

Wanneer re-integratie helpt

Zwakke punten in Wet werken naar vermogen

Er wordt veel gezegd over re-integratie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Maar er is nooit goed onderzocht wanneer re-integratie nut heeft. Onderzoekers van de universiteiten van Amsterdam en Groningen hebben dat nu wel gedaan. Wat blijkt? De strategie die het kabinet met de Wet werken naar vermogen hanteert is riskant. Onderzoekster Els Sol legt uit waarom.

De FNV komt dit voorjaar met een actie-tiendaagse tegen de Wet werken naar vermogen (Wwnv). Die wet is volgens de FNV vooral een bezuiniging op de bijstand, de sociale werkvoorziening en de Wajong (de uitkering voor jonggehandicapten). “Het is een heel hard voorstel met alleen maar bezuinigingen als doel”, aldus bestuurder Leo Hartveld van de vakcentrale FNV. “Het treft een groep mensen die zich het slechtst kan verweren tegen dit soort maatregelen. Ze hebben geen goede kans om aan de slag te komen.” Het beschikbare budget dreigt op te gaan aan de lonen van de Sociale Werkvoorziening waardoor nauwelijks geld overblijft voor een behoorlijke re-integratie van andere doelgroepen. Hoe moet die re-integratie eruit zien? En wie moeten daarvoor wel of niet in aanmerking komen? Het onderzoeksrapport “Fit or Unfit: naar expliciete re-integratietheorieën” helpt een stap op weg.

Onderzoek

De economische recessie treft ook deze keer weer de mensen die er het allerbelabberdst voorstaan het hardst: de laaggeschoolden, jongeren, immigranten, ouderen en mensen met een handicap. Van het kabinet Rutte heeft de onderkant tot dusver weinig te verwachten. Dat vindt het gemakkelijker op korte termijn tekorten te dichten met straffe bezuinigingsmaatregelen, zoals op de uitvoering van de bijstand. Intussen pleiten experts voor een beleidsomslag met het oog op het beter functioneren van de arbeidsmarkt en met name de deelname van deze groepen op langere termijn. Ook de vakbeweging is bezig met de vraag hoe de kansen op werk voor de kwetsbare groepen aan de onderkant te vergroten. Daarom is het van belang dat de re-integratie effectief wordt aangepakt.

Dat blijkt nog niet zo eenvoudig. Over hoe re-integratie het beste aan te pakken en de vraag die daaraan vooraf gaat, in welke situatie het zin heeft om re-integratie als strategie in te zetten, is uit onderzoek weinig bekend. Netto effectiviteitsonderzoek stelt dat de toegevoegde waarde (netto effectiviteit) van re-integratietrajecten slechts enkele procentpunten bedraagt. Maar dat onderzoek laat onbeantwoord hoe die bevindingen moeten worden gedeut en ver-

klaard. Onduidelijk is of re-integratie in alle situaties terecht werd ingezet en of een andere strategie wel tot betere resultaten zou leiden. De voornaamste oorzaak daarvan is dat de leidende ideeën achter re-integratie zelf niet aan een onderzoek zijn onderworpen.

Arbeidsmarkt

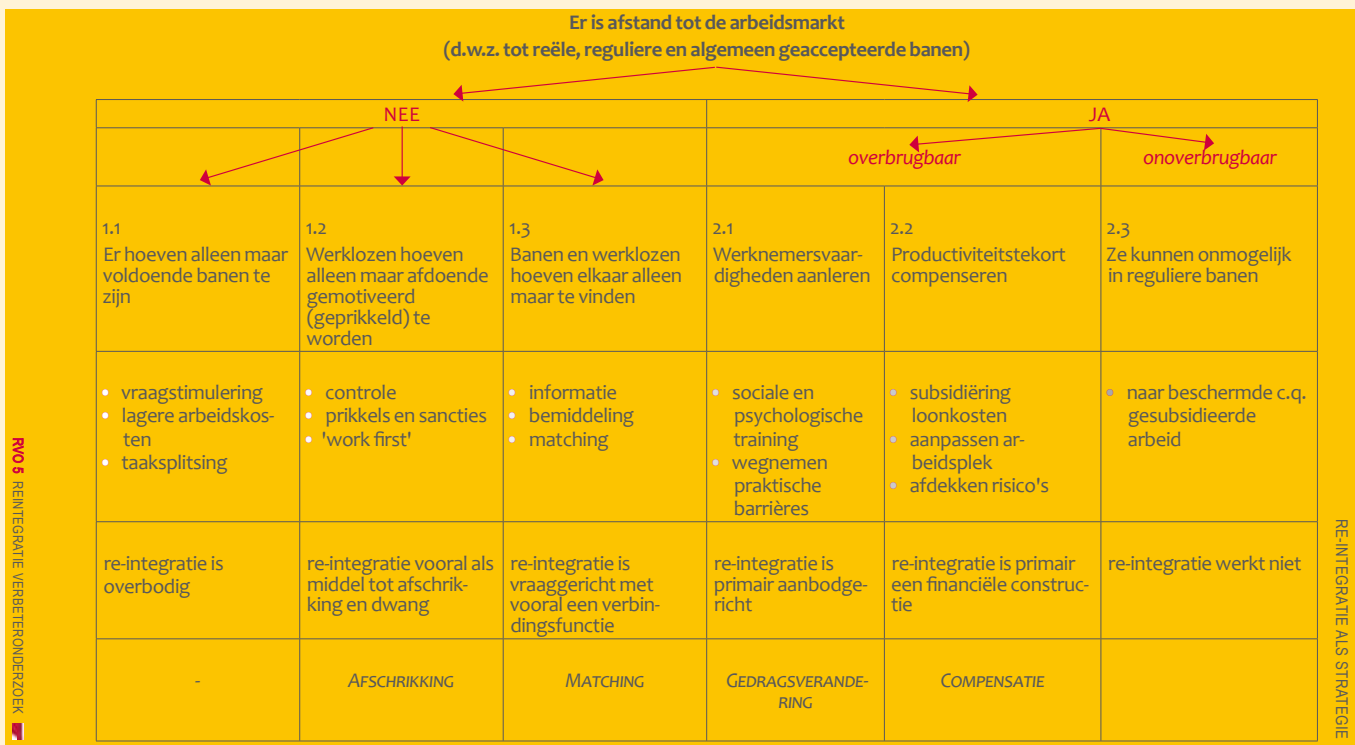
Voor wie en onder welke omstandigheden kan re-integratie de geëigende strategie zijn? Wordt re-integratie wel ingezet bij de juiste werklozen? Dat kan men zich in gemoede afvragen, nu er zoveel kritiek is vanuit de wetenschap en in de kranten op ‘de ineffectiviteit’ van re-integratie. In op zogenaamde netto effectiviteitschattingen gebaseerde evaluaties geeft men als de twee voornaamste verklaringen dat re-integratie overbodig is en dat het niet helpt. Maar beide verklaringen zijn met hun methode niet uit elkaar te trekken. Terwijl het toch voor het arbeidsmarktbeleid belangrijk is een idee te hebben wat er aan de hand is.

Om te bepalen in welke situaties re-integratie als strategie kan helpen, is het dienstig om eerst de basis voor een indeling vast te stellen. Onze indeling daarvoor is gebaseerd op de twee aannames waarop re-integratie als strategie berust. De eerste is dat er sprake moet zijn van een afstand tot de arbeidsmarkt. De tweede is dat deze afstand overbrugbaar is. Met de afstand tot de arbeidsmarkt wordt de afstand bedoeld tot reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen. Als er geen afstand tot de arbeidsmarkt is, is er geen behoefte aan re-integratietrajecten. Het arbeidsmarktbeleid kan dan volstaan met reguliere bemiddeling naar vacatures of, als die er niet zijn, met beleid proberen banen te scheppen. Als de afstand niet overbrugbaar is, de tweede voorwaarde, is ook de beste re-integratieaanpak kansloos in het plaatsen van mensen.

Beslisboom

In essentie zijn er zes standpunten mogelijk - afhankelijk van de in de praktijk gehanteerde beleidstheorieën - waarmee de vraag te beantwoorden is voor wie en onder welke omstandigheden re-integratie als strategie geëigend kan zijn (schema 1). Elke politieke partij of gemeente kan aan de hand van het schema de omvang van de verschillende doelgroepen bepalen en daarmee ook de omvang

Els Sol is onderzoeker bij AIAS en het Hugo Sinzheimer Instituut.



Schema 1: Keuze van re-integratie en andere vormen van arbeidsmarkt-beleid als strategie.

van de groep die voor re-integratie in aanmerking komt. Het schema laat aan de hand van een beslisboom zien wanneer re-integratie als strategie geëigend kan zijn. Mensen hebben al dan niet een afstand tot de arbeidsmarkt. Wanneer ze geen afstand tot de arbeidsmarkt hebben zijn er drie mogelijke verklaringen waarom ze niet aan het werk zijn: ofwel er is onvoldoende werkgelegenheid, of werkzoekenden zijn onvoldoende gemotiveerd, of aanbieders en vragers slagen er niet in elkaar te vinden. In dat laatste geval is er sprake van een matchingsprobleem. In het geval er wel sprake is van een afstand tot de arbeidsmarkt gaat het er allereerst om vast te stellen of deze overbrugbaar is. Als de afstand tot reële reguliere en algemeen geaccepteerde banen niet of niet geheel te overbruggen is, resten enkel vormen van beschermde arbeid of een uitkering. Is de afstand wel te overbruggen, dan zijn er twee posities mogelijk. Ofwel mensen hebben een tekort aan vaardigheden of sociaal psychologische problemen, ofwel er is een productiviteitstekort. In de eerste van deze twee posities is re-integratie als strategie gegrondvest. Het leidende idee is dat de werkloze niet onmiddellijk een gangbare vacature kan vervullen, maar daarvoor eerst (weer) geschikt gemaakt moet worden door het opdoen van arbeidsritme, het versterken van sociale en persoonlijke vaardigheden of het uit de weg ruimen van praktische belemmeringen. De aanpak beoogt in alle gevallen een vorm van gedragsverandering, die door training, gewinning, sociale beïnvloeding en heroriëntatie bij een persoon teweeg gebracht moet worden. Om de afstand te overbruggen, kan het daarbij soms helpen

als ook bij anderen (bijvoorbeeld werkgevers) een gedragsaanpassing plaatsvindt (zoals het leren omgaan met bepaalde groepen arbeidsgehandicapten). Kenmerkend voor re-integratie is daarmee dat het in de kern is te begrijpen als een leerstrategie. In het geval van de tweede positie van een productiviteitstekort zal via subsidiëring of loondispensatie gecompenseerd kunnen worden naar reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen. De Wet werken naar vermogen zet sterk in op deze laatste strategie.

Succesvolle aanpak

Onze kennis wordt nog meer gediend als we ook meer weten over welke specifieke re-integratieaanpak werkt voor wie en in welke omstandigheden. Welke aanpak moet gevolgd worden en waarom zou die kunnen werken? Tot dusver bevindt de kennis hierover zich nog voornamelijk in de hoofden van de coaches en adviseurs van publieke en private uitvoerders. Het domein van de re-integratie is nog jong en kent nog weinig formele theorie. Om ook deze lacune te vullen en om meer zicht te krijgen op de arbeidsre-integratie zijn de inspanningen van vier re-integratiebedrijven ingedikt tot negen basisveronderstellingen, die aan de praktijk getoetst worden. Deze veronderstellingen kunnen opgevat worden als de theorieën of mechanismen die ten grondslag liggen aan het handelen op de werkvloer. Schema 2 zet een aantal bestanddelen van de arbeidsre-integratie op een rij.¹

Daarbij valt op dat de inspanningen met name gericht zijn op het veranderen van de individuele klanten van de re-integratiebedrijven. Of zoals één van de geïnterviewden het uitdrukte: "De basisfilosofie die we aan de cliënten willen overdragen is: de buitenwereld kun je

Mechanisme	Kernwoorden	Welke claim maken de re-integratiebedrijven?
Activering	<ul style="list-style-type: none"> • doen, activiteit • ritme opdoen 	“Niet-direct op een baan gerichte doe-activiteiten zijn een effectieve en dikwijls noodzakelijke tussenstap om werklozen weer op een bij betaald werk behorend energieniveau te brengen.”
Sancties (stok)	<ul style="list-style-type: none"> • beloningen en sancties 	“Re-integratietrajecten zijn onmisbaar om onwillige werklozen op te sporen en aan te pakken, waardoor hun kosten-batenbalans naar de kant van werkaanvaarding doorslaat.”
Leren	<ul style="list-style-type: none"> • cognitief leren • training en scholing • marktorientatie • kennis en vaardigheden • ontwenning en gewenning 	“Het is mogelijk langdurig werklozen opnieuw te laten wennen aan arbeidsritme, zich aanvaardbaar te presenteren bij een werkgever, en zich aan te passen aan de gang van zaken op het werk.”
Sociale waardering	<ul style="list-style-type: none"> • waardering van collega's-clënten en/of thuisomgeving 	“Doordat werklozen binnen een re-integratietraject voor het eerst sinds lange tijd weer positieve feedback krijgen van collega's en begeleiders, (her)ontdekken zij dat aan het werk gaan een onmisbare manier is om hun sociale behoeften te vervullen.”
Identiteit	<ul style="list-style-type: none"> • ontdekken wensen en kwaliteiten • overwinnen van negatieve zelfbeelden 	“Het is mogelijk het negatieve zelfbeeld van de werkloze te doorbreken en te vervangen door een positief, op werken gericht zelfbeeld, hetgeen een noodzakelijke voorwaarde is om de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen.”

Schema 2: Werkzame bestanddelen.

niet veranderen, je kunt alleen jezelf veranderen. Daarvoor is het nodig om belemmerende beelden te doorbreken.” De re-integratiebedrijven streven veranderingen na bij het individu, die kunnen variëren van een oppervlakkige gedragsverandering onder druk van omstandigheden tot een meer diepgaande manier waarop iemand in het leven staat. Hierbij geldt natuurlijk dat het moeilijker is meer ingrijpende veranderingen te bewerkstelligen, maar dat je klant en de maatschappij er meer mee opschieten wanneer een dergelijke duurzame verbetering daadwerkelijk tot stand wordt gebracht.

Riskante strategie

Door op bovenstaande manier nauwkeuriger te omschrijven wanneer re-integratie als strategie geëigend kan zijn en hoe, kunnen in de toekomst beleidsvragen beantwoord worden die nu door de netto effectiviteitsbenadering onbeantwoord blijven. De analytische aanpak laat bijvoorbeeld zien waar de zwakke punten van de Wwnw liggen. De wet zet vooral in op het compenseren van productiviteits-tekorten en verwaarloost de re-integratieaanpak die gericht is op gedragsverandering. Zoals ook de Raad van State in haar advies terecht opmerkt, wordt de aandacht in belangrijke mate verlegd van de ontwikkeling en begeleiding van de uitkeringsgerechtigde naar het wegnemen van belemmeringen voor de werkgever om personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan te nemen.

Niet precies bekend is hoe groot de groep met een overbrugbare afstand wordt die onder de Wwnw gaat vallen. Onlangs hebben Edzes en Van Dijk in Socialisme en Democratie met behulp van schema 1 een eerste inschatting gemaakt. Daarbij hebben ze de groep die

voor gedragsverandering of loondispensatie in aanmerking zou komen samengenomen. Op basis van data uit eind 2010 schatten ze de groep met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt tussen de 264.000 en 343.000 personen. Dat is 43-56% van het toekomstige bestand dat onder de Wwnw valt.

De strategie van de Wwnw waarin gedragsverandering plaatsmaakt voor loondispensatie en individuele loonwaardebepalingen is om meer dan een reden een riskante strategie. De bereidheid van werkgevers is cruciaal voor het slagen van de gekozen opzet. Maar het ontbreekt het kabinet aan nader en scherper inzicht in de reeks van factoren die tot belemmeringen (kunnen) leiden voor de inzet van personen die zich bevinden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zo zal de loonwaarde niet de enige overweging van de werkgever zijn voor het al dan niet bieden van werk aan iemand met beperkt arbeidsvermogen. Denk aan de kosten voor noodzakelijke begeleiding, maar ook aan noodzakelijke arbeidsvaardigheden. De logische volgorde zou zijn eerst met behulp van re-integratiedienstverlening uitkeringsgerechtigden met een overbrugbare afstand arbeidsvaardigheden aan te leren en gedragsverandering te bewerkstelligen en daarmee de loonwaarde in deze groep omhoog te brengen. Dat zou de situatie kunnen voorkomen, waar het nu op uit lijkt te draaien, dat voor teveel mensen een lage loonwaarde wordt vastgesteld en dus een te hoge subsidieerbaarheid in het leven wordt geroepen.

Noot

¹ Voor een volledig overzicht zie het rapport: Sol, C.C.A.M., Glebbeek, A.C., Edzes, A.J.E., Busschers, I., Bok, H.I. de, Engelsman, J.S., Nysten, C.E.R. (2011). 'Fit or Unfit' Naar expliciete re-integratie theorieën. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, RVO 5. Het rapport is te downloaden op: www.verbeteronderzoek.nl/uploaded_files/publications/RVO5-web-1.pdf