

Lessen uit de procesanalyse re-integratie

Een uitnodiging tot een kritische analyse van het uitvoeringsproces

Oktober 2011



Raad voor
Werk en
Inkomen

1. **Introductie**

In het onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie ligt de nadruk doorgaans op statistisch meetbare aspecten. De invloed van de (wijze van) uitvoering blijft vaak onderbelicht, terwijl deze juist een cruciale rol kan spelen. Daarom heeft de RWI bureau SEOR onderzoek laten doen naar de uitvoering van re-integratie bij gemeenten en UWV. In dit onderzoek is aan de hand van dossieronderzoek en gesprekken met betrokkenen¹ voor 68 cliënten nagegaan wat er is gedaan, op welk moment en om welke reden. Deze aanpak levert een zeer bruikbaar beeld op van het verloop van re-integratie in de dagelijkse praktijk. We zien hoe het proces in de verschillende fasen verloopt, hoe keuzes worden gemaakt en wat volgens betrokkenen het succes of falen van een traject heeft bepaald. Bewust is er niet al te expliciet onderscheid gemaakt tussen gemeenten en UWV, het ging vooral om het benoemen van aanknopingspunten voor verbetering.

Inmiddels staan gemeenten en UWV de komende jaren voor een ongekende bezuinigingsopdracht en een omvangrijke herziening van dienstverleningsprocessen (re-design UWV, Wet Werken naar Vermogen). Dit vraagt om fundamentele beleidsmatige keuzes ten aanzien van de inzet van dienstverlening (welke groepen, welke instrumenten, welke vormen van dienstverlening). Maar er is ook nog winst te halen in de inrichting van het proces van re-integratie. Het rapport 'Procesanalyse re-integratie' biedt goede aanknopingspunten om de effectiviteit daarvan te versterken. Hoewel de beschrijving gebaseerd is op een beperkt aantal organisaties, kunnen de uitkomsten wel herkenbaar zijn voor veel andere gemeenten, UWV-vestigingen en re-integratiebedrijven. Het onderzoek brengt duidelijk een aantal kwetsbare elementen in de uitvoering in beeld. Die vormen belangrijke aandachtspunten voor de hervorming van dienstverleningsprocessen die de komende jaren gestalte moet krijgen.

De RWI nodigt managers en bestuurders van gemeenten, UWV en re-integratiebedrijven uit om samen met hun professionals kritisch te kijken naar het eigen uitvoeringsproces. Deze notitie beschrijft hiertoe de inzichten die in het onderzoek zijn opgedaan, en bevat per onderdeel een aantal concrete vragen om de bedoelde analyse en discussie op gang te brengen.

2. **Kwetsbare elementen in de uitvoering**

Het onderzoek maakt duidelijk dat er binnen re-integratietrajecten doorgaans een aantal logisch op elkaar volgende stappen wordt doorlopen: intake, diagnose, keuze van instrumenten of traject, overdracht naar een trajectbegeleider, voortgangsrapportage en terugkoppeling bij problemen². Tegelijkertijd is er veel variatie in de wijze waarop die stappen worden doorlopen. Die komt tot uiting in de inhoud van de dienstverlening, zoals de keuze tussen verschillende soorten trajecten of de stijl van begeleiden, maar ook in meer procesmatige aspecten. Zo zijn er verschillen in de mate waarin afspraken worden gemaakt en/of vastgelegd, de intensiteit van het contact tussen professional en klant, het al of niet

¹ Gesproken is met de begeleider van de gemeente (klantmanager) en UWV (werkcoach). Daarnaast is zoveel mogelijk ook gesproken met de klant zelf en (indien) relevant de begeleider van het re-integratiebedrijf (trajectbegeleider).

² Het accent lag in het onderzoek op trajecten waarbij extern re-integratie is ingekocht, om ook voldoende zicht te krijgen op eventuele risico's rond overdracht.

gebruiken van hulpmiddelen, etc. Die variatie is voor een belangrijk deel ook nadrukkelijk gewenst, gezien de diversiteit in het klantenbestand en de noodzaak om de dienstverlening 'op maat' af te stemmen op de individuele klant. Tegelijkertijd is op basis van dit onderzoek een aantal kwetsbare elementen in de uitvoering te benoemen, die mogelijk voor meer gemeenten, UWV-vestigingen en re-integratiebedrijven aanleiding vormen om eens kritisch naar de eigen uitvoering te kijken. Die hebben te maken met:

- De te maken afwegingen en keuzes
- De begeleidingsstijl
- De communicatie en afstemming tussen betrokkenen
- Het perspectief op de arbeidsmarkt
- De randvoorwaarden waarbinnen de professional opereert

Professionele afwegingen en keuzes

Het onderzoek laat voor alles zien dat re-integratie in al zijn facetten mensenwerk is. In de uitvoering wordt door professionals serieus ingespeeld op de individuele situatie, wensen en kenmerken van de cliënt om maatwerk te kunnen leveren. Afgaande op de voorbeelden in het onderzoek lijken de gemaakte keuzes doorgaans ook logisch en consistent binnen de gegeven kaders. De meerwaarde van re-integratie staat of valt echter bij de mate waarin de professional in staat is, in het samenspel met de cliënt, adequate keuzes te maken rond de inzet van instrumenten en dienstverlening. In dat verband valt een aantal zaken op die (meer) gerichte ondersteuning van de keuzeprocessen in individuele re-integratietrajecten rechtvaardigt:

- Een beperkt gebruik van diagnose-instrumenten en hulpmiddelen bij de trajectkeuze. Ook als dit soort instrumenten wel beschikbaar is, worden ze niet altijd gebruikt.
- Hoewel klantmanagers en werkcoaches hun keuzes achteraf wel kunnen onderbouwen blijven ze vaak impliciet, en worden argumenten hooguit summier vastgelegd in dossiers of besproken met de klant.
- Niet iedere klantmanager of werkcoach heeft even goed zicht op het beschikbare aanbod van instrumenten en trajecten, of op de kwaliteit ervan.
- Er is weinig nazorg of evaluatie van trajecten. Al met al ontbreekt het daardoor aan leermomenten.
- Als betrokkenen gevraagd wordt te reflecteren op het doorlopen traject zijn er zeker bij de niet-geslaagde trajecten regelmatig twijfels of de oorspronkelijke inschatting van de klant en de gemaakte keuzen wel adequaat zijn geweest.

Vragen voor een eigen analyse:

1. Hoe weet u of professionals bij de re-integratie de meest geschikte vorm van dienstverlening inzetten? Worden dit soort keuzes in de praktijk onderbouwd of besproken?
2. Hoe kijken professionals naar hun eigen keuzes? Worden trajecten bij afronding geëvalueerd op het benoemen van leer- of verbeterpunten? Wat levert dat voor inzichten op?

Een motiverende begeleidingsstijl

Het onderzoek laat zien dat ook mensen met een duidelijke problematiek (medisch, psychisch, sociaal, verstandelijk) erin slagen werk te vinden. Uit een vergelijking tussen succesvolle en niet-succesvolle cliënten komt vooral motivatie als een belangrijke succesfactor naar voren. Daarbij wordt ook vastgesteld dat de motivatie vaak afneemt

naarmate het langer duurt om werk te vinden. Een goede begeleiding, die mensen motiveert, ondersteunt en aanspreekt op hun verantwoordelijkheid, kan hier een belangrijke rol in spelen. In het onderzoek zien we verschillende begeleidingsstijlen, variërend van dirigerend en streng tot coachend en gericht op het kweken van zelfvertrouwen. Terugkijkend lijken klantmanagers, werkcoaches en trajectbegeleiders niet altijd zeker of ze de goede begeleidingsstijl hebben gekozen. Daarbij valt op dat ze zich achteraf vooral afvragen of ze misschien strenger hadden moeten zijn, eerder hadden moeten bijsturen en minder vrijheid hadden moeten geven.

Ander onderzoek levert geen eenduidig beeld over welke stijl het meest effectief is. Al met al lijkt de uitvoering van re-integratie dus gebaat bij verdere kennisontwikkeling en methodiekbeschrijving op het punt van begeleidingsstijlen. Daarbij is het belangrijk om per begeleidingsstijl aan te geven welke aangrijpingspunten er zijn om motivatie en eigen initiatief te bevorderen. Overigens zijn er al producten die hierin een bijdrage kunnen leveren. Zo heeft de RWI, tegelijkertijd met een advies over zelfsturing, een handreiking uitgebracht voor professionals, met praktische tips en suggesties om de cliënt actief te betrekken bij de eigen re-integratie en te stimuleren tot zelfsturing³. Ook in het kader van het Gilde Re-integratie zijn methodiekbeschrijvingen gemaakt die vooral inhaken op de manier van begeleiden, en het kweken van (zelf)vertrouwen⁴.

Vragen voor een eigen analyse:

3. Lukt het professionals om cliënten tijdens het traject gemotiveerd te houden en aan te spreken op de eigen verantwoordelijkheid? In welke gevallen lukt het wel/niet?
4. Hoe kijken professionals naar hun eigen stijl van begeleiden? Hebben ze behoefte aan concrete ondersteuning (bv. expertise-ontwikkeling of training van vaardigheden)?

Een effectieve communicatie en afstemming

De communicatie tussen professionals onderling blijft in veel gevallen beperkt. Bij de overdracht naar een re-integratiebedrijf wordt beperkt informatie uitgewisseld over de klant en de verwachtingen ten aanzien van de dienstverlening. Soms is dat overigens een bewuste keuze omdat trajectbegeleiders met een 'open mind' met de dienstverlening willen starten. Tijdens het traject blijft de communicatie doorgaans beperkt tot globale voortgangsrapportages, waar in de praktijk (mede vanwege een hoge caseload) niet altijd wat mee wordt gedaan. Ook in ander onderzoek wordt gewezen op een beperkte communicatie tussen re-integratieprofessionals.⁵ Dit wijst er niet op dat partijen vanuit een gemeenschappelijke visie op de klant opereren, of elkaar informeren over bepaalde ervaringen met de klant die belangrijk kunnen zijn. Daarmee worden mogelijk kansen gemist.

In mindere mate is de communicatie tussen professional en de klant een aandachtspunt. Klanten hebben voldoende vertrouwen in de diagnose aan het begin van het proces, en kunnen zich doorgaans ook vinden in de keuze van trajectactiviteiten en eventuele wijzigingen. Wel zien we klanten die teleurgesteld zijn over de trajectbegeleiding omdat ze er vooraf andere verwachtingen van hadden: ze hadden bijvoorbeeld verwacht dat de

³ RWI. *Sturen op zelfsturing. Advies over zelfsturing in de re-integratiepraktijk*. November 2010. RWI. *Het heft in eigen hand. Handreiking voor re-integratieprofessionals*. November 2010.

⁴ Zie: www.gildenetwerk.nl.

⁵ Zie bijvoorbeeld: S. Slotboom e.a.. *Beleid en praktijk na niet-geslaagde trajecten*. RWI, oktober 2007.

trajectbegeleider voor hen op zoek zou gaan naar werk, en zien het nut niet in van vele gesprekken of testjes. Dit maakt het belangrijk om te alle tijden bij aanvang van een traject duidelijk te communiceren wat de cliënt aan dienstverlening kan verwachten.

Vragen voor een eigen analyse:

5. Draagt de communicatie tussen klantmanager/werkcoach en re-integratiebedrijf bij aan een beter trajectresultaat? (Hoe) kan dit beter? Worden verwachtingen of relevante ervaringen met de cliënt altijd uitgewisseld?
6. Wordt bij aanvang van trajecten altijd gecheckt of cliënten reële verwachtingen hebben ten aanzien van de dienstverlening?

Perspectief op de arbeidsmarkt

Directe contacten met de arbeidsmarkt kunnen het trajectresultaat positief beïnvloeden. Zo komt uit dit onderzoek naar voren dat directe bemiddeling vaker leidt tot het vinden van werk dan andere soorten trajecten (ook als rekening wordt gehouden met verschillen in kenmerken van cliënten)⁶. Opvallend is dat trajectbegeleiders van re-integratiebedrijven juist vooral aanbodgericht zijn en in mindere mate vraaggericht opereren. De begeleiding gaat uit van vragen als: wat kan de klant, wat wil hij en wat motiveert hem? De klant moet zelf op zoek naar vacatures. Juist op dit punt lijken klanten zelf nogal eens teleurgesteld in de dienstverlening. Een meer actieve benadering van de arbeidsmarkt door de trajectbegeleider zelf, of een intensievere samenwerking met collega's of afdelingen die werkgevers benaderen, heeft meer kans van slagen.

Maar ook bij de gekozen aanbodgerichte benadering is het nog belangrijk dat de professional goed zicht heeft op de arbeidsmarkt. Zo staan er in het onderzoek voorbeelden van klanten die eerst een periode op zoek zijn geweest naar een bepaald soort werk maar erachter kwamen dat er daarin weinig vacatures waren. In dat soort gevallen is het belangrijk dat de professional in staat is zich tijdig een beeld te vormen van de kans op werk in de gekozen richting, en daarop de begeleiding afstemt.

Vragen voor een eigen analyse:

7. Welke cliënten komen in aanmerking voor directie bemiddeling, welke cliënten krijgen meer aanbodgerichte ondersteuning? Zouden misschien meer mensen gebaat zijn bij directe bemiddeling?
8. Wordt er in de begeleiding voldoende gekeken naar concrete vacatures waar de cliënt op zou kunnen solliciteren?

De randvoorwaarden waarbinnen de professional opereert

In het onderzoek zien we signalen dat de randvoorwaarden waarbinnen de professionals opereren mogelijk niet optimaal zijn. Zo wordt de keuze van een traject vaak ingekaderd door de ingekochte trajecten, en hebben uitvoerenden soms zelfs te maken met de verplichting om kandidaten aan te leveren voor bepaalde contracten. In het onderzoek wordt bovendien

⁶ Ook uit netto-effectiviteitsonderzoek komt naar voren komt dat directe bemiddeling een relatief succesvol instrument is in vergelijking met algemene aanbodversterking. Zie: Groot e.a. *De lange werk naar werk*. RWI, 2008.

gewezen op een hoge caseload als oorzaak voor de beperkte communicatie voor professionals. Ook het beleid van de organisatie kan een rol spelen, bijvoorbeeld richtlijnen over welke groepen wel of geen dienstverlening krijgen aangeboden.

Natuurlijk hebben gemeenten en UWV daarbij te maken met hun eigen randvoorwaarden, bijvoorbeeld wet- en regelgeving en de beschikbaarheid van middelen. Dat neemt niet weg dat het belangrijk is om aandacht te hebben voor de randvoorwaarden waarbinnen professionals hun werk moeten doen: hebben ze genoeg tijd om te doen wat we van ze verwachten, is het dienstverleningsaanbod voldoende divers om maatwerk te kunnen leveren, zijn er verder knelpunten die een optimale dienstverlening belemmeren?

Vragen voor een eigen analyse:

9. Bieden de contracten en beschikbare instrumenten voldoende mogelijkheden om maatwerk te leveren? Voor welke groepen is dit niet mogelijk?
10. Hebben professionals genoeg tijd om te doen wat ze moeten doen? Zo niet: waar komen ze onvoldoende aan toe en wat heeft dit voor consequenties?

Een bredere analyse van de uitvoering

Het onderzoek brengt een aantal concrete aanknopingspunten voor verbetering in beeld, maar is waarschijnlijk niet uitputtend. Het is goed denkbaar dat zich in organisaties (ook) nog andere knelpunten voordoen. Professionals kunnen bij uitstek goede input leveren voor verbeterlagen in de uitvoering, door ze uit te dagen hun eigen werkproces kritisch onder de loep te nemen en oplossingen aan te dragen. Van belang is wel om daarbij een omgeving te creëren waarin ze zich vrij voelen om eerlijke input te geven, zonder dat dit consequenties heeft voor hun eigen positie.

Vragen voor een eigen analyse:

11. Bent u tevreden over de resultaten van re-integratie in de organisatie? Waar kan/moet het beter?
12. Doen zich in de uitvoering (andere) knelpunten voor? In hoeverre zijn die van invloed op de resultaten van re-integratie? Welke oplossingen zijn denkbaar?
13. Zijn er zaken in het werkproces die volgens professionals beter of effectiever kunnen? Hoe zijn die op te pakken?
14. Weet uw organisatie de ervaring en inzichten van onze professionals wel voldoende te benutten bij het vormgeven van beleid en uitvoering van re-integratie?
15. Waarop worden professionals in uw organisatie aangestuurd? Is bekend wat ze moeilijk vinden, en krijgen ze daarbij ondersteuning?

3. Van analyse naar actie

Gemeenten en UWV staan voor een majeure hervorming van de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers. Dit vraagt om fundamentele beleidsmatige keuzes, maar ook om een effectieve inrichting van die nieuwe werkprocessen. Het onderzoek van SEOR laat zien dat die processen in de praktijk kwetsbaar kunnen zijn. Onvoldoende aandacht voor het uitvoeringsproces brengt onverkort risico's voor de effectiviteit en efficiency met zich mee. De komende jaren zal er alleen maar meer worden gevraagd van professionals in de uitvoering. Bij de vormgeving van toekomstige processen is goed lering te trekken uit een analyse van sterke en zwakke punten in het heden. Dat vraagt dus om een kritische en eerlijke analyse

van de eigen uitvoering, maar ook om gerichte maatregelen om toekomstige uitvoeringsprocessen krachtiger en effectiever te maken.

De uitkomst van de analyse zal per organisatie verschillen, alsook de gekozen maatregelen. In de ogen van de RWI is het in ieder geval belangrijk om voldoende aandacht te besteden aan:

- Competentieontwikkeling en training van professionals op begeleidingsstijlen en het maken van afgewogen keuzes.
- Ondersteuning/onderbouwing van het keuzeproces bij de inzet van re-integratiedienstverlening. Mogelijkheden liggen in het aanbieden van diagnose-instrumenten als hulpmiddel, maar ook in het expliciteren van gemaakte keuzes via intercollegiale toetsing of intervisie.
- Het inbouwen van een vast evaluatie- of reflectiemoment bij afronding van trajecten gericht op het benoemen van leermomenten of knelpunten.
- Een sterkere focus op de vraagzijde van de arbeidsmarkt in trajecten, bijvoorbeeld via:
 - een (meer) expliciete afweging tussen directe bemiddeling en aanbodversterking;
 - het bevorderen en benutten van arbeidsmarktexpertise van professionals.
- De randvoorwaarden waarbinnen professionals hun werk moeten doen: hebben ze genoeg tijd om te doen wat ze moeten doen en zijn er voldoende mogelijkheden om de dienstverlening toe te spitsen op de individuele situatie en mogelijkheden van de cliënt?.
- Een andere aansturing van professionals: op resultaat, onderbouwing van gemaakte keuzes, afstemming met andere professionals, volgen van richtlijnen, gebruik van hulpmiddelen, etc.

Verdere RWI-activiteiten

Ondersteuning van individuele organisaties bij een dergelijk reflectieproces en het naar aanleiding daarvan versterken van de uitvoering is wenselijk. Kennisontwikkeling en methodiekbeschrijving kunnen een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld waar het gaat om begeleidingsstijlen. Eind 2011 brengt de RWI een agenda uit met voorstellen gericht op verdere professionalisering van de uitvoering. De uitkomsten van deze procesanalyse spelen hierin een belangrijke rol. Dit najaar brengt de RWI bovendien de resultaten van een cliëntstromenonderzoek uit. Aan de hand van een koppeling van gegevensbestanden wordt, vergelijkbaar met onderzoek uit 2008, een analyse gemaakt van de inzet van re-integratie en de (netto-)effectiviteit⁷. We verwachten dat de onderhavige procesanalyse, samen met de kwantitatieve inzichten uit dit cliëntstromenonderzoek, een uitstekende aanleiding kunnen vormen om naar (mogelijke verbeteringen in) de uitvoering van re-integratie te kijken.

⁷ Zie: I. Groot, e.a.. *De lange weg naar werk*. SEO in opdracht van RWI, januari 2008.

