

PROFESSIONEEL HANDELEN ALS PUZZELEN IN DE UITVOERING VAN ARBEIDSACTIVERING

PAUL VAN DER AA

ABSTRACT

Professional agency as “puzzling over” the delivery of activation services

The rise of active social policies has strengthened the call for a new type of social professional in the Netherlands. Professionals are expected to focus more on stimulating the labour market participation of vulnerable groups. Improving the quality and effectiveness of their professional services is high on the agenda, partially as a result of the disappointing results of activation policies, which aim to promote the labour market inclusion of vulnerable unemployed groups receiving social benefits. In this professional field, various initiatives have been launched in recent years to promote the “professionalization” of the street-level workers who deliver activation services.

This paper questions the dominant underlying conceptualization of effective professional agency that underlies many of these initiatives and proposes an alternative conceptualization which can be used in research in relation to professional agency as well as to improve activation practice.

The quintessence of the dominant conceptualization of successful professional agency lies in the thoughtful use of evidence-based methods. According to this perspective, evidence is derived from

research on the (net) effects of various types of activation methods and programmes. Within this perspective, professionalization programmes consist of researching net effects, the results of which are translated into guidelines or expert systems for frontline workers on how to do their work.

In this paper, however, it is argued that this conceptualization does not do justice to the fact that in real day-to-day practice, street-level workers are confronted with complex issues and dilemmas which cannot be solved by applying evidence-based methods alone. Based on existing research into these practices, it is argued that professionals face at least five types of issues which complicate their work:

1. The Dutch labour market is developing in a way which makes access to work increasingly difficult for vulnerable groups. Moreover, at the lower end of the labour market on which these groups mostly depend, the quality of available employment is deteriorating in terms of both remuneration and job security. In this context, finding viable routes into inclusive employment is far from easy, both for unemployed persons as well as for professionals;
2. The most vulnerable groups often face other problems besides unemployment. How to deliver effective, integrated professional services that address all these problems is still unclear. However, it is very likely that focusing on unemployment alone is not sufficient to achieve lasting outcomes;
3. Social inclusion through employment is not only about servicing the unemployed, but also about creating opportunities for employers and their companies. Achieving reciprocity between employer and unemployed is complicated but a necessary condition in order for professionals to succeed;
4. Professionals work within a broader organizational context, structured by policies and managerial choices. This context influences what they can and will do, regardless of their mastery of effective methods;
5. Even if evidence-based working is considered the best professional standard, workers in the field of activation have to deal with a far from comprehensive and complete body of knowledge. Developing this evidence base by learning in practice is a challenge in its own right.

Therefore, based on academic views on contemporary professionalism, this paper proposes an alternative conceptualization of professional agency. This conceptualization uses the metaphor of “puzzling over complex issues” to do justice to this complex service context. Based upon the five professional challenges that have been identified, professional agency is conceptualized as dealing with five types of puzzles:

PROFESSIELEEL HANDELEN ALS PUZZELN IN DE UITVOERING VAN ARBEIDSACTIVERING

1. The assessment puzzle, dedicated to getting a clear picture of the actual problems that vulnerable people may experience in terms of social exclusion, unemployment and possibly other social issues. Another part of this professional puzzle relates to making explicit individual needs, wishes and possibilities concerning employment, given the local socio-economic context;
2. The development puzzle, consisting of identifying a viable route towards sustainable and gainful employment, as well as determining which professional services and other resources are required in order to realize this route;
3. The reciprocity puzzle, which deals with two dimensions of reciprocity. First of all, the task of engaging employers and finding a fit between employers' needs and interests and the needs and capacities of the unemployed. Secondly, activation policies themselves are often framed within a discourse of reciprocity that relates to the benefits that unemployed persons receive. This influences goal setting and can lead to dilemmas and tensions when the optimal route to inclusion according to the unemployed person is different from the routes that policies will allow for;
4. The organizational puzzle, which raises the question of how professionals should organize professional support for the route towards inclusion that has been identified. Dealing with managerial imperatives, limited resources and organizing cooperation between professionals are all part of this puzzle;
5. The learning puzzle, which consists of realizing reflexive learning processes in practice, given that the available knowledge base in this field on how to deal with the other puzzles is still very limited.

Looking at professional agency using the puzzling metaphor leads to various new research questions on the topic of contemporary (public) professionals: how do professionals deal with these puzzles in practice and how does this affect their results? How do professional skills and motivation relate to the way in which professionals deal with these puzzles and the results they achieve? How do policy and managerial choices affect how professionals deal with these puzzles? Answering these kinds of questions has practical relevance as well: it would give public service organizations a better understanding of how HRM-practices relate to professional agency and the professional development of workers. Professional schools could benefit from this approach to professional agency to develop their curricula.

Keywords

Welfare-to-work, activation policy, professionalization, professional agency

SAMENVATTING

Professioneel handelen als puzzelen in de uitvoering van arbeidsactivering

De ontwikkeling van professioneel handelen krijgt de laatste jaren veel aandacht in het veld van arbeidsactivering. De verwachting is dat door professionalisering resultaten van activeringsdienstverlening zullen verbeteren. De vraag is echter wat precies onder professioneel handelen moet worden verstaan. In dit artikel wordt in het verlengde van onderzoek naar de uitvoering van activeringswerk en algemene wetenschappelijke perspectieven op hedendaags professionalisme een conceptualisering van professioneel handelen voorgesteld die beoogt aan te sluiten bij de vraagstukken en dilemma's waar professionals in hun dagelijkse werk feitelijk mee te maken hebben. Uitgaande van de realiteit van het werk in het veld van arbeidsactivering, wordt professioneel handelen geconceptualiseerd als "puzzelen" rondom verschillende uitvoeringsvraagstukken: de assessment, het bepalen van ontwikkelingsmogelijkheden, het realiseren en bevorderen van wederkerigheid, de organisatie van dienstverlening binnen een sturende context van beleid en organisatie en het reflexief leren als professional en als organisatie. Uitgaande van dit concept worden onderzoeksvragen geformuleerd en wordt de relevantie van dit kader besproken voor de beroepspraktijk en opleidingen.

Trefwoorden

Arbidsactivering, professionalisering, professioneel handelen

INLEIDING

In Nederland hechten de landelijke en lokale overheid in het kader van de ontwikkeling richting een "participatiesamenleving" veel belang aan bevordering van deelname aan betaald werk door burgers onder de pensioengerechtigde leeftijd. Ook van kwetsbare, werkloze burgers, van wie lange tijd de facto is geaccepteerd dat betaald werk geen haalbare vorm van participatie (meer) is, wordt verwacht dat zij zich inspannen om hun kansen op werk te vergroten. Van ontvangers van een bijstandsuitkering wordt sinds de invoering van de Participatiewet uit 2015¹ bovendien verwacht dat zij, zolang zij geen betaald werk kunnen vinden, een tegenprestatie leveren voor het ontvangen van de uitkering, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk (Kampen, 2014).

De uitvoering van dit op arbeidsparticipatie gerichte beleid ligt voor een groot deel in handen van gemeenten en hun uitvoerders in het lokale sociale domein². Lokaal welzijnsbeleid en (arbeids-)

PROFESSIEEL HANDELEN ALS PUZZELN IN DE UITVOERING VAN ARBEIDSACTIVERING

activeringsbeleid zijn in elkaars verlengde komen te liggen. Uitvoerders bij publieke en private organisaties in het sociale domein staan hierdoor voor de vraag hoe zij kwetsbare burgers succesvol kunnen ondersteunen bij het realiseren van betekenisvolle maatschappelijke participatie via betaald werk en soms ook vrijwilligerswerk.

Deze vraag kan echter nog niet eenduidig en eenvoudig beantwoord worden. Het is namelijk onvoldoende duidelijk wat uitvoerders zouden moeten “kennen en kunnen” en “doen” om kwetsbare burgers succesvol te ondersteunen richting werk. Er is maar een bescheiden wetenschappelijk kennisfundament beschikbaar waarop uitvoerders kunnen bogen (Blonk, Van Twuijver, Van de Ven & Hazelzet, 2015). Beschikbare effect studies naar in het verleden uitgevoerde activeringsprogramma's laten gemiddeld lage effecten zien (Card, Kluve & Weber, 2015; Kluve, 2010), maar achter deze gemiddelden gaat een hoge, nog niet goed verklaarbare variatie in resultaten schuil.

In Nederland wordt daarom via onderzoek, scholing en training op verschillende plekken gewerkt aan professionalisering van uitvoerders die zich bezighouden met bevordering van arbeidsparticipatie, door beroepsverenigingen, gemeenten en andere betrokkenen. Hogescholen denken vanuit hun opleidingen en kenniscentra in samenwerking met de uitvoeringspraktijk na over het versterken van hun curricula op het thema arbeidsactivering. Kennisinstellingen doen onderzoek dat het kennisfundament verder moet versterken (ZonMw, 2015).

In dit professionaliseringsproces lijkt de laatste jaren veel nadruk te zijn komen liggen op het stimuleren van het werken op basis van “bewezen effectieve methodieken”. Zo reserveert het kennisprogramma Vakkundig aan de Slag het grootste deel van een onderzoeksbudget op dit terrein voor onderzoek naar effectiviteit van interventies gericht op (individuele) werkzoekenden (ZonMw, 2015). De vereniging van directeuren van sociale diensten (Divosa) heeft een serie handreikingen gepubliceerd waarin kennis uit effectonderzoek toegankelijk wordt gemaakt voor uitvoerders (Divosa, 2016).

Professioneel handelen wordt binnen dergelijke initiatieven vooral geconceptualiseerd als het kunnen toepassen van bewezen effectieve methodieken. De vraag is echter of dit niet een te smalle benadering van professioneel handelen en professionalisering van dit werkveld betreft. Deze smalle invulling sluit zoals recent onderzoek laat zien namelijk maar tot op zekere hoogte aan bij de vraagstukken waar uitvoerders in hun dagelijkse werk feitelijk tegenaan lopen (Nothdurfter, 2016; Nybom, 2011; Polstra, 2011; Riccucci, 2005; Van Berkel & Van der Aa, 2012; Van der Aa,

2012a,b). Deze onderzoeken laten zien dat uitvoerders weliswaar werkzoekenden begeleiden en activeren, maar dat ze ook rekening moeten houden met wensen en mogelijkheden van werkgevers, moeten samenwerken met andere professionals en te maken hebben met sturing op hun werk vanuit beleid en organisatie. Tijdens dit werk lopen zij tegen dilemma's aan die voortvloeien uit soms tegengestelde belangen van overheidsbeleid, werklozen en werkgevers (Polstra, 2011).

Gestandaardiseerde “effectieve” methodieken voor begeleiding van werklozen abstraheren van deze ingewikkelde context en bieden daardoor maar beperkt houvast voor de omgang met deze complexiteit en de relationele aspecten van het werk die van belang zijn om met uitvoeringsvraagstukken om te kunnen gaan.

In dit artikel wordt daarom een conceptualisering van professioneel handelen voorgesteld die rekening houdt met de aard van dit werk, de nog beperkte kennisbasis en de vraagstukken waar uitvoerders in de praktijk tegenaanlopen. Het voorstel in dit artikel is om professioneel handelen dat zich richt op de bevordering van arbeidsparticipatie door kwetsbare burgers, te beschouwen als puzzelen rondom vraagstukken die aandacht vragen voor succesvolle uitvoering. Onder puzzelen wordt verstaan het doordacht en reflexief zoeken naar de beste en meest haalbare vorm van ondersteuning aan werkzoekenden en werkgevers, op basis van een goede beoordeling van de wensen en mogelijkheden van de werkloze en werkgever, gegeven de mogelijkheden die de concrete context waarin wordt gewerkt biedt. Bevordering van wederkerigheid tussen werkgever en werkloze is een belangrijk aandachtspunt. Kennis uit effectonderzoek biedt uitgaande van deze conceptualisering een relevant referentiekader, maar in leerprocessen zijn meer aspecten van het werk van belang dan alleen het vertalen van kennis uit effectonderzoek naar handelingsvoorschriften voor de praktijk.

Deze wijze van kijken naar professioneel handelen bouwt voort op auteurs die meerdere “dimensies” onderscheiden binnen professioneel handelen (Epstein & Hundert, 2002; Ghanem, Kollar, Fisher, Lawson & Pankofer, 2016; Spierts, 2014; Van Ewijk, 2014), zoals het kunnen toepassen én ontwikkelen van kennis op basis van wetenschappelijke en praktijkinzichten, het samenwerken met anderen, het omgaan met belangentegenstellingen en het omgaan met sturing vanuit beleid en organisatie. Daarnaast sluit deze uitwerking aan bij auteurs die leren en reflexiviteit als belangrijk aspecten van professioneel handelen en professionalisering beschouwen (Otto, Polutta & Ziegler, 2009; Schön, 1983). Door professioneel handelen als puzzelen te bestempelen, wordt benadrukt dat voor succesvol handelen het kunnen vinden van passende, soms nieuwe en

innovatieve oplossingen voor concrete situaties minstens zo belangrijk kan zijn als het toepassen van bestaande, bewezen standaardoplossingen.

Dit perspectief op professioneel handelen heeft consequenties voor onderzoek naar professionalisering en voor de inrichting van professionaliseringsprocessen. De aandacht daarin verbreedt namelijk van de vraag naar effectiviteit van afzonderlijke methodieken, richting de vraag hoe uitvoerders in hun eigen uitvoeringspraktijk succesvol en verantwoordbaar kunnen puzzelen rondom de vraagstukken die zij in hun werk tegenkomen. Daarbij is niet alleen hun eigen leerproces van belang, maar ook dat van hun team en van de uitvoeringsorganisatie waarvoor zij werken. Deze conceptualisering van professionalisering wordt in een aantal stappen onderbouwd in dit artikel.

In de volgende paragraaf wordt aan de hand van beschikbaar onderzoek de complexiteit van het werken aan bevordering van arbeidsparticipatie geïllustreerd, in relatie tot ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in beleid. Op basis hiervan wordt in de daaropvolgende paragraaf de beroepsopgave van professionals die zich met arbeidsparticipatie bezighouden beschreven als een serie puzzels waar uitvoerders mee te maken hebben in hun omgang met werklozen, werkgevers, andere professionals en hun eigen organisatie. In de laatste paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe de voorgestelde conceptualisering kan worden gebruikt in onderzoek naar professioneel handelen, in leerprocessen van uitvoerders en in de vormgeving van professionaliseringsprocessen in de bestaande uitvoeringspraktijk.

BEVORDERING VAN ARBEIDSPARTICIPATIE DOOR KWETSBARE BURGERS: EEN COMPLEXE BEROEPSOPGAVE

Sinds ongeveer een jaar dalen de Nederlandse werkloosheidspercentages na een aantal jaren van stijging als gevolg van de crisis. Zelfs oudere werklozen die een moeilijke positie op de arbeidsmarkt hebben, komen weer gemakkelijker aan het werk (UWV, 2016). Dit conjuncturele herstel betekent echter niet dat ongewenste werkloosheid en vaak daarmee verbonden sociale problemen uit de wereld verdwijnen. De langdurige armoede neemt toe, onder andere onder "werkende armen" (SCP, 2016). Voor 2017 wordt ondanks economische groei geen verdere daling van de werkloosheid meer verwacht (CPB, 2016). Terwijl betaald werk meer dan ooit als belangrijke weg naar sociale insluiting wordt gezien door overheid én burgers, wordt het voor een grote groep steeds lastiger om die weg met succes te bewandelen. Succesvol professioneel ondersteunen van deze kwetsbare burgers is om vijf redenen een complexe beroepsopgave.

Ten eerste ontwikkelt de arbeidsmarkt zich op een manier die sociale insluiting via betaald werk een steeds exclusievere route maakt. De verwachting van halverwege de jaren 2000 (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008) dat door grote tekorten op de arbeidsmarkt voor iedereen gemakkelijk werk te vinden zou zijn is te optimistisch gebleken. Verschillende studies laten polarisatie op de arbeidsmarkt zien (Chkalova, Goudswaard, Sanders & Smits, 2015; De Graaf-Zijl *et al.*, 2015). Zij zien groei van banen voor hoogopgeleiden en de laagst opgeleiden, maar daling van het aantal banen op middelbaar niveau in een groot aantal sectoren zoals administratie en dienstverlening. Hierdoor ontstaat meer concurrentie om banen op het laagste niveau. Op dit laagste niveau verminderen bovendien traditionele zekerheden van werk, door flexibilisering en lage lonen, waardoor de bijdrage van betaald werk aan sociale inclusie geen vanzelfsprekendheid is. Voor kwetsbare, vaak laagopgeleide werkloze burgers wordt het vinden van een betekenisvolle vorm van werk hierdoor steeds ingewikkelder. Professionals kunnen hen hierbij helpen, maar ook zij hebben te maken met deze structurele arbeidsmarktontwikkelingen die de feitelijke mogelijkheden voor hun cliënten beperken. Daarbij bestaan ook grote regionale verschillen, waardoor deze opgave varieert al naar gelang de regio waar professionals werkzaam zijn.

Ten tweede is werkloosheid niet voor alle werklozen het belangrijkste probleem dat aandacht vraagt en is het snel aanvaarden van werk niet altijd de beste oplossing voor hun problemen. Niet voor niets streeft de overheid naar integraal sociaal beleid. Werkloosheid, gezondheidsproblemen, financiële problemen en sociale problemen, bijvoorbeeld binnen het gezin, kunnen een onontwarbaar kluwen vormen waarbinnen oorzaak en gevolg niet eenvoudig te onderscheiden zijn. In deze situaties is integrale sociale ondersteuning geboden, maar hoe deze het beste geboden kan worden (en door wie) en hoe het streven naar participatie in werk hierbij past is niet altijd eenvoudig te bepalen (Dean, 2003; Van der Aa, 2010).

Ten derde spelen verschillende wederkerigheidsvraagstukken rondom het activeren richting werk waar professionals mee te maken hebben. Sociale insluiting via werk is te beschouwen als een proces waarin wensen en mogelijkheden van werkzoekende en werkgever met elkaar verbonden worden. Maar deze verbinding ontstaat juist bij kwetsbare burgers niet vanzelf (Boselie *et al.*, 2015; Nijhuis, 2012; Van Echtelt, 2010). Belangen van kwetsbare burgers en werkgevers kunnen op gespannen voet staan en zullen vaak van twee kanten ter discussie moeten kunnen worden gesteld om stappen vooruit te kunnen zetten. Daarnaast speelt wederkerigheid een steeds belangrijkere rol in ons socialezekerheidsstelsel en verwacht ook de overheid "namens de samenleving" dat uitkeringsgerechtigde werklozen zich inspannen om werk te zoeken en vinden dan wel een tegenprestatie voor hun uitkering te leveren (Kampen, 2014). Voor de professional

PROFESSIELEEL HANDELEN ALS PUZZELN IN DE UITVOERING VAN ARBEIDSACTIVERING

betekent dit dat ook die wederkerigheidseis vanuit beleid invloed heeft op de ondersteuning aan kwetsbare werkloze burgers.

Ten vierde opereren professionals in een context van (lokaal) beleid en organisatie die in hoge mate meebepaalt wat zij dienen te bereiken en hoe zij hun werk kunnen doen. Beleidskeuzes bakenen af welke vormen van ondersteuning aan welke burgers kunnen worden gegeven en hoe middelen worden verdeeld. Organisatiekeuzes bepalen beschikbare professionele capaciteit en de “targets” waarop professionals worden afgerekend. Verschillende onderzoeken (Lipsky, 2010; May & Winter, 2007; Nybom, 2011; Riccucci, 2005; Van Berkel & Van der Aa, 2012) laten zien dat professioneel handelen hierdoor wordt beïnvloed en dat professionals verschillend omgaan met dergelijke vormen van sturing. In het verlengde hiervan ligt het gegeven dat bij complexe sociale problematieken vaak meerdere professionals van meerdere organisaties betrokken zijn. Succes hangt daardoor niet alleen af van de keuzes die de individuele professional maakt, maar ook van diens vermogen om daarover in samenwerking met anderen passende keuzes te maken.

Tenslotte is in de inleiding al aangestipt dat een voldoende ontwikkelde kennisbasis ontbreekt die professionals kan helpen bij de invulling van hun werk (Blommesteijn, Groenewoud, Slotboom & Van Geuns, 2012; Blonk *et al.*, 2015). Onderzoek dat de hiervoor genoemde opgaven in samenhang en rekening houdend met de context onderzoekt is schaars. Dit betekent dat professionals voor de vraag staan op basis van welke kennis uit praktijk en onderzoek zij de invulling van hun dienstverlening het beste kunnen baseren en hoe zij het verder leren rondom hun vraagstukken het beste kunnen vormgeven. Aannemelijk is dat de wijze waarop zij deze leerprocessen (kunnen) vormgeven mede van invloed is op hun succes als activeringswerker dan wel als team van professionals.

PROFESSIELEEL HANDELEN ALS PUZZELN

Ideaaltypisch hebben professionals ruimte om op basis van de door hun eigen beroepsgroep onderhouden, geaccepteerde professionele standaarden invulling aan het werk te geven (Freidson, 2001). Maar de praktijk van hedendaagse professionals die kwetsbare burgers ondersteunen bij hun routes richting werk lijkt, zoals de vorige paragraaf heeft laten zien, niet of nauwelijks op dit ideaaltype. Ze werken aan complexe problemen, in een veranderende context van beleid en organisatie die hun handelen mede beïnvloedt. Overigens geldt dit voor veel hedendaagse professionals die onder aansturing van overheid en “new public management” hun werk doen (Evetts, 2009; Noordegraaf, 2013). Om het professionele handelen van deze dienstverleners

beter te begrijpen, en te kunnen versterken door inzet op professionalisering, is het daarom van belang om professioneel handelen op een manier te conceptualiseren die goed aansluit bij deze complexiteit en onzekerheid waar zij dagelijks mee te maken hebben.

In dit artikel wordt daarom in het verlengde van Van der Aa (2016) voorgesteld om professioneel handelen te benaderen als *puzzelen*. De metafoor van puzzelen verbeeldt professioneel handelen als het onderbouwd en verantwoord zoeken naar, afwegen van en uitproberen van oplossingen voor de geschetste beroepsopgave waarvoor geen standaardoplossingen beschikbaar zijn en die afweging van dilemma's en belangentegenstellingen vraagt. Het is een metafoor die aansluit bij auteurs die hedendaags professioneel handelen zien als handelen op meerdere dimensies (Epstein & Hundert, 2002; Ghanem *et al.*, 2016; Spierts, 2014; Van Ewijk, 2014) en bij auteurs die het reflexieve karakter van professioneel handelen benadrukken als wezenlijk kenmerk (Otto *et al.*, 2009; Schön, 1983).

De eerder geschetste beroepsopgave kan worden vertaald in vijf nauw samenhangende puzzels waar professionals die zich bezighouden met sociale inclusie via werk mee te maken hebben, maar die met enige aanpassing ook voor professionals in het bredere sociaal domein spelen:

- de assessmentpuzzel;
- de ontwikkelpuzzel;
- de wederkerigheidspuzzel;
- de organisatiepuzzel;
- de leerpuzzel.

In elke puzzel staat volgens deze conceptualisering een vraag centraal die de professional in samenspraak met de werkloze burger en werkgevers probeert te beantwoorden en te vertalen naar eigen handelen ter ondersteuning van de burger en werkgever. De (overigens nader te toetsen) verwachting is dat "succesvolle" professionals over competenties beschikken om optimale oplossingen voor deze puzzels te kunnen vinden, gegeven de specifieke context waarbinnen zij werken.

De assessmentpuzzel

De assessmentpuzzel richt zich op de vraag of er een "probleem" is met betrekking tot sociale insluiting via werk, in relatie tot de (loopbaan-)ambities van de betreffende burger zelf, mogelijk

andere sociale vraagstukken die in zijn of haar situatie spelen én de concrete mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt. Afgeleid hiervan is de vraag wat realistische perspectieven zijn voor het vinden en behouden van betekenisvol werk. Deze puzzel is dus breder dan het vinden van een antwoord op de in de praktijk ook wel gehanteerde smallere diagnose-vraag waarom een persoon niet werkt en welke in zijn persoon gelegen factoren daarbij “beperkend” werken. Een dergelijke vraag veronderstelt immers al op voorhand dat het ontbreken van werk het belangrijkste probleem is, dat het vinden van werk zonder meer de beste route is naar betekenisvolle maatschappelijke deelname en dat de oplossing voor dat probleem vooral bij de werkloze zelf gezocht moet worden. Een dergelijke smalle diagnose-insteek gaat echter voorbij aan de geschetste complexiteit van arbeidsperspectieven voor kwetsbare burgers en biedt dus naar alle waarschijnlijkheid minder mogelijkheden voor het bieden van daadwerkelijk effectieve dienstverlening.

De ontwikkelpuzzel

In de ontwikkelpuzzel staat de vraag centraal wat kansrijke routes zijn om het beoogde perspectief op werk daadwerkelijk te realiseren en welke vormen van professionele ondersteuning daarbij nodig zijn. Die ondersteuning kan zich bijvoorbeeld richten op oriëntatie op loopbaanmogelijkheden, op ontwikkeling van vaardigheden, op het vinden van passend werk, op de integratie op de werkplek en op de aanpak van sociale problemen die het re-integratieproces kunnen beïnvloeden. In de praktijk bestaat de omgang met deze puzzel nogal eens uit het kiezen van het best passende standaardtraject uit beschikbaar, vastliggend aanbod (Van der Aa, 2012a). Zowel professionals, werklozen als werkgevers uiten echter in verschillende onderzoeken kritiek op deze benadering die hoofdzakelijk volgt uit bepaalde beleids- en organisatiekeuzes. Zij stellen waarschijnlijk terecht dat een optimalere omgang met deze puzzel meer “maatwerk” vraagt in aanvulling op wat de werkloze en de werkgever zelf kunnen ondernemen om de gewenste route te realiseren (Van der Aa, 2012b, 2013; Van der Klein, Noordhuizen, Stavenuiter & Verleun, 2015; Van Horssen, Mallee, Timmerman & Wissink, 2012).

De wederkerigheidspuzzel

De wederkerigheidspuzzel stelt professionals voor de vraag hoe wederkerigheid in processen van sociale insluiting via werk kan worden bevorderd en bewaakt. Sociale insluiting is te beschouwen als een proces dat “van twee kanten moet komen” (Levitas *et al.*, 2007). Het klaarstomen van een werkloze voor werk zal weinig succesvol zijn als er vervolgens geen werkgevers zijn die hem of haar een kans willen bieden. Bepaalde kenmerken zoals gezondheidsbeperkingen of een

detentieverleden kunnen werkgevers afschrikken (Van Horssen *et al.*, 2012). Het werken aan arbeidsinclusie veronderstelt dus ook het werken aan inclusieve arbeidsorganisaties.

De wederkerigheidspuzzel betreft in de eerste plaats de vraag hoe het perspectief van de werkzoekende burger verbonden kan worden met de doelen en behoeften van werkgevers. Hoe kan een professional waar nodig beide perspectieven het beste ter discussie stellen als ze niet goed op elkaar aansluiten?

De wederkerigheidspuzzel speelt in de tweede plaats rondom het balanceren van overheidsbelangen (vaak: het realiseren van snelle uitstroom naar willekeurig werk) met de belangen van de individuele werkloze burger en van de werkgever. In bepaalde gevallen zal – afhankelijk van de wijze waarop activeringsbeleid lokaal invulling krijgt – de optimale route voor de werkgever en werkzoekende burger anders lopen dan de route die overheidsbeleid prefereert. Hierbij zit de werkloze bovendien in een zwakke positie, gegeven de uitkering die hij ontvangt, de verplichtingen die daarbij horen en het risico op sancties als hij de door de overheid geprefereerde route niet wil volgen. De werkgever kan zich simpelweg afwenden van de overheid als samenwerking niet de gewenste kwaliteit van werknemers oplevert. De werkloze kan dit niet. Waar deze spanning zich voordoet, stelt dit hoge eisen aan de professional om deze verschillende belangen toch te kunnen verenigen. Dit aspect van (normatief) professioneel handelen wordt heel verschillend opgepakt in de praktijk (Van der Aa, 2012a).

De organisatiepuzzel

De organisatiepuzzel gaat over de vraag hoe de beoogde ondersteuning bij de uitgestippelde route naar arbeidsparticipatie het beste georganiseerd kan worden, met welke professionals, werkgevers en informele netwerken daarbij samengewerkt moet worden en hoe daarbij het beste kan worden omgegaan met de sturende invloed vanuit beleid en management.

De hiervoor geschetste puzzels kunnen in complexe gevallen uiteenlopende competenties vragen, waardoor samenwerking tussen gespecialiseerde professionals nodig kan zijn om het beoogde resultaat te kunnen boeken. Het professionele vermogen tot samenwerken is daarmee een aparte, maar steeds belangrijker wordende competentie naast bijvoorbeeld sociaal-agogische competenties.

Aangezien sociaal professionals in veel gevallen voor organisaties werken, zijn ook competenties als “organisational professional” (Evetts, 2009) van belang om resultaten te kunnen behalen. Hier

PROFESSIONEEL HANDELEN ALS PUZZELN IN DE UITVOERING VAN ARBEIDSACTIVERING

gaat het om de vraag hoe om te gaan met sturing vanuit beleid op het halen van strategische beleidsdoelen en inzet van dienstverlening, verdeling van middelen, resultaatsturing, enzovoorts. Verschillende onderzoeken laten zien dat uitvoerders dergelijke sturing in belangrijke mate laten meebepalen waarom zij werk uitvoeren zoals ze dat doen (May & Winter, 2007; Nothdurfter, 2016; Nybom, 2011; Thorén, 2008). Hoewel dit kan worden geïnterpreteerd als “onprofessioneel handelen” (niet de professionele standaard geeft dan immers doorslag, maar de bureaucratische norm), kan ook gesteld worden dat hedendaagse professionals er niet aan ontkomen om ook vaardig te worden in de omgang met (en beïnvloeding van) dergelijke sturing om kwetsbare burgers succesvol te kunnen ondersteunen. Zeker bij dit aspect zijn de organisatie- en wederkerigheidspuzzel verder nauw verweven.

De leerpuzzel

Ten slotte speelt leren een belangrijke rol in de ontwikkeling van reflexief professioneel handelen in het algemeen (Schön, 1983), maar in het veld van bevordering van arbeidsparticipatie in het bijzonder gegeven de stand van zaken met betrekking tot het beschikbare kennisfundament. Centraal in deze puzzel staat de vraag hoe kennis over activeren en de omgang met de eerdergenoemde puzzels verder kan worden ontwikkeld en gedeeld met anderen, op het niveau van uitvoerders, hun organisaties en het bredere professionele veld waarvan zij deel uitmaken. Daarbij gaat het om het leren en verbinden van inzichten uit de eigen praktijk, uit klantervaringen en uit onderzoek. Voor de vormgeving van deze leerprocessen kan voortgebouwd worden op een rijke traditie aan onderzoek naar lerende sociale professionals en lerende organisaties (Gould & Baldwin, 2016).

CONCLUSIE: PROFESSIONEEL PUZZELN ALS KADER VOOR ONDERZOEK NAAR PROFESSIONEEL HANDELEN EN PROFESSIONALISERING

Sociale insluiting via werk is voor kwetsbare burgers geen eenvoudig begaanbare route naar een geaccepteerde en voor hen zelf betekenisvolle maatschappelijke positie. Professionals kunnen hen ondersteunen om deze route toegankelijker te maken. In dit artikel is beargumenteerd waarom het zinvol is om hun “professionele handelen” te conceptualiseren als “puzzelen” rondom vraagstukken die in de dagelijkse uitvoeringspraktijk aan de orde zijn: de assessment, de ontwikkelvraag, realisatie van wederkerigheid, de organisatie van dienstverlening en het realiseren van reflexief leren.

De voorgestelde conceptualisering van professioneel handelen als puzzelen beoogt beter inzicht te bieden in de complexiteit van het werk en het maatschappelijk krachtenveld dat invloed uitoefent op de werkwijze en de resultaten van professionals die kwetsbare burgers ondersteunen bij het vinden en behouden van betekenisvol werk. Het leidt tot specifieke onderzoeksvragen over professioneel handelen in de praktijk, de resultaten daarvan, en over professionaliseringsprocessen.

Voor onderzoek naar professioneel handelen in de praktijk leidt het kader tot de (beschrijvende) vraag hoe professionals in concrete praktijken met de verschillende onderscheiden puzzels omgaan en hoe zij de dilemma's die ze daarbij tegenkomen tegemoet treden. Afgeleid daarvan is de vraag van belang welke competenties ze daarbij inzetten en nodig hebben.

Onderzoek naar effectiviteit krijgt met de voorgestelde conceptualisering een ander karakter dan wat nu gebruikelijk is in veel effectiviteitsonderzoek. Niet zozeer de resultaten van afzonderlijke methodieken komen centraal te staan, maar de verschillende manieren waarop professionals met de genoemde puzzels omgaan en de gevolgen hiervan voor burgers, werkgevers en de realisatie van beleidsdoelen. Of en onder welke voorwaarden het gebruik van gestandaardiseerde, "bewezen" methoden als onderdeel van professioneel handelen bijdraagt aan verschillende soorten resultaten, is vanuit deze benadering daarom een open vraag.

Ten slotte roept de benadering van professioneel handelen als puzzelen vragen op voor onderzoek naar professionaliseringsprocessen. Enerzijds is de vraag of en hoe investeringen in professionalisering de wijze waarop uitvoerders omgaan met de geschetste puzzels beïnvloeden. Richt professionalisering zich bijvoorbeeld alleen op de assessment- en ontwikkelpuzzel, of krijgen ook de wederkerigheids- en organisatievragen aandacht? Anderzijds roept het kader de vraag op hoe beleids- en organisatiekeuzes de omgang van uitvoerders met de verschillende puzzels beïnvloeden.

De kennis die uit onderzoek naar deze vragen wordt vergaard is van belang voor de verdere wetenschappelijke gedachtenvorming over de aard en resultaten van professioneel handelen binnen hedendaagse verzorgingsstaten. Het biedt een alternatief voor benaderingen die professioneel handelen voornamelijk definiëren als het toepassen van gestandaardiseerde, door effectonderzoek bewezen methoden. Tegelijkertijd biedt het verdieping van de geschetste meerdimensionale perspectieven op professioneel handelen, door deze perspectieven toe te passen op het concrete werkveld van bevordering van arbeidsparticipatie.

PROFESSIEEL HANDELEN ALS PUZZELEN IN DE UITVOERING VAN ARBEIDSACTIVERING

Hoewel het concept van de puzzelende professional is uitgewerkt op basis van onderzoek in het domein van bevordering van arbeidsparticipatie, kan dit kader in aangepaste vorm ook binnen het bredere sociale domein gebruikt worden: ook in wijkteams, jeugdzorg, ouderenzorg, enzovoorts hebben uitvoerend professionals naar verwachting met deels vergelijkbare puzzels te maken.

Dergelijk onderzoek heeft praktische relevantie voor uitvoeringsorganisaties en opleidingsinstellingen. Beter begrip van professioneel handelen en van de voorwaarden waaronder dat plaatsvindt is ten eerste van belang voor professionals zelf en voor de beleidsmakers en managers in hun organisatie: dit inzicht kan richting geven aan verdere professionalisering van de uitvoering en de organisatie daarvan. Ten tweede levert dergelijk onderzoek relevante inzichten op voor de inrichting van het curriculum van de initiële opleidingen voor aankomend professionals. Voor het thema arbeidsparticipatie betreft dit vooral de opleidingen voor Social Work en Human Resource Management en SJD-opleidingen. Ten slotte kan de voorgestelde blik op professioneel handelen de transparantie van dienstverlening voor werklozen en werkgevers vergroten, zodat ook zij een sterkere positie krijgen om de invulling hiervan mee te kunnen bepalen.

ACKNOWLEDGEMENTS

Dit artikel vormt een uitwerking van Van der Aa (2016).

De auteur bedankt de anonieme reviewers voor hun constructieve commentaar bij een eerdere versie van dit artikel.

NOTEN

1 <http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2017-01-01>.

2 Daarnaast heeft uitkeringsinstantie UWV een arbeidsactiveringstaak voor ontvangers van werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

REFERENTIES

Blommesteijn, M., Groenewoud, M., Slotboom, S. T., & Van Geuns, R. C. (2012). *Vakkundig aan de slag. Een onderzoek naar vakmanschap in de gemeentelijke re-integratiesector* [Skilful working. A study into craftsmanship of the municipal re-integration sector]. Retrieved September 29, 2016, from http://www.regioplan.nl/publicaties/rapporten/vakkundig_aan_de_slag_een_onderzoek_naar_vakmanschap_in_de_gemeentelijke_re_integratiesector.

- Blonk, R., Van Twuijver, M., Van de Ven, H., & Hazelzet, A. (2015). *Quickscan wetenschappelijke literatuur Gemeentelijk Uitvoeringspraktijk* [Quickscan scientific literature on municipal service delivery]. Retrieved September 29, 2016, from <http://publications.tno.nl/publication/34617225/PPalU8/blonk-2015-quickscan.pdf>.
- Boselie, P., Van der Lippe, T., De Moor, T., Pennings, F., Schippers, J., & Taris, T. (2015). *Op weg naar een duurzame arbeidsmarkt* [Towards an inclusive labour market]. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*. Retrieved September 29, 2016, from <http://www.nber.org/papers/w21431>.
- Chkalova, K., Goudswaard, A., Sanders, J., & Smits, W. (2015). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering* [Dynamics on the Dutch labour market. The focus on flexibilisation]. Den Haag: CBS/TNO.
- Commissie Arbeidsparticipatie. (2008). *Naar een toekomst die werkt. Advies commissie arbeidsparticipatie* [Towards a working future. Advise by the commission on labour participation]. Retrieved September 29, 2016, from <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2008/06/16/naar-een-toekomst-die-werkt-advies-commissie-arbeidsparticipatie>.
- CPB. (2016). *Macroeconomische verkenning 2017* [Macro-economic exploration 2017]. Retrieved September 29, 2016, from <https://www.cpb.nl/publicatie/macro-economische-verkenning-mev-2017>.
- De Graaf-Zijl, M., Josten, E., Boeters, S., Eggink, E., Bolhaar, J., Ooms, I., ... Woittiez, I. (2015). *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025* [The bottom of the labour market in 2025]. Retrieved September 29, 2016, from https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/De_onderkant_van_de_arbeidsmarkt_in_2025.
- Dean, H. (2003). Re-conceptualising welfare-to-work for people with multiple problems and needs. *Journal of Social Policy*, 32(3), 441–459. doi:10.1017/S0047279403007062.
- Divosa. (2016). *Tools en werkwijzers* [Tools and manuals]. Retrieved September 29, 2016, from <http://www.divosa.nl/onderwerpen/effectiviteit-vakmanschap/tools-werkwijzers>.
- Epstein, R. M., & Hundert, E. M. (2002). Defining and assessing professional competence. *Journal of the American Medical Association*, 287(2), 226–235. doi:10.1001/jama.287.2.226.
- Evetts, J. (2009). New Professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences. *Comparative Sociology*, 8(2), 247–266. doi:10.1163/156913309X421655.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Ghanem, C., Kollar, I., Fischer, F., Lawson, T., & Pankofer, S. (2016). How do social work novices and experts solve professional problems? A micro-analysis of epistemic activities

- and the use of evidence. *European Journal of Social Work*, 1–17. doi:10.1080/13691457.2016.1255931.
- Gould, N., & Baldwin, M. (2016) *Social work, critical reflection and the learning organization*. London: Routledge.
- Kampen, T. (2014). *Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering* [Obligatory voluntary work. Experiences of social assistance recipients with atonement in return for benefit] (Doctoral dissertation). Retrieved September 29, 2016, from: <http://hdl.handle.net/11245/2.153797>.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904–918. doi:10.1016/j.labeco.2010.02.004.
- Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E., & Patsios, D. (2007). *The multi-dimensional analysis of social exclusion*. Retrieved September 29, 2016, from <http://hdl.handle.net/10552/1781>.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2007). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453–476. doi:10.1093/jopart/mum030.
- Nijhuis, F. (2012). *Inclusieve arbeidsorganisaties. Op weg naar duurzame arbeidsparticipatie* [Inclusive labour organisations. Towards sustainable labour participation]. Retrieved February 23, 2017, from <http://www.inclusievearbeidsorganisatie.org/kennis/kennisbank/item/inclusieve-organisaties-op-weg-naar-duurzame-arbeidsparticipatie>.
- Noordegraaf, M. (2013). Reconfiguring professional work: Changing forms of professionalism in public services. *Administration & Society*, 48(7), 783–810. doi:10.1177/0095399713509242.
- Nothdurfter, U. (2016). The street-level delivery of activation policies: Constraints and possibilities for a practice of citizenship. *European Journal of Social Work*, 19(3), 420–440. doi:10.1080/13691457.2015.1137869.
- Nybohm, J. (2011). Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish municipalities. *European Journal of Social Work*, 14(3), 339–361. doi:10.1080/13691457.2010.501021.
- Otto, H. U., Polutta, A., & Ziegler, H. (2009). Reflexive professionalism as a second generation of evidence-based practice some considerations on the special issue “What Works? Modernizing the Knowledge-Base of Social Work”. *Research on Social Work Practice*, 19(4), 472–478. doi:10.1177/1049731509333200.

- Polstra, L. (2011). *Laveren tussen belangen* [Navigating between interests]. Groningen: Kenniscentrum Arbeid, Hanzehogeschool Groningen.
- Riccucci, N. M. (2005). Street-level bureaucrats and intrastate variation in the implementation of temporary assistance for needy families policies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 89–111. doi:10.1093/jopart/mui005.
- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner. How professionals think in action*. New York: Basic Books.
- SCP. (2016). *Armoede in kaart* [Mapping poverty]. Retrieved September 29, 2016, from <http://digitaal.scp.nl/armoedeinkaat2016/>.
- Spierts, M. (2014). *Stille krachten van de verzorgingsstaat: De precare professionalisering van de sociaal-culturele beroepen* [Silent forces of the welfare state: the precarious professionalisation of social professions]. Marcel Spierts Onderzoek & Ontwikkeling.
- Thorén, K. H. (2008). *Activation policy in action: A street-level study of social assistance in the Swedish welfare state*. Växjö: Växjö University Press.
- UWV. (2016). *Verdere daling werkloosheid* [Further reduction of unemployment]. Retrieved September 29, 2016, from https://www.werk.nl/werk_nl/arbeidsmarktinformatie/publicaties/publicatie-voor-de-pers/persberichten?id=WDO216866.
- Van der Aa, P. (2010). Activerende zorgcoaching nader bekeken [A closer look on activating care]. In G. Walraven, J. Hofs & Y. Van Heerwaarden (Eds.), *Aandacht en kracht. Activerende zorgcoaching nader bekeken* [Attention and power. A closer look on activating care] (pp. 27–40). Antwerpen: Maklu.
- Van der Aa, P. (2012a). *Activeringswerk in uitvoering. Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten* [Activation services in practice. Bureaucratic and professional service delivery in three social assistance agencies]. Utrecht University: USG.
- Van der Aa, P. (2012b). *Evaluatie pilots Full Engagement augustus 2011 – augustus 2012* [Evaluation pilots Full Engagement August 2011 – August 2012]. Retrieved September 29, 2016, from <http://www.rotterdam.nl/evaluatiepilotsfullengagement>.
- Van der Aa, P. (2013). *De werkgever als klant. Een exploratief onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met publieke werkgeversdienstverlening door Werkgeversservicepunt Rijnmond, gemeente Rotterdam en UWV* [The employer as client. An exploratory study into employers' experiences with public service delivery through municipal employer services]. Retrieved September 29, 2016, from <http://www.rotterdam.nl/dewerkgeversklant>.
- Van der Aa, P. (2016). *Ongebaande paden. Sociale inclusie van kwetsbare burgers via arbeid als beroepsopgave voor professionals in het sociale domein* [Uncharted pathways. Social

- inclusion of vulnerable citizens via paid work as challenge for social professionals]. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam.
- Van Berkel, R., & Van der Aa, P. (2012). Activation work: Policy programme administration or professional service provision? *Journal of Social Policy*, 41(3), 493–510. doi:10.1017/S0047279412000062.
- Van Echtelt, P. (2010). *Een baanloos bestaan: De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden* [A life without a job. The meaning of work for unemployed]. Den Haag: SCP.
- Van Ewijk, H. (2014). De professionaliteit van de sociaal werker [Professionalism of the social worker]. *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, 38(338), 3–14.
- Van Horssen, C., Mallee, L., Timmerman, J., & Wissink, C. (2012). *Meer plekken bij werkgevers. Eindrapport in het kader van de evaluatie en monitoring van de pilots Werken naar vermogen, pilot 1* [More jobs at employers. Final report evaluation and monitoring of the pilots working according to abilities, pilot 1]. Retrieved September 29, 2016, from <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2013/07/12/eindrapport-meer-werkplekken-bij-werkgevers/eindrapport-meer-werkplekken-bij-werkgevers.pdf>.
- Van der Klein, M., Noordhuizen, B., Stavenuiter, M., & Verleun, A. (2015). *Kansen voor een inclusieve arbeidsmarkt. Jongeren met een (arbeids-)beperking en de rol van de gemeente* [Opportunities for an inclusive labour market. Impaired youth and the role of the municipality]. Retrieved September 29, 2016, from <http://www.verwey-jonker.nl/publicaties/2015/kansen-voor-een-inclusieve-arbeidsmarkt>.
- ZonMw. (2015). *Programma vakkundig aan het werk* [Program skilfully employed]. Retrieved September 29, 2016, from <http://www.zonmw.nl/nl/programmas/programma-detail/kennisontwikkeling-voor-gemeentelijke-uitvoeringspraktijk/algemeen/>.