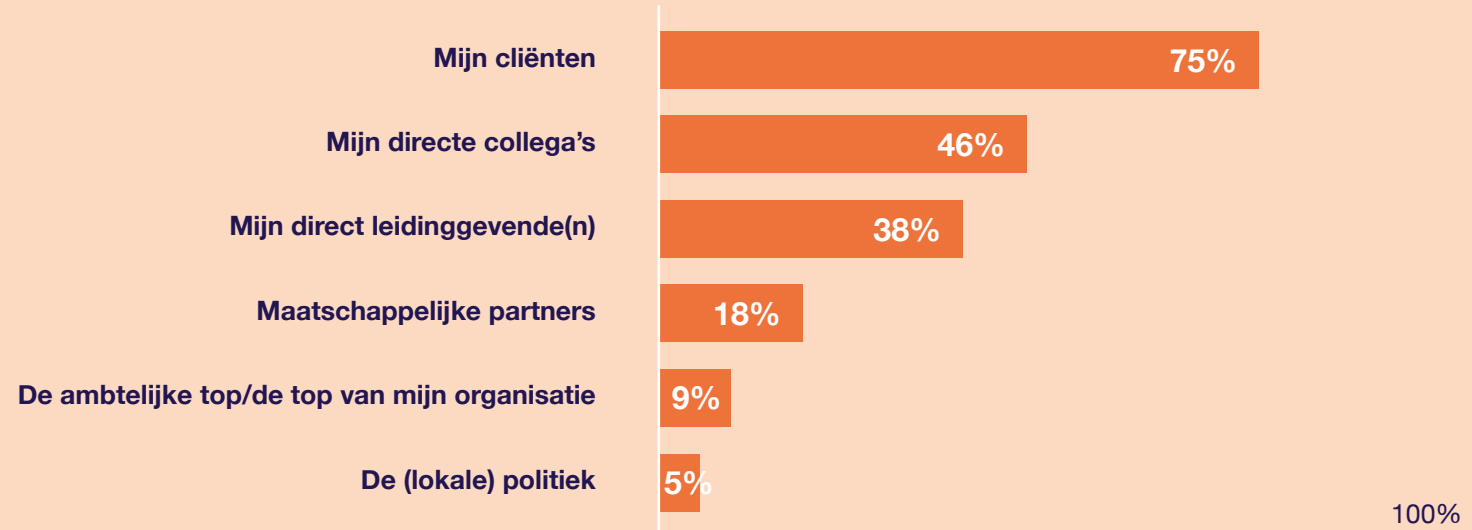
Er is een relatie tussen het vakmanschap en het gezag van professionals. Als burgers het vakmanschap van professionals zien en waarderen, is de kans groter dat zij deze publieke professional serieus nemen. De burger is dan eerder geneigd de invloed van de professional vrijwillig te accepteren. Voor professionals en hun effectiviteit is het dus van belang dat hun vakmanschap wordt gezien en erkend. Het belang van vakmanschap geldt niet alleen in de relatie met de burger, maar ook in de verhouding tot andere betrokkenen. De professional zal een sterkere (gezags)positie hebben als interne en externe partners vertrouwen hebben in zijn vakmanschap.

In de enquête vroegen we professionals: 'Van welke van onderstaande betrokkenen is het voor jou het belangrijkste dat ze jouw vakmanschap serieus nemen?' Daarbij konden maximaal twee van de in de vragenlijst aangeboden opties worden geselecteerd. 75 procent vindt de eigen cliënten één van de twee belangrijkste betrokkenen. Daarna volgen, op grote afstand, de directe collega's en direct leidinggevende(n). De (lokale) politiek wordt als minst belangrijke betrokkene gezien. We vroegen de respondenten tevens in hoeverre de gekozen betrokkenen hun vakmanschap ook daadwerkelijk serieus nemen. Over het algemeen zijn professionals zeer positief over de mate waarin hun vakmanschap serieus wordt genomen. Voor cliënten, directe collega's en maatschappelijke partners geldt dat bijna zeven op de tien respondenten stellen dat deze betrokkenen het vakmanschap van de respondent (zeer) serieus nemen.





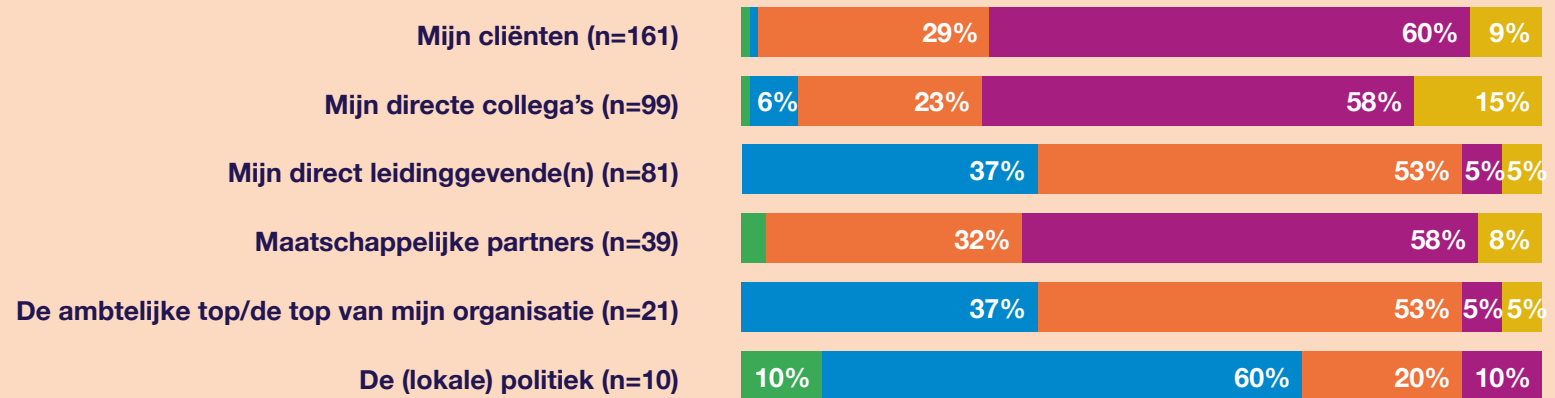
Van welk van de onderstaande betrokkenen is het voor jou het belangrijkste dat ze jouw vakmanschap serieus nemen?



Staafdiagram van de antwoordverdeling op de vraag: 'Van welke van de onderstaande betrokkenen is het voor jou het belangrijkste dat ze jouw vakmanschap serieus nemen? (Je kunt 2 betrokkenen kiezen)' (n = 214)



In hoeverre vind je dat je vakmanschap serieus genomen wordt door...?



Staafdiagram van de antwoordverdeling op de vraag: 'In hoeverre vind je dat je vakmanschap serieus genomen wordt door ...?' (n = 206)

- Helemaal niet
- Nauwelijks
- In redelijke mate
- In hoge mate
- In zeer hoge mate



4.3.2 Stellingen over het opereren binnen het krachtenveld

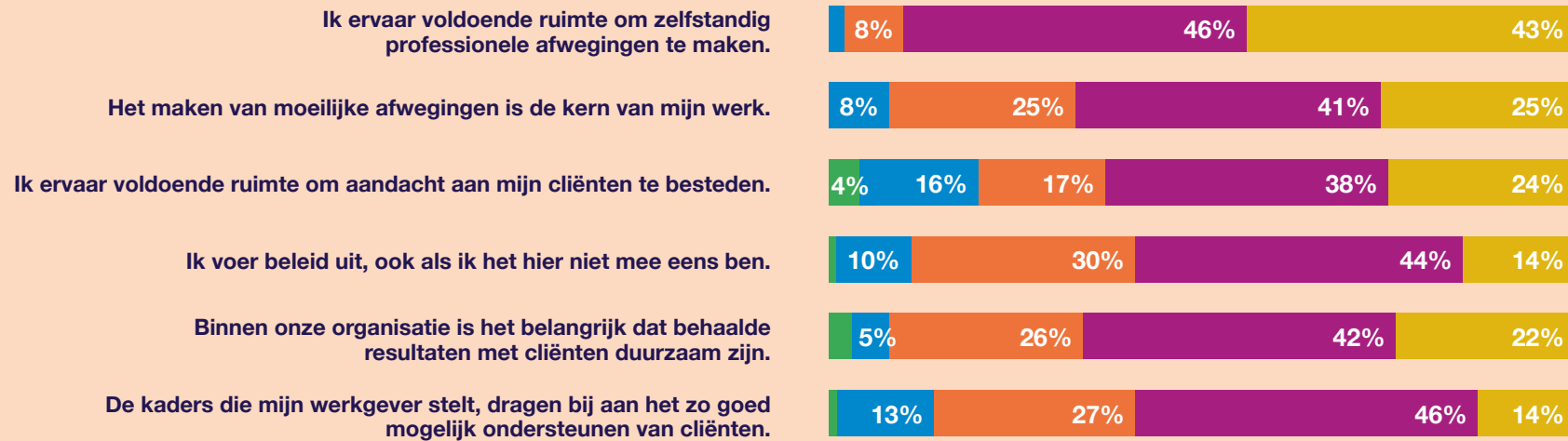
Aan de hand van enkele stellingen reflecteerden de respondenten op hoe zij opereren binnen het krachtenveld waarin zij werkzaam zijn. De resultaten bevestigen het beeld van de professional die autonoom professionele afwegingen maakt en beslissingen neemt, en zich tegelijkertijd bewust is van het krachtenveld waarin hij werkzaam is.

De professional is een professional die zelfstandig afwegingen maakt en beslissingen neemt. Daarvoor heeft hij een zekere professionele ruimte, wat onder meer blijkt uit het gegeven dat 89 procent het (helemaal) eens is met de stelling: 'Ik ervaar voldoende ruimte om zelfstandig professionele afwegingen te maken'.

Daarnaast is 66 procent het er (helemaal) mee eens dat het maken van moeilijke afwegingen de kern is van het eigen werk. 62 procent van de respondenten geeft aan het (helemaal) eens te zijn met de stelling dat zij voldoende ruimte ervaren om aandacht te besteden aan de eigen cliënten.

Dat professionals echter niet in alle gevallen volledig zelfstandig kunnen beslissen, blijkt uit de steun voor de stelling: 'Ik voer beleid uit, ook als ik het hier niet mee eens ben'. 59 procent van de respondenten is het hier (helemaal) mee eens. Positief is dat een groot deel van de deelnemende professionals externe invloeden niet per definitie als nadelig voor de kwaliteit van het werk beschouwt. Dit blijkt uit de ondersteuning voor de stellingen: 'Binnen onze organisatie is het belangrijk dat behaalde resultaten met cliënten duurzaam zijn' (64 procent eens of helemaal eens) en 'De kaders die mijn werkgever stelt, dragen bij aan het zo goed mogelijk ondersteunen van cliënten' (60 procent eens of helemaal eens).

Stellingen



Antwoordverdeling in percentages op stellingen (n = 225)





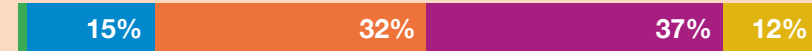
Minder ondersteuning vinden we voor de stelling *‘De kwaliteit van mijn werk wordt door mijn leidinggevende(n) beoordeeld op basis van relevante maatstaven’*. Niettemin is alsnog 49 procent van mening beoordeeld te worden op basis van relevante maatstaven, tegenover slechts 16 procent die zegt dat dit (helemaal) niet het geval is. Ook over de invloed van wet- en regelgeving is men overwegend positief. Slechts 12 procent is het (helemaal) oneens met de stelling *‘De wet- en regelgeving waarmee ik in mijn werk te maken heb, draagt bij aan het zo goed mogelijk ondersteunen van cliënten.’*

De minste ondersteuning is er voor de stelling: *‘De omstandigheden in onze organisatie zorgen ervoor dat tijdrovende cliënten te snel worden opgegeven’*. 30 procent is het daar (helemaal) mee eens, tegenover 42 procent die zegt deze stelling niet te onderschrijven. De eerder geschetste situatie waarin tijdrovende cliënten te weinig of geen begeleiding krijgen en in een zogenoemd ‘granieten bestand’ terechtkomen, wordt dus door lang niet alle professionals herkend. Hieruit kan worden opgemaakt dat gemeenten of (gemeentelijke) uitvoeringsdiensten verschillend omgaan met burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Tijdens de groepsgesprekken zijn deze verschillen in aanpak aan de orde gekomen. Sommige gemeenten hebben speciale teams opgesteld voor dit deel van het bestand, terwijl andere gemeenten veel minder intensief op deze groep inzetten.

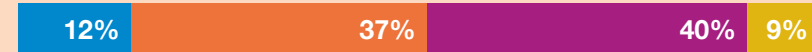


Stellingen

De kwaliteit van mijn werk wordt door mijn leidinggevende(n) beoordeeld op basis van relevante maatstaven.



De wet- en regelgeving waarmee ik in mijn werk te maken heb, dragen bij aan het zo goed mogelijk ondersteunen van cliënten.



De omstandigheden in onze organisatie zorgen ervoor dat tijdrovende cliënten te snel worden opgegeven.



Antwoordverdeling in percentages op stellingen (n = 225)

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Niet eens/niet oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens



De eigen professionele opvattingen hebben grote invloed op het handelen van de professional. Het enquêteonderzoek laat zelfs zien dat deze opvattingen het belangrijkste ijkpunt zijn voor het maken van afwegingen en het nemen van besluiten. Dat bevestigt het beeld dat in hoofdstuk 2 van uitvoerende professionals is geschetst, namelijk dat zij veel meer zijn dan uitvoerders van wet- en regelgeving en het lokale beleid, meer dan ‘regeltoepassers’. Uitvoerende professionals in het sociaal domein zijn frontlijnwerkers of street-level bureaucrats met een zekere professionele ruimte. De professional zal persoonlijke gezagsbronnen zoals inhoudelijke deskundigheid en sociaal-communicatieve vaardigheden moeten aanwenden om deze professionele ruimte gezagsvol in te vullen in de relatie met de burger.

Tegelijkertijd laat dit hoofdstuk zien dat deze publieke professional zich wel degelijk realiseert dat hij in een complex krachtenveld werkt. In dat krachtenveld oefenen verschillende betrokkenen en factoren invloed uit op de afwegingen die hij maakt en de besluiten die hij neemt. Externe (f)actoren hebben (grote) invloed op het professionele handelen, waaronder de eigen cliënten, landelijke wet- en regelgeving en het lokale beleid.

4.4 Tussenconclusie: Een duidelijk beeld van het beroep

De enquête en focusgroepen schetsen het beeld van een beroepsgroep die een duidelijk beeld heeft van wat er nodig is om het eigen werk goed te kunnen uitvoeren. De maatschappelijke opdracht is voor de meeste professionals duidelijk en men ziet zichzelf doorgaans meer als helpende dan als handhavende professional. Professionals moeten over een breed palet aan competenties beschikken om hun werk goed uit te kunnen voeren. Zelf zien zij communicatieve vaardigheden als cruciaal om gezag van cliënten te krijgen. Persoonsgebonden gezagsbronnen staan daarin centraal. De handhavende component is vooral van belang wanneer cliënten niet bereid zijn om mee te werken. In dat geval kan de professional een beroep doen op meer positionele gezagsbronnen. In het krachtenveld ervaren de meeste uitvoerende professionals in het sociaal domein ruimte om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen. Dat maakt dat van deze groep professionals meer gevraagd wordt dan enkel het toepassen van regels.



Hoofdstuk 5 De uitvoering en het onderzoek verbonden

Uitvoerende professionals in het sociaal domein werken op het grensvlak tussen overheid en burger. Eerder is uitgewerkt dat zij hiermee als het ware dubbel gebonden zijn. Ze zijn direct gericht op de individuele ondersteuningsbehoefte van burgers, maar hebben eveneens de opdracht om wet- en regelgeving uit te voeren en toe te passen in de praktijk. Hun werk bestaat dus voor een groot deel uit het vinden van een afgewogen balans tussen helpen en handhaven. Dat maakt hen tot belangrijke gezagsdragers.

Dat werk voeren ze uit binnen een complex werkveld. Uitvoerende professionals in het sociaal domein staan midden in een spanningsveld van wetgeving, lokaal beleid, ambtelijke organisaties, maatschappelijke partners en burgers met uiteenlopende en veelal complexe problematiek. Het is een verantwoordelijke taak waarin ze moeilijke afwegingen moeten maken, professionele dilemma's tegenkomen en moeten durven vertrouwen op hun eigen professionele kompas.

Het is dan ook niet voor niets dat sinds 2015 het ZonMW programma 'Vakkundig aan het Werk' bestaat. Het onderzoek in dit programma heeft tot doel om het vakmanschap van uitvoerende publieke professionals bij met name gemeenten te verstevigen en te onderhouden. Na de uitvoering van de eerste onderzoeken in het kader van dit programma blijkt het echter geen vanzelfsprekendheid om kennis uit wetenschappelijk onderzoek te laten landen in de werkpraktijk van professionals. Daarom zijn afgelopen jaar zijn 'Vraagtafels' ontwikkeld met als doel een brug te slaan tussen wetenschap en professionele praktijk. Deze vraagtafels staan in dit hoofdstuk centraal.

5.1 De vraagtafels: Onderzoek en praktijk verbonden

In 2021 en 2022 zijn 'Vraagtafels' ontwikkeld met als doel een brug te slaan tussen wetenschap en professionele praktijk. Deze zijn getest door SAM, samen met Divosa en Movisie. Vraagtafels zijn ontworpen om de afstand tussen wetenschap en praktijk te verkleinen, om wetenschappers en praktijkprofessionals duurzaam en doordacht met elkaar te verbinden.⁴ Aan de Vraagtafels zaten professionals samen met een wetenschapper. De professionals stelden vragen aan de wetenschapper aan de hand van zijn of haar onderzoek. Zo vroegen de onderzoeksvraag tot stand kwam, waarom voor een bepaalde aanpak is gekozen en hoe de uitkomsten van het onderzoek toepasbaar zijn in de praktijk en →

⁴ In dit hoofdstuk is geput uit het rapport: Vraagtafels: brug tussen wetenschap en praktijk



het professioneel handelen kunnen verbeteren. Er werd gekozen om het initiatief in de vraagtafels bij de professionals te leggen omdat het primaat in werkelijkheid vaak bij de wetenschap ligt. De resultaten blijken aan het einde van het onderzoek echter voor professionals vaak onvoldoende bruikbaar te zijn. De Vraagtafels moesten onderzoek en praktijk dicht bij elkaar brengen.

De vraagtafels bestonden uit vier bijeenkomsten per besproken onderzoek. De eerste bijeenkomst stond in het teken van het verhelderen en verdiepen van de onderzoeksbevindingen door de professionals. Hiervoor werd tijdens die eerste vraagtafel, onder leiding van de procesbegeleider en vertaler, een vragenlijst opgesteld die tijdens de volgende vraagtafel met de wetenschapper werd besproken. Tijdens de tweede bijeenkomst stond de dialoog tussen de wetenschapper en de professional centraal op basis van die vragenlijst. De daaropvolgende vraagtafel stond in het teken van de methodische analyse, waarbij de wetenschapper samen met de professional reflecteerde op de methodische aspecten van het onderzoek. De laatste vraagtafel was gericht op de transfer van de wetenschappelijke kennis naar de praktijk.

5.2 Inzichten uit de vraagtafels

In de vraagtafels gingen de professionals in gesprek over de onderzoeken en de toepasbaarheid voor de praktijk. De gesprekken leidden tot een twaalfstal inzichten over waar

onderzoek en praktijk elkaar nu vaak niet weten te vinden. Deze twaalf punten staan hieronder beschreven.

1

Clientperspectief komt te weinig aan bod

Professionals werken met burgers, dus om als onderzoeker aan te sluiten bij wat de professional nodig heeft, is het van belang om de cliënt (meer) centraal te stellen in het onderzoek. De bevroegde professionals benoemden dat het cliëntenperspectief naar hun mening onvoldoende aan bod is gekomen de onderzoeken uit de vraagtafels. Daarom is het cruciaal als onderzoeker om het werkveld van professionals scherp te hebben.

2

De praktijk centraal: zoek de behoefte en toets vooraf

De behoeftes van professionals en cliënten zijn niet altijd direct duidelijk en/of goed over te brengen. Voldoende tijd, ruimte en methodische aanpak kunnen nodig zijn om deze behoeftes op te halen. Een wetenschapper stelde in de vraagtafels voor om professionals een podium te bieden en zo het onderzoek te beginnen in plaats van een onderzoek te beginnen en daar professionals en inwoners bij te vinden. Dit kan tevens een manier zijn om te zorgen voor gedeeld eigenaarschap bij het onderzoek. De aansluiting kan ook worden gevonden door vooraf bij professionals te toetsen of een bepaald onderzoek als waardevol wordt gezien. →



3

Onderzoek op de werkplek

Het heeft meerwaarde als een wetenschapper zijn onderzoek (gedeeltelijk) uitvoert op de werkplek van de professional en op deze manier in direct contact staat met die professional, zo bleek uit de gesprekken. Dit zorgt voor de ontwikkeling van de benodigde 'mindset' bij de professional om tot praktijkverbetering te komen aan de hand van wetenschappelijke onderzoekskennis. Dat vergt van professionals en hun organisaties dat zij ook actief ruimte geven aan onderzoek binnen de werkorganisatie.

4

Contact tussen beleid en uitvoering

In de Vraagtafels kwam naar voren dat er sprake moet zijn van goed contact tussen beleid en uitvoering binnen de gemeente om tot praktijkverbetering te komen. Ook de professionals geven aan dat voor het doorvoeren van in onderzoek aanbevolen veranderingen ook beleidscollega's en management aangesloten moeten zijn.

5

Onderzoek als middel

In de gesprekken werd ook duidelijk dat onderzoek voor de werkvloer een middel is om een bepaald doel te bereiken. Wat in de praktijk lijkt te gebeuren is dat het onderzoek zélf het doel wordt. Aanvraagtrajecten voor subsidies, methodische

verantwoording en weinig contact met de praktijk vergroten dat gevaar. Terwijl worteling in de praktijk onmisbaar is voor het opleveren van resultaten waar de praktijk ook echt iets aan heeft.

6

Praktische handvatten

Implementatie van aanbevolen veranderingen gaat beter als een wetenschap praktische handvatten biedt aan de belanghebbenden. Professionals hebben in de regel geen tijd (over) om onderzoeksrapporten te lezen. Daarom moet gedacht worden in praktische manieren om onderzoeksresultaten over te brengen.

7

Verbinding met eerder onderzoek

Als bevorderende factor kwam ook 'verbinding met eerder onderzoek' uit de gesprekken naar voren. Wat is al onderzocht binnen een organisatie en hoe bouw je daarop voort? Bijvoorbeeld met welke methodiek wordt gewerkt en welke taal hoort daarbij? Dit kan bijdragen aan het verbinden van toekomstige onderzoeksresultaten aan bestaande kennis.

8

Gemeenschappelijke taal

Daarnaast geven de bevroagde professionals aan dat het spreken van een gemeenschappelijke taal de toepasbaarheid →



van de wetenschappelijke kennis vergroot. Het helpt als de taal in onderzoek aansluit bij de taal die wordt gesproken binnen een professionele praktijk. Wanneer immers andere begrippen voor hetzelfde verschijnsel worden gebruikt dan kan dat voor verwarring zorgen. Daarbij hoeft het niet per definitie om een versimpelingslag te gaan. Er zijn meerdere doelgroepen die van bepaalde onderzoeksresultaten gebruiken kunnen maken. En dat die doelgroepen een eigen 'taal', invalshoek en belang hebben is niet per se een bezwaar. Om onderzoek zo waardevol mogelijk te laten zijn en resultaten echt te laten landen op al die niveaus zouden onderzoekers zich echter wel van deze verschillen bewust moeten zijn.

9

Leesbaarheid

In aansluiting op de gemeenschappelijke taal geven meerdere bevroegde professionals aan dat een wetenschappelijk onderzoeksrapport niet altijd voldoende leesbaar is voor professionals. Daardoor is het lastig is om de bevindingen toe te passen in de praktijk. Daardoor is het vaak onduidelijk wat professionals worden geacht te doen met de resultaten.

10

Nabespreken met professionals

Door hun onderzoek actief te bespreken in de Vraagtafels, kwamen de wetenschappers tot het inzicht dat nabespreking met de

praktijk waardevol is. Toch komt dat in de waan van de dag te weinig van de grond. Ook voor wetenschappers is een project na afronding van het onderzoek vaak afgerond, waardoor de vertaling naar de praktijk een ondergeschoven kindje wordt.

11

Continuïteit van de onderzoeksomgeving

Vanuit de wetenschappers werd benoemd dat een gebrek aan continuïteit belemmerend werkt om een goede transfer te maken naar de praktijk. Dat speelt zowel doordat mensen op belangrijke posities wisselen en het zo lastiger wordt om onderzoeksresultaten te implementeren. Ook wordt nieuw onderzoek vaak als meest interessant wordt gezien. Daardoor wordt er vaak te weinig aandacht besteed aan hoe bestaand onderzoek toe te passen.

12

De belemmeringen van de subsidiestructuur

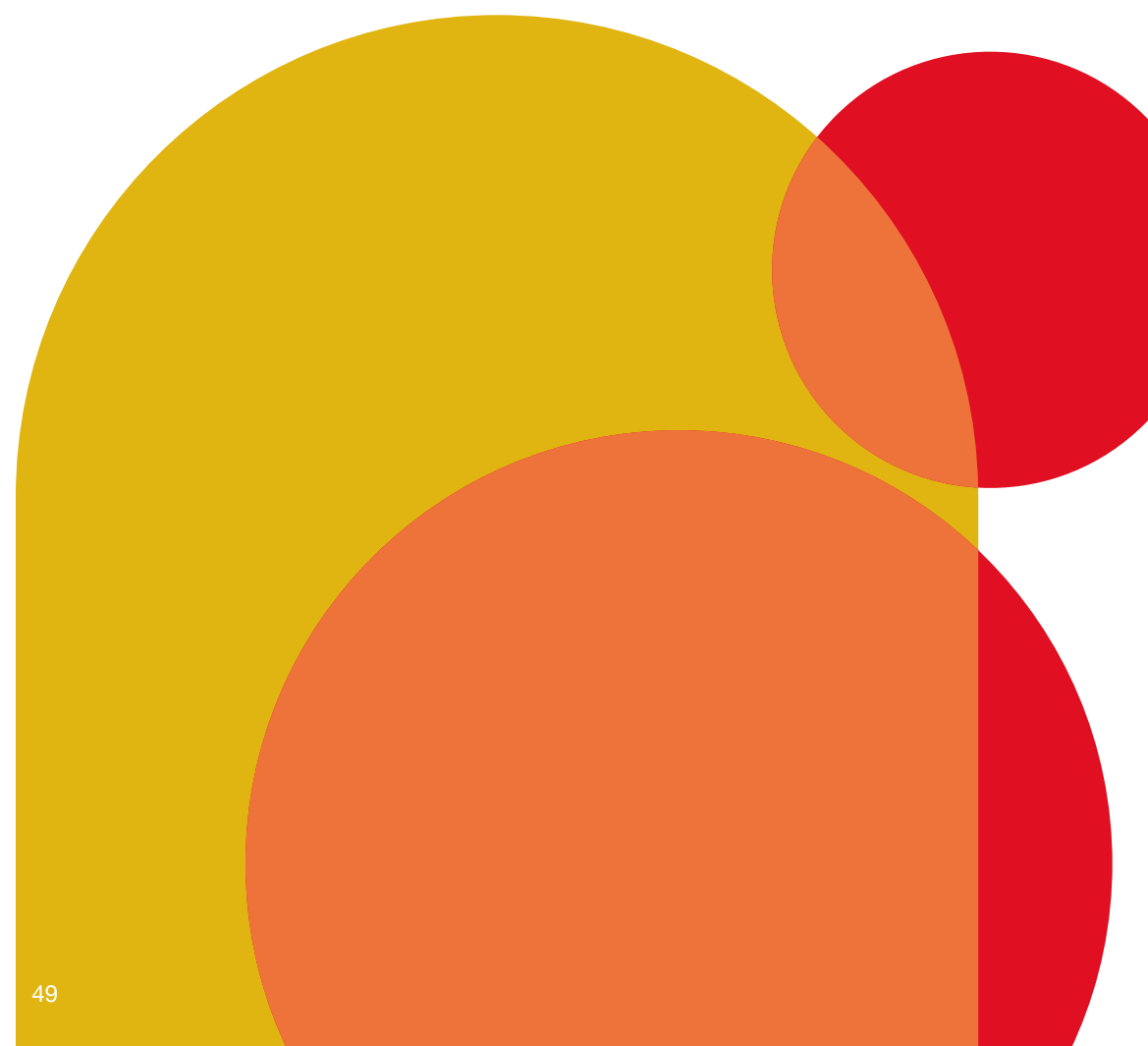
Tot slot wordt aangegeven dat subsidieaanvragen belemmerend kunnen werken. Bij het doen van onderzoek spelen er verschillende belangen en afhankelijkheden. De eisen en koers van een subsidieverstrekker kunnen hierin bepalend zijn. Daardoor wordt veel onderzoek zodanig ingericht dat het gepubliceerd kan worden, in plaats van dat de professional en de cliënt er het meest van profiteren.



5.3 Tussenconclusie: Op naar een kader

De koppeling tussen onderzoek en professionele praktijk komt niet als vanzelfsprekend tot stand. Er zijn vele uiteenlopende factoren die ervoor zorgen dat onderzoek en praktijk vaak niet bij elkaar aansluiten. De vraagtafels hebben laten zien dat onderzoekers en professionals het in ieder geval grotendeels eens kunnen worden over de brug die kan worden geslagen.

Een van de aanbevelingen uit de vraagtafels was om voort te bouwen op de vraagtafels middels een kwaliteits- en afwegingskader. Dit kader moet niet alleen geschikt zijn voor de vertaling van opbrengsten van onderzoek naar de professionele praktijk aan het einde van het onderzoek, maar kunnen worden benut tijdens het gehele onderzoeksproces. De complexiteit van de relatie tussen onderzoek en praktijk maakt duidelijk dat de brug niet kan worden geslagen met een allesomvattend instrument. Tegelijkertijd laten de opbrengsten van de vraagtafels ook zien dat er verschillende aanknopingspunten zijn om elkaar in de toekomst beter te kunnen versterken. Wanneer er tijd wordt besteed aan een structurele band tussen onderzoek en praktijk kunnen veel obstakels kunnen worden verholpen met verschillende instrumenten.





Hoofdstuk 6 Conclusie

Uitvoerende professionals in het sociaal domein hebben een grote invloed op het leven van mensen. Dat geeft hen een verantwoordelijkheid om het werk te verrichten op basis van een goed ontwikkeld professioneel kompas. Uitkomsten van onderzoek kunnen van belang zijn om vakkundig dat werk te verrichten. In de praktijk blijkt het echter weerbarstig om onderzoek en professionele praktijk met elkaar te verbinden. De kloof tussen wetenschap en praktijk blijkt vaak groot, waardoor onderzoeksresultaten vaak te weinig bijdragen aan de professionele praktijk. Om de brug tussen wetenschap en professionals te slaan is een aantal activiteiten ontplooid zoals de organisatie van vraagtafels waarin professionals en wetenschappers met elkaar in gesprek zijn gegaan. Daarnaast hebben we een Kwaliteits- en afwegingskader en een Gespreksmethodiek ontwikkeld om inzichtelijk te maken waar onderzoek aan moet voldoen om ook echt verschil te maken in de praktijk van uitvoerende professionals in het sociaal domein.

Dit achtergrondpaper heeft tot doel om onderzoekers meer inzicht te geven in het werk van uitvoerende professionals in het sociaal domein. Zo heeft men een beter beeld van hoe de dagelijkse praktijk van deze professionals eruit ziet. Uitvoerende professionals in het sociaal domein zijn belangrijke gezagsdragers. De professional balanceert in het dagelijks werk tussen helpen en handhaven,

en tussen de verwachtingen die verschillende partijen van hem of haar hebben. Om invloed uit te oefenen in de relatie met de burger, in de eigen organisatie en in de relatie met externen heeft de professional gezag nodig. Daarbij gaat het om de vrijwillige aanvaarding van zijn of haar invloed. Dat gezag moet opgebouwd en behouden worden in de verschillende arena's. Om in de spreekkamer, de eigen organisatie en daarbuiten zelfstandig afwegingen te kunnen blijven maken en invloed uit te oefenen, moet de professional gebruikmaken van bronnen die hem of haar gezag opleveren.

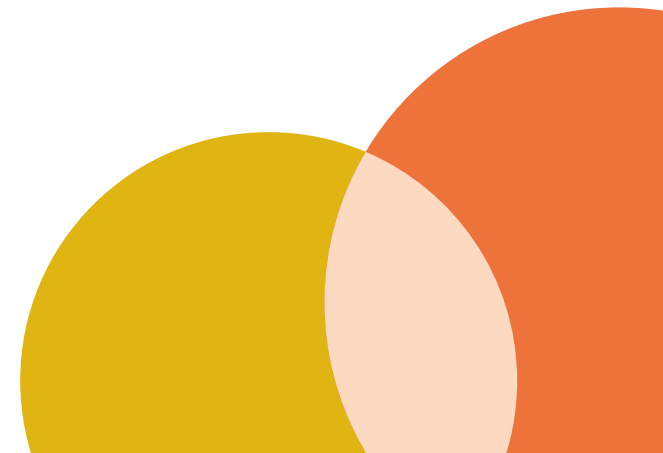
Uitvoerende professionals in het sociaal domein hebben zelf een duidelijk beeld van hun maatschappelijke opdracht. Zij beschouwen zichzelf beschouwen als 'helper' en als 'handhaver', waarbij het helpende of ondersteunende perspectief dominant is. Voor beide rollen heeft de professional gezag nodig. Om goed geholpen te worden moet de burger immers vertrouwen hebben in de professional en zijn invloed vrijwillig accepteren. Daarnaast heeft de professional als handhaver gezag nodig als hij afspraken maakt, grenzen stelt, regels toepast of de burger op diens plichten wijst. Een goede uitvoerende professional in het sociaal domein is helper én handhaver, dient doelmatigheid én rechtmatigheid. Het is dus niet of-of, maar en-en. Het vakmanschap van de professional bestaat er nu juist in dat hij of zij tot een effectieve en overtuigende prestatie komt waarin de dienstverlenende én handhavende rol een optimale chemie aangaan. →



Uitvoerende professionals ervaren veel professionele ruimte en laten hun eigen professionele opvattingen zwaar wegen in hun afwegingen en beslissingen. Tegelijkertijd beseffen zij wel degelijk dat zij in een complex krachtenveld werken. Diverse betrokkenen en factoren beïnvloeden het professionele handelen, onder andere de eigen cliënten, landelijke wet- en regelgeving en het lokale beleid.

Die complexe praktijk van uitvoerende professionals in het sociaal domein zorgt ervoor dat het lastig is om wetenschappelijk onderzoek te vertalen naar de professionele praktijk. De vraagtafels lieten zien dat de afstand tussen professionals en onderzoek daardoor vaak ook groot is. Toch gaven deze vraagtafels belangrijke aanknopingspunten om de brug te kunnen slaan. Zo helpt het bijvoorbeeld om de behoefte aan onderzoek vooraf te toetsen, als onderzoeker op de werkvloer aanwezig te zijn, rekening te houden met het cliëntperspectief, de taal van de professional te spreken en te werken aan concrete eindproducten om de kern van het onderzoek over te brengen.

De complexiteit van het werk van uitvoerende professionals in het sociaal domein, en ook dat van onderzoekers, maakt het onmogelijk om een allesomvattend instrument te maken dat de brug slaat tussen wetenschap en praktijk. Tegelijkertijd laten de opbrengsten van de vraagtafels ook zien dat er verschillende aanknopingspunten zijn om de brug beter te kunnen slaan. Met dit achtergrondpaper - dat hoort bij het Kwaliteits- en afwegingskader en de Gespreksmethodiek Samen onderzoeken en leren - is getracht onderzoekers meer inzicht te geven in het werk van uitvoerende professionals in het sociaal domein. Door de complexiteit van elkaars werk te begrijpen, is alvast een deel van de puzzel gelegd. Om de puzzel helemaal te leggen blijft veelvuldig wederzijds contact tussen wetenschap en praktijk essentieel. Alleen dan kan wetenschappelijk onderzoek echt het verschil maken voor uitvoerende professionals in het sociaal domein en de burgers waarvoor zij werken.



Dankwoord

Ter afsluiting van dit project willen wij graag van de gelegenheid gebruik maken om enkele organisaties en personen te bedanken voor hun onmisbare bijdrage. Dit project en de drie eindproducten zijn tot stand gekomen dankzij financiering van ZonMw. Wij danken ZonMw daar hartelijk voor. In het bijzonder willen wij programmamanager Anne Ballering bedanken voor haar betrokkenheid en het vertrouwen dat zij in ons als onderzoekers en auteurs heeft gesteld. Stichting Beroepseer heeft dit project in nauwe samenwerking met beroepsvereniging SAM uitgevoerd. Wij danken proces- en programmamanager Margarethe Hilhorst van SAM voor de constructieve samenwerking en voor haar aanstekelijke enthousiasme.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar de onderzoekers en professionals die hebben deelgenomen aan de interviews: Ard van Oosten, Lineke van Hal, Tamara Madern, Joep Brinkhorst, Celia Maryanan, Rudmer Herder en Jildau His 't Zand. Wij waarderen hun tijd en inzet om met ons in gesprek te gaan over het verkleinen van de kloof tussen wetenschap en professionele praktijk.

De klankbordgroep bestond uit Jellie Corbée, Anja Michiels en Rudmer Herder. De drie eindproducten van dit project zijn beter geworden dankzij hun deskundige inbreng. Wij danken hen daar hartelijk voor.

Tot slot bedanken wij Cre-Aid. Met de mooie en toegankelijke vormgeving van het kwaliteits- en afwegingskader, de gespreksmethodiek en het paper over uitvoerende professionals in het sociaal domein zijn deze eindproducten beter toepasbaar geworden. In het bijzonder danken wij Marijke Timmerman voor de prettige samenwerking.

Het kwaliteits- en afwegingskader, de gespreksmethodiek en het paper over uitvoerende professionals in het sociaal domein kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het verkleinen van de kloof tussen onderzoek en de professionele praktijk. Wetenschappelijke kennis, methodes en instrumenten kunnen uitvoerende professionals in het sociaal domein helpen om hun waardevolle werk te doen én te verbeteren. De drie eindproducten van dit project zijn concrete instrumenten die professionals optimaal kunnen laten profiteren van onderzoek, van het formuleren van de onderzoeksvraag tot aan de implementatie van de onderzoeksresultaten.

Gerard van Nunen en Corné van der Meulen
Stichting Beroepseer

Bijlagen

Bijlage 1 - Over de auteurs

Gerard van Nunen

Gerard van Nunen is bestuurskundige en werkt als projectmanager en onderzoeker bij Stichting Beroepseer. Hij werkt aan publicaties en onderzoeken over publieke professionals, (overheids)gezag en ambtelijk vakmanschap. In dat kader heeft hij verschillende onderzoeken verricht en publicaties geschreven, onder andere voor de boekenreeks Beroepseer. Van Nunen is auteur van *De SAM-professional als gezagsdrager (2021)*.

Corné van der Meulen

Corné van der Meulen is adjunct-directeur bij Stichting Beroepseer. Na zijn afstuderen in de sociologie aan de Universiteit Utrecht, heeft Corné zich gericht op het bevorderen van professionaliteit en goed werk in diverse sectoren, waaronder de (jeugd)zorg, accountancy en de ambtenarij. In dat kader heeft hij verschillende onderzoeken verricht en publicaties geschreven, onder andere voor de boekenreeks Beroepseer. Van der Meulen is auteur van *De SAM-professional als gezagsdrager (2021)*.

Bijlage 2 - Over Stichting Beroepseer

Stichting Beroepseer is een kennisinstituut op het gebied van professionaliteit en beroepseer. Door haar werkzaamheden komt zij op voor het maatschappelijke belang van deze thema's. Sinds 2006 is de stichting uitgegroeid tot een brede beweging van uitvoerende professionals, leiders, managers, bestuurders, wetenschappers en andere geïnteresseerden. Stichting Beroepseer wil beroepsbeoefenaren op de werkvloer concreet en praktisch behulpzaam zijn om in hun eigen werksituatie professionaliteit en beroepstrots te versterken.

Door de jaren heen heeft Stichting Beroepseer verschillende publicaties uitgebracht over het belang van professionaliteit.⁵ Stichting Beroepseer beschikt sinds 2016 eveneens over een eigen uitgeverij. De boeken en papers over professionaliteit worden altijd ontwikkeld in samenwerking met de beroepspraktijk en de wetenschap. Naast het uitbrengen van boeken en papers verricht Stichting Beroepseer empirisch onderzoek naar de werkpraktijk van professionals door middel van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

Stichting Beroepseer heeft ruime ervaring met het organiseren van adviestrajecten, groepscoachingstrajecten, bijeenkomsten en workshops aan de hand van de Goed Werk Aanpak. De Goed Werk Aanpak van Stichting Beroepseer richt zich op het versterken

⁵ Zie: <https://beroepseer.nl/boekenreeks>

van vakmanschap en gezagsvol professioneel handelen. We bieden een bottom-up aanpak waarbij professionals worden uitgedaagd eigenaar te worden van de kwaliteit van het eigen werk en daar zelf verantwoordelijkheid voor te nemen. Behalve adviestrajecten, groepscoachingstrajecten en workshops verzorgt het team van Stichting Beroepseer lezingen en bijeenkomsten over professionaliteit en gezag.

Kijk voor meer informatie over de activiteiten en het aanbod van Stichting Beroepseer op: www.beroepseer.nl

Bijlage 3 - Over SAM

SAM is de beroepsvereniging voor uitvoerende professionals in het publieke sociaal domein: werk en inkomen, schuldhulpverlening, Wmo en jeugdzorg. SAM verbindt, geeft ruggensteun en behartigt belangen. Zodat uitvoerende professionals in het publieke sociaal domein de sterke positie krijgen die ze verdienen. SAM ondersteunt uitvoerende professionals in hun professionele ontwikkeling. Met interessante activiteiten en relevante opleidingen. SAM heeft een beroepsstatuut en competentieprofiel ontwikkeld waarin de kern van het beroep is vastgelegd. Deze documenten worden continu up-to-date gehouden. SAM zorgt ervoor dat (wetenschappelijke) kennis voor professionals beschikbaar komt én laat leden meepraten over nieuwe kennis

die nodig is. SAM komt op voor de belangen van uitvoerende professionals bij bestuurders, beleidsmakers, politici en in de media. Bovendien krijgen leden een stem in klankbordgroepen, adviescommissies en andere plekken waar regels gemaakt worden.

Ben jij uitvoerende professional in het publieke sociaal domein? Sluit je aan en maak je sterk!

Lidmaatschap wordt in veel gevallen vergoed door de werkgever. Kijk op sam.nl en meld je aan.

Bijlage 4 – Stuurgroep project

Anne Ballering	Programmamanager Preventie bij ZonMw
Margarethe Hilhorst	Proces- en programmamanager bij SAM
Gerard van Nunen	Projectmanager en onderzoeker bij Stichting Beroepseer
Corné van der Meulen	Adjunct-directeur bij Stichting Beroepseer

Bijlage 5 - Literatuur/noten

ⁱ SAM (2020a). *Het beroepsstatuut van SAM, voor de uitvoerend professional in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

ⁱⁱ SAM, (2020b). *Het beroepsprofiel van SAM, van uitvoerende professionals in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

ⁱⁱⁱ SAM (2020a). *Het beroepsstatuut van SAM, voor de uitvoerend professional in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{iv} Polstra, L., & Bakker, H. (2017). *De kern van het beroep van klantmanager*. Utrecht: BvK.

^v SAM, (2020b). *Het beroepsprofiel van SAM, van uitvoerende professionals in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{vi} Polstra, L., & Bakker, H. (2017). *De kern van het beroep van klantmanager*. Utrecht: BvK.

^{vii} Artikel 6:4 Algemene wet bestuursrecht.

^{viii} Brink, G.J.M. van den, Jansen, M., Soeparman, S., Hulst, M. van, & Gestel, N.M. van (2011). *Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector. Een systematische review van inzichten*. Tilburg: Universiteit van Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

^{ix} Jansen, T., Brink, G.J.M. van den, & Kneyber, R. (red.) (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.

^x Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Kaprinska, K., Das, D. ... Putman, L. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

^{xi} Brink, G.J.M. van den, Jansen, M., Soeparman, S., Hulst, M. van, & Gestel, N.M. van (2011). *Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector. Een systematische review van inzichten*. Tilburg: Universiteit van Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

^{xii} SAM (2020a). *Het beroepsstatuut van SAM, voor de uitvoerend professional in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{xiii} SAM, (2020b). *Het beroepsprofiel van SAM, van uitvoerende professionals in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{xiv} Deze opsomming is een bewerking door Stichting Beroepseer van een opsomming uit Van den Brink et al. (2011).

^{xv} Jansen, T., Brink, G.J.M. van den, & Kneyber, R. (red.) (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.

^{xvi} Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

^{xvii} Brink, G.J.M. van den, Jansen, M., Soeparman, S., Hulst, M. van, & Gestel, N.M. van (2011). *Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector. Een systematische review van inzichten*. Tilburg: Universiteit van Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

^{xviii} Idem.

^{xix} Portielje, M.L., Bos, S., & Zinsmeister, J. (2019). *Klantmanagers en hun logica's*. Paper gepresenteerd

op de Nederlandse Arbeidsmarktdag 2019, Utrecht.

^{xx} Hertog, M., Bantema, W., Weyers, H., Winter, H., & Winter, P. de (red.) (2018). Slimme handhaving in de sociale zekerheid. Lessen uit een landelijke enquête onder uitkeringsgerechtigden. *Beleid en Maatschappij*, 45(4), 362-390.

^{xxi} Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Kaprinska, K., Das, D. ... Putman, L. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

^{xxii} SAM (2020a). *Het beroepsstatuut van SAM, voor de uitvoerend professional in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{xxiii} Polstra, L., & Bakker, H. (2017). *De kern van het beroep van klantmanager*. Utrecht: BvK.

^{xxiv} SAM, (2020b). *Het beroepsprofiel van SAM, van uitvoerende professionals in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{xxv} SAM (2020a). *Het beroepsstatuut van SAM, voor de uitvoerend professional in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{xxvi} SAM, (2020b). *Het beroepsprofiel van SAM, van uitvoerende professionals in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{xxvii} Voor een volledig overzicht van de (kern)taken van de professional verwijzen wij naar het beroepsprofiel.

Dit profiel is te raadplegen via www.sam.nl

^{xxviii} Voor een volledig overzicht van de beroepsnormen voor professionals verwijzen wij naar het beroepsstatuut. Dit statuut is te raadplegen via www.sam.nl

^{xxix} Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

^{xxx} SAM, (2020b). *Het beroepsprofiel van SAM, van uitvoerende professionals in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{xxxi} Polstra, L., & Bakker, H. (2017). *De kern van het beroep van klantmanager*. Utrecht: BvK.

^{xxxii} Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Kaprinska, K., Das, D. ... Putman, L. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

^{xxxiii} SAM, (2020b). *Het beroepsprofiel van SAM, van uitvoerende professionals in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{xxxiv} Idem.

^{xxxv} SAM (2020a). *Het beroepsstatuut van SAM, voor de uitvoerend professional in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{xxxvi} Polstra, L., & Bakker, H. (2017). *De kern van het beroep van klantmanager*. Utrecht: BvK.

^{xxxvii} SAM (2020a). *Het beroepsstatuut van SAM, voor de uitvoerend professional in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{xxxviii} 'Authority precludes the use of external means of coercion; where force is used authority itself has failed. Authority is incompatible with persuasion'; Arendt (1961), pp. 92-93.

^{xxxix} Hobbes, T. (1642). *De Cive*. Parijs.

^{xl} Weber, M. (1964). *The Theory of Social and Economic*

Organization (ed. T. Parsons). New York: Free Press.

^{xli} Jansen, T., Brink, G.J.M. van den, & Kneyber, R. (red.) (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.

^{xlii} Raven, B.H. (2008). The bases of power and the power/interaction model of interpersonal influence. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 8(1), 1-22.

^{xliii} Bokhorst, M., & Witteveen, W. (2013). Als gezag verdiend moet worden ... In D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst & M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (pp. 127-164). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

^{xliv} Idem.

^{xlv} Rood, J. (2012). Het gezag van de politieagent in drie vragen. In G.J.M. van den Brink, T. Jansen & R. Kneyber (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (pp. 86-101). Amsterdam: Boom.

^{xlvi} SAM (2020a). *Het beroepsstatuut van SAM, voor de uitvoerend professional in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{xlvii} SAM, (2020b). *Het beroepsprofiel van SAM, van uitvoerende professionals in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

^{xlviii} Polstra, L., & Bakker, H. (2017). *De kern van het beroep van klantmanager*. Utrecht: BvK.

^{xlix} SAM, (2020b). *Het beroepsprofiel van SAM, van uitvoerende professionals in het sociaal domein*. Utrecht: SAM.

sam,

