



Dr. D.A.M. (Danielle) Lako (links)

Onderzoeker aan de Hogeschool Utrecht en redactielid Tijdschrift Schuldsanering.

Drs. H. (Hanneke) de Bruin (rechts)

Zelfstandig onderzoeker en adviseur gespecialiseerd in gedrag(scommunicatie).

WERKEN AAN EFFECTIEVE PUBLIEKE DIENSTVERLENING

Zoek en vind je blinde vlek: Een tool voor professionals om de samenwerking met lager opgeleiden te verbeteren

Een ambtelijke brief lezen, inloggen met je DigiD, online een formulier invullen of voor een bepaalde datum documenten inleveren; het zijn slechts enkele voorbeelden van activiteiten die je moet uitvoeren als je gebruik maakt van publieke dienstverlening zoals schuldhulpverlening. In de onderkenning dat er grote verschillen zijn tussen lager opgeleiden, zijn dit activiteiten die een groot deel van deze groep als een hele opgave ervaart. In de afgelopen jaren is daarom veel energie gestoken in het verbeteren van proceselementen die de ruggengraat van een traject vormen zoals brieven, online omgevingen en gesprekken. Hier is veel winst mee behaald. Toch verloopt de samenwerking tussen professional en cliënt nog lang niet altijd optimaal. In een onderzoek naar de drempels die lager opgeleiden ervaren bij het gebruik van publieke dienstverlening keek het lectoraat Schulden en Incasso van Hogeschool Utrecht verder.

Het onderzoek leverde een analyse op dat ook 'zachte' zaken zoals onbegrip (begrijpen), toewijding (willen) en vaardigheden (kunnen) als drempels beschouwd moeten en kunnen worden. Deze zachte drempels zijn uitgewerkt in een zelf-assessment tool voor professionals die zij kunnen gebruiken om deze minder tastbare drempels in hun eigen prestaties naar de oppervlakte te brengen opdat ze alsnog kunnen worden geslecht. Met andere woorden: een tool om de blinde vlek in de eigen handelwijzen op te sporen en op te lossen. Het onderliggende onderzoek en de tool worden in dit artikel nader toegeelicht.

De context van het zijn van lager opgeleid

Voordat bovenstaande analyse wordt beschreven, is het belangrijk om twee punten te benoemen die gaan over de context van het zijn van lager opgeleid in deze tijd. Ten eerste gaat een lage opleiding vaak gepaard met een opeenstapeling van andere opgaven in het leven. Zo beoordelen lager opgeleiden hun leven gemiddeld met een lager cijfer dan middelbaar en hogeropgeleiden¹ en is hun vertrouwen in instituties lager dan onder hoger opgeleiden.² Lager opgeleiden zijn vaker laaggeletterd- en gecijferd³, hebben gemiddeld minder vaak betaald werk⁴,

een lager inkomen⁵ en een slechtere gezondheid¹ dan hoger opgeleiden. Het tweede punt is dat we leven in een maatschappij die bezig is te transformeren van een verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij.⁶ Waar de verzorgingsstaat beschutting en hulp bood aan burgers die het niet alleen redden, vraagt de participatiemaatschappij veel meer van haar burgers. Ook wordt strenger gehandhaafd bij het gebruik van bepaalde overheidsvoorzieningen en zijn de consequenties bij verkeerd gebruik vaak ingrijpend.⁷ Naast deze transformatie is er in de afgelopen jaren veel onderzoek gepubliceerd dat juist kanttekeningen plaatst bij het vermogen van mensen om doelgericht gedrag te vertonen, zeker in tijden van stress.^{8,9} De overheid heeft hoge verwachtingen van burgers maar onderzoeken laten zien dat deze verwachtingen niet realistisch zijn. Deze contextuele aspecten zijn belangrijk om in ogenschouw te nemen als we het totaal aan drempels overzien.

De drie pijlers: begrijpen, willen en kunnen

In het onderzoek werd verder onderzocht welke praktische belemmeringen in proceselementen, zoals brieven, face-to-face gesprekken en online omgevingen drempels opleveren in het gebruik van publieke dienstverlening. En werd geconstateerd dat emoties en belevingen van zowel



Dr. N. (Nadja) Jungmann (links)

Lector Schulden en Incasso aan de Hogeschool Utrecht.

Dr. A.H. (Ellen) Uiters (rechts)

Onderzoeker bij het Centrum voor Voeding, Preventie en Zorg, RIVM.

cliënten als professionals daarbij vaak ook een grote rol spelen. De analyse van interviews met cliënten en professionals leidde tot het inzicht dat er drie samenwerkingspijlers te onderscheiden zijn die ervoor zorgen dat hulpverleningstrajecten goed of minder goed verlopen. Dit zijn *begrijpen*, *willen* en *kunnen*. Begrijpen we de ander, willen we samenwerken en kunnen we samenwerken? Voor een goed traject moeten alle drie de pijlers positief gericht zijn, zowel bij de professional als bij de cliënt. Deze drie pijlers zijn minder tastbaar dan emoties en nog minder tastbaar dan de communicatiekanalen zoals brieven of gesprekken maar ze geven wel een belangrijke verklaring voor het (mis)lukken van een traject. Een voorbeeld: als een cliënt een ingewikkelde brief krijgt en zich schaamt voor zijn onwetendheid, maar het gevoel heeft dat de professional zijn leefwereld *begrijpt* en hem niet afkeurt en de cliënt echt geholpen *wil* worden, dan is de drempel om de professional even te bellen (*kunnen*) voor uitleg over wat er in de brief staat, veel minder hoog. Een hieruit voortvloeiend belangrijk inzicht tijdens het onderzoek is dat we de professional wel kunnen helpen bij het onderzoeken van zijn functioneren op de drie pijlers maar dat we geen invloed hebben op het handelen van de cliënt en ook niet op bepaalde wet- en regelgeving. Om drempels in de dienstverlening weg te kunnen nemen is het dus van belang dat we de professional helpen om op die drie pijlers (begrijpen, willen en kunnen) het eigen handelen te onderzoeken en te verbeteren waar nodig. Hiermee zijn we aan de slag gegaan.

“Ik vind dat wij als professional door de waan van de dag te weinig vakinhoudelijk met elkaar in gesprek gaan. Hierbij zijn de aanbevelingen uit de tool zeer behulpzaam omdat je weer terug gaat naar de basis van je vak.”

De ontwikkeling van het zelf-assessment

Uit interviews met schuldhulpverleners en job coaches kwam naar voren dat het *begrijpen* van cliënten vooral vorm krijgt door proberen het grotere plaatje van de cliënt helder te krijgen, alert te zijn op non-verbale communicatie, de eigen normen en waarden niet als standaard te hanteren en alert te zijn op je eigen vooroordelen en deze

niet te uiten. Een professional zegt hierover: ‘Mijn uitspraken zijn wat hoekiger dan ik bedoel, maar goed, ik heb het waarschijnlijk wel zo gezegd. Wat me opvalt, is dat ik toch al allerlei aannames heb bij een cliënt, dat ik wel mee ga als een cliënt een andere richting op wil, maar dat ik er bij voorbaat al vanuit ga dat het zal mislukken. Dat staat me een beetje tegen van mezelf en daar ga ik de komende tijd eens extra op letten.’ *Willen* krijgt vorm vanuit de persoonlijke wens om de ander te helpen (van betekenis te zijn) en negatief gedrag van de cliënt niet als demotiverend te ervaren. Ook gaat het over de bereidwilligheid om meer te doen dan wat gevraagd wordt en de wil om de behoeften van de cliënt voorop te stellen. Een professional zegt hierover: ‘Ik merk dat ik me de laatste jaren steeds meer bewust word dat ik regelmatig lager opgeleide cliënten heb die niet alles in één keer snappen. Ik had juist vaak het idee dat ik vooral interessante dingen moest vertellen, omdat cliënten anders af zouden haken (omdat ze niets nieuws leerden). Het kwam vaak niet in me op dat ik het daarmee soms veel te moeilijk maakte.’ Belangrijke elementen als het gaat om het *kunnen* zijn volgens professionals voldoende opgeleid zijn voor het vak, bewustzijn bij de organisatie van wat lager opgeleide cliënten nodig hebben, voldoende tijd hebben, voldoende ruimte hebben in wet- en regelgeving en in staat zijn de eigen emoties in de hand te hebben. Op basis van de interviews en een analyse van ondersteuningsmogelijkheden op begrijpen, willen en kunnen is een tool ontwikkeld die professionals kunnen gebruiken om hun functioneren op begrijpen, willen en kunnen te onderzoeken en een plan te maken om deze te verbeteren. Onderdeel van de tool is het beoordelen van 12 stellingen, weergegeven in *Figuur 1*. Na het beoordelen van de stellingen analyseren professionals hun antwoorden en kiezen ze aan welke pijler(s) ze verder willen werken. Verder worden bij iedere pijler aanbevelingen en een aantal lees- en kijktips gegeven. Als laatste formuleren professionals een concreet plan voor het verbeteren van de samenwerking.

Tot besluit

Het onderzoek heeft laten zien dat er een aantal constanten zijn zoals wet- en regelgeving die we niet direct kunnen veranderen. Wel kan worden ingezet op het verbeteren van de samenwerking door enerzijds te blijven werken aan het verbeteren van proceselementen en anderzijds door professionals te ondersteunen in het opsporen van hun blinde vlekken. Door het wegnemen van drempels op deze elementen valt vermoedelijk veel winst te behalen in de effectiviteit van de publieke dienstverlening. Daar waar twee afzonderlijke werelden, of de systeemwereld van de professional en belevings-

Stellingen

		Helemaal oneens	Oneens	Noch eens, noch oneens	Eens	Helemaal eens
Stellingen bij pijler 1: Begrijp ik jou en jouw situatie?						
1	Ik ben voldoende getraind om in relatief korte tijd goed uit te vragen wat er bij mijn cliënt speelt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2	Ik heb geen last van eigen normen en waarden waardoor ik gedrag of opvattingen van cliënten afkeur.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3	Ik ontdek zelden informatie die ik eerder had moeten achterhalen om mijn cliënt optimaal te begrijpen.*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4	Ik kan me verplaatsen in de leef- en denkwereld van mijn lager opgeleide cliënt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stellingen bij pijler 2: Wil ik je helpen?						
1	Ik accepteer het als mijn lager opgeleide cliënt keuzes maakt die het traject onder druk zetten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2	Ik zet voor deze cliënten graag een extra stap.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3	Ik vind het geen probleem om voor een lager opgeleide cliënt meer geduld op te brengen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4	Mijn wil om samen te werken wordt niet beïnvloed als de cliënt niet goed meewerkt, een afspraak niet nakomt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stellingen bij pijler 3: Kan ik je helpen?						
1	Ik ben voldoende geschoold in het omgaan met aspecten die veel voorkomen bij lager opgeleide cliënten zoals laaggeletterdheid, beperkte digitale vaardigheden en een licht verstandelijke beperking.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2	Mijn organisatie biedt lager opgeleide cliënten passende ondersteuning zoals een aangepast taalniveau in brieven, gebruik van professionele tolken, eenvoudige toegang online omgeving etc..	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3	Mijn organisatie hanteert geen regels en/of procedures die mij belemmeren om de lager opgeleide cliënt te geven wat hij nodig heeft.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4	In mijn organisatie is het normaal om bij collega's aan te kloppen als je twijfels hebt over de samenwerking met een cliënt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

*bijvoorbeeld dat de cliënt niet goed kan lezen

Stellingen uit de tool voor professionals in het sociale domein. Aan de hand van de antwoorden formuleren professionals een concreet plan voor het verbeteren van de samenwerking met lager opgeleiden.

Doorwerking van corona op samenwerking

In de interviews met professionals is ook gevraagd naar de doorwerking van de coronamaatregelen op de samenwerking. De verwachting was dat de maatregelen het begrijpen, willen en kunnen in de samenwerking met lager opgeleiden verder onder druk zetten. De belangrijkste conclusie is dat de impact van de maatregelen op het dagelijks werk enorm is. De drie belangrijkste gevolgen van de maatregelen zijn dat fysieke afspraken met cliënten niet of heel beperkt mogelijk zijn, cliënten door verschillende omstandigheden uit beeld verdwijnen en dat het netwerk van cliënten minder beschikbaar is. De coronatijd lijkt vooral van invloed te zijn op het *kunnen* helpen en het *begrijpen*. Het werkt ook door op *willen* maar in mindere mate en vooral indirect (de wil om te helpen kan bijvoorbeeld afnemen doordat een professional een cliënt minder goed begrijpt). Het *kunnen* staat meer onder druk doordat het door het wegvallen van fysieke afspraken moeilijker is om cliënten zaken uit te leggen en doordat het door het wegvallen van inloopsprekuren moeilijk is om cliënten te bereiken. Ook hebben professionals zelf meer ballen om in de lucht te houden waardoor ze weinig tijd hebben om een cliënt echt te helpen. Doordat ondersteuning van het netwerk is weggefallen, is het ook moeilijker om cliënten te kunnen helpen. De noodzakelijke ondersteuning van bijvoorbeeld het maatschappelijk werk ontbreekt. Het *begrijpen* staat onder druk doordat er veel minder contact is met cliënten en het daardoor moeilijker in te schatten is hoe het met iemand gaat. Daarbij bestaat het risico dat het niet-begrijpen doorwerkt op de andere pijlers. Het *willen* staat onder druk omdat cliënten zich terugtrekken. Deels uit angst, deels omdat veel activiteiten zoals vrijwilligerswerk niet mogelijk zijn. Een deel van de cliënten lijkt de huidige tijd ook te gebruiken om even op adem te komen. Sommige cliënten lopen weg voor hun problemen of lijken er minder last van te hebben. Als cliënten hun problematiek minder urgent vinden, kan dit bij professionals ook doorwerken in de wil om hen te helpen. Er zijn ook professionals die aangeven te zien dat zowel zij als cliënten door de drukte die ze ervaren minder geneigd zijn om tot het uiterste te gaan om problemen op te lossen.

wereld van de client, elkaar ontmoeten en moeten samenwerken is en blijft het belangrijk om elkaar met een open en lerende houding tegemoet te treden. Omdat we eerder vanuit de zijde van de professional in staat zijn om veranderingen te bewerkstelligen dan aan de zijde van de cliënten richten we onze pijlen op de professional in de publieke dienstverlening. Voor hen is deze tool dan ook ontwikkeld. Doordat lager opgeleiden relatief hard getroffen worden door corona in economische zin en de coronamaatregelen de samenwerking verder onder druk zetten (zie kader), is het de aankomende periode nog urgenter om hier aandacht aan te besteden.

Het onderzoek heeft geresulteerd in twee rapporten over het onderzoek naar de drempels en de ontwikkeling van het zelf-assessment. De rapporten en het zelf-assessment zijn te vinden op <https://schuldenenincasso.nl/assessment-en-rapport-drempels-slechten/>.

1 Wenekers, A., Boelhouwer, J., van Campen C., & Kullbergen, J. (2019). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

2 Centraal Bureau voor de Statistiek. (2018). *Vertrouwen op de kaart*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/18/vertrouwen-op-de-kaart>

3 Stichting lezen en schrijven. (2019). *Spreiding van laaggeletterdheid: Inzicht in taal- en rekenvaardigheden per beroep, sector en type werkzoekende*. Den Haag: Auteur.

4 Centraal Bureau voor de Statistiek. (2019). *Werkloosheid naar opleidingsniveau*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werklozen/werkloosheid-naar-onderwijsniveau>

5 van der Schors, A., Crijnen, C., & Schonewille, G. (2019). *Geldzaken in de praktijk: 2018-2019*. Utrecht: Nibud.

6 Putters, K. (2017). *Was getekend: Op weg naar een vernieuwd sociaal contract in de zorg*. Rotterdam: Erasmus School of Health Policy & Management.

7 Commissie Van Dam. (2020). *Ongekend Onrecht*. Geraadpleegd van https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

8 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. Den Haag: Auteur.

9 Nationale Ombudsman. (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*. Den Haag: Auteur.