



Richt arbeidsre-integratie op doelgroepen

Samenvatting en conclusies

De visies op arbeidsre-integratie zijn zeer tegenstrijdig. De een pleit bijvoorbeeld voor meer sancties, omdat niet-werkwilligen meer aansporing nodig hebben. De ander ziet de noodzaak van speciale voorzieningen, zoals gesubsidieerde of beschermde arbeidsplaatsen, omdat mensen niet geschikt zijn voor de arbeidsmarkt. Deze opvattingen zijn niet per se onverenigbaar, omdat ze ieder een ander deel van de populatie bestrijken. Beleid gericht op specifieke doelgroepen, zoals ouderen, zieken, laaggeschoolden of leden van etnische minderheden, kan uitkomst brengen. Maak bijvoorbeeld onderscheid tussen mensen met of zonder afstand tot de arbeidsmarkt. Bij mensen zonder afstand tot de arbeidsmarkt is het belangrijk vraag en aanbod bij elkaar te brengen en de vraag naar arbeid te stimuleren, bijvoorbeeld door de arbeidskosten te verlagen. Mensen met een gering arbeidsethos lijken meer gebaat bij een combinatie van het verduidelijken van de sollicitatieplicht en het betrekken van de sociale omgeving in het verhogen van de motivatie voor werk. Voor mensen met een grotere, maar overbrugbare afstand tot regulier werk kan het nodig zijn werknemersvaardigheden te trainen. Voor mensen die na ziekte het werk willen hervatten, is het van belang de werkgever actief bij dit proces te betrekken. Cliënten met een niet-Nederlandse achtergrond hebben vaak een hoge motivatie om te werken en voor hen zijn specifieke trainingen aan te bevelen – zoals een taalcursus, sollicitatietraining en begeleiding bij eerste baan. De complexe problematiek van de arbeidsre-integratie wordt beter hanteerbaar door hem goed uiteen te rafelen.

Projectleiding



Dr. C.C.A.M. (Els) Sol

Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS)
Universiteit van Amsterdam
Plantage Muidersgracht 12
1018 TV Amsterdam

Naam onderzoek

Re-integratie verbeteronderzoek

Looptijd: december 2007 tot december 2013

Inhoudsopgave

1. Belangrijkste resultaten
2. Aanbevelingen voor de toekomst
3. Waarom was dit onderzoek nodig?
4. Methode informatieverzameling
5. Belangrijkste publicaties

1. Belangrijkste resultaten

Wie kijkt naar arbeidsre-integratie stuit op een paradox. Aan de ene kant beschikt Nederland over goed opgeleide, betrokken professionals. Kenmerkend voor de groep is de volgende uitspraak van een consultant: 'Ik wil de cliënt recht in de ogen kunnen kijken als ik hem tegenkom op straat, ook al is het traject niet geslaagd. Ik wil er alles aan gedaan hebben.' De omschrijving 'alles doen' wordt in de praktijk vrij letterlijk toegepast.

De grote betrokkenheid en professionaliteit gaat gepaard onzekerheid of alle inspanningen in het kader van arbeidsre-integratie effectief zijn. Het is onvoldoende duidelijk welke interventies werkzaam zijn en voor wie. Bovendien is de kennis over successen uit het verleden, mogelijk minder relevant in een heden waarin de werkloosheid toeneemt onder invloed van de economische crisis. Het onderhavige onderzoek is bijvoorbeeld grotendeels uitgevoerd in de periode, voordat de effecten van de crisis voelbaar werden.

1.1. Onvoldoende stroomlijning

Een van de problemen in de arbeidsre-integratie is dat beleid, praktijk en wetenschap geen hecht geheel vormen. De beschikbare kennis is gefragmenteerd. Veel onderzoek dat op het terrein van de arbeidsre-integratie wordt gedaan heeft enkel een juridische, psychologische, maatschappelijke of medische invalshoek. Het probleem met gefragmenteerde kennis wordt vergroot, doordat verschillende doelgroepen zeer uiteenlopende obstakels ervaren bij terugkeer naar werk. Het maakt in de praktijk veel uit of iemand een alleenstaande ouder is, gedeeltelijk arbeidsongeschikt, op leeftijd, allochtoon, langdurig werkloos, of dat hij of zij chronische gezondheidsproblemen heeft. Ook worstelen mensen met zeer verschillende problemen, zoals schulden, kinderopvang, huisvesting en/of een gebrek aan vaardigheden. Het is onvoldoende bekend welke interventies voor wie werken..

1.2. Geen eenduidige aansturing

De arbeidsre-integratie is een sector die het laatste decennium te maken heeft gekregen met een overvloed aan beleid, reorganisaties en systeemveranderingen. Bij het proces van de arbeidsre-integratie zijn veel instanties betrokken en een ieder heeft zijn eigen specifieke inbreng. De doelen van de verschillende spelers lopen niet parallel en er bestaan geen gemeenschappelijke overkoepelende doelen. Zo worden het UWV en de sociale dienst afgerekend op hun eigen resultaten, niet op een gemeenschappelijk resultaat van het aantal mensen dat begeleid wordt naar de arbeidsmarkt.

1.3. Goede wil van werkgevers is cruciaal

Een keten is zo sterk als de zwakste schakel en dat blijkt bij arbeidsre-integratie na ziekte vaak de werkgever te zijn. Voor medewerkers met wie de werkgever een goede band heeft, wordt veel gedaan, maar anderen vallen tussen wal en schip. Het is daarom nodig werkgevers in een vroeg stadium bij re-integratietrajecten te betrekken. De cruciale positie van de werkgever geeft enige reden tot zorg voor de toekomst. Het aantal vaste arbeidscontracten neemt af en er is sprake van een toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt. Dit betekent dat de binding tussen werkgever en werknemer lossen wordt en de werkgevers minder snel de morele verplichting zullen voelen iets te doen voor mensen die langdurig werkloos dreigen te worden of gedeeltelijk arbeidsongeschikt raken. Het arbeidsrechtelijke systeem is gebouwd op het vaste arbeidscontract. Zonder een voortdurende arbeidsrelatie kunnen geen loon- en re-integratieplichten worden opgelegd. Arbeidsrechtelijk is de re-integratie van flexwerkers slecht geregeld.

1.4. Klaar voor de werkvloer en dan?

De re-integratiebedrijven hebben klanten met meervoudige problemen zoals schulden, huisvestingsproblemen en verslaving, die soms de hakken in het zand zetten en het vertrouwen hebben verloren dat er mensen zijn die deugen. De afstand tot de arbeidsmarkt is voor deze mensen groot. Zelfs als consultants erin slagen de gewenste gedragsverandering teweeg te brengen en (schuld)problemen tot hanteerbare proporties terug te brengen, dan nog kan het zo zijn dat zo iemand bij een werkgever achter in de rij van sollicitanten staat. Ook in dit soort gevallen is de goede wil van werkgevers cruciaal.

1.5. Een groot beroep op de regie van het individu

Een van de belangrijkste thema's voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten is dat zij zich onbegrepen voelen. In de gesprekken met de instanties voeren ze twee gevechten. Het eerste heeft betrekking op de erkenning van de problematiek waar ze mee te kampen hebben. Het tweede gevecht betreft erkenning voor wat gedeeltelijk arbeidsongeschikten nog wel kunnen. De goede afloop van deze strijd is voor een belangrijk deel afhankelijk van het eigen initiatief van de betrokkenen zelf. Ze moeten leren omgaan met een uiterst complex en weinig transparant systeem dat de terugkeer naar de arbeidsmarkt moet faciliteren. Wie dat niet meer kan overzien, loopt het risico vermalen te worden. Het individu verlaat de arbeidsmarkt en de maatschappij laat arbeidspotentieel onbenut.

1.6. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten maken een rouwproces door

Het afscheid van betaald werk is een groot emotioneel verlies voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Zij maken een rouwproces van ontkenning, verzet en daarna acceptatie en berusting door. Het duurt lang voordat ze zich bij hun situatie neer kunnen leggen en een nieuwe invulling kunnen geven aan hun leven in een parttime baan, een andere functie of helemaal buiten het arbeidsproces.

2. Aanbevelingen voor de toekomst

De ideale verzorgingsstaat zou niet alleen moeten functioneren als een vangnet bij tegenslag, maar tevens als een trampoline die mensen helpt terug te veren naar zelfredzaamheid. Arbeidsre-integratie is het instrument bij uitstek dat een zetje geeft naar (hernieuwde) economische zelfstandigheid. In de praktijk blijkt echter dat de verschillende onderdelen van de trampoline niet goed op elkaar zijn afgesteld. De mensen zonder werk moeten daarom zelf hun weg zoeken in het aanbod van verschillende instituties. Er is behoefte aan intermediairs die bruggen slaan tussen verschillende institutionele omgevingen. Het blijkt bijvoorbeeld dat het beter lukt te re-integreren na een ernstige ziekte, wanneer de oriëntatie op arbeid al tijdens de medische behandeling aan de orde komt. De verschillende schakels moeten zoveel mogelijk met elkaar verbonden worden.

2.1. Zorg voor professionalisering van de beroepsgroep

Het vakgebied van de arbeidsre-integratie kent veel hoogopgeleide werknemers, maar geen scholing voor het eigen specifieke vakgebied. Dat komt mede omdat de formele kennisontwikkeling onvoldoende aandacht heeft gekregen in de beroepsgroep. Ideeën over welke interventies wel en niet werken zijn onvoldoende neergeslagen in getoetste theorieën. Verwetenschappelijking van het vakgebied is broodnodig. Als de arbeidsre-integratie wil uitgroeien tot een lerende, transparante sector is het nodig dat een stabiele onderzoekslijn voor dit vakgebied wordt opgezet.

2.2. Kies voor maatwerk

Arbeidsre-integratie richt zich op zeer verschillende doelgroepen, die uiteenlopen van vroegtijdige schoolverlaters, zieken, alleenstaande bijstandsmoeders tot ouderen. Deze groepen kunnen niet allemaal bereikt worden met een uniforme benadering. Mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt direct plaatsen in een baan is vaak een stap te ver; dat leidt veelal tot 'draaideurwerkgelegenheid' met uitval uit het arbeidsproces. Voor deze groep is het efficiënter te werken met tussendoelen zoals het vergroten van werknemersvaardigheden en het vergroten van motivatie.

2.3. Goedkope oplossingen bieden weinig structurele vooruitgang

Een participatiemaatschappij waarin iedereen zoveel mogelijk mee doet, bereik je niet door het beleid exclusief te richten op groepen waarmee snel resultaat geboekt kan worden. Deze goedkope benadering leidt ertoe dat re-integratiebedrijven zich concentreren op mensen met een gunstig profiel om terug te keren in arbeid. De mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt blijven dan aan de kant staan. De goedkope oplossing brengt op de lange duur veel kosten met zich mee.

2.4. Kijk uit dat de sanctionering niet averechts werkt

Sancties zijn een goed middel om mensen aan te sporen die niet willen werken. Zij hebben dus een rol in de arbeidsre-integratie, maar ze werken averechts als ze worden toegepast bij mensen in een re-integratietraject die graag weer aan het werk willen komen. Deze motivatie is bij 95 procent van de deelnemers aan re-integratietrajecten aanwezig. Sancties toegepast bij deze deelnemers leidt tot een vergrote kans op uitval. Het werken met sancties is bovendien lastig voor klantmanagers en re-integratiecoaches. Zij zijn voor succesvolle re-integratie afhankelijk van de medewerking van hun cliënt

2.5. Wees alert op versturende factoren in de arbeidsre-integratie

De arbeidsre-integratie kan alerter zijn op factoren die bijdragen aan uitval. Het blijkt bijvoorbeeld dat mensen vaak afhaken als ze tijdens een re-integratietraject ziek worden. Het zou beter zijn deze zieken niet zonder supervisie te laten aanmodderen, maar hen actief te begeleiden, zodat de ziekte terugkeer naar de arbeidsmarkt niet verstoort.

3. Waarom was dit onderzoek nodig?

De investeringen van de overheid in arbeidsre-integratie bleken bij een econometrische doorrekening in 2008 lang niet altijd het gewenste resultaat te hebben. Die uitkomst leidde tot een snelle afbouw aan voorzieningen, maar de afbouw ging gepaard met twee nadelen. In de eerste plaats was niet duidelijk welke aspecten van de arbeidsre-integratie wel en niet succesvol waren. Hierdoor bleef de vraag onbeantwoord of een andere beleidstrategie meer zoden aan de dijk zou zetten. Het tweede nadeel is dat de schat aan ervaringen van mensen uit de praktijk van de re-integratie dreigde te verdwijnen. De theorievorming in het veld was namelijk nog niet op gang gebracht. Het was wenselijk dat de kennis uit de praktijk geëxpliciteerd en in een handzame theorie gevat zou worden. De theoretische kennis van het functioneren van de arbeidsre-integratie zou de politiek kunnen ondersteunen bij het maken van keuzes in dit complexe maatschappelijke vraagstuk.

4. Methode informatieverzameling

Het project re-integratie verbeteronderzoek bestaat uit tien verschillende onderdelen. Drie daarvan zijn uitgevoerd door promovendi, twee door postdocs en vijf door senior onderzoekers. De gebruikte gegevens zijn verkregen door longitudinaal onderzoek onder re-integratiebedrijven, literatuur onderzoek, interventiestudies, enquêtes bij en interviews met cliënten van re-integratiebedrijven, (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, schoolverlaters, patiënten en mensen in de bijstand. Daarnaast zijn interviews afgenomen met medewerkers uit de re-integratiepraktijk. Ook zijn casestudies gedaan naar mensen die na een ziekte probeerden terug te keren naar de arbeidsmarkt. Dit betrof mensen met kanker, reuma en langdurige vermoeidheidsklachten. Tot slot zijn secundaire analyses uitgevoerd op bestaande databestanden.

5. Belangrijkste publicatie

- Sol, C.C.A.M., Glebbeek, A.C., Edzes, A.J.E., De Bok, H.I., Busschers, I, Engelsman, J.S. & Nysten, C.E.R. (2011) 'Fit or Unfit' Naar expliciete re-integratietheorieën. RVO reeks no 5 Amsterdam: RVO. http://www.verbeteronderzoek.nl/uploaded_files/regular/RVO5-web.pdf.
- Tamminga, S.J., Verbeek, J.H., Bos, M.M., Fons, G., Kitzen, J.J., Plaisier, P.W., Frings-Dresen, M.H. & de Boer, A.G. (2013) Effectiveness of a hospital-based work support intervention for female cancer patients - a multi-centre randomised controlled trial. *PLoS One*, 22; 8 (5)
- Wel, F. van, T. Knijn, R. Abma & M. Peeters-Bijlsma (2012) 'Partially disabled employees: Dealing with a double role in the Netherlands' *European Journal for Social Security* 14 (2), 86-110.

Tekst: Ad Bergsma