



Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

TILBURGSE SCHOOL VOOR POLITIEK
EN BESTUUR; Prof. Dr. G.J.M. Van den
Brink Drs. M. Jansen Drs. S. Soeparman
Mpim Dr. M. van Hulst Prof. Dr. N. M.
Van Gestel

Onderzoek

Stand van zaken professionalisering
van de uitvoering

Startdatum – 14 juni 2010

Einddatum – 14 februari 2011

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

Professionaliteit, professionalisering en de re- integratiesector

Doel en vraagstelling

Een van de speerpunten in het strategische beleid van de directie R&P is het bevorderen van de professionalisering van de uitvoering. Er is behoefte aan inventarisatie van wetenschappelijke inzichten op het terrein van professionalisering in de publieke sector. Deze moeten vertaald worden naar het domein re-integratie. Vragen zijn Wat is professioneel handelen, Welke aspecten worden onderscheiden, onder welke voorwaarden komt professionaliteit tot bloei Hoe bevorder je professionalisering van organisatie, hoe verminder je weerstand bij professionals .

Conclusie

Dit rapport is het verslag van een literatuuronderzoek naar professionalisering. Doel was na te gaan welke inzichten de internationale wetenschappelijke literatuur over professionaliteit en professionalisering te bieden heeft met betrekking tot beleidsuitvoerende contactambtenaren in de re-integratie. Hierbij stonden drie vragen centraal, te weten: wat kunnen we verstaan onder professioneel handelen, welke aspecten van professionaliteit worden onderscheiden, en onder welke condities komt professionaliteit en professionalisering tot bloei? De resultaten van het onderzoek leiden tot de volgende aanbevelingen: Aanbeveling 1: Geef werkcoaches en klantmanagers de kans om een duurzaam erkende zinvolle professionele identiteit te ontwikkelen. Aanbeveling 2: Een lerende omgeving motiveert professionals: stimuleer daarom het leren op het niveau van de werkvloer, van de sectororganisatie en betrokken overheden. Bron: rapport; bewerking RWI

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/i8bg364x>

Colofon

Versie 04-02-2011

Status Definitieve versie

In opdracht van Directie Re-integratie en
Participatie (MinSZW)

Auteurs Prof. Dr. G.J.M. Van den Brink
Drs. M. Jansen
Drs. S. Soeparman Mpim
Dr. M. van Hulst
Prof. Dr. N. M. Van Gestel

Inhoudsopgave

1. Inleiding

2. De re-integratie ambtenaar tussen twee werelden

2.1.	<i>Inleiding</i>	11
2.2.	<i>Context werk en inkomen</i>	11
2.3.	<i>Hybride setting</i>	12
2.3.1.	De professionele ambtenaar van de Weberiaanse bureaucratie als rolmodel.....	13
2.3.2.	Beleidsuitvoerend contactambtenaar.....	13
2.4.	<i>Privatisering en het New Public Management</i>	14
2.4.1.	Concurrenten in eigen huis	15
2.4.2.	Re-integratiewerk versus professionele ambtenarij en ondernemende professionals	16
2.5.	<i>Conclusie: de Neo-Weberiaanse re-integratieprofessional</i>	18

3. Professionaliteit: eigenaarschap, zelfbinding en zelfrespect

3.1.	<i>Inleiding</i>	20
3.2.	<i>Motivatie van professionals</i>	21
3.3.	<i>De wil om ambachtelijk te excelleren</i>	22
3.3.1.	Eigenwaarde en kwaliteitsverbetering.....	22
3.3.2.	Van eigenwaarde naar trots en eer	23
3.3.3.	Conclusie	24
3.4.	<i>De wil om moreel te excelleren</i>	24
3.4.1.	Normatieve motivatie	25
3.5.	<i>De krachtenvelden rondom goed werk</i>	25
3.6.	<i>De relevantie van eigenaarschap, zelfbinding en ruimte in de re-integratiesector</i>	28
3.7.	<i>Conclusie</i>	28

4. De professionele ruimte van de uitvoerend contact-ambtenaar en zijn/haar ruimte. Het debat.

4.1.	<i>Inleiding</i>	31
4.2.	<i>Street-level bureaucrats en de risico's van discretionaire ruimte</i>	32
4.2.1.	De street-level bureaucrat.....	32
4.2.2.	Handelingsruimte	33
4.2.3.	Beleidsuitvoerders of beleidsmakers?.....	33
4.2.4.	Handelingsruimte en professionaliteit in een frontlijnsetting.....	34
4.2.5.	Is de handelingsruimte wenselijk of onwenselijk?	35
4.3.	<i>Street-level bureaucrats en de kansen van discretionaire ruimte</i>	35
4.3.1.	Street-level bureaucrats als frontlijnwerkers	35
4.3.2.	De reflectieve en deliberatieve professional.....	37
4.3.3.	De alledaagse doener in twee smaken.....	38
4.3.4.	Best Persons in aandachtswijken.....	40
4.3.5.	Praktijkmensen en re-integratie/participatieprofessionals.....	40
	..	
4.4.	<i>Conclusies</i>	42
4.4.1.	De noodzaak van handelingsruimte.....	43
4.4.2.	Het belang van reflectie	43
4.4.3.	De wenselijkheid van sociale en praktijk georiënteerde leerstrategieën....	43
4.4.4.	Dialogo als passend afstemmingsmechanisme.....	43

5. Professionele ruimte in organisaties. Het debat.

5.1.	<i>Inleiding</i>	44
5.2.	<i>Metaforen voor professionals in organisaties</i>	44
5.2.1.	De organisatie als machine en de professional als doener.....	48
5.2.2.	De organisatie als politiek systeem en de professional als belanghebbende.....	48
5.2.3.	De organisatie als cultuur en de professional als betekenisgever	49
5.2.4.	De organisatie als collage en de professional als evenwichtskunstenaar.....	49
5.3.	<i>Relevante organisatie-metaforen voor de re-integratie medewerker</i>	49
5.3.1.	<i>De organisatie als organisme en de professional als intermediair</i>	49
5.3.1.1.	De human relations beweging en het participatief management.....	50
5.3.1.2.	Structurele contingentie.....	51
5.3.1.3.	Sociotechniek en Integral Organization Renewal (IOR)	53

5.3.1.4.	Consequenties van de organismemetafoor voor de professional.....	53
5.3.2.	<i>De organisatie als kameleon en de professional als performer.....</i>	54
5.3.2.1.	De Z-organisatie (Ouchi).....	55
5.3.2.2.	De zoektocht naar excellentie (Peters en Waterman).....	56
5.3.2.3.	De vijfde discipline (Senge).....	56
5.3.2.4.	Consequenties van de kameleonmetafoor voor de professional.....	57
5.4.	<i>Conclusies</i>	58
5.4.1.	Professionaliteit kan vooral via de basis van de organisatie worden bevorderd.....	58
5.4.2.	Omgevingsdynamiek vereist schakelend vermogen en een faciliterende organisatie	58
6.	<u>Professionaliteit: het klassieke debat</u>	
6.1.	<i>Inleiding.....</i>	60
6.2.	<i>Professies en de staat.....</i>	60
6.3.	<i>Het debat over de wetenschappelijke definitie van professionaliteit.....</i>	61
6.3.1.	Functionalisme	61
6.3.1.1.	Professies voor morele binding.....	62
6.3.1.2.	Hoge verwachtingen van professies.....	63
6.3.1.3.	Wat is wel en wat niet een professie?.....	64
6.3.2.	Interactionisme	66
6.4.	<i>Een bekeerde interactionist.....</i>	67
6.5.	<i>Conclusies.....</i>	67
7.	<u>Samenvatting hoofdlijnen rapport en aanbevelingen .</u>	
7.1.	Inleiding.....	69
7.2.	Beleidsuitvoerend ambtenaar in de re-integratie: definitie en context	69
7.3.	De re-integratieambtenaar in een hybride omgeving	70
7.4.	Wat is professionaliteit?	71
7.5.	Aanknopingspunten in debat over ruimte van uitvoerende contactambtenaren.....	73
7.6.	Aanknopingspunten in debat over professionals in organisaties.....	75
7.7.	Aanknopingspunten in het klassieke (sociologische) debat over professionaliteit.....	77
7.8.	Aanbevelingen & vervolgonderzoek	79

Bronnenlijst	84
Bijlage Functieprofiel werkcoach	94
Noten	98

I. Inleiding

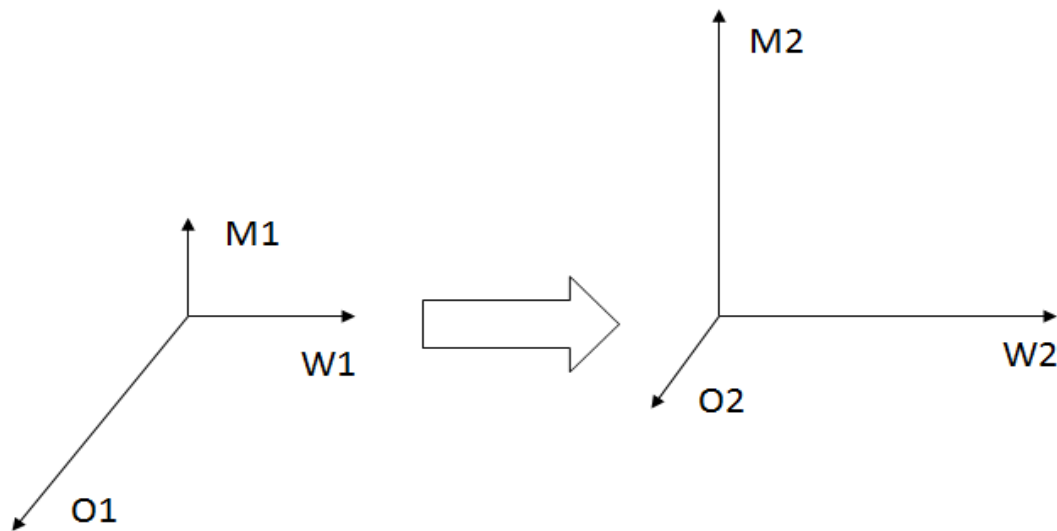
Voor u ligt een literatuur-review naar professionalisering. Deze is geschreven in opdracht van de Directie Re-integratie en Participatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Deze had aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur gevraagd een (literatuur)onderzoek uit te voeren naar de 'state of the art' in wetenschappelijke inzichten over professionalisering, waar mogelijk toegespitst op het werk van (publieke) re-integratie medewerkers.

Dit rapport is geschreven met als doel inzichten naar voren te brengen uit de internationale wetenschappelijke literatuur over professionaliteit en professionalisering die van toepassing kunnen zijn op re-integratie medewerkers in het domein Werk en Inkomen. Zij maken deel uit van de groep uitvoerende contactambtenaren, ook wel street-level bureaucrats of 'frontlijnwerkers' genoemd - die werkzaam is in de voorhoede van de publieke sector. In het domein Werk en Inkomen speelt een langlopende discussie over de effectiviteit van het beleid, waarbinnen de rol van de medewerkers, vakmanschap en professionaliteit steeds vaker aan de orde komen. Het is echter wel zaak dat termen als 'professional' en 'professionaliteit' voor degenen die het 'echte werk' doen betekenis hebben, anders dreigen ze een lege huls te worden. Het Ministerie van SZW vroeg de School voor Politiek en Bestuur tegen de achtergrond van de geschetste ontwikkelingen wetenschappelijke inzichten te verzamelen met betrekking tot drie vragen, te weten: (1) wat men kan verstaan onder professioneel handelen, (2) welke aspecten van professionaliteit worden onderscheiden, en (3) onder welke condities professionaliteit en professionalisering tot bloei komen.

Wij hebben de verzamelde inzichten in dit rapport als volgt geordend.

Het *tweede hoofdstuk* bevat een analyse en typering van de institutionele context van de re-integratiesector. Welke wetenschappelijke inzichten over professionalisering relevant zijn, is immers mede afhankelijk van dat decor. Tenminste drie elementen zijn hierin volgens ons belangrijk. Zo is de sector (vanaf de jaren 90 en versneld met de komst van de wet SUWI) sterk gehybridiseerd. De sector als geheel kent publieke én private elementen, met zowel hiërarchische als meer keten of netwerk georiënteerde coördinatiemechanismen tussen partijen. Daarnaast is verandering – zeker in het afgelopen decennium – een constante factor van betekenis geweest. In organisatorische, culturele én inhoudelijke zin heeft de sector – niet in de laatste plaats de uitvoering – te maken gehad met vele wijzigingen terwijl 'de winkel gewoon open bleef'. Een nadrukkelijke verweving van voorheen relatief gescheiden uitvoeringspraktijken en een sterk gegroeide oriëntatie op activering vallen daarbij op. Ten slotte is de gelijktijdige noodzaak tot publieke verantwoording én maatschappelijke effectiviteit voor de sector een belangrijk gegeven.

De hypothese van dit rapport is dat door de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de re-integratiesector het belang van professionele motivatie sterk is toegenomen. Dat is zichtbaar te maken wanneer we kijken naar de ontwikkeling die zich in de sector heeft voorgedaan voor wat betreft drie dimensies. De eerste dimensie heeft betrekking op de aard van het werk (= W). Daarbij gaat het met name om de complexiteit van het takenpakket. De tweede dimensie heeft betrekking op de motivatie van de professionals zelf (= M). Daarbij gaat het met name om de balans tussen intrinsieke en extrinsieke motieven. De derde dimensie betreft de organisatiele omgeving als belangrijke context voor professioneel handelen (= O). Daarbij



gaat het met name om de mate van eenduidigheid en dynamiek van de omgeving waarin de organisatie zich bevindt (en zich moet aanpassen).

Onze hypothese is dat zich de afgelopen decennia op elk van deze dimensies in het domein Werk en Inkomen een verschuiving heeft voorgedaan. Om te beginnen nam de complexiteit van het werk vermoedelijk sterk toe (van W1 naar W2). Daarbij kreeg de noodzaak tot intrinsieke motivatie van de professionals meer gewicht (van M1 naar M2). Ten slotte werd de organisatie- omgeving minder eenduidig, door bijvoorbeeld hybridisering en verandering als constant gegeven (van O1 naar O2). Door het samengaan van deze drie ontwikkelingen namen dilemma's, spanningen en onduidelijkheden in het werk van publieke re-integratie en professionals toe. Succesvol opereren is in dergelijke situaties in hoge mate afhankelijk van een zekere mate van eigenaarschap over het eigen werk, vormen van zelfbinding en ontwikkeling van zelfrespect. Dat zijn wezenlijke onderdelen van professionaliteit.

In het *derde hoofdstuk* wordt uiteengezet waarom en op welke manier eigenaarschap over het eigen werk, zelfbinding en zelfrespect cruciale onderdelen zijn van professionaliteit. Hoofddlijn daarbij is dat degene die het werk doet zich verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit ervan. Een professional is iemand die gemotiveerd is om goed werk te leveren en dat ook kan waarmaken. Een werknemer die alleen maar doet wat hem wordt opgedragen of alleen werkt als de baas kijkt, of minimalistisch naar zijn werk kijkt is geen professional. De motivatie om goed werk te leveren heeft volgens het Amerikaanse Good Work Project drie dimensies die samen het 'DNA' van goed werk vormen:

1. Voor degene die het werk uitvoert is het betekenisvol en hij/zij kan daarin zijn/haar betrokkenheid kwijt (*Engagement*);
2. het voldoet technisch en ambachtelijk aan hoge maatstaven (*Excellence*);
3. en het voldoet moreel aan hoge maatstaven (*Ethical*).

De beste en krachtigste drijfveer van professionals is hun zelfrespect. Dat zelfrespect is sterk verbonden met het kunnen werken volgens hoge ambachtelijke en morele eisen en heeft drie verschillende 'lagen': het gevoel voor eigenwaarde, beroepstrots en beroepseer. Het laat zich voorstellen als een gang van binnen naar buiten, van individueel naar sociaal, van zelf naar anderen. Een gevoel van eigenwaarde hebben, trots kunnen zijn en sociale eer krijgen: dat zijn drie belangrijke drijfveren voor goed werk. Samen vormen zij als het ware de 'motor van goed werk.'

Volgens de theoretici van het *Good Work Project* wordt de kans op goed werk flink bevorderd als de verschillende krachtenvelden waarin professionals opereren zoveel mogelijk de ambities van goed werk van de professionals ondersteunen. Als de krachtenvelden elkaar en/of de professionals tegenwerken gaat dit ten koste van de motivatie om goed werk te doen. Dan is de kans groot op 'gecompromitteerd werk', zoals zij dat betitelen.

Hoe kan de professionalisering van binnenuit in de re-integratiesector gestimuleerd en mogelijk gemaakt worden? Het thema professionele ruimte is daarbij van groot belang. Voor eigenaarschap en zelfbinding is immers ruimte nodig. Uit die vaststelling vloeien een aantal hoofdvragen voort: Wat zijn de visies op de professionele ruimte die een uitvoerend contactambtenaar zou mogen/moeten hebben? Wat zijn de inzichten over de ruimte die professionals in het algemeen in organisaties zouden moeten hebben? En bieden de klassieke theorieën over professionaliteit aanknopingspunten die relevant zijn voor de re-integratiesector? Op verschillende aspecten van die vraag gaan de drie volgende hoofdstukken in. Achtereenvolgens bespreken we aanknopingspunten uit:

- het debat over de professionele ruimte van de uitvoerend contactambtenaar (hoofdstuk 4)
- het debat over professionele ruimte in organisaties (hoofdstuk 5)
- het klassieke debat over professionaliteit (hoofdstuk 6)

De samenvatting van de verschillende hoofdstukken en aanbevelingen zijn te vinden in het laatste hoofdstuk 7.

Wij merken op dat er in de wetenschappelijke literatuur geen vastomlijnde, generiek toepasbare, body of knowledge of recepten voor professionalisering bestaan. De door ons verkende literatuur over professionalisering levert weliswaar een groot aantal inzichten op, maar we stellen eveneens vast dat er geen wetenschappelijke consensus bestaat. Dat is ook nauwelijks te verwachten omdat de betrokken auteurs van uiteenlopende theoretische modellen uitgaan, omdat er een diversiteit aan normatieve veronderstellingen is en omdat de empirische setting van de aangehaalde onderzoeken sterk varieert. Een selectie van thema's was in onze ogen noodzakelijk en is in dit rapport dan ook gemaakt.

Het onderzoeksteam merkt op dat de beschrijving van de thema's, gegeven de korte doorlooptijd van het onderzoek, generiek van karakter is. Een brede waaier aan internationale

literatuur vormt daarvoor immers de basis. In een eventueel vervolgonderzoek zouden enkele specifieke (sub)thema's – die met de meeste relevantie voor het werk van (publieke) re-integratie medewerkers – in nader overleg met de opdrachtgever verder kunnen worden uitgediept.

Dankwoorden

Wij danken de begeleidingscommissie van het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid voor de feedback en constructieve werkrelatie. In het bijzonder Marjolein Paantjens en Anne van Putten.

Thijs Jansen en Stafan Soeparman hebben het leeuwendeel van het onderzoek- en schrijfwerk gedaan. Wij danken Gabriël van den Brink voor steun en goede adviezen. Nicolette van Gestel heeft als wetenschappelijk deskundige op het gebied van de re-integratiesector op afstand meegelezen. Wij zijn haar daarvoor erkentelijk. Tenslotte danken wij de onze collega's Stavros Zouridis, Niels Karsten, en Julien van Ostaijen voor het aanleveren van conceptteksten over deelthema's; en de student-assistenten Ben Kraaijeveld, Koen van der Krieken en Wouter ten Have voor het in hoog tempo verzamelen van literatuur aan het begin van dit onderzoek.

II. De re-integratie ambtenaar tussen twee werelden

2.1. Inleiding

In dit eerste hoofdstuk schetsen wij een beeld van de wereld waarin de uitvoerend contactambtenaar in de re-integratiesector werkt. Die wereld is bepalend voor zijn professionele identiteit.

De activerende participatiestaat heeft gevolgen voor het soort professionaliteit waar de overheid behoefte aan heeft. Er heeft een omslag plaatsgevonden naar ondernemend en resultaatgericht werken vanaf begin 2000. Er is toen niet alleen nieuwe wetgeving ingevoerd, maar ook een nieuwe taal en cultuur om de organisatiecultuur en de professionele houding en het gedrag te veranderen. Zo is bijvoorbeeld de benaming klantmanager ingevoerd. Deze is breed overgenomen: in organisaties, maar ook in advertenties. Dit is sterk gestimuleerd door de overheid. De gevolgen daarvan voor het soort professionaliteit dat we aantreffen in de re-integratie-sector staan centraal in dit hoofdstuk.

2.2. Context werk en inkomen

In de laatste vijftien tot twintig jaar konden vele ingrijpende inhoudelijke en organisatorische veranderingen worden waargenomen in de sectoren arbeidsvoorziening en sociale zekerheid. Wellicht de belangrijkste onderlegger voor deze veranderingen was een omslag waarin de naoorlogse arrangementen van de verzorgingsstaat gaandeweg een veel activerender karakter kregen. Daarbij werd meer eigen verantwoordelijkheid bij burgers gelegd. Bedrijven en lokale overheden kregen in de loop der tijd een groter aandeel in de aanpak van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, waar de rol van de Staat voorheen lange tijd dominant was geweest.

In 2002 kwam – na lang politiek getouwtrek in het tweede Paarse Kabinet – de Wet Structuur voor de Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) tot stand. De wet SUWI is een majeure organisatorische verandering geweest. Hierin werd een sterke toenadering tussen de voorheen gescheiden domeinen van ‘Werk’ en ‘Inkomen’ gerealiseerd. Het corporatistische stelsel van de sociale zekerheid en het publiekhierarchische stelsel van de arbeidsvoorziening werden op uitvoerend niveau vervangen door een geschakelde keten waarin CWI, UWV en gemeenten vanaf die tijd het belangrijkste aandeel hadden. Tegelijkertijd werd met de komst van de wet SUWI ruimte geschapen voor de markt om private re-integratiediensten te leveren. Al met al ontstond zo een sector met zeer hybride karakteristieken: met publieke én private elementen, met zowel hiërarchische als meer horizontale coördinatiemechanismen.

Naast de wet SUWI kreeg de gevormde keten van werk en inkomen in de afgelopen jaren ook te maken met vele nieuwe of ingrijpend veranderde materiewetten. Slechts twee voorbeelden zijn de ABW en WAO, die werden vervangen door de WWB en WIA. Ook andere zaken hadden in de afgelopen jaren consequenties voor het werk van re-integratie medewerkers. Zo is de vorming van werkpleinen in de afgelopen jaren voortvarend ter hand genomen en zagen vormen van integrale dienstverlening het licht. Daarnaast hebben CWI en UWV nog maar

kort geleden een gemeenschappelijk werkbedrijf gevormd. Gewijzigde wetgeving en reorganisaties vormden daarmee een constante bron van verandering voor de uitvoering. Soms tot verzuchting van betrokkenen: *'We zijn als organisaties ook echt van elkaar afhankelijk als we iets willen betekenen voor mensen die aan de slag willen of wat ondersteuning nodig hebben om hun leven zelf weer op orde te krijgen. Samenwerking is echter niet gemakkelijk, integendeel. De werkelijkheid is dat onze organisaties onderdeel uitmaken van een systeem dat samenwerking niet bevordert, maar eerder belemmert. Zo is er in de afgelopen acht jaar geen jaar geweest waarin ik onze organisaties en de wetten en regels die de basis vormen voor ons werk niet ingrijpend heb zien veranderen'* (locatiemanager Werkplein, als geciteerd in Soeparman, verwacht: 2011).

Hybriditeit en verandering als constant gegeven kenmerken de sector daarmee in hoge mate. Zij vormen belangrijke elementen in het institutionele decor waartegen re-integratie medewerkers werkzaam zijn. Er zijn echter ook andere institutionele karakteristieken te noemen die de aard van dat werk beïnvloeden. Bijvoorbeeld de spanning tussen een gelijktijdige noodzaak tot verantwoording en effectiviteit van de uitvoering: *'terwijl echter aan de ene kant nieuwe publieke en private partijen worden betrokken bij een gedecentraliseerde uitvoering, is aan de andere kant de politieke verantwoording en controle steeds meer geconcentreerd op nationaal niveau. Financiering is sterker gebaseerd op resultaten, waarbij de criteria centraal worden geformuleerd. In toenemende mate worden niet alleen politieke doelen voor de uitvoering vastgelegd, maar krijgen decentrale overheden, private bedrijven en burgers (financiële) prikkels en sancties om deze doelen te behalen. De politieke incentives zijn in de praktijk vaak lastig verenigbaar, wat ten koste gaat van de maatschappelijke effectiviteit van het beleid'* (Van Gestel, 2009: 234). Enerzijds lijkt vanuit het perspectief van politieke verantwoording een beweging naar decentralisatie en vormen van horizontale samenwerking niet altijd even opportuun. Anderzijds verhouden die horizontale vormen van afstemming en interactie zich weer moeizaam tot hiërarchische sturingsmechanismen.

Al met al is de institutionele context van Werk en Inkomen te kenschetsen als een geheel aan hybride arrangementen, waarin (omgevings)dynamiek en verandering een constant gegeven zijn en uiteenlopende vereisten – bijvoorbeeld maatschappelijke effectiviteit en politieke verantwoording – met elkaar verenigd moeten worden. Juist die kenmerken zijn een belangrijk gegeven wanneer wordt nagedacht over professionalisering. Zij zijn in hoge mate kaderstellend voor het soort professionaliteit dat passend is en effectief kan zijn. De ruimte voor- en mogelijke richting van professionalisering wordt dus in belangrijke mate bepaald door de institutionele karakteristieken van de sector. Het karakter van het werk, de organisatie als locus voor professioneel handelen en de motivatie van professionals worden allen beïnvloed door de institutionele context waarbinnen zij vorm krijgen. In het navolgende fungeren deze institutionele karakteristieken daarmee als belangrijk decor.

2.3. Hybride setting

Re-integratiemedewerkers vervullen hun taken in een hybride setting op het snijvlak van het publieke en private domein. Aan de ene kant heeft hun functie nog sterk publieke en bureaucratische trekken die passen in het klassieke model van de bureaucratische staat. Aan de andere kant heeft hun functie trekken die veel meer met de private, commerciële sector

kunnen worden geassocieerd. Ze dienen zich ondernemend en flexibel op te stellen. Wij geven een korte karakteristiek van beide prototypen: de ambtelijke 'professional' in de stabiele en hiërarchische bureaucratie zoals die ooit treffend door Weber is opgetekend en de ondernemende professional in de dynamische en op productiviteit gerichte organisaties zoals beschreven in het recentere New Public Management.

2.3.1. De professionele ambtenaar van de Weberiaanse bureaucratie als rolmodel

Socioloog Max Weber was begin vorig eeuw de grondlegger en theoreticus van de klassieke opvatting van de bureaucratie. De bureaucratie is gebaseerd op rationaliteit en is een organisatievorm, met strakke taakverdelingen en hiërarchie, waarin besluiten legaal zijn ingebed en zoveel mogelijk worden gebaseerd op algemene regels en zakelijke redelijkheid. Daarbij legt hij het verband tussen die kenmerken en het rationeel streven naar doeltreffendheid. In Webers ogen is de bureaucratie in een publieke setting de meest doeltreffende organisatievorm. De bureaucratie van Weber is een ideaaltype, in de zuivere vorm komt deze in de praktijk zelden voor. Om deze zuivere vorm te bereiken moet de bureaucratie aan een aantal door Weber benoemde kenmerken voldoen:

- Er is een vaste verdeling van taken en bevoegdheden over bepaalde bureaus en functionarissen. Deze verdeling is gebaseerd op algemene regels, wetten en reglementen. Die regels perken ook de uitoefening van de bevoegdheden in, in het bijzonder het gebruik van eventuele dwangmiddelen.
- Een vaste hiërarchische ordening van functionarissen. De hiërarchisch hoger geplaatste functionaris heeft volledige zeggenschap over het werk van zijn ondergeschikten.
- De uitvoering van het werk berust op schriftelijke stukken.
- Het werk is gekwalificeerd werk, en daarvoor is een uitvoerige vakopleiding nodig.
- De wijze waarop het werk moet worden uitgevoerd is vastgelegd in algemene, min of meer uitputtende regels. De uitoefening van het werk vergt daarom in het bijzonder een gedegen kennis van die regels.

Voor Weber is het kenmerkend voor de bureaucratie dat de functies een professioneel karakter hebben. Naast de genoemde specifieke opleidingseisen en 'Kompetenzen', betekent professionaliteit volgens Weber dat de functie uitgeoefend wordt volgens de normen van de professie en in dienst staat van een bepaald idee zoals 'het algemeen belang' en in het teken van beroepscode.

2.3.2. Beleidsuitvoerend contactambtenaar....

De re-integratie medewerker behoort tot een bepaalde klasse ambtenaren. Deze kan het best betiteld worden als *beleidsuitvoerend contactambtenaar*. Hier treffen we Weberiaanse ondergrond aan van deze functie.

Het gaat om ambtenaren die namens de overheid – de gehele gemeenschap – op basis van de wet de burger aanspreken op het vervullen van zijn of haar plicht. Het optreden gaat vaak om een mix van een dienstverlenende opdracht en een morele, sterk normatieve opdracht ([re-]socialisatie). Het dienstverlenende hangt samen met het (helpen) verzilveren van rechten van burgers (bijvoorbeeld het verlenen van een uitkering, het beoordelen van een aanvraag); de meer morele opdracht hangt samen met het meer of minder dwingend de burger ook wijzen op en confronteren met de plichten die hij/ zij heeft; en het helpen of zelfs dwingen om aan die plichten te voldoen. In de meeste gevallen hoort ook het opleggen van sancties tot hun bevoegdheid. In het kort hebben het soort beleidsuitvoerende ambtenaren de volgende kenmerken:

- Zij ‘handhaven’ de wet: zij voeren beleid/ regels uit en passen dit/ deze toe
- Dit kan in de praktijk betekenen dat zij aanspraken van burgers beoordelen en wel/niet honoreren; of dat zij burgers aan de wet (of regels) houden.
- Ze doen dat in direct (face to face) contact met de cliënt;
- Hun bemoeienis heeft een wettelijke basis: hun optreden en handelen is gelegitimeerd in de wet en is gebonden aan waarborgen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.
- De burger zoekt het contact niet vrijwillig op. Hij/zij heeft de ambtenaar nodig of is verplicht mee te werken/ te verschijnen. Het contact is dus zelden vrijwillig.
- Ze hebben macht over de cliënt. Ten eerste omdat zij aanvragen kunnen toewijzen of weigeren (op basis van regels); ten tweede omdat zij sancties kunnen opleggen; bijvoorbeeld door op uitkeringen te korten, kinderen uit huis te plaatsen of geweld (politie) te gebruiken. Ook dit altijd op de basis van de wet.
- Zijn naast handhaver tegelijk ook dienstverlener (denk bijvoorbeeld aan politieagenten die hulp verlenen); vergelijk de leuze van de belastingdienst ‘leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker’.
- Hun handelen is niet volledig ingeperkt door regels: zij hebben discretionaire bevoegdheid – handelingsruimte – om te beslissen wat er in individuele gevallen nodig is.

Tot de klasse van beleidsuitvoerend contactambtenaar horen naast re-integratieambtenaren onder andere reclasseringswerkers, leerplichtambtenaren, gezinsvoogden, politieagenten, maatschappelijk werkers, opbouwwerkers, contactambtenaren bij de IND. Deze categorie ambtenaren is in de wetenschappelijke theorieën ook terug te vinden onder de namen frontliniewerker of *street-level bureaucrat* – ze doen hun werk in direct contact met de burger. Op deze benamingen en de bijbehorende theorieën komen wij nog later in dit rapport terug.

2.4. Privatisering en het New Public Management

In de laatste decennia van de vorige eeuw heeft er een sterke verzakelijking plaatsgevonden in het openbaar bestuur. Deze is bekend komen te staan onder de naam New Public Management (NPM). Overheden over de hele wereld hervormden hun publieke bureaucratieën als reactie op de privatiseringsgolf van de jaren '80. NPM wordt vaak

geassocieerd met het boek *Reinventing Government* (1992) van Osborne & Gaebler. Zij rekenden hierin af met de – Weberiaanse - bureaucratische verzorgingsstaat, die onder andere door gebrek aan initiatief, flexibiliteit en inventiviteit, niet opgewassen zou zijn tegen de eisen waaraan een moderne overheid moet voldoen. Het NPM zou een betere, snellere en goedkopere overheid moeten opleveren. Osborne & Gaebler werden geïnspireerd door het Amerikaanse zakenleven. Er volgde een zoektocht naar de beste manier om resultaten te behalen. In de praktijk van het openbaar bestuur is NPM terug te vinden in het streven naar een meer bedrijfsmatige overheid. Wanneer wordt gesproken over bedrijfsmatigheid, wordt dat gezien als meer publiek ondernemerschap, met meer resultaatgerichtheid en het overlaten aan de markt wat beter daar kan plaatsvinden.

Binnen het NPM zijn twee hoofdstromingen te onderscheiden: enerzijds 'New Institutional Economics', anderzijds 'New Managerialism'. Binnen de eerste stroming worden publieke organisaties zoveel mogelijk omgevormd tot private bedrijven. Soms ontstaat dit door de organisatie volledig binnen de markt te plaatsen, soms gebeurt dit door het introduceren van organisatiemechanismen die uit de private markt afkomstig zijn, waardoor de organisatie meer privaat moet gaan werken. Hierbij valt te denken aan 'een marktconforme taal, rollen, systemen en modellen' (Noordegraaf, 2007).

De tweede stroming -het 'New Managerialism' - is meer gericht op het besturen van de organisaties. Dit staat in het teken van creativiteit, innovatie en een machtsverandering in de richting van de professional, maar wel vanuit de manager gezien. De bureaucratie wordt hierbij zo veel mogelijk beperkt en men probeert zich te focussen op de competenties van de professional. Voor de praktische uitvoering is autonomie een vereiste. Een veelgehoorde term binnen deze stroming is 'entrepreneurship'. Organisatiedelen worden hierbij van elkaar gescheiden en er worden secties en clusters opgericht die onderling een klant/leverancier relatie aangaan. Hierdoor zou op marktachtige wijze een cultuur ontstaan, waarbij men zich bewust was van kosten; door een meer zakelijke sfeer zouden kosten hierdoor beheersbaar worden.

De invloed van het New Public management en andere op privatisering en marktwerking gerichte stromingen in de re-integratiesector heeft tenminste twee gevolgen gehad voor de re-integratieambtenaren:

- Er zijn concurrenten 'in eigen huis' gekomen voor taken die de ambtenaren zelf ook vervullen.
- Het karakter van het werk is veel meer verschoven richting 'ondernemerschap'.

2.4.1. Concurrenten in eigen huis

Het beleid dat re-integratietrajecten aan private bedrijven moeten worden uitbesteed, heeft ertoe geleid dat de re-integratieambtenaren als het ware beconcurrereerd worden in eigen huis. Zij worden er daarmee voortdurend van doordrongen dat de meer 'coachende' aspecten van hun werk net zo goed – en misschien wel beter en goedkoper – gedaan kunnen worden door private actoren. Daarbij gaan zij er dan ook nog zelf over aan wie en waarvoor zij uitbesteden. Het is niet verwonderlijk dat hierin de afgelopen jaren enigszins de 'klad' is gekomen. Onderzoeker Pierre Koning van het Centraal planbureau signaleerde al begin 2009 'De stille

nationalisatie van de re-integratie' ¹. De privatisering liep sterk terug en stagneerde. Op basis van twee rapporten van de Raad voor Werk en Inkomen, 'Een markt in beweging' en 'Re-integratiemarktanalyse 2008', concludeerde Koning dat dat UWV en gemeenten veel meer trajecten in eigen beheer (of gelieerde publieke organisaties) waren gaan uitvoeren. Zo bleken gemeenten nog maar 22% van hun re-integratiemiddelen uit te besteden aan private re-integratiebedrijven. Bij het UWV lag dit aandeel iets hoger, met circa 25% voor arbeidsgehandicapten en circa 50% voor WW'ers. Bij de privatisering van de markt voor re-integratie in 2002 werd een volledige privatisering nagestreefd. Bij gemeenten is een aandeel van 100% nooit bereikt; bij UWV was dit tot voor kort nog wel het geval. En in maart van dit jaar (2010) werd duidelijk dat bij het UWV het geld voor hulp bij re-integratie aan het raken was, waardoor het UWV minder externe re-integratiebureaus inschakelde.

2.4.2. Re-integratiewerk versus professionele ambtenarij en ondernemende professionals

Een tweede gevolg van de invloed van New Public management en dergelijke managementfilosofieën is dat er gevraagd wordt van re-integratie medewerkers zich ook zelf ondernemender op te stellen. De invoering van de benaming klantmanager en klantmanagement is daar een belangrijk teken van. Dit gaat ook ten koste van de meer ambtelijke en klassiek Weberiaanse kanten van het werk. Veelzeggend is de cursus 'Werk boven regels' die in oktober 2008 werd aangeboden aan re-integratiemedewerkers op www.samenvoordeklant.nl, de site voor medewerkers van de werkpleinen. Het resultaat van de cursus wordt in een aantal punten samengevat: Na afloop van deze verdiepingsmodule:

- ken je het doel van Werk boven Regels
- ken je het verschil tussen klantvriendelijkheid en klantgerichtheid
- weet je wanneer je Werk boven Regels kunt toepassen
- weet je hoe je Werk boven Regels kunt toepassen
- weet je hoe het effect van Werk boven Regels te evalueren²

Dit illustreert treffend hoe afstand genomen wordt van kernelementen van het Weberiaanse model van de ambtelijke professional. De toepassing van de regels wordt secondair ten opzichte van het boeken van resultaat. Dit proces is ook duidelijk te herkennen in de praktijk van het werk. Dat blijkt uit een recente verkenning (voorjaar 2010) van re-integratie werk binnen een viertal werkpleinen in Zuid Nederland door masterstudenten bestuurskunde aan de Universiteit Tilburg. Daaruit blijkt goed hoezeer in de praktijk afstand genomen is van het klassieke model. Zij merken ten aanzien van de verschillende – hierboven genoemde – Weberiaanse kenmerken van de ambtenaar de volgende ontwikkelingen op:

Er is een vaste verdeling van taken en bevoegdheden over bureaus en functionarissen.

Werkcoaches werken veelal in teams, met een teamleider en daarboven soms een afdelingshoofd. Er is dus sprake van een zekere hiërarchie. De teams hebben vaak een specifieke rol, bijvoorbeeld vooral gericht op specifieke doelgroepen: werkgevers, werkzoekenden en daarbinnen bijvoorbeeld jongeren. Wat betreft de taakverdelingen valt wel op dat deze desondanks vrij informeel geregeld zijn, in tegenstelling tot de ideale situatie van het Weberiaanse paradigma. Dit is een bewuste keuze van het management die ook tot plezier in het werk bij de medewerkers lijkt te leiden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit situaties

waarbij een werkcoach tot informele 'mentor' benoemd was en waar er met trots verteld werd dat de organisatie evenwichtig opgebouwd is: werkcoaches met verschillende karakters, vaardigheden, expertise en ervaringen zitten in één team en vullen elkaar daarin zo aan.

Uitvoering van het werk berust op schriftelijke stukken

Wanneer gekeken wordt vanuit het paradigma van de Weberiaanse bureaucratie zien we met name overeenkomsten op het vlak van de administratie, taakverdelingen, en de positie van het management. Zo is voor werkcoaches het registreren van klantgegevens en dossiervorming een onderdeel van het werk. Een werkcoach moet bijvoorbeeld iemands werkverleden, gespreksevaluaties en een te volgen plan van aanpak registreren. Hoe dit beleefd wordt door de werkcoaches verschilt tussen de voormalige werknemers van het CWI en het UWV. Waar voormalige CWI'ers het als een taak ervaren die hen van hun daadwerkelijke werk afhoudt en klagen over de hoge registratiedruk, zien de werkcoaches die bij het UWV in zijn oude organisatievorm werkten, het als essentieel onderdeel van hun dagelijkse werkzaamheden.

Gekwalificeerd werk, waarvoor een uitvoerige vakopleiding nodig is

Met betrekking tot de taakverdelingen en opleidingen, zagen we dat niet alle werkcoaches een specifieke opleiding gedaan hebben en ze dus verschillende achtergronden hebben. Wel bezitten ze bepaalde algemene kennis en vaardigheden en hebben ze mogelijkheden om deze aan te vullen door specifieke trainingen en opleidingen te volgen. Hiermee kunnen ze zich verder bekwamen en specialiseren, bijvoorbeeld op een bepaalde doelgroep. Deels wordt hier rekening mee gehouden bij de vraag wie welke cliënten toegewezen krijgt, maar de specialisaties zijn over het algemeen niet zo vergaand dat er een strikte onderverdeling door ontstaat in de verdeling van klanten. Dit is alleen het geval bij speciale afdelingen voor bijvoorbeeld jongeren. De werkcoaches zijn immers in het algemeen ook in dienst om een brede variëteit aan klanten te kunnen helpen, met name sinds de inrichting van de huidige werkpleinen.

Het werk is vastgelegd in algemene, min of meer uitputtende regels.

De werkcoaches zouden het liefst op een zo persoonlijke manier hun klanten behandelen, al is dit soms niet mogelijk vanwege de hoge caseload. Ook zien ze hun werk niet als regelgeleid. Dit komt doordat ze regels tot op zekere hoogte ondergeschikt kunnen maken in het belang van de klant en/of slim gebruik kunnen maken van hun discretionaire ruimte. De werkcoaches krijgen immers in hoge mate de ruimte om zelf te bepalen hoe ze omgaan met hun klanten en welke strategieën ze daarvoor gebruiken.

Bron: Masterstudenten Bestuurskunde Tilburg (onderzoekspaper 2010) *Een onderzoek naar de veranderde rol van de professional op de werkvloer na de invoering van de Wet participatiebudget*³

2.5. Conclusie: de Neo-Weberiaanse re-integratieprofessional

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat het werk van de re-integratiemedewerker (werkcoach) nog slechts deels voldoet aan het Weberiaanse archetype, en daarvan op belangrijke punten ook afwijkt. Bijvoorbeeld ten aanzien van de genoten handelingsruimte. In dat opzicht lijkt er een meer passende vergelijking te kunnen worden gemaakt met het archetype van de ondernemende professional uit het NPM.

Waar in de afgelopen decennia traditionele publieke bureaucratieën werden verzakelijkt onder invloed van het NPM is daarop recenter ook kritiek geformuleerd. In een herziene uitgave van hun standaardwerk *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2004), zien de bestuurskundigen Pollitt and Bouckaert internationaal een herwaardering ontstaan voor de Weberiaanse bureaucratie, maar dan wel met behoud van een aantal elementen van de overheidsvisie uit het New Public management. Zij noemen dit het Neo-Weberiaanse paradigma. Dit Neo-Weberiaanse paradigma vertoont in onze ogen grote gelijkenis met het feitelijke werk van re-integratieprofessionals en de setting waarin dat wordt gedaan.

Weberiaanse elementen zijn dan onder andere: de herwaardering van de staat als de belangrijkste facilitator van oplossingen voor nieuwe problemen als technologische verandering, vergrijzing, globalisering; van het bestuursrecht met de belangrijke waarden van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid; van het idee van een publieke dienstverlening die gekenmerkt wordt door een bepaalde beroepseer, prestige en goede arbeidsvoorwaarden. Daarnaast zijn er nieuwe elementen aan toegevoegd: de interne oriëntatie op bureaucratische regels is verschoven naar een naar buiten gerichte oriëntatie op de behoeftes en wensen van de burgers. Dit gebeurt niet in de eerste plaats door de inzet van marktmechanismen, maar door het scheppen van een professionele cultuur van hoogwaardige dienstverlening. Voorts wordt er anders omgegaan met de toedeling van financiële middelen. Deze wordt meer gekoppeld aan het boeken van resultaten dan aan het correct volgen van procedures. Het zal duidelijk zijn dat dit Neo-Weberiaanse model een goede omschrijving biedt van de setting waarin de frontlijnwerker in de re-integratiesector werkt. Daarmee heeft deze een hybride identiteit.

Re-integratiewerk als hybride synthese van klassieke en ondernemende professionaliteit		
	Klassieke bureaucratistische professionaliteit (Weber)	Aanvullende elementen in een hybride, ondernemende conceptie van professionaliteit
motivatie van de professional	innerlijke gedrevenheid (ambtenaar)	innerlijke gedrevenheid (ondernemer)
focus in het werk	rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid	goed werk, kwaliteit, maatwerk, prestatie
verhouding van professional tot organisatie en cliënt	poortwachter, contactambtenaar	intermediair, entrepreneur, verbinder, coach, initiator
omgeving	relatief stabiel	vaker nadrukkelijk complex en in beweging
dominant gedrag	reguleren, controle, toezicht, handhaven	ook meedenken en mogelijk maken, prestaties afspreken, resultaten beoordelen uitnodigen, richting en ruimte geven, inspireren
aanspraak op deskundigheid	vooral juridisch en procedureel	vooral vakinhoudelijk en op basis van ervaring
sturing	via scheiding van functies, via hiërarchie en procedures	op samenwerking met anderen, effectiviteit en pragmatisme, targets

In het Neo-weberiaanse ideaaltype is sprake van een synthese via een proces van sedimentatie. Oudere elementen zijn in de loop der tijd aangevuld met nieuwere elementen. Overigens merken wij op dat klassieke en ondernemende elementen zich bepaald niet altijd onproblematisch tot elkaar verhouden. De synthese draagt bij aan een niet geringe mate van ambiguïteit en spanning in het werk van de re-integratie medewerker. Zodra deze zich inderdaad te veel spiegelt aan de markt, maakt hij/zij zich kwetsbaar voor de tweevoudige kritiek

- dat het werk net zo goed door private partijen kan gebeuren
- dat de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in het gedrang komen.

De vraag of en hoe professionaliteit in deze setting geborgd en versterkt zou kunnen worden, is de hoofdvraag van dit rapport.

III. Professionaliteit: eigenaarschap, zelfbinding en zelfrespect

3.1. Inleiding

De Engelse sociologe Julia Evetts achtte het in 2003 nodig terug te komen de vraag van Larson (1977) hoe het zo gekomen is dat steeds meer beroepen de term professional en professie claimen. In het verre verleden werden deze termen gereserveerd voor een zeer beperkt aantal groepen zoals dokters en advocaten. Het prototype waren de medici die sinds jaar en dag een eigen opleiding, beroepsvereniging, en een eigen beroepsethiek kenden en kennen. Bij dergelijke 'klassieke' professionals gaat het om beroepsgroepen die niet alleen op grond van hun specifieke inzichten maar ook door 'externe' zaken zoals een vakorganisatie of wettelijke regelingen een behoorlijke mate van maatschappelijke autonomie kennen. Zij kunnen onder bepaalde omstandigheden zelfs een geduchte machtsfactor vormen.

In de afgelopen decennia is er wel een versnelling te constateren in de populariteit van termen die met professionaliteit te maken hebben. In 1977 viel Larson al op dat ook ingenieurs, accountants, leraren zich de titel (wilden) toe-eigenden. En ruim 20 jaar later stelt Evetts vast dat de rij al weer langer geworden is en inmiddels al tot de rij belangstellenden toegevoegd kunnen worden de apothekers, maatschappelijk werkers, politieagenten. In Nederland heeft Tonkens (2008) gesignaleerd dat het woord professional in 2008 tweemaal zo veel gebruik werd als in 2000.⁴

De klassieke opvatting van 'professional' werd het afgelopen decennia langzaam maar zeker verruimd. Voorheen zouden beroepsgroepen als leraren en politieagenten eerder als ambtenaar of hooguit als semi-professional dan als professional worden opgevat.

Blijkbaar bestaat er een enorme behoefte aan 'professionaliteit'. Evetts (2003) geeft daarvoor een interessante verklaring. Zij stelt dat het beroep op 'professionalisme' wordt gebruikt als een manier om verandering te promoten en op gang te brengen in beroepspraktijken. Zij spreekt over de 'ideologie' van het professionalisme en die bestaat uit allerlei elementen die naar believen kunnen worden ingezet, waaronder:

- exclusief eigenaar zijn van een specifiek kennis- en expertise domein
- de macht om de aard van de problemen als de controle tot de toegang tot de oplossingen te definiëren
- een beeld van collegiale werkrelaties en onderlinge hulp, in plaats van sturing en controle op basis hiërarchie, competitie of door managers.
- autonomie bij het nemen van beslissingen en handelingsvrijheid op de werkvloer
- zelfregulering

Al deze eigenschappen van professionaliteit kunnen door verschillende groepen worden gebruikt: door de 'professionals' zelf; maar net zo goed door managers, werkgevers, cliëntenorganisaties, beleidsmakers. Daarom is het ook altijd goed om na te gaan wat men precies bedoeld met 'professional' en professionaliteit' en met welk oogmerk de termen

worden ingezet. Evetts introduceert een aantal relevante conceptuele opposities die bruikbaar zijn. Ten eerste maakt zij een onderscheid tussen professionalisering ‘van binnenuit’ en professionalisering ‘van bovenaf’. Zij constateert dat in heel veel dienstverlenende organisaties professionaliteit wordt opgelegd van bovenaf, door de werkgevers en managers voor wie de ‘professionals’ werken. Dit is vaak een soort ‘management by speech’, een poging om ervoor te zorgen dat er efficiënter, goedkoper en klantgerichter gewerkt wordt in een sector: ‘u bent een professional, dus mag er meer van u verwacht worden!’. De professionalisering ‘van binnenuit’ is aan de orde wanneer de ‘professionals’ of beroepsgroep zelf streeft naar kwaliteitsverbetering en daarvoor ruimte vraagt. Ten tweede maakt zij het onderscheid tussen ‘organizational professionalism’ en ‘occupational professionalism’. Deze vallen enigszins samen met respectievelijk professionalisering van bovenaf en die van binnenuit. De eerste is duidt op de situatie waar managers in organisaties steeds meer spreken in termen van professionaliteit en daarmee zijn ze vooral uit op het krijgen van meer controle op de werknemers. De tweede op de klassieke professies die over een ruime zelfregulering beschikken.

In dit rapport hebben we geprobeerd een weg uit te stippelen die beide tegenstellingen – binnen versus buiten en organisatie versus beroepsgroep probeert te overbruggen. Hoofddlijn daarbij is dat het belangrijkste kenmerk van professionalisering is dat degene die het werk doet zich eigenaar voelt en zich verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit ervan. Dat is ook de belangrijkste reden waarom hij/ zij ruimte nodig heeft en ook ‘verdient’. Die komt de kwaliteit van het werk ten goede. Een werknemer die alleen maar doet wat hem wordt opgedragen of alleen werkt als de baas kijkt, of minimalistisch naar zijn werk kijkt is geen professional.

3.2. Motivatie van professionals

Onder ‘professionaliteit’ wordt over het algemeen verstaan ‘je werk goed willen doen’, ‘weten wat je doet’ of ‘staan voor goed werk’. De eigenlijke kern van het professionele leven is het streven om steeds beter te worden in wat je doet en daardoor iets steeds beters te maken. Het prototype daarvan is de ambachtelijke vakman die werk wil leveren dat aan de hoogst mogelijke kwaliteitsmaatstaven voldoet. Ambachtslieden vatten de zorg voor kwaliteit van oudsher als een erezaak op. Geen enkele zichzelf respecterende ambachtsman wilde slordig werk leveren, zijn producten moesten aan de hoogste kwaliteitseisen voldoen. Als we hier de kern van ‘professionaliteit’ te pakken hebben, dan betekent dat, dat de motivatie van doorslaggevend belang is voor het zijn van een professional. Volgens de socioloog Richard Sennett is motivatie zelfs belangrijker dan talent voor de vervulling van vakmanschap. Hij betoogt in zijn boek *The Craftsman*⁵ dat de moderne wereld twee recepten heeft gekend om hard werken en goed werk te stimuleren. Het eerste is een sterke overheidssturing zoals in de Sovjet Unie gebeurde op basis van het parool ‘lever goed werk voor je vaderland’. Deze hiërarchische besturingsfilosofie heeft geleid tot onverschilligheid en demoralisatie op de werkvloer en daardoor ook tot slecht werk. Terwijl het communistische systeem is ingestort, klinkt de oproep tot het hiërarchisch aansturen van professionals uit naam van het publieke belang in het Westen nog elke dag. Het tweede, nog veel gebruikte recept is concurrentie. Men veronderstelt dat strijden tegen anderen het verlangen om goed te presteren stimuleert en gelooft in individuele beloningen. Sennett komt tot de conclusie dat beide recepten gefaald

hebben. Zijn stelling: de motivatie komt voort uit de persoon van de vakman of professional zelf.

De motivatie om goed werk te leveren heeft volgens het Amerikaanse Good Work Project drie dimensies.⁶ Het is een streven naar werk dat

1. Voor degene die het uitvoert betekenisvol is en waarin men zijn/haar betrokkenheid in kwijt (*Engagement*);
2. dat technisch en ambachtelijk voldoet aan de hoogste maatstaven (*Excellence*);
3. dat moreel aan de hoogste maatstaven voldoet (*Ethical*).

Dit noemen Gardner c.s. het DNA van goed werk.

Je zou kunnen zeggen dat er nog een onderverdeling is aan te brengen in dat DNA. De betrokkenheid is gericht op de materiële resultaten die men wil bereiken:

- De betrokkenheid bestaat erin dat men werk wil afleveren volgens de hoogste technische maatstaven.
- De betrokkenheid bestaat erin dat men een maatschappelijke en morele missie met het werk heeft. Je zou het met een ouderwets woord de 'roeping' kunnen noemen.

We bespreken beide achtereenvolgens.

3.3. De wil om ambachtelijk te excelleren

De beste en krachtigste drijfveer van professionals om ambachtelijk te excelleren is hun zelfrespect. Dat zelfrespect van de professional is sterk met ambachtelijkheid verbonden en heeft drie verschillende 'lagen': het gevoel voor eigenwaarde, beroepstrots en beroepseer. Het laat zich voorstellen als een gang van binnen naar buiten, van individueel naar sociaal, van zelf naar anderen.

3.3.1. *Eigenwaarde en kwaliteitsverbetering*

Waar komt de drang tot kwaliteitsverbetering die de ambachtsman en de professional kenmerken vandaan? De bekende rechtsfilosoof John Rawls heeft dat verklaard uit een type menselijke *motivatie* dat hij als 'het Aristotelische principe' aanduidt. Dit behelst dat de mens er plezier in schept om zijn aangeboren of aangeleerde vermogens te ontwikkelen en dat het plezier daarin groter wordt naarmate het vermogen meer wordt uitgedaagd. Hieraan ligt het idee ten grondslag dat mensen van twee activiteiten die ze even goed kunnen, de activiteit zullen kiezen die ze het meest uitdagend vinden. Vermoedelijk is dat het geval – aldus Rawls – omdat lastige, complexe activiteiten meer plezier opleveren omdat zij het verlangen naar variëteit of nieuwe ervaringen bevredigen en de gelegenheid bieden voor creativiteit. Karakteristiek voor het Aristotelische principe is dat de mens niet uitsluitend wordt gezien als gedreven door lichamelijke behoeftes. Hij of zij wordt even goed gedreven door het verlangen

om dingen te doen die op zichzelf waardevol zijn, tenminste wanneer de bevrediging van de primaire behoeftes is veilig gesteld.⁷

Bij het kwaliteitsstreven komt zelfdiscipline kijken, omdat het lang duurt voordat je de betreffende vaardigheden onder de knie hebt, een grote leergierigheid en het vermogen kritisch naar je zelf te blijven kijken. Dat afzien, investeren en scherp blijven wordt niet gemotiveerd door een kracht van buitenaf. Een belangrijke 'beloning' zit hem in het vergrote gevoel van eigenwaarde dat je krijgt als dingen lukken, als je slaagt in je opzet. Volgens Sennett krijg je door ambachtelijkheid, door het leren van een complexe vaardigheid een gevoel van eigenwaarde dat niet in de eerste plaats afhankelijk is van de erkenning van anderen.⁸ Dat blijkt uit de definitie die hij van vakmanschap geeft: iets goed doen *als doel op zich*.⁹ De beloning ligt niet buiten dat werk (zoals loon of aanzien) maar is inherent aan dat werk zelf: 'Trots op je werk is de beloning voor vaardigheid en toewijding. (...) vakmensen zijn het meest trots op vaardigheden die rijpen'.¹⁰

3.3.2. *Van eigenwaarde naar trots en eer*

De inzichten van Rawls en Sennett over het permanente streven naar kwaliteitsverbetering *als doel op zich* grondslag voor eigenwaarde wijzen op een van de belangrijke drijfveren van de vakman of professional: het steeds beter willen worden in een complexe vaardigheid. Die drijfveer verdwijnt echter vaak uit het zicht. Dat komt doordat de professional niet de enige is die over de kwaliteitsmaatstaven van goed werk gaat. Wanneer hij bijvoorbeeld met zijn product of dienst geld wil verdienen, krijgt hij onvermijdelijk met anderen te maken. Dan zullen zijn eigen kwaliteitsmaatstaven erkend moeten worden door die anderen. Deze overstap uit de binnenwereld van eigenwaarde naar de buitenwereld van 'marktwaarde' brengt allerlei andere motieven in het spel die te maken hebben met erkenning van hem en zijn werk door anderen.

Het proces van erkenning door anderen kan beschreven worden als een beweging van binnen naar buiten en komt in twee stappen tot stand. De eerste stap brengt de professional naar een gebied tussen de binnen- en buitenwereld. Het openlijk *trots* zijn op zijn werk, plaatst hem in dat tussengebied. Trots is *het zelfbewust, in het openbaar uitkomen voor een prestatie of eigenschap van jezelf of van iets of iemand die je tot 'jezelf' rekent¹¹, omdat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient. Daarbij ben je erop uit dat anderen je positieve waardering van dat 'eigene' op zijn minst zullen respecteren, of – nog sterker – delen*. Deze trots is een kunst, omdat het mogelijk is dat je appel op anderen niet beantwoord wordt.

De eer gaat vervolgens een rol spelen wanneer de individuele professional nog verder naar buiten treedt en hij de maatschappelijke realiteit in gaat. Het grote verschil tussen trots en eer blijkt wanneer je bedenkt wat de bron ervan is: trots kun je *hebben* (eer niet), eer kun je *krijgen* (trots niet). Daaruit blijkt meteen dat eer sterk is gericht op de erkenning door anderen. *'Eer' is van toepassing als een ik hoge eisen aan zijn eigen doen en laten stelt, om in de ogen van zichzelf en anderen iets voor te stellen. Eer is in tegenstelling tot trots een ingespannen streven. Ook hier is sprake van een nauwe relatie tussen zelfrespect en respect (van anderen). Vaak gaat het hierbij om het voldoen aan hoge normen die door je zelf en de groep waar je bij hoort tot maat zijn verklaard.*

De medeberoepsbeoefenaars zijn hierbij de eerste referentiegroep. Om erkenning te krijgen en te houden hebben verschillende soorten dokters met elkaar afspraken gemaakt over de kwaliteitsmaatstaven die men met elkaar dient aan te houden. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in eisen aan opleiding en de verplichting tot registratie. De vakman is hier niet alleen individu, hij maakt deel uit van een sociale praktijk waarin men voortdurend tracht overeenstemming te bereiken over idealen, doelen en maatstaven. De hoge eisen die men aan elkaar stelt, zijn uiteindelijk bedoeld om de eer van de beroepsgroep hoog te houden.

3.3.3. Conclusie

Een gevoel van eigenwaarde hebben, trots kunnen zijn en sociale eer krijgen: dat zijn drie belangrijke drijfveren voor goed werk. Samen vormen zij als het ware de 'motor van goed werk.' Men zou dit ook kunnen omschrijven als 'een actief streven naar zelfrespect'

3.4 De wil om moreel te excelleren

In de afgelopen jaren is er internationaal interessant onderzoek gedaan waaruit blijkt dat de ambtenaren werknemers zijn die een bepaald soort intrinsieke motivatie hebben. Zij hebben overtuigingen, waarden en houdingen die sterk op het algemeen belang gericht zijn, en hebben een zekere mate van opofferingsgezindheid. In internationaal onderzoek spreekt men van *Public Service Motivation*.¹²

Niet alleen wanneer je ambtenaar, maar ook als je leraar, politieagent, rechter of arts wordt, doet men dat *ook* vanuit een idealisme voor de publieke zaak, omdat men iets wil betekenen voor het algemeen belang en daar iets voor over heeft. Die opofferingsgezindheid komt het best tot uitdrukking bij brandweerlieden, politieagenten en soldaten: zij zijn bereid het risico te lopen bij de uitoefening van het vak hun leven te verliezen. Bij andere beroepen kan het zijn dat men bereid is tegen minder salaris dan in andere sectoren in lastige omstandigheden zijn werk te doen; of dat men bereid is meer te doen dan men strikt genomen volgens de letter van het contract verplicht is.

De aanwezigheid van een dergelijke motivatie in de niet-commerciële sector blijkt uit allerlei onderzoeken.

'Er echt zijn voor de patiënt', 'De belangen van de patiënt staan voorop' 'Een arts moet altijd kritisch blijven op zijn handelen; streven naar een hoger niveau', 'De gezondheidszorg, maatschappij en wereld verbeteren'. Dat is de top 4 van de belangrijkste professionele idealen van studenten geneeskunde. Uit het recente rapport *Vertrouwen in artsen* van de Raad Voor de Volksgezondheid blijkt dat een meerderheid van artsen het ermee eens is dat de medische beroepsuitoefening altruïsme (52,2%) en dienstbaarheid (61,8%) vereist (p. 20).¹³

'Eerlijkheid', 'bijdragen aan vrede en veiligheid', 'wederzijds respect', 'doortastendheid', 'verantwoordelijkheid', 'vakkenis', 'samenwerken' is de top 7 van studenten aan de Nederlandse Defensie Academie, officiersopleiding.

'Respect', 'betrokkenheid', 'betrouwbaarheid', 'zorgvuldigheid' en 'menselijke warmte' is de top 5 van mensen die in de thuiszorg werken.

Uit deze voorbeelden¹⁴ blijkt dat de werkers in de niet-commerciële dienstverlening gemotiveerd worden door idealen. Dat geldt ook voor ambtenaren. Uit onderzoek blijkt dat bijna 74% van hen zegt dat 'maatschappelijk nuttig werk doen' een belangrijk criterium is bij de keuze van werkgever, terwijl dat bij werknemers in de private sector slechts 47% is.¹⁵ Ondanks het slechte imago van hun functie, is 79 % van de Nederlandse ambtenaren er trots op bij de overheid te werken. Het geeft hen voldoening om iets voor de samenleving te mogen doen. Volgens de ondervraagden heeft het woord ambtenaar een negatieve lading. Van hen vindt 90 % dat de media een negatief beeld schetsen van de ambtenarij.¹⁶

In sectoren als de rechterlijke macht, politie, onderwijs en zorg werken dus professionals die - meer dan in de private sector - door deze drijfveer en daaraan verbonden idealen gemotiveerd zijn.

De filosofie van de liberale democratische rechtsstaat indachtig ligt hier dus een prachtig aanknopingspunt: deze professionals zijn intrinsiek gemotiveerd om iets te willen betekenen voor de publieke zaak. Met dat gegeven kan gezocht worden naar nieuwe oplossingsrichtingen.

3.4.1. Normatieve motivatie

De publieke idealen die vanouds – en blijkbaar nog steeds - aanwezig zijn in de (semi-) publieke sector, zijn beslist niet vanzelfsprekend. Deze moeten juist gevoed, gekoesterd en onderhouden worden. Dat ligt ook in de lijn van allerlei adviezen die zijn uitgebracht in de afgelopen jaren ter operationalisering van de brede politieke behoefte om 'waarden en normen' een centralere positie te geven in overheidsbeleid en samenleving. Vergelijk bijvoorbeeld een van de aanbevelingen uit het WRR rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag*: De Raad constateert dat de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van waarden en normen bij de sociale instituties zelf berust.

'Niettemin speelt de overheid een belangrijke rol bij de financiering en de (procedurele) controle van de vele werkzaamheden van deze instituties, met name als ze publieke taken vervullen die mede met publieke middelen worden bekostigd. De overheid dient deze instituties meer ruimte te laten en, indien nodig, ook te geven om aan de morele dimensie van hun maatschappelijke rol meer aandacht te besteden dan de laatste twee decennia het geval was. Met name zou er weer meer aandacht kunnen worden besteed aan de speciale verantwoordelijkheid van professionele dienstverleners (onder andere leerkrachten, verpleegkundigen en artsen, pedagogen en jongerenwerkers). Naast het vergroten van de discretionaire bevoegdheid van deze professionals dient tegelijkertijd aan de morele aspecten van de hulpverlening meer aandacht geschonken te worden.'¹⁷

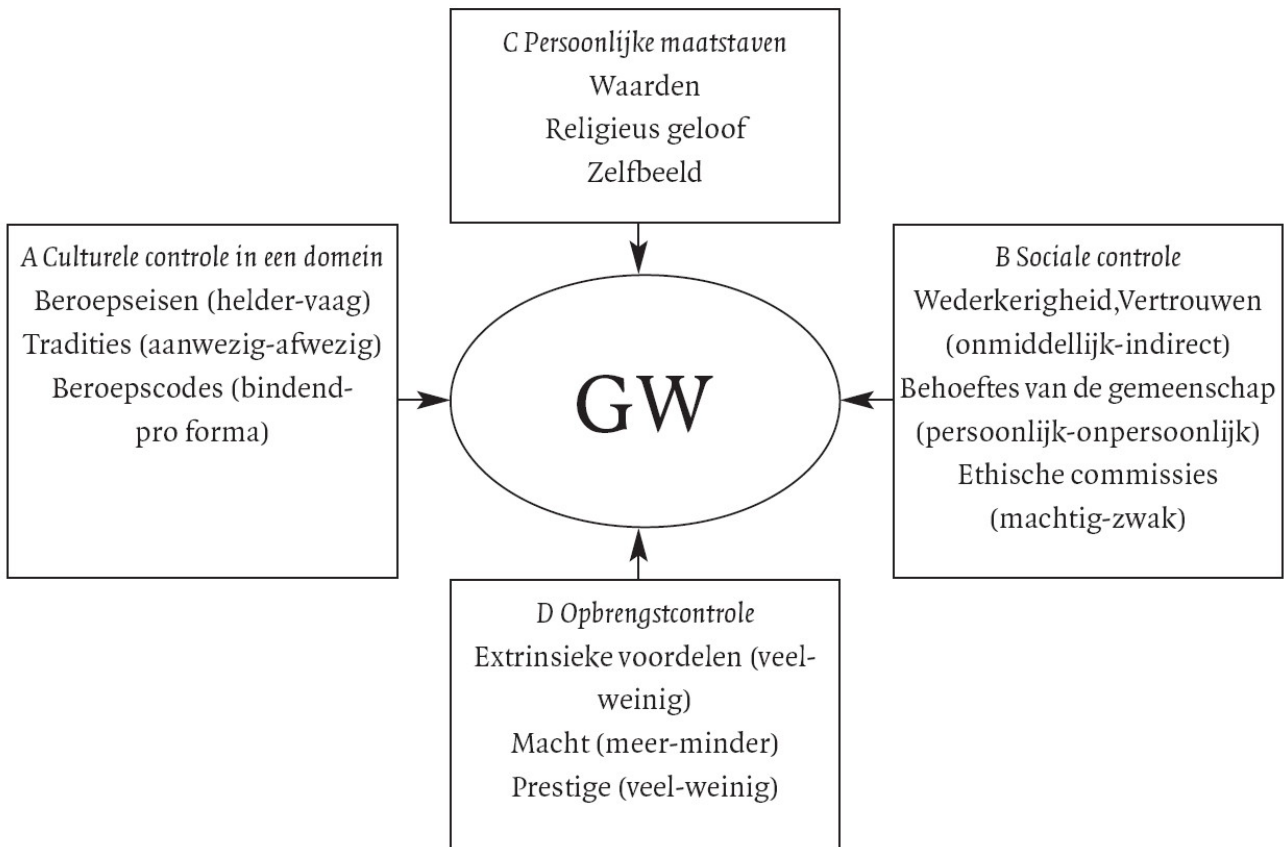
Op de wil om ook moreel te excelleren is dezelfde fasering van toepassing als bij het ambachtelijk excelleren: zelfrespect kan opgebouwd worden van eigenwaarde, naar beroepstrots en uiteindelijk sociaal vorm krijgen in beroepseer.

3.5. De krachtenvelden rondom goed werk.

De motivatie om goed werk te verrichten is bepalend voor professionaliteit. Zoals we beschreven hebben hangt de kracht van die motivatie bepaald niet uitsluitend af van de individuele professional, maar ook voor een belangrijk deel van de omgeving waarin hij zijn werk doet. Hierboven hebben we die krachten beschreven aan de hand van de weg van

binnen naar buiten, van eigenwaarde, via beroepstrots naar beroepseer. Een ander perspectief op de krachten die daarbij een rol spelen komt van het Good Work Project. Daarin onderscheidt men vier krachtenvelden die op de kracht van de motivatie invloed uitoefenen. Het *culturele krachtenveld* (a) dat bestaat uit de (on)geschreven regels en gewoontes van een beroep, de beroeps cultuur. Sommige beroepsgroepen hebben de gemeenschappelijke normen en waarden vastgelegd in een beroepscode. Een voorbeeld is de Eed van Hippocrates. Het *sociale krachtenveld* (b) duidt de krachten aan die in het 'veld' voorkomen, dat wil zeggen gewoon in de dagelijkse gang van zaken op de werkvloer tussen beroepsgenoten. Die kunnen in het verlengde liggen van de culturele krachten, maar kunnen daar ook haaks op staan. De beroepscode kan sterk naar de achtergrond gedrongen zijn in de praktijk van alle dag. De *persoonlijke maatstaven* (c) hebben betrekking op de waarden en normen van het veld (b) en het domein (a) die de professional in zijn of haar zelfbeeld internaliseert. Maar dat zelfbeeld is ook gebaseerd op de waarden die men thuis geleerd heeft, op school, in de kerk of de synagoge; het zal beïnvloed worden door iemands karakter en vroege ervaringen. Ten vierde is er het *opbrengsten-krachtenveld* (d) van belang: dat bestaat uit al datgene wat het uitoefenen van het beroep oplevert. Hier gaat het om de erkenning van beroepstrots (wordt de eigen trots herkend en erkend?) en om de beroepseer (wordt erkend dat men zich aan hoge maatstaven houdt?) Het gaat daarbij ook bijvoorbeeld het gezag van de beroepsgroep en om de materiële beloning van het werk. Of als een beroep ineens zeer goed beloond wordt door de maatschappij kan het mensen aantrekken die alleen of voornamelijk geïnteresseerd zijn in geld en niet zozeer in het doen van 'goed werk', en op die manier een subtiele aantasting van het beroep teweegbrengen.

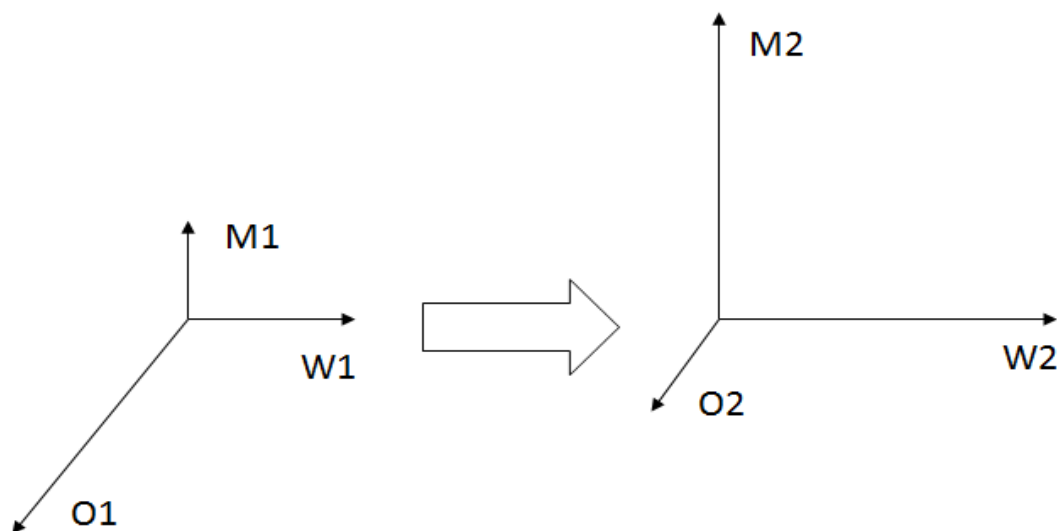
Volgens de theoretici van het Good Work Project is de kans op goed werk het grootst als de vier krachtenvelden maximaal het DNA van goed werk in een beroepsgroep ondersteunen. Dan worden betrokkenheid en het ambachtelijk en moreel excelleren door elk krachtenveld gestimuleerd. Als de krachtenvelden elkaar tegenwerken gaat dit ten koste van de motivatie om goed werk te doen. Dan is de kans groot op 'gecompromitteerd werk', zoals zij dat betitelen. Op de volgende pagina is het krachtenveld in een schema gezet.



Schema "Krachtenveld Goed Werk" (Good Work Project)

3.6. De relevantie van eigenaarschap, zelfbinding en ruimte in de re-integratiesector

De hypothese van dit rapport is dat door de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de re-integratiesector het belang van professionele motivatie sterk is toegenomen. Dat is zichtbaar te maken wanneer we kijken naar de ontwikkeling die zich in de sector heeft voorgedaan voor wat betreft drie dimensies. De eerste dimensie heeft betrekking op de aard van het werk (= W). Daarbij gaat het met name om de complexiteit van het takenpakket. De tweede dimensie heeft betrekking op de motivatie van de professionals zelf (= M). Daarbij gaat het met name om de balans tussen intrinsieke en extrinsieke motieven. De derde dimensie betreft de organisatiele omgeving als belangrijke context voor professioneel handelen (= O). Daarbij



gaat het met name om de mate van eenduidigheid en dynamiek van de omgeving waarin de organisatie zich bevindt (en zich moet aanpassen).

Onze hypothese is dat zich de afgelopen decennia op elk van deze dimensies in het domein Werk en Inkomen een verschuiving heeft voorgedaan. Om te beginnen nam de complexiteit van het werk vermoedelijk sterk toe (van W1 naar W2). Daarbij kreeg de noodzaak tot intrinsieke motivatie van de professionals meer gewicht (van M1 naar M2). Ten slotte werd de organisatie- omgeving minder eenduidig, door bijvoorbeeld hybridisering en verandering als constant gegeven (van O1 naar O2). Door het samengaan van deze drie ontwikkelingen namen dilemma's, spanningen en onduidelijkheden in het werk van publieke re-integratie en professionals toe. Succesvol opereren is in dergelijke situaties in hoge mate afhankelijk van een zekere mate van eigenaarschap over het eigen werk, vormen van zelfbinding en ontwikkeling van zelfrespect. Dat zijn – zoals gebleken is in dit hoofdstuk – wezenlijke onderdelen van professionaliteit.

3.7. Conclusie

Onder 'professionaliteit' wordt over het algemeen verstaan 'je werk goed willen doen', 'weten wat je doet' of 'staan voor goed werk'. De eigenlijke kern van het professionele leven is goed te zijn in je werk, maar vooral ook om te blijven streven om steeds beter te worden in wat je

doet. Het gaat om een specifiek soort motivatie. Het permanente streven naar kwaliteitsverbetering *als doel op zich* als grondslag voor eigenwaarde is een van de belangrijkste drijfveren van de vakman of professional: het steeds beter willen worden in een complexe vaardigheid.

In lijn met de bevindingen van het Amerikaanse Good Work Project stellen wij dat goed werk aan drie kenmerken voldoet: voor degene die het uitvoert is het betekenisvol, men kan zijn/haar betrokkenheid erin kwijt (*Engagement*); het voldoet ambachtelijk (*Excellence*) en moreel (*Ethical*) aan hoge maatstaven. Het gaat om werken naar 'eer en geweten'.

Zo wordt ook duidelijk dat goed werk met eigenaarschap samenhangt: degene die werkt wil zoveel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van zijn/haar werk (betrokkenheid).

De drijfveer van professionals om te excelleren als doel op zich verdwijnt echter vaak uit het zicht. Dat komt doordat de professional niet de enige is die over de kwaliteitsmaatstaven van goed werk gaat. Wanneer hij bijvoorbeeld met zijn product of dienst geld wil verdienen, krijgt hij onvermijdelijk met anderen te maken: klanten, patiënten, de organisatie waar hij/zij voor werkt, financiers etc. . Dan zullen zijn eigen kwaliteitsmaatstaven erkend moeten worden door die anderen. Deze overstap uit de binnenwereld van eigenwaarde naar de buitenwereld van 'marktwaarde' brengt allerlei andere motieven in het spel die te maken hebben met erkenning van hem en zijn werk door anderen.

Het proces van erkenning door anderen kan beschreven worden als een beweging van binnen naar buiten en komt in twee stappen tot stand. De eerste stap brengt de professional naar een gebied tussen de binnen- en buitenwereld. Het openlijk *trots* zijn op zijn werk, plaatst hem in dat tussengebied. Trots is *het zelfbewust, in het openbaar uitkomen voor een prestatie of eigenschap van jezelf of van iets of iemand die je tot 'jezelf' rekent¹⁸, omdat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient. Daarbij ben je erop uit dat anderen je positieve waardering van dat 'eigene' op zijn minst zullen respecteren, of – nog sterker – delen.* Deze trots is een kunst, omdat het mogelijk is dat je appel op anderen niet beantwoord wordt.

De eer gaat vervolgens een rol spelen wanneer de individuele professional nog verder naar buiten treedt en hij de maatschappelijke realiteit in gaat. Eer is sterk gericht op de erkenning door anderen. *'Eer' is van toepassing als een ik hoge eisen aan zijn eigen doen en laten stelt, om in de ogen van zichzelf en anderen iets voor te stellen. Eer is in tegenstelling tot trots een ingespannen streven. Ook hier is sprake van een nauwe relatie tussen zelfrespect en respect (van anderen). Vaak gaat het hierbij om het voldoen aan hoge normen die door je zelf en de groep waar je bij hoort tot maat zijn verklaard.*

Op de wil om ook moreel te excelleren is dezelfde fasering van toepassing als op het ambachtelijk excelleren: zelfrespect kan opgebouwd worden van eigenwaarde, naar beroepstrots en uiteindelijk sociaal vorm krijgen in beroepseer.

De motivatie om goed werk te verrichten is bepalend voor professionaliteit. Volgens de inzichten uit het Good Work Project hangt de kracht van die motivatie bepaald niet uitsluitend af van de individuele professional, maar ook voor een belangrijk deel van de omgeving waarin hij zijn werk doet.

De hypothese van dit rapport is dat door de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de re-integratiesector het belang van professionele motivatie sterk is toegenomen. In de sector is de complexiteit van het werk vermoedelijk sterk toegenomen. Daarbij kreeg de noodzaak tot intrinsieke motivatie van de professionals meer gewicht. Ten slotte werd de organisatie-omgeving minder eenduidig, door bijvoorbeeld hybridisering en verandering als constant gegeven. Door het samengaan van deze drie ontwikkelingen namen dilemma's, spanningen en onduidelijkheden in het werk van publieke re-integratie en professionals toe. Succesvol opereren is in dergelijke situaties in hoge mate afhankelijk van een zekere mate van eigenaarschap over het eigen werk, vormen van zelfbinding en ontwikkeling van zelfrespect.

De professionalisering 'van binnenuit' is aan de orde wanneer de 'professionals' of beroepsgroep zelf streeft naar kwaliteitsverbetering en daarvoor ruimte neemt. Hoofdlijn daarbij is dat het belangrijkste kenmerk van professionalisering is dat degene die het werk doet zich eigenaar voelt en zich verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit ervan. Dat is ook de belangrijkste reden waarom hij/ zij ruimte nodig heeft en ook 'verdient'. Die komt de kwaliteit van het werk ten goede.

Hoe kan de professionalisering van binnenuit in de re-integratiesector gestimuleerd en mogelijk gemaakt worden? Naar antwoorden op die vraag gaan de drie volgende hoofdstukken in. Achtereenvolgens bespreken we aanknopingspunten uit:

- het debat over de professionele ruimte van de uitvoerend contactambtenaar
- het debat over professionele ruimte in organisaties
- het klassieke debat over professionaliteit

IV. De professionele ruimte van de uitvoerend contact-ambtenaar en zijn/haar ruimte. Het debat.

4.1. Inleiding

Het belangrijkste kenmerk van professionalisering is dat degene die het werk doet zich eigenaar voelt en zich verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit ervan. Dat is ook de belangrijkste reden waarom hij/ zij ruimte nodig heeft. Die komt de kwaliteit van het werk ten goede.

Onze hypothese is dat zich de afgelopen decennia op drie fronten in het domein Werk en Inkomen een verschuiving heeft voorgedaan. De complexiteit van het werk nam vermoedelijk sterk toe. Daarbij kreeg de noodzaak tot intrinsieke motivatie van de professionals meer gewicht. Ten slotte werd de organisatie- omgeving minder eenduidig, door bijvoorbeeld hybridisering en verandering als constant gegeven. Door het samengaan van deze drie ontwikkelingen namen dilemma's, spanningen en onduidelijkheden in het werk van publieke re-integratie en professionals toe. Succesvol opereren is in dergelijke situaties in hoge mate afhankelijk van een zekere mate van eigenaarschap over het eigen werk, vormen van zelfbinding en ontwikkeling van zelfrespect. Dat zijn – zoals gebleken is in het vorige hoofdstuk – wezenlijke onderdelen van professionaliteit. Om die professionaliteit te ontwikkelen, in praktijk te brengen en te stimuleren is in deze fase een grotere ruimte noodzakelijk dan waarover de traditionele Weberiaanse contactambtenaar beschikte.

Operationele ruimte van ambtenaren is altijd een controversieel onderwerp geweest. Dit hoofdstuk bespreekt de literatuur die daar over gaat. In het oude Weberiaanse paradigma moest de ruimte voor de uitvoerend contactambtenaar eigenlijk zoveel mogelijk door regels aan banden gelegd zijn. Zijn gedrag was regelgeleid. Die invalshoek is te herkennen in een flink deel van de wetenschappelijke literatuur over street *level bureaucracy*. Men ontdekte door empirisch onderzoek namelijk dat het gedrag van de uitvoerend contactambtenaar in veel gevallen *niet* geleid werd door de bestaande regels. De uitvoering was niet in overeenstemming met de letter van de wet: deze ambtenaren creëerden hun eigen uitvoeringspraktijk. En er bleek maar moeilijk greep te krijgen zijn op die praktijk. Tegen de achtergrond van het dominante Weberiaanse paradigma is in de literatuur aanvankelijk sterk de nadruk gelegd op riskante dimensies van te veel vrijheid van de uitvoerend contact ambtenaar. Recenter zijn er echter wetenschappers die juist de positieve kanten van de discretionaire ruimte benadrukken. Deze richting kan perspectief bieden voor professionalisering in de Neo-Weberiaanse context waarin de re-integratieambtenaar op dit moment werkt. Wij bespreken beide stromingen.

4.2. Street-level bureaucrats en de risico's van discretionaire ruimte

4.2.1. De street-level bureaucraat

Webers theorie over ambtenaren en bureaucratie gaat uit van een vrij statisch en normatief beeld van de ambtenaar als professional in de overheidsbureaucratie. Vanaf de jaren tachtig is er meer onderzoek gedaan naar de praktijk. Door het onderzoek van Lipsky (1980) is er veel aandacht gekomen voor wat deze street-level bureaucrats heeft genoemd: 'public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work' (Lipsky 1980, 3).

Met de street-level bureaucraat zette Lipsky een empirisch beeld neer van hoe Webers ideaaltypische bureaucraat eigenlijk werkt en beleid tot stand komt in face-to-face contacten. Om hun werk succesvol te doen moeten street-level bureaucraten hun beslissingen vaak terplekke nemen. Om dat te doen moeten ze goed kunnen omgaan met de beleidsvrijheid die zij ter beschikking hebben. Ze moeten een bepaalde creativiteit aan de dag leggen om oplossingen te bedenken waar in de beleidsvorming niet aan gedacht is (Ringeling 1978: 209). Het werk vraagt van hen ook bepaalde communicatieve vaardigheden. Zij moeten bijvoorbeeld om kunnen gaan met conflict en emotie. Van hen wordt verwacht dat ze problemen oplossen, terwijl ze zowel een relatie moeten onderhouden met cliënten als met de organisaties waarvoor ze werken. Om hun werk voor elkaar te krijgen hebben de bureaucraten van Lipsky strategieën ontwikkeld zoals het bewaren van emotionele afstand tot de cliënten, het toepassen van routines, het labelen van cliënten en het anderszins simplificeren van de werkelijkheid waar zij zich mee geconfronteerd zien.

Al deze manieren van omgaan met werk en context zijn zowel begrijpelijk als bediscussieerbaar. De strategieën van street-level bureaucraten zijn er deels voor om hun werk makkelijker, veiliger en bevredigender te maken. Deze strategieën laten daarmee niet zozeer zien wat goed werk zou kunnen inhouden, als dat ze laten zien hoe mensen het werk gedaan krijgen zonder er aan onderdoor te gaan. Het is eerder een feitelijke constatering over de inherente eigenschappen van het werk dan een aanbeveling.

Street-level bureaucracy als beleidsmakers

De street-level bureaucraat is door de tijd heen zelf tot ideaaltype geworden van hoe de leraren, politieagenten, maatschappelijk werkers en andere professionals op de werkvloer van de publieke dienstverlening handelen. Lipsky vroeg aandacht voor zowel de context waarin zijn bureaucraten zich bevinden als de manier waarop zij daar mee omgaan. In de context waarin zij werken is er een chronisch tekort aan middelen en aan tijd, worden zij altijd overvraagd, zijn regels en doelen vaak ambigu, met elkaar in conflict of in verandering. Deze bureaucraten zelf worden gezien als het gezicht van de overheid en ook als de overheid aangesproken. Zij hebben strategieën ontwikkeld om met de moeilijke context van hun werk om te gaan; om er mee te 'dealen', te 'copen'. Hiermee benadrukte Lipsky het belang van deze bureaucraten in het maken van beleid. De manier waarop de bureaucraten omgaan met hun taak, wordt in feite het beleid, betoogde Lipsky: "decisions of street-level bureaucrats, the

routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, [that] effectively become the public policies they carry out” (1980: xii). Street-level bureaucrats zijn dus in feite ook beleidsmakers.

4.2.2. *Handelingsruimte*

In de Weberiaanse visie wordt van de ‘bureaucraat’, ook van de street level bureaucraat verwacht dat hij formele regels toepast op een onbevooroordeelde en objectieve manier, om gelijke behandeling van burgers te bevorderen dan wel te garanderen. Vanaf het midden van de jaren '60 van de vorige eeuw ontstaat bij verschillende onderzoekers echter het inzicht dat uitvoering meer is dan regeltoepassing. Zij constateren dat ‘de werkvloer’ vaak over aanzienlijke ‘discretionaire ruimte’ (beleidsvrijheid) beschikt om invulling te geven aan beleid (e.g. Kaufman 1960; Davis 1964; Hartman en Levi 1973; Lipsky 1977 en 1980; Piven 1972; Prottas 1979). Zoals Ringeling (1978: 208) het stelt: *‘De uitvoering van beleid is het terrein waar het openbaar bestuur en burgers elkaar het meest direct ontmoeten: daar vindt de feitelijke toedeling van waarden plaats.’* Een goede definitie van beleidsvrijheid is de volgende: *‘A public officer has discretion wherever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action and inaction* (Davis geciteerd in Hupe en Hill 2007: 281).’ Er is dus een keuze om op de ene of de andere manier te handelen of handelen achterwege te laten.

4.2.3. *Beleidsuitvoerders of beleidsmakers?*

Maynard-Moody en Musheno beschrijven aan de hand van verhalen uit het (Amerikaanse) werkveld de manier waarop frontlijnwerkers (politieagenten, leraren en maatschappelijk werkers) werken. Hun specifieke bijdrage is niet de beschrijving van de manier waarop regels en cases worden *gematched*, maar vooral een beschrijving van de manier waarop street level bureaucrats zich een moreel en cultureel oordeel vormen over de identiteit en het karakter van cliënten en dit oordeel laten meewegen in hun handelen. Maynard-Moody en Musheno stellen dat het werk in de uitvoeringspraktijk niet door regels gestuurd wordt (rule-driven), maar wel door regels is omgeven (rule-saturated).

Wat in het werk vaak van belang is, is de spanning tussen regels en overtuigingen van frontlijnwerkers. Beleid en regels spelen daarin uiteindelijk eerder de rol van een sta-in-de-weg of mogelijk gebruiksvoorwerp dan dat ze hetgeen zijn waar hun werk om draait. Het culturele en morele oordeel dat de frontlijnwerkers vormen over hun cliënten is het belangrijkste. Ze stellen zich dus de vraag: is deze persoon het waard om geholpen te worden? Frontlijnwerkers krijgen dingen voor elkaar voor mensen, ondanks de druk die ze ervaren van regels en hoger geplaatsten. Het vermelden waard in deze context is ook een artikel van Henk Wagenaar (2004) waarin hij uitlegt hoe een uitvoerend ambtenaar van de IND haar werk doet. Wagenaar legt ons uit dat het volgen van regels geen automatisme is. Net als Maynard-Moody en Musheno constateert hij dat regels van belang zijn in hoe het werk wordt gedaan, maar ze het werk niet leiden. Hij laat ook zien hoe het werk van de ambtenaar bij de IND, en we mogen aannemen dat dit voor veel uitvoerende ambtenaren in soortgelijke posities - zoals re-

integratie en participatieprofessionals - geldt, te maken heeft met het vormen van een oordeel over een cliënt en diens casus met behulp van een reservoir aan met anderen (de cliënt zelf, collega's) gedeelde en gevalideerde praktijkkennis.

Dit inzicht veranderde het denken over de relatie tussen beleid en uitvoering. Uitvoerders maken in de praktijk ook beleid. Zij bekleden een cruciale scharnierfunctie tussen enerzijds het publiek of cliënten in de buitenwereld en anderzijds de organisatie en het achterliggende beleid. Zij nemen bindende beslissingen, ook in die gevallen waar de regels ambigue zijn of niet bij voorbaat passen op specifieke afwijkende gevallen. Daarmee ontstaan verschillende vragen: bijvoorbeeld over de wenselijke omvang van discretionaire ruimte voor uitvoerende contactambtenaren of de wijze waarop zij leren en nieuw beleid omzetten in een feitelijke handelingspraktijk.

4.2.4. Handelingsruimte en professionaliteit in een frontlijnssetting

Uit de literatuur blijkt dat de handelingsruimte van uitvoerende contactambtenaren afhangt van een aantal factoren (zie de tabel hieronder).

Waarvan is handelingsruimte afhankelijk?
<p>1. Aard van de organisatiedoelen</p> <p>Deze kan verschillende kenmerken hebben: zoals variërend in openheid of pluriformiteit waarbij een toename aan pluriformiteit bijvoorbeeld meer handelingsruimte impliceert. Brodtkin (2007) Voor het domein werk en inkomen betekent dit bijvoorbeeld concreet dat alle organisaties een hoge prioriteit zullen geven aan het uitstromen uit de uitkering en het instromen op de arbeidsmarkt. Daarnaast speelt echter ook de duurzaamheid van de plek die iemand op de arbeidsmarkt krijgt een rol evenals de wens om maatwerk te leveren waarbij de wensen en capaciteiten van de cliënt worden meegenomen.</p>
<p>2. Kenmerken van de organisatie</p> <p>De structuur van de organisatie is de tweede bron voor de ruimte. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de mate van taakdifferentiatie binnen de organisatie: een grotere specialisatie beperkt de ruimte van medewerkers omdat zij zich dan moeten beperken tot bepaalde welomschreven taken. Ook de mate waarin beslissingsbevoegdheid is gedelegeerd aan frontlijnwerkers (en daarmee de mate van hiërarchische gelaagdheid van de organisatie) zorgt voor verschillen in handelingsruimte.</p>
<p>3. Type werk</p> <p>Volgens Brodtkin (2007) zal de afwezigheid van een duidelijke technologie om organisationele inputs in outputs te verwerken de ruimte vergroten. Ook de aard van het contact met cliënten (korte termijn of lange termijn) en het continuüm van beslissingsopties dat de frontlinie ter beschikking heeft (beperkt of uitgebreid) zijn van invloed (Jewell 2007)</p>

4. Machtsrelaties tussen cliënten en frontliniewerkers

Het bevorderen van de keuze en de invloed (stem) van de cliënten versterkt potentieel de ruimte van de frontlijnwerker ten opzichte van zijn of haar organisatie, al was het alleen maar om de cliënten werkelijk de mogelijkheden te geven daarvoor (Valkenburg & Van Berkel 2007)

5. Nieuwe horizontaal georiënteerde modellen voor de provisie van diensten

Hierbij zijn heel veel verschillende actoren bij betrokken in netwerken, partnerschappen, quasi markten en co-productie (Lindsay & McQuaid 2008). Hedendaagse publieke professionals in de frontlinie participeren steeds meer in netwerken binnen de eigen organisatie en met andere organisaties, maar ook binnen de eigen professionele groep als met andere professionele groepen. Dergelijke arrangementen bieden de frontlijnwerker meer ruimte omdat niet alleen de verticale hiërarchie, maar ook de horizontale vereisten van het werk belangrijk worden.

4.2.5. Is de handelingsruimte wenselijk of onwenselijk?

In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende normatieve posities ingenomen ten aanzien van handelingsruimte. Sommige auteurs (e.g. Edwards 1982; Linder en Peters 1987) zien uitvoering idealiter als het onderschrijven van eerder geformuleerd beleid en een daaropvolgende toepassing van beslisregels. Zij grijpen vooral terug op hiërarchische coördinatiemechanismen, introductie van meer regels en richtlijnen, verantwoordingsmechanismen en transparantie bevorderende informatiesystemen om de mate van beleidsvrijheid van ambtenaren terug te dringen. Zij proberen het ideaal van de (publieke) organisatie als een (uitvoerings)machine (cf. Morgan 1986) in leven te houden. Zij zien het bestaan van discretionaire ruimte dan ook vooral als controle-lacune.

Een andere groep auteurs (bv. Ringeling 1978; Lipsky 1980; Brown 1981) ziet juist de onvermijdelijkheid en noodzaak van discretionaire ruimte in. Een overmaat aan rationele beheersingsmechanismen creëert volgens hen rigiditeit, heeft negatieve effecten op de sociale dimensie van de organisatie – met name in de verhouding tussen uitvoerders en management – en bevordert calculerend, opportunistisch en regelontwijkend gedrag. Discretionaire ruimte van uitvoerders wordt hier vooral gezien als noodzaak, als ‘haarlemmer-olie’ om de organisatie effectief te kunnen laten functioneren. Deze auteurs bezien de organisatie veelmeer als organisme in een complexe en onvoorspelbare omgeving waar regels geen panacee zijn.

4.3. Street-level bureaucrats en de kansen van discretionaire ruimte

4.3.1. Street-level bureaucrats als frontlijnwerkers

De afgelopen tien jaar is er hernieuwde interesse in het fenomeen dat Lipsky beschreef. Heden ten dagen wordt er echter meer gesproken over frontlijnwerkers dan over street level bureaucrats (Maynard-Moody en Musheno 2003; Tops en Hartman 2005; 2006; 2009; Durose 2009). In deze literatuur wordt het scheppen van ruimte voor deze ‘ambtenaren’ als een positieve ontwikkeling gezien.

Het werk van Tops en Hartman (2005; 2006; 2009) is erg betrokken op de praktijk en laat zien hoe frontlijnwerkers in steden als Amsterdam en Rotterdam in het nieuwe millennium te werk gaan. Hun werk reikt echter verder dan de praktijk van individuele professionals. Tops en Hartman betogen dat werken aan de frontlinie om een andere sturingslogica vraagt dan werken volgens een beleidsrationaliteit. Zij koppelen het werk van de frontlijnwerker aan het concept van frontlijnsturing: *‘Frontlijnsturing is de sturingspraktijk baseren op de kenmerken en de dynamiek van de kleinst mogelijke ‘handelingseenheid’ in het openbaar bestuur, namelijk de directe interactie tussen uitvoerende professionals en burgers. De kwaliteit van die directe interactie is [...] doorslaggevend voor de kwaliteit van het openbaar bestuur, tenminste voor de perceptie daarvan’* (Hartman en Tops 2006: 5). Ook schrijven zij dat “[e]r wordt uitgegaan van de directe interactie tussen burgers en frontlijnwerkers: van daaruit wordt gedacht, gehandeld, georganiseerd en gestuurd’ (Hartman en Tops 2006: 5).

Centraal bij frontlijn-activiteiten staat directe interactie, spanning, maatwerk, empathie, actiegericht optreden en het constant bevestigen van legitimiteit. Tops en Hartman noemen de frontlijnwerkers het visitekaartje van het stedelijk bestuur. Om het frontlijnwerken van de grond te krijgen is het nodig dat er bepaalde omstandigheden worden gecreëerd en elementen aanwezig zijn, die er bevorderlijk voor zijn: gevoel van urgentie, alledaagse doeners/gangmakers, mogelijkheden om aan te kunnen sluiten op de energie in wijken (waar de frontlijnwerkers actief zijn) en een dienstbare back-office. Het frontlinie werk moet echter niet door middel van reorganisaties in formele vormen worden gegoten, want dat werkt contraproductief. Ten slotte zijn bestuurlijke steun en betrokkenheid van belang voor het slagen van frontliniewerk.

Er zijn ook verschillende auteurs, bijvoorbeeld Evans en Harris (2004) en Hupe en Hill (2007), die pleiten voor een zeker pragmatisme in het denken over handelingsruimte bij de implementatie van beleid. Of discretionaire ruimte bevorderlijk is voor de implementatie van beleid en hoe zij van betekenis is voor vormen van sturing en governance zou vooral afhankelijk moeten zijn van de vraag wat werkt in welke specifieke context. Empirische studies die gelijkens vertonen met werk van re-integratie medewerkers lijken in elk geval het beeld te onderschrijven van de noodzaak hen een zekere mate van discretionaire ruimte te geven. Zo concludeerden Maynard Moody et. al. (1990) in onderzoek naar publieke instellingen die divers sociaal beleid uitvoeren reeds dat: *“delegating authority and including the perspectives of street-level workers in programmatic decisions is one realistic alternative to managerial control when the objective is to reduce the dangers of discretion. In our observations, the program with the greater street-level influence in policy processes was more successfully implemented”* (Maynard-Moody, Musheno, & Palumbo, 1990: 844-845). Zij pleiten voor dialoog aan de basis van de organisatie en een zekere empowerment voor uitvoerders om medeverantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de implementatie van beleid. Daarmee kan cruciale kennis over ‘wat werkt en wat niet’ worden aangeboord, een gevoel voor contextualiteit worden ontwikkeld en routines of een instrumentarium worden vormgegeven voor een adequate behandeling van toekomstige (afwijkende) gevallen.

Hill (2003) betoogt dat implementatie van beleid vooral vorm krijgt via horizontale afstemmingsmechanismen. Daarvoor is discretionaire ruimte noodzakelijk. Uitvoerders moeten in de praktijk al dan niet samen kunnen ‘ontdekken’ wat werkt. Daarvoor zijn relatief

ongestructureerde vormen van afstemming met collega's en groepsoverleg onontbeerlijk. Ook leren uitvoerders, al dan niet via intermediaire bronnen (denk in de sfeer van Werk en Inkomen in Nederland aan het werk van de voormalige Monitorgroep of het AKO en het BKWI) van succesvolle praktijken elders. Hill is positiever dan bijvoorbeeld Lipsky over het lerend en adaptief vermogen van uitvoerders. Wanneer uitvoerders de discretionaire ruimte krijgen om het beleid te implementeren via leer- en experimenteer gedreven mechanismen zal dat ook het beleid ten goede kunnen komen door de feedback mechanismen die hieruit ontstaan. De achterliggende beleidstheorie kan zo worden aangescherpt en bijgesteld.

4.3.2. De reflectieve en deliberatieve professional

Vandaar dat een aantal auteurs aandacht vragen voor de reflectieve practitioner (Schön 1983 en 1987; Forester 1999; Wagenaar 2001; Sennett 2008). Deze auteurs hebben niet altijd frontlijnwerkers in gedachten. De door hen beschreven professionals (e.g. architecten) opereren vaak in een setting waarin zij minder strikt onderdeel uitmaken van een achterliggende organisatie. Toch besteden wij hieraan wel enige aandacht omdat de inzichten van deze auteurs in het verlengde liggen van de roep om handelingsruimte als elementair en inherent onderdeel van frontlijnwerk bij eerder besproken auteurs zoals bijvoorbeeld Hill (2003).

De professionals waar Schön (1983; 1987) over schrijft in zijn werk over reflectieve praktijken – een architect, een psychoanalyticus, een manager, een planner en ontwerpers – krijgen dagelijks te maken met onzekerheid, complexiteit en waardeconflicten. Dit vraagt volgens Schön (1983) om een bepaalde manier van denken en doen die hij betitelt als reflectie-in-actie. Zij die daartoe in staat zijn – zgn. reflective practitioners, te vertalen als reflectieve professionals - stoppen niet om te kunnen nadenken en zijn ook niet naarstig op zoek naar een oplossing. Zij denken na over wat ze doen terwijl ze het aan het doen zijn. Zij hebben als het ware 'een conversatie met de situatie' waarmee zij zich geconfronteerd zien. Zij zijn in staat om dingen uit te proberen, te testen, in praktijksituaties en op deze manier op zoek te gaan naar antwoorden en werkbare oplossingen. Zij passen niet regels toe op standaard situaties, maar definiëren en herdefiniëren het probleem eerst een aantal keer om er meer greep op te krijgen. Het werken aan de probleem definitie is daarmee minstens zo belangrijk als het ontwerpen van de uiteindelijke oplossing. Veel van de kennis die de reflectieve professional hierbij toepast is "tacit" (niet bewust gekend) van aard. Dit sluit aan bij wat Sennett heeft opgemerkt over de kunde van de ambachtsman: "*a constant interplay between tacit knowledge and self-conscious awareness, the tacit knowledge serving as an anchor, the explicit awareness serving as critique and corrective*" (Sennett 2008: 50).

Al met al stelt Schön dat professioneel handelen vooruitkomt als er wordt geleerd van ervaringen (zie Wagenaar 2001: 233). Tegelijkertijd bepleit hij een opheffing van het artificiële onderscheid tussen problemen en oplossingen, tussen doelen en middelen, tussen denken en handelen. Een vraag die Schön moet hebben bezig gehouden (zie Schön 1983; 1987) is de vraag wat er gebeurt als aan de conversatie met de situatie daadwerkelijk meerdere mensen meedoen. Schön's architect bijvoorbeeld, worstelde vooral met het papier en de materialen waarmee en waarop gebouwd moest worden. In zijn latere werk had Schön (1987) meer aandacht voor de sociale en politieke aspecten van reflectief werk. Met name kijkend naar de manier waarop leraren en studenten zich tot elkaar verhouden kwam hij tot de conclusie dat er vormen van

wederzijdse reflectiviteit nodig zijn voor competent (goed) werk. Het werk van Schön maakt duidelijk dat reflectieve professionaliteit per definitie een sociale (groeps)activiteit is waarin vooral door vallen en opstaan, door experiment wordt geleerd.

Vele jaren later beschreef John Forester (1999) de manier van werken van de deliberatieve professional. Hij onderzocht hiervoor het werk van aansprekende planners in de Verenigde Staten, Europa en Israël. Forester geeft in zijn boek *The Deliberative Practitioner*, zoals hij het zelf verwoordt, de planners de ruimte om die verhalen te vertellen die de complexiteit en rommeligheid van het echte leven laten zien en daarbij ook een beeld schetsen van de soms tragische keuzes die hedendaagse burgers nemen. De deliberatieve professional is in een bepaald opzicht de opvolger van de reflectieve professional (cf. Wagenaar 2001). Forester vult van meet af aan de sociale en politieke dilemma's toe aan wat Schön ons al voorschotelde. De deliberatieve professional werkt hard aan het tot stand brengen en onderhouden van relaties. Het is even belangrijk om de mens te kennen als het is om haar probleem te kennen. Plannen en ontwerpen heeft in Foresters werk niet alleen meer met fysieke ruimtes te maken, maar ook met de (metaforische) ruimte die wordt geschapen voor deliberatie en argumenten. Er moet ruimte zijn om te kunnen overdenken, om verschillende alternatieven te onderzoeken en om zaken te heroverwegen. Vertrouwen vormt dan de basis voor het bekijken wat er mogelijk en onmogelijk is.

Een deliberatieve manier van werken die Forester beschrijft houdt het maken van nieuwe groepen, organisatievormen en netwerken in. Goed ontworpen kan het gevolg van deliberatieve processen zijn, dat partijen die meedoen zullen merken dat hun individuele identiteit verandert in meer collectief gedeelde opvattingen over het proces waar ze aan meedoen. Om dit goed te kunnen doen is het nodig dat professionals zich trainen in het naar elkaar luisteren. Luisteren is de meest basale vaardigheid die je hier kunt voorstellen. Deze vaardigheid is er typisch een die ook voor re-integratie en participatieprofessionals van cruciaal belang is. Het vormt de basis van eigenlijk al het werk dat dienstbaar is aan mensen. Foresters werk maakt duidelijk dat deliberatie om een passende organisatorische werkvorm vraagt (horizontaal georiënteerd) waarin de dialoog als middel tot afstemming belangrijk is.

4.3.3. De alledaagse doener in twee smaken

Een volgend type praktijkmens is met name bekend in de bestuurskunde. Wij hebben het hier over de alledaagse doener. De alledaagse doener, afkomstig uit het werk van Bang en Sorensen (1999; Bang 2005), is een type burger die haar eigen gang gaat. In de tweede helft van de jaren negentig (1996-2000) deden Bang en Sorensen in een oude arbeiderswijk in Kopenhagen onderzoek naar 'Democracy from Below' in het kader van de verschuiving van 'democratic government' naar 'democratic governance'. Zij ontdekten tijdens dit onderzoek een nieuwe personage die zij de 'everyday maker' (in het Nederlands vertaald als 'alledaagse doener') noemden (Bang en Sorensen 1999; Bang 2005). Everyday makers, die Bang en Sorensen afzetten tegen de 'expert citizens', zijn de jongeren van vandaag (Bang 2005: 166-167). Het zijn mensen die hun kostbare tijd niet wil verdoen aan de deelname in formele politieke instituties. Hun interesse in partijpolitiek is beperkt en zij willen ook geen professionele actievoerders worden. Het alledaagse doen is minder grijpbaar en gepland, ondoorzichtiger en

impulsiever (Bang 2005). Everyday makers gebruiken acht stelregels (Bang en Sorensen 1999: 336-337; Bang 2005: 169; vgl. Hendriks en Tops 2002: 24-26):

- 1) doe het zelf,
- 2) doe het waar je bent,
- 3) doe het omdat het leuk en nodig is,
- 4) doe het ad hoc en part-time,
- 5) doe het concreet eerder dan uit ideologische overweging,
- 6) doe verantwoord en met zelfvertrouwen,
- 7) doe het met tact en respect voor verschillen met anderen,
- 8) doe het samen met experts, als bondgenoot en niet als vijand

Wat we hier zien is een pragmatische manier van werken van een nieuwe generatie. De observatie van het verschijnen van dit nieuw type actieve burger is in Nederland opgepikt door Frank Hendriks en Pieter Tops (2002; 2005; zie ook Van de Wijdeven et al. 2006). Zij vertaalden in eerste instantie (Hendriks en Tops 2002) everyday maker in alledaagse doener, en gebruikten er ook de term lokale held voor. In een Engelstalige stuk in gebruikten zij later de term everyday fixer. De everyday fixer is een ondernemende figuur die belangen, agenda's en personen slim weet te koppelen (van de Wijdeven 2006: 50). Het gaat hier niet meer om protesteren tegen van alles en nog wat, maar om een productieve manier van politiek actief zijn. Wijdeven et al. (2006) geven wel een tweetal verschillen aan tussen makers en fixers: in de Nederlandse context wordt minder ad hoc geopereerd (punt 4 hierboven) en wordt er meer gebruik gemaakt van netwerken dan dat dingen zelf worden gedaan (punt 1). Dit verschil hoeft echter niet te liggen aan de Nederlandse context, maar kan evenzeer liggen aan het prototype everyday fixer dat Hendriks en Tops aandragen in de figuur van Arie Schagen.

Arie Schagen is (in 2002) de 58-jarige oprichter en directeur van BOM ReVa (Buurtontwikkelingsmaatschappij Regentes-Valkenbos) in Den Haag. Mensen als Schagen zijn onmisbaar maar wekken vaak weerstand op bij beleidsambtenaren omdat ze zich – en daar ligt volgens Hendriks en Tops (2002) zelfs de sleutel - van geldende regels en codes weinig aan lijken te trekken. Enkele zinsneden uit de beschrijvingen van Schagen laten zien over wie we het hebben: bij openbare gelegenheden weet hij de juiste taal te spreken, zonder daarbij al te veel af te doen aan zijn authenticiteit. Hij is 'praatpaal', 'spreekbuis', 'megafoon', 'boegbeeld' van de ontwikkelingsmaatschappij en 'stormram' van de wijk (2002: 23-24). Ook wordt hij 'rebel with a cause', 'ritselaar', 'positieve scharrelaar', 'bruggenbouwer', 'netwerker' en 'pragmatisch doener' met 'het hart op de goede plek' (2002: 24) genoemd. Hij is goed in 'relaties leggen' en 'enthousiasme kweken'. Zijn relaties zijn echter altijd een combinatie van 'confrontatie en coöperatie'. Hij kan projecten een 'kick-start geven', maar is minder een persoon van technische uitwerking en financiële afwikkeling. Zoals uit het hier voorafgaande mag blijken is Schagen niet zomaar een everyday maker. Het gaat hier niet om een nieuwe generatie met een andere houding. Het gaat hier om een speciaal individu die voor een groot deel zijn eigen route uitstippelt. Schagen is iemand die in zijn eentje een groot verschil maakt, hoewel hij natuurlijk niet kan zonder de mensen om hem heen zoals bijvoorbeeld de wethouder die hem 'politieke support en bestuurlijke rugdekking' verleent. Ook is er een bepaalde maatschappelijke druk – er is bij burgers de wens dat er iets gedaan wordt - en ruimte voor ondernemerschap en creativiteit in projecten (Hendriks en Tops 2002: 33-38; zie ook Van de Wijdeven 2006: 49-51). We zagen al eerder dat deze elementen ook van belang worden

geacht voor frontliniewerkers. De vraag is echter wat het kijken naar deze alledaagse doeners – immers geen professionals – ons nu oplevert aan het beeld van professionals. Hier zullen wij nog op terugkomen.

4.3.4. Best Persons in aandachtswijken

Recentelijk zijn Van de Brink, Van Hulst en De Graaf van de Universiteit van Tilburg, in samenwerking met Van de Pennen van de TU Delft, een onderzoek gestart naar wat zij best persons (en ook wel ‘exemplary practitioners’) noemen (Van Hulst et al. 2009; 2010). Zij spitsen dit toe op het verschil dat praktijkmensen kunnen maken in Nederlandse aandachtswijken. Zij vroegen zich om te beginnen af welke praktijkmensen er in de literatuur bekend zijn en wilden vervolgens weten welk type praktijkmens juist in aandachtswijken dingen voor elkaar krijgen. Door middel van een eerste onderzoeksrunde in het veld verzamelden zij 50 namen van praktijkmensen die ‘naar horen zeggen’ verschil maken (zij stuurden een scout op pad om deze mensen te vinden). Vervolgens volgden zij die groep van 50 elk een dag om er achter te komen wat de manieren van werken van die mensen is en om er achter te komen hoe deze mensen zich tot hun omgeving verhouden.

De eerste bevindingen van het onderzoek (Van Hulst et al. 2010) zijn van belang voor de vraagstelling van voorliggend onderzoek. De onderzoekers komen er achter (met name op basis van literatuur, maar bevestigd in de praktijk) dat wat een rol lijkt te spelen aan de ene kant het vermogen en de bereidheid is om je in te leven in (de situatie van) mensen die in de genoemde wijken wonen. Het gaat dan dus om empathie en engagement. Aan de andere kant is het van belang voor een waardevolle bijdrage aan aandachtswijken dat de genoemde praktijkmensen ondernemingszin aan de dag leggen. Zij zijn echter niet gericht op geldelijk gewin, maar om verbeteringen in de wijk, in het leven van de mensen aldaar, te bewerkstelligen. De combinatie van empathie/engagement aan de ene kant en ondernemingszin aan de andere kant zorgt ervoor dat succesvolle praktijkmensen in wijken zowel beter contact maken met de wijk dan veel medewerkers van reguliere instanties en tegelijkertijd dat verbindingen in en met de wijk op een concrete manier kunnen worden inzetten voor het verbeteren van de wijk. Uit de voorlopige resultaten van het empirisch onderzoek blijkt dat de best persons verbindingen leggen tussen personen, projecten en domeinen. Sommigen werken als cowboys die zonder angst de moeilijkste zaken aanpakken. Het gaat dan niet om de regels, maar om het maatschappelijk resultaat. Die cowboys hebben daar echter wel een maatje bij nodig die oppakt wat de cowboys (noodgedwongen, of door hun karakter) laten liggen: organisatorische zaken als afhandeling van documenten en lange interne vergaderingen. Wat verder ook opvalt is dat de personen die geselecteerd zijn voor het onderzoek vaak een persoonlijke geschiedenis hebben die hen drijft. Dit verklaart deels hun engagement en lijkt ervoor te zorgen dat de afstand tot de doelgroep wordt verminderd.

4.3.5. Praktijkmensen en re-integratie/participatieprofessionals

Het voorafgaande korte overzicht van het klassieke werk van Lipsky, Schön en anderen laat een opkomst zien van betrokken praktijkmensen die zich op een pragmatische manier lijken te willen inzetten voor wat zij als een goede zaak zien en van alternatieve sturingslogica's die het onderscheid beleid maken – beleid uitvoeren op een nieuwe manier ter discussie stellen. In het voorschrijden van de tijd zien we in de literatuur over praktijkmensen dat een meer

instrumentele aanpak van praktijkmensen overging in meer morele geladen manieren van werken. Het is politiek werk. Maar niet het politieke werk zoals aan de orde is in Den Haag, Brussel of Washington, maar de alledaagse politiek van het alledaagse leven in grote steden. Ook was er een overgang van professionals die met regels of materialen werken naar professionals die in eerste instantie gericht zijn op de mensen voor en met wie ze hun werk doen (en daarmee bedoelen we natuurlijk niet hun bazen). Het wordt duidelijk dat de objecten van beleid kunnen en misschien wel moeten worden betrokken in het uitvoeren ervan (een bevinding die in ook vervat is in de opkomst van interactieve beleidsvorming, zie De Graaf 2007). Dit levert ook alternatieve manieren van kijken naar het werk van professionals zoals die in de re-integratie en participatiesector.

Vertaald naar de wereld van re-integratie en participatieprofessionals houdt dit in dat het onderzoeken van problemen en het uittesten van mogelijkheden iets is waar een professional andere spelers in moet betrekken wil het goed werken.¹⁹ Kijken we door de ogen van Forester, dan denken we aan de cliënten die betrokken moeten worden. Maar even goed kan het gaan om collega's die hetzelfde werk doen. Hier raken we aan een ander deel van de literatuur die het belang van werkgemeenschappen benadrukt. Uit onderzoek naar werkpraktijken komt naar voren dat werk niet zozeer wordt gedaan door individuele praktijkmensen, maar in gemeenschappen van praktijkmensen. Julien Orr (1996; 1990) bijvoorbeeld liet zien hoe reparateurs van kopieerapparaten gebruik maken van elkaars kennis en ervaring om hun werk te doen. Hij beschrijft hoe deze technici elkaar verhalen vertelden over eerdere reparaties om er achter te komen waar het bij een huidig probleem aan zou kunnen liggen. Uit dit onderzoek en aanverwante onderzoeken van Etienne Wenger (1998) groeide het idee dat praktijkmensen als groep (als *community of practice*) als groep aan een gedeeld reservoir van kennis en kunde kan werken. Zo'n gemeenschap kan groeien

Een aantal van de in deze sectie beschreven praktijkmensen komen terug in het onderzoek van best persons. Die best persons lijken een samenballing te vormen van verschillende types. Het is maar de vraag of het type best person dat Van den Brink, Van Hulst en De Graaf onderzoeken, model zou moeten staan voor het type professionaliteit dat je re-integratie en participatieprofessionals willen of kunnen aftreffen. Het lijkt erop dat de combinatie van vaardigheden en omgang met de context die zij Van den Brink en de zijnen aantreffen redelijk uniek is. Desalniettemin zullen er zeker professionals in de re-integratie en participatie werkzaam zijn deze unieke combinatie in zich verenigen. Deze professionals worden idealiter ingezet om moeilijke zaken te behandelen, maar zouden ook kunnen worden ingezet om met nieuwe groepen te werken waarvan het nog niet duidelijk is hoe de re-integratie en participatie-sector er mee om moet gaan. Zij zouden de open-mindedness van de reflectieve praktijkmens moeten bezitten om *op zoek te gaan* naar manieren van werken i.p.v. alleen in staat te zijn manier van werken *toe te passen*.

Het is aan te bevelen om professionals die zowel engagement/empathie (die we ook aantreffen bij de deliberatieve praktijkmens) of ondernemingszin (die de alledaagse doener ook tentoonspreidt) hebben te koppelen aan professionals die meer gericht zijn op handhaving en omgekeerd. Dit lijkt ons echter alleen succesvol te kunnen worden als diverse aspecten van goed werk (engagement/empathie/ondernemingszin/handhaving) vanuit het management allen expliciet gewaardeerd worden, ten einde er geen strijd tussen maatjes ontstaat over de waarde van een bepaalde manier van werken.

Vragen die voorafgaande oproepen zijn onder meer:

- In welke mate is de combinatie van verschillende aspecten van goed werk zoals hierboven beschreven (engagement/empathie/ondernemingszin/handhaving) bij best persons momenteel al bij individuele en groepen van re-integratie en participatieprofessionals aanwezig?
- Of en hoe kunnen ‘maatjes’ de verschillende aspecten van het werk waarborgen door middel van samenwerken?
- In welke mate is de context aanwezig of moet de context gecreëerd worden die past bij het type professionals die in de organisatie werken of opgeleid worden? Met andere woorden, passen de mensen die bij de organisatie werken bij wat het werk in het huidige tijdsgewricht van ze vraagt? Bekend zijn de noodzaak van flexibiliteit in dynamische omgevingen (Burns en Stalker 1961), maar er kan ook worden gedacht aan de omstandigheden die Tops en Hartman (hierboven) beschrijven.
- Wat zouden re-integratie en participatieprofessionals verenigd in communities of practice kunnen doen om hun werk te verbeteren?

4.4. Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we het vraagstuk van de discretionaire ruimte van uitvoerende contactambtenaren besproken. De ruimte is nodig gezien de ontwikkelingen in de sector. Echter, het is de vraag of professionele ruimte mogelijk is, gezien het feit dat we hier te maken hebben met ambtenaren.

Uit dit hoofdstuk blijkt dat er twee stromingen bestaan in de wetenschappelijke literatuur.

De eerste legt vooral de nadruk op de risico's van de ruimte die er in de uitvoering bestaat en op de belemmeringen die er bestaan om die ruimte in te perken. Deze stroming legt daarmee sterk de nadruk op de garanties die de rechtsstaat aan burgers in afhankelijke posities dient te bieden. De uitvoerende contactambtenaren voeren immers de wet uit. Daar mag niet al te veel – of liefst helemaal geen enkele – willekeur bij komen kijken. Volgens deze lijnen moet de discretionaire ruimte zoveel mogelijk worden ingeperkt om deze risico's te uit te sluiten en dit zal dus leiden tot pogingen de professionaliteit van de ‘street level bureaucrat’ zoveel mogelijk te reduceren.

De tweede stroming biedt veel meer ruimte voor de uitvoerend contactambtenaar. Deze stroming past goed aan bij de context waarin de werkcoach/ klantmanager werkzaam is. Het is niet zo vreemd dat men in deze benadering veel vaker de term ‘professional’ gebruikt. Hier wordt het op een verantwoorde en resultaatgerichte manier gebruik van ruimte juist gezien als een kans. Men verwacht dat daardoor beter werk geleverd zal worden aan de frontlinie van de overheid.

Als we de literatuur over frontlijnwerk en daarvoor relevante subthema's zoals handelingsruimte of aanverwante thema's zoals de reflectieve of deliberatieve professional als uitgangspunt voor professionalisering van re-integratiewerk nemen vallen enkele zaken op:

4.4.1. De noodzaak van handelingsruimte

De handelingsruimte van frontlijnwerkers kan enerzijds door hen zelf worden aangewend als coping-strategie of ter zelfbescherming. Tegelijkertijd biedt het ook de mogelijkheid om recht te doen aan de individuele situaties van cliënten en om op creatieve manieren oplossingen te genereren. Een zekere mate van handelingsruimte is daarmee een inherent onderdeel van frontlijnwerk en ook noodzakelijk om het werk aan de frontlijn goed te kunnen doen. Daarbij hoort ook een andere sturingslogica waarin vooral de 'kleinst mogelijke handelingseenheid' (de maatwerkrelatie tussen frontlijnwerker en specifieke cliënt) als belangrijk uitgangspunt voor het handelen worden genomen naast de algemene regels. De frontlijnwerker moet tot op zekere hoogte kunnen kiezen welke regels, in welke mate dienen te worden toegepast. Professionalisering behelst in dat licht vooral een stimulering van eigenaarschap over het eigen werk en het scheppen van (organisatorische of symbolische) condities waarin die handelingsruimte ook gewaarborgd wordt, bijvoorbeeld via bestuurlijke steun en betrokkenheid of een expliciet mandaat.

4.4.2. Het belang van reflectie

Reflectie via leer- en experimenteer gedreven mechanismen is een essentieel onderdeel van de dagelijkse handelingspraktijk in de doorgaans ambigue omgevingen waarin frontlijnwerkers werkzaam zijn. Hiermee kan cruciale kennis over 'wat in de praktijk werkt en wat niet' worden aangeboord. Met die ervaringskennis ontstaat ook een belangrijk ingrediënt voor de toetsing van de achterliggende beleidstheorie achter het uit te voeren beleid. Professionalisering behelst in dat licht vooral de opgave de 'waan van de dag' niet leidend te laten zijn (bijvoorbeeld door een extreme caseload). Zij moet in balans worden gebracht met het scheppen van de gelegenheid tot reflectie.

4.4.3. De wenselijkheid van sociale en praktijk georiënteerde leerstrategieën

Leren en experimenteren hebben (in frontlijnomgevingen) vaak een sterk sociaal en groepsgericht karakter in plaats van een cognitief karakter. Voor professionalisering impliceert dit dat vooral sociaal en praktijk georiënteerde leerstrategieën bevorderd zouden moeten worden.

4.4.4. Dialoog als passend afstemmingsmechanisme

Frontlijnwerk en de daarin noodzakelijke reflectie en deliberatie in groepsverband vereisen passende werkvormen. Deze zijn vooral horizontaal georiënteerd. Hiërarchische gezagsrelaties zijn daarin minder passend dan de dialoog als middel tot afstemming. Professionalisering behelst in dit licht daarmee vooral een stimulering van intervisie en peer review.

V. Professionele ruimte in organisaties. Het debat.

5.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven hoe de opvattingen over de ruimte van de uitvoerende contactambtenaar verschoven zijn. In de Weberiaanse wereld was deze gebonden aan regels en had hij nauwelijks ruimte. Die gebondenheid hing nauw samen met de functie van de staat om rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te garanderen. Discretionaire ruimte paste daar niet goed in. Zoals beschreven is de opvatting over de ruimte van die *street level bureaucrat* veranderd. Deze is omgedoopt tot frontlijnwerker en de ruimte die hij tot zijn beschikking heeft en neemt, komt de kwaliteit van zijn werk juist ten goede. Daardoor is er meer ruimte voor een betrokken streven naar goed werk met ambachtelijke en morele kwaliteit.

In dit hoofdstuk staat de organisatie centraal als context voor professioneel handelen. De opvattingen over de organisatie zijn ook veranderd en wel in dezelfde richting. Lange tijd werd de werknemer in de organisatie gezien als een radertje in een machine die niet al te veel eigen ruimte moest krijgen. In meer recente theorieën wordt de ruimte van 'de professional' juist bezongen. Juist omdat het werk van publieke professionals, meer dan dat van de klassieke professies vorm krijgt in een bestaande organisationele context, is het belangrijk aandacht te besteden aan de organisatie.

5.2. Metaforen voor professionals in organisaties

Net zoals de aard van het werk consequenties heeft voor professionalisering, heeft 'de organisatie' veel invloed op het werk van publieke professionals. Als context van professioneel handelen is zij daar dan ook op van invloed. Een enorm aantal auteurs heeft zich beziggehouden met het verschijnsel organisatie. Een ordening van inzichten kan daardoor dan ook op vele manieren worden gemaakt. Er zijn wel duidelijke lijnen te ontdekken, maar een ordenend overzicht van inzichten blijft altijd enigszins arbitrair. Sommige auteurs kiezen er bijvoorbeeld voor studies naar het fenomeen organisatie te ordenen naar wetenschappelijke discipline, te onderscheiden scholen, gehanteerde onderzoeksmethoden of geven simpelweg een chronologisch overzicht. In dit rapport kiezen wij voor een ordening die uitgaat van een metaforische benadering. Wij sluiten in de manier van ordenen daarmee deels aan bij andere auteurs (e.g. Morgan, 2006 en Hatch, 1997). Met metaforen kan de essentie van verwante inzichten – in dit geval over de organisatie als locus voor professioneel handelen – puntig worden gevat²⁰.

In de door ons gehanteerde indeling zijn organisaties metaforisch te kenschetsen als 'machine', 'organisme', 'politiek systeem', 'cultuur', 'kameleon' of 'collage'. Professionals kunnen binnen deze metaforen over organisaties op hun beurt ook metaforisch worden gekenschetst. Achtereenvolgens worden zij door ons gezien als 'doeners', 'intermediairs', 'belanghebbenden', 'betekenisgevers', 'performers' of 'evenwichtskunstenaars'.

De professional als evenwichtskunstenaar

- postmodernisme (Lyotard, Foucault)
- poststructuralisme (Derrida)

De organisatie als collage

> jaren '90 e.v.



De organisatie als kameleon

- In search of excellence (Peters en Waterman)
- the fifth discipline (Senge)
- theory Z (Ouchi)

De professional als performer

De professional als betekenisgever

- enactment en sensemaking (Weick)
- three levels of culture (Schein)
- internalisatie (Cook en Yanow)

De organisatie als cultuur

< jaren 70 >



De organisatie als politiek systeem

- Resource Dependency (Pfeffer en Salancik)
- Neo Institutionalisme (Powell en DiMaggio)
- Populatie ecologie (Hannan en Freeman)
- Institutionele economie (Williamson)

De professional als belanghebbende

De professional als intermediair

- structurele contingentie (Lawrence en Lorsch)
- Mechanische en organische regimes (Burns en Stalker)
- human relations (Mayo)
- Revisionisten (Likert, Argyris, McGregor)
- Technologie als contingente factor (Perrow, Woodward)

De organisatie als organisme jaren 60



De organisatie als machine

jaren <±55

- legaal rationele bureaucratietheorie (Weber)
- Scientific management (Taylor)
- Administrative theory (Fayol)
- representatieve bureaucracy (Gouldner)

De professional als doener

Bovenstaande figuur geeft een grofmazige historische tijdlijn weer waarin te zien is wanneer elke metafoor als verwant geheel aan inzichten zijn opgang maakte in het wetenschappelijk denken over de organisatie als locus voor professioneel handelen.

De inzichten uit elke metafoor sluiten elkaar niet uit. Nieuwere inzichten vervangen oudere niet per se. Of inzichten relevant zijn hangt grotendeels af van de specifieke empirische context: in dit geval het werk van re-integratie medewerkers in de keten werk en inkomen. Met name de metafoor van de organisatie als organisme en de professional als intermediair en de organisatie als kameleon en de professional als performer zijn in onze ogen relevant voor het werk van re-integratie medewerkers in de keten werk en inkomen. Onderstaande tabel toont de belangrijkste verwante inzichten binnen elke metafoor. Na een korte toelichting op de vier andere metaforen zetten we de metaforen van de organisatie als organisme en kameleon, alsmede hun consequenties, in meer detail uiteen.

Metafoor	Nadruk op	Implicaties professionalisering
De machine en de doener (<jaren '55)	organisatie als gesloten systeem, cognitie, doelrationaliteit, taak-specialisatie, effectiviteit en efficiency	Professionalisering is vooral verdere taakspecialisatie. De professional zoekt de diepte in het eigen vakgebied.
Het organisme en de intermediair (jaren '60, '70 en verder)	Organisatie als open systeem, de professional als schakel tussen binnen en buiten, tussen hiërarchie en groep, tussen ratio en empathie, tussen generieke regels en contextualiteit	Professionalisering impliceert vooral verbreding van het blikveld. De professional moet zich tot meerdere werelden – nadrukkelijk ook de sociale - weten te verhouden. Een vermogen tot flexibiliteit en adaptatie wordt sterk gewaardeerd.
Het politieke systeem en de belanghebbende (jaren '70 en verder)	Strijd, conflict, macht, belang en invloed. De organisatie is pluralistisch van aard. De noodzaak zowel zakelijk als legitiem te kunnen opereren.	Professionalisering behelst het ontwikkelen van een vermogen om (politieke) belangen te herkennen en tegenstellingen werkbaar te maken
Cultuur en de betekenisgever (jaren '70 en verder)	Aandacht voor het onbewuste, de perceptie en interpretatie, waarden en normen, symbolen en artefacten, collectieve identiteit. Cultuur als organisationeel geheugen, als wegwijzer en mobilisator van organizationele actie.	Professionalisering behelst vooral internalisering. De professional maakt zich een via cultuur geconstrueerde 'organisationele toolkit' eigen om de omgeving te begrijpen en tegemoet te kunnen treden.

De kameleon en de performer (jaren '80 en verder)	Aandacht voor omgevingsdynamiek en de noodzaak van continue adaptatie en leren. Routines als onderliggende basis. Aandacht voor de noodzaak tot dialoog, experiment en groepsgeoriënteerd leren aan de basis van de organisatie	Professionalisering betekent de gestage ontwikkeling van gezelschap naar ambachtsman. Uitbreiding van het repertoire, een continu streven naar verbetering waarin zowel de diepte als de breedte wordt gezocht: generalisme via gestapelde specialisatie. Empowerment en zelfbinding
De collage en de evenwichtskunstenaar (jaren '90 en verder)	Aandacht voor fragmentatie, de organisatie als stroom van narratieven, organiseren in plaats van organisatie, vervagende grenzen tussen organisatie en omgeving. Ambiguiteit en meervoudigheid als constante	Professionalisering is het aan de dag leggen van een meervoudig reflexief vermogen, kunnen schakelen tussen ongelijksoortige vereisten, het leggen van verbanden om een werkbaar handelingspraktijk te kunnen continueren

5.2.1. De organisatie als machine en de professional als doener

Auteurs binnen de machinemetafloor delen een sterk cognitieve benadering van werk binnen organisaties. Organisaties zijn doelrationeel. Problemen kunnen worden geanalyseerd, ontleed en opgelost. Niet alleen is de organisatie zelf een logisch ontworpen construct, ook de mensen die hierin werkzaam zijn worden gezien als rationele, doelgerichte wezens die analytisch en beredeneerd te werk gaan. De keerzijde van deze benadering is een zekere veronachtzaming van de sociale dimensies van werk. Voor professionaliteit is in dit perspectief een specifieke, vaak langdurige, opleiding noodzakelijk om het werk te kunnen verrichten. Professionalisering tendert sterk naar specialisatie waarbij de professional vooral een doener is die diepte zoekt in het eigen vakgebied. (denk aan specialisten in academische ziekenhuizen).

5.2.2. De organisatie als politiek systeem en de professional als belanghebbende

In deze metafoer wordt het vermogen van organisaties om zich welbewust aan te passen aan de taakomgeving om de performance te verbeteren sterk in twijfel getrokken. Aanpassing gebeurt vooral om een zeker (deel)belang te beschermen van (groepen van) actoren binnen de organisatie. De tweede assumptie betreft dan ook het sterke politieke karakter van elke organisatie. De organisatie wordt gezien als een strijdtoneel van verschillende deelbelangen. De professional dient het pluralistische karakter van de organisatie en de onvermijdelijkheid van 'de vele bureaus' te onderkennen om daarin succesvol te kunnen opereren. De professional moet daardoor in het politieke perspectief niet alleen kunnen werken in de warme geborgenheid van de groep. Hij of zij moet ook onderdeel kunnen zijn van de koele gelegenheidscoalitie.

5.2.3. De organisatie als cultuur en de professional als betekenisgever

De focus verschuift binnen deze metafoor naar het onbewuste, naar de onuitgesproken assumpties die in elke organisatie een onderstroom vormen voor het handelen en de besluitvorming. De focus verschuift naar betekenisgeving en de symbolen van de organisatie waarmee zij zichzelf impliciet of expliciet definieert. De organisatie wordt opgevat als cultureel systeem. Cultuur schept als het ware een collectieve identiteit. Ten tweede kanaliseert cultuur individueel gedrag en vormt het een duurzame basis voor organisationeel handelen. Het faciliteert het organisationeel geheugen en maakt een collectief gedragen respons mogelijk. Cultuur helpt daarmee ambiguïteit en onzekerheid te reduceren. Voor de professional betekent dit dat cultuur een belangrijk (onbewust) hulpmiddel kan zijn in situaties van onzekerheid, bijvoorbeeld over de omgeving of de opgaven waarvoor de organisatie staat.

5.2.4. De organisatie als collage en de professional als evenwichtskunstenaar

De metafoor van de organisatie als collage is een sterk postmodern perspectief dat wij ontleen aan Hatch (1997). Het is sterk geïnspireerd door filosofen als Foucault, Lyotard en Derrida. De organisatie bestaat in deze metafoor eigenlijk niet meer als vastomlijnde entiteit. Het is alleen een samenspel van losse delen, een vaak tijdelijke samenloop van elementen waartussen samenhang wellicht niet eerder kon worden vermoed. Dit perspectief staat het meest ver af van de gedachte van de organisatie als een mono-rationeel te beheersen entiteit. Aandacht voor differentiatie en maatschappelijke en organisatorische pluriformiteit kenmerken het perspectief. Het gaat in dit perspectief dan ook meer om de kunst van het organiseren in een gefragmenteerde wereld dan om de organisatie zelf. De opgave voor de professional is er dan ook in gelegen die wereld van ongelijksoortige prikkels en divergerende eisen terug te brengen tot een werkbare handelingspraktijk. De professional is als het ware evenwichtskunstenaar in een wereld die van alle kanten aan hem of haar trekt.

5.3. Relevante organisatie-metaforen voor de re-integratie medewerker

Hoewel alle metaforen waardevolle inzichten kunnen bieden voor het werk van re-integratie medewerkers springen twee er toch uit: *de metafoor van de organisatie als organisme* (en de professional als intermediair) en *de metafoor van de organisatie als kameleon* (en de professional als performer). Dit heeft sterk te maken met de context waarin re-integratie medewerkers werkzaam zijn.

Beide perspectieven lichten we hier uitvoerig toe aan de hand van het werk van enkele toonaangevende en veelgeciteerde auteurs.

5.3.1. De organisatie als organisme en de professional als intermediair

Als tegenreactie op het naar binnen gekeerde mechanistische en blauwdruk georiënteerde machineperspectief ontstond in de loop der tijd meer aandacht voor de externe en sociale omgeving van de organisatie. In het machinale perspectief staat een vocabulaire centraal waarin termen als 'doelen', 'resultaten', 'ontwerp' en 'structuur' veelvuldig voorkomen. Een ingenieursvisie voert hierin de boventoon. Binnen het organisme perspectief verschuift de aandacht naar meer organisch klinkende concepten als 'groei', 'ontwikkeling' en 'overleven'.

Veel meer dan in het machine perspectief is de organisatie in het organisme perspectief een open en sociaal systeem. Er is meer aandacht voor informele relaties en de wisselwerking tussen organisatie en omgeving komt in de analyse centraal te staan. Er wordt daardoor niet langer gezocht naar 'one best way of organizing'. 'One size fits all' is niet langer een leidende gedachte. Het inzicht ontstaat bijvoorbeeld dat de karakteristieken van de organisatie afhankelijk zijn van de specifieke context waarin zij bestaat en de contingente omstandigheden die daar een rol in spelen. De gehanteerde of beschikbare technologie, de dynamiek van de omgeving of de diversiteit in het productpalet bepalen zo samen met andere factoren de optimale vorm van elke organisatie. We bespreken drie bekende substromingen binnen dit perspectief. De Human relations beweging, Structurele Contingentietheorie en de Sociotechniek.

5.3.1.1. De human relations beweging en het participatief management

Een eerste stroming van auteurs binnen het organisme perspectief besteedt vooral aandacht aan de sociale dimensie van de organisatie. Een belangrijke vroege auteur is Mayo (1945) die vooral het mensbeeld van de klassieke managementtheoretici bekritiseert. De mens is geen willoos werktuig van het management, maar vooral een sociaal wezen. Niet de structuur van de organisatie, maar de groep is daarom het belangrijkste object van analyse. 'Groepsdynamiek', 'informele organisatie', 'leiderschapstijlen' en 'communicatie' worden zo kernbegrippen in het gehanteerde discours van de human relations school waarvan Mayo de geestelijk vader is. Zijn werk wordt in de jaren '50 en '60 verder verfijnd door de zogenaamde 'revisionisten' (e.g. Argyris, McGregor en Likert) die ook wel worden gezien als leden van de zogenaamde 'Participative Management School'. Zij gaan er vanuit dat mensen, ook in hun professionele leven, op zoek zijn naar groei en zelfontplooiing. Daarbij besteden deze auteurs vooral aandacht aan de leefbaarheid binnen organisaties.

Voor Likert (1961) is de groepsdynamica een belangrijk onderwerp van onderzoek. De leidinggevende staat niet zozeer boven zijn ondergeschikten, maar vormt een onderdeel van een team dat gezamenlijk een prestatie moet neerzetten. Hij is in sporttermen veelmeer 'spelverdeler' of 'middenvelder' dan 'baas' en dient vooral een vermogen tot dienend of faciliterend leiderschap aan de dag te leggen om het team goed te kunnen laten functioneren. Er is in dit denken dus een duidelijke horizontalisering van gezagsverhoudingen waarneembaar. Vormen van onderlinge afstemming en de dialoog – waarin verschillende teamleden worden uitgenodigd hun eigen expertise in te brengen – worden belangrijke coördinatiemechanismen. Aangezien er in organisaties natuurlijk wel sprake is van hiërarchie en verticale verhoudingen, is het juist de manager die naast de 'horizontale' groepscommunicatie ook een open verticale communicatie moet waarborgen door als 'linking pin' te fungeren met andere lagen in de organisatie.

Ook McGregor (1966) besteedt volop aandacht aan relationele organisatieaspecten. Zijn onderscheid tussen 'Theorie-X' en 'Theorie-Y' lijkt enigszins op de nog te bespreken 'mechanische' en 'organische' regimes van Burns en Stalker. Waar in 'theorie-X' formele organisatiedoelinden bij weerstand met harde hand de kop in worden gedrukt, benadrukt 'Theorie-Y' het belang van affectieve persoonlijke relaties, mogelijkheden tot groei en een behoefte aan ontwikkeling bij organisatieleden. De organisatie kan alleen tot bloei komen als

ook de mensen daarbinnen zich kunnen ontplooiën. Het is een benadering waarin het dominante coördinatiemechanisme vooral is gericht op zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid. Men zou kunnen spreken van een noodzakelijke 'empowerment' van het individu binnen organisaties.

Argyris (1964) benadrukt het belang van 'realistisch leiderschap' in organisaties. Hierin is het cruciaal dat de spanning tussen individuele behoeften, wensen en belangen enerzijds en organisatiebelangen anderzijds, als legitiem worden beschouwd en ook werkbaar en productief worden gemaakt. Ook Argyris pleit ervoor verantwoordelijkheden laag in de organisatie te beleggen en individuele medewerkers zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid te geven. Juist het gevoel zelf meester over de situatie te kunnen zijn, spoort mensen aan zo goed mogelijk te presteren.

5.3.1.2. Structurele contingentie

Het werk van een groot aantal auteurs uit de periode rond en na 1960 (e.g. Woodward, Burns en Stalker, Perrow, Lawrence en Lorsch) kan worden gevat in een benadering of stroming die bekend is komen te staan als de 'Structurele contingentie theorie'. Ondanks verschillen tussen auteurs delen zij een belangrijk uitgangspunt: de mate waarin de karakteristieken van de organisatie aansluiten bij relevante min of meer toevallige c.q. contingente factoren – de mate van 'fit' genoemd – is bepalend voor de performance van de organisatie. Wanneer er sprake is van een slechte 'fit' leidt de performance daaronder. Wanneer er sprake is van een goede 'fit' presteert de organisatie beter. Een expliciete veronderstelling die auteurs daarbij delen is de gedachte dat organisaties in staat zijn zich aan te passen om de mate van fit te verbeteren. Welbewuste 'adaptatie' is dan ook een belangrijk kernbegrip binnen het contingentiedenken. Daarmee ontstaat tevens aandacht voor het idee van noodzakelijke strategievorming door organisaties. Niet alleen de structuur, maar de strategie is bepalend voor succes of falen. Structuur is daarmee een afgeleide van het voortdurende streven naar het waarborgen van een fit tussen organisatie en allerlei contingente factoren. Wij behandelen enkele bekende auteurs binnen dit denken.

Lawrence en Lorsch (1967) –de uiteindelijke bedenkers van de term structurele contingentie – vragen bijvoorbeeld aandacht voor de dynamiek van de omgeving. Hun onderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat organisaties die te maken hebben met veel onzekerheid of een heel gevarieerde omgeving een meer gedifferentieerde interne structuur kennen. Zo kan beter worden ingespeeld op de omgevingsdynamiek. Het creëren van 'fit' is voor Lawrence en Lorsch zo een tweevoudige opgave. Ten eerste dient de optimale organisatiestructuur een afgeleide te zijn van de omgevingskarakteristieken. Ten tweede dient de mate van interne differentiatie aan te sluiten bij de mate van complexiteit van- en onzekerheid in de omgeving, waarbij hogere complexiteit en onzekerheid om meer interne variatie vragen.

Woodward (1958) is een van de eerste auteurs die het belang van contextualiteit benadrukt in het nadenken over de meest optimale organisatievorm. In haar studie naar meer dan 100 Engelse bedrijven ontdekt ze dat de principes van de klassieke managementtheoretici lang niet altijd opgaan. Slechts organisaties waar massaproductie van een beperkt aantal producten centraal staat, zijn te beschrijven in het vocabulaire van de machinemetaphoor. Veel vaker zien

organisaties er in de praktijk heel anders uit. Woodward ontdekt dat met name de mate van technologische complexiteit en de productiewijze (maatwerk, massaproductie of procesttechnologie) bepalend zijn voor de vorm van de organisatie en daarin gehanteerde coördinatiemechanismen.

Burns en Stalker (1961) spreken op hun beurt over organische en mechanische regimes. Zij zijn vooral geïnteresseerd in het veranderings- of innovatiepotentieel van organisaties. Dat vermogen tot innovatie hangt in hun ogen deels samen met de wijze waarop binnen de organisatie wordt gecommuniceerd door verschillende afdelingen of groepen van actoren. Wanneer communicatie het besef van onderlinge afhankelijkheid en een gemeenschappelijke doelgerichtheid bevordert, stijgt het vermogen tot verandering. In contingentiejargon: het adaptief vermogen om een fit te realiseren tussen organisatie en omgeving neemt toe. Het individu ziet zichzelf in dergelijke omgevingen meer als deelgenoot in een gezamenlijke onderneming dan als betaalde werknemer die opdrachten van hogerhand uitvoert. In dergelijke organische regimes is hiërarchie overigens wel aanwezig. Het fundament daarvan wordt echter niet gevormd door een bevelsysteem, maar door gedeelde waarden en normen. Die meer organische oriëntatie heeft gevolgen voor de wijze waarop management en werknemers zich tot elkaar verhouden. Zo schrijven Lammers, Mijs en van Noort over de gezagsinvulling in het organische regime van Burns en Stalker dat: *'bij een organisch regime men de premisse laat varen dat de officieel verantwoordelijke chef zelf in alle opzichten volledig ter zake kundig moet zijn. Wel wordt aangenomen dat hij in een opzicht in zekere zin 'deskundiger' is dan anderen, namelijk in het hebben van een overzicht over de problemen op een bepaald taakgebied en in het weten welke problemen in welke volgorde door welke groep personen moeten en kunnen worden aangepakt. Met andere woorden, de specifieke deskundigheid van de hiërarchische functionaris dient te bestaan uit het signaleren van problemen en instigieren van oplossingsactiviteiten'* (Lammers, Mijs en van Noort, 2000: 149). We zien hierin dus allereerst een sterke nuancerings van de hiërarchische scheiding tussen denken en doen die zo kenmerkend is voor het denken binnen de oudere machinemetafoor. De manager blijft echter wel belangrijk als de regisseur van verandering en adaptatie. Ten tweede zien we in het werk van Burns en Stalker een erkenning van het belang van informele sociale groepsrelaties binnen de organisatie.

Het werk van Perrow (1967) draait om de mate van routinisering in organisaties. Net als Woodward ziet ook hij technologie als belangrijkste contingentiefactor. Overigens moet technologie hier ruim worden geïnterpreteerd omdat het begrip ook betrekking heeft op alle activiteiten en technieken waarmee organisatorische inputs worden omgezet in outputs. Professionals beschikken al dan niet over een vastomlijnd instrumentarium dat hen helpt inputs op een systematische manier in outputs te veranderen. Een arts beschikt bijvoorbeeld over een vaste systematiek voor het afnemen van een anamnese en het stellen van een diagnose. Daarmee kan de arts vaststellen wat er met de patiënt aan de hand is en welke remedie in elk specifiek geval het meest toepasselijk lijkt. Hoewel elke specifieke patiënt anders is, is de omgeving van de huisartsenpraktijk (of het ziekenhuis) toch relatief voorspelbaar en stabiel: patiënten komen binnen met een klacht die na het afnemen van de anamnese om een diagnose en daaropvolgende – meestal bekende – behandeling vraagt. Een dergelijk vastomlijnd instrumentarium of systematische manier van werken ontbreekt in andere omgevingen of is daar van minder nut. Voor een reclamebureau is succes afhankelijk

van elk nieuw, creatief en aansprekend idee. De mate van routinisering in een organisatie (als middel om aansluiting tussen organisatie en contingentiefactor te realiseren) is daarmee afhankelijk van de mate waarin de professional kan vertrouwen op een standaard instrumentarium, de mate waarin omgeving tot voorspelbare inputs leidt en de mate waarin de professional zelf redelijk vastomlijnde outputs kan genereren.

5.3.1.3. Sociotechniek en Integral Organization Renewal (IOR)

Een stroming die vanaf het einde van de jaren '60 opgang maakte en ook in Nederland en Scandinavische landen veel aandacht heeft gekregen, is de Sociotechniek. Nederlandse auteurs hebben belangrijke bijdragen geleverd aan de ontwikkeling van de sociotechniek. Electronicaconcern Philips experimenteerde al in de jaren zestig met door de sociotechniek geïnspireerde productiemethoden. Vanaf de jaren '70 is het Sociotechnische gedachtegoed onder andere door de Sitter (1973, 1981, 1994) doorontwikkeld tot de 'Moderne Sociotechniek'. Internationaal is zij onderdeel van de Integral Organization Renewal (IOR) stroming. Deze stroming combineert inzichten uit het machine en organisme perspectief, hoewel zij meer met het laatste perspectief kan worden geïdentificeerd. In de Sociotechniek wordt een al te dominante cognitief-rationele en ingenieursgedreven visie op organisatieontwerp namelijk als disfunctioneel beschouwd. Ook een florerend sociaal systeem dient een wezenlijk onderdeel te zijn van elke organisatie. Om die reden zoekt men in de socio-technische stroming naar een meer integrale benadering en balans tussen beide elementen. De opgave is het realiseren van 'joint-optimalization'. Zowel de techniek (e.g. het rationele beheersingsinstrumentarium) als de sociale aspecten van de organisatie dienen in samenhang te worden gezien. Daarmee wordt in deze stroming vooral getracht tot een synthese te komen van inzichten uit de tot nu toe besproken perspectieven. De belangrijkste kritiek van de Moderne Sociotechniek (MST) op de klassieke Tayloriaanse organisatie is de gedachte dat de complexiteit van veel organisaties door een ver doorgevoerde taakspecialisatie leidt tot de noodzaak om ook meer beheersingsmechanismen in te zetten. Simpel gezegd: complexiteit die door het opknippen van taken is ontstaan leidt tot onnodige en disfunctionele bureaucratie. Daarmee snijdt de Moderne Sociotechniek een thema aan dat vandaag de dag ook in de publieke sfeer nog zeer actueel is en in brede kring wordt herkend: *"Er lijkt een controlesyndroom te heersen. Controle op controle wordt gestapeld, hele torens van toezicht ontstaan"* (Frissen, 2007: 23). *"Professionals overzien het geheel niet, hebben een beperkte taak en zijn erg veel tijd kwijt aan overleg, rapportage en afstemming. Protocollen en richtlijnen worden in deze onoverzichtelijke wereld al snel keurslijven"* (Tonkens, 2008). De oplossing die door sociotechnici wordt aangedragen is het reduceren van complexiteit door taakspecialisatie te verminderen. De professional dient meer een generalist te worden dan een specialist. In plaats van veel simpele en gescheiden taken in een complex beheersingsregime kan volgens de sociotechnici veel beter worden gestreefd naar minder en complexere taken in een simpel beheersingsregime. Dit is overigens een gedachtegoed dat vanaf het midden van de jaren negentig veel breder ingang heeft gevonden in het zogenaamde Business Process Redesign (Davenport en Short, 1990) of Business Process Reengineering (Hammer, 1990; Hammer en Champy, 1993)

5.3.1.4. Consequenties van de organismemetafoor voor de professional

Welke consequenties heeft de organisme metafoor nu voor de professional en zijn of haar werk? Allereerst kan worden gezegd dat de professional door de aandacht voor contingentie

meer en meer een spilfunctie vervult tussen organisatie en de omgeving. De organisatie is een open systeem en de professional is daarin een belangrijke schakel tussen 'binnen' en 'buiten'. Ten tweede kan worden geconstateerd dat de aandacht voor de sociale aspecten van organisaties er ook voor zorgt dat de professional een meerdimensionaal karakter krijgt. Naast de kille ratio en logica worden ook het gevoelsleven van het individu de noodzaak tot zelfontplooiing en de leefbaarheid van organisaties belangrijke elementen in het denken over organisaties. De professional bevindt zich ook in dit opzicht op een snijpunt omdat hij beide werelden in zich moet kunnen verenigen. Hij moet doelrationeel kunnen handelen en oog hebben voor de sociale dimensies van het werk. Ten derde is het werk van de professional ingebed tussen de groep (horizontaal) en de hiërarchie (vertikaal).

Deze drie vereisten (kunnen fungeren als schakel tussen binnen- en buitenwereld, het vermogen zowel analytisch-rationeel als empathisch te kunnen handelen en kunnen omgaan met horizontale en verticale verhoudingen) maken de professional in dit perspectief tot een intermediair die kan schakelen en middelen tussen uiteenlopende en ongelijksoortige vereisten. Die meervoudigheid maakt de professional ook meer generalist dan specialist. Juist het vermogen om niet alleen de diepte te zoeken, maar ook de breedte van het speelveld te overzien worden in dit perspectief gewaardeerd. Het vermogen tot aanpassing en adaptatie heeft daarmee niet alleen betrekking op de organisatie als geheel maar ook vooral op de mensen die daarbinnen werkzaam zijn. De professional gedijt in dit perspectief dan ook vooral in omgevingen die hem of haar de ruimte bieden eigen verantwoordelijkheid te nemen in het belang van het bredere collectief. Relatief platte organisaties en een minimale hiërarchie zijn hierbij bevorderlijk. Die eigen verantwoordelijkheid is echter wel vrijwel altijd ingebed in een nadrukkelijk breder sociaal systeem: bijvoorbeeld de groep, de afdeling of het team. Professionals zijn geen solisten. Discretionaire ruimte is daarmee ook altijd een ruimte die tenminste deels collectief van karakter is en gepaard gaat met zelfbinding.

Met name het contingentiedenken biedt ons het inzicht dat organisaties in hun vorm en wijze van opereren moeten aansluiten bij hun omgeving om effectief te kunnen zijn. Het ontwikkelen van een structureel en pro-actief vermogen om te kunnen gaan met een dynamische omgeving lijkt noodzakelijk voor de organisaties in de keten werk en inkomen. (Dat vermogen is niet gelegen in de structuur van de organisatie, maar bij de professionals die daarin werkzaam zijn.) Dat betekent in het domein Werk en Inkomen vooral dat het vermogen tot samenwerking met de vele partijen in de omgeving belangrijk is. Niet alleen de professional - cliënt relatie staat daarin centraal. Het gaat bijvoorbeeld ook nadrukkelijk om de relatie met werkgevers, scholingsinstellingen en de markt. Niet alleen in alledaagse zin, maar ook ten aanzien van gemeenschappelijke visie ontwikkeling op (middel)lange termijn en het smeden van duurzame en productieve coalities. Een verdere verkenning van studies waarin die thematiek centraal staat zou in het licht van professionalisering van de re-integratie medewerker zeer nuttig zijn.

5.3.2. De organisatie als kameleon en de professional als performer

Het cultuurdenken vormt een belangrijke aanzet tot de verkenning van de spanning tussen continuïteit en verandering in organisaties. De cultuurmetafoor en de door ons onderscheiden metafoor van de organisatie als kameleon kennen een aanzienlijke overlap in uitgangspunten en analyse. Wij kiezen er hier voor om in het perspectief van de organisatie als kameleon

vooral accent te leggen op het thema verandering. Door de beïnvloeding van assumpties, normen en waarden, overtuigingen, taal en gebruiken kan organisationele actie worden gericht. Het inzicht ontstond daarmee, dat de opgave van organisaties die willen veranderen niet zozeer in aanpassingen van hun structuur of formele coördinatiemechanismen is gelegen. Veelmeer zou het gaan om het mobiliseren van specifieke stelsels van betekenisgeving om verandering in gang te zetten. (Een concreet voorbeeld is de wijze waarop in de Nederlandse sociale zekerheid een discours met rechtmatigheid als kernwaarde is aangevuld en vervangen door een discours waarin vooral waarde wordt gehecht aan activering. Het recht op inkomensbescherming is in de loop der jaren meer en meer een recht op werk en participatie geworden²¹).

Vanuit het cultuurperspectief ontwikkelen auteurs een gedachtegoed waarin verandering vooral gericht zou moeten zijn op een horizontalisering van (gezags)verhoudingen, versterking van procesmanagement, het smeden van netwerk en ketenrelaties, responsiviteit, openheid en een kanteling van de organisatie naar de klant. Met de aandacht voor cultuur als drager van verandering ontstond daarmee ruime aandacht voor het thema van organisationeel leren als middel om de effectiviteit, het concurrentievermogen en de flexibiliteit van organisaties blijvend te bevorderen. In de cultuurparagraaf was al te zien dat een aantal auteurs binnen die metafoor het thema leren adresseren. Binnen de metafoor van de organisatie als kameleon wordt juist dat thema verder aangezet. Het is niet verwonderlijk dat deze ideeën vooral vanaf de jaren '80 hun ingang vinden in de wetenschap en tot ver in de jaren '90 een dominante stroming blijven in het denken over organisaties. Het maatschappelijk decor waartegen deze inzichten gestalte krijgen, verandert in die jaren immers enorm. Neo liberale uitgangspunten over de vrije markt, deregulering en privatisering winnen sterk aan kracht. Globalisering en de opkomst van nieuwe economieën – eerst Japan, 20 jaar later vooral China en India – voeden de gedachte dat organisaties in een wereld van vervagende grenzen vooral flexibiliteit en innovatiekracht moeten tonen. Iets later leiden vooral de opkomst van moderne informatie- en communicatietechnologieën – niet in de laatste plaats het internet – tot een verdere roep om nieuwe manieren van organiseren. Kortom: Sterk gevoelde maatschappelijke veranderingen nopen organisaties tot meebewegen. We behandelen hier het werk van enkele bekende auteurs: Ouchi (1981), Peters en Waterman (1982) en Senge (1990). Daarnaast besteden we specifiek aandacht aan een subthema: routines als middel om te leren.

5.3.2.1. De Z-organisatie (Ouchi)

Begin jaren '80 bestaat in de Verenigde staten vooral veel aandacht voor de concurrentiekracht van Japanse bedrijven die meer en meer marktaandeel afsnoepen van hun Amerikaanse tegenhangers. Het succes van Japanse bedrijven wordt toegeschreven aan hun organisationele cultuur. Daarin zijn formele coördinatiemechanismen sterk verweven met sociale afstemmingsmechanismen: de groep – met name op de werkvloer – wordt herontdekt als essentieel element van de organisatie. Ouchi betoogt in zijn boek 'Theory Z: how American business can meet the Japanese challenge' (1981) dat Japanse organisaties vooral worden gekenmerkt door een lange termijn commitment tussen individu en organisatie. Werknemers zijn vaak hun leven lang in dienst bij een bedrijf. Daarmee wint de sociale dimensie binnen organisaties aan betekenis. De organisatie is in zekere zin een samenlevingsverband waarin

intimiteit, vertrouwen en aanspreekbaarheid belangrijke waarden zijn om de leefbaarheid daarbinnen te bevorderen. De kennis en kunde van werknemers worden gedurende een langere periode 'on the job' getraind. Niet zozeer door formele trainingsprogramma's, maar via vallen en opstaan in de concrete handelingspraktijk van alle dag. Het werken en leren in de groep speelt hierbij een cruciale rol omdat dialoog en pro-activiteit worden aangemoedigd. Daarnaast worden medewerkers aangespoord op verschillende plekken in de organisatie kennis en kunde op te doen. Men rouleert als het ware tussen verschillende afdelingen. Dit motiveert niet alleen de medewerker omdat het werk interessant blijft. Het zorgt er ook voor dat de organisatie kan vertrouwen op medewerkers die door en door zijn ingevoerd in het werk van de gehele organisatie. Alle stappen in het werkproces en alle specifieke dilemma's die daar bij horen maakt de medewerker zich eigen. De medewerker is specialist en generalist tegelijkertijd. Roulatie verkleint bovendien de kans op blijvende eilandvorming doordat de medewerker zich kan inleven in de dilemma's van andere afdelingen en bovendien een meervoudige loyaliteit ontwikkelt. Het lerend vermogen van de organisatie wordt zo via verschillende wegen bevorderd. Doordat medewerkers in de loop der tijd een breed overzicht verkrijgen van de organisatie en haar werk, ontstaat een groot potentieel aan ideeën voor verandering en een voortdurende dialoog over verbetering van het werkproces. Tegelijkertijd vertrouwt de organisatie minder op hiërarchische coördinatiemechanismen, maar op het zelfcorrigerend vermogen van de groep. Peer review, samenwerking en gezonde concurrentie tussen teams zijn belangrijke mechanismen om het werk te coördineren en de kwaliteit daarvan te bevorderen.

5.3.2.2. De zoektocht naar excellentie (Peters en Waterman)

Peters en Waterman verwonderen zich in hun boek 'In search of Excellence' (1982) aanvankelijk net als Ouchi over het succes van Japanse ondernemingen. In hun werk betogen zij echter dat ook succesvolle Amerikaanse bedrijven gedeelde kenmerken vertonen die enigszins vergelijkbaar zijn met hun Japanse concurrenten. Uiteindelijk onderscheiden ze in hun boek acht ingrediënten voor excellentie: (1) a bias for action, (2) closeness to the customer, (3) autonomy and entrepreneurship, (4) productivity through people, (5) hands on – value driven, (6) stick to the knitting, (7) simple form – lean staff, (8) simultaneous loose – tight properties. Met name dat laatste ingrediënt kan worden gezien als een overkoepelend element in hun werk. Organisaties dienen zowel maximale autonomie van hun medewerkers te faciliteren als richtinggevende kaders te geven waarbinnen die autonomie vorm kan krijgen. 'Wat' er gedaan moet worden is onderdeel van een helder gecommuniceerde strategie waarvoor zoveel mogelijk draagvlak wordt gewonnen. Dialoog daarover wordt getolereerd, verdeeldheid niet. 'Hoe' dat vervolgens moet gebeuren wordt zoveel mogelijk in handen gegeven van de creativiteit, inzet en het oplossend vermogen van de organisatieleden. De basis van de organisatie – die immers het dichtst bij de klant staat – krijgt maximale ruimte om te experimenteren, te innoveren, te vernieuwen en oplossingen te hanteren die zich in de praktijk hebben bewezen. Het samenbindend element is hierbij logischerwijs niet de hiërarchie, maar een gedeeld systeem van waarden waarin de aandacht voor detail een belangrijk element is.

5.3.2.3. De vijfde discipline (Senge)

Het werk van Senge 'The fifth discipline' (1990) is sterk doordrongen van de constatering dat de wil tot leren enerzijds is aangeboren en anderzijds vooral een sociale aangelegenheid is. Het

doel van 'de vijfde discipline' is: *"to destroy the illusion that the world is created of separate, unrelated forces. When we give up this illusion – we can build learning organizations, organizations where people continually expand their capacity to create the results they truly desire, where new and expansive patterns of thinking are nurtured, where collective aspiration is set free, and where people are continually learning how to learn together"* (Senge, 1990: 3). Om tot een lerende organisatie te komen dient volgens Senge aan 5 voorwaarden (disciplines) te worden voldaan: (1) systems thinking, (2) personal mastery, (3) mental models, (4) building shared vision en (5) team learning. De vijfde discipline is daarbij het systems thinking. Organisaties moeten voortdurend en in samenhang aandacht besteden aan de genoemde 5 disciplines om te kunnen blijven groeien, veranderen en leren. Ook bij Senge is daarmee, net als bij Ouchi en Peters en Waterman, een sterke wederkerige relatie tussen delen en het geheel, tussen individu en organisatie herkenbaar. Empowerment van het individu en een organisatie die horizontale (mentale c.q. culturele) dwarsverbanden stimuleert vullen elkaar hierbij aan.

5.3.2.4. Consequenties van de kameleonmetafoor voor de professional

Welke consequenties heeft de kameleonmetafoor nu voor de professional en zijn of haar werk? Een verbindend element tussen veel auteurs binnen deze metafoor is de gedachte dat aanpassing en leren blijvende elementen zijn van de organisationele werkelijkheid. In tegenstelling tot het thema verandering of adaptatie in eerdere besproken metaforen is verandering hier vooral dynamisch en continu van karakter. De organisatie moet als het ware continu kunnen schakelen. Om dat te kunnen, wordt vertrouwd op het vermogen van individuen en de groep waarvan ze onderdeel zijn om in beweging te komen. Daarmee zijn het leren en verandering vooral van onderop gedreven verschijnselen. Van bovenaf opgelegde verandering wordt gezien als te star, te langzaam en heeft te weinig oog voor contextuele vereisten om effectief te zijn. Juist het leren aan de basis van de organisatie, via dialoog, contact met de omgeving, experiment, imitatie en nabootsing van eerdere succesvolle praktijken worden in dit perspectief gewaardeerd.

De professional kan in dit perspectief worden gezien als performer in meerdere betekenissen van het woord. Allereerst is de professional een performer in de zin van een acteur. Hij moet verschillende rollen kunnen spelen. Het lerend vermogen van de organisatie staat of valt bij het vermogen van het individu en de groep waarvan hij deel uitmaakt – hier wellicht beter het toneelgezelschap – om een breed repertoire ten tonele te brengen waaraan constant nieuwe stukken worden toegevoegd. Ten tweede moet de professional performer zijn door prestaties te leveren. Het leren is expliciet gekoppeld aan een voortdurende verbetering van de organisationele performance. Leren is daarmee niet vrijblijvend, maar dient een duidelijk doel. Groei en autonomie brengen een verantwoordelijkheid voor de professional met zich mee te presteren naar eer en geweten. Ten derde is de professional een performer in de zin van ambachtsman. Hij of zij krijgt de ruimte om zich met elke succesvolle prestatie of geslaagd werkstuk van gezelschap te ontwikkelen tot meester in zijn of haar vak. Daarin kan de professional zowel de diepte zoeken als de breedte van de professie overzien. Het leren is binnen deze metafoor daarmee een inherent onderdeel van professionalisme geworden.

In de verschillende leertheorieën binnen het 'kameleon' perspectief op de organisatie klinkt sterk door dat de professional vooral leert via experiment, afstemming met peers en het 'kijken

in de keuken 'bij anderen, d.w.z. het leren van succesvolle praktijken elders. Traditionele cognitief en individueel georiënteerde manieren van leren lijken in de context van werk en inkomen minder belangrijk dan sociale manieren van leren. In dergelijke leertheorieën klinkt een sterke roep door tot de gelijktijdige noodzaak van discretionaire ruimte én peer review via dialoog in de werkpraktijk van alledag. Alleen dan kan de professional samen met zijn of haar peers algemene richtlijnen en regels zinvol en succesvol verbinden met de contextuele vereisten die voortvloeien uit praktijksituaties. Alleen dan kan een zekere mate van reflecterend vermogen ontstaan waarmee het leren van het individu en het aanscherpen van de beleidsassumpties voor de organisatie als geheel verder worden bevorderd. Een verdere verkenning van sociale leerstrategieën zou zeer nuttig zijn in het kader van het denken over professionalisering.

5.4. Conclusies

In onze ogen bieden de perspectieven van de professional als intermediair en als performer in die context de meeste houvast voor de professionalisering die past bij de ontwikkelingen in de re-integratiesector. Zij zijn beide sterk verbonden met concepties van de organisatie waarin verandering en aanpassing aan omgevingsdynamiek cruciale thema's zijn. In alle perspectieven klinkt dan ook de noodzaak tot flexibiliteit, lerend vermogen en horizontale afstemmingsmechanismen (met collega's en samenwerkende partners in de omgeving) door. De professional moet in al deze perspectieven kunnen schakelen tussen uiteenlopende vereisten, zich kunnen verhouden tot verschillende 'werelden' en tegelijkertijd kunnen blijven presteren. Beide perspectieven zien daarmee ook noodzaak tot een zekere balans tussen generalisme en specialisme. Hoe moeilijk dat ook is, idealiter moeten professionals zowel de breedte als de diepte kunnen zoeken.

Als we de literatuur over 'de organisatie' met name de metafoor van het organisme en de kameleon als uitgangspunt voor professionalisering van re-integratiewerk nemen, vallen enkele zaken op:

5.4.1. Omgevingsdynamiek vereist schakelend vermogen en een faciliterende organisatie

Doordat de professional in en om de organisatie in meerdere opzichten een intermediaire positie inneemt, moet hij of zij zich tot verschillende 'werelden' kunnen verhouden. Dat vereist niet alleen een goed oog en gevoel voor uiteenlopende en ongelijksoortige vereisten, het vereist ook een vermogen tot een snelle omschakeling en daarmee een zeker pragmatisme. De organisatie dient daar dan wel ruimte voor te bieden. Het kweken van eigen verantwoordelijkheid gaat gepaard met een organisationele setting waarin hiërarchisch gezag wel aanwezig is, maar vooral in faciliterende en richtinggevende zin. De organisatie moet dan ook in structurele zin tot een vehikel van professionele intermediariteit worden gemaakt. Professionalisering is in dit licht dus een ontwikkeling waarin individu en organisatie in samenhang moeten worden gezien.

5.4.2. Professionaliteit kan vooral via de basis van de organisatie worden bevorderd

Net als in de eerder besproken literatuur over frontlijnwerk, de reflectieve of deliberatieve practitioner, laat de literatuur over organisaties zien dat leren een sterk sociaal karakter heeft en idealiter aan de basis van de organisatie is ingebed in dynamische omgevingen. Juist de basis van de organisatie staat het meest direct in contact met die dynamische buitenwereld. Daar ligt dan ook een belangrijke sleutel tot het werkbaar maken van de spanningen die daaruit voortvloeien en het grijpen van kansen die zich daarin voordoen.

De keten werk en inkomen heeft veel en ingrijpende veranderingen gezien in de afgelopen decennia, zeker ook na de eeuwwisseling. Wetten werden gewijzigd, organisaties werden samengevoegd of gereorganiseerd en samenwerking tussen instanties werd in de afgelopen jaren sterk gestimuleerd. Hierbij kreeg ook de markt een rol van betekenis. Meer partijen hebben zo een aandeel gekregen in re-integratie en participatievraagstukken. Daarbij valt tevens een meer culturele omslag waar te nemen, waarin een sterke nadruk is komen te liggen op activering. Ten slotte is ook de conjunctuur zeer grillig geweest. Grote tekorten op de arbeidsmarkt rond de eeuwwisseling. Een flinke dip na het uiteenspatten van de internetzeepbel, gevolgd door aanzienlijke economische groei die gepaard ging met lage werkloosheid en ten slotte wederom een omslag door de financieel economische crisis van vandaag. Allemaal in nauwelijks 10 jaar tijd.

De context waarin re-integratie medewerkers hebben moeten werken kan dan ook als zeer dynamisch – of somberder als uitermate grillig – worden gekenschetst. Tegelijkertijd kan niet zondermeer worden verwacht dat die omgeving in de toekomst minder dynamisch van karakter zal worden. Zo zullen lange termijn trends als de vergrijzing en conjuncturele schommelingen uiteenlopende eisen blijven stellen aan de organisaties in de keten werk en inkomen en de partners waarmee zij samenwerken. Het is geenszins ondenkbaar dat de rol van de markt door de politiek opnieuw wordt gezien. Het is daarmee waarschijnlijk dat verandering en omgevingsdynamiek een ‘fact of life’ blijven voor het werk van re-integratie medewerkers. Veel waarschijnlijker dan een (imaginaire) terugkeer naar een stabiel en overzichtelijk speelveld met vastomlijnde verhoudingen.

VI. Professionaliteit: het klassieke debat

6.1. Inleiding

In dit rapport hebben we professionaliteit gedefinieerd vanuit de theorie van goed werk. Voor goed werk is een combinatie noodzakelijk van de wil tot ambachtelijk en moreel excelleren waaraan men betekenis en zelfrespect ontleent. Het is opvallend dat als professionalisering ter sprake komt, al snel allerlei 'instituties' van klassieke professionals te berde gebracht worden, zoals de beroepscode en de beroepsvereniging. Dit zijn de instituties die een invloedrijke school uit de klassieke beroepsociologie zag als de criteria voor de echte professies. Die klassieke criteria spelen nog steeds een belangrijke rol in de debatten over professionalisering. Men weet vaak echter weinig van de geschiedenis van het debat dat in de beroepsociologie is gevoerd. Er hebben vrijwel vanaf het begin twee elkaar bestrijdende scholen bestaan: het functionalisme en het interactionisme. Het debat tussen beide is al bijna een eeuw aan de gang. Het heeft echter allerm minst geleid tot overeenstemming.

6.2. Professies en de staat

Historisch gezien zijn er twee opvattingen over professionaliteit die heel verschillend zijn. Het verschil zit hem in de verhouding tot de staat.

De eerste is een sterk hiërarchische opvatting over professionaliteit, waarbij de professional stevig is gereguleerd door de staat. Hierbij kan daarom niet echt gesproken worden van zelforganisatie of zelfbestuur. Het Weberiaanse model van de ambtenaar als professional is daarvan een goed voorbeeld. De ambtenaar is dienend, neutraal, hoog opgeleid en werkt in de sterk hiërarchische organisatie die de staat is. Ook andere professies die niet binnen de staat werken, staan wel onder sterke controle van de staat. Dit is het zogenaamde corporatistische model, waar professies nauwelijks enige zelfregulering wordt gelaten.

Een geheel ander, en daar tegenover staand model is het zogenaamde *collegiale model*, waar beroepsgroepen in hoge mate zelfregulering hebben. Eeuwen geleden ontstaan, had het de volgende kenmerken:

1. Zelfbestuur van de beroepsgroep, beschouwd als een 'gemeenschap van gelijken die hetzelfde ambacht/ beroep hebben: iedereen wordt als gelijk beschouwd en heeft dezelfde rechten als anderen.
2. Vrije en vrijwillige toegang van individuen tot de beroepsorganisatie op basis van regels die de gemeenschap zichzelf heeft gegeven en die juridisch erkend zijn.
3. Men zweert een eed bij toetreding en daarmee wordt het broederlijke karakter bezegeld van de gemeenschap waar men dezelfde waarden deelt en elk zich daarvoor inzet.
4. Beslissingen worden genomen op basis van consensus binnen de groep en zelfregulering, een beroep op een autoriteit van buiten of hoger is uitgesloten.
5. In ruil voor de rechten die men als lid krijgt dient men deel te nemen aan de activiteiten en de beslissingen; men is ook verplicht het op te nemen tegen aanvallen van buiten.
6. Bestaan van een beroepscode die morele discipline impliceert, zelfbeperking van de productie en gematigdheid om te voorkomen dat er ongelijkheden gaan ontstaan.
7. De professie wordt opgevat als een persoonlijke roeping, in theorie geldig voor mannen en vrouwen en met een belangrijke religieuze betekenis: de door God gewilde weg volgen.

Dit model duldt nauwelijks enige interventie van de staat. Als er sprake is van een sterke staat, is het verzet tegen politieke macht die intervenueert en centralistisch is kenmerkend voor de geest van deze professie.

Het is tegenwoordig het tweede model dat vaak geassocieerd wordt met termen als professionaliteit, professionalisering. Men denkt dan al snel aan 'ruimte' en zelfbestuur tegenover de staat. Johnson (1995)²² heeft de sterke tegenstelling – geënt op het collegiale prototype - tussen aan de ene kant de staat en aan de andere kant de professies bestreden :
“The dominant conception of the state/profession relationship found in the sociological literature is a systematic source of serious dispute and controversy. (...) While the professions are seen as acting to maximise autonomy, the state is presented as continuously extending its apparatus of control throughout society, including over the professions” (Johnson 1995:9).

Deze onverzoenbare tegenstelling noemt hij een vergissing en geeft volgens hem een misleidend beeld, omdat het de geschiedenis voorstelt als een proces met slechts twee mogelijke uitkomsten: autonomie (van de beroepsgroep) of interventie (door de staat) (Johnson 1995:11). Johnson ziet de professies meer als een integraal onderdeel van de invloed die staten op hun burgers (zijn gaan) uitoefenen en sluit zich daarbij aan bij denkbeelden van de Franse historicus Michel Foucault. Volgens Johnson maken professies deel uit van de vorm die de staat heeft aangenomen in de moderne wereld:

“In short, the state, as the particular form that government has taken in the modern world, includes expertise, or the professions. The duality, profession/state, is eliminated” (Johnson 1995:13).

Staat en professies moeten historisch gezien niet tegenover elkaar gesteld worden:

“The establishment of the jurisdictions of professions like medicine, psychiatry, law and accountancy, were all consequent on problems of government and, as such, were, from the beginning of the nineteenth century at least, the product of government programmes and policies. Far from emerging autonomously in a period of separation between state and society, the professions were part of the process of state formation” (Johnson 1995:11).

Het is dus goed om te realiseren dat historisch gezien de relatie tussen de staat en professies ingewikkelder is dan men op het eerste gezicht zou denken. Professionaliteit wordt tegenwoordig sterk geassocieerd met 'vrijheid' (van de staat) en 'autonomie', maar daar valt wel een en ander op af te dingen. Ten eerste zijn er historisch gezien tenminste twee modellen: het corporatistische (waar de staat de professies in sterke mate reguleerde) en het collegiale (waar de professie in sterke mate zelfregulerend was). Ten tweede is er veel te zeggen voor de interpretatie dat het ontstaan van de professies in de moderne betekenis in belangrijke mate onderdeel was van het ontstaan van de moderne staat. Dat laatste blijkt ook uit het ontstaan van de moderne beroepsociologie.

6.3. Het debat over de wetenschappelijke definitie van professionaliteit

Er is al vanaf het begin van de twintigste eeuw een debat aan de gang over de vraag of professionaliteit wetenschappelijk gedefinieerd kan worden. De stroming die meent van wel heet het functionalisme. De stroming die meent van niet, het interactionisme. We bespreken beide stromingen.

6.3.1. Functionalisme

De beroepsociologie is ontstaan in Engeland en de VS als onderdeel, uitvloeisel van een poging om de sociologie te professionaliseren, toen zij tijdens de grote crisis van 1929 geconfronteerd werd met verzoeken van de regering Hoover om de ontwikkeling van de maatschappij te begrijpen en deze te helpen een adequate politiek te formuleren.

Het onderzoeksprogramma wordt gericht op de meer geprivilegieerde groepen in de samenleving. De belangstelling voor beroepsorganisaties beschouwd als 'modellen voor alle beroepen' groeit en de belangstelling aan de universiteiten voor onderzoeken naar vakbonden en de lagere klassen neemt af. Het model van 'de professional' (professional), te onderscheiden van de ondernemer en van de arbeider, ontwikkelt zich dan in die tijd razendsnel in de sociologische literatuur in de VS, Groot-Brittannië en Canada. Het functionalisme is een van de belangrijkste stromingen in de beroepsociologie die vanaf de jaren 20 tot in de jaren 60 veel wetenschappelijke vertegenwoordigers had. Het functionalisme is ontstaan en tot bloei gekomen in de Verenigde Staten. De socioloog Talcott Parsons was een van de belangrijkste vertegenwoordigers. In 1939 publiceerde hij het artikel 'The professions and the social structure'.

6.3.1.1. Professies voor morele binding

De functionalistische theorie kende een normatieve rol toe aan professionaliteit geïnspireerd door de Franse socioloog Durkheim (einde negentiende, begin twintigste eeuw). Deze zag voor de professies een belangrijke rol in de moderne samenleving. Volgens Durkheim dreigde deze uit elkaar te vallen, omdat de vanzelfsprekende traditionele verbanden kracht hadden verloren en er sprake was van een steeds sterker wordende individualisering. De professies waren de verbanden waarop hij zijn kaarten zette: tussen de staat – de sfeer van de dwang – , de markt – de sfeer van de ruil en het contract – en het gezin – de sfeer van de liefde, positioneerde hij de beroepsorganisaties/ beroepsgroepen. De staat, de markt en het gezin konden niet voor voldoende sociale cohesie zorgen. De professies hadden nadrukkelijk een morele betekenis. Zij konden een moreel verband zijn in de economie (markt) die niet vanzelfsprekend moreel was (getuige de enorme sociale kwestie aan het eind van de negentiende eeuw). De professies waren dus onder andere een morele correctie op de markt (het kapitalisme) en geschikte moderne voertuigen voor morele binding.

Durkheims invloed leidt vooral in Engeland en nog sterker in de Verenigde Staten tot de sociologische onderzoeksstroming van het functionalisme die geheel in zijn lijn een belangrijke rol toekent aan de professies.

Wat het functionalisme bindt is dat aanhangers ervan voorrang geven aan het gezichtspunt van de sociale orde en van de morele rechtvaardiging van de sociale orde; en men vraagt hoe die beide gereproduceerd kunnen worden. De professies zijn in dat kader de wezenlijke elementen van de sociale structuur en van de morele regulering ervan. Ze vervullen daar een wezenlijke functie in (vandaar de naam functionalisme).

Uitgangspunten van functionalisme:

1. De ontwikkeling, de restauratie en de organisatie als/ in professies behoort tot het hart van de ontwikkeling van moderne samenlevingen,
2. Want ze vervullen een wezenlijke functie: het creëren en in stand houden van de sociale en morele cohesie van het sociale systeem,
3. En vertegenwoordigen daarom een alternatief voor enerzijds de overheersing door de commercie, en anderzijds van de klassenstrijd.²³

6.3.1.2. Hoge verwachtingen van professies

Een vroege verschijningsvorm van het Amerikaanse functionalisme is het in 1933 in Engeland verschenen boek *The Professions* van Carr-Saunders en Wilson dat een uitwerking is van een eerder beknopter essay van Carr-Saunders alleen (1928). Op basis van een klassieke geworden definitie van een professie ('we zeggen dat een professie opkomt wanneer een afgebakend/specifiek aantal personen een specifieke techniek begint toe te passen die gebaseerd is op een gespecialiseerde opleiding'), analyseert deze systematisch de evolutie van het werk en verschillende 'werksoorten' in termen van professionalisering, te weten:

1. Een *specialisatie van diensten* te bewerkstelligen die het mogelijk maakt de cliënten nog tevredener te maken.
2. Het *creëren van beroepsorganisaties* die voor hun leden de exclusieve bevoegdheid verschaffen om cliënten en werkgevers van dienst te zijn en daarmee een scheidslijn plaatsen tussen hen en niet gekwalificeerde personen, waardoor het prestige van het werk kan groeien; dit gebeurt dan door de regels voor professioneel gedrag te definiëren en te controleren die gespecificeerd worden als 'morele codes en de professionele normen.'
3. Maar vooral het opzetten van een *specifieke opleiding* die gebaseerd is op een theoretisch systeem die het mogelijk maakt een professionele cultuur aan te leren.

Ook Carr-Saunders kent de professional een belangrijke morele rol toe in de moderne samenleving: hij sluit af met een verdediging van de 'professional' die de belichaming is van 'een alternatief voor de zakenman die alleen maar uit is op winst en een oplossing biedt voor bepaalde problemen van de commerciële organisatie'. De professies belichamen zo 'het ideaal van dienstbaarheid, gebaseerd op een adequate opleiding' en vormen 'een vooruitgang in expertise ten dienste van de democratie'.

De zeer hoge verwachtingen van de constructieve rol die professies in de moderne samenlevingen zouden gaan spelen, blijkt uit het volgende citaat van de eerde genoemde Amerikaanse socioloog Parsons:

'De ontwikkeling en het groeiende strategische belang van de 'professies' is zonder twijfel de belangrijkste verandering in het arbeidssysteem van de moderne samenlevingen. De massale opkomst van het verschijnsel 'professional complex' is van grotere betekenis - vanuit het gezichtspunt van de structurele veranderingen die de samenleving in de 20^{ste} eeuw doormaken - dan specifieke andere organisatiesoorten zoals de kapitalistische of de socialistische'.

Men verwachtte ook dat steeds meer 'beroepen' zich zouden gaan ontwikkelen tot volwaardige 'professies'.²⁴ Parsons dacht dat de ideologie van het professionalisme zich zou verspreiden in de moderne samenlevingen en steeds meer groepen van werkers er naar zouden streven erkend te worden als professies. De sociologen zouden daarbij kunnen helpen door een schema te maken hoe je een 'occupation' (gewoon werk) kan ontwikkelen tot een professie. Om dat te kunnen doen trachtte men wetmatigheden te ontdekken in de manier waarop de oudste en meest prestigieuze professies in de geschiedenis zich erkend hadden weten te krijgen als moderne professies. Belangrijkste voorbeeld: de Amerikaanse medici.

Uit een uitgebreide studie concludeerde Parsons dat professionalisering het historische proces is waardoor een activiteit ('occupation') een professie wordt omdat zij zich een universitaire studie aanmeet. Deze transformeert de empirische kennis -ontwikkeld in de praktijkervaring - in wetenschappelijke kennis. En die wetenschappelijke kennis wordt op een academische manier aangeleerd en op een formalistische manier geëvalueerd. De gespecialiseerde opleiding

dient om regels van de professie over te dragen en te reproduceren, en slaagt daarin door deze met behulp van wetenschappelijke kennis te rechtvaardigen. Dit schema van professionalisering wordt in de jaren zestig door heel veel Amerikaanse sociologen opgepakt en geperfectioneerd.²⁵

6.3.1.3. Wat is wel en wat niet een professie?

De functionalistische theorie was heel sterk bezig met het scheiden van het kaf van het koren. Men probeerde echte professies te scheiden van non-professies ('occupations'). Volgens sommigen konden de laatste zich ook ontwikkelen tot professies, volgens anderen was dat niet voor iedere 'bezigheid' weggelegd. Kortom centrale vragen van het functionalisme waren: Wat is een echte professional; wat zijn de kenmerken daarvan? wat is (nog) geen professional?

Een zeer vroege 'exponent' van het functionalisme is de Amerikaan Abraham Flexner die enorm veel heeft betekend voor het opzetten van de medische opleidingen aan universiteiten in de Verenigde Staten. Het eerste artikel waarin nagegaan werd welke beroepsgroepen wel en welke niet aanspraak zouden kunnen maken op het onderscheidende en statusverlenende etiket is zijn in 1917 verschenen artikel 'Is Social Work a Profession?'. Hieruit blijkt dat de populariteit van de termen professie en professional allerm minst nieuw is. Deze zijn vanaf het ontstaan van de term 'professional' in de VS en Engeland 'gewild' en controversieel geweest. Flexner had in 1910 een naar hem vernoemd rapport gepubliceerd dat leidde tot een ingrijpende hervorming van het Amerikaanse medisch onderwijs voor artsen. Als deskundige op het gebied van professionalisering werd hij enkele jaren daarna uitgenodigd voor een conferentie van maatschappelijk werkers om de vraag te beantwoorden of het maatschappelijk werk ook een (echte) professie was of kon worden. Hij kon het weten omdat – zoals hij zelf zei – 'law, medicine and preaching' onbetwifelbaar echte professies waren en daaruit de criteria voor een echte professie konden worden afgeleid. Het in 1917 verschenen artikel was de tekst van die lezing. In zijn artikel signaleert hij dat het begrip 'profession' tot dan toe door Jan en Alleman en in weinig onderscheidende zin gebruikt wordt. Het staat eenvoudigweg tegenover 'handel drijven':

'Almost any occupation not obviously a business is apt to classify itself as a profession. Doctors, lawyers, preachers, musicians, engineers, journalists, trained nurses, trapeze and dance masters, equestrians, and chiropodists – all speak of their profession'.

Verder staat het tegenover handwerk waar nauwelijks enige opleiding voor nodig is. Flexner zegt de vraag van de maatschappelijk werkers of zij ook voldoen aan de criteria voor een echte professie goed te begrijpen:

'Social work is interested in being recognized as a profession only if the term is limited to activities possessing these criteria. The social worker wants, I assume to be a professional, if at all, only in the sense in which the physician and the engineer are professional, and he wants to make common cause with them in defending the term against deterioration'.

Heel openhartig concludeert Flexner aan het einde van zijn lezing dat maatschappelijk werk geen professie is zoals 'medicine and engineering' dat zijn.

Flexner komt uit op zes kenmerken die echte professies onderscheiden van de amateuristische niet professies:

'Professions involve essentially intellectual operations with large individual responsibility; they derive their raw material from science and learning; this material they work up to a

practical and definite end; they possess an educationally communicable technique; they tend to self- organization; they are becoming increasingly altruistic in motivation. ’

Kortom vertaald en samengevat zijn de zes kenmerken van een echte professionals die Flexner noemde:

1. Ze opereren intellectueel met veel individuele verantwoordelijkheid.
2. Ze ontlene hun instrumenten – hun ruwe materiaal - aan de wetenschap.
3. Ze gebruiken die instrumenten om naar een praktisch en concreet doel te werken.
4. Ze hebben een techniek die via onderwijs over valt te dragen aan anderen.
5. Ze neigen naar zelf-organisatie.
6. Ze worden steeds altruïstischer in hun motivatie.

In dat laatste kenmerk is een moreel accent te vinden dat overeenkomsten vertoont met dat van Durkheim. Een nadruk op winst maken staat haaks op de geest van professionalisme (“professions may not be cultivated for mere profit”). En het motief van dienstbaarheid is een “spiritueel streven dat van binnenuit komt”, waarbij de beloning voor het werk hem zit in het streven en realiseren van ‘bovenpersoonlijke doeleinden’.

Flexner stelde dat “professions have primarily objective, intellectual, and altruistic purposes” en ook al zijn ze niet altijd vrij van het nastreven van eigenbelang ‘they hold the “ideal” of being “devoted to the promotion of larger and nobler ends than the satisfaction of individual ambitions”’. Professions hebben een erecode. Voor Flexner waren artsen ‘sociale instrumenten’ en medische opleidingen ‘public service corporations’. Daarom had geen van beide het recht om het publiek te exploiteren voor winst voor zichzelf of de eigen organisatie.²⁶

Flexner vond de apothekers, de bankiers, de loodgieters, de journalist en de maatschappelijk werkers – over wie zijn beroemde artikel ging - geen professionals. Wel professions waren in ieder geval de artsen en de ingenieurs; maar ook recht op deze titel hadden de architecten, dominees en rechters en advocaten. Buitenissig was zijn opvatting dat ook schilders, musici en literaire auteurs professionals waren.

Een andere – ook vandaag de dag nog steeds - veel geciteerde (functionalistische) poging om het kaf van het koren te scheiden is het artikel ‘The professionalization of everyone?’ van de socioloog Wilensky uit 1964. Hij geeft daarin zes criteria in een hiërarchische ordening, waarvan elke volgende steeds meer uitsluitend is dan de vorige en impliciet ook verondersteld wordt dat deze ook later ontwikkeld zijn in de geschiedenis van de professionele bezigheden (occupations professionnelles). Om erkend te worden als een professie, moet een bezigheid volgens Wilensky achtereenvolgens de volgende kenmerken verwerven:

1. In voltijd worden uitgeoefend
2. Regels hebben over hoe men zich dient te gedragen/ dient te handelen
3. Over een eigen opleiding en specialistische scholen beschikken
4. Beroepsorganisaties hebben
5. Een wettelijke bescherming van het monopolie hebben
6. Een beroepscode hebben

Volgens Wilensky kan niet elke bezigheid of werk uiteindelijk voldoen aan de ontwikkelingsseisen. De erkenning van een professioneel specialisme als universitaire discipline is voor hem, net als voor Merton, een sleutelmoment in het gehele proces en dat leidt ertoe dat niet elke activiteit geprofessionaliseerd zal kunnen worden. De ene kan het wel worden, de

andere nooit. Bepaalde groepen worden betiteld als semi-professies omdat ze (nog) niet alle kenmerken van het professionele ideaaltype delen.²⁷

Functionalisten zijn het nooit eens geworden over de criteria voor de echte professional. Een vergelijking van de geschriften van acht prominente onderzoekers uit de functionalistische school leert dat zij het van tien van de meest genoemde criteria het er slechts over 1 unaniem eens waren: gespecialiseerde kennis. Daarna kwamen intellectuele vorming en het ideaal van dienstbaarheid (genoemd door zes op de acht).²⁸

Anderen zien een iets grotere consensus. Dubar (2005) stelt dat er toch wel enige consensus is te vinden binnen het functionalisme over wat een professie is:

- Professies vormen gemeenschappen die zich verenigen rondom dezelfde waarden en dezelfde 'dienstenethiek'; men aanvaardt een gemeenschappelijke morele code.
- De professie ontleent zijn/ haar gezag aan wetenschappelijke kennis en niet uitsluitend praktische kennis. Het gaat om competenties, die technisch en wetenschappelijk gefundeerd zijn.²⁹

6.3.2. Interactionisme

Het functionalisme werd vanaf het begin bestreden door het zogenaamde interactionisme. Deze sociologische school verweet de functionalisten dat zij de ideologie van de heersende, prestigieuze professies herformuleerden tot algemene, ideale eigenschappen van 'de professie' en 'de professional'.

Het duurde niet lang voordat er de draak gestoken werd met het zoeken naar objectieve criteria voor echte professies, en met het streven dat etiket te krijgen. Zo verscheen bijvoorbeeld in 1937 het boek *Professional thief: by a professional thief* 'geannoteerd en geïnterpreteerd' door E.H. Sutherland. Dit was een polemische sociologische fictie waarin de socioloog en criminoloog Sutherland feitelijk de draak stak met de wetenschappelijke pogingen van collega-sociologen om de term 'professional' te reserveren voor een beperkt aantal hoogopgeleide en prestigieuze beroepsgroepen. In met name de Amerikaanse sociologie zijn er vanaf het begin van de twintigste eeuw uitvoerige debatten gevoerd over en onderzoeken gedaan naar wie wel en wie niet aanspraak kon maken op de 'eretitel'. In de sociologie van de beroepen is men het oneens gebleven. Aan de ene kant staat functionalistische school die in de traditie van Flexner gelooft dat het mogelijk is een onderscheid te maken tussen professies en non-professies. Aan de andere kant staat het interactionisme dat het functionalisme verwijt dat het slechts ideologie van heersende professies vertaalt in semi-wetenschap. Het interactionisme speelde zich af in de tweede School van Chicago, zoals deze zich ontwikkelt tijdens de jaren vijftig om de socioloog Everett Hughes heen. Zijn proefschrift was een onderzoek naar 'de manier waarop makelaars de zakelijke (commerciële) druk verenigen met hun eis – nieuw voor ze – dat ze de status/statuur van een professie willen krijgen'. Hughes schrijft daarop terugkijkend in 1951 over: 'Ik was die studie begonnen met het doel een antwoord te geven op de in die tijd gebruikelijke vraag 'Zijn die mensen professionals?' Maar dat was een verkeerde vraag, want het concept professie in onze samenleving is niet zozeer een beschrijvende term als wel een oordeel over waarde en prestige'. Het interactionisme legt meer de nadruk op pluraliteit, verschillen en de afstand tussen schijn en werkelijkheid. De strijd tussen functionalisme en interactionisme is nooit beslecht. Zo concludeert de Franse socioloog Claude Dubar – aanhanger van het interactionisme - in zijn boek *Sociologie des Professions* (2009): 'Er bestaat geen enkel "universeel model" van wat een professie moet zijn, geen *one best way* om professioneel werk te organiseren, geen "wetenschappelijke definitie" van wat een professionele groep is'.

6.4. Een bekeerde interactionist

Een opvallende auteur over professionalisering om dit overzicht mee af te sluiten, is de socioloog Freidson. Aanvankelijk interactionist, en fel criticaster van het functionalisme, bekeerde hij zich vanaf midden jaren negentig tot de functionalistische leer met zijn boeken *Professional Reborn. Theory, Policy and Prophecy* (1994) en *Professionalism. The Third Logic* (2001). Hij zag de controle van de professional over het eigen werk als het belangrijkste kenmerk van een professie. De koppeling van handelingsruimte aan ambachtelijke kwaliteit is een van de kernpunten van de definitie van professionaliteit door Freidson:

“[...] monopoly is essential to professionalism, which directly opposes it to the logic of competition in a free market. Freedom of judgement or discretion in performing work is also intrinsic to professionalism, which directly contradicts the managerial notion that efficiency is gained by minimizing discretion” (Freidson 2001:3).

Freidson vindt echter wel dat het een kenmerk van een professional is dat deze bereid is ook werkelijk in alle opzichten de verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van het eigen werk, ook in het belang van zijn cliënten:

“But professionals (...) should struggle for the right for themselves to exercise responsible control over both cost and the quality of the care down at the workplace, where the need of concrete people are served individually by the exercise of caring judgment. There is the crux of the matter: if professionals are really to be professionals, *they must exercise control over their own work responsibly, in their own way, and in the interest of their clients*” (Freidson 1990).

Evetts ziet in de definitie van Freidson een pragmatische waarmee goed gewerkt kan worden:

“In general, then, it no longer seems important to draw a hard definitional line between professions and occupations but, instead, to regard both as similar social forms which share many common characteristics. The operational definition of professions can be highly pragmatic. (...) Although some researchers continue to be absorbed by the problem of definition, some general conception such as ‘the occupational control of work’ (Freidson) is probably sufficient to delineate the intellectual field” (Evetts 2001).

6.5. Conclusies

Het is duidelijk dat het lange en uitputtende wetenschappelijke debat in de beroepsociologie niet heeft geleid tot een heldere definitie van professionaliteit. De twee scholen – het functionalisme en het interactionisme – zijn tegenover elkaar blijven staan.

Er zijn een aantal inzichten uit het klassieke debat relevant voor de professionalisering van binnenuit in de re-integratiesector.

Ten eerste is het opvallend dat de professionalisering van binnenuit ook in het klassieke professionaliseringsdebat een belangrijke rol is blijven spelen. In de woorden van de gezaghebbende Freidson:

‘if professionals are really to be professionals, *they must exercise control over their own work responsibly, in their own way, and in the interest of their clients*’ (Freidson 1990).

Ten tweede zijn -voor de functionalisten - professionals in veel gevallen groepen die *tussen staat en markt* in staan. In het collegiale model gaat er juist om dat professionals noch tot de staat, noch tot de markt behoren. Het is interessant vast te stellen dat de hybride professionaliteit die we in de re-integratiesector hebben aangetroffen zich ook bevindt tussen staat en markt. Dat werkcoaches en klantmanagers in dat tussengebied werkzaam zijn, doet hen meer dan vroeger lijken op de klassieke professional die figureert in het functionalisme.

Ten derde hebben beroepsgroepen volgens het functionalisme *een morele functie* in de samenleving. Ook daar is een overeenkomst met de werkcoach en de klantmanager. In ieder geval omdat zij al diegenen met een uitkering ertoe moeten aanzetten om werk te gaan zoeken. Niet alleen het doel dat zij nastreven geeft hen een morele functie, ook de manier waarop zij dat doel nastreven heeft een morele dimensie. Immers blijkt het woord coach ligt daarbij een sterke nadruk op het zo goed mogelijk in vrijwilligheid begeleiden van werklozen.

Om deze kern van professionaliteit vorm te geven en te institutionaliseren kunnen vervolgens verschillende instituties in het leven geroepen worden die daaraan vorm geven. Dit kan zich bijvoorbeeld vertalen in tenminste vier van de bekende instituties van een professie die de functionalist Wilensky opnoemt:

1. Over een eigen opleiding en specialistische scholen beschikken
2. Beroepsorganisaties hebben
3. Een wettelijke bescherming van het monopolie hebben
4. Een beroepscode hebben

Dit rijtje is vertrouwd. En het is inderdaad waar dat bijvoorbeeld de genoemde vier instituties een manier kunnen zijn om de professionele motivatie om goed werk te leveren in stand te houden en over te dragen. Tegelijkertijd moet gezegd worden dat die traditionele instituties in het dagelijks leven wel gedragen moeten blijven worden door de 'professionals'. Als er bij hen geen werkelijke 'drive' bestaat om eigenaar te zijn van hun beroepskwaliteit, dan zijn een beroepsorganisatie of een beroepscode 'lege hulzen' die niet of weinig zullen bijdragen aan goed werk.

Tegen deze achtergrond kan de literatuur over de klassieke professionaliteit misschien het beste gezien worden als een inventarisatie van mogelijke instrumenten en instituties om de professionele motivatie over te dragen, te ontwikkelen en te borgen. De functie die deze instrumenten en instituties vervullen ten behoeve van de 'professionele' motivatie om goed werk te leveren, moet echter wel blijven bestaan. De instituties moeten geen plichtmatig doel op zich worden.

De andere stroming uit de beroepsociologie het interactionisme - is ook interessant. Juist als waarschuwing tegen een fixatie op een vast rijtje instituties. Daarin heeft men zich los proberen te maken van de fixatie op bestaande en erkende instituties en professies. Die waarschuwing is recent het scherpst afgegeven door de Franse socioloog Dubar: 'Er bestaat geen enkel "universeel model" van wat een professie moet zijn, geen *one best way* om professioneel werk te organiseren, geen "wetenschappelijke definitie" van wat een professionele groep is'.

VII. Samenvatting hoofdlijnen rapport

7.1. Inleiding

Dit rapport is het verslag van een literatuuronderzoek naar professionalisering. Doel was na te gaan welke inzichten de internationale wetenschappelijke literatuur over professionaliteit en professionalisering te bieden heeft met betrekking tot beleidsuitvoerende contactambtenaren in de re-integratie. Hierbij stonden drie vragen centraal, te weten wat kunnen we verstaan onder professioneel handelen, welke aspecten van professionaliteit worden onderscheiden, en onder welke condities komt professionaliteit en professionalisering tot bloei? Deze slotbeschouwing bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt een samenvatting gegeven van de opbrengsten van het rapport. In het tweede deel worden enkele aanbevelingen gedaan richting het ministerie van SZW, opdrachtgever van dit onderzoek.

7.2. Beleidsuitvoerend ambtenaar in de re-integratie: definitie en context

De beleidsuitvoerend contactambtenaar in de re-integratiesector wordt op verschillende manieren aangeduid. De volgende benamingen zijn bijvoorbeeld te vinden: werkcoach, klantmanager, intercedent re-integratie, intaker, re-integratieconsulent.³⁰ Wij hebben in dit rapport vastgesteld dat het hierbij gaat om een specimen van een categorie ambtenaren die namens de overheid – de gehele gemeenschap – op basis van de wet de burger aanspreken op het vervullen van zijn of haar plicht. Het optreden gaat vaak om een mix van een dienstverlenende opdracht en een morele, sterk normatieve opdracht ([re-]socialisatie). Het dienstverlenende hangt samen met het (helpen) verzilveren van rechten van burgers (bijvoorbeeld het verlenen van een uitkering, het beoordelen van een aanvraag); de meer morele opdracht hangt samen met het meer of minder dwingend de burger ook wijzen op en confronteren met de plichten die hij/ zij heeft; en het helpen of zelfs dwingen om aan die plichten te voldoen. In de meeste gevallen hoort ook het opleggen van sancties tot hun bevoegdheid. In het kort hebben het soort beleidsuitvoerende ambtenaren de volgende kenmerken:

- Zij ‘handhaven’ de wet: zij voeren beleid/ regels uit en passen dit/ deze toe
- Dit kan in de praktijk betekenen dat zij aanspraken van burgers beoordelen en wel/niet honoreren; of dat zij burgers aan de wet (of regels) houden.
- Ze doen dat in direct (face to face) contact met de cliënt;
- Hun bemoeienis heeft een wettelijke basis: hun optreden en handelen is gelegitimeerd in de wet en is gebonden aan waarborgen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.
- De burger zoekt het contact niet vrijwillig op. Hij/zij heeft de ambtenaar nodig of is verplicht mee te werken/ te verschijnen. Het contact is dus zelden vrijwillig.
- Ze hebben macht over de cliënt. Ten eerste omdat zij aanvragen kunnen toewijzen of weigeren (op basis van regels); ten tweede omdat zij sancties kunnen opleggen; bijvoorbeeld door op uitkeringen te korten, kinderen uit huis te plaatsen of geweld (politie) te gebruiken. Ook dit altijd op de basis van de wet.

- Zijn naast handhaver tegelijk ook dienstverlener (denk bijvoorbeeld aan politieagenten die hulp verlenen); vergelijk de leuze van de belastingdienst 'leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker'.
- Hun handelen is niet volledig ingeperkt door regels: zij hebben discretionaire bevoegdheid – handelingsruimte – om te beslissen wat er in individuele gevallen nodig is.

Tot de klasse van beleidsuitvoerend contactambtenaar horen naast re-integratieambtenaren onder andere reclasseringswerkers, leerplichtambtenaren, gezinsvoogden, politieagenten, maatschappelijk werkers, opbouwwerkers, contactambtenaren bij de IND.

Deze categorie ambtenaren is in de wetenschappelijke theorieën ook terug te vinden onder de namen frontliniewerker of *street-level bureaucrat* – ze doen hun werk in direct contact met de burger.

7.3. De re-integratieambtenaar in een hybride omgeving

Het is de vraag of de klassieke antwoorden van toepassing zijn op de professionaliteit van de werkcoach/ klantmanager. Ten eerste gaat het oorspronkelijk niet om een bezigheid die past in de klassieke beelden van professionaliteit. Het gaat immers om een uitvoerend contactambtenaar. Toch zou je kunnen stellen dat het concept professionaliteit in de afgelopen jaren wel relevanter geworden is. De bezigheid waar we het hier over hebben is in de afgelopen jaren namelijk opgeschoven van staat naar markt. Wij hebben namelijk in dit rapport betoogd dat het werk van de re-integratiemedewerker (werkcoach) nog slechts deels voldoet aan het Weberiaanse archetype van de ambtenaar, en daarvan op belangrijke punten ook afwijkt. Bijvoorbeeld ten aanzien van de genoten handelingsruimte. In dat opzicht lijkt er een meer passende vergelijking te kunnen worden gemaakt met het archetype van de ondernemende professional zoals dat gepropageerd is door het New Public Management. De re-integratiemedewerker bevindt zich inmiddels tussen twee werelden - die van Weber en die van het New Public Management - en dat geeft zijn werk een hybride karakter.

Waar in de afgelopen decennia traditionele publieke bureaucratieën werden verzakelijkt onder invloed van het NPM is daarop recenter ook kritiek geformuleerd. In een herziene uitgave van hun standaardwerk *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2004), zien de bestuurskundigen Pollitt and Bouckaert internationaal een herwaardering ontstaan voor de Weberiaanse bureaucratie, maar dan wel met behoud van een aantal elementen van de overheidsvisie uit het New Public management. Zij noemen dit het Neo-Weberiaanse paradigma. Dit Neo-Weberiaanse paradigma vertoont in onze ogen grote gelijkenis met het feitelijke werk van re-integratieprofessionals en de hybride setting waarin dat wordt gedaan.

Weberiaanse elementen zijn dan onder andere: de herwaardering van de staat als de belangrijkste facilitator van oplossingen voor nieuwe problemen als technologische verandering, vergrijzing, globalisering; van het bestuursrecht met de belangrijke waarden van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid; van het idee van een publieke dienstverlening die gekenmerkt wordt door een bepaalde beroepseer, prestige en goede arbeidsvoorwaarden.

Daarnaast zijn er nieuwe elementen aan toegevoegd: de interne oriëntatie op bureaucratische regels is verschoven naar een naar buiten gerichte oriëntatie op de behoeftes en wensen van de burgers. Dit gebeurt niet in de eerste plaats door de inzet van marktmechanismen, maar door het scheppen van een professionele cultuur van hoogwaardige dienstverlening. Voorts wordt er anders omgegaan met de toedeling van financiële middelen. Deze wordt meer gekoppeld aan het boeken van resultaten dan aan het correct volgen van procedures. Het zal duidelijk zijn dat dit Neo-Weberiaanse model een goede omschrijving biedt van de setting waarin de frontlijnwerker in de re-integratiesector werkt. Daarmee heeft deze een hybride identiteit.

Re-integratiewerk als hybride synthese van klassieke en ondernemende professionaliteit		
	Klassieke bureaucratische professionaliteit (Weber)	Aanvullende elementen in een hybride, ondernemende conceptie van professionaliteit
motivatie van de professional	innerlijke gedrevenheid (ambtenaar)	innerlijke gedrevenheid (ondernemer)
focus in het werk	rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid	goed werk, kwaliteit, maatwerk, prestatie
verhouding van professional tot organisatie en cliënt	poortwachter, contactambtenaar	intermediair, entrepreneur, verbinder, coach, initiator
omgeving	relatief stabiel	vaker nadrukkelijk complex en in beweging
dominant gedrag	reguleren, controle, toezicht, handhaven	ook meedenken en mogelijk maken, prestaties afspreken, resultaten beoordelen uitnodigen, richting en ruimte geven, inspireren
aanspraak op deskundigheid	vooral juridisch en procedureel	vooral vakinhoudelijk en op basis van ervaring
sturing	via scheiding van functies, via hiërarchie en procedures	op samenwerking met anderen, effectiviteit en pragmatisme, targets

In het Neo-weberiaanse ideaaltipe zijn oudere elementen in de loop der tijd aangevuld met nieuwere elementen. Het soort professionaliteit dat wij aantreffen in de re-integratiesector is hybride. De werkcoaches en klantmanagers zijn aan de ene kant uitvoerende contactambtenaren met een mandaat die aan de frontlijn van de rechtsstaat werken; aan de andere kant hebben ze ondernemende trekken. Wat kan 'professionalisering' van deze specifieke beroepsgroep betekenen?

7.4. Wat is professionaliteit?

Onder 'professionaliteit' wordt over het algemeen verstaan 'je werk goed willen doen', 'weten wat je doet' of 'staan voor goed werk'. De eigenlijke kern van het professionele leven is goed te zijn in je werk, maar vooral ook om te blijven streven om steeds beter te worden in wat je

doet. Het gaat om een specifiek soort motivatie. Het permanente streven naar kwaliteitsverbetering als doel op zich als grondslag voor eigenwaarde is een van de belangrijkste drijfveren van de vakman of professional: het steeds beter willen worden in een complexe vaardigheid.

In lijn met de bevindingen van het Amerikaanse Good Work Project stellen wij dat goed werk aan drie kenmerken voldoet: voor degene die het uitvoert is het betekenisvol, men kan zijn/haar betrokkenheid erin kwijt (1.*Engagement*); het voldoet ambachtelijk (2.*Excellence*) en moreel (3.*Ethical*) aan hoge maatstaven. Het gaat om werken naar 'eer en geweten'.

Zo wordt ook meteen duidelijk dat goed werk met eigenaarschap samenhangt: degene die werkt wil zoveel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van zijn/haar werk (betrokkenheid).

De drijfveer van professionals om te excelleren als doel op zich verdwijnt echter vaak uit het zicht. Dat komt doordat de professional niet de enige is die over de kwaliteitsmaatstaven van goed werk gaat. Wanneer hij bijvoorbeeld met zijn product of dienst geld wil verdienen, krijgt hij onvermijdelijk met anderen te maken: klanten, patiënten, de organisatie waar hij/zij voor werkt, financiers etc. Dan zullen zijn eigen kwaliteitsmaatstaven erkend moeten worden door die anderen. Deze overstap uit de binnenwereld van eigenwaarde naar de buitenwereld van 'marktwaarde' brengt allerlei andere motieven in het spel die te maken hebben met erkenning van hem en zijn werk door anderen.

Het proces van erkenning door anderen kan beschreven worden als een beweging van binnen naar buiten en komt in twee stappen tot stand. De eerste stap brengt de professional naar een gebied tussen de binnen- en buitenwereld. Het openlijk trots zijn op zijn werk, plaatst hem in dat tussengebied. Trots is het zelfbewust, in het openbaar uitkomen voor een prestatie of eigenschap van jezelf of van iets of iemand die je tot 'jezelf' rekent, omdat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient. Daarbij ben je erop uit dat anderen je positieve waardering van dat 'eigene' op zijn minst zullen respecteren, of – nog sterker – delen. Deze trots is een kunst, omdat het mogelijk is dat je appel op anderen niet beantwoord wordt.

De eer gaat vervolgens een rol spelen wanneer de individuele professional nog verder naar buiten treedt en hij de maatschappelijke realiteit in gaat. Eer is sterk gericht op de erkenning door anderen. 'Eer' is van toepassing als een ik hoge eisen aan zijn eigen doen en laten stelt, om in de ogen van zichzelf en anderen iets voor te stellen. Eer is in tegenstelling tot trots een ingespannen streven. Ook hier is sprake van een nauwe relatie tussen zelfrespect en respect (van anderen). Vaak gaat het hierbij om het voldoen aan hoge normen die door je zelf en de groep waar je bij hoort tot maat zijn verklaard.

Op de wil om ook moreel te excelleren is dezelfde fasering van toepassing als op het ambachtelijk excelleren: zelfrespect kan opgebouwd worden van eigenwaarde, naar beroepstrots en uiteindelijk sociaal vorm krijgen in beroepseer.

De motivatie om goed werk te verrichten is bepalend voor professionaliteit. Volgens de inzichten uit het Good Work Project hangt de kracht van die motivatie bepaald niet uitsluitend af van de individuele professional, maar ook voor een belangrijk deel van de omgeving waarin hij zijn werk doet.

De hypothese van dit rapport is dat door de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de re-integratiesector het belang van professionele motivatie sterk is toegenomen. In de sector is de complexiteit van het werk vermoedelijk sterk toegenomen. Daarbij kreeg de noodzaak tot intrinsieke motivatie van de professionals meer gewicht. Ten slotte werd de organisatie-omgeving minder eenduidig, door bijvoorbeeld hybridisering en verandering als constant gegeven. Door het samengaan van deze drie ontwikkelingen namen dilemma's, spanningen en onduidelijkheden in het werk van publieke re-integratie en professionals toe. Succesvol opereren is in dergelijke situaties in hoge mate afhankelijk van eigenaarschap over het eigen werk, vormen van zelfbinding en ontwikkeling van zelfrespect.

De professionalisering 'van binnenuit' is aan de orde wanneer de 'professionals' of beroepsgroep zelf streeft naar kwaliteitsverbetering en daarvoor ruimte vraagt.

Hoofdpijn daarbij is dat het belangrijkste kenmerk van professionalisering is dat degene die het werk doet zich eigenaar voelt en zich verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit ervan. Dat is ook de belangrijkste reden waarom hij/ zij ruimte nodig heeft en ook 'verdient'. Die komt de kwaliteit van het werk ten goede.

Hoe kan de professionalisering van binnenuit in de re-integratiesector het beste gestimuleerd worden? Naar antwoorden op die vraag hebben we gezocht in drie hoofdstukken. Achtereenvolgens hebben we aanknopingspunten gezocht in:

- het debat over de professionele ruimte van de uitvoerend contactambtenaar
- het debat over professionele ruimte in organisaties
- het klassieke debat over professionaliteit

7.5. Aanknopingspunten in debat over ruimte van uitvoerende contactambtenaren

Ten aanzien van de professionele ruimte van de uitvoerend contactambtenaar blijken twee hoofdstromingen te bestaan in de wetenschappelijke literatuur. Beide stromingen hebben hun sterke en zwakke kanten, gezien vanuit onze definitie.

De eerste stroming gaat over 'street level bureaucrats' en legt vooral de nadruk op de risico's van de ruimte die er in de uitvoering bestaat en op de belemmeringen die er bestaan om die ruimte in te perken. Deze stroming legt daarmee sterk de nadruk op de garanties die de rechtsstaat aan burgers in afhankelijke posities dient te bieden. De uitvoerende contactambtenaren voeren immers de wet uit. Daar mag niet al te veel – of liefst helemaal geen enkele - willekeur bij komen kijken.

De tweede stroming - waarin men spreekt over frontlijnwerkers - biedt veel meer ruimte voor de uitvoerend contactambtenaar. Het is niet zo vreemd dat men in deze benadering veel vaker de term 'professional' gebruikt. Hier wordt het op een verantwoorde en resultaatgerichte manier gebruik van ruimte juist gezien als een kans. Men verwacht dat daardoor beter werk geleverd zal worden aan de frontlinie van de overheid.

Als we de literatuur over frontlijnwerk en daarvoor relevante subthema's zoals handelingsruimte of aanverwante thema's zoals de reflectieve of deliberatieve professional als uitgangspunt voor professionalisering van re-integratiewerk nemen vallen enkele zaken op:

De noodzaak van handelingsruimte

De handelingsruimte van frontlijnwerkers kan enerzijds door hen zelf worden aangewend als copingstrategie of ter zelfbescherming. Tegelijkertijd biedt het ook de mogelijkheid om recht te doen aan de individuele situaties van cliënten en om op creatieve manieren oplossingen te genereren. Een zekere mate van handelingsruimte is daarmee een inherent onderdeel van frontlijnwerk en ook noodzakelijk om het werk aan de frontlijn goed te kunnen doen. Daarbij hoort ook een andere sturingslogica waarin vooral de 'kleinst mogelijke handelingseenheid' (de maatwerkrelatie tussen frontlijnwerker en specifieke cliënt) als belangrijk uitgangspunt voor het handelen worden genomen naast de algemene regels. De frontlijnwerker moet tot op zekere hoogte kunnen kiezen welke regels, in welke mate dienen te worden toegepast. Professionalisering behelst in dat licht vooral een stimulering van eigenaarschap over het eigen werk en het scheppen van (organisatorische of symbolische) condities waarin die handelingsruimte ook gewaarborgd wordt, bijvoorbeeld via bestuurlijke steun en betrokkenheid of een expliciet mandaat.

Het belang van reflectie

Leren door te experimenteren is een essentieel onderdeel van de dagelijkse handelingspraktijk in de doorgaans ambigue omgevingen waarin frontlijnwerkers werkzaam zijn. Hiermee kan cruciale kennis over 'wat in de praktijk werkt en wat niet' worden aangeboord. Met die ervaringskennis ontstaat ook een belangrijk ingrediënt voor de toetsing van de achterliggende beleidstheorie achter het uit te voeren beleid. Professionalisering behelst in dat licht vooral de opgave de 'waan van de dag' niet leidend te laten zijn (bijvoorbeeld door een extreme caseload). Zij moet in balans worden gebracht met het scheppen van de gelegenheid tot reflectie.

De wenselijkheid van sociale en praktijk georiënteerde leerstrategieën

Leren en experimenteren hebben (in frontlijnomgevingen) vaak een sterk sociaal en groepsgericht karakter in plaats van een cognitief karakter. Voor professionalisering impliceert dit dat vooral sociaal en praktijk georiënteerde leerstrategieën bevorderd zouden moeten worden.

Dialoog als passend afstemmingsmechanisme

Frontlijnwerk en de daarin noodzakelijke reflectie en deliberatie in groepsverband vereisen passende werkvormen. Deze zijn vooral horizontaal georiënteerd. Hiërarchische gezagsrelaties zijn daarin minder passend dan de dialoog als middel tot afstemming. Professionalisering behelst in dit licht daarmee vooral een stimulering van intervisie en peer review.

7.6. Aanknopingspunten in debat over professionals in organisaties

In de literatuur over professionals in organisaties zijn twee metaforen te vinden die relevant zijn voor de positie en situatie van de werkcoaches en klantmanagers: de professional als intermediair en de professional als performer. We bespreken deze achtereenvolgens.

De organisatie als organisme en de professional als intermediair

In deze visie is de organisatie een open systeem en de professional is daarin een belangrijke schakel tussen 'binnen' en 'buiten'. De aandacht voor de sociale aspecten van organisaties zorgt ervoor dat de professional een meerdimensionaal karakter krijgt. Naast de kille ratio en logica worden ook het gevoelsleven van het individu de noodzaak tot zelfontplooiing en de leefbaarheid van organisaties belangrijke elementen in het denken over organisaties. De professional bevindt zich ook in dit opzicht op een snijpunt omdat hij beide werelden in zich moet kunnen verenigen. Hij moet doelrationeel kunnen handelen en oog hebben voor de sociale dimensies van het werk. Ten derde is het werk van de professional ingebed tussen de groep (horizontaal) en de hiërarchie (vertikaal).

Deze drie vereisten (kunnen fungeren als schakel tussen binnen- en buitenwereld, het vermogen zowel analytisch-rationeel als empathisch te kunnen handelen en kunnen omgaan met horizontale en verticale verhoudingen) maken de professional in dit perspectief tot een intermediair die kan schakelen en middelen tussen uiteenlopende en ongelijksoortige vereisten. Die meervoudigheid maakt de professional ook meer generalist dan specialist. Juist het vermogen om niet alleen de diepte te zoeken, maar ook de breedte van het speelveld te overzien worden in dit perspectief gewaardeerd. Het vermogen tot aanpassing en adaptatie heeft daarmee niet alleen betrekking op de organisatie als geheel maar ook vooral op de mensen die daarbinnen werkzaam zijn. De professional gedijt in dit perspectief dan ook vooral in omgevingen die hem of haar de ruimte bieden eigen verantwoordelijkheid te nemen in het belang van het bredere collectief. Relatief platte organisaties en een minimale hiërarchie zijn hierbij bevorderlijk. Die eigen verantwoordelijkheid is echter wel vrijwel altijd ingebed in een nadrukkelijk breder sociaal systeem: bijvoorbeeld de groep, de afdeling of het team. Professionals zijn geen solisten. Discretionaire ruimte is daarmee ook altijd een ruimte die tenminste deels collectief van karakter is en gepaard gaat met zelfbinding.

Met name het contingentiedenken biedt ons het inzicht dat organisaties in hun vorm en wijze van opereren moeten aansluiten bij hun omgeving om effectief te kunnen zijn. Het ontwikkelen van een structureel en pro-actief vermogen om te kunnen gaan met een dynamische omgeving lijkt noodzakelijk voor de organisaties in de keten werk en inkomen. Dat vermogen is niet gelegen in de structuur van de organisatie, maar bij de professionals die daarin werkzaam zijn. Dat betekent in het domein Werk en Inkomen vooral dat het vermogen tot samenwerking met de vele partijen in de omgeving belangrijk is. Niet alleen de professional - cliënt relatie staat daarin centraal. Het gaat bijvoorbeeld ook nadrukkelijk om de relatie met werkgevers, scholingsinstellingen en de markt. Niet alleen in alledaagse zin, maar ook ten aanzien van gemeenschappelijke visie ontwikkeling op (middel)lange termijn en het smeden van duurzame en productieve coalities. Een verdere verkenning van studies waarin die thematiek centraal staat zou in het licht van professionalisering van de re-integratie medewerker zeer nuttig zijn.

De organisatie als kameleon en de professional als performer

Welke consequenties heeft de kameleonmetafoor nu voor de professional en zijn of haar werk? Een verbindend element tussen veel auteurs binnen deze metafoor is de gedachte dat aanpassing en leren blijvende elementen zijn van de organisationele werkelijkheid. In tegenstelling tot het thema verandering of adaptatie in eerdere besproken metaforen is verandering hier vooral dynamisch en continu van karakter. De organisatie moet als het ware continu kunnen schakelen. Om dat te kunnen, wordt vertrouwd op het vermogen van individuen en de groep waarvan ze onderdeel zijn om in beweging te komen. Daarmee zijn het leren en verandering vooral van onderop gedreven verschijnselen. Van bovenaf opgelegde verandering wordt gezien als te star, te langzaam en heeft te weinig oog voor contextuele vereisten om effectief te zijn. Juist het leren aan de basis van de organisatie, via dialoog, contact met de omgeving, experiment, imitatie en nabootsing van eerdere succesvolle praktijken worden in dit perspectief gewaardeerd.

De professional kan in dit perspectief worden gezien als performer in meerdere betekenissen van het woord. Allereerst is de professional een performer in de zin van een acteur. Hij moet verschillende rollen kunnen spelen. Het lerend vermogen van de organisatie staat of valt bij het vermogen van het individu en de groep waarvan hij deel uitmaakt – hier wellicht beter het toneelgezelschap – om een breed repertoire ten tonele te brengen waaraan constant nieuwe stukken worden toegevoegd. Ten tweede moet de professional performer zijn door prestaties te leveren. Het leren is expliciet gekoppeld aan een voortdurende verbetering van de organisationele performance. Leren is daarmee niet vrijblijvend, maar dient een duidelijk doel. Groei en autonomie brengen een verantwoordelijkheid voor de professional met zich mee te presteren naar eer en geweten. Ten derde is de professional een performer in de zin van ambachtsman. Hij of zij krijgt de ruimte om zich met elke succesvolle prestatie of geslaagd werkstuk van gezelschap te ontwikkelen tot meester in zijn of haar vak. Daarin kan de professional zowel de diepte zoeken als de breedte van de professie overzien. Het leren is binnen deze metafoor daarmee een inherent onderdeel van professionalisme geworden.

In de verschillende leertheorieën binnen het ‘kameleon’ perspectief op de organisatie klinkt sterk door dat de professional vooral leert via experiment, afstemming met peers en het ‘kijken in de keuken’ bij anderen, d.w.z. het leren van succesvolle praktijken elders. Traditionele cognitief en individueel georiënteerde manieren van leren lijken in de context van werk en inkomen minder belangrijk dan sociale manieren van leren. In dergelijke leertheorieën klinkt een sterke roep door tot de gelijktijdige noodzaak van discretionaire ruimte én peer review via dialoog in de werkpraktijk van alledag. Alleen dan kan de professional samen met zijn of haar peers algemene richtlijnen en regels zinvol en succesvol verbinden met de contextuele vereisten die voortvloeien uit praktijksituaties. Alleen dan kan een zekere mate van reflecterend vermogen ontstaan waarmee het leren van het individu en het aanscherpen van de beleidsassumpties voor de organisatie als geheel verder worden bevorderd. Een verdere verkenning van sociale leerstrategieën zou zeer nuttig zijn in het kader van het denken over professionalisering.

In onze ogen bieden de perspectieven van de professional als intermediair en als performer in die context de meeste houvast voor professionalisering. Zij zijn beide sterk verbonden met concepties van de organisatie waarin verandering en aanpassing aan omgevingsdynamiek cruciale thema's zijn. In alle perspectieven klinkt dan ook de noodzaak tot flexibiliteit, lerend vermogen en horizontale afstemmingsmechanismen (met collega's en samenwerkende partners in de omgeving) door. De professional moet in al deze perspectieven kunnen schakelen tussen uiteenlopende vereisten, zich kunnen verhouden tot verschillende 'werelden' en tegelijkertijd kunnen blijven presteren. Beide perspectieven zien daarmee ook noodzaak tot een zekere balans tussen generalisme en specialisme. Hoe moeilijk dat ook is, idealiter moeten professionals zowel de breedte als de diepte kunnen zoeken.

Als we de literatuur over 'de organisatie' met name de metafoor van het organisme en de kameleon als uitgangspunt voor professionalisering van re-integratiewerk nemen, vallen enkele zaken op:

Omgevingsdynamiek vereist schakelend vermogen en een faciliterende organisatie

Doordat de professional in en om de organisatie in meerdere opzichten een intermediaire positie inneemt, moet hij of zij zich tot verschillende 'werelden' kunnen verhouden. Dat vereist niet alleen een goed oog en gevoel voor uiteenlopende en ongelijksoortige vereisten, het vereist ook een vermogen tot een snelle omschakeling en daarmee een zeker pragmatisme. De organisatie dient daar dan wel ruimte voor te bieden. Het kweken van eigen verantwoordelijkheid gaat gepaard met een organisationele setting waarin hiërarchisch gezag wel aanwezig is, maar vooral in faciliterende en richtinggevende zin. De organisatie moet dan ook in structurele zin tot een vehikel van professionele intermediariteit worden gemaakt. Professionalisering is in dit licht dus een ontwikkeling waarin individu en organisatie in samenhang moeten worden gezien.

Professionaliteit kan vooral via de basis van de organisatie worden bevorderd

Net als in de eerder besproken literatuur over frontlijnwerk, de reflectieve of deliberatieve practitioner, laat de literatuur over organisaties zien dat leren een sterk sociaal karakter heeft en idealiter aan de basis van de organisatie is ingebed in dynamische omgevingen. Juist de basis van de organisatie staat het meest direct in contact met die dynamische buitenwereld. Daar ligt dan ook een belangrijke sleutel tot het werkbaar maken van de spanningen die daaruit voortvloeien en het grijpen van kansen die zich daarin voortdoen.

7.7. Aanknopingspunten in het klassieke (sociologische) debat over professionaliteit

Het is duidelijk dat het lange en uitputtende wetenschappelijke debat in de beroepsociologie niet heeft geleid tot een heldere definitie van professionaliteit. De twee scholen – het functionalisme en het interactionisme – zijn tegenover elkaar blijven staan.

Er zijn een aantal inzichten uit het klassieke debat relevant voor de professionalisering van binnenuit in de re-integratiesector.

Ten eerste is het opvallend dat de professionalisering van binnenuit ook in het klassieke professionaliseringsdebat een belangrijke rol is blijven spelen. In de woorden van de gezaghebbende Freidson:

‘if professionals are really to be professionals, *they must exercise control over their own work responsibly, in their own way, and in the interest of their clients*’ (Freidson 1990).

Het lijkt erop dat het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen beroepskwaliteit een van de weinige criteria voor professionaliteit is die overgebleven is na de uitvoerige discussies die afgelopen (bijna) 100 jaar. Dit sluit geheel aan bij de theorie over goed werk, eigenwaarde, beroepstrots en beroepseer die in dit rapport uiteengezet zijn.

Ten tweede zijn professionals in veel gevallen groepen die *tussen staat en markt* in staan. In het meest verbreide model gaat het er juist om dat professionals noch tot de staat, noch tot de markt behoren. Het is interessant vast te stellen dat de hybride professionaliteit die we in de re-integratiesector hebben aangetroffen zich ook bevindt tussen staat en markt. Dat werkcoaches en klantmanagers in dat tussengebied werkzaam zijn, doet hen meer dan vroeger lijken op de klassieke professional die figureert in het klassieke theorieën.

Ten derde hebben beroepsgroepen volgens de klassieke theorieën *een morele functie* in de samenleving. Ook daar is een overeenkomst met de werkcoach en de klantmanager. In ieder geval omdat zij al diegenen met een uitkering ertoe moeten aanzetten om werk te gaan zoeken. Niet alleen het doel dat zij nastreven geeft hen een morele functie, ook de manier waarop zij dat doel nastreven heeft een morele dimensie. Immers blijkt het woord coach ligt daarbij een sterke nadruk op het zo goed mogelijk in vrijwilligheid begeleiden van werklozen.

Om de kern van professionaliteit vorm te geven kunnen vervolgens verschillende instituties in het leven geroepen worden die deze vorm geven en verduurzamen. Dit kan zich bijvoorbeeld vertalen in tenminste vier van de bekende instituties van een professie die de socioloog Wilensky opnoemt:

1. Over een eigen opleiding en specialistische scholen beschikken
2. Beroepsorganisaties hebben
3. Een wettelijke bescherming van het monopolie hebben
4. Een beroepscode hebben

Dit rijtje is vertrouwd. En het is inderdaad waar dat bijvoorbeeld de genoemde vier instituties een manier kunnen zijn om de professionele motivatie om goed werk te leveren in stand te houden en over te dragen. Kijk naar andere beroepsgroepen die over deze instituties beschikken. Tegelijkertijd moet gezegd worden dat die traditionele instituties alleen zin hebben als zij in het dagelijks leven gedragen blijven worden door de ‘professionals’. Als er bij hen geen werkelijke ‘drive’ bestaat om eigenaar te zijn van hun beroepskwaliteit, dan zijn een beroepsorganisatie of een beroepscode ‘lege hulzen’ die niet of weinig zullen bijdragen aan goed werk.

Tegen deze achtergrond kan de literatuur over de klassieke professionaliteit misschien het beste gezien worden als een inventarisatie van mogelijke instrumenten en instituties om de professionele motivatie over te dragen, te ontwikkelen en te borgen. De functie die deze instrumenten en instituties vervullen ten behoeve van de ‘professionele’ motivatie om goed werk te leveren, moet echter wel blijven bestaan. De instituties moeten geen plichtmatig doel op zich worden.

De andere stroming uit de beroepsociologie het interactionisme - is ook waardevol als waarschuwing tegen een fixatie op een vast rijtje instituties. Daarin heeft men zich los proberen te maken van de fixatie op bestaande en erkende instituties en professies. Die

waarschuwing is recent het scherpst afgegeven door de Franse socioloog Dubar: ‘Er bestaat geen enkel “universeel model” van wat een professie moet zijn, geen *one best way* om professioneel werk te organiseren, geen “wetenschappelijke definitie” van wat een professionele groep is’.

7.8. Aanbevelingen & vervolgonderzoek

In dit rapport hebben wij betoogd dat professionalisering van binnenuit aanbevelenswaardig en passend is voor de werkcoaches en klantmanagers. Wij zijn op zoek gegaan naar aanknopingspunten en hebben die ook gevonden. In dit laatste hoofdstuk formuleren wij een aantal aanbevelingen en vervolgonderzoeksvragen die toegespitst zijn op de re-integratiesector. Wij zullen de aanbevelingen niet concreet vastknopen aan specifieke actoren. Dat doen wij opzettelijk niet, omdat wij willen voorkomen dat met onze aanbevelingen sterk verkokerd wordt omgegaan. Het zou goed zijn als alle verschillende partijen die een rol spelen in de sector zich op de vraag gaan bezinnen hoe professionalisering van binnenuit – zoals in dit rapport beschreven – kan worden bevorderd en welke taak er voor elk van hen en voor hen gezamenlijk ligt.

Onze aanbevelingen zijn geordend in twee clusters. Het thema van het eerste cluster is dat het gevoel van onbestemdheid rondom professionaliteit in de re-integratiesector zoveel mogelijk weggenomen dient te worden. Het thema van het tweede cluster is dat de sector zich als geheel veel lerender dient op te stellen.

Aanbeveling 1: Geef werkcoaches en klantmanagers de kans om een duurzaam erkende zinnvolle professionele identiteit te ontwikkelen

In dit rapport is uitvoerig betoogd dat voor goed werk eigenwaarde, beroepstrots en beroepseer noodzakelijk zijn. Het opbloeien, ontwikkelen en onderhouden van professionaliteit is voor een belangrijk deel afhankelijk van intrinsieke motivatie. Uit de theorie over goed werk is ook gebleken hoe belangrijk het is dat de sector en het ‘systeem’ waarin de sector functioneert het in grote lijnen eens is over wat ‘goed werk’ is. De sector is echter een versnipperd landschap met veel verschillende perspectieven op professionaliteit, waarin veel verschillende werkwijzen en competentieprofielen worden gebruikt. Hierdoor is het onduidelijke wat deskundigheid inhoudt. Er hangt daardoor een sfeer van onbestemdheid om klantmanagers en werkcoaches heen. Dat is demotiverend. Het gaat om tenminste twee onduidelijkheden. Het is ten eerste niet duidelijk of zij als uitvoerend contactambtenaren een specifieke eigen onderscheidende rol hebben tussen staat en markt. Ten tweede wordt niet werkelijk openlijk erkend dat zij een moraliserende functie vervullen. Wij werken beide punten nader uit.

Ten eerste heeft de overheid er de afgelopen jaren op aangestuurd dat een steeds groter deel van het werk van werkcoaches/klantmanagers – door henzelf - aanbesteed dient te worden aan private partijen. Dat roept voortdurend de vraag op of er verschil is, en wat dan het verschil is, tussen re-integratiemedewerkers in de publieke en private sector.

Het beleid dat re-integratietrajecten aan private bedrijven moeten worden uitbesteed, heeft ertoe geleid dat de werkcoaches en klantmanagers als het ware beconcurrereerd worden in eigen huis. Zij worden er daarmee voortdurend van doordrongen dat de meer 'coachende' aspecten van hun werk net zo goed – en misschien wel beter en goedkoper – gedaan kunnen worden door private actoren. Daarbij gaan zij er dan ook nog zelf over aan wie en waarvoor zij uitbesteden. Vanuit het oogpunt van professionele identiteit en professionele eigenwaarde, trots en eer is het is niet zo verwonderlijk dat de doelen van privatisering bij lange na niet gehaald zijn. Onderzoeker Pierre Koning van het Centraal planbureau signaleerde al begin 2009 'De stille nationalisatie van de re-integratie'³¹. De privatisering liep sterk terug en stagneerde. Op basis van twee rapporten van de Raad voor Werk en Inkomen, 'Een markt in beweging' en 'Re-integratiemarktanalyse 2008', concludeerde Koning dat UWV en gemeenten veel meer trajecten in eigen beheer (of gelieerde publieke organisaties) waren gaan uitvoeren. Zo bleken gemeenten nog maar 22% van hun re-integratiemiddelen uit te besteden aan private re-integratiebedrijven. Bij het UWV lag dit aandeel iets hoger, met circa 25% voor arbeidsgehandicapten en circa 50% voor WW'ers. Bij de privatisering van de markt voor re-integratie in 2002 werd een volledige privatisering nagestreefd.

Ten tweede is de werkcoaches/klantmanagers een professionele identiteit die suggereert dat zij 'klanten' hebben en de contacten op basis van vrijwilligheid plaatsvinden. Zoals beschreven zijn de Weberiaanse wortels echter nooit geheel afgesneden. Immers: een aantal harde kenmerken van de situatie waarin de 'uitvoerend contactambtenaar' opereert zijn niet 'weg'. Daarbij kan gedacht worden aan kenmerken als: de ambtenaar heeft macht (kan sancties opleggen); verder is deze gebonden aan fundamentele rechtsbeginselen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid; en ook wordt een inspanning verlangd voor het integreren van moeilijke groepen. Deze kenmerken hangen samen met de onveranderlijke basissituatie dat de meeste 'klanten'- hoe vaak ze ook zo worden genoemd – zich nu juist *niet* vrijwillig bij de ambtenaar vervoegen. De klant van een uitzendbureau kan stemmen met de voeten en naar een ander gaan als het hem/ haar niet bevalt; dat kan de 'klant' die zich bijvoorbeeld bij het UWV dient te vervoegen niet. Een (commerciële) intercedent heeft evenmin de bevoegdheid om een klant een sanctie op te leggen als hij/zij een aangeboden baan weigert. In het contact met de ambtenaar is sprake van de uitvoering van een maatschappelijk contract, bij een uitzendbureau gaat het om een privaat contract.

Er is de afgelopen jaren door de samenwerkende organisaties gekozen voor benamingen als klantmanager en werkcoach. Deze benamingen hebben een strategisch doel gehad. Zij leggen niet alleen de nadruk op het belang van ondernemerschap en resultaatgerichtheid, maar ook op de vrijwilligheid van de relatie die de werkcoach/klantmanager aangaat ('coach', 'klant'). Het is de echter de vraag of deze benamingen echter geen 'vals professioneel bewustzijn' en valse verwachtingen bij de burgers scheppen. In de dagelijks werkelijkheid worden werkcoaches en klantmanagers er namelijk onverminderd mee geconfronteerd dat hun klanten geen echte klanten zijn, maar burgers die verplicht aan de slag moeten. Die plichtkant van het werk blijkt bijvoorbeeld uit de onwilligheid, aanwezigheid van bewaking op werkpleinen, agressief gedrag van 'klanten' en uitkeringsfraude. Er blijft altijd een niet-vrijwillige dimensie kleven aan re-integratiewerk. De ambtenaar heeft immers namens de overheid – op basis van wetgeving - de bevoegdheid om sancties op te leggen. Dit bepaalt ook wat er mogelijk en niet mogelijk is. De spanning blijkt wel uit citaten als de volgende waarvan

er meer te vinden zijn in de reeks interviews met klantmanagers en werkcoaches op de site www.samenvoordeklant.nl :

'Ik vind het lastig om handhavingsaspecten te combineren met het toeleiden naar de arbeidsmarkt. Ik ben zelf gedetacheerd geweest bij het toenmalige Arbeidsbureau. Daar was ik voornamelijk gericht op werk en hoefde ik geen politiepet te dragen. Als klantmanager bij de gemeente moet je deze rollen wel tegelijkertijd vervullen. Ik merk dat klanten daar anders op reageren. Omdat klanten weten dat een klantmanager ook verantwoordelijk is voor het handhaven stellen zij zich minder open op. Klanten willen dan voldoen aan de voorwaarden en vertonen sociaal wenselijk gedrag. Het is daardoor moeilijker om eerlijk met klanten te spreken en om creatief met ze te denken over hun mogelijkheden en kansen.' (Specialist Werk en Inkomen, Gemeente Heerenveen)³².

Uit het hoofdstuk over klassieke professionaliteit is gebleken dat de werkcoaches/klantmanagers – door de ontwikkelingen in de context – een aantal kenmerken gemeen hebben met 'klassieke professionals': het opereren tussen staat en markt en de gebondenheid aan een morele missie of beroepsethiek. In verschillende klassieke beroepsgroepen – zoals bijvoorbeeld bij artsen, notarissen, accountants – zijn beide kenmerken op heel verschillende manieren geïnstitutionaliseerd en uitgekristalliseerd. In tegenstelling tot de werkcoaches/klantmanagers hebben veel klassieke professionals een zinvolle duurzame identiteit weten te vormen, waar zij ook voor opkomen. Het zou goed zijn om een vergelijking te doen met dergelijke groepen en na te gaan welke instituties passend zouden zijn om niet alleen de positie tussen staat en markt, maar ook de morele functie effectief vorm te geven.

Aanbeveling 2: Een lerende omgeving motiveert professionals: stimuleer daarom het leren op het niveau van de werkvloer, van de sectororganisatie en betrokken overheden

Met name in de hoofdstukken III en IV bleek dat het voor professionalisering van binnenuit erg belangrijk is dat professionals volop de gelegenheid hebben om te leren, reflecteren en uit te wisselen. Daar zijn de volgende aanbevelingen te vinden:

- * Van groot belang is het leren aan de basis van de organisatie, via dialoog, contact met de omgeving, experimenten imitatie en nabootsing van eerdere succesvolle praktijken.
- * Relatief platte organisaties en een minimale hiërarchie zijn hierbij bevorderlijk.
- * Ook het werken in teams is hiervoor bevorderlijk. Dat vergemakkelijkt de uitwisseling en het leren van elkaar.
- * Van belang is het leren van elkaar via intervisie en peer review
- * Men moet de beschikking hebben over mentoren, coaches; men moet ruggespraak kunnen houden (second opinion),
- * Management en bestuur zouden dienstbaar moeten zijn aan lerende professionals in een lerende organisatie. Kun je een voorbeeld geven, lastig om iets bij voor te stellen wat dit precies inhoudt anders dan mogelijk maken van intervisie en peer review.
- * (Bij)scholing is van belang: congressen, workshops met vakgenoten, vakliteratuur.

Hierbij is wel belangrijk dat werkcoaches/klantmanagers al in hun opleiding de lerende houding meekrijgen en daarvoor beloond en op afgerekend worden.

Tegelijkertijd is het van belang dat de organisaties in en rondom de sector zich lerend opstellen. Dat zou kunnen beginnen door veel meer te leren alle vernieuwingen die in de sector zijn doorgevoerd. Er is in de afgelopen jaren namelijk ontzettend veel gebeurd in de re-integratiesector. Je zou het een laboratorium kunnen noemen. Zo heeft de re-integratiesector de afgelopen jaren geëxperimenteerd met slimmer werken. Onder grote politieke druk moesten met minder geld meer werklozen aan een baan worden geholpen. Er zijn behoorlijk forse maatregelen genomen om de verkokering tegen te gaan (creatie van de werkpleinen). Er is een krachtig HRM beleid uitgezet in bijvoorbeeld het UWV. Er is overgestapt van individueel werken naar in teams werken, van sterk ambtelijk denken en werken naar meer ondernemend denken en werken. Als we kijken naar het aantal studies van de ervaringen die opgedaan zijn in dit laboratorium, dan is dat karig. Op basis van de verschillende veranderingen komen we tot de volgende vragen die zich lenen voor discussie en onderzoek:

- In de re-integratiesector werken niet alleen werkcoaches/ klantmanagers, maar ook verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. Wat opvalt: er is een groot verschil tussen de genoemde professionals. Arbeidsdeskundigen zijn volop bezig met klassieke professionalisering. Bij de verzekeringsartsen lijkt juist sprake van deprofessionalisering. En nu staat de professionalisering van de werkcoaches/klantmanagers in de belangstelling. Er is een bredere blik nodig: kunnen de drie beroepsgroepen van elkaar leren?
- Er is in de sector veel ervaring opgedaan met het samenvoegen van verschillende organisatieculturen (CWI, gemeente en UWV en met ontkokering: samenwerken over organisatiegrenzen heen (de werkpleinen). Kunnen andere organisaties in de publieke sector daarvan leren?
- Wat werkt het beste: gespecialiseerde functies of juist generalistische. Er lijkt in de sector nog niet echt een keuze gemaakt te zijn. Wat werkt beter?
- Men is overgeschakeld op het werken in teams. Bevordert dit de professionaliteit van binnenuit? En het leren?
- Er wordt volop gestuurd op targets met behoud van professionele ruimte. Wat is hiervan het gevolg voor de kwaliteit van het werk? Wat kan geleerd worden uit andere beroepsgroepen? En wat kunnen andere beroepsgroepen leren van de ervaringen met prestatiesturing in de re-integratiesector?
- De sterke afhankelijkheid van de politiek-bestuurlijke omgeving bevordert het lerende vermogen van de sector waarschijnlijk niet (om te kunnen leren moet je fouten maken); om werkelijk te kunnen leren moet je de feiten onder ogen durven en kunnen zien en nagaan wat er echt aan de hand is

Er is kortom nog genoeg werk aan de winkel. Goed werk, samenhangend met eigenwaarde, beroepstrots en beroepseer in de re-integratiesector staat nog in de kinderschoenen. Moge dit rapport inspiratie bieden tot het bevorderen van professionaliteit voor al diegenen die zich verantwoordelijk voelen voor deze sector, om te beginnen de werkcoaches en klantmanagers.

Bronnenlijst

Adler, M. (2008). 'The justice implications of "activation policies" in the UK'. In S. Stendahl, T. Erhag & S. Devetzi (Eds.), *A European Work-First Welfare State* (pp. 95-113). Goteborg: Centre for European Research.

Aldrich, H.E. (1979; 1999). *Organizations and environments*. Englewood Cliffs: Prentice Halls.

Allison, G.T. (1971). *Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Harper Collins.

Argyris, Ch. (1964). *Integrating the individual and the organization*. New York: Wiley.

Baetz, M.C., & Bart, C.K. (1996). Developing mission statements which work. *Long Range Planning*, 29(4), 526-533.

Bang, H.P. (2005). Among everyday makers and expert citizens. In J. Newman (Ed.), *Remaking governance: People, politics and the public sphere* (pp. 159-178). Bristol: Policy Press.

Bang, H.P., & Sørensen, E. (1999). The everyday maker: A new challenge to democratic governance. *Administrative Theory & Praxis*, 21(3), 325-341.

Bart, C.K. (1996). High tech firms: Does mission matter? *Journal of High Technology Management Research*, 7(2), 209-225.

Bart, C.K. (1996). The impact of mission on firm innovativeness. *International Journal of Technology Management*, 11(3/4), 479-93.

Bart, C.K., & Baetz, M.C. (1998). The relationship between Mission Statements and Firm Performance: An Exploratory Study. *The Journal of Management Studies*, 36(26), 823-53.

Bart, C.K., & Tabone, J.C. (1998). "Mission Statement Rationales and Organizational Alignment in the Not-for-Profit Health Care Sector." *Health Care Management Review*, 23(Fall), 54-70.

Bart, C.K., & Tabone, J.C. (2000). Mission and Organizational Performance in the Healthcare Industry. *Journal of Healthcare Management* 45(4), 267-277.

Bart, C.K., Bontis, N., & Taggar, S. (2001). A model of the impact of mission statements on firm performance. *Management Decision*, 39(1), 19-35.

Baum, J.A.C. (1994). Organizational ecology. In S.R. Clegg, C. Hardy & W.R. Nord (Eds.), *Handbook of organizations studies* (pp. 77-114). Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.

Baum, J.A.C. (Ed.). (2002). *The Blackwell Companion to Organizations*. Oxford: Blackwell Business.

Baum, J.A.C., & Singh, J.V. (1994). Organizational hierarchies and evolutionary processes: Some reflections on a theory of organizational evolution. In J.A.C. Baum & J.V. Singh (Eds.), *Evolutionary dynamics in organizations* (pp. 3-22). New York: Oxford University Press.

Becker, H.S., Geer, B., Hughes, E.C., & Strauss, A.L. (1961). *Boys in white Student culture in medical school*. Chicago: University of Chicago Press.

- Becker, M.C., Lazaric, N., Nelson, R.R., & Winter, S.G. (2005). Applying organizational routines in understanding organizational change. *Industrial and Corporate Change*, 14(5), 775-791.
- Berg, A.M. (2006). 'Transforming public services*transforming the public servant?'. *International Journal of Public Sector Management*, 19(6), 556-568.
- R. van Berkel, P. van der Aa & N. van Gestel. 2010. Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies, *European Journal of Social Work*, April pp. 1-17.
- Berkel, R. van (2006). 'The decentralization of social assistance in the Netherlands'. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(1-2), 20-32.
- Berkel, R. van (2010). 'The provision of income protection and activation services for the unemployed in "active" welfare states. An international comparison'. *Journal of Social Policy*, 39(1), 17-34.
- Berkel, R. van, & Valkenburg, B. (Eds.). (2007). *Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Blau, P.M., & Scott, W.R. (1962). *Formal organizations: A comparative approach*. San Francisco: Chandler.
- Borghi, V., & Berkel, R. van (2007). 'New modes of governance in Italy and the Netherlands. The case of activation policies'. *Public Administration*, 85(1), 83-101.
- M.A.P. Bovens, S. Zouridis, Van street-level bureaucratie naar system-level bureaucratie, *Nederlands Juristenblad*, 2002, nr. 2, 65-74
- Brewer, G.A., & Selden, S.A. (2000). Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 685-711.
- Brodkin, E.Z. (2007). 'Bureaucracy redux: Management reformism in the welfare state'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 1-17.
- Brown, J.S., P. Duguid, *The Social Life of Information*, Cambridge (Mass.), 2002
- Brown, M.K. (1981). *Working the Street*. New York: Russell Sage Foundation.
- Burns T., & Stalker, G.M. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.
- Calfee, D.L. (1993). Get Your Mission Statement Working! *Management Review*, 82(1), 56-59.
- Campbell, A. (1993). The Power of Mission: Aligning Strategy and Culture. *Planning Review*, 20(5), 10-63.
- Campbell, A., & Nash, L.L. (1992). *A sense of mission*. Reading, M.A.: Addison - Wesley Publishing Co.
- Campbell, A., & Yeung, S. (1991). Creating a Sence of Mission. *Long Range Planning*, 24(4), 10-20.

- Chun, R. (2001). E--reputation: The role of mission and vision statements in positioning strategy. *Journal of Brand Management*, 8(4/5), 315-334.
- C. Ciborra, *The Labyrinths of Information. Challenging the Wisdom of Systems*, Oxford, 2004
- Clegg, S.R., Hardy, C., & Nord, W.R. (Eds.). (1996). *Handbook of Organization Studies*. London: Sage Publications Ltd.
- Cook, S.D.N., & Yanow D. (1993). Culture and Organizational learning. *Journal of management inquiry*, 2(4), 373-390.
- Coulson-Thomas, C. (1992). Strategic Vision or Strategic Con?: Rhetoric or Reality? *Long Range Planning*, 25(1), 81-88.
- Cyert, R.M., & March, J.G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- David, F.R. (1989). How Companies Define Their Mission. *Long Range Planning*, 22(1), 90-97.
- Davis, K.C. (1964). *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Deal, T.E., & Kennedy A.A. (1982). *Corporate cultures Reading*. Reading, MA.: Addison Wesley.
- Deci, E.L., & Ryan, R.M. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum.
- Deci, E.L., & Ryan, R.M. (2000). The 'what' and 'why' of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, 11(4), 227-268.
- Dimaggio, P.J., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Doorn, L. van (2008). Sociale professionals en morele oordeelsvorming. Openbare les juni 2008. Lectoraat Innovatieve Maatschappelijke Dienstverlening. Uitgave Hogeschool Utrecht i.s.m. NVMW en Oranje Fonds, Utrecht.
- Dubar, Claude, Pierre Tripier (2009). *Sociologie des professions* (2e édition). Paris: Armand Colin.
- Dubar, Claude (2010). *La socialisation . Construction des identités sociales et professionnelles* (4e édition). Paris: Armand Colin.
- Dubois, V. (2009). Towards a critical policy ethnography: Lessons from fieldwork on welfare in France. *Critical Policy Studies*, 3(2), 221-239.
- Duncan, W.J., & Ginter, P.M. (1994). A sense of direction in public organizations. *Administration & Society*, 26(1), 11-27.
- Dunn, M.G. (1994). The impact of organizational values, goals, and climate on marketing effectiveness. *Journal of Business Research*, 30(2), 131-141.

- Durose, C. (2009). 'Front line workers and "local knowledge": Neighbourhood stories in contemporary UK local governance'. *Public Administration*, 87(1), 35-49.
- Edwards, G.C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Egidi, M., & Narduzzo, A. (1997). The emergence of path-dependent behaviors in cooperative contexts. *International Journal Of Industrial Organization*, 15(6), 677-709.
- Engbersen, G. (2006). *Publieke Bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam Academic Archive.
- Etzioni, A. *Semiprofessionals and Their Organization: Teachers, Nurses, Social Workers*. Free Press 1969.
- Evetts, Julia. (2003). The Sociological Analysis of Professionalism. Occupational Change in the Modern World. *International Sociology*, vol. 18(2), 395-415.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (Exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895.
- Fayol, H. (1919). *General and industrial management*. London: Pitman.
- Feldman, M.S. (2000). Organizational routines as a source of continuous change. *Organization Science*, 11(6), 611-629.
- Feldman, M.S., & Pentland, B.T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly*, 48(1), 94-118.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge/London: The MIT Press.
- Forester, J. (2006). 'Policy Analysis as critical listening'. In M. Moran, M. Rein & R.E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 124-151). Oxford: Oxford University Press.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Polity Press.
- Fritz, J., Harden, M., & Arnett, R.C. (1999). Organizational ethical standards and organizational commitment. *Journal of Business Ethics*, 20(4), 289-297.
- Gagné, M., & Deci, E.L. (2005). 'Self-determination theory and work motivation'. *Journal of Organizational Behavior*, 26(2005), 331-362.
- N. van Gestel, P. T. de Beer, M. van der Meer. 2009. *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press..
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.

- Gouldner, A.W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe Ill.: Freepress.
- Graaf, L.J. de (2007). *Gedragen beleid: een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht* (Doctoral dissertation, Utrecht University, 2007). Delft: Eburon.
- Hannan, M.T., & Freeman, J.H. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 82(5), 929-964.
- Hartman, C., & Levi, M. (1973). Public Housing Managers: An Appraisal. *Journal of the American Institute of Planners*, 39(2), 125-37.
- Hatch, M.J. (1997). *Organization theory: Modern, symbolic and postmodern perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Heene, A. (2001). *Praktijkboek Strategie*. Tiel: Lannoo / Scriptum.
- Hendriks, F., & Tops, P.W. (2002). *Het sloeg in als een bom: vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt*. Dongen: Pijnenburg uitgevers.
- Hendriks, F., & Tops, P.W. (2005). Everyday fixers as local heroes: A case study of vital interaction in urban governance. *Local Government Studies*, 31(4), 475-490.
- Hill, H.C. (2003). Understanding implementation: Street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 265-282.
- Hill, H.C. (2006). 'Casework job design and client outcomes in welfare-to-work offices'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 263-288.
- Hooley, G.J., Cox, A.J., & Adams, A. (1992). Our five year mission - to boldly go where no man has gone before. *Journal of Marketing Management*, 8(1), 35-48.
- Hulst, M. van, Graaf, L.J. de, & Brink, G. van den (2009). *Where is Winston Wolf? Looking for actors who make a difference in governance*. Tilburg: Tilburg School of Politics and Public Administration. (International Conference in Interpretive Policy Analysis, 25-27 juni, University of Kassel).
- Hulst, M. van, Graaf, L.J. de, & Brink, G. van den (2010). *A difference which makes a difference: Studying exemplary practitioners in disadvantaged neighborhoods*. Tilburg: Tilburg School of Politics and Public Administration. (International Conference in Interpretive Policy Analysis, 23-25 juni, University of Grenoble).
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299.
- Ireland, R.D., & Hitt, M.A. (1992). Mission Statements: Importance, Challenge and recommendations for Development. *Business Horizons*, 35(3), 34-42.
- Jansen, Th. , Van den Brink, G. , Kole, J. (eds.) (2009) *Beroepstrots: een ongekende kracht Boom*
- Jensen, M.C., & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.

Jewell, C. J., & Glaser, B.E. (2006). 'Toward a general analytical framework: Organizational settings, policy goals and street-level behaviour'. *Administration and Society*, 38(3), 335-364.

Jewell, C.J. (2007). *Agents of the Welfare State: How Caseworkers Respond to Need in the United States, Germany and Sweden*. New York: Palgrave/Macmillan.

Terry Johnson, 'Governmentality and the institutionalization of expertise'. In: Terry Johnson, Gerald Larkin, Mike Saks, *Health professions and the state in Europe*. Routledge, London 1995.

F. Jorna, *De autobureaucratie. Informatisering en leren van uitvoering*. Delft, 2009

Kaufman, H. (1960). *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Kjørstad, M. (2005). 'Between professional ethics and bureaucratic rationality: The challenging ethical position of social workers who are faced with implementing a workfare policy'. *European Journal of Social Work*, 8(4), 381-398.

Klemm, M., Sanderson, S., & Luffman, G. (1991). Mission Statements: Selling Corporate Values to Employees. *Long Range Planning*, 24(3), 73-78.

Kole, Jos & Doret de Ruyter, *Werkzame idealen. Ethische reflecties op professionaliteit*. Van Gorcum 2007

Lammers, C.J., Mijs, A.A., & Noort, W.J. van (2000). *Organisaties vergelijkenderwijs ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. Amsterdam: Het Spectrum.

Larson, M.S. (1977) *The Rise of Professionalism*. Berkeley: University of California Press.

Lawrence, P.R., & Lorsch, J.W. (1967). *Organization and environment: Managing differentiation and integration*. Boston: Harvard University.

Lencioni, P.M. (2002). Make Your Values Mean Something. *Harvard Business Review*, 80(7), 113-117.

Levitt, B., & March, J.G. (1988). Organizational learning. *Annual review of Sociology*, 14(1988), 319-340.

Likert, R. (1961). *New patterns of management*. New York: McGraw Hill.

Linder, S., & Peters, B.G. (1987). A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription. *Policy Studies Review*, 6(3), 459-76.

Lindsay, C., & McQuaid, R. (2008). 'Inter-agency co-operation in activation: comparing experiences in three vanguard "active" welfare states'. *Journal of Social Policy and Society*, 7(3), 353-365.

Lipsky, M. (1977). Towards a Theory of Street-level Bureaucracy. In W. Hawley & M. Lipsky (Eds.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics* (pp. 196-213). Engelwood Cliffs: Prentice Hall, Inc.

- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maanen J. van (1975). Police socialization: A Longitudinal Examination of Job Attitudes in an Urban Police Department. *Administrative Science Quarterly*, 20(2), 207-228.
- March, J.G., & Simon, H.A. (1958). *Organizations*. Oxford: Blackwell.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, Teachers, Counselors. Stories from the Front Lines of Public Service*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Maynard-Moody, S., Musheno, M., & Palumbo, D. (1990). Street-wise social policy - resolving the dilemma of street-level influence and successful implementation. *Western Political Quarterly*, 43(4), 833-848.
- Mayo, E. (1945). *The social problems of an industrial civilization*. Boston: Harvard University.
- McGregor, D. (1960). *The human side of enterprise*. New York: McGraw Hill.
- McKelvey, B., & Aldrich, H.E. (1982). Populations, natural selection and applied organizational science. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 101-128.
- Merton, R.K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe Ill.: Freepress.
- Meyer, J.W., & Rowan, B. (1978). The structure of educational organizations. In J.W. Meyer & Associates (Eds.), *Environments and organizations* (pp. 78-109). San Francisco: Jossey-Bass.
- Meyers, M. K., Glaser, B., & MacDonald, K. (1998). 'On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms?'. *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(1), 1-22.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Halls.
- Mintzberg, H. (1983). *Power in and around Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Halls.
- Mintzberg, H. (1987). The Strategy Concept II: Another Look at Why Organizations Need Strategies. *California Management Review*, 30(1), 25-33.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Morris, R.J. (1996). Developing a mission for a diversified company. *Long Range Planning*, 29(1), 103-115.
- Nelson, R.R., & Winter, S.G. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge MA: Harvard university Press.
- Noordegraaf, M. (2007). 'From "pure" to "hybrid" professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains'. *Administration & Society*, 39(6), 761-785.
- Ouchi, W.G. (1981). *Theory Z: How American business can meet the Japanese challenge*. Reading: Addison Wesley.

- Parys, L. van en Struyven, L. (2009) *Het hybride systeem voor publieke marktwerking in Nederland: recente evoluties in de re-integratiemarkt*. Federgon.
- Pearce II, J.A., & David, F. (1987). Corporate Mission Statements: The Bottom Line. *Academy of Management Executive*, 1(2), 109-114.
- Pentland, B.T., & Rueter, H.H. (1994). Organizational routines as grammars of action. *Administrative Science Quarterly*, 39(3), 484-510.
- Perry, James and Annie van Hondighem (red.), *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. Oxford UP 2008.
- Perrow, C. (1967). A framework for the comparative analysis of organizations. *American Sociological Review*, 32(2), 194-208.
- Peters, T.J., & Waterman, R.H. (jr.) (1982). *In search of excellence*. New York: Harper & Row.
- Pfeffer, J., & Salancik, G.R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependency perspective*. New York: Harper and Row.
- Piven, F.F. (1972). The Urban Crisis: Who Got What and Why? In R. Cloward & F.F. Piven, (Eds.), *The Politics of Turmoil* (pp. 314-15). New York: Vintage Books.
- Prottas, J.M. (1979). *People-processing. The Street-level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Lexington, MA: Lexington Press.
- Rainey, H.G., & Steinbauer, P.J. (1999). "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Public Organizations". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1999), 1-32.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- D. Reiling, *Technology for Justice. How Technology can support Judicial Reform*, Amsterdam, 2010
- Ringeling, A.B. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Rothstein, B., & Steinmo, S. (2002). *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*. New York: Palgrave.
- Ryan, R.M. (1995). Psychological Needs and the Facilitation of Integrative Processes. *Journal of Personality* 63(3), 397-427.
- Ryan, R.M., & Deci, E.L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55 (1), 68-78.
- Schafritz, J.M., Ott, J.S., & Jang, Y.S. (2005). *Classics of organization theory*. Boston: Wadsworth/Tomson.
- Schein, E.H. (1985; 1993). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schön, D.A. (1983). *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books.

- Schön, D.A. (1987). *Educating the reflective practitioner*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schwartz, M. (2001). The Nature of the Relationship between Corporate Codes of Ethics and Behaviour. *Journal of Business Ethics*, 32(3), 247-262.
- Scott, W.R. (2003). *Organizations: Rational, natural, and open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- A. Scheepers, *Informatisering en de bureaucratische competentie van de burger*, Tilburg, 1991
- Senge, P.M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday Currency.
- Sennett, R. (2003). *Respect in a World of Inequality*. New York & London: W.W. Norton & Company.
- Sennett, R. (2006). *The Culture of the New Capitalism*. New Haven & London: Yale University Press.
- Sennett, R. (2008). *The Craftsman*. New Haven: Yale University Press.
- Sergiovanni, T.J., & Corbally, J.E. (Eds.). (1984). *Leadership and organizational culture*. Urbana: University of Illinois Press.
- Smith, T. (2005). 'The practice of pride'. In: C. Williams (Ed.), *Personal Virtues: Introductory Essays* (pp. 90-116). Basingstoke: Palgrave.
- I.Th.M. Snellen, W.B.H.J. van de Donk, J.P. Baquias (eds.), *Expert systems in public administration. Evolving practices and norms*, Amsterdam, 1989
- Steijn, Bram. *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*. Oratie 22 september 2006.
- Stone, R.A. (1996). Mission Statements Revisited. *SAM Advanced Management Journal*, 61(1), 31-37.
- Taylor, F.W. (1911). *Scientific Management*. New York: Harper.
- Thompson, J.D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York, McGraw-Hill.
- Tops, P.W., & Hartman, C. (2005). *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kennis Centrum Grote Steden.
- Tops, P.W., & Hartman, C. (2009). The relationship between policy governance and front-line governance. In J.W. Duyvendak, F. Hendriks & M. van Niekerk (Eds.), *City in Sight: Dutch Dealings with urban change* (pp. 191-202). Amsterdam: NICIS institute/Amsterdam University Press.
- Truskie, S. (1984). The Driving Force of Successful Organizations. *Business Horizons*, 27(4), 43-48.

- Wagenaar, H. (2001). Review of 'Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning processes'. *Administrative Theory & Praxis* 24(1), 231-250.
- Wagenaar, H. (2004). "Knowing" the rules: Administrative work as practice. *Public Administration Review*, 64(6), 643-655.
- Walton, R.E. (1985). From Control to Commitment in the Workplace: in *Factory after Factory, There is a Revolution under way in the Management of Work. Harvard Business Review, March-April(1985)*, 1-11.
- Weber, M. (1924). *Gesammelte Aufsätze zur Sociologie und Socialpolitik*. Tübingen: Mohr.
- Weick, K.E. (1969). *The social psychology of organizing*. Reading: Addison Wesley.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Weiss, J.A., & Piderit, S.K. (1999). The Value of Mission Statements in Public Agencies. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 9(2), 193-223.
- Wijdeven, T.M.F. van de, Cornelissen, E.M.H., Tops, P.W., & Hendriks, F. (2006). *Een kwestie van Doen? Vitale coalities rond leefbaarheid in steden*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg.
- Williamson, O.E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.
- Wilson, I. (1992). Realizing the Power of Strategic Vision. *Long Range Planning*, 25(5), 18-28.
- Wit, B. de, & Meyer, R. (1998). *Strategy. Process, Content, Context*. United Kingdom: Tomson Learning.
- Woodward, J. (1958). *Management and technology*. London: H.M.S.O.
- Yanow, D. (2004). Translating local knowledge at organizational peripheries. *British Journal of Management*, 15(2004), S9-S25.

BIJLAGE **Functieprofiel werkcoach**³³
[ter illustratie van huidige functie opvatting]

'Binnen het totale takenpakket van de werkcoach bestaat de mogelijkheid specifiek ingezet te worden op de dienstverlening aan werkgevers dan wel op de dienstverlening aan werkzoekenden.

De functie van werkcoach is een veelzijdige, sociale functie. De werkcoach is verantwoordelijk voor het, samen met gemeenten, bij elkaar brengen van werkzoekenden en werkgevers. Dit doet hij in samenwerking met de partners van het WERKbedrijf: werkgevers(organisaties), uitzendbureaus, re-integratiebedrijven en (beroeps)onderwijs. Het doel hierbij is iedere (nieuwe) werkzoekende binnen zes maanden weer actief aan de slag te krijgen en iedereen die kan werken direct zichtbaar maken voor iedere werkgever. Geïnteresseerd zijn in mensen en een neus hebben voor kansen, ofwel denken in mogelijkheden in plaats van in onmogelijkheden, zijn hierbij onmisbare kwaliteiten.

De context

De werkcoach werkt in een professioneel team dat bestaat uit (senior) werkcoaches, bedrijfsadviseurs en ondersteuning. Het team is gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de dienstverlening.

Binnen het team wordt de werkcoach ingezet op zijn eigen kwaliteiten. De vestigingsmanager is zijn direct leidinggevende. Er zijn mentoren die de teams kunnen coachen.

Om de klantgerichtheid te verbeteren, is het WERKbedrijf samen met de gemeenten hard aan het werk om integrale dienstverlening vorm te geven. Voorheen had een klant, wanneer hij langer werkloos was, te maken met meerdere contactpersonen. Met de invoering van integrale dienstverlening is dit verleden tijd. Een werkcoach bedient zowel klanten van de gemeente als klanten van het WERKbedrijf en draagt zijn klanten niet meer over. De werkcoach blijft de vaste contactpersoon van de klant gedurende de gehele periode waarin hij gebruikmaakt van een uitkering.

Beroepssituaties

1. Er is een spanningsveld tussen de individuele wensen en verwachtingen van de klant (werkgever/werknemer) enerzijds en de doelstellingen van het WERKbedrijf (beperkte tijd, maximale uitstroom en handhaven wet en regelgeving) anderzijds. De werkcoach moet zich hiervan bewust zijn en kunnen omgaan met dit spanningsveld door hierover helder maar tactisch met de klant te communiceren, resultaatgericht te blijven handelen en steeds integer te blijven.
2. De grote diversiteit aan klanten en taken vraagt snel kunnen schakelen tussen verschillende werkzaamheden, gedragsstijlen en rollen.
3. De werkcoach moet een breed scala van specialismen kunnen inzetten en is daarvoor deels afhankelijk van deskundigheid van collega's. Deze moet hij snel kunnen vinden en inschakelen. Verder moet hij weten waar hij informatie en middelen kan halen. Daarvoor moet hij zijn netwerk onderhouden en op de hoogte blijven van de laatste ontwikkelingen op zijn vakgebied.
4. De Werkcoach heeft regelruimte om vraag en aanbod te matchen. Het vraagt lef en ondernemerschap om kansen te zien en deze te benutten. En soms zijn grensoverschrijdende creatieve oplossingen nodig om toch het resultaat te bereiken, ook al levert dit spanningen op met de kaders die de organisatie stelt en de (beheersmatige) wijze van aansturen.
5. Het spanningsveld tussen een grote caseload en beperkte tijd, vraagt continu prioriteiten stellen en afwegingen maken tussen de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening.

6. Zolang de integrale samenwerking nog niet volledig is gerealiseerd, kan verdeelde aansturing aan de orde zijn. Hier moet de werkcoach zich niet door laten afleiden en resultaatgericht blijven werken.

Kerntaken

Diagnose en actie

- Brengt de persoonlijke situatie van de klant in kaart.
- Brengt samen met de werkgever de behoefte in kaart.
- Beoordeelt de situatie en stelt een gedegen diagnose.
- Informeert de klant over rechten en plichten en confronteert de klant wanneer hij zijn plichten verzuimt.
- Maakt optimaal gebruik van zijn regelruimte door in te schatten welke stappen nodig zijn om de individuele klant efficiënt en succesvol te matchen en handelt daarnaar. Dit kan zijn door:
 - Met de klant de mogelijk in te zetten middelen om zijn kansen op de arbeidsmarkt te vergroten, bijv. competentietest, scholing etc. te bespreken.
 - Samen met de klant een actieplan op te stellen en een besluit te nemen over in te zetten middelen.
 - De klant te coachen en te begeleiden bij het realiseren van het actieplan.
 - Testen af te nemen, testuitslagen te analyseren, de testen te bespreken en hierover een arbeidsmarktadvies aan de klant te geven.
 - De voortgang op het realiseren van het actieplan te monitoren en zonodig bij te sturen en de klant te confronteren.
 - De personele vraag van de werkgever in vacatures te vertalen.

Matchen van vraag & aanbod

- Matcht iedere werkzoekende op een passend aanbod en vindt voor iedere vacature een passende oplossing.
- Verzorgt op verzoek (zowel vanuit werkzoekenden als werkgevers) bemiddeling van werk naar werk.
- Levert maatwerk en streeft naar een duurzame oplossing.
- Onderhoudt een adequaat netwerk om op de hoogte te blijven van de regionale arbeidsmarkt.
- Vertaalt vacatures in competenties.

Inzet van middelen en organisatie van het logistieke proces

- Plant en organiseert alle activiteiten (o.a. de aanschaf van middelen en registratie van klantinformatie) die nodig zijn voor succesvolle dienstverlening aan klanten.
- Verstrekt opdrachten aan re-integratiebedrijven en andere instanties en volgt de kwaliteit en effectiviteit daarvan.
- Koopt re-integratiemiddelen zo efficiënt mogelijk in.
- Schakelt waarnodig collega's met specifieke deskundigheid in.
- Kent de kosten van re-integratietrajecten en weegt deze af tegen de beperking van de schadelast.
- Onderhandelt met werkgevers over arrangementen.

Ontwikkelen en verbeteren van kwaliteit

- Werkt aan continue verbetering van de eigen ontwikkeling en aan de teamontwikkeling.
- Signaleert eventuele knelpunten in de kwaliteit van het dienstverleningsproces en doet verbetervoorstellen.
- Verdiept of verbreedt zijn kennis van het vakgebied behorend bij de functie van werkcoach.
- Levert een bijdrage aan het teamresultaat en ontwikkeling van het team.

Competenties

Om bovenstaande taken goed te kunnen uitvoeren en te kunnen omgaan met de hiervoor beschreven beroepssituaties, zijn de volgende competenties van belang.

Bedrijfscompetenties

- Klantgerichtheid (goed luisteren, maatwerk leveren, duidelijke afspraken maken, eigen klantgerichtheid goed in de gaten houden)
- Resultaatgerichtheid (stelt goede diagnose waardoor snel resultaat wordt geboekt, maakt goede kosten-batenanalyse en grijpt tijdig in, indien nodig)
- Samenwerken (weet collega's met specifieke deskundigheid snel te vinden, werkt intensief samen met collega's van gemeente, helpt collega's en stelt resultaat van het team gelijk aan eigen resultaat).

Funciespecifieke competenties

- Oordeelsvorming (beoordeelt situatie en capaciteiten van klant en onderbouwt dit met feitelijke gegevens, schat benodigde capaciteiten voor vacature goed in, toetst mogelijke acties op haalbaarheid, effectiviteit en efficiency).
- Coachen (begeleidt de klant bij opstellen en realiseren van actieplan om snel weer aan de slag te komen, wijst de klant op rechten en plichten, moedigt klant aan om zich te ontwikkelen).
- Plannen en organiseren (werkt samen met de klant een realistisch plan van aanpak uit en schept randvoorwaarden om zaken effectief af te werken, schakelt collega's of specialisten in, indien nodig).
- Initiatief (is sterk gemotiveerd om tot een passende en duurzame oplossing te komen, toont hiervoor enthousiasme, lef en creativiteit, maakt actief gebruik van eigen regelruimte, doet meer dan van hem gevraagd wordt).
- Netwerken (bouwt en onderhoudt een adequaat netwerk van werkgevers en onderhoudt goede contacten met mensen buiten de organisatie – waaronder gemeenten- die van pas kunnen komen bij de bemiddeling van klanten, bezoekt gelegenheden waar hij de kans heeft te kunnen netwerken).
- Flexibel gedrag (verdiept zich in een klant en kiest op basis hiervan een benadering om zaken gedaan te krijgen, past deze benadering aan als daar aanleiding voor is).
- Overtuigingskracht (legt helder uit waarom iets gedaan moet worden, komt met logische en relevante argumenten, is enthousiast en krijgt de klant daarin mee, weet vraag van de klant om te buigen naar haalbare opdracht).
- Zelfontwikkeling (vraagt zelf feedback over eigen functioneren, kan voor zichzelf sterke en zwakke punten formuleren, zoekt actief naar mogelijkheden voor leerervaringen, blijft op de hoogte van ontwikkelingen in zijn vakgebied).

Vakinhoudelijke competenties

- HBO- denk- en werkniveau
- Kennis en inzicht in de arbeidsmarkt (vraag- en aanbodzijde)
- Beroepen, opleidingen en competenties (incl. vaardigheid van vraag- en aanbodgericht matchen op competenties)
- Kennis van sociale kaart
- Basiskennis sociale zekerheid (vanwege integrale dienstverlening betekent dit o.a. kennis van alle soorten uitkeringen)
- Basiskennis m.b.t. medische beperkingen in relatie tot werk
- Basiskennis en inzicht in functionele beperkingen in relatie tot werk
- Kennis van re-integratiemiddelen en overige in te zetten instrumenten
- Coachingsvaardigheden

- Aantoonbare ervaring met het werken met normtijden en prestatieverplichtingen m.b.t. de eigen caseload.
- Gebruikerskennis van digitale registratiesystemen.'

Noten

- ¹ <http://www.mejudice.nl/artikel/154/de-stille-nationalisatie-van-de-re-integratie>
- ² <http://www.samenvoordeklant.nl/integrale-dv/bestanden/Kennisplatforms/bladzij/7.html>
- ³ Deze paper is op te vragen bij de School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit Tilburg.
- ⁴ Tonkens (2008, p. 9)
- ⁵ Richard Sennett, *The Craftsman* (New Haven: Yale University Press 2008), in het Nederlands vertaald als *De ambachtsman. De mens als maker* (Meulenhoff 2008). Zie in vertaling p. 318 en p. 36.
- ⁶ Wij baseren ons hier op het overzichtsartikel van Howard Gardner e.a. 'Het Good Work Project. Enkele resultaten van vijftien jaar onderzoek' in: Jansen, Th. , Van den Brink, G. , Kole, J. (eds.) (2009) *Beroepstrots: een ongekende kracht*. Amsterdam, Uitgeverij Boom (p. 48-76).
- ⁷ John Rawls *A Theory of Justice* (revised edition, Oxford UP 1999): p. 374. en p. 379.
- ⁸ Sennett in zijn boek *Respect in a World of Inequality* (New York/London 2003): 'the development of any talent involves an element of craft, of doing something well for its own sake, and it is this craft element which provides the individual with an inner sense of self-respect'. En : '...a profound pleasure in and for itself, and a sense of self-worth which didn't depend on others' (p. 13-14).
- ⁹ Sennett in zijn boek *The Culture of the New Capitalism* (New Haven and London 2006): 'An embracing definition of craftsmanship would be: doing something well for its own sake. Self-discipline and self-criticism adhere in all domains of craftsmanship; standards matter, and the pursuit of quality ideally becomes an end in itself' (p. 104).
- ¹⁰ Sennett in zijn boek, *The Craftsman* (New Haven: Yale University Press 2008) 'Pride in one's work lies at the heart of craftsmanship as the reward for skill and commitment. (...) Craftsman take pride most in skills that mature' (p. 294-5). In Nederlandse vertaling, p. 328.
- ¹¹ Vgl. Tara Smith , 'The practice of pride', in: Clifford Williams (red.), *Personal Virtues. Introductory Essays*, Basingstoke: Palgrave 2005, 93: 'you can only take pride in what is, in some sense, yours'.
- ¹² Zie recent: James Perry and Annie van Hondighem (red.), *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. Oxford UP 2008
- ¹³ http://www.rvz.net/data/download/RVZ_Vertrouwen_in_arts.pdf
- ¹⁴ Ontleend aan bijdragen in Jos Kole & Doret de Ruyter, *Werkzame idealen. Ethische reflecties op professionaliteit*. Van Gorcum 2007.
- ¹⁵ Bram Steijn, *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*. Oratie 22 september 2006.
- ¹⁶ Dat bleek in mei 2008 een onderzoek van de nieuws- en carrièresite voor ambtenaren www.InOverheid.nl onder ruim vijfhonderd overheidsdienaren.
- ¹⁷ WRR , *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam UP 2003 (p. 270).
- ¹⁸ Vgl. Tara Smith , 'The practice of pride', in: Clifford Williams (red.), *Personal Virtues. Introductory Essays*, Basingstoke: Palgrave 2005, 93: 'you can only take pride in what is, in some sense, yours'.
- ¹⁹ Wel moeten we in de gaten houden dat een type als de deliberatieve praktijkmensen van Forester gezien hun professie naar alle waarschijnlijkheid vrijer zijn in wat zij kunnen doen met dat wat ze horen (als ze goed luisteren).
- ²⁰ In deze benadering is de 'state of the art' vooral een overzicht van de breedte van het speelveld van wetenschappelijke inzichten. Wij hebben er in dit hoofdstuk dan ook voor gekozen vooral auteurs en subthema's op te nemen die van grote invloed zijn geweest op het denken over de organisatie als locus voor professioneel handelen.
- ²¹ In deze publieke context natuurlijk stevig ondersteund door wijzigingen van wet en regelgeving.
- ²² Terry Johnson, 'Governmentality and the institutionalization of expertise'. In: Terry Johnson, Gerald Larkin, Mike Saks, *Health professions and the state in Europe*. Routledge, London 1995.
- ²³ Dubar (2005), p. 62
- ²⁴ Dubar (2010), p. 82
- ²⁵ Dubar (2005), va p. 82.
- ²⁶ Hafferty (2010)
- ²⁷ Etzioni (1969)
- ²⁸ Dubar, (2010), p. 130 (Maurice 1972)
- ²⁹ Dubar (2005), 82 en Dubar (2010), p. 131.
- ³⁰ <http://www.megajobs.nl/vac/search/detail.lasso?ID=7033444>
- ³¹ <http://www.mejudice.nl/artikel/154/de-stille-nationalisatie-van-de-re-integratie>
- ³² http://www.samenvoordeklant.nl/fileadmin/downloads/Mensen/Joop_Oudshoorn.pdf

³³ Op een site van qpsconsultancy

<http://www.qpsconsultancy.nl/Vacatures/HRM/Functieprofiel%20Werkcoach.pdf>