

De professionalisering van re-integratie krijgt de komende jaren een nieuwe impuls vanuit het ministerie SZW en Divosa. Uit een kritische terugblik¹ naar de professionaliseringsstrategie in de afgelopen jaren, kunnen lessen worden gehaald voor de toekomst. Dit levert nieuwe invalshoeken op om de vakbekwaamheid te vergroten.

DOOR Paul van der Aa

Gezamenlijke investering noodzakelijk

Re-integratie en vakmanschap: hoe verder?

De afgelopen jaren is vooruitgang geboekt met de professionalisering van re-integratiewerk. Verschillende rapporten² laten zien dat dit thema in de meeste gemeenten op de agenda staat en dat kennis over effectieve methoden gestaag toeneemt. Toch blijft de professionaliteit van de uitvoerders volgens dezelfde rapporten ter discussie staan, vooral omdat zij maar mondjesmaat gebruik blijken te maken van de zich opbouwende kennis. Professionalisering is blijkbaar een weerbarstig proces dat vraagt om een doordachte ondersteuningsstrategie.

Om goed terug te kunnen blikken is helderheid nodig over de vraag wat we eigenlijk verstaan onder professionals. In dit artikel grijpen we daarvoor terug op de organisatiesociologie, die professionals ideaaltypisch vooral ziet als vertegenwoordigers van een meer of minder erkende, georganiseerde beroepsgroep, die over specifieke kennis, ethiek en vaardigheden beschikt om bepaalde maatschappelijke problemen op te lossen.³ Professionals claimen autonomie om op basis van deze expertise de juiste beslissingen te kunnen nemen.

Kennisfundament

Uitvoerders in het re-integratieveld bevinden zich om een aantal redenen nog altijd niet in een sterke positie om veel professionele autonomie te kunnen claimen. Van een sterk georganiseerde

beroepsgroep is nog geen sprake, ook al heeft de Beroepsvereniging voor Klantmanagers (BvK) belangrijke stappen in die richting gezet in de afgelopen jaren. Ze werken voor beleidsgestuurde publieke of private organisaties die zeer bepalend zijn voor de invulling van het werk. Van een erkend kennisfundament dat door de beroepsgroep zelf wordt bijgehouden is nog geen sprake, ook al is een stap gezet met de publicatie van een standaard vakvolwassenheid.⁴ De professionaliseringsstrategie van de afgelopen jaren is vooral door managers, onderzoekers en beleidsadviseurs ingezet, die 'van bovenaf' hebben gehamerd op professionalisering. Deze strategie heeft kort door de bocht vooral bestaan uit het algemeen geldig verklaren van effectiviteitsonderzoek, de vertaling hiervan in handreikingen en het vervolgens hopen op acceptatie door de uitvoerders.

Handelingsperspectief

Zonder het belang van effectonderzoek en verspreiding van kennis te willen ontkennen, zijn bij deze strategie drie kanttekeningen te plaatsen die mede kunnen verklaren waarom uitvoerders nog maar beperkt gebruik maken van de aangeboden kennis.

De eerste kanttekening is dat veel kennis uit onderzoek geen direct bruikbaar handelingsperspectief voor activering van werkzoekenden biedt. De eenduidigheid en verklarende kracht van

onderzoekskennis zijn meestal beperkt en vragen dus nadere professionele reflectie. Uitvoerders worden enigszins gechargeerd gesteld 'opgezaagd' met onderzoekskennis die:

- doorgaans gemiddelde (en relatief lage) effecten beschrijft, zonder vertaling naar individuele gevallen;
- meestal onduidelijk is over de context waarbinnen bepaalde effecten zijn gevonden;
- theoretisch relevante kenmerken vaak niet meeweegt wegens databeperkingen;
- zich primair richt op veronderstelde 'individuele gebreken' bij werkzoekenden, en nog weinig houvast biedt voor interventie richting werkgevers, sociale netwerken en eventueel andere betrokken professionals;
- tegenstrijdig kan zijn, omdat verschillende onderzoekers andere effecten vinden.

Context

Aanpakken algemeen geldig verklaren zodra onderzoek effecten heeft laten zien, is dan ook problematisch.⁵ Om tot een kansrijke interventie te komen moet een uitvoerder met meer rekening houden dan met een methode die ooit ergens effectief is gebleken. Hij heeft te maken met een eigen context die gevormd wordt door beleid, de organisatiekeuzes, professionele netwerken, de regionale arbeidsmarkt en het werkzoekendenbestand. Professionaliteit vereist

dan ook niet enkel beheersing van een algemene methode, maar ook of juist het vinden en kunnen toepassen van de meest kansrijke oplossing in individuele gevallen, gegeven die context. Dit aspect van professionaliteit krijgt echter nog weinig aandacht.

Een voorbeeld betreft de omgang met sancties. Een deel van het onderzoek suggereert dat sancties een positieve impact op gemiddelde uitstroomkansen hebben.⁶ Maar ander onderzoek stelt juist dat sancties de intrinsieke motivatie van werkzoekenden om zeep kunnen helpen.⁷ Wat dus eigenlijk gestimuleerd moet worden, is dat professionals dergelijke kennisbronnen leren waarderen in relatie tot de concrete werkzoekende die tegenover hen zit. Maar aan de vraag hoe uitvoerders met dit soort kennis om kunnen leren gaan is de afgelopen jaren nog weinig aandacht besteed.

Ethiek

Een tweede kanttekening is dat in de bevordering van professionaliteit nog weinig aandacht is besteed aan de ontwikkeling van een professionele ethiek voor de omgang met spanningen waar uitvoerders in het dagelijks werk wel mee te maken hebben.⁸ Enerzijds betreft dit spanningen die voortvloeien uit tekort aan middelen (tijd, geld) om volgens de beoogde methode te kunnen werken, wat leidt tot allerlei vormen van *coping*.⁹ Anderzijds kunnen spanningen bestaan tussen beleidsdoelen, sturing vanuit de organisatie, professionele normen en doelen van werkzoekenden. Veel onderzoek volgt echter vooral de beleidsrationaliteit en gaat daarmee voorbij aan deze spanningen en de invloed daarvan op keuzes van uitvoerders. Een voorbeeld hiervan is het concept 'beleidsvangrails' dat bij de in een aantal gemeenten gebruikte methodiek 'sturen op zelfsturing' is geïntroduceerd en dat uitvoerders leert om beleids- en organisatiekeuzes als vaste kaders te accepteren waarbinnen werkzoekenden 'zelfsturend' mogen zijn. Dat is redenerend vanuit de uitgangspunten van deze methodiek zelf echter problematisch. Deze methodiek claimt namelijk aansluiting bij intrinsieke motivatie als belangrijk werkzaam ingrediënt. Spanning ontstaat wanneer deze kaders niet aansluiten bij de intrinsieke motivatie van de werkzoekende, maar ze onder dreiging van sanc-

ties toch kunnen worden gehandhaafd. De uitvoerder moet hier zelf een weg in zien te vinden. Van belang is daarom, om normatieve kaders te ontwikkelen waarmee professionals vanuit hun eigen verantwoordelijkheid met dit soort spanningen om leren gaan.

Praktijkkennis

Ten slotte heeft praktijkkennis van uitvoerders zelf slechts een beperkte rol gespeeld in het professionaliseringsproces. De afgelopen jaren hebben uitvoerders evenwel een schat aan kennis opgebouwd, simpelweg door dagelijks bezig te zijn met re-integratie. Deze praktijkkennis is minder systematisch dan onderzoekskennis, maar aannemelijk is dat ervaren professionals die goede resultaten boeken een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verhogen van de effectiviteit van re-integratie. Bovendien zou waardering van deze kennis uitvoerders kunnen motiveren een actievare rol in professionalisering te spelen.

In de professionaliseringsstrategie tot op heden ontbreekt dus eigenlijk een wezenlijk element: de stimulering van leer-

een duidelijker profiel van de professionaliteit die nodig is in het re-integratieveld. In hoeverre vertegenwoordigt een 're-integratieprofessional' een eigen specialisme? Waar zitten de overeenkomsten en verschillen met professies zoals Social Work, Job Coach of HRM-medewerker? Hoe verhoudt specialisatie op dit vakgebied zich tot een bredere trend naar generalistische professionals die meer integraal naar werk, welzijn en gezondheid kijken? Dit punt is vooralsnog impliciet gebleven, met uitzondering van de eerder genoemde standaard vakvolwassenheid. Helderheid hierover is echter belangrijk om het professionaliseringsproces en ondersteunend onderzoek richting en voeding te kunnen geven.

Zelfbewust

Ten tweede verdient de wijze waarop leerprocessen worden gevoed met kennis uit onderzoek aandacht. Uit de voorafgaande analyse volgt dat het raadzaam is om onderzoek vooral als input voor reflectie over het eigen werk en beslissingen aan te bieden en minder als

Waardering van praktijkkennis zou uitvoerders kunnen motiveren een actievare rol in professionalisering te spelen.

processen van uitvoerders in hun eigen beroepspraktijk, door reflectie over hun eigen praktijkervaringen, hun beroeps-ethiek, spanningen in de uitvoering en het toepasbaar maken van algemene kennis over effectieve activeringsmethoden. Hiermee samen hangt het feit dat uitvoerders zelf weinig regie hebben en nemen over het professionaliseringsproces.

Aanjager

Het is daarom raadzaam om meer aandacht te gaan besteden aan effectieve stimulering van leerprocessen in uitvoeringspraktijken, met een actieve rol voor uitvoerders zelf. Het nieuwe kennisprogramma dat SZW in het najaar van 2015 start, zou hiervoor een goede aanjager kunnen vormen. Verschillende punten verdienen hierbij aandacht. Ten eerste is het belangrijk om – op basis van praktijkervaringen – te werken aan

hermetisch handelingsvoorschrift. Dit suggereert dat ook verspreiding van tegenstrijdige onderzoeksuitkomsten en van beleidskritische analyses meerwaarde heeft. Naar voorbeeld van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI)¹⁰ zou waar het kennisfundament dit toelaat, gestreefd moeten worden naar algemeen gedeelde richtlijnen, gebaseerd op wetenschappelijke kennis, praktijkkennis en klantvoorkeuren.

Ten derde is de ontwikkeling van een beroepsethiek voor re-integratieprofessionals raadzaam als kader om met spanningen en dilemma's in de uitvoeringspraktijk om te kunnen gaan én om als professional zelfbewust de dialoog met beleidsmakers en managers te kunnen voeren als spanningen zich voordoen.¹¹ Mogelijk kan hier geleerd worden van de beroepsethiek van professies zoals jeugdzorg of social work. Waarschijnlijk

zal hierbij wel een vertaalslag naar het specifieke veld van re-integratie nodig zijn, bijvoorbeeld in relatie tot vraagstukken omtrent inclusieve arbeid en de omgang met rechten/plichten in de sociale zekerheid. Ten vierde vraagt aandacht hoe leerprocessen in de uitvoeringspraktijk concreet georganiseerd kunnen worden, hoe uitvoerders zelf daar de regie over kunnen krijgen én hoe kennis uit deze leerprocessen veralgemeeniseerd en gedeeld kan worden. Uitvoerders zullen vooral zelf een meer onderzoekende en reflexieve houding moeten ontwikkelen om tot grotere professionele legitimiteit te komen. Hoe deze leerprocessen het beste georganiseerd kunnen worden is een vraagstuk, dat eigenlijk zelf nader onderzoek verdient. Onderzoek in Rotterdam¹² laat zien dat in ieder geval structureel georganiseerde aandacht voor reflectie door uitvoerders over het eigen werk van belang is. Dit kan bijvoorbeeld via intervisievormen waarin uitvoerders keuzes bespreken bij het begeleiden van werkzoekenden in relatie tot algemene kennis, beroepsethiek en de context van beleid en organisatie waarbinnen zij werken.

Partijen

Tegelijkertijd is van belang dat deze processen ook gevoed worden met (nieuwe) kennis van buiten en dat er voldoende prikkels voor uitvoerders zijn om zich verder te scholen en te bekwamen. De NJI heeft in dit verband een certificeringsprocedure ontworpen waarbij jeugdzorgers punten moeten halen door deelname aan geaccrediteerde cursussen en trainingen.

Ten slotte is van belang dat naast uitvoerders verschillende partijen vanuit

hun rol een bijdrage kunnen leveren aan de stimulering van het verdere professionaliseringsproces:

- Gemeentelijke uitvoeringsorganisaties en UWV kunnen de leerprocessen faciliteren en uitvoerders professionele ruimte geven als daar verantwoordbaar handelen tegenover komt te staan;
- Beroepsverenigingen kunnen de institutionalisering verder ter hand nemen, bijvoorbeeld door een regierol te nemen over de ontwikkeling van ethiek, richtlijnen en eventueel accreditatie;
- Hogescholen kunnen curricula ontwikkelen die de basis bieden voor ontwikkeling tot bekwame participatieprofessionals. Bovendien kunnen zij hun onderwijskundige kwaliteiten inzetten ter ondersteuning van leerprocessen in bestaande uitvoeringspraktijken, bijvoorbeeld middels advisering, training of begeleiding;
- Universiteiten kunnen fundamenteel onderzoek doen naar werkbare re-integratieaanpakken én naar de condities waaronder ze wel, niet of minder werken;
- Ministerie en andere landelijke partijen zoals Divosa kunnen het proces impulsen geven door gerichte ondersteuning aan voorgaande partijen.

Gezamenlijk investeren in de geschetste professionaliseringsstrategie kan zo de legitimiteit en vakbekwaamheid van participatieprofessionals verder vergroten. Recent onderzoek laat zien dat dit daadwerkelijk tot effectievere re-integratie kan leiden.¹³ Deze investering blijft hard nodig, niet in de laatste plaats vanwege de kwetsbaarheid van

groepen die zonder effectieve ondersteuning slechts beperkte kansen hebben op het vinden van een passende plek op de arbeidsmarkt. ■

Paul van der Aa is lector 'Inclusieve arbeid, kwetsbare groepen', aan de Hogeschool Rotterdam. Daarnaast is hij onderzoeker bij de Gemeente Rotterdam. Phj.vanderaa@rotterdam.nl

Noten

1. Deze terugblik is gebaseerd op verschillende onderzoeken die een landelijk beeld geven van de stand van zaken van professionalisering. Individuele gemeenten kunnen afwijken van dit algemene beeld.
2. Groenewoud, M. et al. (2014), Vakkundig vervolg: vervolgmeting vakmanschap gemeentelijke re-integratie; Sol, E. en K. Kok (2014), Fit or Unfit? Theorie en praktijk van re-integratie; SZW(2015), Brief stand van zaken van de experimenten naar de netto effectiviteit van re-integratie, kamerstuk 28719/91.
3. Hupe, P. & T. van der Krogt (2013), Noordegraaf, M. en B. Steijn, *Professionals under pressure. the reconfiguration of professional work in changing public services*.
4. Polstra, L. (2013), De standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers. Groningen: BvK/Hanze Hogeschool.
5. Mariska den Hoedt trekt een vergelijkbare conclusie in haar artikel over de meerwaarde van handelingsonderzoek in Sociaal Bestek van maart 2015.
6. Lalive, R. et al. (2005). The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. *Journal of the European Economic Association*.
7. Sol, E. en K. Kok (2014), *Fit or Unfit? Theorie en praktijk van re-integratie*.
8. Aa, P. van der (2012), *Activeringswerk in uitvoering. Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten*. Aa, P. van der & R. van Berkel (2015), Fulfilling the promise of professionalism in street-level practice. In: Hupe, P. M. Hill & Aurélien Buffat (eds), *Understanding street-level bureaucracy*. Bristol: Policy Press.
9. Tummers, L. et al. (2015), Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
10. NJI (2014), *Laat zien wat je waard bent. Jeugdzorg versterkt door professionalisering en beroepsregistratie. Terugblik op een succesvolle kwaliteitsimpuls*.
11. Zie ook Habets en Kalshoven in Sociaal Bestek van maart 2015 over ethische afwegingen.
12. Van der Aa, P. (2013), *Van theorie naar praktijk. Een jaar ervaring met de methodiek 'sturen op zelfsturing'*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
13. Malmberg-Heimonen, I. (2015), Social Workers' Training Evaluated by a Cluster-Randomized Study: Reemployment for Welfare Recipients? *Research on Social Work Practice*.