



Arbeidsre-integratie uitgevoerd conform activerend overheidsbeleid

Samenvatting en conclusies

Rond de wisseling van de jaren tachtig en negentig is een omslag gekomen in het denken over de verzorgingsstaat, die steeds meer werd opgevat als een vangnet waarin mensen verstrikt raakten. Als alternatief is een activerend overheidsbeleid ingezet, dat helpt de klap van tegenslagen op te vangen, maar dat tegelijkertijd helpt terug te veren in de maatschappij. Dr. Els Sol heeft voor het eerst onderzocht hoe de beleidsdoelstellingen zich concreet hebben vertaald naar de arbeidsre-integratie op de werkvloer. De belangrijkste conclusie is dat de frontlijnwerkers in de arbeidsre-integratie, zoals casemanagers, werkconsulenten en werkcoaches, het activerende stelsel daadwerkelijk hebben gerealiseerd. De werkwijzen van UWV, gemeente en van de al dan niet commerciële re-integratiebedrijven sluiten aan bij het door politiek omschreven beleid. Bijna een derde van de cliënten wordt binnen een jaar aan werk geholpen.

Uitvoering



dr. C.C.A.M. (Els) Sol
Hugo Sinzheimer Instituut
Universiteit van Amsterdam

Naam onderzoek

Activating states: reconsidering the new public governance and delivery of welfare-to-work services to the unemployed in The Netherlands. A parallel study of The Netherlands vis-à-vis Australia and the United Kingdom.

Looptijd: medio 2006 tot einde 2010

Inhoudsopgave

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

1. Belangrijkste resultaten

Als het om arbeidsparticipatie gaat, dan heeft Nederland een deel van de achterstand ingelopen die eind jaren negentig was ontstaan door hoge werkloosheid- en vooral arbeidsongeschiktheidscijfers. De arbeidsre-integratie heeft vorm gekregen. De sector slaagt er jaarlijks in een vergelijkbaar percentage mensen terug te plaatsen in de arbeidsmarkt als in Australië en Groot-Brittannië. Dit is geen geringe prestatie, omdat in Nederland niet alleen werklozen op weg geholpen worden. Veel meer dan in het buitenland bestaat de doelgroep uit mensen met een bijsluitkering of mensen die gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid zijn. Het onderzoek van Els Sol heeft geleid tot een zestal conclusies.

1.1. Beleid loyaal uitgevoerd

Uit onderzoek blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat de keten van politieke besluitvorming naar overheidsbeleid, management en werkvloer goed functioneert. In het geval van het activerend overheidsbeleid is dit echter wel het geval geweest. De hoofddoelen van activering van cliënten en dus een snelle en duurzame re-integratie op de arbeidsmarkt, worden onderschreven en nagestreefd op de werkvloer. Zowel UWV, gemeenten als de re-integratiebedrijven werken aan de doelen die door de politiek zijn geformuleerd. De frontlijnwerkers staan met hun neus de goede kant op.

1.2. Eerst plaatsen, dan kwalificeren

Het beleid van de arbeidsre-integratie is verschoven van voorbereiden op de arbeidsmarkt door middel van scholing, naar snelle plaatsing in het arbeidsproces. Het motto daarbij is eerst plaatsen, dan kwalificeren. De gemeenten hebben dit principe het sterkst doorgevoerd, de niet-commerciële re-integratiebedrijven het minst. Dit laatste heeft te maken met de doelgroep van deze bedrijven. Hun cliënten hebben een grote achterstand op de arbeidsmarkt, zodat het geen zin heeft direct te streven naar snelle plaatsing.

1.3. Beperkte afroming

Een van de angsten met betrekking tot het nieuwe arbeidsre-integratie beleid was dat alle aandacht zou uitgaan naar cliënten die het eenvoudigst te plaatsen zijn. Aan deze groep zou immers het gemakkelijkst geld verdiend kunnen worden. In de praktijk blijft deze afroming beperkt. De commerciële re-integratiebedrijven blijken niet sterker geneigd de beste cliënten eruit te pikken, dan hun tegenhangers uit de publieke sector.

1.4. Professionele dienstverlening

Van de mensen die in de re-integratiesector werken, heeft 70 procent minimaal een HBO opleiding. Daarnaast werken relatief veel mannen in de sector en is sprake van een goede afspiegeling van verschillende leeftijden. In het werk wordt veel gebruik gemaakt van de computer, maar er is voldoende ruimte om op het individu toegesneden maatwerk te leveren. De administratieve belasting voor de werknemers in de sector beslaat veertig procent van hun tijd, wat internationaal gezien geen ongebruikelijk getal is. In Denemarken is het bijvoorbeeld zelfs 70 procent.

1.5. Gedragsverandering staat centraal

In vergelijking met Groot-Brittannië en Australië worden cliënten in Nederland zeer consequent gewezen op de sancties die zullen volgen, wanneer de cliënten zich niet houden aan afspraken en bijvoorbeeld bijeenkomsten missen. Toch worden dergelijke sancties in Nederland beduidend minder vaak opgelegd, dan in de genoemde landen. Dreigen met sancties is voor de sector een effectieve manier om te komen tot gedragsverandering bij cliënten.

1.6. Plaatsingsresultaat laat zich moeilijk voorspellen

In deze studie bleek het zeer moeilijk aan te tonen welke aspecten van de beroepsuitoefening leiden tot de beste resultaten. De vraag welke onderdelen of instrumenten het beste werken kan daarom niet beantwoord worden. De inhoud van de processen op de werkvloer heeft geringe bewezen invloed op de plaatsing.

2. Aanbevelingen voor de toekomst

De sector die werkt aan arbeidsre-integratie weet geen werk te vinden voor tweederde deel van de cliënten. Dit cijfer is minder rooskleurig dan gehoopt werd toen het activeringsbeleid werd ingezet. Toch waarschuwt Sol ervoor de sector niet te hard af te vallen. Volgens haar hebben ongenueanceerde negatieve uitlatingen over arbeidsre-integratie in landen als Groot-Brittannië en Australië geleid tot minder goede professionals en erg veel jonge werknemers in de sector. Het is volgens Sol belangrijk te waarderen wat tot nu toe is bereikt en de effectiviteit van de sector zorgvuldig uit te bouwen. Dit kan door:

2.1. Betere scholing

De kwaliteit van de arbeidsre-integratie dient verder gevoed te worden door de formele professionaliteit uit te bouwen met behulp van op het werkveld toegespitste scholing. Hierbij zijn investeringen in de theorie- en kennisvorming noodzakelijk.

2.2. Naleving stroomlijnen

De politiek stuurt momenteel aan op strengere naleving van de regels door UWV en gemeenten, maar deze aansturing wijst niet concreet aan wat er op de werkvloer verkeerd zou gaan. Betere resultaten zijn mogelijk door aan te sluiten bij de inspanningen die frontlijnwerkers zich getroosten om de naleving te verbeteren.

2.3. Vergroot kennis over interventies voor achterblijvers

Het onderzoek van Sol heeft zich geconcentreerd op de frontlijnwerkers in de arbeidsre-integratie, maar niet op de begeleiding van de individuele cliënten. Het is daardoor niet goed bekend wat de belangrijkste succesfactoren voor arbeidsre-integratie zijn. Met name bij cliënten met een grote achterstand op de arbeidsmarkt bestaat weinig kennis over welke (meervoudige) strategieën toegepast kunnen worden om de kans op succes te vergroten.

3. Waarom was dit onderzoek nodig?

De afgelopen decennia heeft de sociale zekerheid een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. De groei van de werkloosheids- en vooral de arbeidsongeschiktheidscijfers maakten bezuinigingen noodzakelijk. Arbeidsmarktinitiatieven alleen volstonden niet. Uitkeringsgerechtigden moesten weer aan het werk geholpen worden en dat gebeurde met een combinatie van bemiddelingsdiensten die mensen op weg helpen op de arbeidsmarkt en het strakker monitoren en sanctioneren. Hierbij werd de slogan 'werk boven inkomen' gehanteerd. Het doel was werklozen, mensen met een bijstandsuitkering en gedeeltelijk arbeidsongeschikten weer actief deel te laten nemen aan de maatschappij. Deze ontwikkeling laat zich samenvatten onder de noemer activering. De tweede belangrijke trend is de toegenomen marktwerking, als middel om de efficiëntie en effectiviteit van de re-integratie te vergroten. Hierbij is gekozen voor een complex hybride model van private bedrijven en publieke uitvoeringsorganisaties. Het was onbekend hoe de snelle ontwikkelingen in het beleid zich hadden vertaald in de activiteiten van de werknemers die mensen moeten begeleiden naar betaald werk. Kennis over deze processen moet de mogelijkheid geven verdere bijsturing zo veel mogelijk te baseren op wat daadwerkelijk op de werkvloer gebeurt.

4. Methode informatieverzameling

Het onderzoek dat door Els Sol is uitgevoerd bestaat uit drie delen. Allereerst is kwalitatief onderzoek gedaan aan de hand van gesprekken met sleutelfiguren in de arbeidsre-integratie en met mensen op de werkvloer. Daarnaast is een kwantitatief onderzoek gedaan met een online vragenlijst die is uitgezet onder ruim 2300 respondenten van uitvoeringsorganisaties. De vragenlijst is ingevuld door 914 frontlijnwerkers, die werkzoekenden begeleiden naar werk. De grootste groep van de ondervraagden werkt als casemanager, werkconsulent of werkcoach. De ondervraagden werken bij:

- 17 verschillende re-integratiebedrijven
- 6 UWV regiokantoren
- 17 verschillende gemeenten, waaronder drie van de vier grootste gemeenten
- 14 Centra voor Werk en Inkomen

Parallel met het Nederlandse onderzoek is in Groot-Brittannië en Australië hetzelfde onderzoek gedaan. Het buitenlandse deel is daar gefinancierd. Het heeft de mogelijkheden vergroot de Nederlandse onderzoeksresultaten in een internationaal perspectief te plaatsen.

5. Belangrijkste publicaties

Els Sol heeft haar onderzoek uitgedragen in een reeks lezingen, artikelen en tijdens conferenties. Wie meer wil weten over dit onderzoek kan het beste de volgende twee publicaties raadplegen:

- E.Sol (2011) Actieve zekerheid. *Publiek management en reïntegratie op de werkvloer*. Surveyonderzoek Rapport. Universiteit van Amsterdam: Amsterdam.
- E.Sol (2010) *Welfare to Work in the New Era: From Policy to Implementation, Steering by new Instruments- Thematic issue editor*. Vol 12, no 4, December 2010.

Tekst: Ad Bergsma