



#### Opdrachtgever

Divosa  
Inspectie SZW  
SVB  
SZW  
UWV

#### Opdrachtnemer

KWI

#### Onderzoek

*Investeren in Participeren*  
Einddatum – 15 mei 2013

#### Categorie

Algemeen

# Investeren in Participeren

## Conclusie

Er komt veel op gemeenten af. Dit vraagt om een nieuwe invulling van het lokale beleid, waarbij de focus ligt op mensen en niet op regelingen. We moeten investeren in participeren. Het gaat daarbij niet alleen om klanten met een uitkering. Investeren in participeren is ook investeren in de arbeidsmarkt, in samenwerking, en in werkgevers. Dat is een lastige klus waar de juiste kennis en instrumenten voor nodig zijn. Je moet verstand hebben van al die verschillende terreinen om dit te realiseren. Er is al veel bruikbare kennis ontwikkeld. Vaak blijven inzichten echter nog impliciet. Het KWI heeft daarom de bruikbare inzichten uit onderzoek expliciet gemaakt. KWI bracht deze kennis op verschillende relevante thema's voor de uitvoering van werk & inkomen, systematisch bij elkaar. Je kunt het beschouwen als de stand van zaken van de wetenschappelijke kennis, vertaald in bruikbare handvatten. Laat je inspireren door de kennis die er is!

## Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/8ku1hqgx>



# Investeren in Participeren

KENNIS VOOR DE UITVOERING  
VAN WERK EN INKOMEN

KWI



# KWI

## Over het KWI

In het Kennisplatform Werk en Inkomen (KWI) werken de uitvoeringsorganisaties voor de sociale zekerheid met elkaar samen op het gebied van kennisontwikkeling in het domein van werk en inkomen. Lid van het KWI zijn het UWV, de SVB, de Inspectie SZW, het ministerie van SZW, Divosa, gemeente Amersfoort, Amsterdam en Rotterdam. Het CBS is adviserend lid.

De ambitie van het KWI is drieledig:

- > het bevorderen van relevante kennisontwikkeling voor zowel de uitvoering als beleidspraktijk
- > het vertalen van die kennis naar de uitvoering
- > het bevorderen van het gebruik van deze kennis door beleidsmakers en uitvoerders in het domein van werk en inkomen

# Investeren in Participeren

KENNIS VOOR DE UITVOERING  
VAN WERK EN INKOMEN



Een bundel onder redactie van  
Pierre Koning, Marjolein Paantjens, Cor Vaal en Romke van der Veen

Kennisplatform Werk en Inkomen (KWI)

# Inhoudsopgave

Inleiding	7
-----------	---

1

## **Wat zeggen de cijfers? Regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt 12**

1.1 Aanleiding	14
1.2 Drie regelingen	16
1.3 Samenhang tussen de regelingen	18
1.4 Slot	27
Meer weten?	27

2

## **De effectiviteit van re-integratie 30**

2.1 De rol en reikwijdte van het re-integratiebeleid	32
2.2 Algemene kennis omtrent de effectiviteit van re-integratie	35
2.3 Effectieve inzet van re-integratie: inrichting en organisatie	37
2.4 Een effectieve inzet van re-integratie: vormgeving screening en diagnose	41
2.5 Een effectieve inzet van re-integratie: de instrumenten	44
2.6 Tot slot	46
Meer weten?	47

3

## **Professionalisering: het belang van de juiste diagnose en methodisch werken aan werk 48**

3.1 Inleiding	50
3.2 Beschikbare kennis	52
3.3 Relevantie voor de uitvoering	61
3.4 Conclusie	66
Meer weten?	66

4

## **Loonwaardebepaling: balanceren tussen werkgever, werknemer en overheid 68**

4.1 Inleiding	70
4.2 Loonwaardevaststelling	71
4.3 Kennis over de werkwijzen en kwaliteit van loonwaardebepaling	75

4.4	Wenselijke verbeteringen in loonwaardebepaling	81
4.5	Epiloog: Leren investeren in participatie	87
	Meer weten?	88

## 5

### **Coaching en motivatie: tussen sturing en zelfsturing** **90**

5.1	Aanleiding	92
5.2	De rol van de klantmanager en het belang van coaching	94
5.3	Toepassing in de praktijk	102
5.4	Tot slot	109
	Meer weten?	110

## 6

### **Aan het werk door aandacht voor gezondheidsbeleving** **112**

6.1	Probleemstelling en aanleiding	114
6.2	Stand van zaken van kennis	116
6.3	Concrete toepassing van kennis	121
6.4	Tot slot	127
	Meer weten?	128

## 7

### **Werkgeversdienstverlening: het belang van goed relatiebeheer** **130**

7.1	Aanleiding	132
7.2	Voorwaarden voor effectieve werkgeversdienstverlening	133
7.3	Operationalisering van de werkgeversdienstverlening	138
7.4	Besluit	143
	Meer weten?	143

## 8

### **Werken in de Wajong** **144**

8.1	Inleiding	146
8.2	Kennis over kenmerken van Wajongers	147
8.3	Toename omvang Wajong	150
8.4	Wajongers aan het werk	151
8.5	Tot slot	160
	Meer weten?	160

## 9

### Hervormingen in de sociale werkvoorziening

162

- 9.1 Aanleiding 164
- 9.2 De doelstellingen van de Wsw 165
- 9.3 Doelstelling 1: zo veel mogelijk regulier werk 166
- 9.4 Doelstelling 2: efficiëntere bedrijfsvoering van sw-bedrijven 170
- 9.5 Doelstelling 3: versterken governance 173
- 9.6 Besluit 176
  - Meer weten? 176

## 10

### Samenhang in het lokale sociale domein: wat kan werken?

178

- 10.1 Inleiding 180
- 10.2 Meer verantwoordelijkheden voor gemeenten 181
- 10.3 Nieuw beleid door gemeenten: twee strategieën 184
- 10.4 Kennis: de stand van zaken 187
- 10.5 Conclusie 191
  - Meer weten? 191



# Inleiding

In de woelige ontwikkelingen die het beleid en de uitvoering van de sociale zekerheid in Nederland vaak kenmerken zijn desondanks een aantal constanten aan te wijzen.

De eerste constante is een al langere tijd gaande, grootschalige ombouw van het stelsel van sociale zekerheid naar een stelsel dat consequent maatschappelijke **participatie en re-integratie** op de arbeidsmarkt tot doel heeft. Het uitgangspunt van een activerend stelsel is dat mensen zoveel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid dienen te dragen voor hun leefomstandigheden en levensonderhoud en dat het stelsel er vooral op gericht is om de autonomie van burgers te herstellen. In deze benadering wordt ook de sociale omgeving van de burger betrokken in de afweging van de mogelijkheden om zelf verantwoordelijkheid te dragen. Wanneer mensen echter, ook met steun uit hun omgeving, niet in staat zijn de verantwoordelijkheid voor hun leefomstandigheden en levensonderhoud te dragen is ondersteuning vanuit de collectiviteit mogelijk. Deze ondersteuning dient vervolgens zo te zijn ingericht dat een beroep op ondersteuning zo kort mogelijk duurt. Dit onder andere door het stelsel zo in te richten dat alles bijdraagt aan preventie van afhankelijkheid en aan herstel van autonomie. Deze benadering heeft op alle terreinen van overheidsinterventie gevolgen. Met name de individuele verantwoordelijkheid van de burger wordt meer aangesproken en voorzieningen dienen zo te zijn georganiseerd dat ze het nemen van deze verantwoordelijkheid maximaal ondersteunen.

De tweede constante in het beleid en de uitvoering betreft de **decentralisatie** van verantwoordelijkheden. Dit krijgt op verschillende manieren vorm. Bijvoorbeeld door werkgevers weer een grotere verantwoordelijkheid voor loondoorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid te geven. Zo wordt preventie van ziekte beoogd omdat de prijs van het verzuim betaald moet worden door degene die daarvoor (mede) verantwoordelijk wordt gehouden (de werkgever). De decentralisatie van taken naar gemeenten, wederom een ontwikkeling die al langere tijd gaande is, heeft net als bij de herziening van

de ziekte- en arbeidsongeschiktheidverzekeringen tot doel de afstand tussen betaler en veroorzaker van kosten te verkleinen. De wetgever gaat er dan vanuit dat de gemeente, bijvoorbeeld, invloed uit kan oefenen op de omvang van het beroep op de bijstand. Deze gedachte ligt mede ten grondslag aan de budgettering van gemeenten voor de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand. De decentralisatie naar gemeenten is echter ook het gevolg van de ombouw naar een meer op activering en re-integratie gericht stelsel. Het idee hierachter is dat dit vereist dat de uitvoering niet te ver van de burger afstaat. Preventie, activering en re-integratie vereisen vaak maatwerk waarvoor veel informatie over de burger en zijn of haar omstandigheden is vereist. Deze informatiebehoefte vraagt om uitvoering in nauw contact met de burger.

De derde constante betreft een toenemende **integraliteit** in beleid en uitvoering. Wanneer het stelsel gericht is op preventie, activering en re-integratie, dus op resultaten, kunnen allerlei onderscheidingen naar doelgroepen of schotten tussen regelingen, voor afstemmingsproblemen zorgen of tot afwenteling in de uitvoering leiden. Deze onderscheidingen tussen regelingen zijn vaak gebaseerd op de verschillende rechten van burgers of het gevolg van de historie van de organisatie van de uitvoering. Voor een resultaatgerichte uitvoering zijn dergelijke onderscheidingen vaak niet meer van belang of zelfs hinderlijk.

De drie bovenstaande ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor de inrichting en de uitvoering van regelingen voor mensen in de bijstand en aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze regelingen worden gaandeweg meer en meer geïntegreerd in één regeling en in één uitvoeringsorganisatie. Het is deze ontwikkeling die de aanleiding vormt voor het verschijnen van deze bundel *Investeren in Participeren. Kennis voor de uitvoering van werk en inkomen*.

De omslag naar een meer op participatie en re-integratie gericht stelsel en uitvoeringsorganisatie stelt hoge eisen aan uitvoerders. In een vooral op sociale bescherming gericht stelsel van sociale zekerheid is kennis van regelingen en van de rechten en plichten van burgers noodzakelijk voor de uitvoering. Wanneer daarentegen gestreefd wordt naar effectieve preventie,

activering en re-integratie dan wordt de lat voor de uitvoerders veel hoger gelegd. Van hen wordt verwacht dat zij zeer verschillende mensen, met verschillende achtergronden en verschillende mogelijkheden daadwerkelijk en duurzaam terugbrengen naar de arbeidsmarkt of anderszins maatschappelijk re-integreren. Hiervoor is kennis nodig. Kennis over deze mensen en hun achtergronden, kennis over de lokale arbeidsmarkt, kennis over de bedrijfsorganisatie en de werkgever, kennis over de instrumenten die behulpzaam kunnen zijn bij het activeren en re-integreren van verschillende doelgroepen en kennis over dit proces zelf.

Voorheen, onder het gesternte van een minder op activering, minder op decentralisatie en integraliteit gericht stelsel, waren de verschillende taken, de verschillende doelgroepen en daarmee de kennis die nodig is voor de uitvoering verspreid over diverse organisaties en uitvoerders. Omdat de taken en doelgroepen meer en meer bij elkaar komen in de gemeente en bij lokale uitvoeringsorganisaties wordt in deze bundel de verspreide kennis bij elkaar gebracht. De bundel beoogt een integrale en praktische handreiking te zijn voor beleidsmakers en uitvoerders op het terrein van werk en inkomen.

Het Kennisplatform Werk en Inkomen, een landelijk overleg van de verschillende organisaties actief op het terrein van Werk en Inkomen<sup>1</sup>, heeft het initiatief genomen voor deze bundel. In deze bundel wordt de bestaande kennis geïnventariseerd<sup>2</sup> en wordt de betekenis van deze kennis voor de uitvoering en voor de beleidsontwikkeling op lokaal niveau aangegeven. Er is veel onderzoek gedaan, veel kennis opgebouwd en er zijn veel instrumenten ontwikkeld. We weten steeds beter hoe een activerende uitvoering van de sociale zekerheid er uit moet zien en hoe effectieve preventie, activering en re-integratie vorm kunnen krijgen. Het Kennisplatform hoopt, door deze kennis bij elkaar te brengen en te ontsluiten voor de uitvoering, een belangrijke bijdrage te leveren aan een verdere *Investering in Participatie*.

1 Het Kennisplatform Werk en Inkomen organiseert afstemming en overleg tussen de kennisafdelingen van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, het UWV, de Sociale Verzekeringsbank, de organisatie van sociale diensten, Divosa, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie Werk en Inkomen, het Centraal Bureau voor de Statistiek, enkele gemeenten (Rotterdam, Amsterdam, Amersfoort) en tot voor kort ook de Raad voor Werk en Inkomen.

2 Deze bundel is ook te vinden in de elektronische bibliotheek Werk en Inkomen, op [www.onderzoek-werkeninkomen.nl](http://www.onderzoek-werkeninkomen.nl) van het Kennisplatform Werk en Inkomen. Voor zover mogelijk en beschikbaar zijn alle onderzoeken en andersoortige publicaties waarnaar in deze bundel wordt verwezen in deze elektronische boekenkast te vinden en na te slaan.

De bundel opent in het eerste hoofdstuk met een kort schets van de verschillende groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en hun arbeidsmarktkansen en stelt de vraag in hoeverre hier eigenlijk sprake is van onderscheiden groepen.

Vervolgens wordt stap voor stap het proces van een activerende uitvoering onder de loep genomen. Om te beginnen wordt aandacht besteed aan de vraag wat we de afgelopen jaren hebben geleerd over effectieve re-integratie. Bij welke groepen kan welk instrument succesvol worden ingezet? Dit levert een eerste handreiking op voor een activerende uitvoering. Een dergelijke uitvoering stelt echter ook eisen aan de wijze waarop gewerkt wordt in uitvoerende organisaties. Daarom gaat Hoofdstuk 3 in op het hoe en waarom van methodisch werken, een eerste vereiste voor iedere professionele uitvoeringsorganisatie.

In Hoofdstuk 4 komen vervolgens de verschillende methoden van loonwaardemeting aan bod. Dit vormt het vertrekpunt van het proces van activering en re-integratie voor die mensen die zonder hulp niet aan de slag komen. De keuze van instrumenten en de wijze van activering zijn in hoge mate afhankelijk van de potentiële mogelijkheden van werkzoekenden.

Activering staat of valt echter bij de wijze van begeleiding en motivatie van werkzoekenden, re-integratieinstrumenten alleen volstaan niet. Het hoe en wanneer van coaching en motivatie komt in Hoofdstuk 5 aan bod. Daar wordt ook duidelijk dat er verschillende groepen werkzoekenden zijn en dat die steeds een verschillende aanpak behoeven. Hierbij blijkt gezondheidsbeleving een belangrijke determinant van de wijze waarop re-integratie plaats kan vinden en voor de mogelijkheden van werkzoekenden. Wanneer mensen, terecht of ten onrechte, hun gezondheid negatief beoordelen, dan kan dat een belangrijk obstakel vormen voor arbeidsparticipatie. Hoewel bekend is dat participatie vaak een positief effect heeft op het welbevinden van mensen, is hieraan voorwaardelijk dat de blokkade door een negatieve gezondheidsbeleving wordt weggenomen. De gezondheidsbeleving en de wijze waarop deze ten goede kan worden gekeerd komt aan bod in Hoofdstuk 6.

Vanzelfsprekend is effectieve re-integratie ook afhankelijk van de werkgever. De werkgever neemt dan ook een prominente rol in in de Hoofdstukken 7, 8 en 9. Een goede relatie tussen klantmanagers en werkgevers blijkt van doorslaggevend belang voor effectieve en duurzame participatie. Een actieve en goede werkgeversbenadering is een essentieel onderdeel van een werkzame aanpak van de re-integratie. In Hoofdstuk 7 staat daarom de werkgeversbenadering centraal.

Een goede relatie met werkgevers blijkt ook van grote betekenis voor effectieve en duurzame arbeidsparticipatie van mensen met een zekere arbeidsbeperking waarvoor, soms, voorzieningen in de arbeidsorganisatie moeten worden getroffen. Hoofdstuk 8 laat zien wat er komt kijken bij het aan het werk krijgen en houden van deze groep. Deze kennis is relevant voor gemeenten, aangezien zij met de inwerkingtreding van de Participatiewet verantwoordelijk worden voor de nieuwe instroom van jonggehandicapten met arbeidsvermogen.

Een belangrijk instrument dat de gemeente ter beschikking staat voor de re-integratie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt of voor mensen met een arbeidsbeperking is de sociale werkvoorziening, waar, onder 'beschutte' omstandigheden, arbeid kan worden verricht. De sociale werkvoorziening zal in de toekomst een grotere doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt moeten gaan vertonen en meer en meer een instrument worden in een bredere aanpak van re-integratie en participatie. In Hoofdstuk 9 staat daarom de inrichting en besturing van de sociale werkvoorziening centraal.

Deze bundel sluit af met een beschouwing, in Hoofdstuk 10, die zich richt op de vraag hoe het beleid gericht op een meer effectieve uitvoering van activering en participatie op lokaal niveau vorm kan krijgen. Niet alleen de effectiviteit en efficiëntie van diverse werkwijzen die gemeenten kunnen hanteren komen aan bod, maar ook de noodzakelijke samenhang in de uitvoering van werk en inkomen op het lokale niveau wordt geschetst.

Namens de redactie,  
Romke van der Veen, voorzitter Kennisplatform Werk en Inkomen







# 1

Wat zeggen de cijfers? Regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt

# 1

## Wat zeggen de cijfers? Regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt

**Pierre Koning**

### 1.1 Aanleiding

In 2008 deed de toenmalige commissie De Vries het voorstel om de Wwb, Wajong en de sociale werkvoorziening (Wsw) samen te voegen tot één regeling, waarbij de uitvoering zou komen te liggen bij de gemeenten.<sup>3</sup> Inmiddels stuurt ook het nieuwe regeerakkoord aan op samenvoeging van deze regelingen. Deze verandering zal op 1 januari 2014 van start gaan als de Participatiewet.<sup>4</sup>

Een belangrijk argument voor samenvoeging is dat de cliëntgroepen in de regelingen – of althans delen daarvan – in hun arbeidsmarktkansen vergelijkbaar zijn met elkaar. Zo bestaan de Wsw en Wajong beiden voor het leeuwendeel uit individuen met fysieke of mentale beperkingen. Dit zijn beperkingen die ertoe leiden dat zij moeizaam of geen baan kunnen vinden. Er is dan sprake van een zogenaemde ‘afstand tot de arbeidsmarkt’, die al dan niet overbrugbaar is door de inzet van instrumenten zoals loondispensatie of aanpassingen aan het werk. Maar ook Wwb'ers kunnen een afstand tot de arbeidsmarkt hebben, hetzij door een slechte gezondheid of een lage arbeidsproductiviteit. Over de regelingen verspreid bevinden zich dus cliënten met een divers pallet aan (fysieke) beperkingen of gebrek aan vaardigheden, die er allen toe leiden dat zij moeilijk inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt.

3 [Commissie Fundamentele Herbezinning Wsw, 2008, Werken naar vermogen, Den Haag.](#)

4 [Regeerakkoord 2012.](#)



Wat is er bekend over de inzetbaarheid van cliënten die verspreid zijn over regelingen aan de onderkant? Onderzoeker Edzes stelt dat van het Wwb-bestand in 2010 circa 30% van de cliënten een overbrugbare afstand heeft tot de arbeidsmarkt en met re-integratie ondersteuning aan de slag kan.<sup>5</sup> Van de overige 70 procent kan 40% op eigen kracht een baan vinden en is de resterende 30% aangewezen op dagbestedingen of werk in een Sw-bedrijf. Van de werkende in sw-bedrijven, kan tot maximaal 70 procent een reguliere baan vervullen en bij de Wajong populatie is dat 63 tot maximaal 87% van de instroom in de Wajong populatie. Daarbij hanteert Edzes een ruim begrip voor overbrugbaarheid, namelijk door aangepast werk in werk- of studieregelingen en loondispensaties<sup>6</sup> mee te tellen. Met andere woorden: instrumenten kunnen ertoe bijdragen de kloof naar werk te overbruggen. Uit de analyse volgt dus dat bij alle drie de regelingen bij een belangrijk deel van de populatie een vergelijkbare inzet van instrumenten nodig zou zijn, met name loondispensaties.

Voor een goed idee van de kansen die de Participatiewet zal bieden is meer inzicht geboden in de samenstelling van en vooral ook de samenhang tussen regelingen aan de onderkant. Met samenhang doelen we daarbij op de vraag of cliënten met soortgelijke problemen in de verschillende regelingen zitten. Dit hoofdstuk heeft tot doel om hier licht op te laten schijnen. De insteek daarbij is vooral cijfermatig en grafisch. Allereerst zal kort het vizier gericht worden op de ontwikkeling van de afzonderlijke regelingen. Daarna volgt een analyse van de samenhang van regelingen aan de hand van de volgende drie vragen:

1. Hoeveel cliënten zijn afhankelijk van een combinatie van regelingen aan de onderkant, te weten de Wwb, Wajong en Wsw? (zie Paragraaf 1.2).
2. Welke stromen vinden er plaats van cliënten tussen de regelingen? (zie Paragraaf 1.3)
3. Wat is de geografische spreiding van het gebruik van de regelingen over Nederland? (zie Paragraaf 1.4)

De antwoorden op deze vragen geven een indruk van de mogelijke samenhang tussen de regelingen. Binnen het bestek van dit artikel geldt wel een

5 Zie Edzes, A., 2011, *Werken naar vermogen. De invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt*, *TPEdigitaal*, 5(4), 64-81.

6 Zie [Hoofdstuk 4](#) over Loonwaardebepaling voor meer informatie over de inzet van loondispensaties.

disclaimer: het gaat in de eerste plaats om het weergeven van indicatoren, een analyse in vogelvlucht. Voor sterkere bewijzen zijn grondigere empirische analyses nodig. In enkele gevallen zal daar dan ook naar verwezen worden.

## 1.2 Drie regelingen

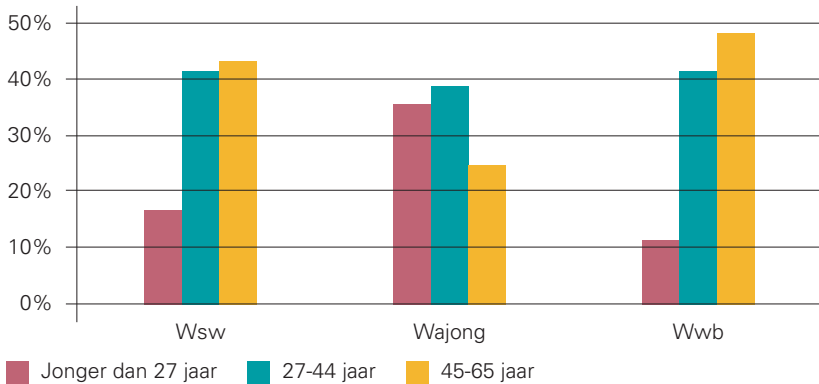
Figuur 1.1 maakt duidelijk dat de Wwb met 367 duizend cliënten ultimo 2011 de grootste sociale voorziening is voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit betekent echter niet dat als vanzelfsprekend de Wwb ook de grootste regeling blijft; zonder additioneel beleid zou in de toekomst de Wajong deze positie overnemen en groeien tot circa 400 duizend personen structureel.<sup>7</sup> Met 'structureel' doelen we daarbij op de omvang van een regeling die uiteindelijk tot stand zal komen als de regeling ongewijzigd blijft. Een deze groei laat zich verklaren door het feit dat de Wajong nog niet volgroeid is. Figuur 1.2 onderstreept dit, gezien het aandeel jongeren in de regeling dat nog steeds relatief hoog is. De Wwb kent van de drie regelingen het grootste aandeel ouderen.

**Figuur 1.1: Omvang Wwb, Wajong en Wsw (2011) (x1000 personen)**



7 Let wel: het gaat daarbij dus om voorspellingen zonder de voorgenomen Participatiewet. Voor deze structurele ramingen van WAO/WIA, zie Alblas, R., Ouweland, B., Van Sonsbeek, J.-M., 2010, Langetermijneraming arbeidsongeschiktheidsregelingen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

**Figuur 1.2: Leeftijdsopbouw Wwb, Wajong en Wsw (eind 2011)**



Bronnen: Research voor Beleid (2012) en CBS (2012)

De voorgenomen Participatiewet wijzigt de Wsw en de Wajong. Daardoor krijgen gemeenten te maken met een additionele instroom. Door de maatregel 'geen instroom Wsw' en de maatregel 'beperking Wajong' neemt de instroom in de gemeentelijke doelgroep met bijna 10 duizend mensen per jaar toe. Uitgedrukt in een gemeentelijk volume per jaar neemt de gemeentelijke doelgroep hierdoor toe met ruim 4 duizend mensen in 2014 geleidelijk oplopend tot 32 duizend mensen in 2017. Concreet betekent de Participatiewet voor een gemiddelde gemeente met 50 duizend inwoners (80 procent van de gemeenten heeft minder dan 50 duizend inwoners) een stijging van de instroom met circa 30 personen per jaar (minder dan 3 per maand). De invoering van de Participatiewet betekent een stijging van ruim 3 procent ten opzichte van de bestaande bijstandpopulatie.<sup>8</sup>

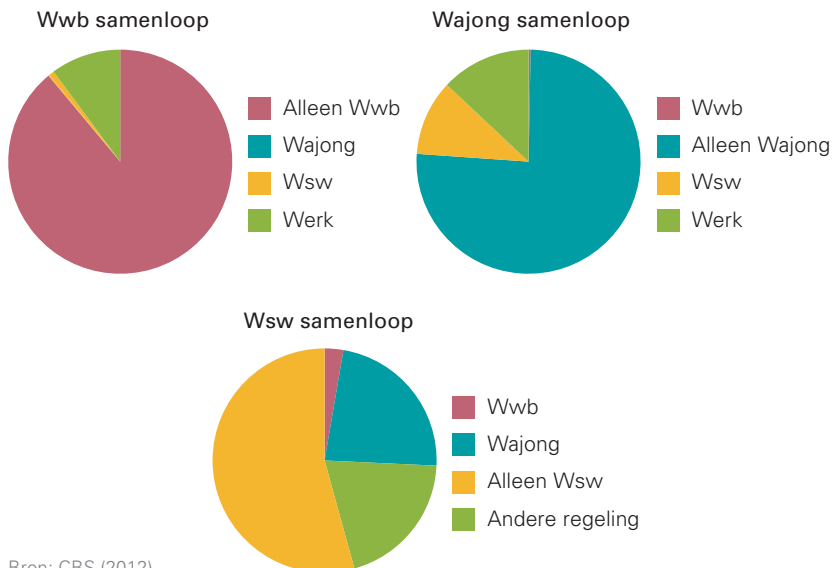
## 1.3 Samenhang tussen de regelingen

### 1.3.1 Samenloop

De wellicht meest voor de hand liggende manier om de samenhang tussen de Wwb, Wajong en Wsw te bezien is door de ‘samenloop’ vast stellen: cliënten die regelingen combineren. Hoe sterker deze samenloop, hoe sterker ook het argument om regelingen samen te voegen. Figuur 1.3 geeft hier inzicht in voor alle drie de regelingen afzonderlijk. Om te beginnen is duidelijk dat de Wwb zich nauwelijks laat combineren met een plaats in een Sw-bedrijf of Wajong uitkering, deze percentages zijn verwaarloosbaar ten opzichte van het totale aantal Wwb'ers. Hierbij geldt wel dat mensen in de Wajong met een uitkering die lager is dan het sociaal minimum doorgaans een aanvulling krijgen vanuit de Toeslagenwet, vandaar dat deze categorie buiten de gepresenteerde cijfers valt. Verder heeft circa 10% van de groep Wwb'ers ook inkomsten uit arbeid.

Vanuit de Wajong bezien is de samenloop met de Wsw groter, en wel zo'n 11%. Daarnaast kent zo'n 13% van de Wajongers inkomsten uit reguliere arbeid. Tot slot blijkt de samenloop voor werknemers in de sociale werkvoorziening met andere regelingen het sterkst. Zo is vanuit de Wsw bezien de samenloop met de Wajong circa 23%.

Vanuit de samenloop bezien lijkt de motivering voor samenvoeging voor regelingen dus het sterkst bij de Wsw en Wajong (voor zover deze cliënten beschikken over arbeidsvermogen): het gaat soms letterlijk om dezelfde cliënten, die nu te maken hebben met verschillende instanties als ‘probleemeigenaar’, namelijk gemeenten, Sw-bedrijven en UWV. Zolang een Wajong geïndiceerde een zogenoemde ‘nuluitkering’ ontvangt – dat wil zeggen: wel een indicatie maar geen uitkering – is dit ogenschijnlijk geen probleem: het Sw-bedrijf is dan verantwoordelijk. Maar de cliënt kan altijd weer terugvallen op de Wajong uitkering, mocht de Wsw-baan tot een einde komen.

**Figuur 1.3: Aandeel samenloop in/tussen Wwb, Wajong en Wsw (ultimo 2011)**

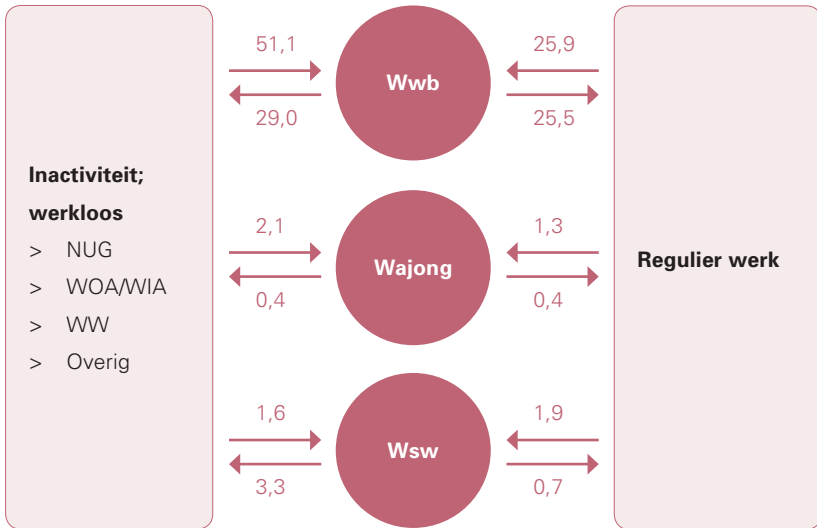
Bron: CBS (2012)

### 1.3.2 Stromen

De verwevenheid van regelingen kan ook in dynamisch perspectief bezien worden: zijn er substantiële stromen tussen de drie regelingen waarneembaar? Hoe sterker cliëntgroepen op elkaar lijken, hoe groter de mogelijke stromen tussen regelingen. Die stromen zouden er mede het gevolg van kunnen zijn dat de ene regeling voor een cliënt aantrekkelijker is dan de andere. Figuren 1.4a en 1.4b geven inzicht in de omvang van deze stromen, gemeten van ultimo 2010 tot ultimo 2011. Let wel: deze meting biedt geen zicht op personen die meerdere malen van status zijn gewijzigd, alleen het begin- en eindpunt is bekend. Aangezien sommige personen na een korte baanduur weer in een regeling of inactiviteit terecht kunnen komen, onderschatten we dus de werkhervattingskans.<sup>9</sup>

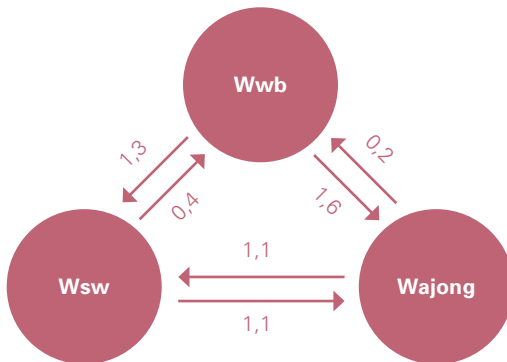
<sup>9</sup> De gemeten stromen tussen regelingen in de figuren betreffen personen, niet het aantal uitkeringen. Het verschil tussen beide statistieken is gelegen in het verschil tussen huishoudens en individuen. Zo was de (netto) toename in de bijstand gemeten in uitkeringsgerechtigden circa 20 duizend personen en circa 10 duizend huishoudens.

**Figuur 1.4a: Stromen Wwb, Wajong en Wsw en regulier werk en inactiviteit in 2011 (x1000 personen).**



Bron: LMP database (CBS).

**Figuur 1.4b: Stromen tussen Wwb, Wajong en Wsw in 2011 (x1000 personen).**



Bron: LMP database (CBS).

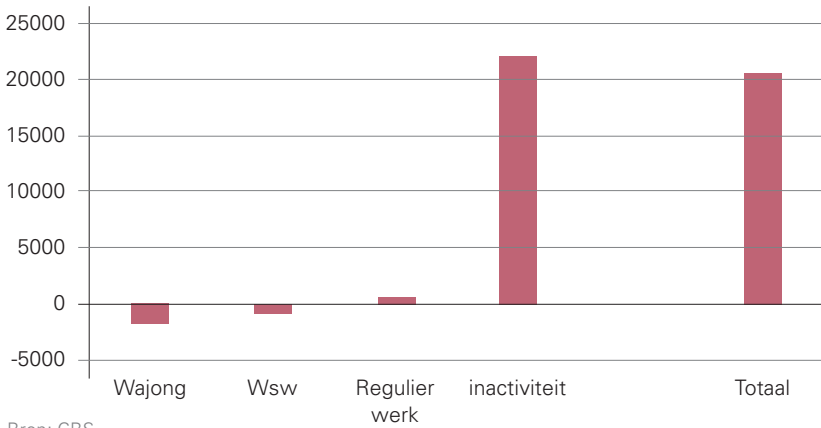
Het moge duidelijk zijn dat de Wwb van alle regelingen aan de onderkant de meeste dynamiek kent (zie Figuur 1.4a). De groei van de Wwb in 2011 vond vooral zijn oorsprong in de instroom vanuit regelingen anders dan de Wsw en Wajong, voornamelijk WW'ers voor wie hun uitkeringstermijn verstreken was. Figuur 1.4b en het bovenste deel van Figuur 1.5 maken dit verder inzichtelijk: de stromen van de Wsw en de Wajong in en uit de Wwb steken duidelijk af tegen de stromen in en uit regulier werk en inactiviteit. Dit geldt dus zowel voor de bruto als netto stromen in en uit de regelingen.

Verschuiven we het vizier naar de Wsw, dan blijkt dat de stroom naar regulier werk met slechts 700 personen in 2011 minimaal was (dit is exclusief begeleid werken). De meeste veranderingen van status – die overigens ook zeer gering als aandeel van het totale bestand aan Wsw'ers – vinden in omgekeerde richting plaats, met als uitzondering de (netto) uitstroom naar andere regelingen zoals de WW of WIA. Verder maakt het middelste deel van Figuur 1.5 duidelijk dat personen vanuit de Wwb, Wsw en regulier werk allen in meer of mindere mate bijdroegen aan de groei van de Wajong.

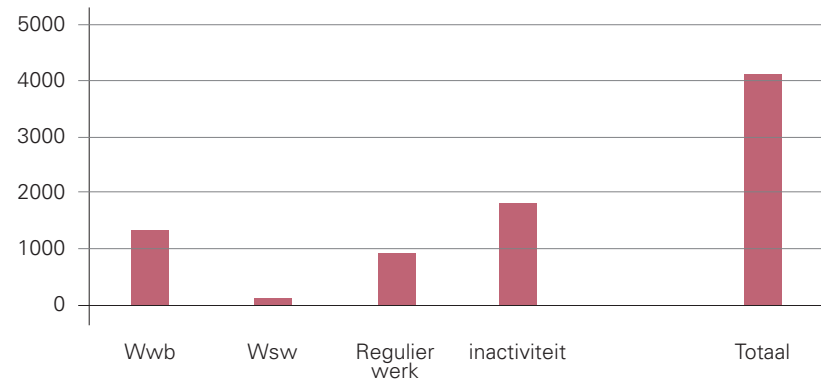
De conclusie is dus dat de regelingen aan de onderkant in het algemeen relatief stabiel zijn, voor zover gemeten in stromen van personen tussen de Wwb, Wajong en Wsw van ultimo 2010 naar ultimo 2011. Alleen bij de Wajong is een gestage (netto) groei waarneembaar die deels verklaarbaar is uit uitstroom uit de Wwb. Deze informatie geeft dus geen aanwijzingen dat de cliëntgroepen in de gemeten jaren op elkaar lijken; dit zou immers betekenen dat er duidelijke stromen tussen de regelingen zouden zijn.

**Figuur 1.5: Netto stromen regelingen aan de onderkant**

**Groei Wwb 2011**

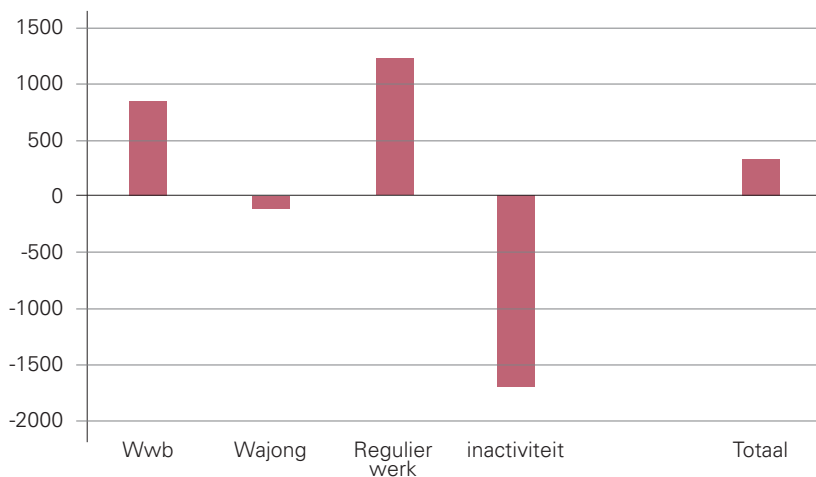


**Groei Wajong 2011**





## Groei Wsw 2011



Bron: CBS

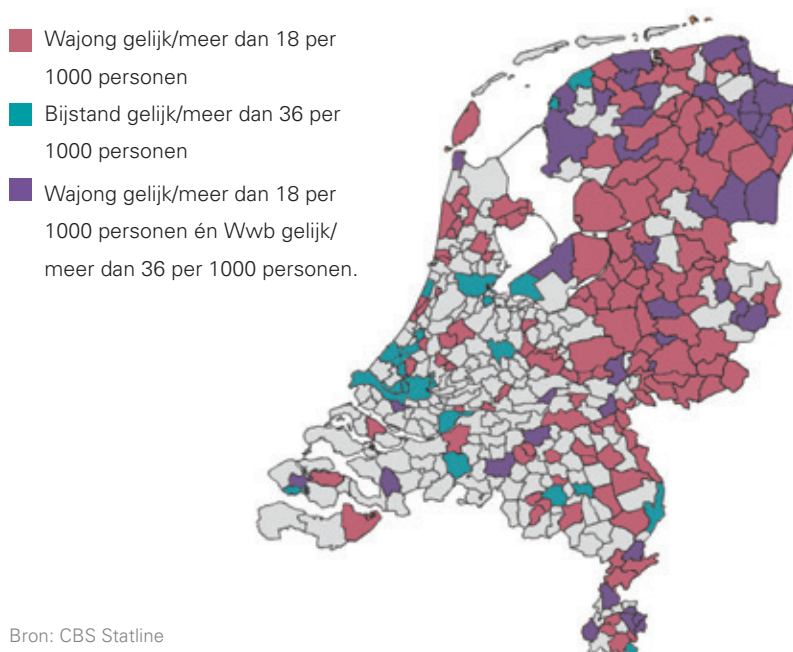
### 1.3.3 De geografische spreiding van regelingen

Zoals eerder aangegeven kunnen groepen cliënten in de drie regelingen aan de onderkant een vergelijkbare afstand tot de arbeidsmarkt hebben. In de praktijk is deze afstand niet eenvoudig vast te stellen, ongeacht de specifieke regeling en ongeacht de vraag of de oorzaak nu een slechte gezondheid of een lage productiviteit is. Als groepen moeilijk zijn af te bakenen, dan kunnen verschillen in uitkeringsvoorwaarden en verschillen tussen uitvoerende instanties tot ongewenste effecten leiden. Deze verschillen zullen dan namelijk cliënten, gemeenten en andere uitvoerders er toe aan zetten om te kiezen voor de regeling die vanuit hun perspectief het meest aantrekkelijk is. Dat wil zeggen: daar waar de uitkeringsvoorwaarden het meest genereus zijn en waar uitvoerders het minst sterk zelf met de uitkeringslasten worden geconfronteerd.

Is dit ook zo? De eerder getoonde stroomgegevens wijzen niet op een sterke druk op één van de drie regelingen, althans niet in 2011. Het is echter

niet uit te sluiten dat door ontwikkelingen in het verleden het opgebouwde *bestand* van cliënten is toegenomen. Zo is het mogelijk dat in perioden of in regio's met een hoge werkloosheid (en dus met veel Wwb'ers) de druk toeneemt om personen toe te laten in regelingen die zich richten op cliënten met fysieke of mentale beperkingen, zoals de Wajong en Wsw. Dit zijn ook regelingen die een beter inkomen opleveren. Een manier om dergelijke effecten in beeld te brengen is door naar de geografische spreiding in het gebruik van de regelingen in Nederland te kijken. Blijkt dat het gebruik van de Wwb én de Wajong beiden hoog (of laag) zijn in gebieden met slechte (goede) arbeidsmarktomstandigheden, dan is dit een mogelijke indicatie voor substitutie tussen de regelingen. De veronderstelling daarbij is dat het gebruik van de Wajong niet af zou mogen hangen van lokale arbeidsmarktomstandigheden – zoals de Wwb dat wel doet – maar louter en alleen van verschillen in gezondheid.

**Figuur 1.6a: Geografische spreiding gebruik Wwb en Wajong**



Bron: CBS Statline

**Figuur 1.6b: Geografische spreiding gebruik Wsw**

Aantal SW-ers per 1000 inwoners

- 10 tot 11,2
- 4,5 tot 10
- 3,35 to 4,5



Bron: Research voor Beleid 2012

Figuur 1.6a geeft de verdeling in het gebruik van de Wwb en Wajong per 1000 inwoners weer per regio. Daarbij zijn scheidslijnen getrokken van boven en onder het landelijk gemiddelde (36 en 18 inwoners per 1000 voor de Wwb respectievelijk de Wajong); dit resulteert in vier typen regio's. De figuur maakt een aantal patronen duidelijk. Ten eerste zien we dat voornamelijk in de stedelijke regio's het gebruik van de Wwb hoog is. Hier is een relatief groot aandeel van laag opgeleiden, maar tegelijkertijd relatief veel werkgelegenheid. Een tweede observatie is dat het gebruik van de Wajong vooral in Zuid-Limburg, het noorden en het oosten hoger is dan de rest van Nederland. In de noordelijke regio's loopt dit hogere gebruik ook duidelijk samen met dat van de Wwb. Tegelijkertijd zien we grofweg hetzelfde patroon voor de Wsw: meer gebruik buiten de Randstad, en het meest in Groningen en Zuid-Limburg (zie Figuur 1.6b). De verschillen in gebruik zijn substantieel,

met een minimum van 3,4 Wsw'ers per 1000 inwoners in Flevoland, en een maximum van 11,2 Wsw'ers in Groningen.

Wat verklaart de geografische spreiding in het gebruik van regelingen? Kijken we naar de oploop van het aantal Wajongers en Wsw'ers buiten de stedelijke gebieden, dan zou in de eerste plaats gewezen kunnen worden op een relatief slechtere gezondheid in die regio's. Onderzoek van UWV biedt dit ook als (gedeeltelijke) verklaring voor het relatief hoge aantal Wajongers.<sup>10</sup> Er zou sprake zijn van een ongezondere leefstijl, meer aandoeningen rond de geboorte van kinderen, een kortere levensverwachting en de aan- of afwezigheid van zorginstellingen.

Toch is dit maar een deel van de verklaring. UWV wijst ook op het belang van sociaaldemografische kenmerken, de lokale arbeidsmarkt en slechter onderwijs. Dit duidt er dus op dat (alleen) de incidentie van fysieke en mentale beperkingen niet verklarend zijn. De Wajong heeft ook uitkomst geboden aan mensen die door geringe arbeidsmarktkansen en niet door fysieke of mentale beperkingen moeilijk aan de slag komen. Dit geldt zeker voor het (recente) verleden, waarin gedurende bepaalde perioden deze regionale verschillen hebben bestaan, met als gevolg dat de Wajong populatie in sommige regio's is opgelopen.<sup>11</sup> Ook onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) met gemeentegergegevens van na 2005 wijst in deze richting: veel van de daling van de Wwb populatie is gerealiseerd door substitutie naar de Wajong.<sup>12</sup> En gezien de zo mogelijk nog grotere geografische verschillen die bij de Wsw bestaan, is een dergelijke oploop van effecten – zij het dat dit langer terug in het verleden is gebeurd – ook waarschijnlijk.

10 UWV, 2011, UWV Kennisverslag 2011-I, 50-53.

11 Ook werd tot 1998 bij de Wsw-indicatiestelling de (locale) werkloosheid verdisconteerd.

12 Roelofs, G., en D. van Vuuren, 2011, The decentralization of Social Assistance and the rise of Disability Insurance enrolment, CPB Discussion Paper 185.

## 1.4 Slot

De belangrijkste motivering voor samenvoeging van regelingen aan de onderkant – de Wwb, Wajong en Wsw – is dat cliëntgroepen tot op zekere hoogte vergelijkbaar zijn in hun kansen op de arbeidsmarkt. Bij alle drie de regelingen heeft een aanzienlijk aandeel een duidelijke afstand tot de arbeidsmarkt, of de oorzaak nu direct gerelateerd is aan gezondheid of niet. In dit licht zijn verschillen in de uitvoering of verschillen in uitkeringsvoorwaarden moeilijk te rechtvaardigen. Onze vogelvlucht leert dat vooral in het verleden substitutie van cliënten vanuit de Wwb naar de Wsw en Wajong heeft plaatsgevonden. Dit pleit er voor om regelingen in één hand te leggen, met meer uniformiteit in de regelingen. Dat betekent echter niet dat ook uniformiteit nodig is bij de re-integratie van cliëntgroepen. Ongeacht welke regeling van toepassing is, gaat het om de vraag of iemand nog kan werken, en zo ja, wat daarvoor nodig is. De navolgende hoofdstukken hebben allen tot doel een bijdrage te leveren aan de beantwoording van deze vragen.

### Meer weten?

- > Statistieken over de Wsw en Wwb: zie de [CBS Labour Market Policy database](#).
- > Kennisinformatie over de Wajong: zie de [UWV kennisverslagen en kerncijfers](#) voor diverse statistieken en analyses.
- > Statistieken van de Wwb: zie de jaarlijkse [Divosa monitor](#).

### Over de auteur

Pierre Koning is werkzaam als *Chief Science Officer* bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tevens is hij bijzonder hoogleraar Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn expertise is vooral gelegen in de uitvoering van de sociale zekerheid en de markt voor re-integratie van werklozen en arbeidsgehandicapten. Ook heeft hij onderzoekservaring op het brede onderzoeksterrein van doelmatigheid en aansturing van de publieke sector. Hij is in 1998 als arbeidseconoom gepromoveerd aan de Vrije Universiteit.

De auteur bedankt Elisabeth Eenkhoorn en Jeremy Weidum van het CBS voor het leveren van statistieken en nuttig commentaar. Tevens gaat dank uit naar Ali Aouragh voor hulp bij het construeren van Figuur 1.6b en Roland van Olst en Thomas Rietbergen voor commentaar op eerdere versies van dit hoofdstuk.







# 2

De effectiviteit van  
re-integratie

# 2

## De effectiviteit van re-integratie

**Wouter Roorda**

Wat is bekend over de effectiviteit van re-integratie, zoals scholing en bemiddeling voor werklozen? Geen eenvoudige vraag, maar inmiddels is de nodige kennis voor handen. Dit hoofdstuk gaat hier nader op in. Allereerst zal de rol en de reikwijdte van re-integratiebeleid geschetst worden. Hierna volgen een beschrijving van het re-integratieproces op hoofdlijnen en de lessen die uit zowel internationaal als Nederlands onderzoek te trekken zijn voor de inrichting van het beleid.

### 2.1 De rol en reikwijdte van het re-integratiebeleid

Re-integratiebeleid beoogt een bijdrage te leveren aan het inschakelen van werkzoekenden in het arbeidsproces en het bevorderen van de werkgelegenheid.<sup>13</sup> Dit betekent echter niet dat re-integratie de enige vorm van beleid is die bepalend is voor de werkgelegenheid. De OESO stelt namelijk dat, geordend naar mate van belangrijkheid, de bepalende factoren voor de werkgelegenheid zijn:<sup>14</sup>

1. De economische groei en technologische ontwikkeling.
2. De institutionele setting die het kader vormt voor de arbeidsmarkt (CAO, minimumloon, ontslagregulering, werkloosheidsverzekering etc.).
3. Het activerend arbeidsmarktbeleid (waaronder bemiddeling en re-integratie).

<sup>13</sup> Re-integratie betreft zowel activiteiten die de inzet van re-integratiemiddelen vergen als ook die op het terrein van bemiddeling. Een andere vaak gebruikte term is "activerend arbeidsmarktbeleid". Hieronder vallen ook bijvoorbeeld loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid.

<sup>14</sup> OESO, 2010, *OECD Employment Outlook*, Paris.

De technologie en economische groei of krimp bepalen in hoge mate de jaarlijkse mutatie van de werkgelegenheid. Daarnaast is de institutionele setting van grote invloed op het niveau van de natuurlijke of evenwichtswerkloosheid. Dit is het niveau waaronder de werkloosheid niet kan zakken zonder dat de lonen sterk gaan toenemen. De evenwichtswerkloosheid is lager naarmate tegenover de arbeidsvraag een meer effectief arbeidsaanbod staat dat in staat is de aangeboden vacatures te vervullen. Naarmate dit meer het geval is, neemt de arbeidsparticipatie verder toe en zal de loonontwikkeling evenwichtiger zijn. Het re-integratiebeleid, volgens de OESO dus de derde factor van belang, speelt hierin een cijfermatig beperkte maar zeker ook niet te verwaarlozen rol; het helpt namelijk personen die minder kans maken op de arbeidsmarkt om toch in aanmerking te komen voor vacatures. Het re-integratiebeleid wint aan effectiviteit naarmate de drie bovengenoemde beleidsterreinen beter op elkaar aansluiten.

De vraag rijst soms of er wel voldoende kansen zijn voor werkzoekenden die met re-integratie (weer) aan de slag moeten komen. De arbeidsmarkt is echter niet statisch: achter de gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheidsmutatie gaan veel grotere mutaties schuil, die kansen bieden op (hernieuwde) instroom. Jaarlijks verandert gemiddeld ruim een kwart van de werknemers van baan.<sup>15</sup> In tijden van hoogconjunctuur loopt het percentage wisselaars op tot meer dan 30 procent. In een laagconjunctuur vervuult altijd nog minstens circa 20 procent van de werknemers jaarlijks van baan. Zo bezien zijn er dus voortdurend kansen voor mobiliteit op de arbeidsmarkt. Dit geldt ook vanuit het perspectief van (gepubliceerde) vacatures. In 2007 en 2008 waren er meer dan 1 miljoen vacatures per jaar. In 2011 ontstonden er nog altijd 767.000 vacatures, waarvan ruim de helft werd vervuld door baanwisselaars. Schoolverlaters vervulden 7% en studenten 12%. Zowel in 2010 als in 2011 zijn 80.000 bijstandsontvangers in een baan gestart.

15 Zwinkels, W., D. Ooms en J. Sanders, 2009, Omvang, aard en achtergronden van baan-baan-mobiliteit, TNO Arbeid.

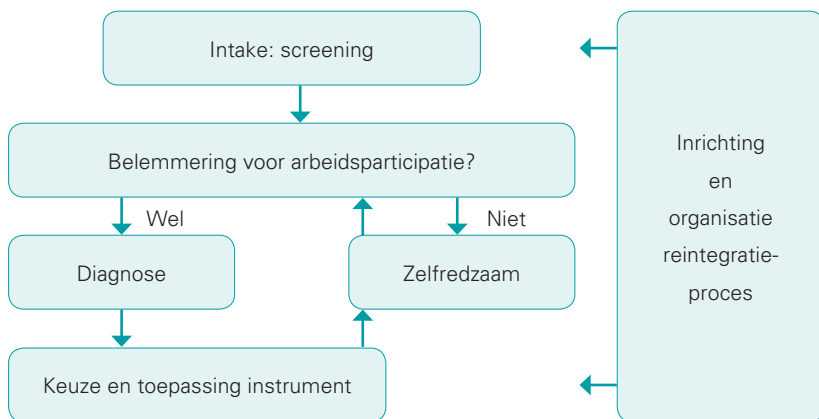
Voor laaggeschoold werk, het segment van de arbeidsmarkt waar veel werkzoekenden, gegeven hun kennis en vaardigheden op zijn aangewezen, geldt dat in de afgelopen decennia de vraag vrij stabiel is geweest.<sup>16</sup> Dit terwijl het aantal laag opgeleiden sterk is gedaald. Ook nu staan er nog steeds vacatures voor laagopgeleiden open, waarvan sommige moeilijk vervulbaar zijn. Ook EU-arbeidsmigranten, (voortijdige) laagopgeleide schoolverlaters en beter opgeleiden zijn echter actief op deze markt. Dat hier wel degelijk kansen liggen blijkt wel uit het feit dat enkele honderdduizenden (EU-) arbeidsmigranten in een kort tijdsbestek soepel zijn opgenomen door de Nederlandse arbeidsmarkt, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

### **Tekstbox 2.1: Het proces van re-integratie op hoofdlijnen**

Centraal in de uitvoering van het re-integratieproces staat de vraag wat werkt voor wie en wanneer. Precies valt dit niet aan te geven, althans niet voor individuele gevallen. Toch is er de afgelopen jaren steeds meer inzicht gekomen in het formuleren van een antwoord op deze vraag en de daaruit volgende wenselijke inrichting van het re-integratieproces. Figuur 2.1 geeft op hoofdlijnen de verschillende stappen in het proces van re-integratie weer.

Tijdens de intake wordt via een eerste screening bepaald of de inzet van re-integratieondersteuning gewenst is. In feite is dit de belangrijkste beslissing, die bepalend is voor het vervolg van het re-integratieproces. Is hulp noodzakelijk, dan is een volgende stap het via een nadere diagnose identificeren van de concrete belemmering die arbeidsparticipatie in de weg staat. Vervolgens moet het juiste instrument worden gekozen om deze aan te pakken. Als er sprake is van een belemmering voor werkaanvaarding, dan is vroegtijdig interveniëren geboden. Bij klanten die in hoge mate zelfredzaam zijn, is het gunnen van een periode om eerst zelf werk te vinden meestal een snellere manier naar werk.

16 SCP, 2010, Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008.

**Figuur 2.1 Het re-integratieproces**

## 2.2 Algemene kennis omtrent de effectiviteit van re-integratie

Er is de afgelopen jaren veel discussie geweest over de effectiviteit van re-integratie. Deze discussie is mede gevoed door de Beleidsdoorlichting uit 2008 die tot de conclusie kwam dat “re-integratie een klein positief effect heeft op de kans om een baan te vinden”.<sup>17</sup> In reactie op de Beleidsdoorlichting is eind 2008 het Plan van Aanpak re-integratie door de minister aan de Tweede Kamer gezonden, waarin de visie op re-integratie is gepresenteerd voor de daaropvolgende jaren. Naast selectiviteit staan hierin als kernbegrippen centraal: meer transparantie, een grotere vraaggerichtheid en meer focus op resultaat.

De resultaten van re-integratie verbeteren als het inzicht in wat de effectiviteit bepaalt toeneemt. Bij onderzoek naar de effecten van re-integratie wordt een onderscheid gemaakt tussen bruto en netto effecten. Bruto effectiviteit meet alle uitstroom naar werk, ongeacht hoe deze tot stand is gekomen. Bij de netto effectiviteit gaat het om de uitstroom die is toe te schrijven aan

17 Ministerie van SZW, 2008, Beleidsdoorlichting re-integratie, Werkdocument no. 361, Den Haag.

de inzet van re-integratie activiteiten en dus om de toegevoegde waarde hiervan. De netto effecten zijn niet direct waarneembaar en volgen uit nader onderzoek. Hierna concentreren we ons op de resultaten van nationaal en internationaal onderzoek naar de netto effectiviteit van re-integratie.

### **Tekstbox 2.2: Experimenten netto effectiviteit re-integratie in Nederland**

Onderzoek naar de netto effectiviteit van re-integratie kan op verschillende manieren plaatsvinden. In de afgelopen jaren is dergelijk onderzoek vrijwel uitsluitend uitgevoerd door het analyseren van bestaande administratieve gegevens. Nieuw is dat sinds medio 2012 in Nederland (grootschalig) experimenteel onderzoek is gestart. Nederland loopt hierin voorop. Binnen de EU is alleen in Denemarken op beperkte schaal geëxperimenteerd met de inzet van instrumenten op het terrein van re-integratie.

In 2012 zijn in zeven Nederlandse gemeenten en bij zes UWV-vestigingen experimenten gestart voor mensen met een Wwb- en WW-uitkering. Deze experimenten beogen meer inzicht te geven in de netto effectiviteit van re-integratie.\* Via aselecte toewijzing aan behandel- en controlegroepen wordt beoogd in kaart te brengen wat werkt voor wie. Interventies die bij gemeenten worden onderzocht zijn het effect van screening en diagnose, toepassing van een zoekperiode, begeleiding naar werk en werkstage. In de experimenten waarbij WW'ers betrokken zijn, gaat het om de netto effectiviteit van elektronische versus *face-to-face* dienstverlening en het passend werkaanbod. De eerste kwantitatieve resultaten worden in het voorjaar van 2013 verwacht en zullen eind 2013 aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.

\*Voor een overzicht, zie de [brief aan de Tweede Kamer](#), 28 719, nr. 76, augustus 2012.

In 2010 is een aantal overzichtsartikelen verschenen dat als doel had algemene conclusies te trekken uit het beschikbare internationale onderzoek naar effectiviteit. Dit onderzoek heeft betrekking op 199 evaluaties in meer dan 20 landen. Deze zijn gerangschikt naar het effect dat ze hebben op de uitstroom naar werk. Per onderzoek is een kwalificatie gegeven: eenduidig positief, eenduidig negatief of onbepaald. Het materiaal laat niet toe dit effect te kwantificeren, waardoor bijvoorbeeld kosten/baten-analyses niet mogelijk zijn. De conclusies die op basis van deze meta-analyse worden getrokken over de effectiviteit van instrumenten blijken echter redelijk eensluidend door de jaren heen en tussen de verschillende landen.

## 2.3 Effectieve inzet van re-integratie: inrichting en organisatie

De vertaling van algemene kennis naar de re-integratiepraktijk is niet altijd eenvoudig, maar inmiddels zijn er verschillende principes die bewezen hebben bij te dragen aan effectiviteit. Van belang daarbij is de constatering dat de effectiviteit van re-integratie als instrument niet los van verschillende randvoorwaarden gezien kan worden:

1. *Selectiviteit en maatwerk*: De effectiviteit van re-integratie is het grootst als ingezette re-integratie instrumenten aansluiten op knelpunten die de participatie van uitkeringsgerechtigden belemmeren. Terughoudendheid is geboden met de inzet van re-integratie voor mensen met een relatief hoge kans om zelf een baan te vinden. Een selectieve aanpak (in tegenstelling tot de eerdere zogenoemde 'Sluitende Aanpak' waarbij iedereen naar verloop van tijd ondersteuning kreeg aangeboden) wordt in Nederland gepropageerd sinds de Beleidsdoorlichting re-integratie uit 2008.
2. *Vraaggerichtheid*: Re-integratie is het meest effectief als het vraaggericht wordt ingezet, dus met betrokkenheid van de (potentiële) werkgever. Werkgevers helpen mensen aan regulier werk en hun personeelsbehoefte (op enige termijn) moet dan ook leidend zijn. Uit onderzoek van zowel de Inspectie SZW als Astri blijkt dat in de uitvoering een gebrekkig beeld bestaat van de competenties en vaardigheden van werkzoekenden en

de (latente) arbeidsvraag van werkgevers.<sup>18</sup> Alleen met adequate kennis over het klantenbestand en de vereisten van openstaande vacatures kunnen gemeenten en UWV de juiste re-integratiestrategie toepassen.

3. *Integrale aanpak*: Mensen met een bijstandsuitkering hebben vaak te maken met meerdere problemen. Dit vergt een integrale aanpak. Het is van belang het re-integratiebeleid te koppelen aan andere domeinen die van invloed zijn om iemands zelfredzaamheid, zoals educatie, inburgering en de Wmo. Een integrale aanpak maakt het mogelijk om de belemmeringen van iemand om aan het werk te gaan inzichtelijk te krijgen en gepaste ondersteuning te bieden. Zodoende kan de weg naar arbeidsparticipatie effectiever en efficiënter verlopen en terugval in de uitkering worden voorkomen.<sup>19</sup>
4. *Doelgroepen*: Onderzoek laat meestal geen sterke verschillen in re-integratie-effecten naar doelgroep zien. Alleen voor jongeren blijken preventieve maatregelen beter te werken. Dit wil uiteraard niet zeggen dat leeftijd op de arbeidsmarkt geen rol speelt. In onderzoek door AStri geven ouderen met een uitkering veelvuldig aan dat zij afgewezen worden vanwege hun leeftijd.<sup>20</sup> Via re-integratieactiviteiten kan hier in beperkte mate iets aan worden gedaan. Belangrijk is om ondanks een soms moeilijke positie geen groepen af te schrijven. Individuele arbeidsmarktkansen zijn heterogeen en arbeidsmarktomstandigheden kunnen keren (zie Tekstbox 2.3). Het is dan ook van belang het re-integratiebeleid te blijven richten op het uit de weg ruimen van individuele belemmeringen (zie hiervoor onder selectiviteit).
5. *Samenwerking met andere partijen*: Om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar te laten aansluiten is een goede samenwerking tussen overheid, onderwijs en werkgevers van belang. Dit bijvoorbeeld door te bemiddelen tussen onderwijsinstellingen en werkgevers voor stages en duale scholing en door het vormgeven van een effectieve werkgeversbenadering. Daarnaast is regionale samenwerking cruciaal, arbeidsmarkten voor laag- en middelbaar opgeleiden zijn namelijk vooral

18 Zie Inspectie SZW, 2011, Iedereen aan de slag; en Astri, 2012, Aansluiting vraag en aanbod laaggeschoold werk.

19 Zie bijvoorbeeld Astri en Radar, 2012, Integrale aanpak multiproblematiek en Integrale aanpak multiproblematiek en arbeidstoeleiding.

20 Astri, 2012, Aansluiting vraag en aanbod laaggeschoold werk.



### Tekstbox 2.3: Activering Vlaamse 50-plussers

De onderzoeker Bollens\* beschrijft de evaluatie van een activeringsmaatregel voor werkloze 50-plussers in Vlaanderen. Vanaf de jaren tachtig was de leeftijdsgrens voor de toepassing van de verplichting om werk te zoeken, de deelname aan activiteiten op het terrein van bemiddeling en re-integratie en het accepteren van werk in verschillende stappen verlaagd tot uiteindelijk 50 jaar in 1996. Begin deze eeuw werd besloten deze grens weer op te trekken, tot uiteindelijk 60 jaar in 2013. In 2009 werd hiertoe een eerste stap gezet met een verhoging tot 52 jaar. Via een 'verschil-in-verschil' benadering is het verschil in de kansen op werk van de nieuwe instroom in werkloosheid tussen 50-52 en 53-55 jarigen gemeten, voor en na de invoering van de verhoging van de leeftijdsgrens tot 52 in 2009. Het blijkt dat als gevolg van het programma de uitstroom naar werk voor de categorie tussen 50 en 52 jaar significant is gestegen ten opzichte van de groep van 53-55 jarigen, met ten minste 3 à 4 procentpunt.

\*Bollens, J., 2012, *Within reach? On the use of administrative data for conducting labour market policy evaluations in Belgium*, Peer Review on "Evaluation of Labour Market Policies and Programmes: the use of data-driven analyses".

regionaal van karakter. Door samen met andere gemeenten te werken, kunnen baankansen worden vergroot. Een breder netwerk zorgt voor meer kennis over zowel vraag als aanbod. Om werklozen te stimuleren ook buiten de gemeenten werk te zoeken en aanvaarden, dienen belemmerende factoren, zoals transportkosten tijdens het zoeken van werk, beperkt te worden.

6. *Kostenbewuste inkoop*: Aanbesteding is maatwerk en het is raadzaam de betaling (deels) te laten afhangen van het bereikte resultaat ('no cure, no/less pay'). Kwaliteitseisen bij de inkoop van re-integratietrajecten, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij het *Blik op Werk* keurmerk, dragen hier ook toe bij. Re-integratiebedrijven kunnen gestimuleerd worden om mensen duurzaam te plaatsen door de vergoeding mede afhankelijk te

maken van de gewerkte periode. Volgens de toenmalige Raad voor Werk en Inkomen (RWI) denken veel gemeenten dat zelf doen goedkoper is, beter beheersbaar en tot betere resultaten leidt.<sup>21</sup> Koning (2009) vindt echter geen aanwijzingen dat uitbesteden leidt tot meer of minder cliënten in de Wwb.<sup>22</sup> Onderzoek naar de situatie in Australië laat daarentegen wel zien dat privatisering leidde tot aanzienlijk lagere uitvoeringskosten, terwijl de effectiviteit gelijk bleef.

7. *Ontheffingen*: Na één jaar verwaarlozing van kennis en vaardigheden is de afstand tot de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden zonder hulp vaak onoverbrugbaar. Terughoudendheid met ontheffingen is daarom gewenst. Bij ontheffing van de arbeidsplicht en/of re-integratieplicht is men tijdelijk vrijgesteld van het zoeken naar werk en/of deelname aan re-integratie activiteiten. Het aantal ontheffingen daalt al jaren gestaag en betreft momenteel 27% van het totaal. Er zijn echter nog gemeenten waar 70% tot 80% van alle Wwb'ers is vrijgesteld.
8. *Sancties*: Een heldere formulering en consequente toepassing van sanctiebeleid levert een bijdrage aan de effectiviteit van re-integratie. Uit onderzoek blijkt dat veel bijstandsgerechtigden onrealistische eisen stellen aan banen, in het licht van de wettelijke verplichtingen die ze hebben en hun kansen op de arbeidsmarkt.<sup>23</sup> Circa 60 procent van hen is van mening dat zij in het eerste jaar van de uitkering niet verplicht hoeven te solliciteren en na één jaar is dat 80 procent. Tevens denkt driekwart van de bijstandsontvangers niet onvrijwillig werk te hoeven aanvaarden. Tegelijkertijd blijkt dat klantmanagers weliswaar denken dat een sanctie soms kan helpen, maar deze weinig opleggen.<sup>24</sup> De controle op naleving verschilt niet alleen tussen gemeenten, maar ook binnen een gemeente; dit komt doordat klantmanagers een grote beoordelingsvrijheid hebben. De ene klantmanager geeft eerst een waarschuwing, de andere legt in een vergelijkbare situatie een sanctie op. Het ontbreken van een

21 Raad voor Werk en Inkomen, *Omnibusenquête 2011*.

22 Koning, P., 2009, *Contracting Welfare-to-Work Services: Use and Usefulness*, CPB Discussion Paper, no. 135.

23 Inspectie SZW, 2011, *Iedereen aan de slag*. Astri, 2012, *Aansluiting vraag en aanbod laaggeschoold werk*.

24 SCP, 2012, *Verzorgd uit de bijstand*. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsgerechtigden.

eenduidige aanpak leidt tot variatie in het handhavingsbeleid, met als gevolg rechtsongelijkheid. Dit kan ten koste gaan van de uitstroom naar werk.<sup>25</sup> Zwitsers onderzoek leert verder dat klantmanagers die minder nadruk leggen op een coöperatieve, harmonieuze relatie met hun cliënten hun kansen op werk vergroten.<sup>26</sup>

9. *Methodisch werken en vakmanschap*: een effectieve manier van werken hangt samen met zowel de competenties en vaardigheden van klantmanagers als de inrichting van de organisatie. Het takenpakket van klantmanagers verschilt tussen gemeenten. Klantmanagers verantwoordelijk voor het Werkdeel bereiken betere re-integratieresultaten dan klantmanagers die verantwoordelijk zijn voor zowel het Werk- als het Inkomensdeel. De dubbele verantwoordelijkheid gaat ten koste van het persoonlijk contact en de kennis van het klantenbestand. In het kader van het programma 'Effectiviteit & Vakmanschap' worden werkwijzers gericht op klantmanagers ontwikkeld op basis van bewezen effectieve methodieken (zie [www.divosa.nl/dossiers/vakmanschap](http://www.divosa.nl/dossiers/vakmanschap)).

## 2.4 Een effectieve inzet van re-integratie: vormgeving screening en diagnose

Een effectieve inzet van re-integratie valt of staat met een accurate screening en diagnose. Van een goede screening en diagnosestelling kan bovendien een preventieve werking uitgaan, dat wil zeggen, het kan (potentiële) klanten er toe aanzetten sneller zelf naar werk te gaan zoeken. Kijken we naar de literatuur omtrent preventie, screening en diagnose, dan zijn de volgende lessen te trekken:

1. *Preventie*: Investeren in de 'voorkant' van het re-integratieproces verhoogt de effectiviteit van re-integratie-inspanningen. Als sociale diensten meteen alle gegevens controleren en inzetten op *Work First* kiest een groot deel van de personen die een uitkering aanvragen er voor eerst

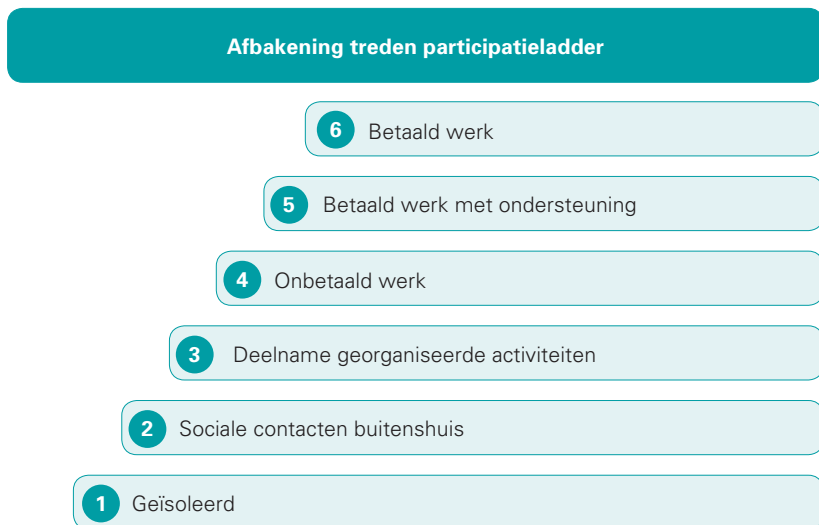
25 Klaauw, B. van der en J. van Ours, 2010, Carrot and Stick: How reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates, IZA Discussion Paper, nr. 5055

26 Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner, 2007, Targeting Labour Market Programmes: Results from a Randomized Experiment, IZA Discussion Paper no. 3085.

zelf op zoek naar werk te gaan en geen beroep op een uitkering te doen. Studies van Divosa en SGBO wijzen dit uit.<sup>27</sup> De eerste ervaringen met de introductie van een wachttijd van 4 weken in de Wwb voor jongeren tot 27 jaar wijzen in dezelfde richting. Ook kan van het aanbieden van een traject een afschrikwekkend effect uitgaan.<sup>28</sup>

2. *Screening en diagnose*: Het toenemend gebruik van screening (of profiling) en diagnose biedt beter inzicht in de kennis en vaardigheden van bijstandontvangers en het identificeren van belemmeringen voor arbeidsparticipatie. Het is daarom een essentiële voorwaarde voor de toepassing van een selectief re-integratiebeleid. Volgens RWI<sup>29</sup> diagnosticeren zes op de tien sociale diensten (vooral gemeenten met 50.000 of meer inwoners) hun klanten. Hierin speelt de zogenoemde 'Participatieladder' een belangrijke rol (zie Figuur 2.2). Dit instrument geeft het participatieniveau weer van cliënten en welke beweging hierin zit. Daarmee biedt het inzicht in de samenstelling van het klantenbestand

**Figuur 2.2: De participatieladder**



27 Divosa, 2011, Participatie-ontwikkeling in perspectief; Over de klanten van de sociale dienst.  
28 Heul, H. van der, 2006, Vaststelling en evaluatie van de effecten van reïntegratiemaatregelen voor ww-cliënten. Kennismemo 2006/11. Amsterdam: UWV.  
29 Raad voor Werk en Inkomen, 2011, Re-integratiemarktanalyse, Den Haag.

en maakt het tussenstapjes zichtbaar op de weg naar werk. De meeste grote gemeenten maken hier inmiddels gebruik van.

Onderzoek door Collewet e.a.<sup>30</sup> laat zien dat het gebruik van diagnostische instrumenten de expertise van consulenten kan aanvullen. Uit de door hen gemaakte internationale vergelijking blijkt dat men in landen waar *profiling* een centrale rol speelt (zoals in VS, Australië) beter in staat is om cliënten met ondersteuningsbehoefte te identificeren en dat er (beperkt) positieve effecten zijn op hun werkgelegenheidskansen. In landen waar dergelijke instrumenten slechts als hulpmiddel voor consulenten fungeren, blijkt dat

#### **Tekstbox 2.4: Effectiviteit gebruik screening en diagnose: ervaringen in Zwitserland**

Behncke e.a.\* beschrijven een experiment om Zwitserse casemanagers te ondersteunen met een model dat op basis van een uitgebreide database adviseert welke re-integratie-interventie het meest aangewezen is voor werkzoekenden. De ene groep medewerkers ging wel en een andere groep niet werken met dit systeem. De uiteindelijke instrumentkeuze bleef aan de medewerker. Het experiment liet zien dat medewerkers het systeem grotendeels negeerden. Circa tweederde van de casemanagers raadpleegde het geen enkele keer. Degenen die dat wel deden, veranderden hun keuzes echter niet. De aanbevelingen van het model bleken dan ook niet overeen te komen met de keuzes van de medewerkers. Het model werd ontwikkeld, omdat uit voorafgaand onderzoek bleek dat medewerkers kansen op werk niet volledig benutten en in hun keuze van instrumenten niet succesvoller leken dan gerandomiseerde toewijzing. Ook selecteerden zij niet de personen die het meeste baat konden hebben. Het onderzoek concludeert dat het geven van volledige beslissingsbevoegdheid aan medewerkers niet werkt.

\*Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner, 2007, Targeting Labour Market Programmes: Results from a Randomized Experiment, IZA Discussion Paper no. 3085.

30 Collewet, M., J. Gravesteijn en J. de Koning, 2009, Diagnose-instrumenten bij re-integratie, onderzoek door SEOR i.o.v. RWI.

deze weinig waarde hechten aan de uitkomsten van de modellen en is er nauwelijks effect op de werkloosheidsduur van cliënten (zie Tekstbox 2.4).

## 2.5 Een effectieve inzet van re-integratie: de instrumenten

Naast de 'wie'-vraag geldt vervolgens de 'wat' en 'wanneer'-vraag bij de inzet van re-integratie. En alhoewel specifieke lessen over typen trajecten moeilijk te trekken zijn, is ook hier een aantal principes te ontwaren dat bijdraagt aan effectiviteit:

1. *Zet in op kortdurende interventies*: Uit de literatuur komt naar voren dat langdurige trajecten (langer dan één jaar) contraproductief zijn. De betrokken uitkeringsgerechtigden zijn gedurende de gehele trajectduur niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt en lopen meer kans langdurig werkloos te worden. Dit staat in de literatuur ook wel bekend als 'lock-in effect', zie Tekstbox 2.5. De gemiddelde trajectduur in het gemeentelijk

### **Tekstbox 2.5: Het gevaar van lock-in effects**

De onderzoekers Kastoryano en Van der Klaauw\* stellen dat re-integratie-trajecten voor werkloze onderwijzers veelal averechts uitwerken. Zij vergelijken werkloze onderwijzers in het primaire onderwijs van 50 jaar of ouder met een re-integratietraject met 49-jarige werkloze docenten die (nog) niet in aanmerking komen voor een traject. Trajecten hebben een averechts effect. Een mogelijke verklaring is dat werklozen in een traject minder beschikbaar zijn en minder gebruik maken van hun eigen netwerk om een nieuwe baan te vinden – zogenoemde 'lock-in effects' dus.

\*Kastoryano, S. en B. van der Klaauw, 2011, Dynamic evaluation of job search assistance, IZA Discussion Paper no. 5424.

domein is nu twee jaar, hierachter gaat echter een grote variatie in soorten traject schuil.<sup>31</sup>

2. *Bepaal het juiste moment van interventie:* Het tijdstip van interventie is zeker niet triviaal bij re-integratie. Een te vroege interventie kan tot onnodige kosten leiden (de eerder genoemde lock-in effects) en een te late interventie tot langdurige werkloosheid. Een groot deel van de bijstandspopulatie heeft een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan personen met WW, doordat zij langdurig werkloos zijn, laagopgeleid of persoonlijke problemen hebben, zoals hoge schulden. Daarom wordt re-integratie voor Wwb'ers doorgaans sneller ingezet, gericht op het slechten van belemmeringen die arbeidsparticipatie verhinderen.
3. *Gebruik meerdere wervingskanalen:* Fricities in het proces van matching tussen vraag en aanbod van laaggeschoold werk kunnen ontstaan als werkgevers gebruik maken van andere wervingskanalen dan die van bijstandsgerechtigden en klantmanagers.<sup>32</sup> Werkgevers benutten met name informele contacten en uitzendbureaus. Uitzendbureaus beschikken over een groot netwerk en hebben vanwege hun intensieve contact met opdrachtgevers een goed inzicht in het ontstaan van vacatures. Zij kunnen vanwege de strenge screening die zij toepassen vaak snel de juiste kandidaat leveren. Keerzijde hiervan is dat een deel van de werkzoekenden mogelijk niet echt een kans krijgt. Veel bijstandsgerechtigden schrijven zich niet in bij een uitzendbureau en klantmanagers benutten flexibel werk vaak niet. Het blijkt echter dat 60% van de werkzoekenden die via een uitzendbureau aan het werk zijn geholpen blijvend werk hebben, ofwel regulier of blijvend in de uitzendbranche. Vanwege de strenge selectie die uitzendbureaus toepassen is het zaak werkzoekenden zorgvuldig op intakegesprekken bij uitzendbureaus voor te bereiden.
4. *School beroepsgericht en gebruik kortdurende trainingen:* Het gaat hierbij vooral om korte cursussen of trainingen voor een beroep of ten behoeve van de vervulling van een vacature. Doorgaans stimuleert uitzicht op een baan mensen om een beroepsgerichte cursus te gaan volgen en met succes af te ronden. Een goed voorbeeld van een vraaggerichte inzet is

31 SEO, 2010, Kosten en resultaten van re-integratie. De cijfers in deze studie zijn inclusief gesubsidieerde arbeid.

32 Astri, 2012, Aansluiting vraag en aanbod laaggeschoold werk.

het in overleg met een potentiële werkgever laten volgen van een duaal traject waarin leren en werken worden gecombineerd.

5. *Vermijd gesubsidieerde banen:* Volledig gesubsidieerde banen hebben laten zien dat zij niet effectief zijn als opstap naar regulier werk. Personen stromen niet door maar blijven in de gesubsidieerde baan zitten, omdat dit veilig is en financieel voldoende aantrekkelijk. Hierdoor zijn de kosten van deze banen hoog. Als gesubsidieerde banen worden ingezet, dan moet dit in beginsel tijdelijk zijn.
6. *Bevorder ondernemerschap:* Het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) draagt bij aan een duurzame en kosteneffectieve uitstroom uit de uitkering. Van de startende ondernemers is 42% na de eerste 12 maanden uit de uitkering en 74% na 4 jaar. Zowel de begeleiding van ondernemers als de toets op levensvatbaarheid dragen volgens de onderzoekers bij aan het succes van het Bbz. De overlevingskans van Bbz-starters is vergelijkbaar met de overlevingskans van de eerste onderneming van reguliere starters.

## 2.6 Tot slot

Gemeenten zijn genoodzaakt tot het maken van scherpe keuzes wat betreft de inzet van re-integratiemiddelen. Belangrijk is daarom een selectief re-integratiebeleid. Dit mag echter niet leiden tot bezuiniging op die instrumenten of personen waar de inzet van re-integratie de grootste toegevoegde waarde heeft. Volgens Divosa<sup>33</sup> gaan twee op de drie sociale diensten de groepen met de kleinste kansen op de arbeidsmarkt minder steunen en drie op de vier zich minder inspanssen voor niet-uitkeringsgerechtigden. De klanten op trede 3 of 4, dat zijn personen die (op termijn) naar de arbeidsmarkt geleid kunnen worden, krijgen de meeste aandacht in het re-integratiebeleid. Het beleid richten op groepen die in beginsel zelfredzaam zijn, geeft ten onrechte de indruk dat dit beleid ook effectief is. Inzicht in de netto effectiviteit van re-integratie is daarom van belang.



### Meer weten?

- > Wie meer wil lezen over de toepassing van instrumenten van screening en diagnose kan terecht bij twee in opdracht van RWI vervaardigde publicaties hierover: M. Collewet e.a., 2009, Diagnose-instrumenten bij re-integratie; en D. Kemper e.a., 2009, Naar de methodische diagnose.
- > In opdracht van het Ministerie van SZW is in 2008 een Handboek meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau gemaakt, met daarin een overzicht van manieren om de netto effectiviteit van re-integratie vast te stellen.
- > Een overzichtsstudie van onderzoek naar de netto effectiviteit van re-integratiebeleid voor gemeenten is door SEO gemaakt in 2011, met als titel "Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken".
- > Een recentere overzichtsstudie is die van Pierre Koning, zie Koning, P., 2012, Beter een stok dan een wortel, in: J. Uitermark, A-J. Gielen en M. Ham, Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies, TSS Jaarboek 2012, Van Gennep Amsterdam.
- > De onderzoeksbureaus Astri en Radar hebben in 2012 diverse publicaties het licht doen zien over multiproblematiek: "Integrale aanpak multiproblematiek en Integrale aanpak multiproblematiek en arbeidstoeleiding."
- > De aansluiting tussen vraag en aanbod van laaggeschoold werk en de knelpunten die zich daarbij voordoen zijn onderzocht door Astri, 2012, Aansluiting vraag en aanbod laaggeschoold werk.

### Over de auteur

Wouter Roorda is senior beleidsmedewerker bij de directie Re-integratie en Participatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.





# 3

Professionalisering:  
Het belang van de  
juiste diagnose  
en methodisch  
werken aan werk

# 3

## Professionalisering: Het belang van de juiste diagnose en methodisch werken aan werk

**Marjolein Paantjens**

### 3.1 Inleiding

Gevraagd naar wat vakmanschap en professionaliteit voor hen betekent, antwoordt driekwart van de klantmanagers: “het beschikken over vakinhoudelijke kennis”.<sup>34</sup> Methodisch werken, oftewel op gelijke wijze en onderbouwd handelen, vinden zij veel minder belangrijk. Het ontbreekt bij sociale diensten dan ook vaak aan een eenduidige manier van werken binnen de organisatie: gevraagd naar de kans dat een willekeurige klant door hun collega’s op dezelfde manier ondersteund zou worden, geven de meeste klantmanagers een percentage tussen de 5 en 25%. Dit is in lijn met de vaststelling dat in slechts 37% van de gemeenten structureel tijd wordt ingeruimd voor interventie. Bovenstaande observaties vormen slechts een greep uit de bevindingen uit het rapport *Vakkundig aan de slag* van Regioplan (zie Tekstbox 3.1).<sup>35</sup> Ze laten zien dat er nog veel ruimte voor professionalisering is bij sociale diensten. In dit hoofdstuk verstaan we onder professionalisering het verbeteren van de re-integratiedienstverlening en het verhogen van de effectiviteit door methodisch werken. Dit is tegengesteld aan ‘intuïtief’ werken.

<sup>34</sup> Hiermee is niet gezegd dat dit geen belangrijk onderdeel is van vakmanschap. Het kan zelfs gezien worden als een voorwaarde voor methodisch handelen.

<sup>35</sup> Regioplan, 2012, *Vakkundig aan de slag*. Onderzoek naar de stand van zaken van het vakmanschap in de gemeentelijke re-integratiesector.

**Tekstbox 3.1: Vakkundig aan de slag**

In 2012 heeft Regioplan voor het Ministerie van SZW onderzoek gedaan naar vakmanschap in de gemeentelijke reïntegratiesector. In het rapport wordt vanuit verschillende invalshoeken naar het concept 'vakmanschap' gekeken, o.a. naar methodisch werken. Enkele in het oog springende bevindingen zijn:

- > De meeste klantmanagers zien methodisch werken vooral als het vastleggen van overwegingen bij de inzet van een instrument (84%). Een veel kleiner deel ziet methodisch werken als gelijkaardig handelen in gelijke situaties (44%), en een nog kleiner deel als het werken op basis van bewezen effectieven methoden (38%).
- > Klantmanagers geven aan vooral bij de begeleiding van cliënten (62%) en in de diagnosefase (56%) gebruik te maken van bewezen effectieve methodieken.
- > De kans dat een willekeurige klant door hun collega's op dezelfde manier ondersteund zou worden, wordt door de meeste klantmanagers tussen de 5 – 25% geschat.

Aanbevelingen uit het rapport zijn:

- > Werk aan draagvlak voor methodisch werken en het gebruik van (bewezen) effectieve aanpakken. Betrek klantmanagers bij het opstellen van plannen, werkprocessen, protocollen en bij elkaars werkwijze.
- > Professionalisering kan alleen tot stand komen wanneer de verschillende niveaus bij elkaar worden gebracht: een gedeelde visie van het bestuur, management en uitvoering.

Dat professionalisering nodig is, blijkt ook uit de vragen omtrent de effectiviteit van de re-integratie die regelmatig de kop op steken. Te denken valt daarbij aan de vele discussies over de effectiviteit van de re-integratie door gemeenten en UWV, of de persaandacht voor (vermeende) misstanden bij re-integratiebedrijven. Door deze negatieve aandacht en het gebrek aan harde cijfers over de effectiviteit van re-integratie, is men steeds kritischer

geworden over het nut en de noodzaak van re-integratie. Professionals spelen daarbij een cruciale rol in de uitvoering van re-integratie. Met andere woorden, kwaliteit en professionaliteit zijn een noodzakelijke voorwaarde voor effectieve re-integratie, maar wellicht niet een voldoende voorwaarde.<sup>36</sup> Omdat het meten van de effectiviteit van re-integratie erg complex is, is het extra belangrijk om te zorgen dat de voorkant van het proces professioneel verloopt en zoveel mogelijk gebaseerd is op wetenschappelijke inzichten.

In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijkheden tot verdere professionalisering van de uitvoering van de re-integratie. Dit doen we aan de hand van het concept van methodisch werken. Wat is methodisch werken en waarom is het belangrijk? Daarna zoomen we in op een specifieke fase uit het proces: de screening- en/ of diagnose. Deze twee concepten worden allereerst gedefinieerd, waarna we ingaan op de vraag wat we uit de literatuur weten over beide onderwerpen en wat de implicaties daarvan zijn voor de uitvoering van de re-integratie.

## 3.2 Beschikbare kennis

Wanneer is een klantmanager een professional? Deze vraag is al snel voer voor lange theoretische discussies. Om dit te vermijden gaan we in op enkele specifieke elementen van professioneel handelen in de uitvoering van de re-integratie. Dit is als eerste het 'methodisch werken': het gelijkwaardig handelen in vergelijkbare situaties en het systematisch handelen op basis van (bewezen) effectieve methodieken. We gaan daarbij specifiek in op screening en diagnose. De diagnosefase is de meest cruciale fase van methodisch werken. Immers, indien er in die fase niet juist wordt gehandeld kan dit aanzienlijke financiële en maatschappelijke consequenties hebben. Ondersteuning aan mensen die dat niet nodig hebben leidt mogelijk tot 'lock-in' effecten en verspilling van geld (zie ook [Hoofdstuk 2](#)). Ook voor mensen met ernstige problemen voor wie begeleiding naar werk nog niet aan de orde is, kan de inzet niet effectief zijn. Een juiste diagnose bepaalt dus in

36 Er zijn ook andere voorwaarden, bijvoorbeeld de beschikbaarheid van effectieve instrumenten, de organisatorische inbedding en financiële en bestuurlijke randvoorwaarden.

grote mate de effectiviteit van de re-integratie. Eerst gaan we in op wat de literatuur zegt over methodisch werken en diagnose.

### 3.2.1 Methodisch werken

Vanwege de associatie met geprotocolleerd werken bestaat er vaak weerstand tegen het streven naar methodisch werken. 88% van de klantmanagers en 92% van de directeuren wil dan ook zoveel mogelijk vrijheid voor interpretatie door klantmanagers, in plaats van protocollen, om maatwerk aan cliënten te kunnen bieden.<sup>37</sup> Methodisch werken staat echter niet gelijk aan protocollering of het volgen van gedetailleerde gedragsrichtlijnen, het betekent niet dat de professional zelf geen handelingsruimte meer heeft. Handelingsruimte staat juist centraal in de wetenschappelijke literatuur over professionalisering.<sup>38</sup> Handelingsruimte biedt de mogelijkheid om recht te doen aan de individuele situaties van cliënten en om met gepaste oplossingen te komen. Dat is ook belangrijk voor re-integratiemedewerkers die geacht worden een juiste diagnose te stellen, maatwerk te leveren en selectief te zijn. Een grote mate van handelingsruimte op zich is niet goed of slecht. Het hangt af van de aanwezige kwaliteitswaarborgen. Handelingsruimte is positief wanneer professionals over voldoende expertise beschikken om die ruimte op een verantwoorde manier te benutten, en er sprake is van accurate controlemechanismen. Re-integratiemedewerkers hebben over het algemeen echter wel veel handelingsruimte, maar zonder — of met slechts beperkte — waarborgen voor kwaliteit, zoals een basisopleiding, verplichte bijscholing, richtlijnen voor methodisch handelen, intervisie etc. Dit brengt het risico met zich mee dat burgers niet overal dezelfde of onvoldoende kwaliteit van dienstverlening krijgen.<sup>39</sup> Dit risico is niet alleen denkbeeldig: verschillende studies stellen vast dat er inderdaad grote verschillen in dienstverlening bestaan. Het meest aangehaalde punt is dat consultants te weinig methodisch werken, waardoor veel afhangt van de persoonlijke achtergrond

37 Zie de *Divosa Monitor van 2010*.

38 Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, 2011, *Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector*.

39 Zoals blijkt uit o.a. het onderzoek van Regioplan (Vakkundig aan de slag, 2012). Merk op dat afhankelijk van het genoemde onderzoek met consultants wordt bedoeld: klantmanagers, werk- of jobcoaches.



(bijv. verleden als inkomensconsulent) en het persoonlijke oordeel van de consulent.<sup>40</sup>

Het rapport *Vakkundig aan de slag* gaat uitgebreid in op het concept methodisch werken. Methodisch werken betekent werken volgens een gedeelde en onderbouwde werkwijze. Een gedeelde werkwijze impliceert dat gegevens worden vastgelegd zodat inzichtelijk is welke stappen zijn genomen en waarom. Kennisdeling is hierbij een essentiële component. Het zorgt ervoor dat klantmanagers over dezelfde kennis, informatie en instrumenten beschikken, zodat er optimale resultaten worden geboekt. Naast het delen van kennis, gaat het om systematisch werken, het procesmatig doorlopen van vaststaande stappen. Bij voorkeur worden deze stappen zoveel mogelijk doorlopen aan de hand van (bewezen) effectieve methodieken. Dit houdt in dat een professional in ieder geval datgene doet waar van (wetenschappelijk) bekend is dat het werkt.

Methodisch werken is geen doel op zich. Het draagt bij aan effectieve dienstverlening aan de klant en aan de realisatie van het streven naar gelijke behandeling van gelijke gevallen. Wanneer iedereen systematisch en op gelijkwaardige wijze werkt, wordt de kans groter dat een cliënt dezelfde dienstverlening krijgt, ongeacht bij welke professional hij terecht komt. Wanneer dit bovendien wordt gedaan volgens onderbouwde methodieken, wordt de kwaliteit van de dienstverlening geoptimaliseerd. Hieronder is schematisch weergegeven hoe het proces van methodisch werken er uit ziet.<sup>41</sup> Bij iedere fase in het proces wordt indien mogelijk gewerkt op basis van (bewezen) effectieve methodieken (indien voorhanden) en worden overwegingen zorgvuldig en systematisch vastgelegd.

Het RWI rapport *Het verhaal van de klant*<sup>42</sup> onderscheidt voor methodisch werken acht opeenvolgende stappen: (1) beeldvorming; (2) screening en oordeelsvorming, ofwel de diagnose; (3) de besluitvorming over het plan

40 Zie bijvoorbeeld de volgende studies: SEOR, 2009, *Effectiviteit van re-integratie: de stand van zaken*; Research voor Beleid, 2010, *Naar de methodische diagnose*; RWI, 2012, *Diagnose bij re-integratie: analyse en aanbevelingen*; RWI, 2012, *Naar de methodische diagnose: een onderzoek naar de werking van diagnose-instrumenten bij reïntegratie*.

41 Zoals uitgewerkt binnen het programma 'Effectiviteit & Vakmanschap' van Divosa (2012).

42 RWI/Research voor Beleid, 2010, *het verhaal van de klant*.



van aanpak; (4) het bepalen van de beste route naar werk; (5) het uitvoeren van het plan van de klant; (6) het meten van het resultaat; (7) het evalueren daarvan; en (8) eventueel het aanpassen van de werkwijze. Hieronder lichten we aantal stappen toe, met daarbij Figuur 3.1 als illustratie.

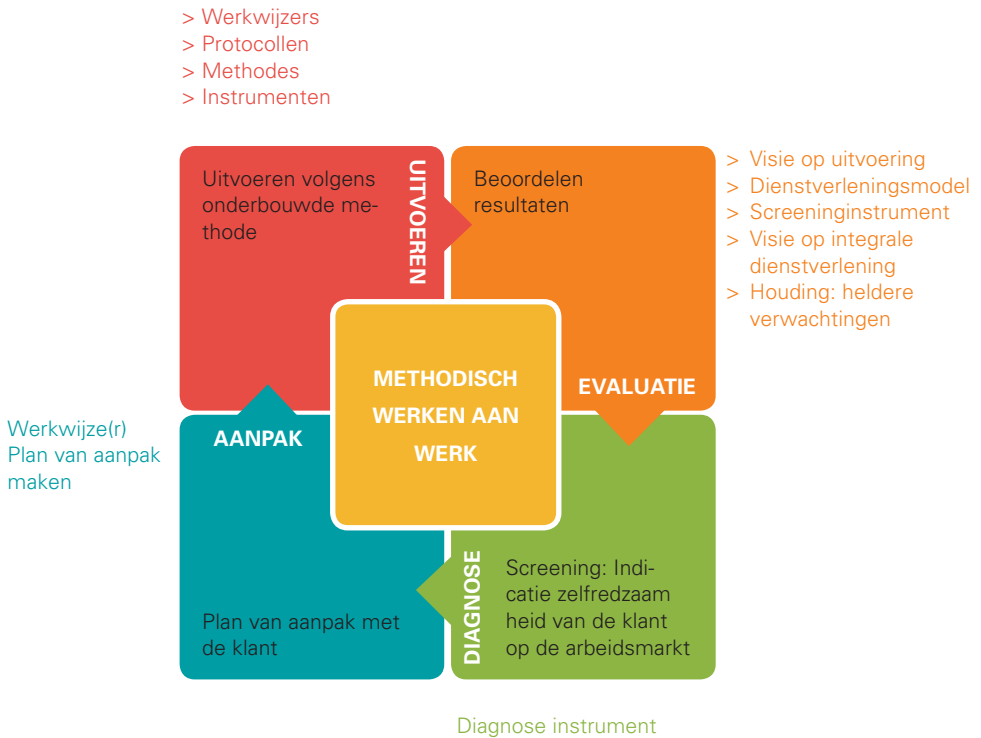
- > *Diagnose*: Het gaat om de zogenaamde ‘intake’ die meer of minder uitgebreid gedaan kan worden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde ‘screening’ (het bepalen van de zelfredzaamheid van een klant en zijn kansen op de arbeidsmarkt) en de diagnose. Hierover volgt meer in Paragraaf 3.2.2. (i.e. de stappen beeldvorming, screening en oordeelsvorming).
- > *Aanpak*: Samen met de klant wordt er op basis van de uitkomsten uit de diagnosefase een plan van aanpak opgesteld. Indien er in de eerste fase is vastgesteld dat iemand zelfstandig aan het werk moet kunnen, kan het plan beperkt blijven tot afspraken over sollicitatiegedrag. Indien er specifieke problemen zijn vastgesteld, kan daar in het plan op aangesloten worden (bijvoorbeeld door specifieke cursussen, trajecten, methodieken en ondersteuning in te zetten).
- > *Uitvoeren*: In deze fase worden het plan van aanpak uitgevoerd. De klantmanager blijft dit in de gaten houden.
- > *Evaluatie*: De resultaten worden beoordeeld. Heeft de inzet inderdaad geleid tot meer zelfredzaamheid en uitstroom naar werk? Of moet de cirkel opnieuw worden doorlopen? (de stappen resultaat, evaluatie en eventueel aanpassen van de werkwijze).

Het proces van methodisch werken lijkt dus op de zogenoemde ‘plan, do, check, act’ cirkel (een veelgebruikt model uit de managementliteratuur), of een standaard beleidscyclus (‘problemanalyse, formuleren oplossingen, uitvoeren, monitoren’). Het proces wordt zoveel mogelijk doorlopen op basis van bewezen effectieve methodieken. Er worden weliswaar steeds vaker instrumenten ingezet door klantmanagers, maar van lang niet alle instrumenten is vastgesteld of zij ook effectief zijn.<sup>43</sup> Van een aantal instrumenten en methodieken is bekend dat ze effectief zijn bij het naar werk begeleiden van bepaalde groepen mensen. Dit kunnen specifieke instrumenten zijn, maar

43 RWI, 2011, Re-integratiemarktanalyse.

het kan ook gaan over trainingen, onderdelen van trajecten of vaardigheden van de professional zie hiervoor bijvoorbeeld [www.interventiesnaarwerk.nl](http://www.interventiesnaarwerk.nl). Het begrip 'bewezen effectieve methodieken' moet dus breed worden opgevat als algemene en specifieke methodieken en bestanddelen waarvan de werking voldoende is onderbouwd.

**Figuur 3.1: Model methodisch werken (Divosa, 2012)**



### 3.2.2 Screening en Diagnose: verwant, maar verschillend

Al eerder merkten we op dat de diagnose van essentieel belang is voor de effectiviteit van het handelen van de professional. Net zo ongewenst als het niet geven van ondersteuning aan iemand die het wel nodig heeft, is het wel geven van ondersteuning aan iemand die het niet nodig heeft, of het geven van de verkeerde soort ondersteuning. Een goede screening en diagnose is nodig om dit te voorkomen. Opvallend is dat volgens de studie *Vakkundig aan de slag* klantmanagers stellen dat zij in de diagnosefase methodisch te werk gaan, dus op basis van vastgelegde instrumenten en methodieken. Echter, niet bij alle gemeenten wordt gewerkt met instrumenten voor diagnose- en of screening, en niet van alle instrumenten is duidelijk of zij gebaseerd zijn op wetenschappelijke inzichten – zoals bijvoorbeeld de WERKverkenner<sup>44</sup> dat wel is. Doordat diagnose- en screeningsinstrumenten onvoldoende gebruikt worden door klantmanagers, blijft de motivatie van de keuze voor een bepaalde begeleidingswijze of een bepaald traject vaak impliciet. Er wordt binnen en tussen gemeenten weinig kennis gedeeld en door het individuele en impliciete karakter van de werkwijzen wordt onvoldoende kennis opgebouwd over welke aanpak werkt voor welke cliënten, en waarom.<sup>45</sup> Door regelmatig te publiceren over de ontwikkeling en implementatie van de WERKverkenner, probeert bijvoorbeeld UWV haar opgebouwde kennis wel expliciet te delen.

De diagnosefase is de eerste fase in Figuur 3.1. Deze bestaat uit verschillende onderdelen. In brede zin omvat het de verzameling van activiteiten die worden toegepast om te bepalen welke cliënten welke hulp moeten krijgen, welke instrumenten het beste ingezet kunnen worden voor een cliënt en op welk moment dit het beste kan gebeuren (wie, wat, wanneer). Diagnose in brede zin omvat screening (ook wel profiling), diagnose in enge zin, en het

44 Zie hiervoor de volgende twee studies: Brouwer, et al., 2011, *Eindrapportage voorspellers van werkhervatting: een onderzoek onder werklozen in Noord-Holland*. Groningen/ Amsterdam: Rijksuniversiteit Groningen UMCG/UWV Kenniscentrum; Havinga, H. en W. Hijlkema, 2012, *Wat is de Persoonsverkenner?* In: Kenniscentrum UWV (Eds.). *UWV Kennisverslag 2012-II* (pp.44-55). Amsterdam, UWV. Zie: <http://www.uwv.nl/kenniscijfersonderzoek>

45 RWI en Research voor Beleid, 2010, *Het verhaal van de klant*.

toekennen van instrumenten.<sup>46</sup> Onder screening wordt verstaan de detectie van klanten met een verhoogd risico op langdurige werkloosheid (indeling in categorieën) of klanten met een lage arbeidsmarktzelfredzaamheid. Hiervoor kunnen statistische modellen of kwalitatieve methoden worden gebruikt. Een voorbeeld van screening is de eerder genoemde WERKverkenner van het UWV, die de kans op werk binnen één jaar voorspelt. Diagnose in enge zin gaat over waarom een werkloze niet aan het werk komt, waarom hij zegt niet te willen of te kunnen werken. Het is een diepere analyse van de oorzaken van werkloosheid.

Het is dus raadzaam om van iedere cliënt een inschatting te maken of hij of zij tot een potentiële risicogroep behoort, en een specifiek soort ondersteuning nodig heeft, of dat hij of zij op eigen kracht aan het werk kan komen. Vervolgens kan voor een groep cliënten waarbij er complexere problemen waarschijnlijk zijn, een meer diepgaande diagnose worden gedaan. Voor beide fasen zijn logischerwijs verschillende instrumenten nodig en niet voor iedere cliënt is derhalve een diagnose 'in enge zin' nodig. Pas nadat een screening en/ of diagnose heeft plaatsgevonden, kan worden bekeken welke instrumenten worden toegekend. Deze instrumenten moeten aansluiten op de in de diagnosefase vastgestelde problematiek. Dit kan soms ook betekenen dat er nauwer moet worden samengewerkt met professionals uit andere sectoren (met name de zorg).<sup>47</sup>

Van een aantal factoren is bekend hoe ze samenhangen met werkzoekgedrag en werkhervatting. Screenings- en diagnose-instrumenten zijn gebaseerd op deze factoren. Uit de literatuur komen de volgende naar voren:

- > Het feitelijk vertoonde werkzoekgedrag is een goede voorspeller van de kans op werkhervatting.
- > De intentie om werk te zoeken en de houding ten aanzien van betaald werk zijn ook van invloed. Hoe positiever deze is, hoe groter de kans op werkhervatting.
- > De financiële noodzaak om te werken is ook een goede voorspeller.

46 SEOR, 2009, Diagnose-instrumenten bij re-integratie.

47 Inspectie SZW, 2011, samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen.

- > 'Interne variabele attributie': van mening zijn dat je zelf invloed kan uitoefenen op de gewenste situatie. Indien iemand gelooft invloed te hebben op de eigen situatie, wordt de kans op een baan ook groter. Wanneer de oorzaak van de werkloosheid buiten de persoon zelf wordt gelegd en iemand ervan overtuigd is dat hij of zij geen invloed heeft op de situatie ('het gaat toch altijd mis), is die kans veel kleiner (zie tevens Hoofdstuk 6 over gezondheidsbeleving).
- > 'Self Efficacy': het geloof in eigen kunnen.

Er zijn verschillende diagnose- en screeningsinstrumenten beschikbaar. Zoals gezegd is niet van alle instrumenten wetenschappelijk aangetoond dat ze 'werken'. Wel zijn er onderzoeken naar 'best practices' met kwalitatieve beschrijvingen. Zo kunnen we een aantal zaken zeggen over de meerwaarde van het gebruik van diagnose-instrumenten. Die ligt met name in het feit dat ze bijdragen aan een professionalisering van de diagnosefase en daarmee ook de re-integratie. Een zekere mate van standaardisering en methodisch handelen die het gevolg is van het gebruik van diagnose-instrumenten komt de kwaliteit ten goede. Er blijkt een enthousiasmerend effect uit te gaan van de inzet van diagnose-instrumenten: cliënten worden aan het denken gezet en voelen zich serieus genomen. Er zijn echter ook gevaren: klantmanagers kunnen zich bedreigd voelen door de verplichting om met dergelijke instrumenten te werken, ze zien het als diskwalificatie van hun eigen kunnen. De meerwaarde van een methodische diagnose schuilt dus in de combinatie van objectieve uitkomsten van een instrument en de interpretatie hiervan door de diagnosesteller (professional). Instrumenten dienen wel verder ontwikkeld te worden (wetenschappelijke validatie) en zijn effectiever wanneer ingebed in een breder geheel van methodisch werken.<sup>48</sup>

### **Tekstbox 3.2: Aandachtspunten bij het gebruik van screenings- en diagnose-instrumenten\***

- > *Weerstand bij diagnosestellers:* Klantmanagers zijn niet altijd overtuigd van de meerwaarde van het instrument. Het wordt ervaren als een diskwalificatie van hun kunnen en een inperking van de handelingsruimte.
- > *Breder geobjectiveerd proces:* Zonder methodisch werken wordt de professionaliserende werking van diagnoseinstrumenten teniet gedaan (door verkeerde inzet of verkeerde interpretatie van de uitkomsten)
- > *Inbedding in de organisatie:* Veel instrumenten vereisen behoorlijke voorkennis en regelmatig gebruik. Dit wordt niet altijd gerealiseerd binnen de organisatie (niet altijd bijscholing, vanwege vrijblijvendheid te weinig gebruikt om het onder de knie te krijgen). Dit is op te lossen door het gebruik verplicht te stellen, of het aantal coaches dat met een bepaald instrument werkt te beperken.
- > *Praktische functionaliteit* krijg vaak voorrang boven wetenschappelijke validatie. In ontwikkel- en implementatiefase weinig aandacht voor wetenschappelijke toetsing en fundering. Dit leidt er toe dat het niet mogelijk is vast te stellen of het instrument ook echt werkt.
- > *Follow-up en bijstelling van diagnose:* Een diagnose is een momentopname. Tijdens het proces de vinger aan de pols houden en indien nodig de diagnose bijstellen. Nieuwe beslissingen niet automatisch baseren op de oude diagnose.

\*RWI, 2010, Sturen op zelfsturing. Advies over zelfsturing in de re-integratiepraktijk.

## 3.3 Relevantie voor de uitvoering

Er komen steeds meer signalen uit het veld (vooral vanuit sociale diensten) dat er behoefte is bij uitvoerders en hun managers aan een helder beeld van wat professionaliteit in de re-integratie zou moeten inhouden, en hoe deze professionele standaard bereikt kan worden. Er zijn ook steeds meer kennis en meer instrumenten (bijv. voor de diagnose) voor handen die bijdragen aan een betere uitvoering van de re-integratie. Ook in het veld zijn initiatieven ontstaan ter bevordering van deze kennisontwikkeling en het delen van ervaringen (bijvoorbeeld het Gilde netwerk Re-integratie en het programma 'Effectiviteit & Vakmanschap' van Divosa en de VNG). Dit is een positieve ontwikkeling. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe methodisch werken en verdere professionalisering gestimuleerd kunnen worden binnen organisaties.

### 3.3.1 Hoe kan professionalisering gestimuleerd worden?

In de literatuur wordt benadrukt dat professionalisering van binnenuit moet komen. Dat wil zeggen dat de (klant)managers bij sociale diensten zelf ruimte moeten vragen voor kwaliteitsverbetering. Professionalisering kan niet van bovenaf opgelegd worden. In de literatuur komen twee verschillende routes van professionalisering naar voren:<sup>49</sup>

1. Via klassieke kwaliteitswaarborgen. Dit zijn traditionele instituties zoals beroepsgroepen, een beroepscode, bij- en nascholing en bescherming van monopoliepositie (specifieke kennis en bevoegdheden).
2. Via ruimte binnen de organisatie, het bevorderen van lerend vermogen. In de werkomgeving van re-integratiemedewerkers is leren door te experimenteren een essentieel onderdeel van de dagelijkse handelingspraktijk die professionalisering bevordert. Hiermee kan cruciale kennis over 'wat in de praktijk wel/niet werkt' worden aangeboord. Intervisie en peer reviews zijn belangrijke methodieken om dit leren tot stand te brengen.

49 TSPB, 2011, Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector.

In de praktijk zien we elementen van beide bewegingen terug komen. Zo is onlangs de Beroepsvereniging voor Klantmanagers opgericht (d.d. 2 november 2012) en wordt er binnen steeds meer gemeenten intervisie georganiseerd. Momenteel ontbreekt het nogal aan enkele klassieke elementen van een beroepsvereniging: er is niet één opleiding tot klantmanager, er is geen verplichte bij- en nascholing, er is geen beroepscode. Het is ook niet te verwachten dat dit van de ene op de andere dag van de grond komt. De nadruk zal op de korte termijn daarom vooral liggen op de mogelijkheden die de tweede route biedt. Hierin komt professionalisering vooral tot stand door gebruik te maken van het lerend vermogen van organisaties: intervisie, mentoring, training en opleiding, kennisdeling en kenniscreatie enzovoort. Deze zaken zijn relatief gemakkelijk vorm te geven binnen organisaties. Daarbij hoeven klassieke elementen van professionalisering natuurlijk niet te worden uitgesloten. De totstandkoming van een beroepsgroep, of de ontwikkeling van een opleiding is zeer waardevol. Het gaat er om dat dit soort bewegingen vanuit de professionals zelf komen, en niet worden opgelegd door de overheid of het management. In volgende paragraaf bezien we de rol die managers spelen in dit proces: hoe beïnvloeden zij de manier van werken binnen de sociale dienst? Daarna kijken we naar een aantal specifieke aanknopingspunten om methodisch werken en het gebruik van screenings- en diagnose-instrumenten door klantmanagers te bevorderen.

### 3.3.2 De rol van managers en bestuurders

Vakmanschap kan gestimuleerd worden op verschillende niveaus. Zo ligt de verantwoordelijkheid niet alleen bij de klantmanager zelf, maar met name bij hen die de beslissingen nemen binnen de sociale dienst, die het beleid maken en die de klantmanagers aansturen. Het is belangrijk dat organisaties vakmanschap stimuleren en ervoor te zorgen dat leidinggevendenden hun klantmanagers beoordelen en aansturen op vakmanschap. Een heldere visie op het belang van vakmanschap en methodisch werken vanuit het management is hiervoor een noodzakelijke voorwaarde. Deze visie moet door de gehele organisatie gedeeld en uitgedragen worden, zowel op



### Tekstbox 3.3: Effectiviteit & Vakmanschap

Efficiënter en effectiever werken binnen het sociale werkdomein: het kan én is nodig. Dat is de boodschap van het door het ministerie van SZW gesubsidieerde programma 'Effectiviteit & Vakmanschap'. In dit programma werken Divosa en de VNG aan professionalisering bij sociale diensten.

Het programma richt zich onder andere op het ontwikkelen van concrete werkwijzers op basis van bewezen effectieve methodieken, een gemeenschappelijke visie op het vak en het verbinden van de werkvloer met (wetenschappelijke) kennis over wat werkt voor wie. Er is onder meer aandacht voor deskundigheidsbevordering rond selectie en diagnose. Dit moet er aan bijdragen dat er een meer professionele beroepsgroep ontstaat die mensen doelmatig en met aantoonbaar resultaat naar werk helpt. Op 2 november 2012 is er, met ondersteuning uit dit programma, de Beroepsgroep voor Klantmanagers (Bvk) opgericht.

bestuurlijk als op managementniveau. In de meeste gemeenten ontbreekt op dit moment echter een expliciete visie op vakmanschap en wordt er ook nog weinig op gestuurd. Soms is er wel een algemene visie op professionalisering geformuleerd, maar is dit niet verder uitgewerkt in een duidelijke strategie om de effectiviteit van het handelen van klantmanagers ook daadwerkelijk te vergroten. Met alleen een visie ben je er immers niet. Het belang dat men aan vakmanschap hecht moet in de praktijk tot uitdrukking komen. Bijvoorbeeld doordat managers actief stimuleren dat hun klantmanagers bijscholing en andere vormen van opleiding volgen, of doordat zij intervisie en/ of supervisie mogelijk maken. Ook het actief verspreiden en promoten van bewezen effectieve werkwijzen is iets dat door het management gedaan moet worden.<sup>50</sup>

### 3.3.3 Hoe kan methodisch werken worden bevorderd?

Een gedeelde visie en strategie vormen het kader waarbinnen de professionele handelingsruimte gestalte krijgt. Sturing vanuit de organisatie vormt daarmee een essentieel onderdeel voor het bevorderen van vakmanschap. Om effectief op vakmanschap te kunnen sturen is een aantal zaken van belang:<sup>51</sup>

- > *Sturen op inhoud en kwaliteit aan de voorkant:* De laatste jaren was het soms gebruikelijk om klantmanagers aan te sturen door harde outputeisen te stellen – plaatsing in werk dus. Deze informatie zegt echter lang niet alles over de effectiviteit van een klantmanager en toont niet aan of het doel (naar werk begeleiden) wel of niet is behaald. Je kan er niet uit afleiden of het juiste traject voor de juiste persoon is ingezet, en of het aansluit bij de problematiek van de cliënt. Managers zouden daarom hun klantmanagers meer op de ‘voorkant’ van het proces moeten sturen. Dit houdt in dat managers sturen op de manier van werken, op het gebruik van effectieve methodieken, op methodisch werken en dat zij investeren in de ontwikkeling van de klantmanager. Wanneer je weet dat een klantmanager zijn zaakjes goed op orde heeft – dus beschikt over de juiste competenties en het juiste instrumentarium – kan je er op vertrouwen dat de uitkomsten effectiever zullen zijn. Deze elementen zouden een terugkerend onderdeel van de evaluatie en beoordeling van de klantmanager moeten zijn. Niet slechts het aantal personen dat op traject is geplaatst.
- > *Meten is weten:* Naast monitoring op de ‘voorkant’ is monitoring aan de ‘achterkant’ van het proces ook nodig om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de inzet van middelen. Professionals zien monitoring vaak niet als een prioriteit binnen hun werkzaamheden. Zij moeten hun mensen zodanig motiveren te registreren dat de klantmanagers niet het

51 Deze zijn gedestilleerd uit de volgende bronnen: TSPB, 2011, Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector; Regioplan, 2012, Vakkundig aan de slag; RWI, 2012, Een vak apart en opbrengsten uit het programma ‘Effectiviteit en Vakmanschap’ van Divosa.

gevoel hebben 'afgerekend' te worden, maar dat zij inzien dat monitoring bij het werk van een professional hoort, en dat ze er zelf beter van worden.

- > *Draagvlak binnen het management*: Dit betekent ook dat een concreet geformuleerde visie nodig is op een professionele standaard, gedragen door zoveel mogelijk sociale dienst directeuren. Dit is nodig om naar een gezamenlijk doel toe te kunnen werken.
- > *Lerend vermogen in de organisatie ('interview')*: Managers spelen een belangrijke rol in het creëren van een sfeer van openheid en vertrouwen. Zij kunnen zelf het goede voorbeeld geven door zich open te stellen voor feedback van de klantmanagers. Alleen wanneer klantmanagers het gevoel hebben in een veilige omgeving te werken, zullen zij zich ook open stellen voor feedback van collega's, bijvoorbeeld in de vorm van interview, of het met elkaar mee kijken in de spreekkamer. Wanneer men het gevoel heeft alleen maar 'afgerekend' te worden door de managers, werkt dat niet.
- > *Visie op opleidingseisen*: Klantmanagers hebben vaak duidelijk verschillende opleidingsachtergronden. Er is niet één profiel voor de klantmanager. Niet alle gemeenten hebben een duidelijke visie op de competenties en vaardigheden waarover een klantmanager moet beschikken. Zolang er geen officiële opleiding tot klantmanager bestaat, zullen gemeenten zelf moeten bepalen wat klantmanagers moeten kunnen. Bij- en nascholing zijn daarbij onontbeerlijke instrumenten. Klantmanagers kunnen op die manier allemaal dezelfde vaardigheden leren en oefenen met dezelfde instrumenten. Dit draagt bij aan de uniformiteit van werken en is een belangrijke manier om willekeur en intuïtief werken (waarbij iedere klantmanager vanuit zijn eigen overtuigingen en achtergrond opereert) tegen te gaan. Een goede visie op opleidingseisen en basisvaardigheden en de vertaling daarvan in scholing en training, kan dus enorm bijdragen aan het tot stand brengen van methodisch werken en het gebruik van diagnose-instrumenten bevorderen.

- > *Faciliteren van kennisdelen en het gebruik van bewezen effectieve methodieken:* Klantmanagers lezen lang niet allemaal de vakliteratuur en zijn vaak niet op de hoogte van de state of the art methodieken en 'behandelwijzen'. Managers kunnen de rol vervullen deze kennis te verspreiden binnen hun organisatie.

## 3.4 Conclusie

Om ervoor te zorgen dat methodisch werken de standaard wordt, en dus niet de uitzondering, in de re-integratiewereld, is het nodig dat alle betrokken verantwoordelijkheid nemen op hun eigen niveau. Dit loopt uiteen van de klantmanager zelf tot de directeur van de sociale dienst. Professionaliseren doe je niet alleen. Helaas lijkt de uitspraak 'goed voorbeeld doet goed volgen' nog niet op te gaan in de sector. In plaats van telkens nieuwe projecten te starten en nieuwe pilots uit te voeren, zou men in eerste instantie moeten kijken naar wat er al bekend is. De beweging naar een meer professionele sector lijkt de laatste tijd steeds meer op gang te komen. Het is nu van belang om door te zetten. Methodisch werken en de inzet van bewezen effectieve methodieken kunnen daarvoor de bouwstenen zijn.

### **Meer weten?**

- > Tijd voor een vak!, Peter Wesdorp en Roeland van Geuns, in 2012 gepubliceerd door Divosa in het kader van 'Effectiviteit & Vakmanschap'. Dit is een populaire bewerking van *Vakkundig aan de slag*.
- > Voor onderzoek naar de stand van zaken van het vakmanschap in de gemeentelijke re-integratiesector, zie Regioplan, 2012, Vakkundig aan de slag. Onderzoek naar de stand van zaken van het vakmanschap in de gemeentelijke re-integratiesector.

- > Over diagnose bij re-integratie: analyse en aanbevelingen RWI (2009) Naar de methodische diagnose: een onderzoek naar de werking van diagnose-instrumenten bij re-integratie, <http://onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/i6msyck5/naar-de-methodische-diagnose.pdf>
- > Het programma 'Effectiviteit & Vakmanschap' <http://divosa.nl/effectiviteit-en-vakmanschap>
- > RWI, 2012, Een vak apart, Werkagenda professionalisering van re-integratie.
- > Koning, P. en A. Heyma, 2008, De aansturing van casemanagers en uitvoeringskantoren bij re-integratie. Position paper in opdracht van UWV Amsterdam.

### **Over de auteur**

Marjolein Paantjens is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij houdt zich daar o.a. bezig met professionalisering van de re-integratie. Daarnaast is zij secretaris van het Kennisplatform Werk en Inkomen.



A blurred orange car is moving from left to right on a road. In the background, there is a metal guardrail and a wall made of vertical wooden planks. A green rounded rectangle is overlaid on the right side of the image, containing a white circle with the number 4 inside.

# 4

Loonwaardebepaling:  
balanceren  
tussen werkgever,  
werknemer en  
overheid

# 4

## Loonwaardebepaling: balanceren tussen werkgever, werknemer en overheid

**Tjeerd Hulsmans**

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het belang van loonwaardebepaling voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie van mensen met arbeidsbeperkingen centraal. Mede door pilots met loondispensatie en de aangekondigde Participatiewet is de belangstelling voor werkwijzen voor loonwaardebepaling voor mensen met arbeidsbeperkingen sterk toegenomen. Het besef is ook gegroeid dat de loonwaardebepaling betrouwbaar en valide moet zijn. Dat heeft weer geleid tot onderzoek naar en discussie over de waarde van de huidige manieren van loonwaardebepaling. Wat weten wij en wat kunnen wij er mee? Wat heeft dat ons gebracht en waar staan wij? Of specifieker: Voor wie, wanneer en hoe kan loonwaardebepaling zo effectief mogelijk ingezet worden voor de bevordering van arbeidsparticipatie van mensen met arbeidsbeperkingen? In wat volgt zullen we deze laatste vraag in een aantal stappen behandelen.

Paragraaf 4.2 start met een bespreking van de oorsprong en definitie van loonwaardebepaling en de huidige beleidscontext. Paragraaf 4.3 behandelt de huidige kennis over de kwaliteit van werkwijzen tot loonwaardebepaling, waarna Paragraaf 4.4 de aandacht richt op mogelijke en wenselijke verbeteringen. We besluiten met een conclusie in Paragraaf 4.5.



## 4.2 Loonwaardevaststelling

### 4.2.1 Oorsprong en definitie

De oorsprong van de loonwaardevaststelling ligt in de uitvoering van de Ongevallenwet uit 1909.<sup>52</sup> Onder loonwaardebepaling wordt in het algemeen verstaan: “het systematisch in beeld brengen welk deel van het (reguliere) loon in een specifieke functie op een bepaald moment verdiend kan worden door een werknemer met arbeidsbeperkingen”. Gangbare omschrijvingen van loonwaarde sluiten hierbij aan en zijn duidelijk over de norm waartegen de prestatie wordt afgezet; zie hieronder twee voorbeelden uit verschillende studies.

“De arbeidsprestatie van een werknemer, gegeven diens eventuele arbeidsbeperkingen in een bepaalde functie op een bepaald moment. (...) Het gaat hierbij om de verhouding van de arbeidsprestatie ten opzichte van een reguliere collega. De arbeidsprestatie van die (in de praktijk soms fictieve) reguliere collega wordt daarom opgevat als de norm”.<sup>53</sup>

“De arbeidsprestatie van een werknemer, gegeven diens eventuele arbeidsbeperkingen in een bepaalde functie op een bepaald moment, afgezet tegen de gezonde soortgelijke (valide) werknemer, en zoveel mogelijk uitgedrukt in een % van de prestatie van de gezonde soortgelijke per deeltaak”<sup>54</sup>

52 Klompé, M., R. Ravestein, T. van Rossum, T. en A. ten Voorde, 2009, Een typisch Nederlands beroep. Kroniek van honderd jaar arbeidsdeskundigheid, VOC Uitgevers B.V. Nijmegen.

53 Kemper, D.R., S. de Visser en L. de Ruig, 2009, Aan de slag met loonwaardemeting. Inventarisatie van werkwijze

54 Langelaan, S. en R. Schelvis, 2012, Arbeidsdeskundigenmethodiek voor de vaststelling van gerealiseerde loonwaarde. AKC Onderzoekcahier 6, [www.arbeidsdeskundigen.nl/akc](http://www.arbeidsdeskundigen.nl/akc) om loonwaarde te meten, Research voor Beleid, Zoetermeer

Een volwaardige loonwaardebepaling bestaat in ieder geval uit de volgende elementen:

- > Beschrijving van de kenmerken van de werknemer, waaronder zijn/haar eventueel beperkte psychosociale en fysieke arbeidsmogelijkheden.
- > Beschrijving van de (verwachte) prestatie van de werknemer in de uitgeoefende of uit te oefenen functie.
- > Vergelijking van de prestatie van de werknemer zonder arbeidsbeperking in dezelfde functie tegen de prestatie van de werknemer met arbeidsbeperkingen.

Een objectieve loonwaardebepaling is in veel situaties niet voldoende om mensen met arbeidsbeperkingen over de drempel naar arbeidsparticipatie te helpen. Er zijn vaak ook aangepaste werkomstandigheden of begeleiding nodig. Dit zorgt voor additionele kosten die een werkgever niet maakt voor de andere werknemers in dezelfde functie. Deze additionele kosten dienen goed in kaart te worden gebracht, om met de werkgever afspraken te maken over eventuele vergoeding. De additionele kosten mogen echter niet meegenomen worden in de loonwaardebepaling. De loonwaarde richt zich namelijk op het zo zuiver mogelijk bepalen van de productieve prestatie (in termen van loon) van de werknemer.

Loonwaardebepaling zoals wij die hier bespreken is gericht op het vaststellen van gerealiseerde loonwaarde in een concrete functie. Dit is anders dan van bepaling van 'verdiencapaciteit' bij arbeidsongeschiktheidsregelingen, waarbij gekeken wordt naar de vraag wat een werknemer in theorie zou kunnen verdienen (zie onderstaand tekstkader).

Het proces van loonwaardevaststelling is een interactief proces tussen werkgever, werknemer en een derde, onafhankelijke partij. Het gaat immers om wezenlijke beslissingen rond het vaststellen van inkomen. De wetgever en de beleidsmakers zijn er zich er de afgelopen jaren steeds meer van bewust geworden dat loonwaardebepaling gebaseerd moet zijn op een heldere en transparante werkwijze, uitgevoerd door goed getrainde experts.

Het is van belang dat er een gedegen professioneel onderbouwd advies gegeven wordt, dat voor alle betrokkenen acceptabel is.

Werken in de reguliere arbeidsmarkt is mogelijk voor mensen met arbeidsbeperkingen indien voor werkgevers de geleverde productieve prestatie en de arbeidskosten in balans zijn; dit stelt hen in staat om duurzaam te ondernemen. Om naar vermogen te kunnen werken hebben werkgever en werknemer er belang bij dat op een objectieve manier een eerlijke beloning wordt vastgesteld en waar nodig een passende aanvulling op die beloning wordt gegeven als die minder is dan het wettelijk minimum.

#### **Tekstbox 4.1: Toepassing van loonwaardebepaling: met of zonder referentie**

Bij de toepassing van loonwaardebepaling geldt een onderscheid naar bepalingen met en zonder referentiewaardes uit eerdere functies. De klassieke situatie is dat een werknemer of zelfstandige in de loop van de tijd arbeidsbeperkingen oploopt. De arbeidsprestatie kan daardoor verminderen en de werkgever of zelfstandige kan een subsidie of uitkeringsaanvulling vragen om het verlies aan arbeidsprestatie te compenseren. Vaststelling van de loonwaarde kan echter ook zonder een eerder gerealiseerde loonwaarde als referentie. In dat geval is sprake is van loonwaardebepaling bij het uitoefenen van een functie die de werknemer daarvoor nog niet uitvoerde. Dit kan aan de orde zijn bij een Wajonger, waarvoor na bijvoorbeeld een jobcoach traject de werkelijke loonwaarde wordt vastgesteld, maar ook voor cliënten in de Wwb. De onderstaande tabel uit het onderzoek Arbeidsdeskundigenmethodiek voor de vaststelling van gerealiseerde loonwaarde geeft dit onderscheid weer, zoals toegepast in verschillende regelingen.

**Tabel 4.1: Leeftijdsopbouw Wwb, Wajong en Wsw (eind 2011)**

Doel vaststelling (gerealiseerde) loonwaarde	Doelgroep / regeling	Door wie	Opdrachtgever
Mate van prestatievermindering t.o.v. eerdere uitvoering van een functie	Re-integratie 1e spoor (incl. vangnetters) WAO / WIA/ WAZ AOV Letselschade Tijdelijke pilot Loondispensatie	Arbodienst UWV ZW Arbeidsdeskundige bureaus Particuliere verzekeraars Letselschadebedrijven	Werkgever UWV Gemeente Verzekeraar Verzekerde
Vaststelling gerealiseerde loonwaarde zonder historische referentiewaarde	Wajong Wwb Tijdelijke pilot Loondispensatie	UWV Arbeidsdeskundige bureaus in opdracht van UWV	UWV Gemeente

Bron: Langelaan, S. en R. Schelvis, 2012, Arbeidsdeskundigenmethodiek voor de vaststelling van gerealiseerde loonwaarde. AKC Onderzoekcahier 6, [www.arbeidsdeskundigen.nl/akc](http://www.arbeidsdeskundigen.nl/akc)

## 4.2.2 Huidige beleidscontext

Loonwaardebepaling gaat een belangrijke rol spelen in een vernieuwd uitvoeringsconcept werk en inkomen, met meer ruimte voor investeringen in arbeidsparticipatie op de reguliere arbeidsmarkt zoals bijvoorbeeld in de WIA, de Wajong en de Wwb het geval is. Het objectief bepalen van de waarde van de arbeidsprestatie van werknemers met arbeidsbeperkingen is daarbij een noodzakelijke randvoorwaarde. Met het wegvallen van grote delen van de beschutte arbeidsplaatsen in de Wsw, het niet meer kunnen detacheren vanuit de beschermende Wsw-CAO en het ontbreken van gesubsidieerde arbeid blijft de reguliere arbeidsmarkt over om de maatschappelijke en politieke arbeidsparticipatiedoelstellingen waar te maken. Ook een eventuele quotumregeling is gebaat bij een ‘gezonde balans tussen de geleverde prestatie en de het te betalen loon’.<sup>55</sup> Werkgevers die het quotum willen naleven, willen voor de juiste prestatie het daarbij passende loon te betalen.

55 Het nieuwe regeerakkoord van 29 oktober 2012 stelt voor om grotere bedrijven te verplichten een bepaald percentage werknemers met beperkingen in dienst te hebben. De quotumregeling wordt vanaf 1 januari 2015 – het jaar waarin de nieuwe Participatiewet ook voor bestaande gevallen in de Wsw gaat gelden – in zes jaar stapsgewijs ingevoerd.

Beleidsmakers op landelijk en gemeentelijk niveau hebben in 2010 en 2012 geëxperimenteerd met methoden van loonwaardebepaling – dit met het oog op de mogelijke toekomstige inzet van loondispensatie.<sup>56</sup> Loondispensatie stelt werkgevers vrij van de wettelijke verplichting om minimaal het wettelijk minimumloon te betalen. Het huidige kabinet wil via de aangekondigde Participatiewet onder andere het systeem van loondispensatie mogelijk maken voor mensen met bijstand en niet-uitkeringsgerechtigden met arbeidsvermogen die (nog) niet in staat zijn om minimaal het wettelijk minimum loon te verdienen. Met behulp van loonwaardebepaling wordt dan het percentage van het minimumloon vastgesteld dat de werkgever als salaris moet betalen. Afhankelijk hiervan kan de werknemer een aanvulling van de uitkerende instantie krijgen op het salaris. Het totaal te ontvangen bedrag is voor de werknemer altijd meer dan de uitkering die vooraf ging aan de dienstbetrekking en neemt toe naarmate iemand zich ontwikkelt, zodat (meer) werken loont. De loondispensatie kan een middel worden waarmee mensen met arbeidsbeperkingen meer kans krijgen om op de reguliere arbeidsmarkt te participeren.

## 4.3 Kennis over de werkwijzen en kwaliteit van loonwaardebepaling

### 4.3.1 Loonwaardemethoden in de praktijk

Er zijn zeker 15 verschillende werkwijzen voor loonwaardebepaling in Nederland. Hiervan wordt een aantal ondersteund door een geautomatiseerd systeem. Tabel 4.2 geeft een overzicht van de kenmerken van de meest gebruikte methoden. De tabel laat zien dat deze werken vanuit de eerder aangegeven basisuitgangspunten: beschrijving van de kenmerken van de werknemer, kenmerken van de arbeid en het afzetten van de prestatie van de werknemer tegen een norm. Daarnaast valt op dat alle werkwijzen de eventuele aanpassingen van de arbeidsomstandigheden, begeleidingsbe-

56 Van Ommeren, C.M., L. Coenen, en M. Engelen, 2011, Verdienen naar Vermogen, Tweede voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie, Eindrapport. Research voor Beleid, Zoetermeer.

**Tabel 4.2: Kenmerken werkwijzen van loonwaardebepaling in Nederland**

Naam methode	Kenmerken werknemer	Kenmerken werk	Loonwaarde berekening tegen norm	Geautomatiseerd	Additionele kosten Geautomatiseerd
Activa Loonwaarde methodiek	23 Competenties	23 Competenties	Intellectuele en fysieke taken Begeleiding Optellen en middelen	Ja	Ja
Dariuz	10 Competenties	10 Competenties	Vergelijking met normbestand	Ja	Ja
IBN/AU	14 Competenties	Werk eisen niet uitgevraagd	Vergelijking met normbestand	Ja	Ja
Loonbalans	13 Competenties	13 Competenties	% van normniveau	Ja	Ja
Arbolab-methode	31 Competenties	31 Competenties	Geen expliciete norm	Ja	Ja
Arbeidsdeskundige werkwijzevaststelling van loonwaarde UWW	(Deel)taken, beperkingen	(Deel)taken Vergelijking Beperkingen	Soortgelijk gezonde	Nee	Ja
Arbeidsdeskundige werkwijze vaststelling van gerealiseerde loonwaarde	(Deel)taken vergelijking Beperkingen	(Deel)taken vergelijking Beperkingen	Soortgelijk gezonde	Nee	Ja
Matchcare	25 Competenties	10 functie specifieke werkaspecten	Vergelijking met normbestand	Ja	Ja
VTA-metho-diek Pantar	5 aspecten per deel-taak, competentie profiel	3 hoofd-taken functie, relatieve belang en begeleiding	Belangrijkste taken in de functie	Nee	Ja

hoeften en andere kosten in kaart brengen; dit valt onder de noemer van additionele kosten van de werkgever. Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat deze kosten niet behoren te worden meegenomen bij de vaststelling van de loonwaarde, maar wel spelen bij het realiseren van een arbeidsplek voor mensen met arbeidsbeperkingen.<sup>57</sup>

Kijken we verder in Tabel 4.2, dan vallen echter ook belangrijke verschillen op. Dit begint al bij de eerste twee hoofdstappen van alle werkwijzen, namelijk de manier waarop de werknemers- en de werkkenmerken in kaart worden gebracht. Zo varieert het aantal competenties tussen de werkwijzen van 10 tot 31, terwijl de normbepaling kan worden bepaald aan de hand van een soortgelijke gezonde werknemer of een normbestand van functies.

Tabel 4.3 geeft wederom een overzicht van de methoden voor loonwaardebepaling, maar nu vanuit het perspectief van de operationele uitvoering. Ook hier treffen we behoorlijke verschillen aan. Dit geldt voor de manier waarop de basisgegevens worden verzameld, wie wordt bevroegd en welke informatie centraal staat. Soms wordt alleen de werknemer bevroegd, soms alleen de werkgever. Soms is er wel of geen werkplekonderzoek, of een mix van werknemer-, werkgever- en werkplekonderzoek. Alle varianten zijn aan de orde. Er zijn ook grote verschillen in de sturing op de kwaliteitseisen die aan de uitvoerders van de werkwijze worden gesteld: wel of geen (meerdaagse) training, wel of geen toetsing van uitvoeringskwaliteit na de training, of wel of geen vorm van (her)certificering. Tot slot valt het verschil in noodzakelijke totale tijdsbesteding van de verschillende actoren op. Die loopt uiteen van een kleine twee uur tot 11 á 12 uur per bepaling.

57 Visser, de S., S. van der Kemp, M. van Ommeren en M. van Engelen, 2012, Naar dezelfde loonwaarde. Een vervolgonderzoek naar de vergelijkbaarheid van loonwaarde werkwijze, Panteia.

**Tabel 4.3: Kenmerken proces loonwaardevaststelling**

Methode	Techniek data verzameling	Focus	Uitvoerings-eisen	Tijd
Activa Loonwaarde methodiek	Vragenlijst/Criteriumgericht interview Wg en Wn	Wg	Training	Uitvoerder: 4 uur Wn: 1-1,5 uur Wg: 2-2,5 uur
Dariuz	Vragenlijst Wg en Wn/Criteriumgericht interview Wg Observatie Wn/ Werkplek onderzoek/ functie analyse	Wg	Training Certificering	Uitvoerder: 1-1,5 uur Wn: 2,5 uur Wg: 2,5 uur
IBN/AU	Vragenlijst Wn en consultant	Wn		Uitvoerder: 0,5-1 uur Wn: 0,5-1 uur
Loonbalans	Vragenlijst Wg/ MCT test Wn/Criteriumgericht Interview Wn/ Gesprek Wg	Wn		Uitvoerder: 8 uur Wn: 2 uur Wg: 1,5 uur
Arbolab-methode	Twee vragenlijsten Wn/Capaciteiten toets/Database functieprofielen/ Checklist functie-analyse Wg	Wg/ Wn	Basistraining certificering	Uitvoerder: 3 uur Wn: 3 uur Wg: 15 minuten
Arbeidsdeskundige werkwijze-vaststelling van loonwaarde UWW	Methodisch handelingskader met per stap een checklist en invulschema's/ Werkplek observatie/ functie analyse Interview Wn/ Gesprek Wg	Wg/ Wn	Meerdaagse training en praktijktoetsen	Gemiddeld 2,5 uur. Meer tijd bij een eerste en minder tijd bij een hermeting
Arbeidsdeskundige werkwijze vaststelling van gerealiseerde loonwaarde*	Methodisch handelingskader met per stap een checklist en invulschema's/ Werkplek observatie/ functie analyse Interview Wn/ Gesprek Wg	Wg/ Wn	Nog geen training ontwikkeld	Uitvoerder: 4-6 uur Wn: 1,5 uur Wg: 1,5 uur



Methode	Techniek data verzameling	Focus	Uitvoeringseisen	Tijd
Matchcare	Interview Wn/ interview Wg Observatie Wn/ Werkplek	Wg/ Wn	Training	Onbekend
VTA- methodiek Pantar	Gesprek Wn/ Gesprek Wg Dossieronderzoek Eventueel Observatie Wn/ Werkplek	Wg/ Wn	Niet bekend	Uitvoerder: 3-4 uur Wn: 2uur Wg: 2 uur

\*De arbeidsdeskundige methodiek voor de vaststelling van gerealiseerde loonwaarde UWV en de Arbeidsdeskundige methodiek voor de vaststelling van gerealiseerde loonwaarde zijn bijna identiek.

### 4.3.2 De kwaliteit van de loonwaardebepalingswerkwijzen

Tot 2010 was er nog geen vergelijkend onderzoek naar de resultaten van de verschillende werkwijzen voor loonwaardebepaling. Er was alleen de inventariserende studie uit 2009 in opdracht van de (voormalige) RWI "Aan de slag met Loonwaarde meting".<sup>58</sup> In 2010 is in 32 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten een pilot gestart met als doel om ervaring op te doen met de inzet van het instrument loondispensatie door gemeenten, gericht op mensen met arbeidsvermogen die niet het minimumloon kunnen verdienen. De 32 gemeenten werden gekoppeld aan vier bestaande werkwijzen voor loonwaardebepaling, terwijl gemeenten die al methodieken gebruikten daarmee konden blijven werken. In totaal deden zes werkwijzen voor loonwaardebepaling mee in de pilot: Activa, Dariuz, Loonbalans, Arbolab, Matchcare en VTA Pantar. De validiteit en betrouwbaarheid hiervan is getoetst in twee stappen en in een aantal (tussen)rapportages.<sup>59</sup>

58 Kemper, D.R., S. de Visser en L. de Ruig, 2009, Aan de slag met loonwaardemeting. Inventarisatie van werkwijze om loonwaarde te meten, Research voor Beleid, Zoetermeer.

59 Zie: Van Ommeren, C.M., L. Coenen en M. Engelen, 2011, Verdienen naar Vermogen, Tweede voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie, Eindrapport, Research voor Beleid, Zoetermeer. Ommeren, van C.M., S. de Visser, 2012, Van deelnemer naar Werknemer. Loondispensatie en loonwaarde in de praktijk. Derde voortgangsrapportage 2012. Panteia.

Hieruit is een aantal lessen te trekken:

- > *Algemeen oordeel:* Ruim driekwart van de gemeenten is tevreden met het functioneren van de methode waarmee zij werken. De indruk die de gemeenten hebben van de inhoud van de werkwijze is meestal goed (55%) of zeer goed (7%).
- > *Data verzameling werkwijze:* gemeenten geven aan dat een combinatie van informatie verzamelen van de werkgever en de werknemer als het meest objectief wordt ervaren. Een aantal gemeenten geeft expliciet aan dat de meting realistischer en objectiever wordt als er sprake is van een daadwerkelijke waarneming van het functioneren van de werknemer op de werkplek.
- > *De (tijd)belasting:* Aandachtspunt blijft de administratieve last, arbeidsintensiviteit en de belasting van de werkgevers en werknemers. De meeste methoden voor loonwaardebepaling vragen een behoorlijke tijdsinvestering van werknemer (0,5 tot 3 uur) en werkgever (0,25 tot 2,5 uur) per vaststelling.
- > *Interne beoordelaarsvaliditeit en gebruikswaarde:* Voor geen van de werkwijzen is vooralsnog vast te stellen of ze daadwerkelijk de loonwaarde/arbeidsprestatie van een kandidaat adequaat meten. In de pilot loon dispensatie zijn daarvoor te weinig loonwaardebepalingen gedaan.
- > *Bandbreedtes in de loonwaardebepalingen:* De resultaten van de loonwaardebepalingen laten nog te grote bandbreedtes zien. Toepassing van verschillende systemen bij de loonwaardebepaling voor één en dezelfde cliënt laat een bandbreedte zien van 20% tot 40%.

De voorlopige conclusie is dus dat er nog onvoldoende uniformiteit is in de werkwijzen voor loonwaardevaststelling. De norm voor de juiste loonwaardevaststelling is nog niet vastgesteld. Duidelijk is wel dat streven naar meer uniformiteit een belangrijk aandachtspunt is, en de eerste stappen zijn hiertoe ook gezet.

## 4.4 Wenselijke verbeteringen in loonwaardebepaling

### 4.4.1 Lessen uit de experimenten

Naast inzicht in de verschillen in werkwijzen biedt het eerste experiment met loonwaardebepaling concrete aanknopingspunten om de vergelijkbaarheid van de werkwijzen te verbeteren. Enerzijds richten deze zich op de inhoud van methoden: er zou meer uniformiteit moeten komen in de bestanddelen waaruit loonwaarde bestaat, en ook meer uniformiteit over de normprestatie. Anderzijds zou de uitvoering meer waarborgen voor de objectiviteit en betrouwbaarheid bij metingen behoeven. Deze aanbevelingen zijn overgenomen door het ministerie van SZW en samen met de deelnemende gemeenten uitgewerkt. Vervolgens is een tweede experiment loonwaardebepaling gedaan om dit in de praktijk te brengen.<sup>60</sup>

- > Van alle betrokken werkwijzen werd het prestatieniveau van een werknemer gemeten door de prestatie van de werknemer op de werkvloer te bekijken. Vijf van de zeven werkwijzen namen vervolgens echter ook additionele kosten mee in de meting. Afgesproken is dat alleen het prestatieniveau in de loonwaardebepaling mag worden meegewogen. De werknemer kan zo rekenen op een eerlijk loon, dat uitsluitend gebaseerd is op zijn geleverde prestatie.
- > Verschillende factoren die het prestatieniveau bepalen zijn gestandaardiseerd, te weten: (i) Het werktempo van de werknemer in de functie, in verhouding tot het werktempo van een reguliere collega; (ii) Hoe goed de werknemer de functie uitvoert, als maat voor de kwaliteiten, de nauwkeurigheid waarmee de taken worden uitgevoerd; (iii) De inzetbaarheid van de medewerker in relatie tot de flexibiliteit, te bepalen via de mate van aangebrachte inhoudelijke aanpassingen (functie- en taakaanpassingen) en werkaanpassingen (werktijden en rustpauzes).

60 De Visser S., S. van der Kemp, M. van Ommeren en M. Engelen, 2012, Naar dezelfde loonwaarde. Een vervolgonderzoek naar de vergelijkbaarheid van loonwaardewerkwijze, Panteia.

- > De norm waartegen de prestatie van de werknemer is afgezet is de prestatie van een reguliere collega in dezelfde functie. Als het een aangepaste functie betreft die verder niet in het bedrijf bestaat, wordt deze vergeleken met de reguliere functieniveau binnen de branche of sector die hier het dichtst tegen aan ligt.

In dit tweede experiment deden zeven werkwijzen voor loonwaardebepaling mee. De zes uit de eerste pilot: Activa, Dariuz, Loonbalans, Arbolab, Matchcare en VTA Pantar. aangevuld met de UWV arbeidsdeskundigeloonwaarde werkwijze die veel gebruikt wordt bij Wajongeren. De resultaten van het tweede experiment met loonwaardebepaling laten bij sommige methoden nog steeds een substantiële bandbreedte zien in loonwaardebepalingen bij één en dezelfde cliënt.<sup>61</sup> Bij vijf van de negen cliënten is de bandbreedte meer dan 30%. Gemeenten, SZW en de uitvoerders van loonwaardebepalingen zijn het erover eens dit nog onvoldoende is. De maximaal acceptabele bandbreedte zou namelijk rond de 10% moet liggen. Met andere woorden: het verschil tussen de hoogste en de laagste loonwaarde vastgesteld voor één cliënt met meerdere werkwijzen, mag niet meer dan 10% zijn.

## 4.4.2 Verbeteringen in de inhoud van de werkwijze

Ook het tweede experiment met loonwaardebepaling heeft dus lessen voor verbetering opgeleverd. In dit verband hebben verschillende onderzoeksbureaus en instanties, zoals Panteia/Research voor Beleid, TNO en AKC verdere stappen voor verbetering voorgesteld. Het is daarbij instructief om werkwijzen verder uiteen te rafelen in blokken, en per blok te bepalen wat de bestanddelen zijn, de norm, de berekeningswijze, de vastlegging en de te nemen stappen. De zogenoemde 'arbeidsdeskundige methode' (AKC/UWV) stelt daarbij een werkwijze voor die bestaat uit vier blokken – zie tevens Tabel 4.4 voor een toelichting:<sup>62</sup>

61 Bij het tweede experiment blijkt dat grote verschillen zich – veel meer dan het eerste experiment – zich concentreren bij een beperkt aantal methoden; de rest is door de wijzigingen in de uitgangspunten naar elkaar toegegroeid en zit dichter bij elkaar.

62 Langelaan, S. en R. Schelvis, 2012, Arbeidsdeskundigenmethodiek voor de vaststelling van gerealiseerde loonwaarde. AKC Onderzoekcahier 6, [www.arbeidsdeskundigen.nl/akc](http://www.arbeidsdeskundigen.nl/akc)

- > *Blok 0: Vraagstelling en basisdata op orde brengen en vaststellen.* Dit blok standaardiseert de informatie die nodig is om de loonwaardebepaling te starten, op welke wijze die informatie wordt verzameld en waarvoor welke informatie wordt gebruikt. Hierbinnen zijn drie stappen te onderscheiden: (i) Opdrachtverheldering; (ii) Informatieverzameling (dossier en deskwerk); (iii) Verantwoording van informatiegebruik na de loonwaardevaststelling. Deze stappen vergroten de objectiveerbaarheid en onderbouwen welke stappen moeten worden gezet om te komen tot de uitkomst.
- > *Blok 1: Analyse van functioneren en taakuitoefening.* Dit blok schrijft voor hoe de prestatie van de werknemer met arbeidsbeperkingen in kaart gebracht wordt en hoe analyse daarvan kan plaatsvinden. Benoemd wordt het belang per deeltaak in de functie-uitoefening en het prestatieniveau. Dit komt sterk overeen met de keuzes in het tweede loonwaarde-experiment. De verfijning zit hem op deeltaakniveau en de weging van de zwaarte van de deeltaken in de functie uitoefening. Het is te verwachten dat door uniformering van de berekeningswijze nog veel winst te halen is in het verhogen van de betrouwbaarheid en het verkleinen van de bandbreedtes bij toepassing van meerdere loonwaarde werkwijzen bij één cliënt.
- > *Blok 2: Randvoorwaarden en mogelijke additionele begeleidingskosten.* In blok 2 stelt de arbeidsdeskundige de randvoorwaarden op waaronder de vastgestelde prestatie gehaald wordt of verbeterd kan worden. Het betreft hier met name de begeleidingsbehoefte. Door dit zo expliciet te positioneren blijft dit onderdeel buiten de loonwaardevaststelling (zie Blok 1).
- > *Blok 3: Overige factoren zoals inzetbaarheid, verzuim en voorzieningen.* In blok 3 tenslotte worden de overige factoren vastgesteld. De arbeidsdeskundige maakt hier inzichtelijk met welke omstandigheden en bijzonderheden de werkgever rekening te houden heeft, en geeft advies over inzetbaarheids- en verzuimaspecten van de cliënt. Het gaat hier om aspecten die mogelijke extra kosten voor de werkgever opleveren, en die direct herleidbaar zijn naar het functioneren van de werknemer (zoals verzuim, inzetbaarheid, voorzieningen en aanpassingen). Ook deze be-

schrijving valt dus buiten de loonwaardebepaling. Wel vraagt Blok 3 om standaardisering, omdat de werkgever dit linksom of rechtsom gecompenseerd zal willen hebben.

De voorgestelde aanpak in Tabel 4.4 roept de vraag op of de loonwaarde benadering op basis van alleen competentie beoordeling, zonder een analyse van de arbeidsprestatie op de werkplek een solide basis is voor het vaststellen een loonwaarde die voor de werknemer en de werkgever acceptabel zijn. Dat er situaties zijn die aanleiding zijn voor de behoefte aan de competentie benadering in plaats van taak/functie analyse is ook duidelijk. Dit is het geval in situaties waar nog sprake is van mogelijke ontwikkeling van arbeidspotentieel of het nog moeten starten op de arbeidsmarkt. De vraag blijft wel in hoeverre de competentie benadering geschikt is voor gerealiseerde loonwaardebepaling en het vaststellen van de werkelijke loonwaarde. Voor de werkgever is immers de werkelijke productiviteit van de werknemer doorslaggevend. Waarneming van de werkelijke functie-uitoefening binnen een loonwaarde vaststelling blijft daarom een te prefereren werkwijze.

## 4.4.2 Uniforme eisen aan de uitvoering

Uniformiteit in werkwijzen van loonwaardemeting is geen voldoende voorwaarde voor uniformiteit in de uitvoering. Dit is niet alleen te zien bij de keuze van de normfunctie, maar ook bij de inschatting van bijvoorbeeld het werktempo.

Hoe is de uitvoeringskwaliteit dan wel verder te standaardiseren? De kwaliteit van de uitvoering hangt samen met de inzet van starttrainingen, (her-)certificeringen, helpdesk begeleiding, onderlinge toetsing en praktijktoetsen. Eisen hieromtrent zullen afgedwongen moeten worden door de opdrachtgevers van loonwaardebepalingen, zij hebben de sleutel voor het bewaken van de kwaliteit in handen. Immers, wie betaalt bepaalt. Training en onderhoud van de vaardigheden om loonwaarde te bepalen moeten onomstreden uitgangspunten zijn, met passend toezicht. Dit toezicht zou zich volgens Pan-

**Tabel 4.4: De toepassingen van loonwaardevaststelling – een advies**

<b>Doel vaststelling (gerealiseerde) loonwaarde</b>	<b>Blok 0 en 1 (Gerealiseerde) Loonwaardebepaling met functie en (deel) taak analyse</b>	<b>Blok 2 Begeleidingsbehoefte en ontwikkelpotentieel bepalen</b>	<b>Blok 3 Additionele kosten werkgever</b>
Mate van prestatie vermindering t.o.v. eerdere uitvoering van een functie en de (deel)taken van die functie (historische referentiewaarde)	Blok 0 en 1 indien er verder geen bijzondere omstandigheden zijn. De norm is de reguliere (eigen) functie. Er is een objectieve derde die de loonwaarde vaststelt. Daar is onderhandelingsruimte bij.	Blok 2 Veelal niet aan de orde.  Wordt niet verrekend in loonwaarde, eventuele compensatie werkgever/werknemer via andere regelingen.	Blok 3 per situatie bekijken.  Wordt niet verrekend in eventuele loonwaarde, compensatie werkgever/werknemer via andere regelingen.
Vaststelling gerealiseerde loonwaarde zonder historische referentiewaarde (veelal een gecreëerde functie of starter)	Blok 0 en 1. Norm is niet de reguliere functie, maar maatwerk ( de functie in de sector of branche die er het dichtste bij ligt) Blok 2 en 3 indien er sprake is van bijzondere omstandigheden.	Blok 2 veelal aan de orde bij Wajongers en Wwb'ers Wordt niet verrekend in loonwaarde, compensatie werkgever/werknemer via andere regelingen. Hier zit eventueel onderhandelingsruimte.	Blok 3 per situatie bekijken Wordt niet verrekend in loonwaarde, compensatie werkgever/werknemer via andere regelingen Hier zit eventueel onderhandelingsruimte.
Vaststelling potentiële verdiencapaciteit (geen gerealiseerde loonwaardebepaling)	Dit is een nader te onderscheiden situatie die alleen aan de orde is bij de start en alsnog benaderd kan worden via Blok 0 en 1 na enige tijd functioneren op de werkplek. Norm is niet de reguliere functie, maar maatwerk.	Blok 2 veelal aan de orde bij Wajongers en Wwb'ers, zeker als er nog ontwikkelpotentieel is Wordt niet verrekend in potentiële verdiencapaciteit, compensatie werkgever/werknemer via andere regelingen Hier zit eventueel onderhandelingsruimte.	Blok 3 per situatie bekijken Wordt niet verrekend in potentiële verdiencapaciteit, compensatie werkgever/werknemer via andere regelingen Hier zit eventueel onderhandelingsruimte.

teia in ieder geval moeten richten op de implementatie van de richtlijnen met betrekking tot de norm, bestanddelen en berekeningswijzen. Dit verkleint onnodige verschillen in loonwaardebepaling. Daarnaast zou er toezicht moeten zijn op de opleiding, training en certificering van uitvoerders.

### 4.4.3 Objectiviteit via een onafhankelijke beoordelaar

Bij de sturing op betrouwbaarheid en objectiviteit speelt de vraag of de beoordelende persoon of instantie belangen mag hebben bij de uitkomst. In dit verband geeft Panteia aan dat er "aandacht moet zijn voor de verschillende rollen die een uitvoerder tijdens de loonwaardebepaling kan aannemen en hoe deze kunnen doorwerken in de vaststelling van de loonwaarde". In het licht van de zwaarte van een loonwaardebepaling voor een werkgever, werknemer en de overheid is het nadrukkelijk ook een optie de loonwaarde in ieder geval te laten bepalen door iemand zonder belangen bij de uitkomst, een onafhankelijke beoordelaar dus. Loonwaardebepaling vraagt een balans tussen de belangen van de werkgever, werknemer en de maatschappij. Vanuit de werkgever geredeneerd gaat het om de vraag hoe een redelijke balans mogelijk is tussen prestaties en loonkosten. Vanuit het perspectief van de werknemer met functionele beperkingen gaat het om het openbreken van de arbeidsmarkt en een eerlijk loon. En vanuit het perspectief van de maatschappij – in de praktijk van de loonwaardevaststelling vertegenwoordigd door bijvoorbeeld het UWV en gemeenten – speelt de balans tussen faire loonkosten voor de werkgever, een eerlijk loon voor de werknemer en het niet onnodig hoeven inzetten van uitkeringsgelden.

### 4.4.4 Loonwaarde meer dan één cijfer van één meting

Een laatste devies bij loonwaardebepaling is dat deze na enige tijd herhaald zou moeten worden. Loonwaardevaststelling zou dus niet een eenmalige momentopname moeten zijn; als daar aanleiding toe is zou een update



moeten plaatsvinden.<sup>63</sup> Loonwaarde is zeer situationeel bepaald, werknemers ontwikkelen zich verder, doen ervaring op en groeien door. Gaandeweg kan een werknemer met arbeidsbeperkingen zijn of haar weg vinden naar de juiste omgeving.

## 4.5 Epiloog: Leren investeren in participatie

Anno 2013 is het als wethouder, directeur Dienst Werk en Inkomen, UWV of Sw-bedrijf nog niet eenvoudig tot de keuze van een geschikt loonwaardesysteem te komen. Vooral nog zijn er beperkte feiten om die keuze op te baseren. De validiteit van de werkwijzen is nog niet aangetoond. Er zijn verschillen tussen de werkwijzen bij het meten van loonwaarde bij één en dezelfde persoon. Die verschillen kunnen oplopen tot ruim 40% voor één en dezelfde cliënt. De verschillen worden niet veroorzaakt door één methode in het bijzonder. De werkwijzen meten kennelijk niet hetzelfde, of meten niet op dezelfde manier. De eerste stappen naar standaardisatie zijn echter gezet in het tweede experiment loonwaardevaststelling.

Welke methode er ook gekozen wordt, het is van belang eisen te stellen aan de uitvoerders van de loonwaardebepaling. Die eisen gelden voor training en certificering, transparantie over de stappen en weging binnen de loonwaardebepaling, de validering ervan, het voorkomen van belangenverstrengeling, en de administratieve lasten voor werkgevers en werknemers. Daarnaast dienen zowel werkgevers als werknemers bij de informatieverzameling betrokken te zijn; dat schept vertrouwen en meer basis voor de acceptatie van de uitkomst van de loonwaardebepaling. Het juiste uitgangspunt is dat loonwaardebepaling niet onderhandelbaar is, maar dat kan wel zo zijn voor de additionele kosten. Daarbij moet wel goed voor ogen worden gehouden dat ook die additionele kosten vanuit werkgever perspectief om compensatie vragen. De partijen die loonwaardebepalingen willen uitvoeren doen er verstandig aan snel samen tot een minimumpakket aan eisen te komen waaraan elke loonwaardevaststelling dient te voldoen.

63 Bennebroek.F en R. Laenen.R, 2012, Loonwaarde meer dan een cijfer; SW journaal 2.

## Meer weten?

- > De meest recente studie naar methodieken van loonwaardemeting heeft de veelzeggende titel "Naar dezelfde loonwaarde". Deze studie geeft duidelijk aan waar het nog aan schort en waar de verbeteringen gezocht moeten worden. Zie: De Visser, S., S. van der Kemp, M. van Ommeren en M. Engelen, 2012, Naar dezelfde loonwaarde. Een vervolgonderzoek naar de vergelijkbaarheid van loonwaarde werkwijze, Panteia/Research voor Beleid.
- > Het artikel "Wegwijs in waardering" geeft op een heldere en toegankelijke manier aan wat er speelt rond plaatsing van mensen met arbeidsbeperkingen, wat je in kaart kan brengen om een plaatsing te faciliteren en hoe je kwaliteit van loonwaardebepaling kunt borgen: Van Bommel, C. en R. Laenen, 2010, Wegwijs in Waardering, ADVisie, februari 2010, pagina 12-14.
- > De bundeling van praktijkexpertise door het Arbeidsdeskundigen Kenniscentrum (AKC) beschrijft via een (semi-)wetenschappelijke inventarisatie van meningen van experts de methodiek van loonwaardebepaling door arbeidsdeskundigen. Dit biedt een helder doorkijkje in de keuken van arbeidsdeskundigen. Zie: Langelaan, S. en R. Schelvis, 2012, Arbeidsdeskundigenmethodiek voor de vaststelling van gerealiseerde loonwaarde. AKC Onderzoekcahier 6 2011 ([www.arbeidsdeskundigen.nl/akc](http://www.arbeidsdeskundigen.nl/akc)).
- > Voor een uitgebreide inhoudelijke beschrijving van de in de pilots betrokken methodieken, zie: Van Ommeren, C., L. Coenen, L. en M. Engelen, M., 2011, Verdienen naar Vermogen, Eerste voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie, Eindrapport.
- > Voor een bundeling van artikelen over loonwaardebepaling, zie het blad 'Aan de Slag', 2012, nummer 4.
- > In deze aanbevelingen kan de eerste overzichtsstudie naar loonwaardevaststelling niet ontbreken. Zie: Kemper, D., S. de Visser en L. de Ruig, 2009, Aan de slag met loonwaardemeting. Inventarisatie van werkwijze om loonwaarde te meten. Research voor Beleid, Zoetermeer.

## **Bronnen en vindplaatsen loonwaardebepalingswerkwijzen**

<http://www.dariuz.nl/>

<http://www.matchcare.nl/sociale-zekerheid/werken-naar-vermogen/loonwaardemeting.aspx>

<http://www.competensys.nl/loonwaarde.html>

<http://www.belba.nl>

<http://www.activa.nl>

<http://www.adkennisbank.nl>

<http://www.elan-kennis.nl/loonwaarde-advies-tool/>

## **Over de auteur**

Tjeerd Hulsman is sinds 2007 als adviseur werkzaam rond innovatie van zorg en sociale zekerheid. Tevens is hij als programmadirecteur verbonden aan het Arbeidsdeskundig Kennis Centrum (AKC). Tjeerd is al sinds 1980 betrokken bij de uitvoering van de publieke en private sociale zekerheid als bestuurder van GMD, GAK, Achmea (Arbodiensten en re-integratiebedrijven).



The background of the page is a photograph of an airport tarmac. In the foreground, a white aircraft is partially visible, with a ground service vehicle (a belt loader) positioned in front of it. In the background, there are airport buildings, including a terminal with a curved roof, and several tall, thin light poles. A large, dark blue, rounded rectangular box is overlaid on the right side of the image. Inside this box, the number '5' is written in white, enclosed within a white circle. Below the circle, the text 'Coaching en motivatie: tussen sturing en zelfsturing' is written in white.

# 5

Coaching en  
motivatie: tussen  
sturing en zelfsturing

# 5

## Coaching en motivatie: tussen sturing en zelfsturing

**Hanneke Bakker en Peter van Eekert**

### 5.1 Aanleiding

Waren klantmanagers eerst uitvoerders van regels, meer en meer moeten zij een coachende rol vervullen om de motivatie van klanten te versterken en zelfsturing te bevorderen. Motivatie is immers de sleutel om werk te vinden. Werkgevers hechten veel waarde aan motivatie, soms meer dan aan het hebben van de juiste opleiding, diploma's of loonkostensubsidies. Klantmanagers moeten ervoor zorgen dat hun klant gemotiveerd op een sollicitatiegesprek verschijnt. En zij moeten de klant helpen om gemotiveerd te blijven, ook na de zoveelste afwijzing. De opvatting dat mensen een eigen verantwoordelijkheid dragen voor hun toekomst doet niet alleen bij sociale diensten opgang. Ook op andere beleidsterrein wordt uitgegaan van eigen verantwoordelijkheid, eigen kracht en zelfsturing. Denk bijvoorbeeld aan de 'kanteling' in de Wmo en de eigen kracht conferenties in welzijn en zorg.

Een deel van de bijstandsklanten is intrinsiek gemotiveerd om werk te vinden. De ondersteuning die zij nodig hebben kan bestaan uit het verbeteren van het werkzoekgedrag, het opstellen van een goede CV, verbeteren van de presentatie tijdens een sollicitatieprocedure etc. Maar dat wil nog niet zeggen dat zij snel weer aan het werk komen. Gemeenten schatten in dat het overgrote deel van de Wwb-klanten te maken heeft met een opeenstapeling van problemen en beperkingen die terugkeer op de arbeidsmarkt bemoeilijken, zoals een slechte beheersing van de Nederlandse taal, een lage opleiding,

weinig relevante en/of recente werkervaring, een slechte gezondheid, een hogere leeftijd, of lichamelijk en/ of psychische beperkingen. Vaak worden deze mensen afgewezen bij sollicitaties. Deze tegenslagen en afwijzingen zorgen ervoor dat zij vaak niet of niet meer gemotiveerd zijn om werk te vinden. Bij deze klanten is het de kunst van de klantmanager te zien dat het glas niet half leeg is, maar halfvol en uit te gaan van de mogelijkheden in plaats van de belemmeringen. Voordat een klantmanager zijn klanten kan motiveren, moet hij zelf overtuigd zijn van hun kansen en mogelijkheden.

### **Tekstbox 5.1: Definitie van coaching**

De stichting Nederlandse Orde van Beroepscoaches (NOBCO) is de beroepsorganisatie van circa 2200 beroepscoaches en anderen bij wie coaching een belangrijk onderdeel van hun werk is. De NOBCO hanteert de volgende korte omschrijving: *“Coaching is die vorm van professionele begeleiding waarbij de coach als gelijkwaardige partner de cliënt ondersteunt bij het behalen van zelfgekozen doelen”*. Deze omschrijving, die de meest essentiële onderscheidende elementen voor coaching als professie bevat, is in 2011 met hulp van reacties vanuit het werkveld opgesteld door het bestuur van NOBCO.

Een coach biedt helderheid, inzicht in het eigen gedrag en motivatie, ondersteunt bij gedragsveranderingen en de oplossing van innerlijke en externe conflicten (zie tevens Tekstbox 5.1). Een coach beschikt over een breed repertoire van handelingsmogelijkheden, gespreksvaardigheden en interventies, die naar gelang de situatie kunnen worden ingezet. In dit hoofdstuk gaan we nader in op deze rol, en dan met name op de vraag hoe coachen hun eigen verantwoordelijkheid nemen en cliënten meer geloof krijgen in eigen kunnen geven. De volgende paragraaf belicht de stand van zaken in de kennisontwikkeling over coaching en motivatie. In Paragraaf 5.3 gaan we in op de concrete toepassingen daarvan.

## 5.2 De rol van de klantmanager en het belang van coaching

In deze paragraaf behandelen wij in de eerste plaats de context waarbinnen de klantmanager werkt. Hoe is een coachende rol in te passen in de positie van de klantmanager in de organisatie? De organisatie kan klantmanagers ondersteunen in de ontwikkeling van een coachende rol, door handelingsruimte te bieden en onderling overleg en uitwisseling over casuïstiek en visie mogelijk te maken. Vervolgens bespreken we een aantal relevante onderbouwde inzichten in gedragsverandering, omdat de coaching van klantmanagers moet motiveren om het gedrag van een klant te richten op solliciteren en werk hervatten. Zelfsturing en eigen verantwoordelijkheid zijn belangrijke begrippen in coaching. Onder meer in rapporten van Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) wordt aangetoond dat coaching een effectieve manier is om mensen toe te leiden naar de arbeidsmarkt.

### **Tekstbox 5.2: Klantinvoer**

In 2008 bracht de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) het rapport uit *Met invloed meer werk*.\* De inspectie trekt hierin de conclusie dat het loont om te investeren in klantinvoer. Als klanten vaker invloed ervaren, ervaren zij ook vaker maatwerk en zijn de resultaten van trajecten vaker beter. Dat effect van klantinvoer treedt ook op bij klanten die minder zelfredzaam en minder gemotiveerd zijn. Dat betekent de klant actief mee laten denken over zijn re-integratie, hem hierin ondersteunen en zo mogelijk rekening houden met de ideeën en wensen van de klant.

\* Inspectie Werk en Inkomen, 2008), [Met invloed meer werk](#), Den Haag: IWI



### Tekstbox 5.3: Zelfsturing

In 2010 bracht de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) een aantal rapporten uit\*: de handreiking *Het heft in eigen hand, Sturen op zelfsturing*, *Het heft in eigen hand, Achtergrondstudie Sturen op Zelfsturing*, en *Het verhaal van de klant, Mogelijkheden van zelfsturing bij re-integratie*. Zelfsturing en motivatie zijn centrale begrippen in de handreiking en achtergrondstudie. In *Het verhaal van de klant* doet Research voor Beleid verslag van een onderzoek naar de ruimte die klanten krijgen om zelf vorm en inhoud te geven aan de re-integratiedienstverlening. In deze drie rapporten komt naar voren dat het effect van re-integratie groter is naarmate de klant meer invloed heeft op het proces.

\*Wesdorp P., E. van Hooft, G. Duinkerken en R. van Geuns R., 2010, *Het heft in eigen hand, Sturen op zelfsturing*. Handreiking voor re-integratieprofessionals. Den Haag: Raad voor Werk in Inkomen; Kemper R., S. de Visser en M. Engelen M., 2010, *Het verhaal van de klant*, mogelijkheden voor zelfsturing bij re-integratie. Den Haag: Research voor Beleid.

## 5.2.1 Een klantmanager werkt binnen de context van een sociale dienst

Sociale diensten ontwikkelen zich van een hiërarchische organisatie naar een netwerkorganisatie waarin medewerkers autonoom werken binnen de kaders die de organisatie, zo stelt Polstra.<sup>64</sup> Sinds de invoering van de Wet SUWI in 2002 zijn de domeinen 'Werk' en 'Inkomen' minder gescheiden dan voorheen. Er is sprake van een keten van werk en inkomen waarbij de nadruk op activering ligt.

Klantmanagers doen hun werk in een hybride situatie. Aan de ene kant heeft hun werk bureaucratische trekken en aan de andere kant wordt een ondernemende en flexibele opstelling verwacht. Een klantmanager is enerzijds een ambtelijk professional in een hiërarchische bureaucratie en anderzijds een ondernemende professional in een dynamische omgeving. Een klant-

64 Polstra L., 2011, *Laveren tussen belangen*. Groningen: Kenniscentrum Arbeid van de Hanzehogeschool Groningen

manager heeft enerzijds duidelijke regels en richtlijnen te volgen, maar het toepassen van die regels is minder belangrijk dan het bereiken van resultaat: uitstroom uit de uitkering, naar werk. Het werk van een klantmanager heeft een wettelijke basis en kent bevoegdheden, zoals het opleggen van sancties. Zij zijn handhaver en dienstverlener tegelijkertijd.<sup>65</sup>

Een klantmanager werkt in direct contact met de burger en kan daarom worden getypeerd als een beleidsuitvoerend contactambtenaar of frontlijnwerker. Maar de burger zoekt het contact niet vrijwillig op. In de Wwb heeft de klant de plicht om te verschijnen en mee te werken aan de re-integratie. Frontlijnwerkers volgen verschillende strategieën om met conflicten en emoties om te gaan, een relatie met klanten te onderhouden en hun organisatie tevreden te stellen. In 'Laveren tussen belangen' geeft Polstra aan dat klantmanagers nog niet over een uitgekristalliseerde beroepscode beschikken.<sup>66</sup> Er zijn klantmanagers die formeel te werk gaan door de regels te volgen, maar andere opereren juist informeel. Dit komt goed naar voren in de documentaire *Sta me bij* van Divosa uit 2011. Hierin zien we twee klantmanagers van hetzelfde Werkplein, die een twee zeer verschillende aanpakken hanteren: Bruno (met veel begrip) en zijn collega Debbie (zakelijk).

Soms liggen de managementdoelen en de doelen die de klantmanager als professional wil bereiken niet op één lijn. De sociale dienst wil dat klanten uitstromen naar werk, maar klantmanagers zien ook het zetten van een stap op de Participatieladder als een resultaat. Zeker wanneer klantmanagers een rol als coach hebben, waarderen zij het belang van dergelijke stapjes voor hun klant. Klantmanagers komen in de knel wanneer zij voor het bereiken van zo'n resultaat geen waardering krijgen.

De regels voorzien niet in alle situaties en er zijn onvoldoende wetenschappelijk onderbouwde beslisregels om op terug te vallen. Als een klantmanager niet alleen uitvoerder van regels is maar ook een coach die een Wwb'er

65 Brink G. van den e.a., 2011, *Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector*, een systematische review van inzichten. Tilburg: Tilburgse school voor politiek en bestuur.

66 Polstra L., 2011, *Laveren tussen belangen*. Groningen: Kenniscentrum Arbeid van de Hanzehogeschool Groningen.

moet ondersteunen bij het re-integreren, wordt improviseren belangrijker. Hij of zij moet samenwerken met verschillende partijen en organisaties met verschillende belangen. Moet met werkgevers contacten kunnen onderhouden, maar ook met de schuldhulpverlening, instellingen voor zorg en welzijn in de wijk. Re-integratiebeleid uitvoeren betekent experimenteren. Het moet in de praktijk geïmplementeerd worden en daar blijkt wat werkt en wat niet. De feedback levert nuttige informatie voor het bijstellen en aanscherpen van beleid.

Wat betekent dit voor de organisatie en het management van de sociale dienst? Bij een meer coachende rol past ruimte voor een klantmanager om doelen te stellen en creativiteit te ontplooiën. Zo'n klantmanager moet zich gesteund weten door zijn management die duidelijke doelen moet stellen. Voor leidinggevenden van klantmanagers betekent dit een aansturing waarin creativiteit wordt ondersteund door intercollegiaal overleg en feedback op elkaars functioneren om een gemeenschappelijke werkwijze te ontwikkelen.

## 5.2.2 Gedragsverandering

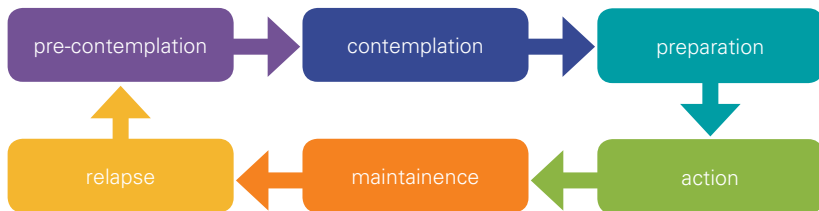
Het veranderen van gedrag is de *core business* van de klantmanager. Gedragsverandering is een proces. Inzicht in dat proces helpt om de acties te ondernemen die passen bij de fase van het proces waar de klant zich op dat moment bevindt.

Volgens het model van Prochaska en DiClemente<sup>67</sup> doorloopt gedragsverandering een aantal fasen. Het proces start met *pre-contemplation* (voorbeschouwing, geen intentie tot verandering) en wordt gevolgd door *contemplation* (overpeinzing, bewustwording van het probleem). In de fase *preparation* (voorbereiding) is een intentie tot verandering aanwezig. De fase *action* is die van actieve verandering, met een kans op terugval – en dan is steun erg belangrijk. De verandering wordt gestabiliseerd (*maintenance* of consolidatie), zodat het nieuwe gedrag gewoonte wordt. *Relapse* is een fase van terugval,

67 Prochaska, J., DiClemente en Norcross, 1992, In search of how people change: Applications to addictive behaviors, *American Psychologist*, 47.

een tussenfase tussen consolidatie en voorbeschouwing. Deze fasen vinden niet noodzakelijkerwijs in deze volgorde plaats en worden niet noodzakelijkerwijs allemaal doorlopen.<sup>68</sup> Iemand kan van het ene op het andere moment besluiten zijn problemen aan te pakken en door snelle stappen te zetten snel voortgang boeken en stadia overslaan. Soms zijn aspecten van verschillende stadia tegelijkertijd te zien.

**Figuur 5.1: Gedragsverandering volgens het model van Prochaska en DiClemente**



Gevoelens en emoties die een persoon heeft bij het probleem, de oplossing of de verandering hebben invloed op het proces. Gevoelens als angst en depressie maken het waarschijnlijk dat een persoon minder bereid is om te veranderen. Overweegt een klant gedrag te veranderen dan passen interventies zoals het verkennen van voor- en nadelen van verandering, verandertaal uitlokken ('Ik zou wel ...'). Is de beslissing genomen, dan past ondersteuning in de vorm van vaardigheidstrainingen, leerdoelen stellen, leren omgaan met tegenslagen. In de fase van actieve verandering past het ondersteunen bij 'alsdan plannen', drempels wegnemen, etc..<sup>69</sup>

Er is een onderscheid tussen intrinsieke motivatie - gedrag dat gemotiveerd is doordat het gedrag zelf leuk en interessant is- en extrinsieke motivatie - gedrag dat wordt uitgevoerd omdat het tot bepaalde gewenste uitkomsten leidt. Naarmate men meer intrinsiek gemotiveerd is zet men meer door,

68 Littell, J.H. en H. Girvin, 2002, *Stages of change: A critique*, *Behavior Modification*, 26.

69 Wesdorp P, E. van Hooft, G. Duinkerken G. en R. van Geuns, 2010, *Het heft in eigen hand, Sturen op zelfsturing*. Handreiking voor re-integratieprofessionals, Den Haag: Raad voor Werk in Inkomen

presteert men beter en voelt men zich beter. Klantmanagers moeten de intrinsieke motivatie tot gedragsverandering van hun klant zien te bevorderen.

### 5.2.3 Hoe kan een klantmanager intrinsieke motivatie beïnvloeden?

De zelfdeterminatietheorie<sup>70</sup> onderscheidt drie psychologische behoeften als onderliggende mechanismen voor motivatie. Klantmanagers moeten in hun coaching rekening houden met het vervullen van deze drie basisbehoeften: (i) De behoefte aan autonomie; (ii) De behoefte om zich competent te voelen en (iii) De behoefte aan sociale verbondenheid. Deze drie basisbehoeften voeden werkt voor iedereen motiverend. Uit diverse empirische onderzoeken onder werknemers is aangetoond dat werknemers die zich autonoom, competent en verbonden voelen, beter functioneren dan hun collega's van wie de behoeften niet voldoende bevredigd zijn. Zij zijn meer tevreden met hun werk, brengen vrijwillig meer tijd door op het werk en presteren beter.<sup>71</sup> De basisbehoeften zijn als volgt toe te lichten:

- > *De behoefte aan autonomie:* Heeft iemand het gevoel dat zijn autonomie wordt ingeperkt dan ontstaat weerstand en de neiging juist het tegenovergestelde te doen van datgene wat wordt verlangd. In de sociale zekerheid is de kans op weerstand groot, omdat bijstandsontvangers aan veel verplichtingen moeten voldoen en er een kans is op sancties als zij daaraan niet voldoen.
- > *De behoefte om zich competent te voelen:* Wie zich competent voelt, zal niet alleen met meer zelfvertrouwen zijn werk aanpakken, maar ook beter in zijn vel zitten. Het vertrouwen in de eigen bekwaamheid om met succes invloed uit te oefenen, een probleem op te lossen, een taak te verrichten wordt ook wel zelfeffectiviteit (*self-efficacy*) genoemd. Iemand moet zich competent voelen om gedrag te veranderen. Motivatie, zelfvertrouwen en zelfwaardering staan met elkaar in verband.

70 Broek A. van den, M. Vansteenkiste, H. de Witte H., W. Lens en M. Andriessen, 2009, De Zelf-Determinatie Theorie: kwalitatief goed motiveren op de werkvloer, Gedrag & Organisatie, 2009-22 nr. 4.

71 Hooft, A.J. van, P. Wesdorp, G. Duinkerken en R. van Geuns, 2010, Het heft in eigen hand, Achtergrondstudie Sturen op Zelfsturing. Amsterdam: What Works en Universiteit van Amsterdam.

- > *De behoefte aan sociale verbondenheid:* De behoefte aan sociale verbondenheid wordt gedefinieerd als de wens om positieve relaties op te bouwen met anderen, zich geliefd en verzorgd te voelen en zelf voor anderen te zorgen. In een werksituatie betekent dit dat mensen deel willen uitmaken van een team en hun persoonlijke gevoelens en gedachten kunnen delen. Werken in een team is bij uitstek de plek waar sociale verbondenheid gerealiseerd wordt.

## 5.2.4 Ondersteunende strategieën van klantmanagers

In het omgaan met weerstand zijn de volgende strategieën effectief: empathie tonen, de gelegenheid geven de weerstand te uiten en wijzen op keuzemogelijkheden, op zoek gaan naar handelingsalternatieven en aansluiten bij de doelen van de ander. Door een klant taken op empathische wijze en met voldoende verantwoordelijkheid op te dragen, versterkt een klantmanager het gevoel van autonomie van een klant. Doelen zijn meer motiverend als de klant ze zelf heeft geformuleerd en deze als zinvol beschouwt. Als zij dat vroeger al deden zijn Wwb'ers het vaak verleerd eigen doelen te stellen, omdat zij verleerd zijn hun problemen zelf op te lossen. De klantmanager moet ondersteunen bij het stellen van (leer)doelen. Klantmanagers kunnen aan de behoefte aan sociale verbondenheid van klanten voldoen door klantgroepen te organiseren of in vrijwilligerswerk of maatschappelijke stages situaties creëren die aan deze behoefte voldoen.

## 5.2.5 Sanctioneren en belonen

Zijn sancties en beloningen een effectieve strategie om verandering van gedrag te realiseren? De meningen verschillen. De studie *Sturen op zelfsturing* wijdt er een hoofdstuk aan waarin wordt beschreven dat sancties een kortstondig effect hebben.<sup>72</sup> Op de lange termijn verslechtert de relatie tussen de klantmanager en de klant. Beloningen, vooral mondelinge

(positieve feedback) hebben een positief effect op de intrinsieke motivatie. Tastbare beloningen, zoals bonussen, werken eerder averechts, vooral als ze van tevoren bekend zijn en mensen al intrinsiek gemotiveerd zijn.

Anderzijds geeft Koning in *Beter een stok dan een wortel* aan dat sancties en dreigen met sancties tot 40% meer kans op uitstroom naar werk leiden.<sup>73</sup> Koning geeft als mogelijke verklaring dat klanten een korte tijdshorizon hebben. Sancties werken beter dan belonen, omdat een sanctie onmiddellijk gevolgen heeft op de hoogte van de uitkering en een bonus een belofte voor de toekomst is. Ook het rapport *Verzorgd uit de bijstand* verwijst naar Nederlandse en internationale studies die aantonen dat verlaging van de uitkering tot gevolg heeft dat klanten actiever zoeken en eerder op een baanaanbod ingaan.<sup>74</sup> Voorwaarde is sancties altijd en consequent worden toegepast. Sancties werken preventief en er gaat een signaal van uit dat bepaald gedrag niet wordt getolereerd.

Veel klantmanagers zijn huiverig om sancties op te leggen vanwege de kans op een verslechtering van de relatie met de klant en omdat zij soms begrip kunnen opbrengen voor het ongewenste gedrag van de klant (zie ook Hoofdstuk 2). De procedure om tot sancties over te gaan wordt door klantmanagers als lastig en tijdrovend ervaren. Maar die huiver is niet terecht als het sanctioneren een effectieve strategie blijkt te zijn om uitstroom te bevorderen. Niet iedere klant is intrinsiek gemotiveerd om te solliciteren. Is dat niet het geval, dan kunnen sancties en beloningen een strategie zijn om mensen (eerst) extrinsiek te motiveren. Een voorbeeld is het effect van *Work First*.<sup>75</sup> Is een klant eenmaal (gedwongen) aan het werk, dan is het belangrijk om intrinsieke motivatie te bevorderen door de voordelen van werken te benadrukken om te voorkomen dat na het wegvallen van de sanctie de klant weer stopt met werken. Het management dient dan wel voorwaarden te

73 Koning, P. 2012, *Beter een stok dan een wortel*, in: Uitermark, J. Gielen, A. Ham, M. red, *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*, Amsterdam: Van Gennep.

74 Echtelt, P. van en M. Guiaux, 2012, *Verzorgd uit de bijstand*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

75 *Work First* is een methodiek die wordt gekenmerkt door de combinatie van het verplichten van werkactiviteiten (gekoppeld aan sancties) en het vergroten van kennis en vaardigheden van de deelnemers.

scheppen zoals een eenvoudige procedure, waardoor sancties snel te geven zijn. Anders verliest de sanctie aan effectiviteit.

## 5.3 Toepassing in de praktijk

In deze paragraaf gaat het om concrete toepassingen van de bestaande kennis. We beginnen met motiverende gesprekstechnieken en oplossingsgerichte coaching. Omdat het stellen van leerdoelen de motivatie van klanten bevordert, besteden we ook aandacht aan leerdoelen versus prestatiedoelen. Voor re-integratie zijn minder middelen beschikbaar. Klantmanagers moeten daarom efficiënt werken. In deze paragraaf besteden we daarom aandacht aan groepscoaching en e-coaching. Deze methoden zijn niet alleen goedkoper, maar hebben ook immateriële voordelen. Tot slot komt de attitude van de klantmanager zelf aan bod. Kennis over methoden en technieken is essentieel, maar de klantmanager zelf is zijn belangrijkste instrument.

### 5.3.1 Gesprekstechnieken

In *Het heft in eigen hand* bespreken de auteurs de gesprekstechniek die de basis vormt van de kennis en vaardigheden van de klantmanager.<sup>76</sup> Die techniek is te omschrijven als NORBS: Neutraal informeren, Open vragen stellen, Reflectief luisteren, Bevestigen en Samenvatten. Deze vijf elementen vormen de basis vormen voor een positief en respectvol contact.

Door een klant neutraal te informeren over rechten en plichten voorkom je weerstand. De klant kan zelf voor- en nadelen meenemen in zijn of haar overwegingen. Door het stellen van open vragen ('hoe zien uw dagen eruit, wat mist u aan werk, waarover maakt u zich zorgen ...') komt een klantmanager het meest te weten over de klant. Na een aantal open vragen moet de klantmanager een reflectie geven op de antwoorden. De

76 Hooft, A. van, P. Wesdorp, G. Duinkerken en R. van Geuns, 2010, *Het heft in eigen hand*, Achtergrondstudie Sturen op Zelfsturing. Amsterdam: What Works en Universiteit van Amsterdam.



klantmanager bevestigt waarderend de uitspraken van de klant ('dat heeft u goed gezien, ...'). Samenvatten heeft als doel te laten merken dat de klantmanager goed heeft geluisterd, te horen of de conclusies kloppen en om bepaalde opmerkingen uit het gesprek te versterken, met name de opmerkingen die wijzen op een gedragsverandering, en hiermee het gesprek richting te geven.

### 5.3.2 Motiverende gespreksvoering en oplossingsgericht coachen

Naast de basisgesprekstechnieken (NORBS) zijn er specifieke technieken om gedragsverandering te bereiken. Motiverende gespreksvoering is gericht op het 'waarom' van de verandering en oplossingsgericht coachen is gericht op hoe te veranderen, welke stappen te ondernemen. Motiverende gespreksvoering is directief in de benodigde verandering en probeert intrinsieke motivatie te versterken, waar oplossingsgerichte coaching meer de nadruk legt op het omgaan met problemen en doelen waarbij wat eerder heeft gewerkt opnieuw wordt toegepast. Beide methoden hebben grote overeenkomsten. Ze zijn gericht op competenties, belangstelling en sterke kanten, niet op problemen. Beide methoden stoelen op de overtuiging dat verandering mogelijk is en het snelst en gemakkelijkst plaatsvindt als die aansluit bij de mate van betrokkenheid en de wil tot verandering. Samenwerking is de sleutel tot verandering; de coach geeft blijk van een betrokkenheid en partnerschap. In *Het heft in eigen hand* plaatsen de auteurs motiverende gespreksvoering in de eerste fasen van het veranderingsproces en oplossingsgericht coachen in de fasen van actieve verandering en consolidatie. Dit is echter geen strikte indeling.

Brink heeft de aanpak van motiverende gespreksvoering in twee fasen ingedeeld.<sup>77</sup> In de eerste fase wordt gewerkt aan de motivatie om te veranderen. De gespreksmethoden komen grotendeels overeen met NORBS. Extra is het uitlokken van verandertaal. Verandertaal kan bestaan uit de nadelen van

77 Brink, C., 2010, Methodedeschrijving Motiverende gespreksvoering. Utrecht: MOVISIE Databank effectieve sociale interventies.

de status quo benoemen, de voordelen van veranderingen inzien, optimisme over verandering tonen en aangeven dat het voornemen om te veranderen er is. Is een klant niet gemotiveerd iets aan zijn situatie te veranderen, dan helpt het om de voor- en nadelen van de huidige situatie (werkloos) ten opzichte van de nieuwe situatie (werk) met de klant te bespreken. Zodra een klant gaat twijfelen en uitspraken doet als 'ik wil wel solliciteren, maar ik heb geen diploma' of 'ik wil wel werken, maar de kinderopvang is te duur' is een eerste begin van motivatie bereikt. De tweede fase bestaat uit het versterken van de betrokkenheid tot verandering en het opstellen van een veranderplan.

Het model oplossingsgericht coachen bevat zeven ingrediënten.<sup>78</sup> Een belangrijke stap hierbij is het benoemen en analyseren van situaties waarin de klant een soortgelijke probleem heeft opgelost. Eerst moet de klant het probleem onderkennen. De klantmanager ondersteunt de klant vervolgens om de gewenste toestand of het einddoel te definiëren. Door te vragen naar wat al bereikt is, wat iemand naar de huidige situatie heeft gebracht, hoe het komt dat 'het glas halfvol is' wordt hoop, vertrouwen en optimisme versterkt. Vervolgens wordt in kleine stappen voortgebouwd op dat eerdere succes. Kleine stappen, omdat het bereiken van iedere stap vertrouwen geeft in de haalbaarheid van het einddoel.

### 5.3.3 Leerdoelen stellen

Faalervaringen beïnvloeden de motivatie negatief. Het is daarom belangrijk dat klantmanagers hun klanten leren leerdoelen te stellen in plaats van prestatiedoelen. Een leerdoel is gericht op het proces, op het verbeteren van competenties, terwijl een prestatiedoel gericht is op het demonstreren van competenties en het vermijden van falen.<sup>79</sup> Een prestatiedoel is bijvoorbeeld: 'Ik wil vijf sollicitatiebrieven per week schrijven'. Een voorbeeld van een leerdoel is: 'Ik wil mij beter leren presenteren tijdens een sollicitatiegesprek.'

78 Visser, C., 2009, Doen wat werkt, oplossingsgericht werken, coachen en managen. Van Duuren Management

79 Dam, A. van, 2008, De kunst van het falen, Amsterdam: Ambo/Anthos.

Bij evaluatie van zo'n leerdoel leidt feedback tot meer intrinsieke motivatie en vertrouwen in eigen kunnen.

### 5.3.4 Groepscoaching

Gewoonlijk bestaat het contact van klantmanagers met hun klant uit een één op één contact. In veel gemeenten wordt informatie over rechten en plichten in de bijstand al groepsgewijs overgedragen en geven klantmanagers sollicitatietrainingen aan groepen klanten. Het loont de moeite om deze benadering uit te breiden naar groepscoaching. Werken met groepen kent vele voordelen. Een groep biedt een veilig leerklimaat. De groepsleden kunnen nieuw gedrag oefenen en leren van feedback van de anderen. Door in een groep te participeren wordt het isolement waar veel mensen die langdurig afhankelijk zijn van een uitkering in terecht zijn gekomen doorbroken. In een groep kunnen mensen herkenning van hun problemen vinden en kunnen mensen elkaar stimuleren.<sup>80</sup> Voorwaarde is dat klantmanagers leren de groepsprocessen te onderscheiden en te beïnvloeden.

Er bestaat een grondpatroon in de ontwikkeling van een groep. Klantmanagers moeten deze fasen herkennen en beïnvloeden. Oomkes omschrijft vier opeenvolgende fasen die een groep doormaakt om uiteindelijk in een fase van harmonie te belanden, waarin de deelnemers op een constructieve manier samenwerken.<sup>81</sup> De eerste fase is de oriëntatie of kennismaking. De klantmanager moet ervoor zorgen dat de deelnemers zich sociaal-emotioneel thuis voelen in de groep. Om dat te bereiken kan hij of zij verschillende interventies doen, te weten:<sup>82</sup>

- > Ruimte nemen voor een goede kennismaking, een persoonlijke begroeting en een rustige start;
- > In het begin vaak gebruikmaken van subgroepjes, waardoor de kans toeneemt dat ieder groepslid een bijdrage levert.

80 Goossens, W., 2001, Groepsmaatschappelijk werk in Handboek Werken, leren en leven met groepen, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

81 Oomkes, F. R., 2004, *Training als beroep*, z.p.: Boom Lemma.

82 Remmerswaal J., 2006, *Begeleiden van groepen, groepsdynamica in de praktijk*, Houten: Bohn, Stafleu Van Loghum

- > Aansluiten bij de ervaring en de beleving van de groepsleden met vragen als “hoe zit iedereen erbij?” of: “kunnen we verder?”. Een klimaat van veiligheid en vertrouwen bevorderen;
- > Evaluatiemomenten inlassen voor een terugblik op het eigen functioneren als groep;
- > Aandacht hebben voor vormen van groepsafweer en informele patronen in de groep.

Oomkes beschrijft ook de fasen van ‘strijd om de macht’ en ‘strijd om de intimiteit’. Dat zijn fasen waarin onrust heerst, leiders opstaan, kritiek wordt geleverd op de andere deelnemers en de klantmanager, en subgroepjes kunnen ontstaan. De klantmanager moet ervoor zorgen dat de groep zo snel mogelijk door deze fasen gaat om in de laatste fase (harmonie) weer tot samenwerking te komen. Het is belangrijk om het doel van de groep voor ogen te houden en de onderlinge relaties of het sociogram (wie werkt het liefst met wie samen?) van de groep te herkennen. De klantmanager moet ieders rol in de groep herkennen en op basis daarvan taken verdelen.

Ook in een groep moet de klantmanager oog hebben voor de individuele proces van ieder groepslid en hun motivatie bevorderen. Daarbij is acceptatie belangrijk (ieder groepslid laten merken dat hij gehoord en gezien wordt), feedback geven en stimuleren. De klantmanager moet zelf openheid tonen en persoonlijk zijn en dat bij de deelnemers stimuleren. Ook hier spelen leerdoelen een belangrijke rol. Door de houding over te dragen ‘van fouten kun je leren’ ontstaat een veilig klimaat om nieuw gedrag uit te proberen.

### 5.3.5 E-coaching

Het begeleiden van klanten via digitale kanalen is sterk in opkomst. In de geestelijke gezondheidszorg, is e-therapy en e-coaching al langer toegepast en verder ontwikkeld. Uit onderzoek is gebleken dat digitaal communiceren mensen een gevoel van veiligheid en anonimiteit geeft waardoor ze mak-

kelijker met hun thema's aan de slag gaan.<sup>83</sup> Achter de computer is de concentratie op de materie hoog en de kans op afleiding klein. De klant leest, observeert en onderzoekt zijn eigen gedachten en gevoelens in alle rust, op de momenten dat het hem of haar uitkomt. Dat sterkt het bewustzijn, geeft kracht en zelfvertrouwen. Coaching via e-mail is daarvoor een korte, krachtige methode. De methode is wetenschappelijk onderbouwd en bewezen effectief, minimaal zo effectief als face to face behandeling van hoge kwaliteit. En wat ook belangrijk is: veel goedkoper. Werkt dit ook bij re-integratie?

UWV gaat voor een belangrijk deel van de klantcontacten over op internetgestuurde dienstverlening en ook gemeenten passen dit vaker toe of oriënteren zich op de mogelijkheden. Werk.nl fungeert als portal naar de arbeidsmarkt, waar aanbod en vraag elkaar kunnen vinden. UWV heeft een *fun- and serious sollicitatiegame* voor jongeren ontwikkeld. Digitale begeleiding door een werkcoach gebeurt via de e-werkmap. De grote meerderheid van de klanten van UWV redt zichzelf of is geholpen met e-ondersteuning. Dat geldt overigens ook voor veel Wwb-klanten en werkzoekenden zonder uitkering. Maar voor mensen die persoonlijke begeleiding nodig hebben heeft UWV *face-to-face* dienstverlening beschikbaar.

### 5.3.6 Houding en gedrag van de klantmanager

Het is goed om te weten welke methoden en instrumenten effectief zijn en wanneer je ze kunt benutten. Maar het belangrijkste instrument is de klantmanager zelf. Hij of zij moet zich altijd bewust zijn van zijn eigen houding en gedrag en de achterliggende normen en waarden en ervoor te zorgen dat deze effectief zijn om de doelen te bereiken. Het motto daarbij is: beïnvloed anderen, begin bij jezelf! Hoe meer zelfkennis en hoe meer je die kennis kunt omzetten in gedrag, hoe beter. Met behulp van de 'Roos van Leary' zijn de eigen communicatie- en coachingsstijl te herkennen.<sup>84</sup> Geen enkele stijl is fout, maar in bepaalde situaties kan de ene stijl effectiever zijn dan de andere.

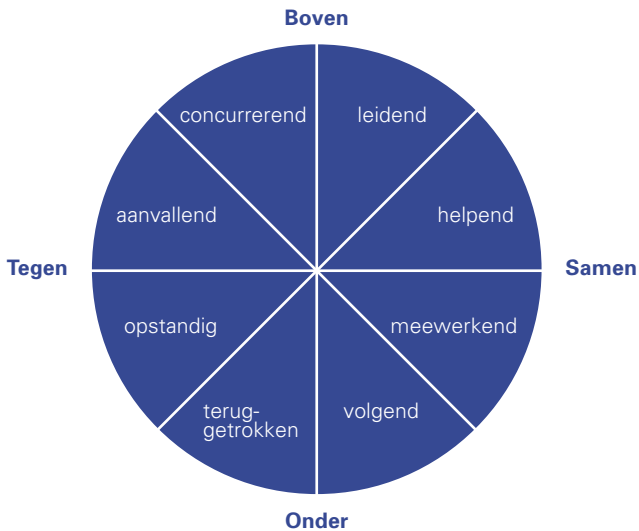
83 Windrich M., *Het succes v@n online coaching*. Waarom het zo goed werkt.

84 Dijk, B. van, 2009, *Beïnvloed anderen, begin bij jezelf, over gedrag en de roos van Leary*, Zaltbommel: Thema.

De Roos van Leary heeft twee assen (zie Figuur 5.2). De verticale as geeft de mate van invloed aan. Boven heb je heel veel invloed, onder niet tot nauwelijks. De horizontale as geeft de mate van acceptatie door anderen aan: als je aan de 'samenkant' zit, is er veel acceptatie. Als gedrag links aan de tegenkant zit, is er weinig acceptatie. Er zijn grofweg vier typen gedragingen:

- > **Bovengedrag**: gericht op veel invloed uitoefenen
- > **Ondergedrag**: niet of nauwelijks gericht op invloed uitoefenen
- > **Samengedrag**: gericht op acceptatie door anderen
- > **Tegengedrag**: gericht op andere belangen dan acceptatie (meestal resultaat)

**Figuur 5.2: De Roos van Leary**



Leary ontdekte dat gedragsstijlen elkaar beïnvloeden. Mensen zijn geneigd elkaar te spiegelen. Samengedrag roept samengedrag op. En wie sterk 'tegegengedrag' laat zien lokt in den regel ditzelfde gedrag uit in zijn omgeving. Maar soms wekt bepaald gedrag complementair gedrag op. Leidend gedrag kan tot afhankelijk gedrag leiden. Dan is het zaak om gas terug te nemen, zodat anderen de ruimte kunnen nemen en meewerkend-gedrag gaan vertonen. Naarmate de klantmanager meer in staat is zijn positie te bewegen naar beneden-rechts (richting onder en samen-gericht), zal de klant meer geneigd zijn zich ook die kant op te bewegen naar boven-rechts (boven en samen-gericht). De klantmanager heeft dan minder de leiding en de klant neemt meer initiatief. Dit opent het perspectief naar meer zelfregie en zelfsturing.

## 5.4 Tot slot

Klantmanagers kunnen zich van uitvoerders van regels ontwikkelen tot coaches die klanten op maat begeleiden naar de arbeidsmarkt, waarbij zij uitgaan van zelfsturing en eigen verantwoordelijkheid van de klant. Ondersteunen waar nodig, niet teveel en niet te weinig. Een goede coach is zich bewust van zijn of haar eigen gedrag en het effect daarvan op anderen. Klantmanagers moeten zelf invulling aan zo'n nieuwe rol durven geven. Voor veel klantmanagers is de ontwikkeling naar een coachende rol een ontdekkingsstocht die alleen met succes plaats kan vinden in een veilige omgeving. Een omgeving waarin klantmanagers van elkaar kunnen leren, 'fouten' kunnen maken, met verschillende vormen van ondersteuning kunnen oefenen en elkaar open en eerlijk feedback kunnen geven. Aan de leiding van de klantmanagers de taak om zo'n omgeving te scheppen.

### **Meer weten?**

- > Hooft, A. van, P. Wesdorp, G. Duinkerken en R. van Geuns, R., 2010, Het heft in eigen hand, Achtergrondstudie Sturen op Zelfsturing. Amsterdam: What Works en Universiteit van Amsterdam
- > Brink G. van den e.a., 2011, Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector, een systematische review van inzichten. Tilburg: Tilburgse school voor politiek en bestuur.
- > Oomkes, F., 2004, Training als beroep, z.p.: Boom Lemma.
- > Windrich, M., Het succes v@n online coaching, waarom het zo goed werkt.
- > Dijk, B. van, 2009, Beïnvloed anderen, begin bij jezelf, over gedrag en de roos van Leary, Zaltbommel: Thema.

### **Over de auteurs**

Drs. Hanneke Bakker heeft Gemini Consultancy opgericht. Zij houdt zich vooral bezig met het ontwikkelen en geven van opleidingen en trainingen aan klantmanagers en andere professionals in het sociale domein.

Drs. Peter van Eekert is directeur-eigenaar van ARCO SZ. Hij adviseert en publiceert over de ontwikkelingen in het veld van werk, inkomen en participatie. De professionalisering van de sector is daarin een belangrijk onderwerp.









# 6

Aan het werk door  
aandacht voor  
gezondheidsbeleving

# 6

## Aan het werk door aandacht voor gezondheidsbeleving

**Jolanda van Rijssen**

### 6.1 Probleemstelling en aanleiding

Mensen die zich ziek voelen, gaan minder snel aan het werk dan mensen die zich gezond voelen. Dat gaat ook op voor uitkeringsgerechtigden en mensen aan 'de onderkant van de arbeidsmarkt'. Velen onder hen ervaren door hun gezondheidsbeleving belemmeringen ten aanzien van hun deelname aan het arbeidsproces. Met andere woorden: mensen die hun gezondheid als 'slecht' beleven, trekken daaruit regelmatig de conclusie dat werken niet mogelijk is. Ook als zij 'objectief' bekeken ondanks de gezondheidsproblemen wel zouden kunnen werken, gaan ze niet actief op zoek naar werk.

Om de arbeidsparticipatie van deze klanten te kunnen stimuleren, is het cruciaal dat klantmanagers zich bewust worden van het belemmerende effect dat de ervaren gezondheid kan hebben. Daarbij is het noodzakelijk dat klantmanagers weten welke factoren de gezondheidsbeleving en werkhervatting beïnvloeden, welke vormen de gezondheidsbeleving kan aannemen, en belangrijker: welke interventies mogelijk zijn om de weg naar werk te hervatten (zie Tekstbox 6.1 voor een toelichting op de term 'gezondheidsbeleving').

In dit hoofdstuk beschrijven we het verband tussen de gezondheidsbeleving en werk of werkhervatting bij diverse groepen uitkeringsgerechtigden en mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. We gaan eerst in op

### Tekstbox 6.1: Wat is gezondheidsbeleving?

Gezondheidsbeleving wordt ook wel 'ervaren gezondheid' of 'subjectieve gezondheid' genoemd. Het is het oordeel dat iemand heeft over de eigen gezondheid. Om achter dat oordeel te komen, gebruiken onderzoekers vaak de vraag 'Wat vindt u, over het algemeen genomen, van uw gezondheid?'.\* Gezondheidsbeleving is dus een breed begrip. Het omvat alle gezondheidsaspecten die iemand zelf relevant vindt. Dat is vaak een combinatie van lichamelijke en psychische gezondheidsaspecten. Daarnaast spelen ook leefstijlaspecten, zoals het uithoudingsvermogen, en sociale vergelijking (de gezondheid van andere personen in iemands naaste omgeving) mee.

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen een 'negatieve gezondheidsbeleving' en een 'positieve gezondheidsbeleving'. De gezondheidsbeleving is negatief als iemand zelf aangeeft dat zijn eigen gezondheid over het algemeen 'matig', 'slecht' of 'zeer slecht' is en positief als men de gezondheid 'goed' of 'zeer goed' vindt. Deze beleving kan in meer of mindere mate overeenkomen met de 'werkelijkheid' oftewel met de op geobjectiveerde wijze vastgestelde beperkingen (bijvoorbeeld door een verzekeringsarts). In dit hoofdstuk gaat het vooral over situaties waarin de beleving van de gezondheidssituatie een belemmering is gaan vormen voor arbeidsdeelname.

\*Zie bijvoorbeeld <http://www.tno.nl/downloads/NEA%20Vragenlijst%202011.pdf>.

de actuele stand van de kennis. We beschrijven de factoren die volgens onderzoek een relatie hebben met een negatieve gezondheidsbeleving en veelbelovende interventies. Vervolgens gaan we in op de beschikbare praktijkkennis en mogelijkheden voor concrete toepassing daarvan. Hierbij komen zowel gedragstypologieën van klanten aan bod, als hulpmiddelen voor praktijkprofessionals van gemeenten en UWV om hen te ondersteunen

bij het herkennen van een negatieve gezondheidsbeleving en het kiezen van de meest geschikte interventies.

## 6.2 Stand van zaken van kennis

De aandacht voor de beleving van de gezondheid is de afgelopen jaren gegroeid. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste en meest bruikbare inzichten uit publicaties over dit onderwerp.

### 6.2.1 Gezondheidsbeleving en arbeidsdeelname bij diverse doelgroepen

Kennis over de relatie tussen gezondheidsbeleving en arbeidsdeelname vinden we vooral terug in onderzoek onder uitkeringsgerechtigden. Daarnaast is er ook kennis beschikbaar over klanten van UWV die weliswaar functionele beperkingen hebben, maar die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn bevonden ('WIA 35-minners'). Uit deze literatuur blijkt dat de gezondheidsbeleving van uitkeringsgerechtigden veel bepalender is voor uiteindelijke werkhervatting dan de op geobjectiverde wijze vastgestelde gezondheidsklachten (ook na correctie voor de samenhang tussen beide). Met andere woorden: hoe negatiever de beleving van de gezondheid, hoe kleiner de kans op werkhervatting. Dit blijkt bijvoorbeeld bij herbeoordeelde WAO'ers: ten aanzien van werkhervatting verschillen degenen met een negatieve gezondheidsbeleving veel meer van degenen met een positieve gezondheidsbeleving, dan degenen met veel vastgestelde beperkingen verschillen van degenen met weinig vastgestelde beperkingen. Een tweede voorbeeld zijn werklozen: mensen die vanuit de WW het werk hervatten blijken in de regel bij aanvang van de WW hun gezondheid positiever te beleven dan mensen die het niet lukt het werk te hervatten. Deze laatste groep zoekt minder vaak en actief naar werk.<sup>85</sup> De hier gepresenteerde inzichten sluiten goed aan bij die uit internationaal onderzoek.<sup>86</sup>

Ook de bevindingen uit een steekproef onder een gemengde groep van ruim 10.000 mensen die om uiteenlopende redenen geen werk hebben (behorende tot de potentiële beroepsbevolking) komen grotendeels overeen met de hierboven beschreven bevindingen over uitkeringsgerechtigden. Uitkeringsgerechtigden maakten overigens wel onderdeel uit van deze steekproef: 14% was arbeidsongeschikt, 4% ontving een werkloosheidsuitkering en 6% ontving een bijstandsuitkering. Ook binnen deze gemêleerde groep blijkt dat mensen die hun gezondheid als 'uitstekend' of 'zeer goed' ervaren een jaar later vaker het werk hebben hervat dan mensen die hun gezondheid 'matig' of 'slecht' noemen (24% en 22% versus 7% en 3%). Hierbij is rekening gehouden met de 'feitelijke' gezondheid (langdurige aandoeningen, fysieke beperkingen) en sociaaldemografische kenmerken zoals leeftijd, opleidingsniveau en recent arbeidsverleden. De resultaten gaan ook op voor een subgroep uit de onderzochte groep die aangaf wel werk (voor meer dan 12 uur per week) te willen.<sup>87</sup> Mensen die gelijktijdig meerdere langdurige aandoeningen hebben en/of ernstige beperkingen hebben in mobiliteit, zien en horen, vormen echter een uitzondering. Bij hen is de gezondheidssituatie een belemmering op zichzelf.

Het mechanisme achter de relatie tussen gezondheidsbeleving en werkhervatting kan er toe leiden dat mensen in een vicieuze cirkel van negatieve gezondheidsbeleving en niet participeren terechtkomen. Deze cirkel bestaat eruit dat gezondheidsbelemmeringen aanleiding geven tot een negatieve gezondheidsbeleving, door die negatieve gezondheidsbeleving de kans op werkloosheid toeneemt, en het verlies van werk vervolgens leidt tot een verdere verslechtering van de gezondheidstoestand en een nog negatievere

85 Zie voor meer details hierover: Kenniscentrum UWV, 2009, UWV *Kwartaal Verkenning 2009-I* (pp. 32-35), Amsterdam: UWV; Rijssen, J. van en C. van Deursen, 2012, *Gezondheidsbeleving en arbeidsdeelname*, in: Versantvoort M. en P. van Echtelt (red.), *Belemmerd aan het werk*. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen (Hoofdstuk 9, pp. 174-194), Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

86 Zie bijvoorbeeld dit overzicht: Schuring, M., F. Reijenga, D. Carlier en A. Burdorf, 2011, *Gezondheidsbeleving van werklozen: Wat is bekend en wat zijn witte vlekken?*, Rotterdam: Erasmus Medisch Centrum.

87 De Mooij, M., S. Dalm, M. Geerdinck en J. Graham, 2012, *Relatie tussen gezondheidsbeleving en de kans op werk*. Den Haag: Centrum voor Beleidsstatistiek, zie: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/59630A84-5B3A-40B5-B12E-12DA832CCB40/0/120813T-TUWVgezondheidsbelevingmw.xls>.



gezondheidsbeleving, wat vervolgens het opnieuw vinden van werk bemoeilijkt, et cetera.<sup>88</sup>

## 6.2.2 Factoren die een relatie hebben met een negatieve gezondheidsbeleving

Naast de feitelijke gezondheid is er een reeks andere factoren die samenhangt met een negatieve gezondheidsbeleving.<sup>89</sup> Het lijkt er echter op dat het de combinatie is van een aantal met elkaar samenhangende factoren die leidt tot een negatieve beleving van de gezondheid.

Verscheidene factoren hangen consistent samen met een negatieve gezondheidsbeleving.<sup>90</sup> Dit zijn: een gebrek aan grip op het eigen leven, een passieve 'mindset', gebrek aan sociale steun, financiële problemen, hogere leeftijd, lager opleidingsniveau, etnische achtergrond en een langere werkloosheidsduur.<sup>91</sup> Ook zich niet fit voelen, een ongezonde leefstijl (roken, slechte voeding, lichamelijke inactiviteit), regelmatig gebruik van welzijnsvoorzieningen en ziekenhuisopnamen hebben een relatie met een negatieve gezondheidsbeleving.<sup>92</sup> Daarnaast is het duidelijk dat aspecten van de 'feitelijke gezondheid' (logischerwijs) samenhangen met de gezondheidsbeleving. Het gaat dan bijvoorbeeld om de samenhang tussen een negatieve gezondheidsbeleving en chronische aandoeningen, lichamelijke klachten, psychische klachten of handicaps.

De gezondheidsbeleving hangt wellicht ook samen met andere factoren, maar daarvan is een samenhang minder overtuigend aangetoond. Voorbeel-

88 In Hoofdstuk 9 van de publicatie 'Belemmerd aan het werk' worden de mechanismen uitgebreider beschreven (Van Rijssen en Van Deursen, 2012).

89 Schuring et al., 2011.

90 Deze en de volgende paragraaf zijn gebaseerd op Van Rijssen en Van Deursen, 2012.

91 Schuring et al., 2011; Duinkerken, G. en H. Graafland, 2010, Kennisproduct Gilde Re-integratie. Negatieve gezondheidsbeleving, Gilde Re-integratie, zie <http://www.gildenetwerk.nl/page3/files/page3-negatieve-gezondheidsbeleving.pdf>; Deeg, D., H. Picavet en H. Galenkamp, 2009, Wat is de relatie met ziekten en determinanten? In: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid, Bilthoven: RIVM, zie <http://www.nationaalkompas.nl/gezondheid-en-ziekte/functioneren-en-kwaliteit-van-leven/ervarengesondheid/wat-is-de-relatie-met-ziekten-en-determinanten/>.

92 Schuring et al., 2011; Duinkerken en Graafland, 2010; Deeg, Picavet en Galenkamp, 2009.



den van dergelijke factoren zijn: stress en zich zorgen maken, angst voor verandering, ongunstige sociale omgeving (lage sociaal economische status, ongunstige woonomgeving) en het ontbreken van een positieve houding ten aanzien van betaald werk. Ook zijn er aanwijzingen dat vroegtijdig schoolverlaten, traumatische ervaringen in de jeugd en een negatieve houding van dienstverleners in het veld van zorg en welzijn een negatieve gezondheidsbeleving in de hand kunnen werken.

### 6.2.3 Veelbelovende interventies

De literatuurstudie van Schuring e.a. (2011) geeft ook zicht op interventies die kunnen helpen een negatieve gezondheidsbeleving om te keren tot een meer positieve beleving, zodat werkhervatting minder wordt belemmerd. Grofweg zijn er, aansluitend bij de factoren die samenhangen met een negatieve gezondheidsbeleving, drie groepen interventies te onderscheiden: (i) interventies gericht op de ‘mindset’ en het doorbreken van langdurige werkloosheid, (ii) interventies om de grip op het eigen leven te vergroten en (iii) interventies gericht op leefstijl en zelf opgelegde grenzen. Daarbij is het van belang dat praktijkprofessionals een motiverende en coachende houding hebben, bijvoorbeeld vanuit ‘motivational interviewing’ en oplossingsgericht coachen (zie voor meer achtergrondinformatie [Hoofdstuk 5](#) van deze publicatie).

> *Interventies gericht op de ‘mindset’ en het doorbreken van langdurige werkloosheid:* Hiervoor gaven we aan dat een passieve ‘mindset’ en langdurige werkloosheid samenhangen met een negatieve gezondheidsbeleving. De negatieve spiraal van inactiviteit en passiviteit waar mensen in zijn terechtgekomen, kan worden doorbroken door voor passend werk te zorgen, bijvoorbeeld via ‘werk als therapie’ of praktijkleren. Dit bevordert de motivatie, het gevoel van eigenwaarde en de ervaring wel degelijk iets te kunnen. Bijkomend winstpunt is dat de angst voor verandering (een nieuwe baan, een andere omgeving, etc.) kan afnemen. De aandacht verschuift van wat men niet kan naar wat men wel kan, en zo ontstaat weer perspectief.<sup>93</sup> De literatuur bevestigt dat vormen van ‘werk

93 IWI, 2011, [Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen](#), Den Haag: Inspectie voor Werk en Inkomen; Schuring et al., 2011.

als therapie' de terugkeer naar regulier werk bevorderen.<sup>94</sup> Helaas is nog niemand er in geslaagd onomstotelijk aan te tonen dat de gezondheidsbeleving daadwerkelijk een belangrijk onderdeel is van het werkingsmechanisme achter dergelijke interventies.<sup>95</sup>

- > *Interventies om de grip op het eigen leven te vergroten:* Zoals eerder gesteld gaat een negatieve gezondheidsbeleving vaak hand in hand met het gevoel weinig grip te hebben op het leven. Als iemand meer controle gaat ervaren over zijn situatie en gezondheid kan dat een positieve invloed hebben op de gezondheidsbeleving en daarmee op werkhervatting. Het gevoel van controle kan toenemen door succeservaringen, hulp van ervaringsdeskundigen of – als de controle te maken heeft met het verlies van gezondheid of werk – begeleiding bij rouwverwerking. Wetenschappelijke studies hebben aangetoond dat individuele of groepsgewijze cognitieve gedragstherapeutische interventies daarvoor zinvol zijn. Dit zijn interventies gericht op het veranderen van het gedrag en de negatieve gedachten die problemen in stand houden.<sup>96</sup> Hierdoor komt iemand in actie, vermindert de afstand tot de arbeidsmarkt en nemen de draagkracht, stresstolerantie en conditie geleidelijk toe. De praktijkprofessional kan dit type interventies tegelijk gebruiken om de aandacht te richten op het uitbreiden van het sociale netwerk, zodat de klant meer sociale steun om zich heen krijgt.<sup>97</sup> Belangrijk hierbij is een goede samenwerking met andere praktijkprofessionals in de keten van werk en inkomen en in de gezondheidszorg.
- > *Interventies gericht op leefstijl en zelfopgelegde grenzen:* Zoals we hiervoor aangaven, hangen een ongezonde leefstijl en het gebrek aan sociale steun samen met een negatieve gezondheidsbeleving. Interventies die de kennis van klanten en hun gezin of familie over hun leefstijl vergroten, zijn daarom kansrijk. Hetzelfde geldt voor interventies ten aanzien van

94 Dit geldt in het bijzonder voor 'Individual Placement and Support' (IPS) en de methodiek Extra Intensieve Trajectbegeleiding (Exit), zie [www.interventiesnaarwerk.nl/interventies/exitfeijenoord](http://www.interventiesnaarwerk.nl/interventies/exitfeijenoord) en [www.interventiesnaarwerk.nl/nieuws/ips-meer-mensen-werk](http://www.interventiesnaarwerk.nl/nieuws/ips-meer-mensen-werk).

95 Schuring et al., 2011; Van Rijssen en Van Deursen, 2012; Kenniscentrum UWV, 2011, UWV Kennis Verslag 2011-II (pp. 47-51), Amsterdam: UWV.

96 Zie bijvoorbeeld de website van de Vereniging voor Gedragstherapie en Cognitieve Therapie ([www.vgct.nl](http://www.vgct.nl)).

97 Duinkerken en Graafland, 2010; Schuring et al., 2011; Van Rijssen en Van Deursen, 2012; Kenniscentrum UWV, 2011.

bewustwording van het handelen en het leren overschrijden van zelfgestelde fysieke grenzen. Dit kan bijvoorbeeld zijn in de vorm van programma's die de gezondheid bevorderen.<sup>98</sup> Het wetenschappelijke bewijs voor het effect van dit type interventies is echter beperkter dan dat voor de hiervoor genoemde interventies.<sup>99</sup>

## 6.3 Concrete toepassing van kennis

Bij de concrete toepassing van kennis is er nog een wereld te winnen. De eerste stappen zijn echter wel gezet. Praktijkonderzoek heeft licht geworpen op bruikbare indelingen van klanten evenals op praktisch toepasbare interventies. Deze interventies zijn bedoeld om de gezondheidsbeleving meer op één lijn te brengen met de feitelijke beperkingen, met een lagere drempel om aan het werk te gaan als gevolg. In deze paragraaf zetten we uiteen welke praktijkkennis beschikbaar is, en hoe deze gerelateerd is aan de hiervoor opgesomde theoretische kennis.

Deze paragraaf is gebaseerd op twee praktijkonderzoeken. Het eerste is het project dat het Gildenetwerk in 2010 heeft uitgevoerd op het gebied van de negatieve gezondheidsbeleving van werkzoekenden. Het doel van dit project was het expliciteren van impliciete kennis van re-integratieprofessionals van gemeenten, UWV en re-integratiebureaus over het effectief omgaan met mensen met ervaren gezondheidsbelemmeringen. Vanuit de raadpleging van deze praktijkprofessionals is een indeling in drie klanttypen van werkzoekenden met ervaren gezondheidsbelemmeringen gemaakt. Ook geven de onderzoekers bijpassende interventies aan.<sup>100</sup> Het tweede praktijkonderzoek bouwt voort op de bevindingen van het Gildenetwerk. Het is in 2012 uitgevoerd door AStri en Radar Advies, met subsidie van UWV. Via interviews en een pilot waaraan klantmanagers van gemeenten en werkcoaches van UWV deelnamen, hebben zij de 'Aanpak

98 Schuring, M., 2010, The role of health and health promotion in labour force participation, Rotterdam: Erasmus University Medical Centre.

99 Schuring et al., 2011.

100 Duinkerken en Graafland, 2010.

gezondheidsbeleving' ontwikkeld. Deze aanpak is een conceptwerkwijzer voor dezelfde praktijkprofessionals die hen kan ondersteunen met kennis en instrumenten om de invloed van gezondheidsbelemmeringen die klanten ervaren te verminderen. In de Aanpak is voor ieder gedragstype een aantal interventies aangegeven. Deze sluiten aan op de mechanismen die ten grondslag liggen aan de negatieve gezondheidsbeleving die werkhervatting in de weg staat. De interventies bestaan uit huiswerkopdrachten of interventies die de professional tijdens het gesprek met de klant kan inzetten. Al deze interventies beogen de klant te activeren, zelfredzaamheid te bevorderen en een gedragsverandering te realiseren.<sup>101</sup>

### 6.3.1 Verschillende vormen van negatieve gezondheidsbeleving

Uit het project van het Gildenetwerk kwamen drie klanttypen van werkzoekenden met ervaren gezondheidsbelemmeringen naar voren. Zo zijn er allereerst de klanten met multiproblematiek. Hun aandacht is gericht op hun gezondheidsklachten. Het tweede type betreft klanten met weerstand tegen verandering. Zij gebruiken gezondheidsklachten als reden om niet te werken. Als derde type zijn er de klanten die zijn geconfronteerd met plotseling gezondheidsverlies (rouw). Zij ervaren hierdoor controleverlies over de gezondheid. Deze drie klanttypen sluiten elkaar overigens niet uit.<sup>102</sup>

De 'Aanpak Gezondheidsbeleving' onderscheidt vier gedragstypen: het slachtoffer, de vastgelopen rouwer<sup>103</sup>, de ernstige piekeraar en de tomeloze optimist. Een persoon kan daarbij overigens ook kenmerken hebben van meer dan één type. Het gaat om op zichzelf normaal gedrag, maar doordat dit gedrag langer aanhoudt dan nodig is, ontstaan problemen die de arbeidsdeelname belemmeren. De klant is als het ware vast komen te zitten

101 Reijenga, F., V. Veldhuis, B. de Levita en W. Nijhof, 2012. Ontwikkelen aanpak gezondheidsbeleving. Een aanpak voor werkcoaches en klantmanagers, Leiden: AStri Beleidsonderzoek en -advies/Radar Advies.

102 De typen staan gedetailleerd beschreven in Duinkerken en Graafland, 2010; hier gaan we er niet verder op in.

103 Het gaat hierbij om rouw in de brede zin van het woord. In deze context heeft de rouw vooral betrekking hebben op verlies van gezondheid en verlies van werk.

in een gedragspatroon. Hieronder beschrijven we achtereenvolgens de vier typen.<sup>104</sup>

Het eerste gedragstype bestaat uit personen die zich *slachtoffer* voelen van hun gezondheidssituatie en vastzitten in die rol. Zij zoeken in hun gezondheid een legitimatie van de situatie waarin zij zich bevinden. In het gesprek leggen zij vaak de nadruk op de bewijsvoering voor hun slechte gezondheid. Daarin komen zij overeen met de klanten met multiproblematiek die het Gildenetwerk onderscheidt. Deze klanten zitten dikwijls in een vicieuze cirkel waarin zij blijven doen wat zij altijd hebben gedaan. Onbewust 'belonen' anderen (zoals familie, vrienden, hulpverleners) dit gedrag, waardoor de problematiek in stand blijft. Zij geven bijvoorbeeld aandacht en nemen verantwoordelijkheden weg. Aan de vicieuze cirkel ligt vaak een externe 'locus of control' ten grondslag; de klant zoekt de oorzaken van wat hem overkomt niet bij zichzelf (i.e. een interne locus), maar juist buiten zichzelf (i.e. een externe locus). Hij voelt zich daardoor niet in staat de eigen situatie te veranderen en neemt daarvoor dan ook weinig verantwoordelijkheid.

Het tweede gedragstype, de *vastgelopen rouwer*, bestaat uit klanten met onverwerkt gezondheidsverlies. Zij hebben nog niet alle stappen doorlopen in het bijbehorende rouwproces. Onverwerkt gezondheidsverlies vertaalt zich bijvoorbeeld in overmatig stilstaan bij wat men niet meer kan. Ook is er sprake van een onduidelijk zelfbeeld en het onvermogen zich een beeld te vormen van de mogelijkheden tot werken. Dit kan klanten belemmeren om de regie over het eigen leven terug te nemen en het werk te hervatten. Om door te kunnen gaan, moeten ze eerst afscheid nemen van het verleden en hun huidige leven 'opnieuw uitvinden'. Dit type komt overeen met het derde type dat het Gildenetwerk onderscheidt.

Angsten en piekergedachten bepalen het gedrag van de *ernstige piekeraar*, het derde type. Deze klanten zijn bang vanwege hun kwetsbare gezondheid. Zij neigen ertoe overal beren op de weg te zien en vinden het glas eerder

104 Kenniscentrum UWV, 2012, UWV Kennisverslag 2012-3, Rijssen, J. van en M. Wijnhoven, 2012, Van ziek voelen naar werkdoelen: de 'Aanpak Gezondheidsbeleving' (pp. 38-47). Amsterdam: UWV .

half leeg dan half vol. Nadenken slokt een groot deel van hun tijd op. Deze klanten remmen veranderingen af en zijn huiverig om uitdagingen aan te gaan. Zij denken vaak minder aan te kunnen dan andere mensen. Hun angsten kunnen een eigen leven gaan leiden. Deze groep heeft er dus baat bij om angsten onder ogen te leren zien en zich te laten leiden door wensen en mogelijkheden. Dit klanttype is niet identiek aan één van de klanttypes van het Gildenetwerk. Wel vertoont het overeenkomsten met klanten met weerstand tegen verandering.

Het vierde en laatste gedragstype betreft klanten die de grenzen van hun gezondheidstoestand onvoldoende bewaken: de *tomeloze optimisten*. Zij overschatten het eigen kunnen en de eigen gezondheid. Dit gedragstype wijkt af van de eerdere drie in de zin dat hier geen sprake is van een als negatief ervaren gezondheid, maar juist een te positieve gezondheidsbeleving die (duurzame) werkhervatting belemmert. Deze klanten hebben vaak een irreëel beeld van hun mogelijkheden en capaciteiten, waardoor ze alles aanpakken en alles doen wat anderen van hen vragen. Ze negeren dan hun eigen gezondheids grenzen en beperkingen, met overbelasting als gevolg. Dat leidt tot teleurstellingen en frustraties, en beperkt de kansen om werk te vinden of behouden. In het onderzoek van het Gildenetwerk kwam dit type niet naar voren.

### 6.3.2 Veelbelovende interventies uit praktijkonderzoek

Voor ieder onderscheiden gedragstype geeft de 'Aanpak Gezondheidsbeleving' interventies aan. De interventies beogen een gedragsverandering bij de klant te realiseren door deze te activeren, aan te moedigen om initiatieven te nemen en de zelfredzaamheid te bevorderen. Interventies starten altijd met een gedegen uitleg van de problematiek en bijbehorende mechanismen die tot de belemmeringen leiden ('psycho-educatie'). Vervolgens krijgt de klant opdrachten. Als de oefeningen tijdens het gesprek goed gaan, kan de professional de klant een huiswerkopdracht meegeven in het verlengde van de oefening.

Tabel 6.1 vat per gedragstype samen hoe de interventies inwerken op de mechanismen achter de gezondheidsbeleving. De *Aanpak* geeft concrete voorbeelden van interventies tijdens het gesprek en huiswerkopdrachten, maar de praktijkprofessional kan zelf de best passende vorm kiezen om het doel te bereiken. Om de Aanpak op gepaste wijze in te kunnen zetten, is het wel noodzakelijk dat de klantmanager geschoold is in motiverende gesprekstechnieken en zich een coachende begeleidingsstijl heeft eigen gemaakt (zie tevens Hoofdstuk 5 van deze publicatie). Reflecterende en coachende gesprekstechnieken zijn nodig om klanten zich bewust te laten worden van de belemmerende werking van hun gezondheidsbeleving en een goede basis te hebben van waaruit de interventies en opdrachten kunnen worden aangeboden. Ook kennis van en ervaring met technieken uit de cognitief gedragstherapeutische hoek is nodig, omdat het merendeel van de interventies hierop is gebaseerd.

**Tabel 6.1: Mechanismen per gedragstype die worden ingezet in de Aanpak Gezondheidsbeleving**

Gedragstype gezondheidsbeleving	Mechanisme achter gezondheidsbeleving	Werking interventies op mechanisme
1. Het slachtoffer: slachtoffer van gezondheidssituatie	Zoekt oorzaken buiten zichzelf, voelt zich niet in staat te veranderen, neemt geen verantwoordelijkheid, onmacht	Slachtofferrol doorbreken, verantwoordelijkheid leren nemen
2. De vastgelopen rouwer: onverwerkt gezondheidsverlies	Vastgelopen in rouwproces, kan de regie over het leven niet terugnemen	Situatie erkennen, rouwverwerking, nieuw perspectief ontwikkelen
3. De ernstige piekeeraar: bang vanwege kwetsbare gezondheid	Geremd door angsten, ziet overal problemen, inactief	Realistisch kader ontwikkelen, vicieuze cirkel van angst doorbreken, piekeren/nadenken doceren
4. De tomeloze optimist: grenzen van gezondheidstoestand onvoldoende bewaken	Gebrekkig zelfinzicht, wil teveel aanpakken, te behulpzaam naar anderen, overbelast	Zelfinzicht, grenzen aanvoelen/accepteren/bewaken, eerst voor zichzelf zorgen en dan pas voor anderen

Het doel van interventies bij de klant die zich slachtoffer voelt, is het doorbreken van de vicieuze cirkel van slachtoffer zijn. De interventies moeten een interne 'locus of control' bewerkstelligen. Het is de bedoeling iemand meer verantwoordelijkheid voor het eigen handelen te laten nemen. Als we dit vergelijken met de bevindingen uit de literatuur (Paragraaf 6.2) gaat het om interventies die zijn gericht op de 'mindset' van de klant. Ook zijn er – hoewel in mindere mate – bij deze mechanismen en de bijbehorende benadering aspecten te herkennen van interventies om de grip op het eigen leven te vergroten.

De verwerking van rouw over het verlies van gezondheid moet centraal staan bij vastgelopen rouwers. Een eerste stap is het (h)erkennen en benoemen van rouw. De professional kan vervolgens met de klant bespreken wat dit met hem of haar doet en inzicht geven in de gebruikelijke stappen van het rouwproces. Dit inzicht kan helpen in de verwerking van het verlies. Daarmee wordt de grip op het eigen leven vergroot. Zo ontstaat langzamerhand meer ruimte om naar de toekomst te kijken.

Ernstige piekeraars hebben hulp nodig bij het ordenen, duiden en relativeren van de problemen en de onmogelijkheden die ze ervaren. Bewustwording is erg belangrijk. Dat begint met inzien dat belemmerende reeksen van gedachten, gevoelens en gedragingen in behulpzame reeksen kunnen worden veranderd. Als dat inzicht is bereikt, dient het accent van de interventies te verschuiven naar 'omdenken'. Via deze techniek leert de klant de stap te maken van 'ja-maar' naar 'ja-en', oftewel: het is wat het is en dat biedt nieuwe mogelijkheden. Uiteraard moet de klantmanager daarbij niet in de schoenen van een psycholoog of psychotherapeut gaan staan: de angst die gerelateerd is aan gezondheidsbeleving en werken moet de focus blijven. Deze interventies sluiten aan bij alle drie groepen interventies die naar voren kwamen uit de literatuur die staat beschreven in Paragraaf 6.2. Vanwege de zelfopgelegde fysieke grenzen en de 'mindset' sluit dit klanttype aan bij de tweede en derde groep interventies uit de literatuur. In mindere mate is er aansluiting bij de interventies om de grip op het eigen leven te vergroten, hoewel ook hieruit aspecten te herkennen zijn.



Voor tomeloze optimisten is het vooral van belang dat zij zelfinzicht krijgen. Zij moeten hun eigen grenzen en beperkingen beter leren bepalen en accepteren. Vervolgens is het van belang dat zij hun grenzen niet blijven negeren, maar deze voor zichzelf respecteren en aangeven aan anderen. Zij moeten de balans tussen inspanning en ontspanning terugvinden om toekomstige overbelasting te beperken. Ook kan de professional dit type klant helpen erachter te komen waar het aan ligt dat deze zijn of haar grenzen niet respecteert.<sup>105</sup> Deze interventies sluiten niet direct aan bij de bevindingen uit de literatuur, vooral omdat het literatuuronderzoek gericht was op personen met een te negatieve gezondheidsbeleving. Desondanks is de groep interventies ten aanzien van leefstijl en zelfopgelegde grenzen hier wel relevant. Het accent is daarbij verlegd van grenzen overschrijden naar grenzen respecteren.

## 6.4 Tot slot

Een negatieve of juist te positieve gezondheidsbeleving kan het vinden en behouden van werk structureel in de weg staan. Onder mensen met vergelijkbare beperkingen gaan degenen die zich gezond voelen namelijk veel vaker weer aan het werk dan degenen die hun gezondheid als 'slecht' beleven. In de begeleiding richting werk is aandacht voor de gezondheidsbeleving van de klant dus cruciaal. Dat geldt ook als de klant daarnaast feitelijke gezondheidsproblemen heeft, tenzij deze dusdanig zijn dat werken geen reële optie is. Het is daarom van belang dat klantmanagers weten hoe de beleving van de gezondheid klanten kan belemmeren in het vinden van werk, aan welk gedrag deze beleving te herkennen is, en wat zij kunnen doen om de belemmering te helpen verkleinen. Vooral interventies die zijn gericht op een actievere 'mindset' van de klant, meer grip op het leven en het aanpakken van zelfopgelegde grenzen lijken veelbelovend te zijn. De richtlijnen in de Aanpak Gezondheidsbeleving geven de klantmanager concrete handreikingen om het gedrag van de klant te kunnen duiden en zodanig te interveniëren dat de klant de kansen op werk in relatie tot de

gezondheid anders gaat bekijken. Via deze insteek komt terugkeer naar werk een stapje dichterbij.

### **Meer weten?**

Er is de laatste jaren veel gepubliceerd over gezondheidsbeleving. Enkele belangrijke publicaties in dit kader zijn de volgende:

- > Over gezondheidsbeleving in relatie tot werkhervatting: Rijssen, J. van en C. van Deursen, 2012, Gezondheidsbeleving en arbeidsdeelname, in: Versantvoort M. en P. van Echtelt (red.), Belemmerd aan het werk. Trend-rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen (Hoofdstuk 9, pp. 174-194), Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- > Over de ontwikkeling en inhoud van de Aanpak Gezondheidsbeleving: Reijenga, F., V. Veldhuis, B. de Levita en W. Nijhof, 2012, Ontwikkelen aanpak gezondheidsbeleving. Een aanpak voor werkcoaches en klantmanagers. Leiden: AStri Beleidsonderzoek en –advies/Radar Advies.
- > Publicaties van UWV (de Aanpak Gezondheidsbeleving in het kort en artikelen over gezondheidsbeleving in relatie tot werk), te downloaden via [www.uwv.nl/kennis](http://www.uwv.nl/kennis): Kenniscentrum UWV, 2012, UWV Kennisverslag 2012-3, Rijssen, J. van en M. van Wijnhoven, 2012, Van ziek voelen naar werkdoelen: de ‘Aanpak Gezondheidsbeleving’ (pp. 38-47), Amsterdam: UWV; Kenniscentrum UWV, 2011, UWV Kennis Verslag 2011-II (pp. 47-51), Amsterdam: UWV; Kenniscentrum UWV, 2009, UWV Kwartaal Verkenning 2009-I (pp. 32-35), Amsterdam: UWV.
- > Over de ‘Werkwijzer Omgaan met belemmeringen’ die in opdracht van Divosa in navolging van de ‘Aanpak Gezondheidsbeleving’ werd ontwikkeld, in het kader van de Impuls Vakmanschap: F. Reijenga, B de Levita en G. Jongma, 2012, Werkwijzer Omgaan met belemmeringen, Utrecht: Divosa, te downloaden via <http://www.divosa.nl/publicaties/werkwijzer-omgaan-met-belemmeringen>.
- > Het Nationaal Kompas Volksgezondheid over gezondheidsbeleving, digitaal te raadplegen via <http://www.nationaalkompas.nl/gezondheid-en-ziekte/functioneren-en-kwaliteit-van-leven/ervaren-gezondheid/wat-is-de-relatie-met-ziekten-en-determinanten/>: Deeg, D., H. Picavet en

H. Galenkamp, 2009, Wat is de relatie met ziekten en determinanten?, in: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid, Bilthoven: RIVM.

### **Over de auteur**

Dr. Jolanda van Rijssen werkt als kennisadviseur bij de directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum van UWV, met als aandachtsgebied de arbeidsparticipatie en re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking en andere kwetsbare groepen.







# 7

Werkgevers-  
dienstverlening:  
het belang van goed  
relatiebeheer



# 7

## Werkgevers- dienstverlening: het belang van goed relatiebeheer

**Leo Schrijver en Els Vogels**

### 7.1 Aanleiding

Werknemers en werkgevers zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor aansluiting van vraag en aanbod van werk. Dat betekent echter niet dat de aansluiting van vraag en aanbod geen onderwerp van beleid is. Re-integratiebeleid dient te worden ingezet voor mensen die niet op eigen kracht een baan kunnen vinden. De wijze waarop het re-integratiebeleid wordt uitgevoerd verschilt echter van gemeente tot gemeente. Dit komt door de beleidsvrijheid die de Wet Werk en Bijstand (Wwb) biedt. Re-integratiebeleid is immers maatwerk, gemeenten krijgen ruimte om er een eigen invulling aan te kunnen geven. Voor een adequate aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is het van belang dat gemeenten en UWV in contact komen met werkgevers die werklozen aan het werk kunnen helpen. Maar het is ook belangrijk om de mobiliteit op de arbeidsmarkt te stimuleren door in samenspraak met werkgevers de vraag naar nieuwe werknemers in te vullen of het aanbod van overtollige werknemers actief te begeleiden naar een nieuwe baan bij een andere werkgever. Met de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is nog een wereld te winnen. Dit hoofdstuk behandelt de rol van werkgeversdienstverlening hierin.

Een goed en intensief relatiebeheer met regelmatig persoonlijk contact met de werkgever, korte lijnen met de beslissers, en bedrijfsbezoeken zijn onontbeerlijk voor een effectieve werkgeversdienstverlening. Alleen zo wordt

de benodigde kennis van het bedrijf en de bedrijfscultuur verkregen en een vertrouwensband met de werkgever opgebouwd. Een vertrouwensband biedt mogelijkheden om afspraken en arrangementen die voor werkgevers en werkzoekenden voordelig zijn, te regelen. Uitgangspunt hierbij moeten de behoeften van de werkgever zijn.

Onderzoek naar de attitudes van werkgevers geeft aanwijzingen voor de wijze waarop de uitvoering van de werkgeversdienstverlening kan worden vormgegeven. Voor een deel gaat het om voor de hand liggende zaken, zoals goed en betrouwbaar communiceren en het wegnemen van lasten en risico's. Een eenvoudig principe dat toch veel vereist:

1. Kennis van het eigen bestand en professionalisering van de uitvoerders, zodat re-integratie instrumenten adequaat kunnen worden ingezet.
2. Effectieveysamenwerking met diverse partijen, zoals onderwijsinstellingen, re-integratiebureaus.
3. Goede en betrouwbare communicatie tussen werkgever en professional op de werkvloer: daar worden de zaken gedaan en afspraken uitgevoerd.

## 7.2 Voorwaarden voor effectieve werkgeversdienstverlening

### 7.2.1 Ken het eigen bestand

Het ideaalbeeld is helder. Gemeenten en UWV hebben bij voorkeur zicht op het potentieel van werkzoekenden, zodat zij deze snel en adequaat kunnen matchen met openstaande vacatures. Registratie van vraag en aanbod in één systeem is daarbij aan te bevelen. Dit maakt de aansluiting van vraag en aanbod eenvoudiger. De Inspectie van SZW constateert echter dat het merendeel van de onderzochte gemeenten onvoldoende zicht heeft op de capaciteiten van hun klantenbestand. Deze gemeenten kunnen nog niet de juiste informatie over de uitkeringsgerechtigden uit het eigen systeem halen. Hierdoor ontbreekt bij hen zicht op het aanbod van werkzoekenden, met als gevolg dat geen zorgvuldige selectie en matching van kandidaten mogelijk is.<sup>106</sup>

106 Inspectie SZW, 2012, Gegevensuitwisseling Wwb/WIJ.

### **Tekstbox 7.1: Behoeften van werkgevers\***

Waar hebben werkgevers behoefte aan bij het vervullen van vacatures? UWW en VNG komen tot de volgende punten:

- > (toekomstig) Gekwalificeerd personeel
- > Snelle en adequate match van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt
- > Ondersteuning bij invulling sociaal werkgeverschap en maatschappelijk verantwoord ondernemen (advies bij plaatsen van arbeidsgehandicapten en Wajongers)
- > Behoefte aan breed inzetbaar personeel (inzet scholing/trainingen subsidiemogelijkheden)
- > Mogelijk maken van intersectorale mobiliteit
- > Inzet voorzieningen en (financiële) regelingen tijdens het dienstverband (preventief, curatief, re-integratie)
- > Inzicht in arbeidsmarktontwikkelingen en informatie over bijvoorbeeld (toekomstige) behoeften aan personeel bij werkgevers (regionaal)
- > Administratief gemak
- > Eenduidige informatie, toegang en aanspreekpunt bij publieke organisaties

\*UWW en VNG, 2012, Samenwerking werkgeversdienstverlening gemeenten en UWW. Ontwikkelvarianten en afwegingen.

Maar het kan beter. Zo worden in Australië, Denemarken, Duitsland en Zwitserland profielen van werklozen systematisch in verband gebracht met passende bestaande vacatures, al dan niet automatisch door middel van een computersysteem. In Denemarken bijvoorbeeld verschijnen er onmiddellijk tien concrete banen uit de 'Job-bank' op het scherm, op het moment dat een salesmanager het record van een individu in het IT-systeem opent.<sup>107</sup>



## 7.2.2 Ontwikkel een goede relatie met werkgevers

Voor de uitvoering van werkgeversdienstverlening is het investeren in werkgeversgerichte competenties en vaardigheden van professionals van groot belang. In 2007 heeft Divosa TNO in dit kader een onderzoek laten doen naar het "Competentiemanagement voor diensten van sociale diensten". In deze studie wordt een verbinding gelegd tussen externe ontwikkelingen en de daarbij behorende rol van de professional met de gevraagde (basis) competenties (zie Tabel 7.1). De competenties die op deze manier in beeld zijn gebracht, zijn algemeen geformuleerd. In het onderzoek dat SEOR eind 2011 in opdracht van UWV heeft uitgevoerd worden een aantal meer concrete competenties genoemd.<sup>108</sup> Het gaat hierbij om de volgende competenties waar de professionals voor de werkgeversdienstverlening over zouden moeten beschikken: een goed relatiebeheer, communicatieve vaardigheden, klantgerichtheid en oprechte interesse in de situatie van de klant, maar ook kennis op het relevante terrein van de arbeidsmarkt en competenties als gedoseerde assertiviteit, empathie en creativiteit. Klantgerichte elementen zijn belangrijker dan verkoopgerichte (commerciële) vaardigheden. Circa één op de drie bedrijfsadviseurs en werkcoaches heeft – aldus het SEOR-onderzoek – commerciële ervaring opgedaan via werkzaamheden bij een (commerciële) uitzendbureau. Dit impliceert dat competenties, die in het uitzendwezen gebruikelijk zijn, ook interessant kunnen zijn voor de werkgeversdienstverlening van gemeenten en UWV.

Betrouwbaarheid, professionaliteit en netwerken worden door professionals als onderdeel van de werkgeversbenadering gezien. Dit impliceert:

- > Afspraken nakomen, doen wat je de werkgever belooft;
- > Een professionele benadering (tonen dat je deskundig bent met relevante kennis van zaken);
- > Nuttig gebruik maken van en zoveel mogelijk uitbouwen van het netwerk van werkgevers en werkgeversorganisaties.

**Tabel 7.1: Externe ontwikkelingen en gevraagde competenties**

<b>Ontwikkeling</b>	<b>Betekenis</b>	<b>Gevraagde (basis)competenties</b>
Arbeidsmarkt biedt kansen en bedreigingen	Kennis over de arbeidsmarkt en zicht op kansen voor doelgroepen	Ondernemerschap, samenwerken, marktgerichtheid, netwerken, probleemanalyse
Decentralisatie van beleid	Eigen (regiospecifiek) beleid ontwikkelen en denken in kosten en baten zowel op beleidsniveau als op cliëntniveau	Resultaatgerichtheid, netwerken, samenwerken, voortgangsbewaking, omgevingsbewustzijn
Regionale regie bij gemeente	Verbindingen leggen en netwerken opbouwen	Samenwerken, ondernemerschap, omgevingsbewustzijn, netwerken, marktgerichtheid
Resultaatgerichte overheid	Van controle naar pro-actief handelen in een sluitende beleidscyclus	Resultaatgerichtheid, voortgangsbewaking
Klant centraal	Denken en handelen vanuit de klant	Klantgerichtheid, luisteren

Bron: Divosa, 2007, Competentiemanagement voor diensten van sociale zaken

## 7.2.3 Werk samen

Een derde factor van belang voor een goede werkgeversdienstverlening betreft de samenwerking tussen diverse partijen.<sup>109</sup> Om te voorkomen dat vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten (kwalitatieve discrepanties), is onder andere samenwerking met onderwijsinstellingen en de zorg belangrijk. Dit geldt ook voor samenwerking tussen gemeenten, samenwerking tussen onderdelen van gemeente en samenwerking van gemeenten met het maatschappelijk middenveld (UWV, ROC, re-integratiebedrijven en Woningbouwcorporaties). Samenwerking binnen gemeenten is van belang omdat

<sup>109</sup> IWI, 2010, Dienstverlening op maat: het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in tijden van crisis.

personen met bijstand vaak meer problemen hebben: een lage opleiding, psychische of fysieke problemen en een slechte taalbeheersing. Dit vraagt om een integrale aanpak waarbij Wwb, Wmo en zorg en welzijn worden betrokken.<sup>110</sup>

Lokale samenwerkingsverbanden zijn bevorderlijk voor de bereidheid van werkgevers om werklozen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen.<sup>111</sup> Om het proces van samenwerking te ondersteunen hebben UWV en VNG een aantal varianten voor de samenwerking op het terrein van de werkgeversdienstverlening door gemeenten en UWV beschreven.<sup>112</sup> Centraal hierbij staat de uitdaging voor UWV en gemeenten om zoveel mogelijk met één gezicht naar werkgevers op te treden. UWV en gemeenten moeten ervoor zorgen dat in iedere arbeidsmarktregio één aanspreekpunt is waar werkgevers terecht kunnen voor informatie, advies en specialistische expertise. Hier werken UWV en gemeenten samen aan het verrichten van taken voor de regionale arbeidsmarkt. Hoe dit concreet georganiseerd wordt is mede afhankelijk van wat in de betreffende regio mogelijk is. Aspecten die bij de organisatie van de werkgeversdienstverlening aandacht verdienen, zijn:

- > *Kennis van de (regionale) arbeidsmarktsituatie*: Alleen op basis van goede arbeidsmarktanalyses kunnen regionale arbeidsmarktverhaalen aangepakt worden. Aldus wordt duidelijk in welke sectoren in de regio een tekort/overschot aan personeel is en waar de kansen op de arbeidsmarkt op korte, middellange en lange termijn liggen.
- > *Eén loket*: Of werkgevers nu landelijk of regionaal opereren, zij moeten voor informatie en advies terecht kunnen op een duidelijk herkenbare plek. Gemeenten en UWV zijn er gezamenlijk verantwoordelijk voor dat er in iedere regio één loket is voor werkgevers. Zij spreken af welke producten iedere organisatie levert voor dit loket. Het loket biedt zo mogelijk producten, als 1) E-matching van vacatures, 2) analyses van de arbeidsmarkt, 3) re-integratie-instrumenten, 4) ondersteuning bij massaontslagen en 5) lastenverlichting (het loket verzorgt zelf de aanvraag).

110 Inspectie SZW, 2012, *Iedereen aan de slag*.

111 Hoogtanders en De Graaf-Zijl, 2011, *Ketensamenwerking in de praktijk*.

112 UWV/VNG, 2012, *Samenwerking werkgeversdienstverlening gemeenten en UWV. Ontwikkelvarianten en afwegingen*.

- > *Eén contactpersoon:* Uitgangspunt is dat werkgevers één contactpersoon hebben. Dit betekent dat UWV en gemeenten afspraken maken over de wijze waarop zij in de regio werkgevers gaan benaderen, om te komen tot een eenduidige werkgeversdienstverlening.
- > *Aansluiting dienstverlening op verschillende niveaus:* Gemeenten en UWV zijn ervoor verantwoordelijk dat ook op landelijk niveau een aanspreekpunt bestaat voor landelijk opererende werkgevers. Duidelijke afspraken zijn nodig over hoe landelijke arrangementen zich doorvertalen naar de regio. Zowel op landelijk, regionaal als lokaal niveau kunnen dus afspraken gemaakt worden met werkgevers over de inschakeling van werkzoekenden. Op welk niveau zij deze afspraken ook maken, steeds zorgen de samenwerkende partijen ervoor dat zij deze doorvertalen naar eventueel lagere niveaus.
- > *Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt:* Het onderwijs dient regionaal goed aan te sluiten bij de arbeidsvraag. Regionaal moeten scholen inzicht kunnen krijgen in de vraag van werkgevers. Door in samenwerking met het onderwijs leer-werkarrangementen op te zetten, kan, gelet op toekomstige tekorten, de inzetbaarheid van werkzoekenden en werkenden vergroot worden. Daarnaast moeten werkgevers en werkzoekenden ook op individueel niveau, zoals nu in de leerwerkloketten gebeurt, geïnformeerd worden over scholingsmogelijkheden ter vergroting van de inzetbaarheid.

## 7.3 Operationalisering van de werkgeversdienstverlening

Werkgevers stellen bij de bemiddelingsondersteuning doorgaans het resultaat voorop: er moet – liefst zo snel mogelijk – een geschikte kandidaat worden gevonden. Werkgevers waarderen een proactieve, klantgerichte houding van de dienstverlenende organisaties. Daarbij hoort tussentijdse communicatie en nazorg. Werkgevers willen zo min mogelijk (financiële) risico's lopen. Werkgevers uit het MKB hebben meer dan andere werkgevers behoefte aan feitelijke informatie over rechten en plichten bij zaken als

langdurige ziekte, arbeidsongeschiktheid of ontslag van een werknemer.<sup>113</sup> Voor het aannemen van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt vinden werkgevers het belangrijk dat de uitvoering handelt vanuit het belang van de werkgever: met oog voor de economische belangen; de behoefte van de werkgever en de flexibele vraag.<sup>114</sup>

### 7.3.1 Het benaderen van werkgevers

Er zijn verschillende manieren waarop bedrijfsadviseurs en werkcoaches met werkgevers in contact kunnen treden:<sup>115</sup>

- > *Regionale bijeenkomsten werkgevers- en brancheorganisaties:* Door deze regelmatig bij te wonen kan contact gemaakt worden met de aanwezige werkgevers. Klantmanagers zoeken dan bewust naar werkgevers waarvan zij vermoeden dat zij personen kunnen plaatsen. Vergelijkbare contacten ontstaan via de organisatie van specifieke activiteiten, zoals een banenmarkt, 'speeddates', scholingsprojecten, e.d.
- > *Koude acquisitie:* spontaan binnenlopen bij bedrijven. Dit werkt volgens een aantal werkcoaches beter dan telefonisch afspraken maken. Deze strategie is vooral effectief in sectoren en bedrijven met een informeel karakter, zoals het MKB, de horeca, de bouw en de transportsector. Een koude acquisitie wordt van te voren wel voorbereid, door bijvoorbeeld een route uit te zetten, informatie van bedrijven (zoals de informatie op de website) te bekijken en na te gaan wie de meest voor de hand liggende contactpersoon is om te benaderen.
- > *Contact leggen met nieuwe bedrijven in de regio:* Voor informatie hierover heeft een aantal bedrijfsadviseurs en werkcoaches geregeld contact met de afdeling Economische Zaken van een gemeente, waar nieuwe bedrijven en vestigingen zich laten registreren. Ook zijn er op dit punt contacten met de Kamers van Koophandel. Deze bedrijven worden vervolgens op initiatief van de bedrijfsadviseur of werkcoach benaderd.

113 ECORYS, 2011, Arbeidsbemiddeling – een onderzoek naar de stand van zaken op basis van documentonderzoek.

114 Regioplan, 2011, Een Wajonger in mijn bedrijf?! Een onderzoek naar de attitude, ervaringen en bereidheid van werkgevers om een Wajonger in dienst te nemen en te houden.

115 SEOR, 2011, Werkgeversbenaderingen gericht op het aannemen van ouderen.

- > *Direct benaderen:* Uitgaande van een specifieke werkzoekende is het ook mogelijk direct een werkgever te benaderen die het type functie biedt dat de werkzoekende ambieert.
- > *Matching:* Op basis van vacaturemelding en langdurig openstaande vacatures is het mogelijk langs verschillende kanalen te werken:
  - > In de gaten houden welke werkgevers vacatures hebben die drie maanden of langer open staan en vervolgens contact opnemen.
  - > Screening van lokale dag- en weekbladen voor advertenties/vacatures. Als de vacature mogelijkheden biedt voor werklozen, dan contact opnemen met de werkgever. Dit heeft toegevoegde waarde omdat niet alle vacatures bij UWV worden gemeld.
  - > In de gaten houden welke werkgevers nieuwe vacatures melden in het vacaturesysteem, om deze werkgevers vervolgens te benaderen.

Ook al bestaat er al een tijd een goede relatie, dan nog blijft het belangrijk om de werkgever regelmatig te bezoeken om 'te blijven zien, ruiken en proeven wat er op de werkvloer speelt'. Maar professionals ervaren ook dat contacten onderhouden tijdrovend is en vaak er bij inschiet, vanwege andere werkzaamheden.<sup>116</sup>

## 7.3.2 Inzet bij het contact met de werkgever

Met welke bedrijven valt goed zaken te doen en met welke bedrijven is dat minder het geval? Tabel 7.2 geeft een handzaam overzicht ter beantwoording van deze vraag.

**Tabel 7.2: terk en moeilijk te beïnvloeden werkgevers op het wervings- en aannamebeleid**

	Type bedrijven waar het wervings- en aannamebeleid sterk is te beïnvloeden	Type bedrijven waar het wervings- en aannamebeleid niet of nauwelijks is te beïnvloeden
Kwaliteit van de relatie met de werkgever	Bedrijven met goede vertrouwensband.	Bedrijven met mindere vertrouwensband, of nieuwe bedrijven – nog zonder caseload. met wie de relatie minder is.
Maatschappelijke insteek van het bedrijf	Bedrijven waarmee convenanten zijn afgesloten; Maatschappelijk Verantwoorde Ondernemers; bedrijven die open staan voor vernieuwing (leerwerkbedrijf, voor werkervaringsplaatsen, etc.).	Commerciële bedrijven.
Open of gesloten voor contact	Bedrijven die open staan voor onderhandelingen.	Bedrijven die personeelszaken uitbesteden of alleen werken met uitzendbureaus.
De situatie op de arbeidsmarkt, branche of bedrijf	Krapte op de arbeidsmarkt, veel knelpunten bij bedrijven.	Bij een ruime arbeidsmarkt.
Ontwikkelingsfase bedrijf	Bedrijven met slechte bedrijfsresultaten: zij staan open voor subsidies. Tevens groeiende bedrijven.	Bedrijven met goede bedrijfsresultaten. Krimpende sectoren en krimpende bedrijven.
Sector	Techniek: vakkennis en vakopleiding is het belangrijkste.	Aannemingsbedrijven, timmerbedrijven, bedrijven in de bouw, accountantskantoren, consultancy (zakelijke diensten).

	Type bedrijven waar het wervings- en aannamebeleid sterk is te beïnvloeden	Type bedrijven waar het wervings- en aannamebeleid niet of nauwelijks is te beïnvloeden
Bedrijfs-grootte	Kleine bedrijven uit MKB, met directe lijnen met de eigenaar, directie of PZ. Bij grote bedrijven: deze hebben meer mogelijkheden.	Grote bedrijven met een eigen PZ of HRM-afdeling: kunnen zelf aan personeel komen. Grote bedrijven met veel managementlagen. En grote bedrijven die te maken hebben met regels en voorschriften.
Samen-stelling van het personeels-bestand	Bedrijven met grote teams of afdelingen met meer plaatsingsmogelijkheden. Bedrijven met een vergrijsd personeelsbestand.	
Type functie	Bedrijven met laagdrempelige functies waar één gesprek bij werkgever voldoende voor is. Bedrijven met laaggeschoold of minder leuk werk.	Bedrijven met gekwalificeerde functies van het bedrijf. Bedrijven met alleen functies in het hogeschoolde segment of met alleen vaklui. En bedrijven die leuk werk bieden.

Bron: SEOR, 2011, Werkgeversbenaderingen van UWV gericht op het aannemen van ouderen.

Een bijzondere categorie van werkgevers zijn de zogenoemde ‘sociale ondernemers’. Voor hen is winstmaximalisatie niet het enige oogmerk. Zij hebben zich ook ten doel gesteld vooral mensen met een beperking werk te bieden, op te leiden en eventueel door te laten stromen naar een reguliere baan. Zij kunnen voor commerciële ondernemingen een belangrijke voorbeeldrol vervullen. Sociale ondernemers tonen aan dat het mogelijk is om als bedrijf concurrerend te zijn met een werknemersbestand dat voor een deel bestaat uit mensen met een beperking.<sup>117</sup>



## 7.4 Besluit

Een goede werkgeversdienstverlening is van groot belang voor een effectieve aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Steeds meer gemeenten passen deze benadering toe. Kennis van het klantenbestand enerzijds en van de regionale arbeidsmarkt anderzijds, zijn cruciaal om de werkgeversdienstverlening te laten slagen. Evenzeer is belangrijk dat werklozen een effectief arbeidsaanbod vormen; dus inzetbaar zijn als er baanopeningen zijn.

### Meer weten?

- > Over het belang van kennis van het bestand en de instrumenten waarmee dit bereikt kan worden: SEOR (2009), *Diagnose-instrumenten bij re-integratie*.
- > Over de preventieve werking van de werkgeversdienstverlening: IWI (2010), *Dienstverlening op maat: het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in tijden van crisis*.
- > Over selectiviteit en vraaggerichtheid in zowel hoog- als laagconjunctuur: Inspectie SZW (2010), *Participatie in crisistijd*.
- > Over sturingsmechanismen voor gemeenten zie: UWV/MNG (2012), *Samenwerking werkgeversdienstverlening gemeenten en UWV. Ontwikkelvarianten en afwegingen*.
- > Over de randvoorwaarden voor een succesvolle werkgeversbenadering zie: SEOR (2011), *Werkgeversbenaderingen van UWV gericht op het aannemen van ouderen*.

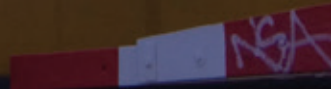
### Over de auteurs

Leo Schrijver is sinds november 2012 met pensioen. Daarvoor werkte hij meer dan 30 jaar werkzaam voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en was één van de grondleggers van het Kennisplatform Werk en Inkomen.

Els Vogels is plaatsvervangend hoofd bij de directie Re-integratie en Participatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.



**WACHT** tot het rode licht geïnd is  
er kan nog een trein komen





8

Werken in  
de Wajong

# 8

## Werken in de Wajong

**Katinka van Brakel,  
Margreet Stoutjesdijk en  
Jolanda van Rijssen**

### 8.1 Inleiding

Mensen die al op jonge leeftijd door ziekte of handicap arbeidsbeperkingen hebben en als gevolg daarvan niet in staat zijn om zelfstandig voldoende<sup>118</sup> te verdienen, kunnen een beroep doen op de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).<sup>119</sup> De ziekte of beperking is of voor hun 18e ontstaan of tijdens de studie, met als gevolg dat deze jonge gehandicapten al beperkingen hebben op het moment dat ze de arbeidsmarkt betreden. Wajongers kunnen via UWV hulp krijgen bij het vinden en behouden van werk en/of een uitkering ontvangen. De laatste jaren is de nadruk daarbij steeds meer komen te liggen op het stimuleren van werken naar vermogen, zo mogelijk bij reguliere werkgevers.

Dit hoofdstuk geeft de stand van zaken weer van de kennis over (werkende) Wajongers. We laten zien welk deel van de Wajongers werkt bij (reguliere) werkgevers en wat er komt kijken bij het aan het werk krijgen en houden van Wajongers. Met het oog op de aankomende Participatiewet, is deze kennis zeer relevant voor gemeenten. De Wajong wordt vanaf 1 januari 2014 dan alleen toegankelijk voor jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsmoge-

118 Voldoende wil zeggen: meer dan 75% van het maatmaninkomen. Het maatmaninkomen is het inkomen dat gezonde personen, met soortgelijke opleiding en ervaring gewoonlijk verdienen. Normaal gesproken is dat het minimumloon, maar het kan dus ook meer zijn. Zie tevens Kluwer, 2012, De kleine gids voor de sociale zekerheid.

119 Dit is de huidige naam van de wet zoals deze met ingang van 2010 wordt gehanteerd. Tot die tijd werd 'Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten' gebruikt.

lijkheden hebben. Als jonggehandicapten nog wel arbeidsvermogen hebben, vallen zij onder de Participatiewet.<sup>120</sup>

Daarnaast is de kennis ook van waarde voor het naar werk begeleiden van andere groepen met arbeidsbeperkingen die nu al tot de gemeentelijke doelgroep behoren.

Werken in de Wajong is niet altijd eenvoudig. Veel Wajongers zijn aangewezen op eenvoudig werk en elementaire taken. Dit soort werk is voor een deel verdwenen als gevolg van automatisering en voor een deel is het vervangen door coördinatietaken waarvoor hogere functie-eisen gelden. Dat maakt het voor Wajongers extra moeilijk om aan het werk te komen. Daarnaast is er sprake van een verschuiving van eenvoudige banen in de maakindustrie naar eenvoudige banen in de dienstverlenende sectoren. Voor werk in deze sectoren zijn soft skills nodig, zoals goed kunnen samenwerken en communicatieve vaardigheden. Vaardigheden waar Wajongers vaak moeite mee hebben. Daarnaast zijn ook de vakinhoudelijke eisen voor eenvoudig werk aangescherpt. Functies in de schoonmaakbranche worden nu bijvoorbeeld gekenmerkt door eisen als snelheid, machinegebruik en grote hoeveelheid verschillende schoonmaakmiddelen. Kortom, de functie-eisen voor eenvoudig werk zijn dusdanig veranderd en aangescherpt dat ze steeds minder aansluiten bij de mogelijkheden van Wajongers.<sup>121</sup>

## 8.2 Kennis over kenmerken van Wajongers

Eind 2012 waren er 226.500 Wajongers.<sup>122</sup> Het merendeel van deze groep valt nog onder de oude wet Wajong, een klein deel onder de nieuwe (zie Tekstbox 8.1). Iets meer dan de helft van de Wajongers is man. In tegenstelling tot wat veel mensen denken, zijn Wajongers niet per definitie

120 Het zittend bestand van de Wajong behoudt het recht op arbeidsondersteuning bij UWV en het recht op een uitkering.

121 Nijhuis, F., 2011, *De arbeidsmarkt voor jongeren*, Kennis- en informatiecentrum CrossOver.

122 UWV, 2013, *UWV Kennisverslag 2013-I*, Amsterdam: UWV.

jong. Ruim de helft van de huidige Wajongers is ouder dan dertig jaar.<sup>123</sup> Dat komt omdat de Wajongregeling in principe doorloopt tot iemand 65 jaar is en het weinig Wajongers lukt om de uitkering te verlaten. Vijftigplussers zijn nu nog ondervertegenwoordigd in vergelijking met de Nederlandse bevolking als geheel, doordat de regeling in 1976 is begonnen en nog niet volgroeid is.

### **Tekstbox 8.1: Veranderingen in de wet Wajong**

Op 1 januari 2010 ging de nieuwe Wajong van kracht. Hiertoe werd besloten vanwege de sterke toename van de instroom in de Wajong. Het primaire doel van de nieuwe Wajong is het verhogen van de arbeidsparticipatie van jongeren met een beperking. Om de nieuwe Wajongers maximaal te activeren is de Wajongregeling op een aantal onderdelen aangepast. We noemen de belangrijkste.

*De mogelijkheden van Wajongers staan centraal.* Onder de oude Wajong werd 98% van de Wajongers volledig arbeidsongeschikt verklaard. Dat houdt in dat een Wajonger niet in staat was om zelfstandig ten minste het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen in gangbare arbeid. In de nieuwe Wajong ligt de nadruk op wat Wajongers wél kunnen in plaats van wat zij niet kunnen. Daarom wordt onder participatie verstaan: het verrichten van elke vorm van arbeid waarmee enig loon verdiend kan worden. Voor jongeren met een beperking die perspectief hebben op het verrichten van loonvormende arbeid staat het recht op arbeidsondersteuning centraal. Zij komen in de zogeheten *werkregeling*. Jongeren die door ziekte om medische of arbeidskundige redenen geen enkel perspectief hebben op een baan, blijven recht hebben op een ongewijzigde Wajonguitkering in een *uitkeringsregeling*. Voor hen staat inkomensbescherming voorop. Wajongers die studeren of nog op school zitten, krijgen geen volledige uitkering. Zij krijgen 25% van het WML als studietoelage. Deze Wajongers vallen onder de zogeheten *studieregeling*.

Omdat Wajongers op hun 18e nog volop in ontwikkeling zijn, wordt een onderscheid gemaakt tussen een *voorlopige beoordeling* bij de eerste aanvraag en een *definitieve beoordeling*. Vanaf 18 jaar tot 27 jaar krijgen Wajongers in de werkregeling intensieve begeleiding en ondersteuning bij het vinden en behouden van werk. Op 27-jarige leeftijd wordt vastgesteld wat de resterende verdiencapaciteit is (al dan niet met arbeidsondersteuning) en vindt de definitieve beoordeling plaats over blijvende toepassing van de wet Wajong.

*Werk moet lonen.* Wajongers die werken maar daarmee minder dan het WML en meer dan 20% van het WML verdienen, mogen de helft van iedere verdiende euro houden. Het inkomen kan zo hoger worden dan 75% van het WML. Daarmee zal meer werken ook lonen.

De rechten van Wajongers zijn in de nieuwe wet uitgebreid. Daartegenover staat dat de *plichten zijn toegenomen*. Zo geldt in de nieuwe Wajong dat jongeren de plicht hebben om een werkaanbod ('passende arbeid') te aanvaarden. Een weigering van een werkaanbod of het niet meewerken aan re-integratie kan leiden tot beëindiging van de uitkering.

Wajongers vormen een complexe en diverse groep. Tweederde van de Wajongers die momenteel instromen heeft een ontwikkelingsstoornis, bijvoorbeeld een verstandelijke beperking, en bijna 20% heeft een psychiatrisch ziektebeeld (bijvoorbeeld een persoonlijkheidsstoornis). Hoewel mensen dat vaak denken is ADHD niet de veroorzaker van de verhoogde instroom in de Wajong. Slechts bij 7% van de ingestroomde Wajongers in 2010 is sprake van een eerste diagnose ADHD. Deze mensen hebben vaak ook een andere aandoening.<sup>124</sup> Ruim een kwart van de Wajongers woont in een instelling. Dit is een ondergrens, omdat we alleen weten dat iemand in een instelling woont als dit een AWBZ-gefinancierde instelling is en de

124 Bij ongeveer de helft van de Wajongers komen meerdere ziektebeelden tegelijk voor, zie bijvoorbeeld UWV, 2009, *UWV Kwartaalverkenning 2009-III*, Amsterdam: UWV en Berendsen, E., Stoutjesdijk, M., Ende, J. van den, Havinga, H., Spaan, B. en Rijssen, J. van, 2011, *Wajongmonitor: tweede rapportage. Een analyse van de nieuwe Wajong in 2010*, UWV: Amsterdam.

persoon geen inkomsten uit arbeid heeft.<sup>125</sup> In die gevallen betaalt UWV de uitkering aan de instelling.

Ruim de helft van de Wajongers in de studie- of werkregeling (zie Tekstbox 8.1) heeft voortgezet speciaal onderwijs (VSO) gevolgd of op een praktijk-school gezeten (PRO). Een groot deel van de Wajongers die direct in de werkregeling komen, maakt zijn opleiding niet af.<sup>126</sup> Dit geldt vooral voor Wajongers die regulier onderwijs volgden.

## 8.3 Toename omvang Wajong

Vanaf het begin van deze eeuw steeg de instroom in de Wajong. Een van de redenen is dat tussen 2004 en 2007 jaarlijks tussen de 800 en ruim 3000 Wajongers zijn ingestroomd vanuit de Wwb-populatie van gemeenten, waar dat voor die tijd slechts enkele honderden bedroeg. Een onbekend aantal is bij het loket van de gemeente direct doorverwezen naar UWV. Ook is er de afgelopen jaren sprake van een toenemend aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en het praktijkonderwijs. De stijging van het aantal leerlingen in deze types onderwijs, hangt samen met de stijging van de instroom in de Wajong.<sup>127</sup> Sinds 2008 nam het aantal doorstromers vanuit de bijstand weer af en inmiddels lijkt de instroom in de Wajong stabiel (zie Tabel 8.1).

Het totaal aantal mensen met een Wajonguitkering neemt nog steeds toe. Een Wajonguitkering kan worden beëindigd vanwege pensionering, overlijden, detentie of herstel. Per jaar wordt slechts van 0,2% van alle Wajongers

125 Over het algemeen is het verblijf in een instelling overigens wel bekend in het dossier, maar niet zodanig geadmineistreerd dat dit kenmerk eenvoudig telbaar is. Verder is dit een andere definitie van instellingsbewoner dan het CBS gebruikt in het Sociaal Statistisch Bestand (SSB). Het CBS hanteert de formele woonplaats volgens het bevolkingsregister. Dat kan een andere woonplaats zijn dan waar iemand daadwerkelijk verblijft. Op de CBSdefinitie is het cijfer van 23 procent gebaseerd dat VNG in het document 'Feiten en cijfers Wajong' noemt als het percentage instellingsbewoners van de Wajongers.

126 Berendsen et al., 2011.

127 Berendsen et al., 2010, *Wajongmonitor. Eerste rapportage UWV*, Amsterdam: UWV; Stoutjesdijk, M., Berendsen, E., 2007, *Kenniscahier 07-01. De groei van de Wajonginstroom*, Amsterdam: UWV.



de uitkering wegens herstel beëindigd; dit hangt niet altijd samen met een verbetering in de gezondheidssituatie, maar alleen van een grotere mogelijkheid tot arbeid. Zo kan een Wajonger bijvoorbeeld een opleiding hebben afgerond of kan blijken dat de Wajonger in de praktijk langdurig (vijf jaar) zelf in staat is voldoende inkomen te verwerven, waardoor zijn arbeidsvermogen dus toeneemt. De praktijk wijst uit dat een aantal van deze personen in de toekomst opnieuw een beroep zal doen op de Wajong, omdat hun gezondheid of vermogen tot arbeid weer achteruit gaat.

**Tabel 8.1: Volumeontwikkelingen Wajong**

	2008 x 1000	2009 x 1000	2010 x 1000	2011 x 1000	2012 x 1000
instroom	16,1	17,6	17,8	16,3	15,3
uitstroom	4,3	4,3	4,6	5,2	5,1
lopende uitkeringen	178,6	192,0	205,1	216,2	226,5

Bron: Kenniscentrum UWV (2013).

## 8.4 Wajongers aan het werk

Het absolute aantal werkende Wajongers neemt toe (zie Tabel 8.2). Eind 2011 waren er bijna 54.000 Wajongers aan het werk, dat is een stijging van 7% ten opzichte van 2010. Het aandeel werkende Wajongers schommelt al jaren rond de 25%, zelfs in tijden van economische crisis. In 2011 waren er voor het eerst meer Wajongers bij een reguliere werkgever dan in of via de Sociale Werkvoorziening (SW).

**Tabel 8.2: Aantal en aandeel werkende Wajongers aan het einde van het jaar**

	2008	2009	2010	2011
<b>Aantal werkende Wajongers totaal</b>	45.986	47.557	50.406	53.976
<b>Aandeel werkende Wajongers</b>				
% werkende Wajongers totaal	25,7%	24,8%	24,6%	25,0%
-% Wajongers werkend bij een reguliere werkgever	11,5%	11,4%	12,1%	13,2%
-% Wajongers werkend in een Wsw dienstverband	14,2%	13,4%	12,5%	11,7%

Bron: UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2012.

Het aandeel werkende Wajongers geeft een beeld van de situatie op een bepaald moment, maar laat niet de dynamiek zien van aan het werk komen en werk behouden. Het zijn namelijk niet steeds dezelfde Wajongers die werken. Het behoud van werk is bij Wajongers laag. Ongeveer de helft van de Wajongers verliest het werk weer binnen een jaar. Eén van de oorzaken is dat Wajongers vaak tijdelijke contracten krijgen en deze worden minder vaak verlengd dan die van jongeren zonder Wajonguitkering.<sup>128</sup> Tekstbox 8.2 geeft een illustratie van de route naar werk van een selecte groep Wajongers: jongeren met ernstige gedragsmoeilijkheden.

### **Tekstbox 8.2: Arbeidsparticipatie van jongeren met ernstige gedragsmoeilijkheden**

Welke route leggen jongeren met ernstige gedragsmoeilijkheden, zoals een verstandelijke beperking, autisme, ADHD, psychische stoornissen, af naar werk? Onderzoek van TNO onder een selecte groep Wajongers met ernstige gedragsmoeilijkheden laat twee routes zien. De eerste route is

128 UWV, 2012, UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2012. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking. Amsterdam: UWV.

omhoog: van scholing en voortraject naar stage en werkervaringsplaats, vervolgens naar een baan met een tijdelijk contract, en uiteindelijk een vast contract. Een andere route is omlaag: terugval naar een positie in zorg en hulpverlening.

Uit het onderzoek blijkt dat degenen die nog maar kort aan het werk zijn, vaak hun baan verliezen binnen een jaar. Van de groep die al twee tot acht jaar aan het werk was bleef 90% aan het werk op de verschillende meetmomenten in het onderzoek. De weg naar werk gaat gepaard met veel begeleiding. Een ruime meerderheid van de onderzoekspopulatie blijkt al meer dan 3,5 jaar begeleiding te ontvangen.

Welke jongeren stijgen/dalen in participatiestatus? Jongeren die stijgen in status ervaren minder gedragsmoeilijkheden en hebben een omgeving die belang hecht aan werk. Jongeren die dalen in arbeidsparticipatiestatus zijn relatief jonger, vaker van allochtone afkomst, ontvangen relatief vaker psychische of psychiatrische zorg en wonen vaker in een instelling. Deze jongeren scoren hoger op angst en gedragsmoeilijkheden en lager op werkzoekintentie en werkgedrag. Bij de dalers zitten veel jongeren die eerst stage liepen. De jongeren vallen vaak terug op zorg, hulpverlening, dagbesteding of wachtlijst voor sociale werkvoorziening. Dit kan een momentopname zijn en hoeft niet te betekenen dat zij verloren zijn voor de arbeidsmarkt.

Opvallend is dat vrouwen vaker omlaag gaan in participatiestatus, terwijl mannen vaker gelijk blijven of stijgen. Het is niet zo dat de vrouwen uit het onderzoek minder gemotiveerd waren, de vrouwen vertoonden zelfs beter werkgedrag. Volgens de onderzoekers zijn er mogelijk minder geschiktebanen voor deze vrouwen of is er minder sociaal maatschappelijke druk om te werken.

Bron: De Vos, E.L., Jong, T. de, 2011, Routekaart naar werk voor jongeren met ernstige gedragsmoeilijkheden. Vierde meting, TNO Hoofddorp

## 8.4.1 Wajongers werken vaak met ondersteuning

Werk bij een reguliere werkgever vormt een goed alternatief voor de sociale werkvoorziening, maar hiervoor zijn inspanningen in de vorm van ondersteuning en voorzieningen nodig (zie Tekstbox 8.3). Ruim 60% van de Wajongers die werken bij een reguliere werkgever krijgt ondersteuning (vaak in de vorm van loondispensatie en/of een jobcoach).<sup>129</sup> Het is de vraag of het beëindigen van de Wajonguitkering voor deze mensen haalbaar is. Om uit te stromen moeten ze namelijk gedurende langere tijd in staat zijn (tenminste 75% van) het Wettelijk minimumloon (WML) te verdienen zonder inzet van voorzieningen of instrumenten. Jaarlijks stromen ongeveer 400 Wajongers de Wajong uit wegens werk; dit is minder dan 0,2% van alle Wajongers. Zo'n 38% van de Wajongers die werken bij een reguliere werkgever, werkt met loondispensatie of heeft dit in de afgelopen vijf jaar ontvangen. 35% werkt met inzet van een jobcoach (of heeft de afgelopen twee jaar een jobcoach gehad). Loonkostensubsidie en overige voorzieningen worden minder vaak ingezet, namelijk bij respectievelijk 16% en 6% van de werkende Wajongers.

## 8.4.2 Werkgevers over de streep

Wajongers kunnen alleen werken als werkgevers bereid zijn hen aan te nemen en in dienst te houden. Deze bereidheid hangt samen met de inspanningen die daarvoor worden ondernomen en de financiële compensatie voor de ondersteuning. Eind 2011 had 4,8% van de werkgevers één of meer Wajongers in dienst, in 2010 was dat 4,2%.<sup>130</sup> Volgens Lammers en Stavenuiter hebben werkgevers grofweg drie beweegredenen om Wajongers aan te nemen: traditioneel beschouwelijke motieven (b.v. vanuit het christelijke geloof), sociaal-maatschappelijke motieven (maatschappelijk verantwoord ondernemen, imago) en economisch-pragmatische motieven.<sup>131</sup> Volgens het laatste motief worden Wajongers gezien als goedkope arbeidskrachten

129 UWV, 2012, *UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2012*, Amsterdam: UWV.

130 UWV, 2012, *UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2012*, Amsterdam: UWV.

131 Lammers, R., Stavenuiter, M., 2010, *Wajongers op de werkvloer. Inpassing en acceptatie van jonggehandicapten in bedrijven*, Verweij-Jonker instituut.

### Tekstbox 8.3: Vormen van ondersteuning relevant voor het behouden van werk

- > *Loondispensatie*: dit houdt in dat een werkgever minder loon dan het WML hoeft te betalen als een Wajonger duidelijk minder kan presteren dan een collega zonder arbeidsbeperkingen. De Wajonger krijgt dan naast het loon een aanvullende uitkering.
- > *Jobcoach*: als extra begeleiding nodig is, kunnen Wajongers een beroep doen op een jobcoach. De jobcoach draagt zorg voor de noodzakelijke begeleiding op de werkplek, zoals begeleiding bij de praktische uitvoering (bijvoorbeeld werkvolgorde, structuur, aanleren werkroutine) en bij sociale vaardigheden op de werkvloer (bijvoorbeeld omgang met collega's en leidinggevende).
- > *Loonkostensubsidie*: tussen 2009 tot 2012 kon een werkgever bij het in dienst nemen van een Wajonger in aanmerking komen voor loonkostensubsidie. De subsidie bedroeg maximaal 50% van het WML bij een volledig dienstverband en kon gedurende één jaar worden ingezet. De werkgever ontving de subsidie, en de Wajonger het volledige WML.
- > *Overige voorzieningen*: hierbij gaat het vooral om vervoersvoorzieningen (zoals taxivervoer en aanpassingen aan auto's), audiovisuele voorzieningen (zoals gehoorapparaten en braileregels) en intermediaire voorzieningen (zoals ondersteuning door een doventolk en werkplekaanpassingen).

die eenvoudig werk kunnen doen tegen lage loonkosten. Een derde van de werkgevers met een Wajonger in dienst noemt maatschappelijk verantwoord ondernemen als belangrijkste reden om de Wajonger in dienst te nemen.<sup>132</sup> Voor 16% van de werkgevers zijn de financiële voordelen het allerbelangrijkst. Maar ook werkgevers die de financiële voordelen niet het

132 Zie Van Horssen, C., Blommesteijn, M., Rosing, F.A., 2011, Een Wajonger in mijn bedrijf? Een onderzoek naar de attitude, ervaringen en bereidheid van werkgevers om een Wajonger in dienst te nemen en te houden, Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van UWV, Amsterdam.

allerbelangrijkst vinden, maken wel een kosten-batenafweging. Meer dan de helft van de werkgevers vindt de financiële voordelen belangrijk. Zo maakt bijvoorbeeld driekwart van de werkgevers gebruik van loondispensatie.

Begin 2011 had bijna één op de tien werkgevers zonder ervaring met een Wajonger in dienst en ruim één op de vijf werkgevers met ervaring met een Wajonger in dienst plannen om het komende jaar een Wajonger aan te nemen. Een positieve attitude ten opzichte van Wajongers en bekendheid met het Werkgeversservicepunt hangen positief samen met de intentie van werkgevers om een Wajonger aan te nemen. Dat hoeft dus echter niet direct te leiden tot het daadwerkelijk in dienst nemen van Wajongers. Diverse onderzoeken laten zien dat werkgevers passief zijn in het aantrekken van Wajongers.<sup>133</sup> Meestal komen Wajongers op eigen kracht bij werkgevers binnen, of via UWV, een re-integratiebedrijf of een jobcoach. Dit betekent dat de betrokken partijen de werkgevers actief moeten benaderen en actief naar banen zoeken.

Opvallend is dat werkgevers die een Wajonger in dienst hebben, een minder positieve attitude hebben ten opzichte van Wajongers als werknemers, dan werkgevers die geen Wajongers in dienst hebben. Ervaringen met Wajongers leiden dus niet persé tot een positiever beeld over hun competenties en inzetbaarheid, maar mogelijk hebben deze werkgevers wel een realistischer beeld door de ervaring.<sup>134</sup>

### 8.4.3 Een werkplek bieden vraagt investeringen

Belangrijk is dat de werkgever het besluit om een Wajonger aan te nemen weloverwogen neemt. Want ook nadat de eerste stap is gezet, blijven vaak inspanningen van de werkgever nodig. Om te beginnen moeten collega's op de werkvloer tijdig worden geïnformeerd en moet er draagvlak bij hen ontstaan. Vervolgens zijn inspanningen nodig om de werkzaamheden en werkplek passend te maken. Zo kunnen aanpassingen nodig zijn in

<sup>133</sup> Zie Lammers en Stavenuiter (2010) en Van Horssen, Blommesteijn en Rosing (2011).

<sup>134</sup> Van Horssen, Blommesteijn en Rosing (2011).

werktempo, productiviteitseisen of de feitelijke werkplek. Zo heeft dertig procent van de werkgevers speciaal een functie gecreëerd voor de Wajonger en 37% heeft een bestaande vacature aangepast.<sup>135</sup> FNV heeft voor werkgevers, leidinggevenden en collega's enkele tips op een rij gezet (zie Tekstbox 8.4).

Werkgevers maken vaak gebruik van twee vormen van begeleiding: die van de jobcoach en die vanuit het bedrijf zelf. Hoewel tweederde van de werkgevers gebruik maakt van een jobcoach, is men wel vaak ambivalent tegenover de inzet hiervan. Werkgevers geven aan nauwelijks zicht te hebben op wat de jobcoach doet, doordat er weinig informatie-uitwisseling is. Bovendien is de begeleiding door de jobcoach beperkt in de tijd, terwijl Wajongers vaak langdurige en intensieve begeleiding nodig hebben. Driekwart van de werkgevers organiseert zelf aanvullende interne begeleiding voor de Wajonger. Die interne begeleiding is volgens werkgevers erg belangrijk. Zij zien het koppelen van een collega aan de Wajonger als één van de doorslaggevende succesfactoren. Er zijn daarbij wel duidelijke afspraken nodig, omdat de collega's die zo'n Wajonger begeleiden wellicht zelf niet meer zo productief kunnen zijn als voorheen. Begeleiden en coachen geeft wel veel voldoening, zeker als er ontwikkeling zichtbaar is<sup>136</sup>. Ook Wajongers zelf geven aan dat ze in meer of mindere mate hulp van collega's nodig hebben. Uit een onderzoek onder Wajongers die werken of recent hebben gewerkt bleek dat meer dan de helft ook begeleiding op andere terreinen van werk en re-integratie krijgt of kreeg, zoals begeleiding bij wonen of begeleiding vanuit de geestelijke gezondheidszorg.<sup>137</sup>

135 Van Horssen, Blommesteijn en Rosing (2011).

136 Lammerts en Stavenuiter (2010).

137 Van Horssen, C., Blommesteijn, M., Brukman, M., 2009, De Wajonger als werknemer. Een onderzoek naar de duurzame arbeidsparticipatie van Wajongers, Regioplan Beleidsonderzoek.

#### **Tekstbox 8.4: De FNV Wajongwaaier met tips en informatie voor werkgevers, leidinggevenden en collega's**

Beperkingen en mogelijkheden:

- > Laat u voorlichten over mogelijkheden voor premiekorting, loondispensatie of werkplekaanpassingen.
- > Maak zo concreet mogelijk wat de mogelijkheden en beperkingen van de Wajonger zijn (zoek uit welke signalen duiden op spanning en stress).

Draagvlak en communicatie:

- > Betrek de leidinggevende bij het aannemen van een Wajonger
- > Licht de directe collega's in over de mogelijkheden en beperkingen van een collega met een handicap.
- > Erken dat samenwerken met een Wajonger soms lastig is.
- > Pas op dat kennis niet verloren gaat bij personeelswisselingen.

Functioneren op de werkvloer:

- > Wijs een mentor aan die de Wajonger wegwijs maakt op de werkvloer en zorg voor een goede ondersteuning van de mentor.
- > Voorkom uitval door de Wajonger structuur te bieden die bij hem past.
- > Ondervang ontbrekende werknemersvaardigheden door extra begeleiding.
- > Wees bedacht op veranderingen in de persoonlijke situatie van de Wajonger. De balans tussen prive en werk is kwetsbaar.

Functie en werkplek:

- > Ga na welke mogelijkheden er zijn voor technische aanpassingen en hulpmiddelen ([www.hulpmiddelenwijzer.nl](http://www.hulpmiddelenwijzer.nl)).
- > Ga na of en hoe de functie aangepast moet worden. Bekijk welke oplossingen er mogelijk zijn.
- > Biedt ruimte aan afwijkende werktijden en schema's.
- > Leg afspraken over een aangepaste functie of werktijden vast.

Zie: <http://www.fnvbondgenoten.nl/>



## 8.4.4 Aan het werk blijven: meer dan alleen werkkwaliteit en motivatie

Niet alleen de motivatie en het geleerde werk speelt een rol in de beoordeling van de Wajonger, maar ook de mate waarin begeleiding nodig is. Bij het omzetten van proefplaatsingen en tijdelijke contracten naar vaste contracten geldt dat Wajongers tot een zekere prestatie in staat moeten zijn. Werkgevers hebben behoefte aan inzicht in capaciteiten, thuissituatie en motivatie; het duurt vaak enige tijd voordat hier zicht op is. Werkgevers durven daardoor niet snel het risico te nemen een vast contract aan te bieden.<sup>138</sup>

Over het algemeen willen Wajongers graag werken. Wajongers die werken hebben vaak plezier in het werk, zijn blij met de contacten met collega's en hebben het gevoel iets bij te kunnen dragen aan de maatschappij.<sup>139</sup> Maar hun beperkingen maken het niet eenvoudig om werk te vinden. Zo heeft een grote groep Wajongers een (licht) verstandelijke beperking, dat vaak gepaard gaat met sociale aanpassingsproblemen en psychiatrische problematiek. Veel van deze jongeren hebben moeite te accepteren dat ze een beperking hebben, hebben moeite met het accepteren van hulp en overschatten zichzelf. Ze hebben vaak hun leven lang op verschillende terreinen zorg en begeleiding nodig en sommigen van hen hebben ook te maken met sociale problemen als schulden, verslaving en ernstige gezinsproblemen. Door dit alles slagen ze er vaak niet in om op het werk gedrag te vertonen dat werkgevers verwachten, zoals op tijd komen, afspraken nakomen en zich sociaal vaardig te gedragen richting collega's of klanten.

Wajongers hebben niet altijd een goed zelfbeeld.<sup>140</sup> De Wajongers waarbij er verschil is tussen eigen perceptie van hun kunnen en dat wat werkelijk mogelijk is, vallen vaker uit. Tweederde van de Wajongers heeft in meer of mindere mate moeite met werkdruk en productiepieken. Een deel vindt het moeilijk om met onverwachte situaties of veranderingen om te gaan. Een deel van de Wajongers heeft moeite met de omgang en samenwerking met

138 Zie Lammerts en Stavenuiter (2010).

139 Brukman, M., Groenewoud, M., Mallee, L., & van den Berg, N. (2008). Werk moet lonen. Onderzoek onder Wajongers naar de financiële baten van werk.

140 Van Horssen, Blommesteijn en Brukman (2009).

de collega's. Sommige hebben conflicten, moeite met sociale contacten of weten niet goed wat ze kunnen doen en zeggen. Een derde heeft moeite met de verplichtingen van het werk. Wajongers verzuimen wel eens vanwege hun beperkingen maar dit is meestal niet de reden van het niet behouden van werk.

## 8.5 Tot slot

Het is goed nieuws dat er steeds meer Wajongers zijn die werken bij een reguliere werkgever. Dit gaat echter niet vanzelf. Wajongers hebben veel ondersteuning nodig om te kunnen werken bij een reguliere werkgever, zowel vanuit de uitkeringsinstanties als de werkgever zelf. En als de Wajongers eenmaal werken bij een reguliere werkgever, wil dat nog niet automatisch zeggen dat de uitkering beëindigd kan worden. Werken is voor Wajongers meestal werken naast een uitkering. Werk bij een reguliere werkgever betekent vaak aangepast werk in een reguliere setting met veel (langdurige) begeleiding en ondersteuning.

### Meer weten?

- > Over volumeontwikkelingen van de Wajong en kenmerken van Wajongers: diverse publicaties van UWV (zoals eerste en tweede rapportage van de Wajongmonitor, UWV Kwartaalverkenningen en Kennisverslagen) zijn te downloaden via [www.uwv.nl/kennis](http://www.uwv.nl/kennis)
- > Over ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van Wajongers en de verdeling van Wajongers naar uitkerings-, werk- en studieregeling: UWV (2012). *UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2012. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking*, Amsterdam: UWV, te downloaden via [www.uwv.nl/kennis](http://www.uwv.nl/kennis)
- > Over achtergronden van werkbehoud en werkuitval van Wajongers: Horssen, C. van, Blommesteijn, M. en Brukman, M. (2009). *De Wajong'er als werknemer. Een onderzoek naar duurzame arbeidsparticipatie van Wajong'ers*. Een onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van FNV en gefinancierd door Stichting Instituut Gak.

- > Over attitude en ervaringen van werkgevers ten opzichte van Wajongers: Horssen, C. van, Blommesteijn, M., en Rosing, F. A. (2011). Een Wajonger in mijn bedrijf?! Een onderzoek naar de attitude, ervaringen en bereidheid van werkgevers om een Wajonger in dienst te nemen en te houden. Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van UWV. Amsterdam.
- > Over problemen rond Wajong en werk en inkomen en de inkomenspositie van werkende Wajongers: Brukman, M., Groenewoud, M., Mallee, L., en van den Berg, N. (2008). Werk moet lonen. Onderzoek onder Wajongers naar de financiële baten van werk. Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland.

### **Over de auteurs**

Katinka van Brakel, Margreet Stoutjesdijk en Jolanda van Rijssen werken als kennisadviseur bij de directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum van UWV, met als aandachtsgebied de arbeidsparticipatie en re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking en van andere kwetsbare groepen.



A photograph of a construction site under a clear blue sky. The foreground shows a concrete slab on a bed of gravel. In the middle ground, there are wooden beams and a rusty metal column. A large green rounded rectangle is overlaid on the right side of the image, containing a white circle with the number 9 inside.

# 9

Hervormingen  
in de sociale  
werkvoorziening

# 9

## Hervormingen in de sociale werkvoorziening

**Jessica de Kam**

### 9.1 Aanleiding

Met een aandeel van circa 1% van de beroepsbevolking is Nederland koploper gesubsidieerde arbeid in Europa. Nederland geeft 5 keer meer uit aan met Wsw vergelijkbare regelingen dan Finland, 4 keer meer dan Noorwegen, 2,5 keer meer dan Zweden en 8 keer meer dan het Europees gemiddelde. Veel Nederlandse sw-bedrijven vormen nog steeds een op de eigen productie gerichte, industriële sector. Hoewel de omslag naar een meer op dienstverlening en arbeidsontwikkeling gerichte sw-sector al is ingezet, is er nog een wereld te winnen. De praktijk wijst uit dat die omslag leidt tot meer uitstroom naar reguliere arbeid. De uitstroom naar regulier werk is momenteel minimaal terwijl uit cijfers van het UWV blijkt dat ongeveer de helft van de Wsw'ers bij de eerste indicatie het advies begeleid werken meekrijgt.<sup>141</sup>

Om in kaart te brengen wat gemeenten kunnen doen om deze omslag in het denken over gesubsidieerde arbeid te maken laten we in dit hoofdstuk de kennis uit verschillende relevante onderzoeken, statistische bronnen, openbare jaarverslagen en jaarrekeningen van sw-bedrijven de revue passeren. Daarbij staan twee vragen steeds centraal: Waar kunnen gemeenten hun beleid op richten? En welke aanpak blijkt effectief?

## 9.2 De doelstellingen van de Wsw

De Wsw heeft tot doel het faciliteren van de arbeidsparticipatie van personen met lichamelijke, verstandelijke en/of psychische beperkingen, die uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn.<sup>142</sup> In de memorie van toelichting bij de Wsw uit 1965 staat:

*“De considerans doet uitkomen, dat het ontwerp is gericht op die personen, die weliswaar een zekere mate van arbeidsgeschiktheid bezitten, doch die voornamelijk ten gevolge van bij henzelf gelegen factoren geen plaats in het normale arbeidsproces kunnen verkrijgen.”*

In 2008 is de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) gewijzigd. De aanleiding daarvoor was tweeledig. Enerzijds was er de behoefte om de uitvoering van de Wsw te verbeteren met het doel om werken in een zo regulier mogelijke omgeving te bevorderen. Anderzijds noopte de veranderde context (verdergaande decentralisering van verantwoordelijkheden) van wet- en regelgeving op het terrein van arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid (Wwb) en de daarbij behorende gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten, tot herziening van de Wsw.<sup>143</sup> In de wijziging van 2008 staan drie aanpassingen centraal: reguliere werkgevers (meer) betrekken bij gesubsidieerde arbeid, versterking van de gemeentelijke verantwoordelijkheid, en het creëren van meer mogelijkheden voor Wsw-geïndiceerden.

De doelstellingen voor gemeenten en de sociale werkvoorziening zijn hierdoor inmiddels ook explicieter gericht op effectiviteit en efficiëntie:

- Doelstelling 1:** De sw-sector bevordert dat personen die op de Wsw zijn aangewezen, zo veel mogelijk regulier bij gewone werkgevers aan het werk gaan;
- Doelstelling 2:** De sw-sector zet stappen richting een efficiëntere bedrijfsvoering van sw-bedrijven;
- Doelstelling 3:** De sw-sector en gemeenten versterken de governance-structuur (dat wil zeggen: de regievoering door gemeenten)

<sup>142</sup> Wsw-statistiek 2011.

<sup>143</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 673, nr. 3

In dit hoofdstuk worden de huidige kennis én aanknopingspunten voor de toekomst per doelstelling beschreven.

## 9.3 Doelstelling 1: zo veel mogelijk regulier werk

Sw-bedrijven zijn al langere tijd bezig de omslag te maken van productiebedrijven naar zogenoemde 'arbeidsontwikkelbedrijven'. Arbeidsontwikkeling houdt in dat iedere individuele Wsw'er wordt geholpen vaardigheden te ontwikkelen om op het maximaal haalbare niveau werkzaam te zijn. Of arbeidsontwikkeling ook daadwerkelijk leidt tot plaatsing op een reguliere werkplek is afhankelijk van het potentieel van de Wsw-medewerker, gecombineerd met de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. De ontwikkeling van 'binnen naar buiten' is bij steeds meer sw-bedrijven zichtbaar aan het worden: van een interne, op de eigen productie gerichte, industriële sector naar een meer op dienstverlening gerichte sector. Een sector waarbij mensen niet in het eigen bedrijf werken, maar via detacheringen of via begeleid werken aan de slag zijn bij reguliere werkgevers.

Om de beweging van binnen naar buiten daadwerkelijk te kunnen maken, is medewerking van reguliere werkgevers onontbeerlijk. Goede voorlichting en een aanpak op lokaal niveau zijn nodig om het aangepast werken naar een hoger plan te tillen.<sup>144</sup> Hiertoe hebben sw-bedrijven de volgende acties ingezet:

- > In het algemeen zetten sw-bedrijven eerst in op begeleid werken, en, als dat niet lukt, op individuele detachering.
- > 90 procent heeft een actieve benadering van werkgevers (binnen de eigen regio).
- > 78 procent heeft contact met de werkpleinen.
- > 82 procent maakt gebruik van proefplaatsingen en stages.



Alhoewel de werkgeversbenadering beleidsmatig meer aandacht heeft gekregen en sw-bedrijven actief inzetten op het benaderen van werkgevers, blijkt uit de Wsw-statistieken dat dit zich nog niet heeft vertaald in een sterke stijging van het werken bij reguliere werkgevers (zie Tabel 1).

**Tabel 9.1: Ontwikkeling beschut werken, detacheringen, begeleid werken<sup>147</sup>**

	2011	2010	2009	2008	2007
<b>Aantal werknemers</b>	102.075	102.856	102.226	102.168	100.500
<b>Begeleid werken</b>	6,1%	5,6%	5,2%	4,6%	4,0%
<b>Wsw-dienstbetrekking</b>	93,9%	94,4%	94,8%	95,4%	96,0%
> beschut werk	74,9%	75,0%	75,3%	75,5%	77,9%
> gedetacheerd werk	25,1%	25,0%	24,7%	24,5%	22,1%
> ww. Individuele detachering	16,4%	15,9%	15,9%	14,4%	13,6%
> ww. groepsdetachering	8,7%	9,1%	8,8%	10,1%	8,5%

Bron: Wsw-statistiek, 2011. Het percentage Wsw-geïndiceerden dat op basis van detachering werkt is afgeleid van het aantal werknemers met een Wsw-dienstbetrekking (mensen met een begeleid werken plek niet meegerekend).

Sinds de wetwijziging van 2008 is het percentage mensen dat gedetacheerd werkt bij een reguliere werkgever toegenomen van 22,1 procent eind 2007 tot 25,1 procent eind 2011; het percentage dat begeleid werkt bij een reguliere werkgever nam in diezelfde periode toe van 4,0 tot 6,1 procent. Deze percentages blijven echter nog steeds sterk achter bij het aantal mensen met een arbeidsbeperking volgens de indicatiebeschikkingen van UWV dat bij een reguliere werkgever aan de slag zou kunnen.<sup>145</sup> De beschikkingen geven aan dat ongeveer de helft van de mensen met een sw-indicatie begeleid zou kunnen werken (47 procent in 2010 en 2011).

Sw-bedrijven geven aan belemmeringen te ondervinden bij het plaatsen van sw-geïndiceerden bij reguliere werkgevers. Deze belemmeringen zitten zowel bij de sw-bedrijven, bij reguliere werkgevers als bij Wsw-geïndiceerden.

<sup>145</sup> Wsw statistiek 2011.

Een vaak genoemde belemmering voor het sw-bedrijf is het verminderde aanbod aan banen van buiten (76 procent). Ook is de veiligheid van de sw-werkomgeving van belang (58 procent), het hoge loon van een Wsw-dienstbetrekking (48%) en dat er te weinig werkgevers worden gevonden die bereid zijn een Wsw-werknemer te plaatsen (46%). Werkgevers vinden de regelingen complex en of onberekenbaar en zijn daarom terughoudend. Wsw-geïndiceerden zouden niet openstaan voor een baan bij een reguliere werkgever wegens een verschil in cultuur (sw-sector versus bedrijfsleven) en omdat ze dan komen te vallen onder een minder gunstige cao.<sup>146</sup>

De resultaten van sw-bedrijven om meer mensen bij een reguliere werkgever te plaatsen variëren sterk over regio's. Een veelgehoorde verklaring hiervoor is dat niet elke regio in staat is om mensen te plaatsen bij reguliere werkgevers door de economische structuur of specifieke historie. Dit wordt niet door de feiten gestaafd. Zo hebben Groningen, Friesland, Drenthe en Limburg een relatief hoog aandeel Wsw'ers dat werkt bij reguliere werkgevers, terwijl de netto arbeidsparticipatie als geheel juist lager is dan gemiddeld in Nederland (en de werkloosheid hoger).<sup>147</sup> Andersom zijn er provincies met een relatief gunstige arbeidsmarkt (hoge netto arbeidsparticipatie, lage werkloosheid) met een laag aandeel Wsw'ers werkzaam bij reguliere werkgevers (zoals in Utrecht en Noord-Holland).<sup>148</sup> Bovenstaande geldt nog in versterkte mate voor Oost-Groningen en Zuid-Limburg. Deze gebieden hebben ten opzichte van de provincie waarin zij liggen een (nog) slechtere arbeidsmarkt en een (nog) hoger percentage Wsw'ers werkzaam bij reguliere werkgevers. Voor Zeeuws-Vlaanderen geldt dat het relatief lage percentage Wsw'ers bij reguliere werkgevers hier, gezien de lage netto arbeidsparticipatie in de regio, meer marktconform is.

Dit lijkt erop te duiden dat andere factoren dan economische omstandigheden van belang zijn voor het plaatsen van Wsw'ers bij reguliere werkgevers. Een effectieve werkgeversbenadering van gemeenten en de sw-sector in de regio is onder andere belangrijk. Hieronder worden de belangrijkste faal- en

146 Zie IWI, *Onderzoek arbeidsontwikkeling Wsw*, 2010; en IWI, 2008, *Met begeleiding meer werk*.

147 Cijfers 2011, op basis van Research voor Beleid (Wsw) en Centraal Bureau voor de statistiek.

148 Zie TK 2012-2013, 29817 nr. 96, respectievelijk TK 2012-2013, 29817 nr. 86.

**Tabel 9.2: Succes- en faalfactoren van de werkgeversbenadering bij Sw-bedrijven**

Succesfactoren werkgeversbenadering	Faalfactoren werkgeversbenadering
Investeren in de werkgeversgerichte competenties en vaardigheden van de professionals	Beelden die bij werkgevers bestaan over mensen met een beperking en over de Verschillende intermediairs (sw-bedrijven, UWV, onbetrouwbare overheid).
Ondernemerschap	Onvoldoende kennis van de eigen klanten bij de toeleveranciers.
Investeren en deelnemen in werkgeversnetwerken.	Onvoldoende voorlichting over o.a. financiële compensatie van werkgevers. Werkgevers vinden regelgeving complex, weinig inzichtelijk en onberekenbaar.
Goede kwaliteit en match tussen de werkzaamheden en de kandidaten. De snelheid waarmee de match tot stand komt, is hierbij ook van belang	Onbekendheid met wajongers en sw-ers, waardoor werkgevers niet bereid zijn om mensen met een arbeidsbeperking een arbeidsplaats aan te bieden.
Het gebruik van profielen van kandidaten met daarin de specifieke kwaliteiten en aandachtspunten	Onvoldoende draagvlak onder het bestaande personeel; geen bekendheid met aangepast werk (jobcarving) en het anders inrichten van wervings- en selectieprocedures.
Een meer intensieve samenwerking van Wsw-bedrijven met werkpleinen, kan het werkgeversbereik kunnen vergroten. Dit varieert sterk per sw-bedrijf	Onvoldoende afstemming vooraf tussen werkgever en sw-bedrijf over werktempo, opleidingsniveau en noodzakelijke begeleiding van de sw'er; verschillend verwachtingspatroon.
Het inzetten van financiële prikkels (dit gebeurt in projecten in de pilots werken naar vermogen), bijvoorbeeld in de vorm van een startsubsidie aan de werkgever. Dit wordt als positief ervaren en vergroot de mogelijkheden om mensen met een arbeidsbeperking te plaatsen bij werkgevers	Onvoldoende vraaggerichte benadering; onderzoek wijst uit dat dienstverleners vaak aanbodgericht werken en vooral een beroep doen op de sociale verantwoordelijkheid van de werkgever. Het zakelijk belang van de werkgever wordt daarbij onvoldoende meegenomen.

succesfactoren voor een werkgeversbenadering bij de Sw-sector weergegeven, zoals dit uit diverse onderzoeken naar voren komt.<sup>149</sup>

De regionale variatie geldt niet alleen het aandeel van Wsw-ers dat begeleid werkt in een reguliere arbeidsplaats, maar ook voor de detacheringen. In Flevoland, waar het werkloosheidspercentage veel lager is dan het landelijke gemiddelde (resp. 3,7 en 5,4 procent), is 15 procent van de geïndiceerden gedetacheerd bij een reguliere werkgever terwijl dat percentage landelijk 25 procent is. De variatie tussen afzonderlijke sw-bedrijven die veel en heel weinig detacheren is nog veel groter. Zo heeft de Atlantgroep in Helmond 78 procent van haar mensen gedetacheerd, tegenover 11 procent bij de Amforggroep in Amersfoort.

## 9.4 Doelstelling 2: efficiëntere bedrijfsvoering van sw-bedrijven

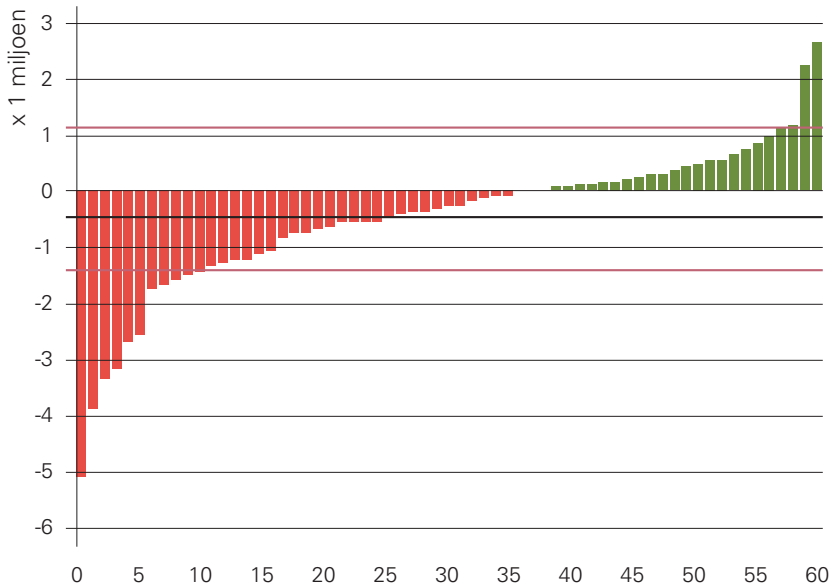
In 2011 hadden 94 sw-bedrijven in Nederland samen een exploitatieverlies van 135 miljoen euro.<sup>150</sup> De gemeentelijke bijdragen, die in 2010 nog 66 miljoen euro bedroegen, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. In 2008 maakte 62 procent van de bedrijven verlies (zie Figuur 9.1). De resultaten variëren ook in dit opzicht sterk per bedrijf: van 2,7 miljoen euro winst tot 5,1 miljoen verlies.<sup>151</sup> In de regel worden tekorten gedekt door een gemeentelijke bijdrage, verdiensten van het sw-bedrijf uit activiteiten voor andere groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt (kruissubsidiëring) en (eventueel) eigen vermogen van het sw-bedrijf.

149 Zie hiervoor de volgende studies: [Ernst en Young, Tweede rapportage monitoring en evaluatie pilots 2 en 3, 2011](#); [Regioplan, 3e tussenrapportage in het kader van de evaluatie en monitoring van de pilots werken naar vermogen, pilot 1, september 2011](#); [IWI, met begeleiding meer werk, 2008](#); [Regioplan, Meer werkplekken bij werkgevers. Literatuuronderzoek in het kader van de evaluatie en monitoring van de pilots 'Werken naar Vermogen', pilot 1, september 2010.](#)

150 Dit betreft een bewerking van Cedris brancheinformatie 2010.

151 SEO, Sector- en bedrijfsinformatie Sociale Werkgelegenheid en Arbeidsintegratie 2008

**Figuur 9.1: Spreiding bedrijfsresultaat Sw-bedrijven, geordend van verlies naar winst en exclusief vaste gemeentelijke bijdrage (mln euro)**



Bron: SEO, 2008

Afgelopen jaren hebben veel sw-bedrijven de omslag van productiebedrijf naar leerwerk- en arbeidsontwikkelbedrijf ingezet. Deze ontwikkeling kan op verschillende wijzen bijdragen aan een verhoging van de efficiëntie van sw-bedrijven:

- > *Van productiebedrijf naar mensontwikkelbedrijf:* om duurzaam een zo goed mogelijk exploitatieresultaat te behalen, zetten meer sw-bedrijven in op het doorzetten van de omslag van productie naar arbeidsontwikkeling. De verlieslijdende kapitaalintensieve productieactiviteiten met weinig potentie of toekomst worden daarbij afgebouwd of overgeheveld naar private partijen. Deze activiteiten zijn namelijk kwetsbaar voor technologische ontwikkeling en concurrentie van lagelonenlanden. Zij brengen hoge vaste kosten met zich mee (huisvesting, machines, installaties, productiemiddelen, werkleiding) en teruglopende opbrengsten, met een

negatief nettoresultaat tot gevolg. Zo worden verliezen genoemd van 14.000 tot zelfs 37.000 euro per Wsw-werknemer bij inpakafdelingen.

- > *Externe plaatsing*: door in te zetten op arbeidsontwikkeling en mensen te plaatsen bij reguliere werkgevers, snijdt het mes aan twee kanten. Zo geeft het eerder genoemde onderzoek van SEO een positief verband aan tussen het aantal extern geplaatsten en het bedrijfsresultaat. Sw-bedrijven houden gemiddeld 10.000 euro over op de huidige rijksbijdrage wanneer iemand begeleid gaat werken.
- > *Samenwerking met private partijen en gemeenten*: Sw-bedrijven die een succesvolle transitie doormaken, zetten steeds vaker in op samenwerking met private partijen en met de eigen gemeenten om werkplekken te werven, opdrachten voor de eigen productie en dienstverlening binnen te halen of deze juist af te stoten. Als onderdelen van het sw-bedrijf-gebouwen, machines, orderportefeuille, werknemers – in zijn geheel worden verkocht, levert dit niet alleen extra reguliere werkplekken op, maar ook veel minder ondernemersrisico. Is geen sprake van verkoop, maar maakt het private bedrijf gebruik van de werknemers en/of de productiecapaciteit van het sw-bedrijf, vanwege krapte op de arbeidsmarkt of de wens tot het vergroten van het marktaandeel, dan neemt het ondernemersrisico van het sw-bedrijf af. De marktpartij brengt namelijk een eigen klantenkring, specifieke kennis en commerciële slagkracht met zich mee, waarin het sw-bedrijf niet meer hoeft te investeren.
- > *Integrale aanpak*: de regie op de keten van jeugdzorg, onderwijs en arbeidsmarkt komt steeds meer in handen te liggen van gemeenten (zie ook Hoofdstuk 10). Er liggen daarom kansen voor een integrale aanpak. Onderdelen van de sociale werkvoorziening en de arbeidsmatige dagbesteding lijken in sterke mate op elkaar, en er zijn voorbeelden van samenwerking van deze sectoren in specifieke gemeenten. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid voor gemeenten om een integrale aanpak te ontwikkelen voor mensen die nu nog in verschillende regelingen zitten en verschillende rechten en mogelijkheden hebben.

Sw-bedrijven staan de komende tijd dus voor belangrijke strategische keuzes: Welk organisatiemodel kiest men? Moet het bedrijf verbreden of

juist specialiseren? Is het sw-bedrijf puur uitvoerder van de Wet sociale werkvoorziening, of een breder bedrijf voor re-integratie en participatie. Welke schaalgrootte levert het meeste op? Daarbij moeten de keuzemogelijkheden voor werknemers voor werk dat past bij hun persoonlijke karakteristieken, aard van de handicap en opleidingswensen in het oog worden gehouden.<sup>152</sup>

## 9.5 Doelstelling 3: versterken governance

Zoals eerder gesteld is een sterke governance structuur onontbeerlijk voor een effectieve en efficiënte inzet van de Wsw. IWI heeft daarom onderzocht wanneer daadwerkelijk sprake is van regievoering vanuit de gemeente. Dit is het geval als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- > De gemeente moet een visie hebben op de uitvoering van de Wsw.
- > De omvorming van sw-bedrijf naar een arbeidsontwikkelbedrijf moet een expliciete doelstelling zijn.
- > De gemeente moet het sw-bedrijf aansturen en faciliteren bij de uitvoering van arbeidsontwikkeling.<sup>153</sup>

Uit het onderzoek blijkt dat voor ruim een derde van de sw-bedrijven tenminste één van deze drie kenmerken van regievoering ontbreekt. De meeste gemeenten hebben wel beleid, maar een nadere concretisering, bijvoorbeeld gericht op sturing en verantwoording, ontbreekt.<sup>154</sup>

Het formuleren van een visie en het maken van fundamentele keuzes voor de toekomst blijkt niet eenvoudig onder andere vanwege tegenstrijdige rollen van de gemeente. Zo kan er een zekere spanning bestaan tussen de rol van eigenaar/aandeelhouder en die van opdrachtgever. De opdrachtgever probeert zakelijke afspraken te maken tegen een zo laag mogelijke prijs. De eigenaar/aandeelhouder profiteert echter van de marges die een sw-bedrijf maakt op de uitgevoerde opdrachten en zoekt dus naar een zo hoog mogelijke prijs. Een ander voorbeeld van spanning betreft de relatie

<sup>152</sup> KplusV, 2011, Inspelen op de wet werken naar vermogen, mei 2011.

<sup>153</sup> IWI, 2010, Onderzoek arbeidsontwikkeling Wsw, maart 2010.

<sup>154</sup> IWI, 2010, Wijziging Wsw 2008 resultaten implementatieonderzoek, maart 2010.

tussen netwerkpartner en toezichthouder. In netwerken werken partijen op voet van gelijkwaardigheid en in een sfeer van onderling vertrouwen met elkaar samen. Daarbij maken ze gebruik van elkaars specifieke competenties en vullen die in de ideale situatie aan. De toezichthouder heeft echter een veel meer hiërarchische relatie met de onder toezicht gestelde: controle en verantwoording zijn daarbij sleutelwoorden. Ook tussen de rol van bestuurder en beleidsmaker zit spanning. Een wethouder is primair gericht op het veiligstellen van het voortbestaan van het bedrijf. In zijn rol van beleidsmaker kan de wethouder andere prioriteiten stellen zoals het stimuleren van het ondernemerschap in zijn gemeenten. Opdrachten die bijvoorbeeld eerst aan het sw-bedrijf werden gegund kunnen dan aan startende ondernemers worden vergeven.

Op veel plaatsen is, onder andere vanwege de tegenstrijdige rollen van gemeenten, nu een complex en soms stroef samenwerkingsproces gaande, vooral waar het gaat om belangrijke strategische keuzes zoals doelgroepenbeleid of organisatiestructuren.

Goed bestuur is gebaat bij goed toezicht, met duidelijke verantwoordelijkheden voor de gemeenten en sw-bedrijven.<sup>155</sup> Er moet sprake zijn van een heldere scheiding tussen opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht. Dit kan bijvoorbeeld door het maken van een 'governancecode', waarin de scheiding van verantwoordelijkheden helder worden gemaakt.

Niet alleen bij gemeenten is sprake van tegenstrijdige rollen, ook voor Sw-bedrijven geldt dat het hybride organisaties zijn doordat ze afhankelijk zijn van drie domeinen: de markt, de overheid en de samenleving (zie Tabel 9.3). Naast de rijkssubsidie en de overheid als leverancier van Wsw'ers zijn sw-bedrijven voor aanvullende inkomsten en voor het plaatsen van sw-medewerkers afhankelijk van de markt. Bovendien heeft de sociale werkvoorziening maatschappelijk draagvlak nodig om haar bestaan te legitimeren. Ieder domein stelt zijn eigen eisen, wensen en verwachtingen ten aanzien van het resultaat van het sw-bedrijf, zoals Tabel 9.3 inzichtelijk maakt.

<sup>155</sup> Advies commissie toekomst en transitie sociale werkvoorziening, 2011, Goed benut goed bestuurd, september 2011



**Tabel 9.3: Sw-bedrijven als hybride organisaties**

	Privaat	Publiek	Non profit
Karakteristieken van het domein			
Domein	Markt	Staat	Samenleving
Belangrijkste principe bij coördinatie en allocatie	Competitie	Hiërarchie	Spontane solidariteit
Leidend ruilmiddel	Geld	Contract	Waardering
Kenmerken van de organisatie			
Activiteiten	Commercieel	Publieke taak	Sociale missie
Strategie en organisatie gebaseerd op	Marktkansen	Politieke doelen	Wensen/ behoeften samenleving
Richtlijn voor het management	Consumenten	Politiek lichaam	Samenleving
Waarde-oriëntatie en centrale waarden	Economische waarden: Ondernemerschap, innovatie, bereidheid om risico's te nemen	Publieke waarden Legitimiteit, gehoorzaamheid, loyaliteit, eergevoel, afwezigheid van winstbejag.	Sociale waarden; Solidariteit, vertrouwen, verantwoordelijkheid, waardigheid en gerechtigheid

Bron: Fenger et al., 2011.

Door zowel de (spanning tussen) de verschillende rollen van gemeenten en sw-bedrijf en de complexe wereld waarin beide partners moeten bewegen, is goede samenwerking tussen betrokken partijen moeilijk maar ook onontbeerlijk. Onderzoek naar het besturen van complexe netwerken onderstreept het belang van draagvlak, vertrouwen en openheid hierbij. Zowel gemeenten als de sw-sector zullen elkaars wereld moeten leren kennen, om zo te komen tot goede regie en innovatieve allianties voor een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering. De handreiking uitvoeringsmodaliteiten van de VNG en de activiteiten van Divosa en Cedris ten behoeve van een efficiëntere en effectievere sw-sector helpen hierbij. Volgens Fenger et al.

(2011) zijn er vijf verschillende ontwikkelrichtingen, met steeds weer een andere regievorm:

1. Integratie van sociale dienst en sw-bedrijf (bijvoorbeeld Orionis Walcheren)
2. Samenwerking tussen sw-bedrijf en zorgnetwerk (Paswerk, Wezo Zwolle)
3. Uitbesteden sw-taken en marktwerking (Atlant)
4. Concentratie van sw-bedrijf op de uitvoering van beschut werken (Soweco Almelo)
5. Samenwerking en opschaling van gemeentelijke sociale diensten (Meergroep regio IJmond).

## 9.6 Besluit

De sw-sector is volop in beweging. Er is een omslag gaande naar arbeidsontwikkelbedrijven. Dit vraagt om een andere werkwijze en om intensievere samenwerking met werkgevers en werkpleinen. Sw-bedrijven proberen daarbij een zakelijkere invulling te geven aan hun activiteiten en gemeenten staan voor de opdracht de governance helder en consistent vorm te geven.

### **Meer weten?**

Voor meer informatie over de huidige ontwikkelen in de sw kunnen met name de volgende rapporten behulpzaam zijn:

- > Advies commissie toekomst en transitie sociale werkvoorziening: goed benut, goed bestuurd, 15 september 2011
- > Meer informatie over de SW-branche: Cedris Branche-informatie 2012, oktober 2011
- > Sector- en bedrijfsinformatie Sociale Werkgelegenheid en Arbeidsintegratie 2008, SEO economisch onderzoek, oktober 2009
- > Over de pilots 'werken naar vermogen': Ernst en Young, Tweede rapportage monitoring en evaluatie pilots 2 en 3, 2011
- > Over de pilots 'werken naar vermogen': Regioplan, 3e tussenrapportage in het kader van de evaluatie en monitoring van de pilots werken naar vermogen, pilot 1, september 2011

- > Over begeleid werken buiten de SW en werkgeversbenadering: IWI, Met begeleiding meer werk, 2008

### **Over de auteur**

Jessica de Kam is senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij houdt zich onder andere bezig met de hervormingen in de SW-sector.





10

Samenhang in  
het lokale sociale  
domein:  
wat kan werken?

# 10

## Samenhang in het lokale sociale domein: wat kan werken?

**Marije van Dodeweerd**

### 10.1 Inleiding

De laatste jaren is er sprake van verdergaande decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenten op het terrein van werk en inkomen en zorg. Gemeenten staan daardoor voor de opgave om opnieuw vorm te geven aan de uitvoering van het beleid op de terreinen van werk, participatie, inkomen en zorg. De grotere verantwoordelijkheid die gemeenten voor deze beleidsterreinen krijgen, is gebaseerd op de gedachte dat gemeenten dichterbij de burger staan en beter maatwerk kunnen leveren door taken in samenhang te organiseren. Een huishouden dat nu nog te maken heeft met vele verschillende hulpverleners kan daardoor in de toekomst met minder professionals toe. Het idee is ook dat samenhang in de uitvoering de efficiëntie kan verhogen. Door bijvoorbeeld te investeren in een goed vrijwilligerswerkbeleid via de Wmo kunnen tegelijkertijd kansen voor bijstandsgerechtigden worden gecreëerd. In dit hoofdstuk staan we stil bij deze ontwikkelingen en de achterliggende veronderstellingen. We besteden aandacht aan:

- > De regelingen in het sociale domein die onder verantwoordelijkheid van gemeenten (gaan) vallen en het aantal mensen dat daar gebruik van maakt (Paragraaf 10.2)
- > De oplossingen en werkwijzen die gemeenten ontwikkelen om straks met de nieuwe verantwoordelijkheden en de bijbehorende bezuinigingen om te gaan (Paragraaf 10.3).

- > De beschikbare kennis over de oplossingsrichtingen van gemeenten (Paragraaf 10.4).

## 10.2 Meer verantwoordelijkheden voor gemeenten

### 10.2.1 Wetswijzigingen

Gemeenten krijgen een steeds grotere rol bij de uitvoering van sociaal beleid. Zo kregen gemeenten de afgelopen tien jaar de verantwoordelijkheid voor de Wet werk en bijstand (2004) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007). Daar komen door de ontwikkeling van de Participatiewet, de decentralisatie van onderdelen van de AWBZ en de decentralisatie van de Jeugdzorg nieuwe taken bij.

De gedachte achter deze decentralisatieoperaties is dat gemeenten op het sociale domein beter in staat zijn om de dienstverlening af te stemmen op de mogelijkheden en behoeften van burgers, omdat zij dichterbij de burger staan. Ook zouden gemeenten goedkoper kunnen werken omdat zij door de decentralisaties in staat zijn om opgeknipste stukjes hulpverlening weer integraal aan te bieden. Voor het kabinet vormt het credo "één gezin, één plan, één regisseur" dan ook het uitgangspunt voor de decentralisaties. Tegelijkertijd gaan alle decentralisaties gepaard met een forse bezuiniging. Met de invoering van de Participatiewet wil het kabinet 1,8 miljard structureel bezuinigen, de decentralisatie van de AWBZ moet structureel 1,7 miljard per jaar opleveren en de decentralisatie van de Jeugdzorg 450 miljoen (zie tevens onderstaande tabel).

**Tabel 10.1: Decentralisatie van wetgeving toegelicht**

Wet	Wat gaat er gebeuren?	Wat is de omvang van de doelgroep?
Participatiewet (2014)	Samenvoeging Wwb, Wsw en deel Wajong. Huidige Wajongers en Wsw'ers behouden rechten. De Wajongers die straks onder de Participatiewet vallen vormen een nieuwe doelgroep voor gemeenten. Bezuiniging: 1,8 miljard.	Doelgroep is optelsom huidige Wwb, Wsw en huidige instroom Wajong die in de toekomst onder de Participatiewet zou vallen. Eind 2011 bijvoorbeeld 442 duizend. Jaarlijks toenemend door aanwas 'Wajongers'. Trend: groei door economische crisis en beperking WW.
Decentralisatie AWBZ (2015)	Overheveling van extramurale zorg van de AWBZ naar de Wmo. Beperking aanspraak op begeleiding en verzorging. Bezuiniging: 1,7 miljard.	Aantal indicaties extramurale zorg eind 2011: 203 duizend. Trend: groei door vergrijzing en toename indicaties.
Decentralisatie Jeugdzorg (2015)	Alle onderdelen van de Jeugdzorg gaan naar gemeenten: provinciale Jeugdzorg, JeugdzorgPlus, jeugd-ggz, Jeugd LVG en jeugdbescherming en –reclassering. Bezuiniging: 450 miljoen.	Onduidelijk door mogelijke overlap tussen regelingen. Schatting 2009: maximaal 402 duizend jongeren. Trend: groei door toename indicaties.

Bron: Divosa, 2012b, Regeerakkoord 2012.

Al met al krijgen gemeenten meer verantwoordelijkheden en minder geld dan voorheen voor die taken beschikbaar was.

## 10.2.2 Overlap tussen regelingen

Belangrijk is de vraag hoeveel mensen van meerdere regelingen in het sociale domein gebruik maakt. Bijvoorbeeld het aantal mensen dat naast een uitkering ook gebruik maakt van AWBZ-zorg, Wmo-voorzieningen en/of Jeugd-



zorg. Deze informatie kan gemeenten helpen om de vorm en intensiteit van een integrale aanpak te bepalen.

Uit onderzoek blijkt dat er overlap is, maar de exacte omvang is onduidelijk. In de verkenning 'Bouwstenen voor het sociale domein' van Divosa zijn gemeentelijke onderzoeken over deze overlap vergeleken. Geen van deze onderzoeken geeft een compleet beeld van de overlap. Wel is er een aantal voorzichtige conclusies te trekken. Zo hangt de overlap onder meer af van het beleid van een gemeente en het type mensen dat in een gemeente woont. Een gemeente met een ruimhartig minimabeleid, heeft bijvoorbeeld meer gebruik en overlap. En een gemeente met een zwakke sociale structuur, heeft meer mensen binnen de gemeentegrenzen die ondersteuning nodig hebben en meer overlap.

Van alle relevante regelingen is de overlap tussen de Wmo en de AWBZ is het grootst. Hier gaat het dus vooral om zorg. Maar er is ook overlap tussen allerlei verschillende uitkeringsregelingen en de Wmo. Wie een laag inkomen heeft, doet dus vaker een beroep op de Wmo en andersom. Binnen de Wwb gaat het dan vooral om de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De overlap tussen de schuldhulpverlening en alle andere regelingen blijkt ook heel groot te zijn. Inkomen speelt dus een grote rol.

Diverse onderzoeken bevestigen het beeld dat het gebruik van meerdere voorzieningen samenhangt met een laag inkomen, maar tegelijkertijd ook met gezondheidsproblemen, psychische problemen, een slechte taalbeheersing en/of een verstandelijke beperking. Uit een analyse van de gemeente Veenendaal blijkt bijvoorbeeld dat de overlap van voorzieningen zich concentreert bij drie groepen:<sup>156</sup>

1. Ouderen en mensen met een lichamelijke beperking: overlap Wmo en AWBZ
2. Werklozen en mensen met psychische/sociale problematiek: overlap Wwb (straks Participatiewet) en Wmo

<sup>156</sup> Divosa, 2012, *Bouwstenen voor het sociale domein. Kennis voor de verknoping van zorg, participatie en werk*. pp. 18-32. Panteia, 2012, *Voorzieningengebruik in Veenendaal. Een verkenning van de overlap en samenhang in gebruik*.

3. Personen met een verstandelijke beperking en gezinnen: overlap Jeugdzorg en AWBZ.<sup>157</sup>

De eerste twee groepen zijn ongeveer even groot. De derde groep is relatief klein.

## 10.3 Nieuw beleid door gemeenten: twee strategieën

Gemeenten zijn al bezig met het nadenken over en het ontwikkelen van beleid om de decentralisaties zo efficiënt mogelijk vorm te kunnen geven. Zij bouwen daarbij voort op de ervaringen die zij de afgelopen jaren hebben opgedaan binnen de Wwb en de Wmo. Er zijn twee manieren waarop gemeenten de kosten laag willen houden en de kwaliteit zoveel mogelijk willen ontzien. Ten eerste willen zij het beroep op ondersteuning zoveel mogelijk voorkomen of uitstellen door ondersteuning op maat aan te bieden. Ten tweede willen zij efficiënter werken.<sup>158</sup> Om met het eerste te beginnen: gemeenten proberen beter en goedkoper te werken door mensen de benodigde ondersteuning op maat aan te bieden. Wie het niet zonder professionele ondersteuning redt, blijft die krijgen, maar die ondersteuning wordt er meer op gericht dat iemand waar mogelijk zelf de eigen problemen oplost. Deze denkwijze kan verbeeld worden in een piramide, zie hiervoor Figuur 10.1. De basis van de piramide, de nulde lijn, is de eigen kracht of zogenoemde 'samenkracht' van burgers waarbij de gemeente een faciliterende rol heeft. Hier lossen mensen hun eigen problemen op met hulp van hun netwerk en goede collectieve voorzieningen. Gemeenten willen deze nulde lijn versterken, omdat deze ondersteuning preventief werkt en ondersteuningsvragen kan voorkomen of uitstellen. Pas wanneer iemand het niet op eigen kracht redt, is er ondersteuning van de overheid. Gemeenten hopen het gros van de mensen te kunnen helpen met lichte ondersteuning op de nulde en eerste

157 De derde groep heeft waarschijnlijk ook overlap met de Wajong (en in de toekomst de Participatiewet). Wajong-gegevens waren echter niet beschikbaar voor het onderzoek.

158 Gemeenten twijfelen of de financiële kaders voor de decentralisaties toereikend zijn voor de uitvoerbaarheid van de te decentraliseren taken. De VNG heeft in februari 2013 daarom besloten hier onderzoek naar te laten verrichten.

lijn.<sup>159</sup> De eerste lijn komt neer op lichte zorg en is te vergelijken met een 'socialehuisarts'. Een kleiner deel van de mensen heeft specialistische zorg nodig, op de tweede lijn. Denk bijvoorbeeld aan ouderen die zo lang mogelijk thuis willen blijven wonen of mensen met een verstandelijke of lichamelijke beperking.<sup>160</sup> Er blijft altijd ondersteuning beschikbaar, maar als het systeem werkt, zoals gemeenten willen, dan zijn er in totaal minder mensen die hier een beroep op hoeven doen.

**Figuur 10.1: Oplossingsrichtingen gemeenten**



159 Divosa, 2012, Bouwstenen voor het sociale domein. Kennis voor de verknoping van zorg, participatie en werk (zie tevens Hoofdstuk 3).

160 60% van de Wajongers die in de toekomst overgaat naar de Participatiewet, blijkt bijvoorbeeld ondersteuning nodig te hebben om regulier te kunnen werken, zo blijkt uit de UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2012.

Kort samengevat komt meer maatwerk en het voorkomen van een beroep op regelingen neer op het volgende:

- > *Nadruk op eigen kracht*: het aanspreken van het oplossingsvermogen van de burger en zijn netwerk dat een beroep op professionele ondersteuning kan uitstellen of voorkomen.
- > *Preventie*: het ontwikkelen van goede en toegankelijke collectieve voorzieningen op de 0e lijn en de 1e lijn die een beroep op duurdere sociale (en medische) zorg kunnen uitstellen of voorkomen.
- > *Ontzorgen en normaliseren*: belemmeringen en tegenslag niet onnodig problematiseren en daar meteen een bak geld en/of specialisten tegenaan gooien.

De achterliggende gedachte achter efficiënter werken is dat de verkokering in het sociale domein een versnipperd ondersteuningsaanbod heeft opgeleverd. Door de ondersteuning op de terreinen van welzijn, zorg en participatie meer te stroomlijnen door processen beter in te richten en meer focus te brengen in de doelstellingen kan de efficiëntie wellicht verbeterd worden. Bijvoorbeeld door: integraal te werken, versnippering en verspilling tegen te gaan en door de doelstellingen en opdrachten van verschillende beleidsterreinen met elkaar te verbinden. Dat laatste kan bijvoorbeeld door Wwb'ers in te zetten binnen Wmo-activiteiten.

Samengevat:

- > *Integraal werken*: 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur.
- > *Leaner werken*: versnippering en verspilling voorkomen en goedkoper (leaner) werken stimuleren.
- > *Verknopen Wmo en Wwb*: Wwb'ers zetten zich in voor Wmo-doelstellingen en binnen Wmo-activiteiten zoeken zij kansen voor Wwb'ers.

## 10.4 Kennis: de stand van zaken

Door de nieuwe verantwoordelijkheden zien gemeenten zich gesteld voor diverse ontwikkelvragen. We brengen in deze paragraaf de beschikbare kennis hierover in kaart door achtereenvolgens in te gaan op kennis over de zelfredzaamheid van burgers, over preventie, ontzorgen en normaliseren, integraal werken, het 'leaner' werken en tot slot kennis over het verknopen van de Wmo en Wwb.

### 10.4.1 Kennis over eigen kracht

Het aanspreken van burgers op hun eigen kracht is volgens praktijkonderzoek bij gemeenten een goede methode om iemand met een hulpvraag op het terrein van sociale zorg en welzijn te ondersteunen. 'Empowerment' staat hierbij voorop. Daar waar iemand geen eigen kracht heeft, blijft professionele ondersteuning noodzakelijk, maar die het liefst zo kort mogelijk. Dat kan door de professionele ondersteuning te richten op het ontwikkelen van zelfredzaamheid, het focussen op wat iemand wel zelf kan en dat uitbouwen, en het aanspreken (of opbouwen) van het sociale netwerk van een persoon.<sup>161</sup> Een beproefde methode om mensen met sociale problemen zelfredzamer te maken is de zogenoemde 'Eigen Kracht Conferentie'. Iemand die ondersteuning nodig heeft gaat samen met vrienden, familie en kennissen een plan maken, ondersteund door een onafhankelijke Eigen Kracht-coördinator die het proces begeleidt (en zich niet met de inhoud van de oplossingen bemoeit). Uit verschillende onderzoeken in Nederland blijkt dat de conferenties effectief zijn: de kosten zijn relatief laag, burgers (cliënten) tevreden en vrijwel altijd blijkt de kwaliteit van het plan dat families maken goed, zowel volgens families als professionals. De conferenties bevorderen de sociale cohesie, verbeteren de situatie in een huishouden, activeren

161 Uit de eerste ervaringen met sociale wijkteams blijkt dat sommige mensen die veel ondersteuning krijgen tot passieve consumenten van zorg zijn geworden. Stapje voor stapje blijken ze toch meer te kunnen en willen dan ooit gedacht, juist doordat ze consequent anders benaderd worden. Zie bijvoorbeeld: TSS-magazine, 2011, mei, p.16: "Ze is zo gewend om te claimen" en StadeAdvies, 2012, Twee praktijken vergeleken. Wat kun je nu eigenlijk voor ons betekenen?

vrienden en bekenden en leiden tot een afname van de zorgconsumptie en dus een kostenbesparing.<sup>162</sup>

## 10.4.2 Kennis over preventie

Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten het beroep op zwaardere zorg willen voorkomen. Op de 1e lijn bestaat de preventie uit het instellen van sociale wijkteams. De professionals in deze teams zijn te vergelijken met een huisarts. Doordat sociale wijkteams in de buurt aanwezig zijn, zullen problemen minder snel escaleren, zo is de gedachte. Bovendien kunnen bewoners met eenvoudige vragen bij professionals terecht en worden eenvoudige zaken zo op een eenvoudige manier opgelost. Steeds meer gemeenten experimenteren met sociale wijkteams.

Er zijn aanwijzingen dat sociale wijkteams succesvol kunnen zijn. Een daarvan betreft onderzoek in de pioniergemeente Leeuwarden. Het frontlijnteam in de wijk Heechterp-Schieringen heeft in vier jaar tijd een positief maatschappelijk saldo opgeleverd van ruim 2 miljoen euro. De maatschappelijke winst is ruim 60%. Dat wil zeggen dat iedere geïnvesteerde euro 1,60 oplevert. De grootste financiële winst is gelegen in het voorkomen van escalaties – en dus dure interventies – en het overbodig maken van de inzet van andere hulpverleners. Dit blijkt uit een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Vier succesfactoren blijken van belang: het frontlijnteam moet voldoende capaciteit hebben, op huisbezoek kunnen gaan, voldoende tijd hebben per casus en generalistisch kunnen werken. Dit laatste element leidt tot grotere effectiviteit in het oplossen van problemen in huishoudens.<sup>163</sup>

## 10.4.3 Kennis over ontzorgen en normaliseren

Ontzorgen en normaliseren betekent dat belemmeringen en tegenslag niet onnodig geproblematiseerd worden. Deze aanpak vertaalt zich bijvoorbeeld

<sup>162</sup> Eigen Kracht Centrale, 2012, Opbrengst eigen kracht conferenties: opbrengst en baten.

<sup>163</sup> LPBL, 2012, Frontlijnteam Heechterp-Schieringen.

in het neerzetten van een lichte zorginfrastructuur (sociale wijkteams) waar eenvoudige problemen eenvoudig worden opgelost (zie ook sectie 2.3.2). Een andere methode is bijvoorbeeld het project De Kanteling, waarbij de “vraag achter de vraag” centraal staat. Dit betekent dat professionals niet bij elke ondersteuningsvraag een gemeentelijk zorgaanbod doen, maar in gesprek gaan met de burger over de ondersteuningsvraag om gezamenlijk en gebruik makend van de eigen kracht op zoek te gaan naar een geschikte oplossing. Als een gemeente De Kanteling succesvol invoert, zijn er besparingen te realiseren, zo blijkt uit een analyse van de VNG.<sup>164</sup>

#### 10.4.4 Kennis over integraal werken

“Eén gezin, één plan, één regisseur”, is het credo van het kabinet en veel gemeenten. Uit onderzoek blijkt dit beginsel ook in de praktijk effectief te zijn. Juist bij mensen met problemen op meerdere leefgebieden is het van belang om problemen zoveel mogelijk in samenhang aan te pakken. Dat begint met een integrale diagnose. De diagnose zelf én de dienstverlening worden daar beter van. Op de eerste lijn, kunnen mensen geholpen worden door sociale wijkteams. Op de tweede lijn kunnen professionals zowel bij de diagnose als bij de aanpak van de problematiek samenwerken in multidisciplinaire teams. Door activering daarin een centrale plek te geven, komt er één lijn en één doel in de behandeling. Bij een minder intensieve vorm van samenwerken is het belangrijk een regiehouder aan te wijzen. Dat is degene die als contactpersoon naar de klant fungeert, het overzicht houdt en verantwoordelijk is voor het geheel. Het multidisciplinaire team of de regisseur moeten beslissingsbevoegd zijn en zorgen voor een heldere taakverdeling met andere betrokken professionals en organisaties. Het is ook essentieel dat samenwerkende professionals makkelijk informatie kunnen uitwisselen. Niet alleen over de mensen die ze helpen, maar ook over de sociale kaart van de omgeving van hun klant. Dat kan in persoonlijk overleg, via een ICT-voorziening, of beiden.

164 VNG, 2010, De Kanteling financieel. Kosten en baten van een nieuwe aanpak in de Wmo, pp.8-9.

## 10.4.5 Kennis over 'leaner' werken

Gemeenten hopen kosten te besparen door versnippering van de dienstverlening tegen te gaan. Op dit vlak zijn er veel ideeën. Gemeenten willen het collectieve vervoer stroomlijnen, zoeken naar de verbinding tussen de arbeidsmatige dagbesteding en de sociale werkvoorziening of naar de mogelijkheden om te besparen op individuele voorzieningen. Denk aan het hergebruik van scootmobielen of de inzet op scootmobielpools.

Leaner werken behoort tot een managementfilosofie waar veel aandacht is voor processen, kosten en baten. Hoewel er nog weinig gemeentelijke voorbeelden zijn van het leaner werken in het lokale sociale domein, kunnen gemeenten bestaande methodes en technieken gebruiken om op zoek te gaan naar doelmatiger processen.

## 10.4.6 Kennis over verknopen Wmo en Wwb

Het idee om tot verknoping van de Wmo en de Wwb te komen is niet nieuw. Al meerdere jaren hebben gemeenten projecten lopen waarin Wwb'ers bijvoorbeeld als vrijwilliger worden ingezet voor klus- en boodschappendiensten of leefbaarheidsprojecten in de buurt. Ook zien gemeenten binnen zorg- en welzijnsorganisaties mogelijkheden voor hun bijstandsklanten om werkervaring op te doen of een baan te vinden.

Tot nu toe komt de verbinding tussen de Wmo en de Wwb nog maar moeizaam van de grond. Uit de Divosa-monitor 2011 deel 2 blijkt dat 70% van de sociale diensten Wwb'ers wil inzetten voor lokaal welzijnswerk, maar slechts 30 tot 40% doet dat ook echt; en vaak niet eens structureel. Nog minder gemeenten zoeken binnen het lokale Wmo-beleid naar participatie- of re-integratiemogelijkheden voor hun Wwb-klanten (maximaal 40%). Het aantal mensen dat hiermee geholpen is, blijft bovendien klein: maximaal 4% van het gemeentelijk bijstandsbestand. En dat terwijl ruim 40% van de bijstandsgerechtigden op de onderste twee treden van de participatieladder staat en gebaat zou zijn bij activering.



Hoe komt dat? Gemeenten die al wel projecten op het grensvlak van Wwb en Wmo uitvoeren zijn daar positief over. Ze vinden het integrale beleid klantvriendelijker en effectiever en melden dat het leidt tot kostenbesparing. De voordelen zijn helder, maar de praktijk is weerbarstig. Niet alle Wwb'ers zijn zomaar inzetbaar voor vrijwilligerswerk. Begeleiding blijft nodig vanwege belemmeringen op psychisch, sociaal of medisch vlak. En ook op institutioneel niveau zijn er struikelblokken. Schotten in de financiering staan wat dat betreft op één. Maar het ontbreken van een integrale beleidsvisie en verkokering binnen de gemeente blijven ook een groot probleem.<sup>165</sup>

## 10.5 Conclusie

Gemeenten staan onder hoge druk om de taken die ze erbij krijgen beter en goedkoper uit te voeren. De vraag is of dat gaat lukken. Gemeenten hebben veel ideeën voor het realiseren van besparingen, maar de bewijsvoering is nog beperkt. De kansen liggen daarbij vooral op twee vlakken. Ten eerste meer inzet op preventie en eigen kracht en zo de vraag naar ondersteuning uitstellen of voorkomen. Ten tweede is dat efficiënter werken. Gemeenten staan dicht bij de burger en zien mogelijkheden de sterk verkokerde beleidsterreinen weer met elkaar te verknopen en integrale dienstverlening aan te bieden. Ook dat kan tot kostenbesparingen leiden, bijvoorbeeld door het terugdringen van het aantal hulpverleners per gezin.

### Meer weten?

- > Zie de Divosa-verkenning 'Bouwstenen voor het sociale domein' voor achtergronden bij dit hoofdstuk.
- > Een actueel overzicht van interessante gemeentelijke voorbeelden, visiestukken, handreikingen en onderzoeken op dit onderwerp is te vinden op de website van Divosa, in het dossier 'Samenhang 3 decentralisaties': [www.divosa.nl/dossiers](http://www.divosa.nl/dossiers)

<sup>165</sup> Divosa, 2011, Divosa-monitor 2011 deel 2. Maximaal vermogen: over win-winsituaties in gemeentelijk participatiebeleid. Zie pagina's 9-10.

### **Over de auteur**

Marije van Dodeweerd werkt bij Divosa, de Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen. Divosa is dé organisatie voor sociale diensten in Nederland. Dit artikel is grotendeels gebaseerd op de Divosa-verkenning "Bouwstenen voor het sociale domein".<sup>166</sup>

Zie [www.divosa.nl](http://www.divosa.nl).



Gemeente Rotterdam



Gemeente Amsterdam



Centraal Bureau voor de Statistiek



werken aan perspectief



voor het leven  
Sociale Verzekeringsbank



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid



Inspectie SZW  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

## **Colofon**

Uitgave van het Kennisplatform Werk en Inkomen (KWI).

April 2013

Delen van deze tekst mogen aangehaald worden mits de bron en de auteurs volledig vermeld worden

De bundel is tevens online beschikbaar: [www.onderzoekwerkeninkomen.nl](http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl)

*Aan deze uitgave werkten mee:*

Hanneke Bakker, Katinka van Brakel, Marije van Dodeweerd, Peter van Eekert, Tjeerd Hulsman, Jessica de Kam, Pierre Koning, Marjolein Paantjens, Jolanda van Rijssen, Wouter Roorda, Leo Schrijver, Margreet Stoutjesdijk, Romke van der Veen en Els Vogels

*Met dank aan de leden van het KWI:*

UWV, Inspectie SZW, Ministerie van SZW, SVB, Divosa, CBS en de gemeenten Amersfoort, Amsterdam en Rotterdam

*Redactie:*

Pierre Koning, Marjolein Paantjens, Cor Vaal, Romke van der Veen

*Vormgeving:*

Marion Klerken, YON-Vormgeefwerk





Er komt veel op gemeenten af. Dit vraagt om een nieuwe invulling van het lokale beleid, waarbij de focus ligt op mensen en niet op regelingen. We moeten investeren in participeren. Het gaat daarbij niet alleen om klanten met een uitkering. Investeren in participeren is ook investeren in de arbeidsmarkt, in samenwerking, en in werkgevers. Dat is een lastige klus waar de juiste kennis en instrumenten voor nodig zijn. Je moet verstand hebben van al die verschillende terreinen om dit te realiseren. Er is al veel bruikbare kennis ontwikkeld. Vaak blijven inzichten echter nog impliciet. Het KWI heeft daarom de bruikbare inzichten uit onderzoek expliciet gemaakt. KWI bracht deze kennis op verschillende relevante thema's voor de uitvoering van werk en inkomen, systematisch bij elkaar. Je kunt het beschouwen als de stand van zaken van de wetenschappelijke kennis, vertaald in bruikbare handvatten. Laat je inspireren door de kennis die er is!