

## 4. Inclusieve Innovatie in de Regio

---

Roland Blonk (TNO)

### 4.1 Inleiding

Dit essay gaat over de uitvoeringspraktijk, de praktijk van alle dag in de uitvoering van regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Het zijn regelingen en wetgeving die twee kanten kennen, enerzijds de kant van inkomensvoorziening (rechtmatigheid) en anderzijds de kant van begeleiding naar werk (doelmatigheid). In dit essay willen we vooral stilstaan bij de kant van de doelmatigheid, bij de begeleiding van mensen naar werk en hoe die er idealiter in 2025 uit zou kunnen zien. Dit gegeven de huidige situatie en de trends die zichtbaar zijn en omdat doelmatigheid in de afgelopen twee decennia meer en meer onder de aandacht is gekomen.<sup>1</sup> Het is ook de kant waar gemeenten vooralsnog de meeste moeite mee lijken te hebben om dit vorm te geven.<sup>2</sup> Dit wordt voor een deel veroorzaakt doordat gemeenten traditioneel vooral ervaring hebben met en zich richten op de rechtmatigheid, op het verstrekken en controleren van uitkeringen. Voor een ander deel wordt dit veroorzaakt doordat de kennisontwikkeling over het begeleiden van mensen naar werk is achter gebleven.<sup>3</sup> Daarnaast lijkt het erop dat de kennis die er is, onvoldoende wordt benut.<sup>4</sup> De kwaliteit van het handelen van de uitvoeringspraktijk heeft daarom nog niet het gewenste niveau<sup>5</sup> en is onvoldoende duidelijk wat effectieve interventies zijn om het vakmanschap van de klantmanagers te verbeteren.<sup>6</sup>

De effectiviteit van re-integratie is al jaren een onderwerp van discussie<sup>7</sup> en er zijn meerdere kritische rapporten verschenen in de afgelopen jaren.<sup>8</sup> De vraag is dan ook hoe het kan, dat, ondanks het belang van dit onderwerp, de kennisontwikkeling en de implementatie zo is achtergebleven en dat gemeenten zo lijken te worstelen met effectief begeleiden naar werk, inclusief het inkopen van effectieve re-integratiediensten. Eén van de oorzaken is dat veel van het onderzoek naar effectiviteit van re-integratie nauwelijks een handelingsperspectief biedt voor de professional.<sup>9</sup> Het merendeel van het onderzoek is niet ingericht ten behoeve van de uitvoering, maar vooral opgezet vanuit een beleids- en/of kosteneffectiviteitsvraag. Dergelijk onderzoek gericht op algemene beleidsmaatregelen vertaalt zich moeilijk naar het individuele niveau van begeleiding, waarin de professional in een individueel geval verschillende aspecten moet wegen in een begeleidingsplan.<sup>10</sup> Onderzoek van Heyma en Van der Werff<sup>11</sup> biedt daarentegen wel interessante handvatten voor de uitvoeringspraktijk. Uit analyses op data van UWV die zij uitvoerden blijkt namelijk dat begeleidingsgesprekken in combinatie met digitale dienstverlening effectiever is dan alleen digitale dienstverlening. Dat is winst om te weten. Een vervolgstap die gezet moet worden is onderzoek naar *hoe* die gesprekken moeten worden gevoerd, met *welke inhoud, frequentie* en *wat bij wie*.

Recente overzichtsstudies naar de effectiviteit van re-integratie (Active Labour Market Policy; ALMP<sup>12</sup>) laten zien dat er een, weliswaar klein, significant positief effect is van re-integratieactiviteiten maar vooral dat dat kleine effect een heteroog effect is. Dit

heterogene effect betekent dat er variatie is in effectiviteit *tussen* type re-integratie en doelgroepen en *binnen* type re-integratie en doelgroepen. Deze variatie betekent dat het uitmaakt wat er gebeurt bij de begeleiding en waarom. Daarom is het belangrijk om dieper te kijken naar de werkzame onderdelen van re-integratietrajecten en de invloed van de context daarop.<sup>13</sup> Het betekent dat de *kwaliteit van handelen* in de uitvoering het verschil kan maken en dat de mate waarin dit handelen *evidence based* is de kwaliteit bepaalt. Het is juist die kennisontwikkeling ten behoeve van de professional, over het wat en waarom, die is achtergebleven, zowel wat betreft de begeleiding van de werkzoekende als wat betreft het betrekken van werkgevers bij innovaties voor een inclusieve samenleving.

## 4.2 De huidige uitvoeringspraktijk

### 4.2.1 Evidence voor en in praktijk

Een eerste stap die gemaakt is, is de recente start van een groot longitudinaal onderzoeksprogramma voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.<sup>14</sup> Dit programma biedt een prachtige kans de komende jaren het *evidence based* handelen in de uitvoeringspraktijk te versterken. Voor de opzet van dit onderzoeksprogramma is een quickscan van de wetenschappelijke literatuur uitgevoerd.<sup>15</sup> Deze *quickscan* is, zoals het woord het zegt, een globaal overzicht van de stand van de kennis, een schets van het beeld dat zich opdringt als de wetenschappelijke literatuur op dit terrein van onderkant arbeidsmarkt en re-integratie (publiek en privaat) wordt beschouwd. Bij dit overzicht is gebruik gemaakt van het model van Wanberg et al.<sup>16</sup> Dit is een algemeen model dat bestaat uit zeven factoren die het succes in het vinden van werk beïnvloeden. Deze betreffen zowel individuele als arbeidsmarktfactoren. Het is een veel gebruikt model, ook bijvoorbeeld door het UWV bij de ontwikkeling van de Werkverkenner.<sup>17</sup>

Vijf van de factoren die Wanberg onderscheidt zijn gerelateerd aan het individu:

- 1) human capital: opleiding, vaardigheden, ervaring;
- 2) social capital: netwerk, sociale vaardigheden;
- 3) belemmeringen: fysiek, mentaal, sociaal, praktisch;
- 4) ervaren economische noodzaak;
- 5) werkzoekgedrag: intensiteit, kwaliteit en focus.

Twee factoren die gericht zijn op de vraagkant van de arbeidsmarkt, op de werkgever:

- 6) Discriminatie: achterstelling van bepaalde groepen werknemers;
- 7) Vraagversterking Arbeidsmarkt: vraag van werkgevers naar arbeidskrachten.

Het zijn zeven factoren die het succes van iemand in het vinden van werk beïnvloeden. Het is essentieel dat niet alleen individuele maar ook arbeidsmarkt factoren in het model zitten. Afstand tot de arbeidsmarkt is dus niet alleen een individueel kenmerk. Dit model is daarom heel geschikt om interventies of onderdelen van interventies te ordenen, namelijk op welke factoren de interventie, of het traject, is gericht. Zo is bijvoorbeeld scholing of een werkervaringsplaats een interventie die geschaard kan worden onder *human capital*. Het invoeren van een wachtperiode bij de aanvraag van een uitkering is het verhogen van de *ervaren economische noodzaak* een baan te bemachtigen. Terwijl

een sollicitatietraining valt onder de factor *werk zoekgedrag* en loonkostensubsidie onder *vraagversterking arbeidsmarkt*. Zo kunnen re-integratietrajecten beschouwd worden als een opeenvolging of combinatie van interventies die op een of meer factoren betrekking hebben. Een voorbeeld hiervan is een tijdelijke loonkostensubsidie in de vorm van een startbaan<sup>18</sup> die wordt vooraf gegaan door een sollicitatietraining.

Vanuit dit model hebben we de *quickscan* van de literatuur opgezet. Zo is er eerst gekeken naar het overall effect van re-integratieactiviteiten. Zoals hiervoor is aangegeven is er een klein maar heterogeen overall effect. Daarnaast is per factor uit het model van Wanberg in de literatuur gezocht naar interventies en de eventuele effectiviteit daarvan. Als we de literatuur op die manier beschouwen dan is het eerste dat opvalt, dat op slechts twee van de zeven factoren overzichtsstudies van interventies zijn gevonden, namelijk op *werkzoekgedrag* en op *belemmeringen*. Op *werk zoekgedrag* is recent een meta-analyse verschenen<sup>19</sup> die helder en duidelijk aangeeft waar sollicitatietrainingen uit moeten bestaan om effectief te zijn. Ook op *belemmeringen* is dit overzicht er, maar dan vooral ten aanzien van de inzet van mensen met belemmeringen van ernstige psychische aard. Interventies gebaseerd op het principe *first place then train* zijn effectief in het duurzaam plaatsen van mensen met deze beperkingen op de arbeidsmarkt.<sup>20</sup> Als er op slechts twee factoren uit het model van Wanberg voldoende kwalitatief goede studies zijn gedaan om zinvol een overzichtsstudie uit te kunnen voeren, dan is de conclusie gerechtvaardigd dat het kennisniveau veel te wensen over laat.

Ten tweede is opvallend dat op drie factoren geen of nauwelijks interventies werden gevonden in de literatuur. Zo konden we op de factor *discriminatie* geen systematisch beschreven interventies ontdekken, die op het niveau van gemeentelijke uitvoeringspraktijk uitgevoerd zouden kunnen worden. Dit is een opmerkelijk gegeven omdat bekend is dat er discriminatie op de arbeidsmarkt plaatsvindt. Discriminatie vindt plaats op grond van etniciteit, van geslacht, van leeftijd en op basis van het hebben van beperkingen of handicaps. Blijkbaar is er een grote handelingsverlegenheid bij gemeenten om daarop te acteren en te handhaven richting werkgevers. Ook op het terrein van *social capital* werden geen geëvalueerde interventies gevonden. Ook dat is een opmerkelijk gegeven omdat 50% van de mensen die een baan zoekt en vindt, die vindt via zijn of haar sociale netwerk.<sup>21</sup> Wel is 'netwerken' vaak een onderdeel van sollicitatietrainingen, zijn er trainingen in het gebruik van social media zoals LinkedIn. Maar gezien het belang van netwerken verwachtten we meer innovaties op dat terrein te vinden. Tenslotte, op het terrein van *vraagversterking* zijn, behalve loonkostensubsidies, nauwelijks geëvalueerde interventies die een handelingsperspectief bieden voor de professional in de uitvoering. De in het veld veel gebezigde term *werkgeversbenadering*, dat verwijst naar methoden om werkgevers te betrekken bij het vraagstuk van inclusiviteit, kent weinig wetenschappelijke onderbouwing. Voor de twee overige factoren *human capital* en *economische noodzaak* werden deels tegenstrijdige resultaten gevonden wat conclusies voor de uitvoeringspraktijk zeker niet vergemakkelijkt.

#### **4.2.2 Het individu aan de onderkant van de arbeidsmarkt**

Het derde aspect in de *quickscan* is de grote diversiteit aan mensen in de onderkant van de arbeidsmarkt. Want hoewel 'onderkant van de arbeidsmarkt' een term is waar iedereen wel een beeld bij heeft, wordt het in verschillende contexten anders gedefinieerd. Namelijk, formeel gezien, is het een economische term die verwijst naar een fictieve markt waarop arbeidsvermogen wordt verhandeld, waar werknemers hun arbeidsvermogen aanbieden, werkgevers arbeidsvermogen kunnen vinden en waar een prijs wordt vastgesteld voor dat arbeidsvermogen. Maar veel vaker wordt de term 'onderkant van de arbeidsmarkt' gebruikt om een groep mensen aan te duiden. Een groep mensen met een gering of beperkt arbeidsvermogen die daardoor kwetsbaar is op de arbeidsmarkt in de zin dat hun arbeidsvermogen niet, niet meer, of beperkt wordt ingezet.<sup>22</sup> Het geringe of beperkte arbeidsvermogen verwijst naar een aantal individuele kenmerken: vaker laagopgeleid, een hoger risico op werkloosheid of perioden van werkloosheid, veelal werkervaring in uitvoerend laaggekwalificeerd werk, vaak fysiek en routinematig werk, vaker ongezond, vaker een ongezonde leefstijl, vaker met mentale, verstandelijke of fysieke beperkingen, een hoger risico op arbeidsongeschiktheid, vaker of oudere leeftijd of jongere leeftijd, vaker allochtoon, vaker gescheiden, vaker met schulden, vaker in armoede. Maar zoals hiervoor is aangegeven, het zijn niet alleen kenmerken van het individu, het zijn ook aspecten van de arbeidsmarkt, van het inclusief (of exclusief?) gedrag dat werkgevers laten zien en uiteraard de beschikbaarheid van werk, die bepalen wat onderkant van de arbeidsmarkt is.

Het is een palet van eigenschappen en kenmerken, die elkaar soms ook versterken en waar mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt er veelal meer dan één van hebben (zie de hoofdstukken 5 en 2). Bijvoorbeeld werkloos én gescheiden én laagopgeleid, of, een slechte gezondheid én een onzekere baan. Het zijn kenmerken die passen binnen de factoren van het Wanberg model. Het zijn ook deze kenmerken die *afstand tot de arbeidsmarkt* definiëren. Afstand wordt 'bepaald' door het aantal, de ernst en de combinatie van de individuele factoren en de arbeidsmarkt factoren.

Maar er is nog geen eenduidige en algemeen geaccepteerde en gehanteerde methode om afstand tot de arbeidsmarkt vast te stellen. Het sluit aan bij de constatering in het onderzoek van Regioplan<sup>23</sup> dat het merendeel van de gemeenten geen gevalideerd diagnostisch systeem gebruikt. In een dergelijk systeem worden de verschillende aspecten die de afstand tot de arbeidsmarkt bepalen gewogen en geeft richting aan de professional hoe het re-integratietraject in te richten. De geschatte tijd tot en de intensiteit van in te zetten middelen/interventies, die nodig zijn voor het vinden van een baan, bepaalt dan de grootte van de afstand tot de arbeidsmarkt.

Een laatste aspect ten aanzien tot de onderkant van de arbeidsmarkt is dat er een grote overlap is tussen de termen onderkant van de arbeidsmarkt en afstand tot de arbeidsmarkt. Afstand tot de arbeidsmarkt heeft betrekking op mensen met een geringer arbeidsvermogen die buiten het arbeidsproces staan. Onderkant van de arbeidsmarkt heeft echter ook betrekking op mensen met een geringer arbeidsvermogen die een baan hebben, maar een verhoogd risico lopen op het verlies van die baan.

### **4.2.3 De overheid en shared value**

Maar, zoals hiervoor is aangegeven, het gaat niet alleen over het individu, maar ook over het aanbod van werk en de bereidheid en het vermogen van werkgevers om doelgroepen aan te nemen. De betrokkenheid van werkgevers is mede bepalend voor de ervaren afstand tot de arbeidsmarkt van een individu. Re-integratie is dus bij voorkeur een tweezijdig traject dat zich niet alleen richt op het individu maar ook op de werkgevers. De manier om werkgevers te betrekken bij dit soort maatschappelijke vraagstukken kan nog aanzienlijk verbeteren. De huidige werkgeversbenadering is veelal gecentreerd rond het matchen van een kandidaat met een werkgever<sup>24</sup>, wat in de praktijk moeizaam blijkt vooral omdat inzicht in de drijfveren van werkgevers om inclusiever te worden beperkt is.<sup>25</sup> Er wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt van ketenbenaderingen van werkgevers met verschillende drijfveren en mogelijkheden in een specifieke regio. Een dergelijke gedeelde verantwoordelijkheid en aanpak blijkt tot win-win situaties te leiden, zowel voor de verschillende werkgevers, de gemeenten en niet in de laatste plaats de werkzoekende.<sup>26</sup>

Ook het stimuleren van socialer ondernemen met instrumenten als de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO, zie [www.pso-nederland.nl](http://www.pso-nederland.nl)) waarin ketensamenwerking wordt gestimuleerd kwam mondjesmaat van de grond.<sup>27</sup> Gaandeweg lijkt daar wel verandering in te komen; in juli 2015 hebben 153 bedrijven een PSO-certificaat (Hazelzet et al., 2016) en de verwachting is dat dit aantal de komende tijd zal toenemen. De dominante werkgeversbenadering van gemeenten is nog steeds een moreel appél te doen op de werkgever in combinatie met eenzijdige (loonkosten)-subsidies. Maar deze aanpak is vooralsnog vooral geïnitieerd vanuit het belang van de gemeente. Het zou beter zijn om te begrijpen hoe op *shared value* kan worden gestuurd vanuit een beter inzicht in de motivatie en behoeften van werkgevers.<sup>28</sup> Met hun beschrijving van het concept *shared value* geven Porter en Kramer in hun artikel in *Harvard business Review* aan dat bedrijven die zich louter richten op productiviteit en winst ten onder zullen gaan ten gunste van bedrijven die zich richten op productiviteit, winst én maatschappelijke betekenis. Die maatschappelijke betekenis of gedeelde waarde kan ook vorm gegeven worden door het inzetten van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Het gaat er dan vervolgens om die bedrijven die op die manier *shared value* (gedeelde waarde) creëren, te ondersteunen om zich op dat punt te profileren. Daarvoor moet de gemeentelijke overheid echter zelf ook laten zien dat het gedeelde waarde creëert door haar handelen. Porter en Kramer laten echter fijntjes zien dat, hoewel het ook voor bedrijven nog zoeken is naar hoe die gedeelde waarde vorm te geven, het de overheid is die het hierin vooral laat afweten.

### **4.2.4 Inclusieve regio's: evidence based organisaties**

Door het geschetste tekort aan wetenschappelijke fundering in de huidige uitvoering, wordt deze nu teveel gedomineerd door meningen in plaats van kennis. Het argument van de professional in de uitvoering legt het af tegen politieke druk om korte termijn resultaten te boeken, terwijl juist lange termijn kennisontwikkeling noodzakelijk is. Om uit dit dilemma te komen zijn er vier stappen nodig in de gemeentelijke uitvoering: 1) lerende en kennis genererende organisatie worden, 2) meer gebruik maken van

evidence based technieken gericht op het individu, 3) haar eigen innovatiekracht versterken door nieuwe financieringsconstructies en 4) inclusieve? bedrijven faciliteren om gedeelde waarde te creëren op de arbeidsmarkt.

## **4.3 Een lerende en kennis genererende organisatie**

### **4.3.1 Functioneel Meten**

In de komende jaren zullen gemeenten steeds meer ingericht moeten worden als lerende organisaties. De noodzakelijke verantwoording van waarom er wat wordt gedaan in het kader van taakstelling en budget is hierin een belangrijke drijvende factor. Om dat te bereiken zullen gemeenten meer behoefte hebben aan het volgen van hun cliënten in de tijd wat betreft welke acties worden gedaan en wat daarvan het korte en lange termijn effect is. Gemeenten hebben daarvoor een cliënt volgsysteem nodig waarin interventies die zijn gericht op cliënt worden geregistreerd op cliënt niveau, zodanig dat een effectevaluatie mogelijk is. Op dit moment zijn er nog nauwelijks gemeenten te vinden die een dergelijk 'functioneel meetsysteem' hanteren.<sup>29</sup> Maar de verwachting is dat meer en meer gemeenten systemen gaan gebruiken die inzicht geven in wat werkt bij welke persoon.

### **4.3.2 Het managen van functioneel meten**

Er zitten wel risico's aan functionele meetsystemen die inzicht bieden in doelmatigheid. Het eerste risico is dat er *teveel* geregistreerd wordt. Het is het schrikbeeld van zo veel registreren dat de uitvoering meer tijd besteedt aan het registreren van gegevens over de werkzoekende dan aan de feitelijke begeleiding. Om dat te vermijden moet het informatiesysteem *functioneel* zijn, primair functioneel voor de professional in de uitvoering. Dat is niet de huidige situatie; klantmanager bij diensten Werk en Inkomen besteden een substantieel deel van hun tijd aan administratieve handelingen in plaats van aan de begeleiding en het persoonlijk contact met de werkzoekende.<sup>30</sup> Ook van de voorbeelden uit de zorg- en onderwijssector kunnen we leren hoe het *niet* moet. Daar zijn de systemen vooral ingericht om sturings-informatie te genereren en externe verantwoording af te leggen. Het biedt de uitvoering geen informatie die uitnodigt tot reflectie op het eigen handelen en daarvan te leren. Een betere route is de professional te vragen wat hij of zij nodig heeft aan gegevens om beter te worden in zijn of haar vak. Het is die vraag die de basis is van een functioneel meetsysteem.

Een tweede risico is dat de informatie die wordt vastgelegd, wordt gebruikt voor controle van de klantmanager en niet om er van te leren. De kern van een lerende organisatie is dat klantmanagers handlingsruimte hebben, dat ze de gelegenheid krijgen tot experimenteren, dat er fouten gemaakt kunnen worden.<sup>31</sup> Fouten maken is immers onvermijdelijk menselijk en dan kun je er maar beter van leren. De neiging om een data systeem te gebruiken voor een check op kritische prestatie-indicatoren is bijna inherent aan managen. Echter, in de komende jaren zullen managers op hun handen moeten zitten, hun medewerkers moeten faciliteren gericht op zelfsturing en -organisatie. De vergelijking met de begeleiding van werkzoekenden dringt zich hier op. Het onderzoek van Noordzij toonde aan dat een leerdoel oriëntatie veel effectiever is in de begeleiding

van werkzoekenden dan een prestatiedoel oriëntatie (van Hooft & Noordzij, 2009; Noordzij et al, 2013). Het bijhouden van prestatie-indicatoren is uitstekend om de performance van de organisatie te monitoren. Maar de aansturing, het managen, zal gericht moeten zijn op kwaliteit van handelen, op een lerende professional. Dan bouw je aan een lerende organisatie, die kennis genereert waardoor uiteindelijk (meer) werkzoekenden (sneller) werk vinden. Dat vraagt om managers die verstand hebben van gedragsverandering en kennis van zaken hebben van het hoe en waarom van *evidence based* instrumenten die professionals inzetten.

#### **4.4 Vakmanschap in de uitvoering**

Deze onderbouwde instrumenten en de gedegen inzet daarvan zullen de komende jaren in grotere getale dan nu het geval is beschikbaar komen. Het al eerder genoemde kennisprogramma *Vakkundig aan het Werk* zal daar aan bijdragen. Recent onderzoek van Regioplan (Groenewoud et al, 2014) in opdracht van branchevereniging Divosa liet zien dat slechts 25% van de diensten Werk en Inkomen gevalideerde diagnostische vragenlijsten gebruikt bij de intake. Dat terwijl er op dit moment tenminste drie gevalideerde intake instrumenten bestaan: Dariuz ontwikkeld door TNO en een aantal veldpartijen (Bennebroek et al, 2006), Metas ontwikkeld door Regioplan (Divosa, 2014), en de Werkscan werkzoekenden ontwikkeld door het Arbeidsdeskundig KennisCentrum (AKC, 2012).

Er zijn duidelijke verschillen in functionaliteiten tussen deze drie systemen maar inhoudelijk zijn er weinig verschillen en zijn ze gebaseerd op hetzelfde theoretisch fundament. Voor een belangrijk deel zijn alle drie instrumenten gebaseerd op het ASE model (Attitude, Sociale invloed en ervaren Effectiviteit). Het ASE model is een afgeleide van wetenschappelijk gefundeerde *Expectancy-Value* theorieën (Hooft et al, 2004). Deze theorieën geven aan dat de intentie (motivatie) van mensen om bepaald gedrag uit te voeren wordt bepaald door de waarde (*value*) die het uiteindelijke doel heeft en de verwachting (*expectancy*) dit te kunnen bereiken. Het daadwerkelijk omzetten van de intentie in effectief gedrag (het doel bereiken) wordt bepaald door de belemmeringen die mensen ervaren en de vaardigheden waarover zij beschikken.

Goede diagnostiek is gebruik maken van gevalideerde vragenlijsten en interviews gebaseerd op motiverende gesprekstechnieken. Goede diagnostiek is vakmanschap waarin de verschillende aspecten zoals vaardigheden, belemmeringen, waarden, verwachtingen, en persoonlijke kenmerken in beeld worden gebracht en gewogen tot een *samenhangend* geheel. Immers, al deze aspecten beïnvloeden elkaar. Zo hangt de waarde van een persoonlijk doel ook samen met de verwachting dit te kunnen bereiken en de verwachting dit te kunnen bereiken wordt beïnvloed door de vaardigheden waarover iemand *denkt* te beschikken en het *perspectief* om oplossingen te vinden voor de belemmeringen. Wordt er gewerkt aan het versterken van vaardigheden, aan het opheffen of omzeilen van belemmeringen of juist aan de cognities die iemand heeft ten aanzien van de bereikbaarheid van specifieke doelen? Goede diagnostiek is een hypothese die richting geeft aan de begeleiding. Dat slechts 25% van de diensten Werk

en Inkomen met gevalideerde diagnostische instrumenten werkt is bedroevend en zal in 2025 niet meer voor mogen komen.

Hoewel goede diagnostiek een voorwaarde is voor goede begeleiding, is het geen garantie daarvoor. Het begeleiden van mensen in gedragsverandering is een vak. Zoals hiervoor is aangegeven gaat het bij begeleiden niet alleen om vaardigheden aanleren of belemmeringen wegnemen, maar ook om het versterken van motivatie (Lui et al, 2014). Motivatie wordt voor een groot deel bepaald door het perspectief. Als aan mensen die werkloos zijn wordt gevraagd 'wilt u een baan?', zegt (bijna) iedereen ja. Dat antwoord heeft echter wel restricties, namelijk niet iedere baan, maar vooral een baan waar de betreffende persoon waarde aan kan ontleen (Bonvin, 2006). Dat kan best een baan zijn die, op termijn, leidt naar een baan waar waarde aan ontleend wordt, het gaat vooral om het perspectief. Als er geen perspectief is of als dat niet wordt gezien, komen mensen niet in beweging. Mensen in beweging brengen, motiveren richting werk, hangt samen met drie psychologische basisbehoeften: competent voelen, verbondenheid met anderen en autonomie (Ryan & Deci, 2000).

Ryan en Deci beschrijven in hun veel geciteerde zelf-determinatie theorie dat *intrinsieke* motivatie afhangt van de mate waarin aan deze basisbehoeften wordt voldaan: mensen willen graag ergens goed in zijn, willen verbonden zijn met anderen en willen zelf beslissingen kunnen nemen. Naarmate de intrinsieke motivatie toeneemt is er meer doorzettingsvermogen, is er meer en beter werkzoekgedrag en dus een grotere kans op een baan. Haast per definitie is het langdurig ontvangen van een werkloosheidsuitkering strijdig met deze drie basisbehoeften: de competentiebeleving, de verbinding met anderen en de autonomie nemen af. Het verklaart waarom werkloosheid vaak in een vicieuze cirkel leidt tot langdurige werkloosheid, tot verslechterende gezondheid en tot inertie. Het is dus een vak om mensen uit dergelijke vicieuze cirkels te krijgen en zo'n negatieve spiraal om te keren als het individu daar zelf niet meer de motivatie voor kan opbrengen. Het zijn specifieke technieken die kunnen leiden tot een spiraal naar boven. Het zijn technieken om competentiebeleving te versterken, om nieuwe vaardigheden aan te leren, om coping strategieën te leren waarmee belemmeringen het hoofd kunnen worden geboden en om perspectief te herkrijgen. Trainingen die bestaan uit dit soort technieken kunnen zeer effectief zijn (Blonk, 2015; Brenninkmeijer & Blonk, 2011) en langjarig effecten ressorteren (Vesalainen & Vuori 1999). Echter, dat te bereiken vraagt om gedegen diagnostiek en vakmanschap in gedragsverandering. Functioneel meten en sturen op kwaliteit van handelen zullen daar de komende tien jaar aan bijdragen, onder andere via de recent opgerichte beroepsvereniging van klantmanagers. Echter om daar de gewenste versnelling in te krijgen is een gemeentelijke overheid nodig die haar eigen innovaties versterkt.

#### **4.5 Nieuwe financieringsconstructies: Social Impact Bonds en revolving funds**

Lerende organisaties zijn organisaties die kennis ontwikkelen door aanpakken uit te proberen, te monitoren en te rapporteren. Dat moeten theoretisch gefundeerde



aanpakken zijn, aanpakken waarvan op grond van de theorie effecten in de empirie mogen worden verwacht. Het ontwikkelen, monitoren en rapporteren van dergelijke aanpakken kost tijd en geld, twee aspecten waarvan de lokale overheid in deze tijd van decentralisatie een tekort aan heeft. Zoals Porter en Kramer (2011) aangegeven is het een risico als het financiële effect dat nieuwe en effectieve aanpakken genereren, direct wordt weg geboekt als gerealiseerde bezuiniging en er geen ruimte in tijd en geld overblijft waarmee volgende innovaties worden ontwikkeld.

Innoveren en leren zijn continue processen die om investering vragen voordat het rendement zich aandient. Complicerend element is dat het rendement ook in een ander beleidsterrein kan vallen, dat kosten en baten (deels) bij verschillende beleidsterreinen terecht komen. Het is daarom van belang te werken aan nieuwe vormen van de financiering van innovatie binnen het sociale domein. Recent wordt er voorzichtig geëxperimenteerd met twee vormen, namelijk *social impact bonds* (SIBs) en *revolving funds*. Bij dit laatste wordt een deel van het rendement van de innovatie in een fonds gestort om nieuwe innovaties te kunnen financieren. Het is bij de auteurs niet bekend of dit in het Nederlandse sociale domein al wordt toegepast of onderzocht. Wel is bekend dat er wordt geëxperimenteerd met zogenaamde SIBs (Liebman, 2011; Warner, 2013). Bij SIBs is het een externe financier die vooraf investeert en, bij gebleken effecten, achteraf wordt gecompenseerd voor de investering. De omvang van de investering en compensatie bij gebleken effectiviteit wordt vooraf vastgesteld. De gemeente Rotterdam experimenteert hiermee in samenwerking met banken en verzekeringsmaatschappijen. De verwachting is dat dit de komende jaren meer en meer wordt toegepast om de noodzakelijk versnelling in het sociale domein te realiseren.

Die versnelling is noodzakelijk omdat er grote zorgen zijn over de ontwikkeling op de arbeidsmarkt (CPB, 2015). Met name de banen in het middensegment (MBO2-3) in een aantal sectoren staan op de tocht ten gevolge van informatietechnologie en robotisering, met dreigende langdurige werkloosheid van een grote groep mensen boven op de reeds bestaande werkloosheid. Het risico op verdringingseffecten naar beneden is niet ondenkbeeldig en zullen de arbeidsmarktpositie van groepen met minder vaardigheden en meer belemmeringen verder verslechteren. Goede diagnostiek en *evidence based* begeleiding kunnen geen soelaas bieden als niet ook het aantal banen navenant toeneemt. Om het probleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt op te lossen is daarom een gecombineerde aanpak nodig die enerzijds optimale begeleiding biedt zoals hiervoor is beschreven en anderzijds werkgevers stimuleert en ondersteunt bij het versterken van hun bedrijf zodat er meer werk ontstaat, niet zomaar meer werk, maar meer werk voor deze doelgroep.

#### **4.6 Innovatieve regio's: innoveren voor meer werk**

Daarvoor is het zaak dat werkgevers niet alleen innoveren, maar innoveren vanuit een *shared value* gedachte: innoveren voor meer werk, meer werk specifiek voor de onderkant van de arbeidsmarkt en meer werk dat de mogelijkheden en *capabilities* (Bonvin, 2006; Sen, 1997) van mensen vergroot gegeven de steeds dominantere rol van

technologie. Wat dat betreft gelden de inzichten uit de *expectancy value* theorieën, zoals we die eerder beschreven in de context van de begeleiding van werkzoekenden, ook voor werkgevers. De intentie of motivatie van werkgevers om te innoveren voor meer werk wordt bepaald door de waarde die dit voor hen heeft en door de verwachting dit ook te kunnen realiseren. Daarnaast geldt evenzeer dat om die intentie in daadwerkelijk innovatie om te zetten de ondernemer de vaardigheden daarvoor moet hebben en eventuele belemmeringen moet weten te overwinnen. Op dit punt is reden voor zorg. Uit analyses op de WEA-data (TNO, 2014) in de periode 2008-2014 blijkt dat gemiddeld meer dan de helft van de bedrijven geen mogelijkheden ziet het werk aan te passen voor personen uit kwetsbare groepen (Hazelzet et al., 2016). Er zijn grote verschillen in werkgeversbenaderingen. Het succes ervan hangt samen met een complex aan factoren (Zandvliet et al., 2011). Echter, in de huidige onderzoeken en aanpakken zien we weinig aandacht voor aanpakken die systematisch aangrijpen op de intrinsieke motivatie van werkgevers. Het doen van een moreel appél haakt daar wel op aan, maar dat alleen is niet genoeg. En andere ingrepen gericht op beïnvloeding van de externe motivatie, zoals het verstrekken van subsidies en de Quotumverplichting die boven de markt is ook niet de manier om innovaties voor meer werk te realiseren. Inzichten op basis van *expectancy value* theorieën kunnen beter benut worden om een zekere gelaagdheid aan te brengen in de huidige werkgeversbenaderingen, die zich nu nog beperken tot een moreel appél in combinatie met een financiële compensatie (loonkostensubsidie) voor de werkgever. Immers, zoals autonomie de intrinsieke motivatie bevordert bij de individuele werkzoekende, zo geldt dat ook voor ondernemers. Het verminderen van autonomie van werkgevers om mensen uit kwetsbare groepen aan te nemen (door bijvoorbeeld de Quotumverplichting), heeft alleen zin als tegelijkertijd het perspectief op realistische uitkomsten voor de werkgever wordt vergroot.

Gemeenten dienen veel meer vanuit het ondernemer- of werkgeversperspectief te denken en niet één (moreel appél) maar een heel palet aan mogelijkheden te ontwikkelen voor innovaties voor meer werk. Een palet dat aansluit bij de vaardigheden en de ervaren belemmeringen van de individuele werkgever en dat een realistisch perspectief biedt op groei vanuit een *shared value* gedachte. Hieronder wordt een vijftal mogelijkheden kort uitgewerkt: 1) creëren van nieuwe producten, 2) aanpassen productieprocessen en *reshoring*, 3) versterken van sociaal ondernemen, 4) nieuwe organisatievormen, 5) de ontwikkeling van regionale loopbaanpaden, 6) *sustainable business modelling*.

Alle genoemde mogelijkheden zijn een uitwerking van *shared value*: de onderneming denkt na over de maatschappelijke impact van zijn/haar onderneming en wat het thema van dit essay betreft: hoe mensen met afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam van dit label af kunnen komen.

#### **4.6.1 MKB innovatiekracht in de regio**

Het MKB wordt vaak geroemd als de banenmotor van Nederland. Tegelijkertijd zien we dat de innovatiekracht van het MKB, daar waar de nieuwe banen worden gecreëerd, sterk varieert per regio. Met name in perifere gebieden loopt de innovatiekracht terug, vooral door ontgroening en vergrijzing. Die innovatiekracht kan versterkt worden zodat

er nieuwe producten en diensten worden gegenereerd. Innovatie bedrijven zoals TNO maar ook de andere TO2 instituten zouden veel meer moeten inspelen op het versterken van het MKB in die regio's. Dit vraagt om een gemeente en een werkgeversservicepunt die meedenkt met het MKB om samen met innovatie bedrijven en kennisinstellingen nieuwe producten te ontwikkelen.

#### **4.6.2 Industrial process reform en reshoring**

Een tweede mogelijkheid op het palet is het aanpassen van productieprocessen, zodanig dat er nieuw laaggekwalificeerd werk ontstaat. In de afgelopen jaren is er gewerkt aan twee aan elkaar gelieerde vormen, *job carving* en inclusieve arbeidsanalyse (van Ruitenbeek et al, 2013). Job carving is een methode om uit bestaande functies kleinere routinematige onderdelen te selecteren en deze gezamenlijk tot een nieuwe functie van laaggekwalificeerd werk samen te voegen. De effectiviteit van job carving staat echter ter discussie vooral wat betreft duurzaamheid van deze nieuw banen (Holwerda, 2013). De inclusieve arbeidsanalyse gaat uit van dezelfde gedachte van herverdeling van werk. Alleen worden geen specifieke onderdelen van functies beschouwd, maar wordt de gehele organisatie onder de loep genomen en gezocht naar een herstructurering van het werk gericht op leerzame banen met perspectief, zodat ook mensen met afstand tot de arbeidsmarkt ervan profiteren. Deze herverdeling van werk kan nog krachtiger worden – in combinatie met robotisering en informatisering – als het zodanig wordt ingericht dat reshoring van werk, dat voorheen geoutsourcet is naar lage lonen landen, mogelijk wordt (Prins, 2014). Een dergelijk initiatief is in samenwerking met de gemeente Rotterdam gedaan door het bedrijf Bronij, dat vuilcontainers produceerde in Polen. Dat werk wordt nu uitgevoerd door het Rotterdamse bedrijf Ferro Fix, onderdeel van Bronij, waar 135 van 150 medewerkers een beperking hebben. Een vergelijkbaar initiatief is recent gestart in de regio Eindhoven door het bedrijf Brainport Assembly. Hoewel het hier gaat om werk dat specifiek wordt ingericht voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, moet gezocht worden naar mogelijkheden om deze benadering ook te gebruiken om werk op MBO 2-3 niveau in Nederland te behouden.

#### **4.6.3 Socialer Ondernemen**

Een derde mogelijkheid op het palet van de werkgeversbenadering is het stimuleren van socialer ondernemen. Een aantal jaren geleden is hiervoor de Prestatieladder Socialer Ondernemen ontwikkeld ([www.pso-nederland.nl](http://www.pso-nederland.nl); Smit, 2013). De PSO is een keurmerk voor bedrijven die in vergelijking met andere bedrijven in Nederland aantoonbaar meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst nemen en houden. Het is een middel dat in combinatie met *social return* gedeelde waarde creëert. Bij het stimuleren van bedrijven tot socialer ondernemen spelen drie aspecten een rol: de *duurzaamheid* (worden er structurele arbeidsplaatsen gegenereerd of gaat het om tijdelijke banen), de *kwaliteit* van het werk (is het werk aangepast aan de persoon of moet de persoon passen bij het werk) en het *zelfversterkend* karakter van socialer ondernemen (is het een stimulans die uiteindelijk zonder overheidscontrole kan bestaan). De PSO heeft de afgelopen jaren aan populariteit gewonnen en de verwachting is dat het de komende jaren een vlucht zal nemen, onder andere omdat bedrijven met een PSO-keurmerk kunnen aantonen dat zij voldoen aan de Quotumverplichting die boven de markt hangt. Daarnaast speelt een rol dat de huidige dominante vorm van stimuleren, *de social return*

*vijfprocent regeling* bij aanbestedingen door de overheid, voornamelijk tijdelijke plaatsen genereert. De tijdelijkheid van dergelijke plaatsen heeft specifieke nadelen. Zo is er voortdurend de discussie over verdringing, is de tijdelijkheid van de baan een stressor voor toch al kwetsbare personen en genereert het te weinig werk.

#### **4.6.4 Nieuwe organisatievormen**

Een vierde onderdeel van het palet is een recente ontwikkeling die zich naar zich verwachting de komende jaren verder zal uitvouwen: de opzet van coöperaties aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De flexibilisering van de arbeidsmarkt is de afgelopen jaren substantieel toegenomen. Dat geldt, zeker in vergelijking met de ons omringende landen ook voor de onderkant van de arbeidsmarkt (Vandenbroucke, 2015). De traditionele verhouding van werkgever - werknemer lijkt op steeds meer terreinen te veranderen in een verhouding van opdrachtgever - opdrachtnemer. Coöperatieve vormen kunnen opdrachtnemers faciliteren zodat acquisitie, verdeling van opdrachten en personele aspecten geborgd zijn. Dergelijke initiatieven zien we in de zorg ontstaan. Maar er zijn ook pilotprojecten onder andere in Leeuwarden en Rotterdam waarin mensen met afstand tot de arbeidsmarkt eigen coöperaties opzetten.

#### **4.6.5 Regionale loopbaanpaden**

Het laatste onderdeel van ons palet richt zich op een nieuwe manier om de vakmatige ontwikkeling van personeel te stimuleren. Onderzoek laat zien dat bedrijven die investeren in de ontwikkeling van hun personeel het in het algemeen beter doen dan bedrijven die dit niet of minder doen (eg Bosma et al, 2004; Jiang et al, 2012). Ook de innovatiekracht van bedrijven hangt positief samen met investeren in de ontwikkeling van het personeel. Tegelijkertijd kent investeren in personeel ook belangrijke belemmeringen, vooral bij kleinere MKB bedrijven. Een van die belemmeringen is het verlies aan productie tijdens het opleidingstraject. Een andere belemmering is dat veel kleinere MKB bedrijven zeer platte organisaties zijn waardoor investeren in personeel synoniem wordt voor het 'opleiden voor de concurrent'. Om deze belemmeringen te omzeilen kan inspiratie gevonden worden in het Philips WerkGelegenheidsPlan (WGP) en in het bijzonder de zogenaamde 'combi approach'.

Het WGP is ontstaan uit het *corporate social responsibility* (CSR) beleid van Philips en biedt mensen met afstand tot de arbeidsmarkt een tijdelijk contract voor een jaar, met minimumloon en gecombineerd met opleiding en intensieve begeleiding op een werkervaringsplek. In het WGP dat nu de ruim dertig jaar bestaat, hebben ruim 12500 mensen een kans gekregen zich te ontwikkelen. Onderzoek naar het effect laat zien dat ruim 70% van de deelnemers een reguliere baan buiten Philips heeft gevonden na het traject (Gerards et al 2014). Het WGP is ook vormgegeven in de zogenaamde combi approach. In de combi approach wordt de opleiding van het eigen personeel gecombineerd met een werkervaringsplek voor de WGP kandidaat: De WGP kandidaat wordt opgeleid tot het niveau van een huidig personeelslid van Philips, op het moment dat dat personeelslid zijn of haar eigen opleiding start wordt die werkplek gebruikt als werkervaringsplek. De winst voor het bedrijf ligt op meerdere niveaus, 1) investeren in eigen human capital, 2) reductie van productieverlies tijdens het opleiden van het eigen (laagopgeleid) personeel en 3) goodwill als gevolg van het CSR beleid.

In een regionale context kan een dergelijk ketenbenadering van opleiden en versterken van innovatiekracht van het MKB een oplossing zijn voor het creëren van nieuw werk en optimale ontwikkeling van individuele talenten. De huidige nadruk op decentraliseren van het sociale domein naar een regionale context zal de komende jaren dit soort gecombineerde aanpakken zeker stimuleren.

#### **4.6.6 Shared Value: Sustainable business modelling**

Het palet aan mogelijkheden om de werkgeversbenadering van gemeenten vorm te geven vraagt noodzakelijkerwijs ook om financiële onderbouwing met nieuwe business modellen. *Sustainable business modelling* (Roobeek & de Swart, 2013) als discipline zal de komende jaren daarom verder aandacht krijgen en wellicht worden uitgebouwd om de business case van dit palet aan mogelijkheden te ontwikkelen. Om bedrijven hierin mee te krijgen vraagt dit tegelijkertijd om gemeentelijke accountmanagers die verstand hebben van bedrijven en bedrijvigheid. Tot hoever hun expertise op dit punt moet reiken, valt nog te bezien. Hoe dan ook, de huidige werkgeversservicepunten zullen op dit punt nog een grote slag moeten maken. Een slag van nadenken vanuit het perspectief van de diensten Werk en Inkomen (korte termijn, reduceren van het aantal mensen in de uitkering) naar nadenken vanuit het perspectief van de werkgever (lange termijn, faciliteren van werkgevers bij het vormgeven van *shared value*).

### **4.7 Tot slot**

De ontwikkelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt nopen tot actie en ondanks, of misschien wel juist vanwege, alle inspanningen van de afgelopen decennia blijft het effect van re-integratie de gemoederen bezig houden. Wij zien echter een tekort in al die inspanningen van de afgelopen decennia en dat is gerichte kennisontwikkeling ten behoeve van de *uitvoering*. Die uitvoering betreft twee kanten die nauw met elkaar (moeten) samenhangen: 1) het begeleiden van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en 2) het faciliteren van werkgevers in innoveren voor meer werk. Voor beide kanten is in de afgelopen jaren structurele kennisontwikkeling achter gebleven. Daarnaast is de aansturing van deze professionals teveel gericht op prestatie (-indicatoren) in plaats van op kwaliteit van handelen en leren. Daardoor is, gemiddeld gezien, de kwaliteit van handelen van uitvoerende professionals te laag, zowel richting het individu als richting de werkgever.

De komende tien jaar moet en zal daar verandering in komen. De druk op effectiever en efficiënter werken helpt daarbij mits er tijd en ruimte wordt genomen om te ontwikkelen. De hoop en verwachting is dat dat het geval zal zijn, dat de meningen over hoe te interveniëren aan de onderkant van de arbeidsmarkt langzaam maar zeker veranderen in wetenschappelijk gefundeerde handelen.

Dat heeft consequenties voor de eisen die aan de professional gesteld gaan worden. Die eisen zullen hoger worden en het is vraag of iedereen daar in mee kan groeien. Daarnaast zal ook in toenemende mate nieuwe technologie worden ingezet in de begeleiding werkzoekenden naar werk en de matching met vacatures. Het is

vergelijkbaar met andere ontwikkelingen rond baanpolarisatie zoals we die op de arbeidsmarkt zien. Ook in het sociale domein zien we deze polarisatie waarin routinematige cognitieve taken worden geautomatiseerd waardoor vooral laaggekwalificeerd werk en hoogwaardig analytisch werk overblijven terwijl het middensegment aan werk langzaam afneemt.

Het is deze baanpolarisatie die innoveren voor *meer* werk zo belangrijk maakt. Innoveren voor meer werk waarmee de mogelijkheden en de *capabilities* van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, maar ook van de professionals die zich inzetten voor deze mensen en de werkgevers in de regionale arbeidsmarkt, worden vergroot.

---

<sup>1</sup> Boneschansker, Schippers & Blonk, 2015

<sup>2</sup> Groenewoud et al, 2014

<sup>3</sup> Blonk et al, 2015

<sup>4</sup> Groenewoud et al., 2014, Blommesteijn et al, 2012

<sup>5</sup> SZW, 2014, Gemeentelijke uitvoering 2.0. Naar een professionelere uitvoeringspraktijk, Den Haag: Ministerie van SZW

<sup>6</sup> Hazelzet & van der Torre, 2015).

<sup>7</sup> Sol & Kok, 2014

<sup>8</sup> bijvoorbeeld De koning, 2005; Groot, Kok & Koopmans, 2003

<sup>9</sup> Van der Aa, 2012

<sup>10</sup> Van der Aa, 2012

<sup>11</sup> Heyma en Van der Werff (2013)

<sup>12</sup> Card et al, 2010; Kluge, 2010; Card et al, 2015

<sup>13</sup> Blonk et al, 2015

<sup>14</sup> SZW, 2014

<sup>15</sup> Blonk et al, 2015

<sup>16</sup> Wanberg et al (2002).

<sup>17</sup> Brouwer et al , 2015

<sup>18</sup> Lievens et al, 2014

<sup>19</sup> Liu et al , 2014

<sup>20</sup> Bond et al 2008; Michon & van Weeghel, 2000

<sup>21</sup> van Hoyer & Lievens, 2009

<sup>22</sup> Sanders et al, 2015

<sup>23</sup> Blommesteijn et al 2012; Groenewoud et al, 2014)

<sup>24</sup> van Wijk & Emmerik, 2013

<sup>25</sup> McGurk, 2014

<sup>26</sup> Clayton et al, 2011

<sup>27</sup> Blonk & Smit, 2012

<sup>28</sup> Porter & Kramer, 2011

<sup>29</sup> Goosen & Blonk, 2015

<sup>30</sup> zie ook Blonk & Hazelzet 2015

<sup>31</sup> Hazelzet & Van der Torre, 2015