

Reïntegratie die wel werkt

Bij reïntegratie wordt te weinig gebruik gemaakt van wetenschappelijk onderbouwde kennis. De maatschappelijke onderbuik regeert. Daar moet verandering in komen, vindt TNO-onderzoeker Roland Blonk. Aan de hand van zijn eigen bevindingen bij het Zeeuwse Orionis beschrijft hij welke praktijken van reïntegratie duurzaam zijn gebleken.

ROLAND W.B. BLONK

Principal Scientist bij TNO en bijzonder hoogleraar Arbeidsparticipatie aan de Universiteit Utrecht

De afgelopen zestien maanden werkte ik als 'embedded researcher' bij de nieuwe sociale dienst en werkvoorziening van Walcheren. In de loop der jaren werden de sociale werkvoorziening, de kredietbank en de sociale diensten van Vlissingen, Middelburg en Veere samengevoegd. Deze organisatie kreeg de naam Orionis. Van de ruim 100.000 bewoners op Walcheren zitten er 3.500 in de bijstand en werken er 800 in de werkvoorziening.

Aangezien reïntegratie een belangrijk onderdeel vormt van Orionis, werd TNO om hulp gevraagd. De crisis heeft in de regio Vlissingen hard toegeslagen. Veel bedrijven moesten hun deuren sluiten. We hebben de afgelopen jaren systematisch manieren ontwikkeld om de onderkant van de arbeidsmarkt aan te pakken. Bij Orionis hebben we die methodes toegepast, versterkt en verbeterd. Zij hadden niet alleen wat aan onze expertise, de praktijk bleek voor ons ook zeer leerzaam. Zo'n praktische aanpak was hard nodig, want hoewel we in Nederland al jaren miljarden uitgeven aan reïntegratie is het gebruik van kennis over wat wel en niet werkt nog steeds laag (Groenewoud, Slotboom & Van Geuns, 2014).

Iedereen meent verstand van reïntegratie te hebben. De een vindt dat mensen in de bijstand vooral een schop onder hun kont moeten hebben, terwijl de ander voor de mantel der liefde kiest. Maar begeleiden is een vak waarin kennis over gedragsverandering een centrale rol speelt. De politiek maakt beleid, waaraan door professionals uitvoering wordt gegeven. Deze doelstellingen worden vervolgens getoetst. Als ze niet gehaald worden, dan ligt dat doorgaans aan twee dingen: de politieke doelen zijn onrealistisch, of er is te weinig vakmanschap en de professionals hebben slecht werk geleverd.

In het sociale domein ligt dat anders. Het is eerder een optelsom van beide. Doordat er maar weinig bekend is over wat wel en niet werkt en de politiek opportunistisch handelt, worden de doelstellingen allerminst gehaald. Het schrijnende is dat noch Den Haag noch de professionals als hoofdschuldige worden aangewezen. Nee, het zijn die 'luie' werklozen die blijkbaar niet 'echt' een baan willen.

Het doel om de bijstandsomvang de komende vier jaar met een kwart te verminderen zoals sommige wethouders willen, is alleen

Roland W.B. Blonk *Reïntegratie die wel werkt*

realistisch als de arbeidsmarkt groeit in combinatie met adequate ('evidence-based') begeleiding van individuen. Daarvoor moeten gemeenten wel anders gaan werken. In de eerste plaats betekent dat een andere mentaliteit. Niet lukraak ongefundeerde meningen als uitgangspunt nemen en wonderen verwachten, maar op basis van kennis en feiten systematisch verstandige maatregelen doorvoeren (WRR, 2013; Van der Aa, 2012).

Dat is wat we beoogden bij Orionis: een lerende organisatie bouwen. Een organisatie met een wetenschappelijke houding, bestaande uit drie elementen: (1) aan de cliëntkant: evidence-based diagnostiek en begeleiding; (2) aan de organisatiekant: van onderaf een functioneel meetsysteem bouwen dat de effectiviteit van reïntegratie meet; en (3) aan de werkgeverskant: het versterken van sociaal ondernemerschap.

Diagnostiek en begeleiden

Om de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt in kaart te brengen, is er in Nederland een aantal instrumenten met een stevig wetenschappelijk fundament beschikbaar (Ajzen, 1991, en: o.a. Hooft et al., 2004; Koen, 2013; Wanberg, Hough & Song, 2002). Het door TNO ontwikkelde Dariuz is er daar een van. Dariuz meet waarom mensen inzet tonen om een bepaald doel te bereiken, zoals het vinden van een baan. De factoren die deze inzet verklaren, variëren van de ervaren haalbaarheid tot de waarde die het resultaat van de inzet voor iemand heeft en de vaardigheden die je nodig hebt om dat te bereiken. Bij veel mensen die aan de kant staan is het meer dan één factor die hun afstand tot de arbeidsmarkt bepaalt. Goede diagnostiek brengt deze factoren op een betrouwbare manier in beeld en weegt deze tegen elkaar af.

Ondanks de beschikbaarheid van goede, wetenschappelijk onderbouwde instrumenten werkt een aantal gemeenten met eigen instrumenten die ontworpen zijn zonder dat

is nagedacht over de (wetenschappelijke) betrouwbaarheid en validiteit. Zoiets is onbegrijpelijk. Goede diagnostiek is een voorwaarde voor het kiezen van de juiste hulpmethode. In de gezondheidszorg zou het ondenkbaar zijn dat er structureel gebrekkige diagnostiek wordt uitgevoerd. Maar in het sociale domein, waar miljarden aan publiek geld in omgaan, mag het.

Politici laten zich niet hinderen door kennis over wat wel en niet werkt

Datzelfde geldt voor het begeleiden van werklozen. Zoals gezegd is begeleiden een vak. Veel interventies die worden ingezet in een reïntegratietraject ontberen een gedegen evaluatie. Een aantal jaren geleden was het JOBS-programma een van de weinige wetenschappelijk geëvalueerde interventies (Breninkmeijer & Blonk, 2011; Akkermans et al., 2014). Hoewel het aantal geëvalueerde programma's sindsdien is toegenomen (Noordzij, 2013; Liu, Huang & Wang, 2014) wordt die kennis te weinig gebruikt. Terwijl dit juist het verschil kan maken. Het gaat immers om gedragsverandering: sommige handelwijzen zijn effectiever in het realiseren daarvan dan andere.

JOBS is een kortdurend groepsprogramma. Door het oplossend vermogen te vergroten, de vaardigheden om een baan te zoeken en de verwachting deze succesvol uit te voeren, wordt de 'self-efficacy' (zelfeffectiviteit) versterkt. Het is in verschillende landen toegepast en in groot-schalige gecontroleerde studies onderzocht. Hoewel het een kortdurend programma is – 5 dagdelen in 1 week – is het zeer effectief, met blijvende effecten tot twee jaar na datum. Mensen die de training hebben gevolgd, krijgen in

Roland W.B. Blonk *Reïntegratie die wel werkt*

vergelijking met de controlegroep vaker een (betere) baan, een hoger inkomen en betere gezondheid (Vuori & Silvonen, 2005).

Bij Orionis is in 2014 voor werkloze jongeren een interventie ontwikkeld die bestaat uit twee onderdelen: de op JOBS gebaseerde CareerSKILLS-training (Akkermans et al., 2014) en een startersbeurs (Lievens et al., 2014). Met CareerSKILLS werden laagopgeleide jonge werknemers in groepsverband getraind in loopbaancompetenties. Na de training waren zij in staat zelf werkgevers te benaderen voor een baan. Bovendien kregen de ruim 200 deelnemers een startersbeurs mee.

Het onderzoek loopt nog, maar de eerste resultaten zijn bemoedigend. Vond voor de start van het programma in 2013 nog slechts 1 op de 14 jongeren regulier werk, in 2014 deed ruim 20% dat zonder gebruik te maken van de startersbeurs. Daarnaast heeft nog eens 34% van de jongeren met inzet van de beurs een (tijdelijke) baan gevonden. Onderzoek naar de duurzaamheid van deze uitstroom naar werk loopt nog, maar 57% van de jongeren kwam voorlopig uit de bijstand. Dat scheelt op de korte termijn zo'n 600.000 euro aan uitkeringen. Maar het betekent ook een boost in het zelfvertrouwen van deze jongeren en hopelijk een blijvende ontwikkeling voor hen persoonlijk. Dat laatste heeft nog veel meer waarde. Het zijn voorbeelden van wat evidence-based beleid teweeg kan brengen.

Functioneel meten als fundament

Om de kennisachterstand op korte termijn in te lopen moet de snelheid van toepassing en ontwikkeling omhoog. Het delen en gebruiken van beschikbare kennis met zelflerende gemeenten is cruciaal (WRR, 2013). Ook dat is niet eenvoudig, maar wel haalbaar (Divosa, 2014). Het vereist twee dingen.

Ten eerste een gedegen datasysteem, waarmee kan worden gekeken welke interventies hebben gewerkt en waarom. Tot op heden beschikt geen enkele gemeente over een der-

gelijk systeem. Hun huidige systemen dienen ter controle van uitkeringen en slaan managementinformatie op. Interventies worden niet geëvalueerd, waardoor er geen begin kan worden gemaakt met de ontwikkeling van expertise.

Belonen is beter dan straffen: stimuleer sociaal ondernemen

Gemeenten registreren wel veel gegevens over klanten. Consulents klagen daar ook over, omdat er tot tweederde van de werktijd verloren gaat aan administratie. Zij zien dat terecht als ballast doordat veel van die gegevens onbruikbaar zijn voor reflectie op het eigen handelen en daarmee niet bijdragen aan de verbetering van de eigen capaciteiten. Een gedegen datasysteem doet het tegenovergestelde. Het gebruikt de opgeslagen gegevens om consulents te helpen bij hun dagelijkse afwegingen. Orionis laat zien dat het technisch mogelijk is. Samen met de consulents en andere professionals hebben we het Functioneel Meetsysteem van onderaf opgebouwd.

Minstens zo belangrijk is hoe die gegevens gebruikt worden. De beschikbaarheid van gegevens over effectiviteit maakt zaken transparant. Zoveel openheid brengt automatisch kwetsbaarheid met zich mee. Misbruik ligt op de loer. Als het systeem wel wordt ingezet om controle uit te oefenen en individuele prestaties te meten, maar er geen ruimte is om van fouten te leren, zal het niet op de werkvloer worden gebruikt en kan er evenmin kennis uit worden opgedaan.

Het is dus allereerst zaak een veilige leeromgeving te realiseren. De lokale centra die in zo'n omgeving kunnen ontstaan, verza-

Roland W.B. Blonk *Reïntegratie die wel werkt*

melen gegevens en koppelen die waardoor de kennisontwikkeling in een stroomversnelling komt. Je creëert dat klimaat door ruimte te bieden en nieuwe ideeën uit te proberen. Een lerende organisatie krijg je door te experimenteren en tegelijk de risico's in kaart brengen. Onderzoek onder vijfenveertig sociale diensten wijst uit dat de managers die beide aspecten het best wisten te combineren beter presterende organisaties hebben (Beudeker et al., 2014). Concreet komt dit neer op een daling van het aantal bijstandsgerechtigden (Beudeker, 2015).

Sociaal ondernemerschap

De proeftuin van Orionis richtte zich ook op de arbeidsmarkt. Zonder werkgevers en ondernemers geen banen. Je kunt nóg zo'n goed functionerende sociale dienst hebben, als er geen banen zijn houdt het op. Een goede relatie tussen de sociale dienst en de werkgevers in de regio is daarmee van cruciaal belang. Tegelijkertijd is het bedrijfsleven ook de partij met de meeste handelingsvrijheid. Hoewel er een SER-akkoord ligt, betekent dit niet dat er meteen garantiebanen zijn.

Werkgevers zijn geen banenpinautomaat, zoals de Tilburgse hoogleraar Ton Wilthagen het onlangs in een lezing verwoordde (Wilthagen, 2014). Dwingender optreden richting werkgevers via een quotumwet ligt voor de hand, maar dat heeft alleen zin als het tot echte verandering leidt. Je kunt niet voortdurend blijven handhaven. De maatschappij moet op den duur zelfsturend worden op sociaal verantwoord ondernemen.

Het adagium van 'belonen is beter dan straffen' geldt ook hier: stimuleer sociaal ondernemen. Dat kan onder meer door het 'social return-beleid' (SROI) van de gemeente te verbinden aan sociaal ondernemerschap. Zorg ervoor dat die ondernemingen ook meer kans maken op een SROI-aanbesteding. Voor de mate van sociaal ondernemen is een prestatieladder ontwikkeld (Prestatieladder Socialer

Ondernemen, PSO) (Brouwer, Fermin & Smit, 2012; Blonk & Smit, 2012).

Wat dat betreft is het positief dat PvdA-Kamerlid John Kerstens succesvol aandrang op positieve prikkelingen in de Quotumwet. Met een verder ontwikkelde prestatieladder kan sociaal ondernemen worden versterkt en kan de zichtbaarheid worden vergroot. In Zeeland ontbreekt het werkgevers aan kennis over de mogelijkheden om mensen uit de doelgroep in te zetten (Oeij et al., 2013). Ondernemers beseffen inmiddels dat ze zichzelf en hun eigen provinciegenoten daarmee tekortdoen. Orionis is begonnen de kennis hierover daarom nadrukkelijker onder de aandacht te brengen bij ondernemers.

Orionis in een veranderende arbeidsmarkt

De proeftuin bij Orionis zelf is afgerond. TNO en Orionis gaan hierna samen verder in het versterken van de regionale arbeidsmarkt. Om sneller meer mensen aan het werk te helpen, zullen er meer banen moeten komen. Bovendien moeten we kijken hoe we de arbeidsmarkt inrichten. De arbeidsmarkt wordt steeds dynamischer en raakt verder verwijderd van de inclusieve arbeidsmarkt waar plaats is voor iedereen. Deze twee vormen lijken op communicerende vaten: meer van het een leidt tot minder van het ander (Wilthagen, 2014).

Het wordt dé uitdaging het komende decennium om die twee aspecten, dynamisch en inclusief, met elkaar te verbinden. Niet gebaseerd op meningen, dat schiet niet op, maar door kennisontwikkeling en via een lerende economie (WRR, 2013). Kunnen wij op zo'n manier innoveren dat niet alleen de omzet van de bedrijven groeit, maar ook het aantal banen?

Laten we Zeeland weer als voorbeeld nemen. We zien dat jongeren vertrekken en de bevolking krimpt. De vergrijzing slaat hier het hardst toe van alle provincies. Tegelijkertijd is er de mondiale ontwikkeling dat binnen een

Roland W.B. Blonk *Reïntegratie die wel werkt*

paar decennia 70% van de wereldbevolking in een rivierdelta woont. Reden genoeg om daarop in te springen. Door het mkb te ondersteunen kunnen we prachtige innovaties realiseren op gebied van watermanagement, veiligheid en aquatische landbouw, die over de hele wereld gretig aftrek zullen vinden. Daarnaast biedt juist de vergrijzing en het perifere karakter van het gebied kansen om innovaties voor adequate zorg op afstand te ontwikkelen.

Het vraagt om een lerende houding bij de overheid, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Het vraagt om het creëren van 'shared value' (Porter, 2011). Bedrijven bestaan bij de gratie van een gezonde en welvarende samenleving. Momenteel benaderen ze vraagstukken te weinig vanuit maatschappelijk oogpunt, waardoor de verbinding tussen economische en sociale aspecten onvoldoende van de grond komt. Om hieruit te komen en kennis te ontwikkelen, zijn regionale experimenten nodig. Daarin kan de innovatiekracht van kennisinstellingen met die van het mkb worden verbonden. Op die manier kun je het dynamische met het inclusieve verbinden. Eenvoudig is het niet, maar bij Orionis Walcheren hebben we een begin gemaakt.

Om een slag te maken zijn wel positieve prikkels noodzakelijk. Innoveren en kennisontwikkeling in het sociale domein krijg je niet zomaar. Maak sociaal ondernemen lonend en koppel daar kennisontwikkeling aan. Zorg dat een deel van de gerealiseerde besparingen terugvloeit naar de sociale ondernemingen en dat het daar wordt ingezet voor verdere ontwikkeling (Clay, 2013). Ook de overheid zal haar houding moeten veranderen. Nu is het zo dat de begrotingen van de sociale diensten gebaseerd worden op hun omvang van het vorige jaar. Een dienst die weet te besparen krijgt minder geld en wordt zo in feite gestraft. Een onwenselijke situatie die makkelijk bestreden kan worden. Investeer die besparingen direct in de sociale diensten en kennisinstellingen, zodat de kennis over reïntegratie verder wordt vergroot. Op die

manier krijgen we lerende organisaties die onderdeel zijn van innovatieve en inclusieve regio's. Alleen zo ontstaat de lerende economie.

16 maanden Orionis

Mijn embedded periode zit erop. Voorzichtig kunnen we enkele conclusies trekken. Waarom was de aanpak bij Orionis zo succesvol? Hoewel je meerdere aspecten kunt aanwijzen, zijn er naar mijn mening drie cruciaal: (1) kennisoverdracht, (2) wetenschappelijke kennis over gedragsverandering en (3) een management dat openstaat voor deze nieuwe manier van werken.

- ▶ *Kennisoverdracht.* Oprechte aandacht door perspectief te bieden, methodisch te handelen, vaardigheden te oefenen, zelfvertrouwen te versterken en obstakels weg te nemen, motiveert werklozen om hun zoektocht naar een baan vol te houden. Als zijzelf worden getraind hebben consulenten ook baat bij deze positieve benadering. Sterker nog: omdat zij zich beter in de werkloze kunnen verplaatsen, verbetert hun begeleiding.
- ▶ *Wetenschappelijke kennis.* Gedragsverandering kan, maar is uitermate complex. Begeleiden van werklozen naar werk is een vak. Alleen door gebruik te maken van wetenschappelijk onderbouwde kennis krijg je dat onder de knie.
- ▶ *Het management.* Het nieuwe management van Orionis werd aangesteld toen we al vier maanden onderweg waren. Omdat zij de methode en manier van denken omarmden konden die doordringen in de organisatie. Dat het nieuwe management zo ontvankelijk was voor onze wetenschappelijke interventies berustte louter op toeval. Het had zomaar anders kunnen lopen. Dat bewijst eens te meer hoe kwetsbaar dit proces is. Orionis verdient regionale navolging. Het is dus zaak zulke initiatieven in de toekomst een duwtje in de rug te geven.

Roland W.B. Blonk *Reïntegratie die wel werkt*

Literatuur

- Aa, P. van der (2012), *Activeringsterwerk in uitvoering*. Dissertatie, Universiteit Utrecht.
- Akkermans, J., Brenninkmeijer, V., Schaufeli, W.B. & Blonk, R.W.B. (2014), 'It's All About Career-SKILLS: effectiveness of a Career Development Intervention for Young Employees', *Journal of Vocational Behavior* DOI: 10.1002/jvb.21633
- Ajzen I. (1991), 'The theory of planned behavior', *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50, pp. 179-211.
- Beudeker, D.A. (2015), *On regulatory focus and performance in organizational environments*. Dissertatie, Universiteit Leiden.
- Beudeker, D.A., Ellemers, N., Rink, F.A. & Blonk, R.W.B. (2014), *Self-regulation by managers and organizational performance: On the importance of transcending the managerial role at work*. Ongep.
- Blonk, R.W.B. & Smit, A. (2012), *Sociale Ondernemen*. www.wbs.nl/opinie/blogs/rblonk/sociale-ondernemen, gepost op 15-1-2013.
- Brenninkmeijer, V. & Blonk, R.W.B. (2011), 'The effectiveness of the JOBS program among the long-term unemployed: a randomized experiment in the Netherlands', *Health Promotion International* 27, pp. 220-229.
- Brouwer, P., Fermin, B. & Smit, A. (2012), 'Prestatieladder sociale ondernemen: (h)erkenning voor inclusieve organisaties', *Sociaal Bestek*, 74, pp. 23-25.
- Clay, R.F. (2013), 'Health impact bonds: will investors pay for intervention?', *Environmental health perspectives*, 121, a45.
- Divosa. (2014), *Brochure Functioneel Meten*. Utrecht: Divosa.
- Groenewoud, M., Slotboom, S.T. & Geuns, R.C. van (2014). *Vakkundig vervolg: Vervolgmeting vakmanschap gemeentelijke reïntegratie*. Rapport 13237. Amsterdam: Regioplan.
- Hoof, E.A.J. van, Born, M.Ph., Tarris, T.W., Flier, H. van der & Blonk, R.W.B. (2004), 'Predictors of job search behavior among employed and unemployed people', *Personnel Psychology*, 57, pp. 25-59.
- Kerstens, J., Ojik, B. van, Weyenberg, S. van, Heerma, P., & Schouten, C. (2014), 'Motie 33981-36. Tweede Kamer', 11 december.
- Koen, J. (2013), *Prepare and pursue: Routes to suitable (re-)employment*. Dissertatie, Universiteit van Amsterdam.
- Lievens, R., Wesseling, W., Wilthagen, T. & Muffels, R. (2014), *Eerste evaluatiestartersbeurs. Instrument voor werkzoekende jongeren*. Reflect, Tilburg University.
- Liu, S., Huang, J.L., & Wang, M. (2014), 'Effectiveness of job search interventions: A meta-analytic review', *Psychological Bulletin* 140, pp. 1009-1041.
- Noordzij, G. (2013), *Motivating and counseling the unemployed*. Dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Oeij, P.R.A., Vroome, E.M.M. de, Kraan, K.O., Goudswaard, A. & Bossche, S.N.J. van den (2013), *Werkgevers Enquête Arbeid 2012: Methodologie en beschrijvende resultaten*. Hoofddorp: TNO.
- Porter, M.E. & Kramer, M.R. (2011), 'Creating shared value', *Harvard Business Review*, 89, pp. 62-77.
- Vuori, J. & Silvonon, J. (2005), 'The Benefits of a Preventive Job Search Program on Re-employment and Mental Health at 2-year Follow-up', *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 78, pp. 43-52.
- Wanberg, C.R. Hough, L.M. & Song, Zhaoli (2002), 'Predictive validity of a multidisciplinary model of reemployment success', *Journal of Applied Psychology*, 87, pp. 1100-1120.
- Wilthagen, T. (2014), Keynote lezing. Jaarcongres Arbeidsdeskundig KennisCentrum. Den Bosch, oktober.
- WRR (2013), *Naar een lerende economie*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid.