

Werk aan de winkel

Goede dienstverlening voor
iedereen zonder werk

Wetenschappelijk Bureau GroenLinks



Werk aan de winkel

Goede dienstverlening voor
iedereen zonder werk



**WETENSCHAPPELIJK
BUREAU GROENLINKS**

Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Postbus 8008, 3503 RA Utrecht

Telefoon (030) 2399900

E-mail info@wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl

Website www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl

ISBN 978 90 830 2191 1

Utrecht, augustus 2019, Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Inleiding	
Zorgzaam arbeidsmarktbeleid: Sociaal, eerlijk en nog steeds betaalbaar	5
<i>Auteur: Robbert Bodegraven</i>	
Deel 1 Contouren van een nieuw beleid	13
1 Naar een werkende overheid	15
<i>Auteur: Hans Rodenburg</i>	
2 Welk beleid is effectief?	33
<i>Auteur: Hans Rodenburg</i>	
Deel 2 Doelgroepen van het beleid	55
3 De bijstand als blijk van beschaving Een pleidooi voor realisme, zekerheid, wederkerigheid en inspraak	57
<i>Auteurs: Thomas Kampen en Melissa Sebrechts</i>	
4 Kanttekeningen bij vijf jaar experimenteren met de Participatiewet	77
<i>Auteurs: Leni Beukema en Ivo Kuijpers</i>	
5 Onbenut potentieel: nuggers op de arbeidsmarkt	95
<i>Auteur: Carlijn van der Veen</i>	
Deel 3 Vormgeving van het beleid	105
6 Tijd voor een nieuw arbeidsbureau	107
<i>Auteur: Hans Rodenburg</i>	
7 De verdeling van de gemeentelijke budgetten	115
<i>Auteurs: János Betkó en Hans Rodenburg</i>	
8 Het verzekeren van financiering	123
<i>Auteur: Hans Rodenburg</i>	
9 Politieke aanbevelingen	127
Literatuurlijst	135
De auteurs	143

Inleiding

Zorgzaam arbeidsmarktbeleid: Sociaal, eerlijk en nog steeds betaalbaar

Het waren de vroege jaren '90 van de vorige eeuw toen ik als net afgestudeerde jongeman de arbeidsmarkt betrad. Het werk dat ik zocht was schaars en ik had weinig zicht op een betaalde baan. Onervaren als ik was, nam ik me voor te gaan freelancen. Omdat ik wel begreep dat dat de eerste tijd weinig op zou leveren, toog ik naar de sociale dienst en vroeg een uitkering aan. Dat was snel geregeld en per direct ontving ik een uitkering waar ik van kon leven. Van enige druk om zo snel mogelijk van die uitkering af te komen was, noch maatschappelijk, noch vanuit overheidsinstanties iets te merken. Ik was – om het platgetreden cliché maar te gebruiken – in een vangnet zonder elasticiteit terechtgekomen. Daarin was het goed achterover leunen.

Niet lang daarna werd duidelijk dat de uitgaven aan het sociale zekerheidsstelsel de spuigaten uitliepen en greep de overheid in. Het aantal mensen in een uitkering moest omlaag en de uitkering zelf moest soberder. Het waren de jaren van de paradigmaverschuiving: van de 'pamperende verzorgingsstaat' naar de 'verantwoordelijke samenleving'. Of – om het cliché volledig te maken – van sociale zekerheid als vangnet naar sociale zekerheid als springplank. Mensen met een uitkering mochten tijdelijk een beroep doen op gemeenschapsgeld, maar ze werden geacht zo snel mogelijk weer op eigen benen te gaan staan. Voor mensen met de kansen die ik had gehad, was dit geen groot probleem. De uitkering was voor mij daadwerkelijk een overbrugging, een olopje naar betaald werk. Maar voor veel anderen gold dat niet. De door de overheid bedachte trampoline bleek al snel sleets. Eigen verantwoordelijkheid en activatie van talenten zijn prachtig; als je de vaardigheden hebt die aan te spreken. Voor wie die vaardigheden mist zijn ze ronduit bedreigend en dikwijls ontmoedigend.

De verzorgingsstaat en het bijhorende sociale zekerheidsstelsel zijn sinds de jaren '80 van de vorige eeuw in rap tempo versoerd. De gevolgen zijn overal zichtbaar. Zeker op de arbeidsmarkt, waar een aantal fundamentele problemen zijn ontstaan. Allereerst zijn de verhoudingen tussen kapitaal en arbeid ingrijpend verschoven. De machtspositie van werkgevers en aandeelhouders is ten opzichte van de werknemers verder uit balans geraakt. Dat is geen natuurverschijnsel, het is het gevolg van weloverwogen beleid. Opeenvolgende kabinetten hebben ervoor gekozen de regulerende rol van de overheid bescheiden in te vullen. Mede hierdoor zijn de belangen van werkgevers en aandeelhouders die van werknemers gaan overheersen. Het uitbreken van de crisis en de hierop volgende recessie hebben deze trend versterkt. Werkgevers hebben hun winsten veiliggesteld en hun vaste arbeidskosten afgebouwd. Nulurencontracten en platformbedrijven zijn de hedendaagse uitwassen. Evenals de dominantie van kortetermijnbeleid, een verrijking aan de top van bedrijven en een achterblijvende loonontwikkeling bij werknemers.

Niet iedereen heeft de kwalificaties en kennis om mee te veranderen.

Een tweede probleem is de gebrekkige aansluiting tussen de vraag naar arbeid en het aanbod ervan. Deze *mismatch* wordt versterkt door het op- en neergaande economische tij. Illustratief is het aanbod van gekwalificeerde vakmensen, zoals bouwvakkers. In economisch goede tijden groeit de vraag naar deze mensen snel, waarna ook het aanbod groeit. Maar op een gegeven moment slaat de economie om, waardoor de vraag terugvalt en veel bouwvakkers hun werk verliezen. Een deel van hen stapt over naar ander werk terwijl een ander deel structureel werkloos raakt en definitief aan de zijlijn komt te staan. Dit hele spel begint weer van vooraf aan als de economie aantrekt. Door deze schommelingen ontstaat er een structurele *mismatch* tussen vraag en aanbod op onze arbeidsmarkt. Opnieuw speelt de overheid hier een belangrijke rol doordat zij in goede tijden ruimhartig investeert in de bouw, het onderwijs en de zorg maar deze investeringen snel afbouwt tijdens een recessie.

Een derde probleem is de snel veranderende aard van werk. Niet iedereen heeft de kwalificaties en kennis om mee te veranderen. Hoogwaardige dienstverlening, digitalisering en technologisering van arbeid rukken op en ze veroorzaken grote onzekerheid over de toekomst van veel vooral lager geschoold werk. Het werk dat overblijft, vraagt in toenemende mate om relatief nieuwe competenties, zoals digitale vaardigheden, complexe samenwerkingscompetenties, voortdurend leren en creativiteit. Sinds de Engelse onderzoekers Carl Frey en Michael Osborne

zich in 2013 aan de voorspelling waagden dat ongeveer de helft van de huidige banen binnen twintig jaar zou verdwijnen door digitalisering, is de onzekerheid over de stabiliteit van het werk niet meer verdwenen.¹ De onzekerheid wordt overigens evengoed gevoed door onderzoek dat precies het tegenovergestelde voorspelt. Het World Economic Forum schat bijvoorbeeld in dat robotisering en technologie ons ruim 50 miljoen banen gaan opleveren.² Welke gevolgen digitalisering en robotisering ook zullen hebben, het is in ieder geval zeker dat veel mensen de veranderingen op de arbeidsmarkt niet zullen kunnen bijbenen.

Opgegeven door de samenleving

Op dit moment is er al een aanzienlijke groep mensen die de aansluiting op de reguliere arbeidsmarkt mist. Nederland telt grofweg anderhalf miljoen mensen die van een uitkering afhankelijk zijn. Van hen geeft bijna een miljoen mensen aan wel te willen werken. Een groot deel wordt begeleid door het UWV-Werkbedrijf. In een interview in Het Financieele Dagblad (augustus 2018) schatte de directeur van dat Werkbedrijf, Tof Thissen, dat hij de helft van de mensen onder zijn verantwoordelijkheid – zo'n 600.000 mensen – naar werk zou kunnen begeleiden.³ Toch slaagt het UWV hier momenteel niet in. In de huidige periode van economische groei zegt dat iets over de gebrekkige aansluiting tussen vraag en aanbod, maar vooral ook over de tekortschietende capaciteit van het UWV. Veel mensen kunnen alleen aan het werk met intensieve begeleiding maar het UWV heeft daar simpelweg de middelen niet voor. Bij gemeenten zien we eenzelfde beeld. Ook zij hebben niet de financiële ruimte om iedereen die wil werken hierbij te helpen. Dat betekent dat er voor honderdduizenden mensen momenteel weinig perspectief is. Honderdduizenden mensen voor wie we geen oplossing hebben, die niet aan werk worden geholpen en verstoken zijn van begeleiding en ondersteuning. Voor wat betreft hun mogelijkheden op werk zijn ze opgegeven door de samenleving.

Dat is een cynische en onacceptabele constatering. Zowel vanuit sociaal als uit economisch perspectief. Sociaal schrijnend, omdat we weten dat mensen die langdurig van werk zijn uitgesloten in overgrote meerderheid ten prooi vallen aan problemen van zowel psychische als fysieke aard. Wie lang in een dergelijke situatie verkeert verliest sociale contacten, voelt zich buitengesloten, raakt geïsoleerd en verliest op termijn alle zelfvertrouwen. Dit zijn allemaal indicaties die de kans op zinvolle participatie in de samenleving blokkeren. Ook economisch is het

1 Carl Frey en Michael Osborne, 'The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?', *Online publicatie Oxford University* (2013).

2 World Economic Forum, *The future of jobs 2018* (2018).

3 Rik Winkel, 'Dat we niet weten wie er in de bestanden zitten is een fabeltje', *Financieele Dagblad* (25 augustus 2018).

afschrijven van mensen erg onverstandig. Een levenslange afhankelijkheid van uitkeringen, de maatschappelijke kosten voor psychische en lichamelijke zorg en de eventuele kosten voor schuldhulpverlening; het is een optelsom die een aanzienlijk beslag legt op de overheidsuitgaven.

Het buitensluiten van honderdduizenden is natuurlijk nooit de bedoeling geweest. Het arbeidsmarktbeleid van de afgelopen decennia was juist gericht op het tegendeel. Ieder kabinet trad aan met de doelstelling zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen. Wat hierbij echter fout is gegaan, is dat zij de verantwoordelijkheid te eenzijdig bij het individu, bij de burger, hebben gelegd. Actief arbeidsmarktbeleid werd enkel geïnterpreteerd als een beroep op de burger van wie steeds meer werd verwacht, terwijl de overheid haar eigen rol afbouwde. Inmiddels wordt duidelijk dat deze aanpak faalt. Naast de schommelingen in aantallen werklozen die afhankelijk zijn van economische groei of krimp, is er een aanhoudende groei van het aantal mensen dat langer dan vijf jaar een bijstandsuitkering ontvangt. Die groep valt voor het overgrote deel onder de mensen die het UWV niet meer aan werk kan helpen. De vraag is dus: hoe zorgen we ervoor dat niet alleen de kansrijke werklozen zo snel mogelijk weer aan een baan komen, maar ook: wat is er nodig om de minder kansrijken op de arbeidsmarkt op een zinvolle manier te laten participeren in onze samenleving? Want dat is wat vanuit sociaal én vanuit economisch perspectief het doel moet zijn.

In deze bundel gaan we op deze vragen in. Daarbij leggen we de focus bij actief arbeidsmarktbeleid en onderzoeken de rol die burger, overheid en werkgever daarin moeten spelen. We gaan niet op alle problemen van de arbeidsmarkt in. Zo laten we inkomensbeleid, de verschuivende balans tussen werkgevers en werknemers, en de regulering van de arbeidsmarkt in deze bundel buiten beschouwing. Deze beperking staat ons toe in deze bundel diep in te zoomen op het actieve arbeidsmarktbeleid en scherpe conclusies te trekken. De aanbevelingen voor beleid die eruit voortvloeien vindt u aan het einde van deze bundel overzichtelijk op een rij.

Het meritocratische ideaal

Nadenken over sociale zekerheid en arbeidsmarkt, nadenken over eerlijke en rechtvaardige politiek, het zijn geen activiteiten die zich in een waardenvrij universum afspelen. Ook hier is dat niet het geval. In de teksten in deze bundel, is een ideaalbeeld leidend dat fundamenteel afwijkt van de uitgangspunten die de politiek de afgelopen decennia heeft gehanteerd bij de vormgeving van beleid. Deze uitgangspunten hangen nauw samen met het economische neoliberalisme en een competitief mensbeeld. Vanaf de jaren '80 namen ze een hoge vlucht en sindsdien hebben ze de politiek gedomineerd. Ze leidden niet alleen tot de overtuiging dat we aan het einde waren gekomen van de strijd tussen politieke

systemen – het liberale kapitalisme werd uitgeroepen tot overwinnaar en zou de wereld grote welvaart brengen – er ontstond ook het geloof dat de individuele verdiensten van de burger tot maatstaf moesten worden gemaakt voor zijn waarde voor de samenleving.

We noemen dat de meritocratie. In de ideale meritocratie hebben alle burgers dezelfde startpositie en kunnen ze vervolgens in onderlinge competitie tot optimale ontplooiing komen. Wie het meeste opbrengt voor de samenleving ontvangt de hoogste beloning. Inzet wordt beloond, talent opent de weg naar de top. De meritocratische overtuiging geeft de overheid een bescheiden rol. Die bestaat eruit iedereen aan de start dezelfde kansen te geven. Van daaruit kan de competitie losbarsten en wordt de maximale opbrengst voor de samenleving gerealiseerd. In deze bundel nemen we krachtig afstand van de meritocratie als ideaal voor de samenleving. Omdat we zien dat het de ongelijkheid vergroot, solidariteit ondermijnt en tot uitsluiting in plaats van inclusie leidt. Succes van mensen is in werkelijkheid nooit alleen een individuele verdienste, net zoals het achterblijven van mensen nooit alleen hun eigen schuld is. Het ideaal van een samenleving met winnaars en verliezers, waarbij de winnaars steeds rijker worden en de verliezers steeds verder gemarginaliseerd, dat is niet de samenleving die we nastreven.

De plek waar je wieg staat, is de meest invloedrijke voorspeller voor iemands maatschappelijke carrière.

Vrijwel nergens zie je beter tot welke ongelijkheid deze meritocratische ideologie heeft geleid dan op de arbeidsmarkt. In de eerste plaats is hier geen sprake van kansengelijkheid. De sociaal-economische en sociaal-culturele achtergrond van burgers bepalen al vanaf de vroege jeugd hun kansen in het leven. De plek waar je wieg staat, is de meest invloedrijke voorspeller voor iemands maatschappelijke carrière. Pech, tegenslag en ziekte treffen mensen zonder aanzien des persoons, maar zelfs op dit gebied slaat het lot vaker toe in sociaal-economisch minder kansrijke groepen. En dus zijn er mensen die graag betaalde arbeid verrichten, maar voor wie de afstand tot datzelfde werk op eigen kracht onoverbrugbaar is. De markt van vraag en aanbod biedt voor deze mensen geen soelaas.

Ook voor deze mensen draagt de samenleving verantwoordelijkheid. Ook hen moeten we perspectief op zinvolle participatie bieden. We mogen hen niet opgeven. De instellingen en instituties die er zijn om deze mensen aan zinvol werk te helpen staan, direct of indirect, onder toezicht van de politiek. Daar worden de keuzes gemaakt over het beleid. Het is dus van groot belang dat politici en beleidsmakers vanuit een ander mensbeeld naar arbeidsmarktbeleid gaan kijken. Niet

langer als een beleidsterrein waar iedereen op eigen kracht het maar moet zien te redden en waar de achterblijvers alleen recht hebben op een minimale uitkering. Maar als een maatschappelijke verantwoordelijkheid en een politieke opdracht om voor iedereen werk bereikbaar te maken. Dat vraagt niet alleen een meer actieve overheid, het vergt ook een andere benadering van mensen zonder werk.

In plaats van het vertrouwen dat werkloze burgers met de juiste begeleiding graag willen deelnemen aan maatschappelijke activiteiten, is het beleid tot nu toe uitgegaan van wantrouwen. Van de gedachte: sommige burgers werken liever niet en willen profiteren van een uitkering. Ze moeten worden gecontroleerd, fraude moet worden bestreden. De dominante focus hierop heeft tot een handhavingspraktijk geleid die niet alleen kostbaar is, maar ook nog eens averechts werkt. Uitvoerders van beleid zijn vooral bezig met controle in plaats van begeleiding. De interesses en wensen van de persoon die zonder werk zit worden daarbij dikwijls uit het oog verloren. Dat leidt tot verkeerde keuzes, frustratie bij de werkzoekende en uiteindelijk verlenging van de tijd dat iemand afhankelijk is van een uitkering.

Aandacht en erkenning

Dat moet anders. Een overvloed aan onderzoek wijst uit dat persoonlijke begeleiding met echte aandacht voor de werkzoekende tot snellere uitstroom en beheersing van kosten leidt. Maatwerk en erkenning zijn de sleutelwoorden. Voor de startende werkzoekende moet er zo vroeg mogelijk persoonlijke begeleiding zijn en voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt moet langdurige begeleiding gegarandeerd zijn, ook nog tijdens het werk. Het zijn de ingrediënten voor een socialer, eerlijker en nog steeds betaalbaar beleid.

Zeker, óók betaalbaar. Enerzijds omdat het geld dat nu gemoeid is met het ineffectief en restrictief controleren van mensen tot verlenging van de duur van de uitkering en dus tot hoge kosten leidt. Anderzijds omdat de *social return on investment* bij mensen die op eigen kracht niet volledig of nooit in een reguliere baan kunnen participeren de kosten goedmaakt. In een ontspannen samenleving kan iedereen meedoen. In regulier betaald werk of in werkvoorzieningen die een zinvolle inbreng in de samenleving garanderen. Niet langer moet het zekerstellen van een minimale vorm van inkomen het doel van overheidsbeleid zijn. Niet het recht op inkomen, maar het recht op werk moet centraal komen te staan. De overheid heeft daarbij een zorgplicht: iedereen moet in staat worden gesteld zinvol werk te verrichten.

Daarover gaat deze bundel. In het eerste deel worden de contouren van een nieuw beleid geschetst. Hans Rodenburg bespreekt hoe het huidige arbeidsmarktbeleid is ontstaan en bespreekt de voorwaarden waaraan een eerlijk en effectief beleid zou moeten voldoen. Daarnaast gaat hij in op de effectiviteit van verschillende vormen van actief beleid. Daarbij wordt duidelijk wat de gevolgen van

uiteenlopende maatregelen zijn en ontstaat inzicht in de oorzaken van enkele van de huidige problemen bij de moeilijkst te bemiddelen werkzoekenden.

Deel twee draait volledig om de moeilijk te bemiddelen doelgroepen: langdurig werklozen, mensen met een arbeidsbeperking en niet-uitkeringsgerechtigden zonder werk. Het onderzoek naar deze doelgroepen bevestigt veel van de conclusies die in het eerste deel worden getrokken. Frequente begeleiding, een op de persoonlijke interesse toegesneden aanbod en inspraak bij de begeleiding naar werk zijn de kernelementen van een eerlijk en effectief beleid.

Het derde deel van deze bundel gaat in op vragen rondom de uitvoerbaarheid van het beleid. Daarin wordt een oude bekende van stal gehaald en in een nieuw jasje gestoken: een pleidooi om het arbeidsbureau weer op te richten, een plek waar alle vragen rondom werk en inkomen beantwoord kunnen worden. Uitvoerbaarheid hangt ook samen met financiering. Met de decentralisatie van arbeidsmarktbeleid naar het gemeentelijke niveau is een complex systeem van budgettering ontstaan. Ook dit belemmert de uitvoering. In dit deel denken we na over verbeteringen en doen we voorstellen om de budgetten en bestedingen ook in tijden van economische teruggang overeind te houden.

Alle hoofdstukken in de drie delen van deze bundel bevatten aanbevelingen voor beleid. We beëindigen de bundel dan ook met een overzichtelijke opsomming van die aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn gericht op politici en beleidsmakers op zowel landelijk als lokaal niveau. We hopen op deze manier niet alleen een handreiking te geven voor effectieve maatregelen, maar ook inspiratie te bieden om op dit belangrijke beleidsterrein niet alleen bestuurlijk, maar vooral ook menselijk te blijven handelen.

Robbert Bodegraven

Directeur Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Deel 1

Contouren van een nieuw beleid

Het verhaal van Johan

Johan is 35 en zit al enkele jaren in de bijstand. Door privéproblemen en een sterke vorm van faalangst, is het hem niet gelukt om werk te vinden. De gemeente heeft hem gedwongen om een re-integratietraject te volgen maar zelf had hij niet het gevoel dat dit hem verder hielp. Als onderdeel van het traject moest hij bijvoorbeeld een sollicitatietraining volgen terwijl hij niet overtuigd was van het nut. Omdat het hem niet lukt om hierna werk te vinden, wordt Johan door de gemeente ondergebracht in arrangement 3, de groep bijstandsgerechtigden die volgens de gemeente vrijwel geen loonwaarde heeft maar wel 'ontwikkelpotentieel'. Hierna komt hij terecht bij de klussenservice van een organisatie die mensen helpt bij hun re-integratie. Binnen een klein team verricht hij klussen bij particulieren in een kwetsbare positie. Hij voelt zich hier prettig bij en merkt dat hij langzaam meer zelfvertrouwen krijgt. Na verloop van tijd laat zijn werkmatcher echter weten dat hij het werk moet afbreken. Zijn werk bij het klussteam is namelijk niet voor arrangement 3, maar alleen voor arrangement 4. Hij wordt daarom geacht een re-integratietraject te volgen bij een door de gemeente ingehuurd re-integratiebureau. Dit traject ziet hij echter helemaal niet zitten en hij raakt sterk gedemotiveerd. Johan verliest zijn aanstelling en komt werkloos thuis te zitten.⁴

⁴ Dit voorbeeld kregen we toegestuurd door een re-integratieorganisatie. De naam van de persoon in kwestie hebben we gefingeerd. Ook de namen van de organisatie en de gemeente hebben we bewust achterwege gelaten.

1

Naar een werkende overheid

Auteur: Hans Rodenburg

Werkloze Nederlanders worden verwaarloosd. Het huidige arbeidsmarktbeleid ontzegt honderdduizenden werkloze burgers de mogelijkheid om werk te vinden dat bij ze past. Dit is niet alleen oneerlijk, het is ook ineffectief. In dit hoofdstuk worden de contouren van een nieuw arbeidsmarktbeleid geschetst. Centraal staat de conclusie dat de overheid haar afstandelijke en wantrouwende benadering van burgers moet opgeven. Een eerlijk en effectief arbeidsmarktbeleid vereist een overheid die burgers actief benadert, die ze aanspreekt op hun intrinsieke motivatie en die bereid is in ze te investeren als ze dat nodig hebben.

Er gaat iets flink mis op de arbeidsmarkt. Terwijl de economie op volle toeren draait en veel werkgevers kampen met een tekort aan arbeidskrachten, zitten meer dan een miljoen mensen werkloos thuis met een uitkering. Van deze mensen geven zo'n 900.000 aan dat ze wel kunnen werken en dat ook zouden willen. Toch lukt het ze niet om werk te vinden. Een belangrijke oorzaak hiervan ligt bij de overheid. De huidige dienstverlening aan mensen zonder werk schiet ernstig tekort. Voor veel van hen is de overheid simpelweg onbereikbaar. De verantwoordelijkheid om werk te vinden, ligt in de meeste gevallen volledig bij de burger zelf. Voor anderen is de overheid er wel, maar de voorzieningen die zij aanbiedt sluiten vaak niet aan bij de eigen wensen van mensen. In dit hoofdstuk bespreken we hoe deze situatie is ontstaan en wat er de komende jaren in grote lijnen moet veranderen om meer mensen naar werk te begeleiden dat bij ze past. Net als de andere hoofdstukken in deze bundel, beperken we ons tot het actieve arbeidsmarktbeleid, dat wil zeggen: alle dienstverlening aan mensen zonder werk, naast het verstrekken van de uitkering.

Wat is actief arbeidsmarktbeleid?

Er zijn verschillende vormen van actief beleid. Wij onderscheiden er drie. In de eerste plaats zijn er instrumenten of voorzieningen die zich specifiek richten op het zoekproces. Mensen worden via arbeidsbemiddeling of sollicitatietrainingen geholpen bij het zoeken naar werk of worden gestimuleerd om harder hun best te doen door middel van motivatiegesprekken, controles of sancties. De tweede vorm draait vooral om investeringen in de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden. Hierbij investeert de overheid bijvoorbeeld in de om-, her- en bijscholing van werkzoekenden of verschaft zij tijdelijk een loonkostensubsidie aan werkzoekenden zodat ze zich kunnen bewijzen bij een werkgever. De derde vorm van actief beleid is het publiek gecreëerde werk, waarbij de overheid nieuwe banen creëert voor mensen die tijdelijk of permanent niet in staat zijn om betaald werk te vinden op de reguliere arbeidsmarkt. Dit kan gaan om mensen met een arbeidsbeperking of langdurig werklozen maar ook om mensen die tijdens een economische crisis hun baan verliezen.

Er zijn verschillende argumenten om een actief arbeidsmarktbeleid te voeren. De meest gehoorde zijn macro-economisch van aard. Zo kan actief beleid de werkloosheid verlagen door mensen te stimuleren om werk te zoeken of door hen te ondersteunen bij hun zoektocht. Daarnaast kan dit beleid bijdragen aan de bredere economische slagkracht van een land door de arbeidsmarktpositie van mensen te versterken. Ook kan actief arbeidsmarktbeleid, bijvoorbeeld door omscholing of bemiddeling, voorkomen dat in bepaalde sectoren werkloosheid bestaat terwijl in andere sectoren vacatures openstaan.

Naast deze macro-economische doelstellingen dienen actieve voorzieningen ook een belangrijk sociaal doel omdat groepen met een achterstand op de arbeidsmarkt er vaker gebruik van maken. Denk hierbij aan langdurig werklozen, lageropgeleiden, herintreders die hun zorg- of opvoedingstaken erop hebben zitten,

of mensen van kleur. Er zijn ook voorzieningen die zich nadrukkelijk richten op een specifieke achterblijvende groep, zoals jongeren, 50-plussers, immigranten, of mensen met een arbeidsbeperking. Actief beleid kan zo een belangrijke bijdrage leveren aan meer kansgelijkheid op de arbeidsmarkt. Ook als het deze mensen niet direct aan werk helpt, kan het wel voorkomen dat zij wegzakken in werkloosheid en geïsoleerd raken. Dit kan vervolgens allerlei andere risico's verkleinen, zoals de kans op schulden, de kans om af te glijden in de criminaliteit of de kans op een slechte gezondheid. Actieve voorzieningen dragen op deze manier ook bij aan de sociale cohesie in buurten en het onderlinge vertrouwen bij burgers.

De verzorgingsstaat: Van stevig vangnet naar lekke trampoline

Hoewel er veel redenen zijn om actief arbeidsmarktbeleid in te zetten, is er één reden die het beleid tot nu toe heeft gedomineerd: het verminderen van het aantal werklozen en daarmee de uitgaven aan uitkeringen. Zo ook in Nederland, waar de uitbouw van actief arbeidsmarktbeleid tegen het einde van de jaren '80 begon. Tot dan toe waren er wel actieve voorzieningen maar bestond het Nederlandse beleid vooral uit goed toegankelijke, welvaartsvaste uitkeringen en een erg passieve opstelling waar het de re-integratie van werkzoekenden betrof.⁵ Door de enorme werkloosheid van de jaren '80 werd deze passiviteit een probleem. Volgens politici was het sociale zekerheidsstelsel te veel een 'vangnet' geworden en te weinig een 'trampoline' die mensen terugveerde naar de arbeidsmarkt. Een ander probleem was dat veel nieuwkomers op de arbeidsmarkt, zoals jongeren, vrouwen en mensen met een migratie-achtergrond, het steeds moeilijker hadden om überhaupt de arbeidsmarkt te betreden.

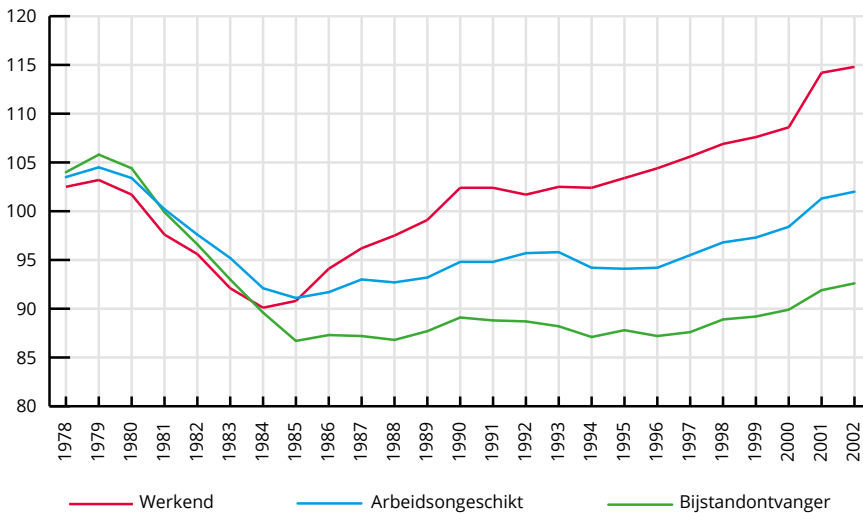
Gestimuleerd door internationale organisaties als de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Europese Unie begon Nederland daarom, net als veel andere West-Europese landen, aan de ombouw van de traditionele passieve verzorgingsstaat naar een activerend stelsel. Het laatste kabinet-Lubbers (1989-1994) en de kabinetten-Kok (1994-2002) staken meer geld in re-integratievoorzieningen. Het meest sprekende voorbeeld was de Melkertbaan, een door de overheid gecreëerde werkvoorziening speciaal voor langdurig werklozen.⁶ Deze kabinetten lieten het echter niet bij deze uitbouw van het actief arbeidsmarktbeleid. Tegelijkertijd voerden ze een aantal ingrijpende hervormingen door die het passieve

5 Romke van der Veen en Willem Trommel, 'The Managed Liberalization of the Dutch Welfare State: A Review and Analysis of the Reform of the Dutch Social Security System, 1985-1998', *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 12, Nr. 3 (1999) 289-310.

6 Jaap de Koning, 'Vorm boven inhoud: het actief arbeidsmarktbeleid in de afgelopen dertig jaar', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, Vol. 26, nr. 4 (2010) 380-396.

beleid strenger en selectiever maakten. Vanuit het geloof dat mensen anders te weinig 'prikkel' kregen om aan het werk te gaan, werden de ruimhartige uitkeringen onaantrekkelijker gemaakt. Toelatingscriteria werden aangescherpt en de hoogte van uitkeringen bleef meer en meer achter bij die van de lonen.

Figuur 1 Statische koopkrachtontwikkeling in Nederland (1977=100)



Bron: CBS Statline

Een andere trend was dat de verantwoordelijkheid voor het actief arbeidsmarktbeleid werd verlegd naar werkgevers, gemeenten en private aanbieders. Uitkeringsinstanties werden tegelijkertijd meer en meer afgerekend op de 'output' van uitkeringsgerechtigden richting de arbeidsmarkt en op de aanscherping van de controle en activering. Goede dienstverlening, die aansloot bij de persoonlijke omstandigheden en behoeftes van mensen, werd steeds meer een bijzaak. Het aantal algemene verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden groeide snel en ook het aantal sancties nam toe.

De angst dat iemand te veel krijgt, overtreft de angst dat iemand tekort komt.

Onder de kabinetten-Balkenende (2002-2010) en kabinetten-Rutte (vanaf 2010) is het sociale zekerheidsstelsel strenger, conditioneler en kariger geworden. Binnen

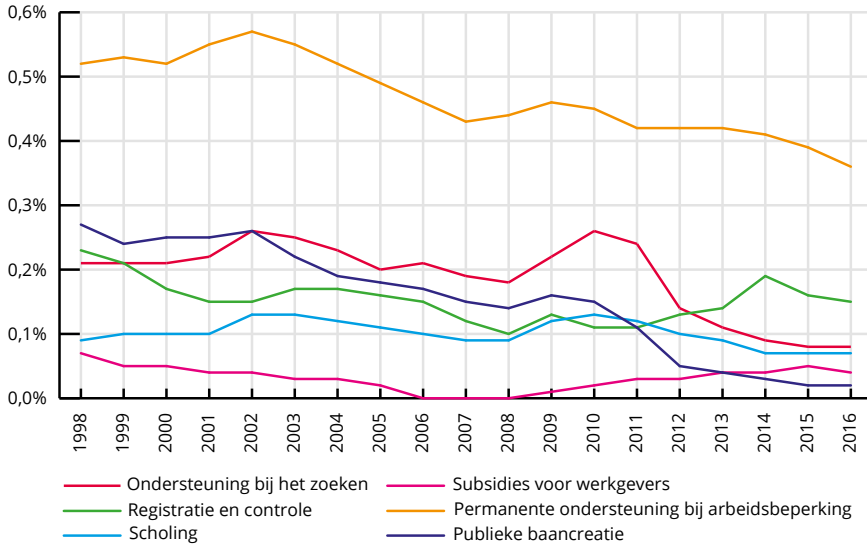
twee decennia heeft het Nederlandse uitkeringsbeleid zich ontwikkeld tot een van de strengste van Europa. De Participatiewet die in 2015 werd ingevoerd, met als onderdeel de verplichte tegenprestatie, vormde de voorlopige climax van deze ontwikkeling.⁷ In plaats van doelmatigheid draait ons sociale zekerheidssysteem tegenwoordig om rechtmatigheid. De angst dat iemand te veel krijgt, overtreft de angst dat iemand tekort komt.⁸

Terwijl de druk om werk te vinden de afgelopen decennia snel opliep, viel de uitbouw van voorzieningen die mensen hierbij moesten helpen grotendeels stil. Samen met andere Europese regeringen maakte het kabinet ambitieuze plannen om de ondersteuning van werkzoekenden uit te breiden (de zogenaamde Lissabonstrategie), maar in werkelijkheid werd er hard bezuinigd op de dienstverlening.⁹ Tussen 2002 en 2016 werden de uitgaven aan actieve voorzieningen, zoals scholing, begeleiding bij het zoeken van werk en loonkostensubsidies, gehalveerd van 1,4 naar 0,7 procent van het bbp.¹⁰ Een groot deel van deze bezuinigingen werd doorgevoerd na de grote recessie die volgde op de financiële crisis van 2008. Terwijl de werkloosheid omhoogschoot werd het beschikbare budget per individuele werkloze zo nog verder verlaagd. Dit bezuinigingsbeleid van de kabinetten-Rutte staat in schril contrast tot het beleid in andere OESO-landen. Waar de meeste landen hun actieve uitgaven op peil hielden of zelfs opschroefden – zoals Denemarken en Ierland – besloot Nederland als vrijwel enige in West-Europa zowel de re-integratiebudgetten als de uitgaven aan de re-integratiediensten rigoureus te verlagen.¹¹ In een rapport voor de Europese Commissie werd dan ook opgemerkt dat het Nederlandse beleid steeds minder inzet op een duurzaam arbeidsmarktbeleid maar vooral op kortetermijnmaatregelen, zoals een streng uitkeringsregime en bezuinigingsmaatregelen.¹²

-
- 7 Olaf van Vliet, 'Divergence within Convergence. Europeanisation of Social Employment Policies', *Paper prepared for the Nederlandse Arbeidsmarktdag*, 14 oktober 2009.
 - 8 Pieter Hilhorst, 'Wie de overheid het hardst nodig heeft, heeft er vaak een hekel aan', *De Correspondent*, 27 februari 2018.
 - 9 Van Vliet, 'De crisisbegroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid'; Romke van der Veen, 'Sociale zekerheid in een open samenleving. Postindustrialisering en de toekomst van de sociale zekerheid', in: Peter van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst* (Amsterdam 2016) 89-112.
 - 10 OECD, *Skills strategy diagnostic report: The Netherlands* (2016) 141.
 - 11 David Card, Jochen Kluge en Andrea Weber, 'Active labour market policies and long-term unemployment', in: Samuel Bentolila en Marcel Jansen (red.), *Long-Term Unemployment After the Great Recession: Causes and remedies* (Londen 2016) 11-24; Pierre Koning, Els Vogels en Matthijs de Lange, 'De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief', *TPE Digitaal*, jaargang 11, nr. 1 (2017) 1-16.
 - 12 Denis Bouget et al. *Social Investment in Europe. A study of national policies* (Brussel 2015) 42.

Figuur 2 Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid

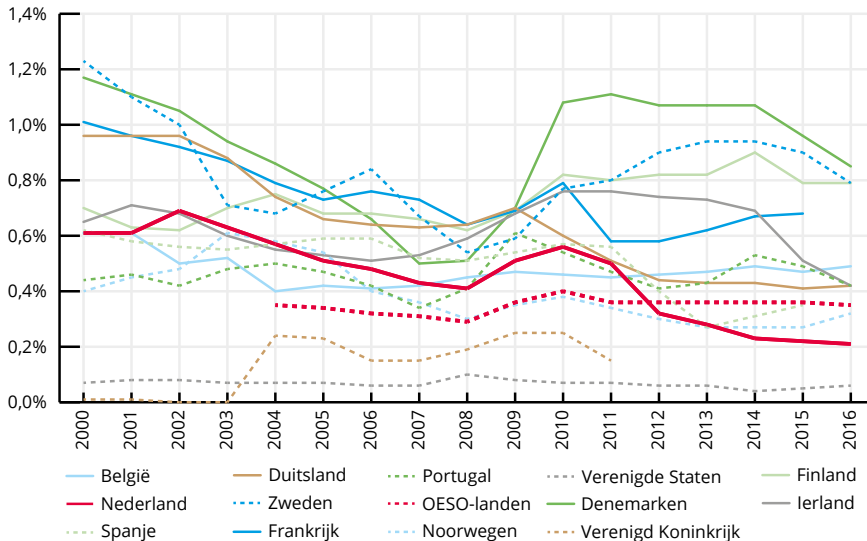
(als percentage van bbp)



Bron: stats.oecd.org

Figuur 3 Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid in West-Europa en OESO-landen

(als percentage van bbp)



Exclusief de uitgaven aan permanente voorzieningen voor mensen met een arbeidsbeperking.

Bron: stats.oecd.org

Bij de Nederlandse re-integratiediensten leidden de krimpende budgetten tot een sterkere focus op de zogeheten ‘kansrijke gevallen’. De middelen waren simpelweg niet beschikbaar om ook de mensen met minder kansen ondersteuning te bieden. Ook de hulp aan niet-uitkeringsgerechtigden, mensen die noch op een WW-, noch op een bijstandsuitkering recht hebben, werd teruggeschroefd. Veel van deze niet-uitkeringsgerechtigden die tijdens de crisis hun werk verloren, zijn definitief uit beeld geraakt. In een analyse van het Nederlandse werkgelegenheidsbeleid tijdens de crisis concludeert de OESO dat het bereik van de re-integratiediensten opvallend laag was. Slechts de helft van de werkzoekenden kreeg in 2012 een vorm van ondersteuning aangeboden, tegenover een gemiddelde van 66 procent in alle OESO-landen. Deze ondersteuning schoot in de meeste gevallen ook nog eens tekort. In een enquête onder Nederlanders die in 2012 werk vonden, bleek dat slechts 5 procent het gevoel had dat ondersteuning vanuit de overheid hieraan had bijgedragen.¹³

Het geringe bereik en de gebrekkige ondersteuning hebben er mede voor gezorgd dat werkzoekenden in Nederland tijdens de crisis meer risico liepen om langdurig werkloos te worden dan werkzoekenden in omliggende landen. In het Verenigd Koninkrijk, Scandinavië, België en Frankrijk steeg de langdurige werkloosheid minder hard dan in Nederland.¹⁴ In 2017, negen jaar na het begin van de crisis, is de groei van aantal bijstandsgerechtigden pas gestopt.¹⁵ Het aantal mensen dat vijf jaar of langer in de bijstand zit, groeit nog wel gestaag door.¹⁶ Tekennend voor het lage bereik van de sociale diensten, is dat meer dan de helft van de bijstandsgerechtigden in 2017 dacht een vrijstelling te hebben van de sollicitatie- en re-integratieplicht.¹⁷ In de meeste gevallen had de gemeente echter simpelweg de middelen niet om deze mensen te spreken of te controleren. Zelfs als de tegenprestatie wordt meegeteld, kreeg slechts een derde van alle bijstandsgerechtigden in 2018 een vorm van begeleiding naar werk. De rest van deze groep mensen is in feite opgegeven.¹⁸

13 OECD, *Skills strategy diagnostic report: The Netherlands*, 144.

14 Marloes de Graaf-Zijl, Albert van der Horst en Daniel van Vuuren, *Long-term unemployment in the Netherlands*, CPB Policy Brief, 2015/11.

15 ‘Voor het eerst in jaren minder bijstandsontvangers’, 28 februari 2018, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/09/voor-het-eerst-in-jaren-minder-bijstandsontvangers>

16 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Factsheet Participatiewet*, maart 2019.

17 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Klantonderzoek monitor Participatiewet* (2017).

18 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Factsheet Participatiewet*; Zie ook: Inspectie SZW, *Ken uw klanten. Onderzoek naar het caseloadbeheer van UWV en gemeenten en hun kennis van de klant* (Den Haag 2014); Monique Kremer, Jelle van der Meer en Marcel Ham, ‘Werkt de zachte hand in de bijstand?’, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, nr. 4 (2017) 4-9.

Ook nu de Nederlandse economie weer op volle toeren draait en het kabinet enthousiast wijst naar de dalende werkloosheidscijfers, zijn er groepen die structureel achterblijven. Vooral mensen met een migratie-achtergrond, oudere werkzoekenden, langdurig werklozen en mensen met een arbeidsbeperking hebben moeite om werk te vinden.¹⁹ De ondersteuning van deze groepen schiet op veel terreinen ernstig tekort. Met de invoering van de Participatiewet in 2015, de afbouw van de sociale werkplaats en de afsluiting van de Wajong zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de re-integratie van een groot aantal doelgroepen.

Ondanks hun nadruk op participatie, hebben de opeenvolgende kabinetten-Rutte mensen steeds verder uitgesloten van de mogelijkheden om mee te doen.

De beschikbare participatiebudgetten liggen echter veel te laag om zowel de klassieke bijstandsdoelgroep als de nieuwe doelgroepen te ondersteunen. In 2018 kwamen 87 gemeenten geld tekort voor de begeleiding van de nieuwe doelgroepen, een aantal dat de komende jaren zal oplopen naar 224.²⁰ Ook voor de klassieke bijstandsdoelgroep zijn structureel te weinig middelen beschikbaar. Sinds 2010 hebben opeenvolgende kabinetten het participatiebudget voor deze doelgroep met twee derde verlaagd van 1,9 miljard naar 530 miljoen.²¹

Ondanks hun nadruk op participatie, hebben de opeenvolgende kabinetten-Rutte mensen steeds verder uitgesloten van de mogelijkheden om mee te doen. De extra middelen die werden beloofd bij de invoering van de Participatiewet, zijn maar gedeeltelijk geleverd. Ook onder het huidige kabinet zijn de re-integratie- en participatiebudgetten per saldo nog verder gedaald. Een groot deel van de werkloze Nederlanders merkt zodoende weinig van het bestaan van een actief arbeidsmarktbeleid. Voor de mensen die er wel mee te maken hebben, betekent het vooral een hard en sober activeringsbeleid van een overheid die ondanks beloftes over een leven lang leren, nauwelijks in hen wil investeren.

¹⁹ OECD, *Skills strategy diagnostic report: The Netherlands*, p. 130.

²⁰ Martin Hekelaar, *Aantallen en financiën Participatiewet. Beschikbare en benodigde middelen*, Rapportage Berenschot (2018).

²¹ Ibidem.

De risico's van de moderne arbeidsmarkt

Een alternatief beleid is dus hard nodig, vooral met het oog op de arbeidsmarkt van de toekomst. De komende jaren zal een aantal trends – zoals globalisering, automatisering, robotisering, digitalisering en flexibilisering – aanhouden of zich versterken. Hierdoor verandert de arbeidsmarkt fundamenteel ten opzichte van de vorige eeuw. Van ontwikkelingen als globalisering en technologische innovatie is nog grotendeels onduidelijk wat de gevolgen precies gaan zijn. Hoewel de angst voor massale werkloosheid voorlopig onterecht lijkt, is het wel waarschijnlijk dat de inhoud van veel bestaand werk de komende jaren versneld zal veranderen. De houdbaarheid van de opleiding waarmee je de arbeidsmarkt betreedt wordt korter. De meeste mensen zullen voortdurend hun kennis en vaardigheden moeten bijhouden en veel mensen zullen moeten overstappen naar een ander specialisme.²² De toekomstige arbeidsmarkt zal dan ook een toenemend beroep doen op het aanpassingsvermogen van mensen. Kennis en vaardigheden worden nog belangrijker dan nu al het geval is.²³ De aankomende vergroening van veel sectoren zal eenzelfde effect hebben. Het is onduidelijk of de groene transitie werkgelegenheid gaat vernietigen of dat het, zoals tot nu toe het geval is, vooral werk oplevert. In ieder geval zullen mensen op grote schaal hun beroepsvaardigheden moeten bijspijkeren om zo aan te haken bij deze omslag.²⁴

Naast de effecten die de grote transities zullen hebben, is de arbeidsmarkt ook op een andere manier sterk veranderd. Hij is namelijk dynamischer en flexibeler geworden. Dit is voor een groot deel het gevolg van politieke keuzes. Daarnaast speelt echter ook mee dat steeds meer mensen hun leven naar eigen inzicht inrichten. Anders dan dertig jaar geleden, blijven we niet meer het grootste deel van ons werkende leven bij dezelfde werkgever. We wisselen vaker van werkgever of vakgebied, hebben vaker verschillende parttime functies of combineren betaald werk met een opleiding, vrijwilligerswerk en zorg- of opvoedingstaken.

Ook de behoeftes van werkgevers zijn veranderd. Niet alleen bieden ze veel minder snel een vast contract, ze vragen ook steeds meer van werknemers. De gemiddelde vacature richt zich niet langer op een specifiek diploma of één specifieke vaardigheid maar vraagt vaker een heel pakket aan vaardigheden en

22 Peter Donker van Heel, *De toekomstbestendigheid van de arbeidsmarktinfrastructuur* (14 november 2017); Fabian Dekker en Ferry Koster, 'De 'nieuwe economie': what's new?', *Mens en Maatschappij*, vol. 93., nr. 3 (2018) 201-209.

23 Van der Veen, 'Sociale zekerheid in een open samenleving'.

24 Niels Schoenaker en Frank Notten, *De impact van de energietransitie op de Nederlandse werkgelegenheid, 2008-2011* (2018); OECD, *Employment Implications of Green Growth: Linking jobs, growth, and green policies* (2017); Ton van Dril, *Policy Brief. Energietransitie en werkgelegenheid* (2016).

karaktoreigenschappen. Werknemers hebben meer assertiviteit, aanpassingsvermogen en geld nodig om mee te komen op de arbeidsmarkt en tegelijkertijd een leven te leiden dat past bij hun eigen persoonlijke voorkeuren.²⁵ Daardoor zijn naast de traditionele sociale risico's op de arbeidsmarkt, zoals werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, een aantal nieuwe sociale risico's ontstaan die de positie van werknemers bedreigen. Deze variëren van een tekort aan mogelijkheden om je kennis en vaardigheden bij te houden (competentierisico's) tot een tekort aan mensen in je omgeving die je aan nieuwe opdrachten of contacten kunnen helpen (relatierisico's).

Terwijl burgers worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid, biedt de overheid nauwelijks ondersteuning om die verantwoordelijkheid ook te pakken.

Al deze veranderingen hebben hun eigen invloed op de arbeidsmarkt. Gezamenlijk creëren ze een arbeidsmarkt die steeds meer vraagt van het mentale, sociale en financiële aanpassingsvermogen van mensen. Hiermee is een duidelijke maatschappelijke scheidslijn ontstaan tussen de mensen die wel in staat zijn in te spelen op de eisen van de nieuwe arbeidsmarkt en de mensen die vooral te maken krijgen met de nieuwe sociale risico's. Enerzijds is er de klasse van mensen met een relatief goede kans op een vast contract en een goed salaris. Deze mensen wisselen relatief eenvoudig van werk en hebben voldoende mogelijkheden om hun vaardigheden op peil te houden. Daartegenover staat een 'precaire' klasse die te maken heeft met afbrokkelende arbeidsvoorwaarden en vaker afhankelijk is van matig betaalde flexcontracten. Over het algemeen is het voor deze mensen moeilijker om van werk te wisselen omdat zij veel minder mogelijkheden hebben om zich om- of bij- te scholen. Hoewel specifieke groepen, zoals jongeren, 50-plussers of lageropgeleiden, harder worden geraakt, snijdt de 'precarisering' van de arbeidsmarkt dwars door traditionele klassegrenzen. Van journalisten tot stratenmakers, iedereen loopt het risico achterop te raken.

Het huidige arbeidsmarktbeleid scherpt deze maatschappelijke scheidslijn alleen maar verder aan. In haar rapport *Weten is nog geen doen* signaleert de WRR dat het beleid te veel nadruk legt op de zelfredzaamheid van werkloze burgers.²⁶

25 Donker van Heel, *De toekomstbestendigheid van de arbeidsmarktinfrastructuur*.

26 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (Den Haag 2017).

Terwijl burgers worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid, biedt de overheid nauwelijks ondersteuning om die verantwoordelijkheid ook te pakken. In plaats daarvan ziet de WRR in het beleid vooral een nadruk op het 'disciplineren' van werkzoekenden. Mensen krijgen allerlei verplichtingen opgelegd waar ze niet aan kunnen of willen voldoen. Onder de mensen die niet aan de hoge eisen kunnen voldoen, overheerst het gevoel dat de overheid nauwelijks oog heeft voor hun belangen. Terecht maken ze zich zorgen over de toekomst. Als het huidige arbeidsmarktbeleid wordt voorgezet, is er grote kans dat veel van hen de aansluiting op de veranderende arbeidsmarkt missen en de structurele werkloosheid zich verder uitbreidt. Het aantal mensen dat meer dan vijf jaar bijstand ontvangt, is de afgelopen drie jaar bijvoorbeeld met bijna 10 procent gestegen.

Figuur 4 De eisen van de moderne arbeidsmarkt

Wat moet je kunnen?	Preventie	Regie
	<i>Van werk naar werk</i>	<i>Van werkloosheid naar werk</i>
Informatie verzamelen en wegen	Weten wat de gevraagde kennis en vermogens zijn op de arbeidsmarkt, dit vergelijken met de eigen situatie	Kennis hebben van sollicitatieprocessen en hun (ongeschreven) gedragsregels
Situatie overzien, doel stellen, plan maken	Loopbaankeuzes maken, hier naartoe werken	Geschikte beroepen selecteren en de stappen van het sollicitatieproces identificeren
In actie komen, plan uitvoeren	Blijven werken aan persoonlijke ontwikkeling, netwerken, solliciteren	Solliciteren, netwerken en trainingen volgen, vertrouwen in eigen capaciteiten houden of opbouwen
Plan volhouden	De tijd vrijmaken voor bijscholing als investering voor de toekomst	Blijven zoeken naar een baan, ook bij afwijzing, blijven geloven in eigen capaciteiten
Omgaan met emoties	Feedback durven vragen en daarmee omgaan, nieuwe carrièrestap durven maken	Verwerken van ontslag, omgaan met afwijzing

Bron: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (Den Haag 2017) p. 55.

De opkomst van de sociale investeringsstaat

Dat het huidige arbeidsmarktbeleid tekortschiet, wordt breder erkend. Ook organisaties als de OESO en de Europese Unie, die in de jaren '90 overtuigd voorstander waren van de versoering van het sociale zekerheidsstelsel, erkennen de

laatste jaren dat een sober uitkeringsbeleid met alleen financiële prikkels simpelweg niet genoeg is om iedereen mee te krijgen. Daarom lanceerde de Europese Commissie in 2008 een nieuwe inclusieve arbeidsmarktstrategie. Deze bepleit niet alleen effectieve arbeidsmarktvoorzieningen, maar wijst ook op het recht van ieder individu op voldoende inkomenszekerheid.²⁷ Hoewel de Commissie tijdens de crisis deze doelen weer inwisselde voor haar traditionele bezuinigingsverhaal, staat het belang van een actief en sociaal beleid tegenwoordig weer hoog op de agenda. Zo sprak zij recent nog haar zorgen uit over het stijgende armoederisico in Nederland door de invoering van de Participatiewet.²⁸

Het pleidooi van de OESO en de Europese Commissie voor een arbeidsmarktbeleid dat niet alleen activeert maar vooral ondersteunt en investeert, sluit aan bij de toenemende roep onder economen en wetenschappers om een nieuwe model verzorgingsstaat: de sociale investeringsstaat.²⁹ Het idee van de sociale investeringsstaat werd begin deze eeuw geïntroduceerd en onderschrijft de notie dat de arbeidsmarkt de afgelopen decennia fundamenteel is veranderd, terwijl onze arbeidsmarktvoorzieningen deze overgang niet hebben gevolgd. Hoewel de permanente ontwikkeling van vaardigheden steeds belangrijker wordt voor zowel werknemers, werkgevers als de overheid, ligt de verantwoordelijkheid ervoor vrijwel volledig bij de burger. Pas als mensen uitvallen en niet meer kunnen werken, grijpt de overheid in. Werkgevers komen pas in actie als er grote tekorten op de arbeidsmarkt ontstaan.

De sociale investeringsagenda gaat uit van het idee dat de overheid zich actief opstelt en mensen stimuleert en ondersteunt om hun hele loopbaan te blijven leren en werken. De sociale investeringsagenda bestaat uit diverse onderdelen, zoals een goede beschikbaarheid van laagdrempelige kinderopvang en een flexibelere inzet van ouderschapsverlof. Actief arbeidsmarktbeleid is een van de belangrijkste elementen. Als mensen hun werk verliezen, zal de overheid niet moeten proberen hen zo snel en goedkoop mogelijk terug de arbeidsmarkt op te duwen. In plaats daarvan moet zij hen aanspreken op hun motivatie en met hen meedenken hoe ze werk kunnen vinden dat bij hen past. Dit vereist dus ook dat de overheid haar wantrouwende opstelling laat varen. Daarnaast zal de overheid zich meer open moeten stellen voor werkloze burgers die geen uitkering ontvangen. Denk hierbij

27 Europese Commissie, *Aanbeveling van de commissie over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten* (Brussel 2008).

28 Europese Commissie, *Commission Staff Working Document on the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market* (Brussel 2017).

29 Anton Hemerijck, 'Social investment as a policy paradigm', *Journal of European Public Policy*, 25:6 (2018) 810-827.

aan mensen die niet meer werken omdat ze jarenlang voor hun kinderen hebben gezorgd of aan jongeren die gestopt zijn met hun studie en geen recht hebben op een uitkering. Veel van deze mensen weten niet hoe ze (weer) kunnen aanhaken bij de arbeidsmarkt of hebben de middelen niet om hun diploma te actualiseren. Het idee van de sociale investeringsagenda is dat de overheid zich ook naar deze mensen actiever opstelt, ze de helpende hand biedt en waar nodig in ze investeert. Uitgangspunt bij al deze dienstverlening is dat zoveel mogelijk wordt ingezet op het vinden van betaald werk.

Zowel de OESO als de Europese Commissie hebben de sociale investeringsgedachte omarmd en dringen er bij hun lidstaten op aan meer te doen aan kinderopvang, onderwijs en actief arbeidsmarktbeleid.³⁰ Een belangrijke motivatie hiervoor is dat de landen die het meest investeerden in actieve voorzieningen, het snelst bleken te herstellen van de recente financiële crisis.³¹ Ook de aankomende groene transitie maakt het belang van actief beleid levensgroot. Deze transitie zal, zoals gezegd, veel werk namelijk fundamenteel veranderen. Om iedereen mee te krijgen in deze omslag is effectief arbeidsmarktbeleid onmisbaar.³²

Een systeem dat onvoldoende erkent dat sommige mensen (nog) geen betaald werk kunnen verrichten, dreigt een grote groep burgers af te serveren als onvolwaardig.

Kanttekeningen bij de sociale investeringsagenda

De sociale investeringsagenda biedt een hoopgevend alternatief voor het huidige Nederlandse beleid. Een actieve overheid die voor mensen werkt en in ze durft te investeren, brengt ons waarschijnlijk een stap dichterbij een daadwerkelijk ontspannen samenleving. Om de sociale investeringsstaat daadwerkelijk sociaal te laten zijn, is wel belangrijk dat we oog blijven houden voor een aantal belangrijke kanttekeningen die in de afgelopen jaren door critici zijn geplaatst bij de sociale investeringsstaat. Op basis van deze kanttekeningen volgen hieronder een

30 Europese Commissie, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion* (2013); Olaf van Vliet, 'Sociale zekerheid in Europees perspectief: van klassieke herverdeling naar activering en sociale investeringen', in: Peter van Lieshout (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst* (Amsterdam 2016) 203-221.

31 Bruno Palier en Colin Hay, 'Reconfiguration of the Welfare State in Europe', in: Desmond King en Patrick le Galès (red.), *Reconfiguring European States in Crisis* (Oxford 2017) 331-352; Thomas Bredgaard en Per Kongshøj Madsen, 'Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis', *Transfer*, vol. 24, nr. 4 (2018) 375-386.

32 OECD, *Employment Implications of Green Growth*.

aantal voorwaarden waaraan een sociaal en investerend arbeidsmarktbeleid zou moeten voldoen.

Een eerste kanttekening bij de sociale investeringsagenda is de observatie dat deze te veel nadruk legt op betaalde arbeid als middel om maatschappelijke participatie te bevorderen.³³ Hoewel deze focus op werk nodig is met het oog op de groeiende vergrijzing en de krimpende beroepsbevolking – het stelsel moet tenslotte als geheel financieel houdbaar blijven – vinden critici dat er te weinig erkenning wordt gegeven aan niet-werkgerelateerde activiteiten zoals mantelzorg, opvoedingsbezigheden, vrijwilligerswerk of recreatie. Een systeem dat onvoldoende erkent dat sommige mensen (nog) geen betaald werk kunnen verrichten, dreigt een grote groep burgers af te serveren als onvolwaardig. Deze kritiek is voor een groot deel terecht. Er zijn veel mensen die zonder betaald werk gelukkig zijn. Toch is dit rapport geschreven vanuit de overtuiging dat een leven zonder werk de meeste mensen psychologisch, sociaal en economisch een stuk minder brengt dan een leven met werk. Onderzoek na onderzoek laat zien dat betaald werk dé beslissende factor is voor het welzijn van mensen. Het is niet voor niets dat het overgrote deel van de bijstandsgerechtigden aangeeft het liefst aan het werk te willen. Gezien deze belangrijke rol van betaald werk, zien wij het dan ook als fundamenteel onrechtvaardig om werkloze mensen wel een uitkering te geven maar ze de toegang tot de arbeidsmarkt te ontfemen.³⁴

*Als we daadwerkelijk een inclusieve samenleving willen,
zal naast een actief beleid altijd een stevig sociaal vangnet
moeten bestaan.*

Het vertrekpunt van een eerlijk en duurzaam arbeidsmarktbeleid zou volgens ons moeten zijn dat iedereen die daartoe in staat is, wordt geholpen om betaald werk te vinden. Alleen als dat niet mogelijk is, worden mensen geholpen om op een andere onbetaalde manier actief deel te nemen aan de samenleving. Met deze nadruk op re-integratie en participatie onderscheidt de sociale investeringsstaat zich van de ruimhartige maar passieve verzorgingsstaat van de jaren '60 en '70. Het is

33 Bea Cantillon en Veerle de Maesschalk, 'De sociale investeringsstaat: enkele kritische overwegingen bij een nieuw beleidsparadigma', *Berichten: Centrum voor Sociaal Beleid* (2012).

34 Zie hiervoor ook: Ewald Engelen en Anton Hemerijck, 'Proeve van een sociale investeringsagenda', in: Ewald Engelen, Anton Hemerijck en Willem Trommel (red.), *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat* (Den Haag 2007) 305-325.

tegelijktijd ook duidelijk een afscheid van het huidige stelsel, dat dan wel actief is maar mensen alleen maar stimuleert met financiële prikkels en verplichtingen. De sociale investeringsstaat is een tussenweg; ze zet in op zoveel mogelijk participatie en probeert mensen hierbij zoveel mogelijk te helpen.³⁵

Een tweede bezwaar tegen de sociale investeringsgedachte is de implicatie van het begrip 'investering'. Een investering belooft over het algemeen een bepaalde vorm van profijt, een *return on investment*.³⁶ Een sociaal zekerheidsstelsel draait echter om meer dan alleen investeren. Veel voorzieningen draaien vooral om het geven van sociale bescherming, zonder dat daar duidelijke winsten uit voortkomen. Het is dan ook belangrijk dat we het sociale investeringsidee niet alleen benaderen als een traditionele investering met een klassiek financieel winstoogmerk, maar vooral als een idee dat zich richt op sociaal rendement, de *social return on investment*. Vanuit dit perspectief zal het altijd zaak blijven de klassieke herverdelingstaak van de verzorgingsstaat niet uit het oog te verliezen. Als we daadwerkelijk een inclusieve samenleving willen, zal naast een actief beleid altijd een stevig sociaal vangnet moeten bestaan.

De derde kanttekening van critici is dat voorstanders van de sociale investeringsstaat volgens hen te optimistisch zijn over het nivellerende effect van sociale investeringen.³⁷ Het idee dat iedereen gelijke kansen kan krijgen als de overheid maar genoeg investeert, heeft te weinig oog voor de grote impact die iemands startpositie kan hebben op zijn of haar kansen in het leven. Het maakt namelijk een enorm verschil of je welvarende, goed opgeleide ouders hebt en opgroeit in een welvarende buurt of dat je ouders geen diploma hebben of de taal niet goed spreken. Hoe hard de overheid ook investeert, iemands individuele mogelijkheden blijven mede afhankelijk van de sociale context waarbinnen hij of zij zich ontwikkelt. Als de overheid deze fundamentele ongelijkheid onvoldoende erkent, loopt ze het risico bepaalde groepen te overvragen.³⁸ Het is dus belangrijk altijd oog te houden voor ieders individuele mogelijkheden. Dit betekent dat het einddoel – namelijk (arbeids)participatie – voor deze mensen hetzelfde is, maar het kan wel betekenen dat de weg ernaartoe anders moet zijn. Om deze afweging te kunnen maken is een betrokken overheid nodig die niet bang is om de dienstverlening en opgelegde verplichtingen aan te passen aan iemands mogelijkheden.

De vierde kanttekening bij de sociale investeringsgedachte is nauw verbonden aan het bovenstaande bezwaar. Het gaat namelijk over zeggenschap. In hoeverre

35 Hemerijck, 'Social investment as a policy paradigm'.

36 Cantillon en de Maesschalk, 'De sociale investeringsstaat'.

37 Ibidem.

38 Zie voor een uitwerking van dit risico: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (Den Haag 2017).

versterkt de sociale investeringsagenda de zeggenschap van mensen over hun eigen leven? Dit is een belangrijk punt. Zoals we de afgelopen jaren hebben ontdekt, kan een actief arbeidsmarktbeleid namelijk eenvoudig voorbijgaan aan de behoeften van mensen zelf. In die zin zullen we het arbeidsmarktbeleid van de toekomst niet alleen moeten beoordelen op de vraag hoe sociaal het is of in hoeverre er in mensen wordt geïnvesteerd. Het zal er vooral ook op aankomen continu te kijken of mensen in staat worden gesteld de regie over hun eigen leven te nemen. Dit betekent niet alleen dat de dienstverlening goed moet worden afgestemd op de behoeften van mensen. Het houdt ook in dat mensen inspraak krijgen in hun persoonlijke traject, de instrumenten die ze willen gebruiken en de begeleider die ze krijgen toegewezen.

Het zal er vooral ook op aankomen continu te kijken of mensen in staat worden gesteld de regie over hun eigen leven te nemen.

Een vijfde bezwaar richt zich tegen het gebruik van prikkels en sancties om verantwoordelijk gedrag af te dwingen. Om een eerlijk en solidair arbeidsmarktbeleid te onderhouden, zijn sancties onmisbaar. Een overheid stimuleert verantwoordelijk gedrag en ontmoedigt schadelijk gedrag. De vraag is alleen welk gedrag we zien als 'verantwoordelijk'. Iemands omstandigheden en sociale context hebben namelijk een grote invloed op de mate waarin diegene zich verantwoordelijk kan of wil gedragen. Definiëren we verantwoordelijk te smal en hanteren we dit vervolgens als een strenge norm, dan zullen vooral de zwakkeren in onze samenleving het doelwit zijn van disciplinerende maatregelen. Het sociale zekerheidsstelsel zal voor hen stukken onvriendelijker worden dan voor mensen die beter weten in te spelen op de verwachtingen.³⁹ Bij het gebruik van prikkels moet daarom voortdurend worden bekeken wie hierdoor geraakt worden en wie naast prikkels vooral ondersteuning aangeboden zou moeten krijgen. Het aanspreken van mensen op hun gedrag is alleen eerlijk als ze ook in staat zijn dit gedrag te veranderen.

Er is nog een ander – in onze ogen terecht – punt van kritiek op de sociale investeringsagenda. Pleidooien voor een sterker actief arbeidsmarktbeleid zijn de afgelopen decennia vooral gebruikt als dekmantel voor meer bezuinigingen op de sociale zekerheid en een nog hardere aanpak van uitkeringsgerechtigden. Met een beroep op de activeringsgedachte werd bezuinigd op de klassieke voorzieningen

³⁹ Cantillon en de Maesschalk, 'De sociale investeringsstaat'.

van de verzorgingsstaat. Een deel van deze middelen zou in actieve voorzieningen worden geïnvesteerd. Zoals hiervoor is toegelicht, zijn deze investeringen niet geleverd ofwel weer teruggedraaid zodra er een crisis uitbrak en het begrotingstekort begon op te lopen. Uiteindelijk bleven zowel het passieve als het actieve arbeidsmarktbeleid verschaald achter.⁴⁰ De begrotingsnormen van het Stabiliteits- en Groeipact hadden ook voor de Europese Commissie tot nu toe altijd een hogere prioriteit dan de sociale investeringsagenda. Aangezien ook de komende jaren het risico aanzienlijk is dat we in een economische recessie of zelfs een economische crisis terechtkomen, is het essentieel dat we ons niet opnieuw laten overvallen en weer teruggrijpen op dit oude bezuinigingsrecept. In het laatste hoofdstuk van deze bundel zal daarom worden behandeld hoe de toegankelijkheid van voorzieningen bij een volgende crisis gegarandeerd blijft.

Een effectief en eerlijk beleid vereist dat burgers worden benaderd op basis van vertrouwen in plaats van wantrouwen.

De werkende overheid

In 2013 kondigde koning Willem Alexander in zijn troonrede officieel het einde aan van de traditionele verzorgingsstaat. Voortaan zouden burgers niet meer direct bij de overheid moeten aankloppen als zij hulp nodig hadden: “Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.” Het was het begin van de participatiesamenleving, een overgang die grote gevolgen heeft gehad voor mensen zonder werk. Steeds nadrukkelijker hebben zij van de overheid de opdracht gekregen hun individuele verantwoordelijkheid te pakken en een bijdrage te leveren aan de samenleving. De overheid zelf bouwde ondertussen haar eigen verantwoordelijkheid zo ver mogelijk af. Wat de gevolgen hiervan zijn geweest, hebben we hierboven beschreven: honderdduizenden mensen staan permanent aan de kant en krijgen vrijwel geen ondersteuning om weer mee te doen in de samenleving.

Daarom is het tijd voor een nieuw arbeidsmarktbeleid. Niet alleen omdat we iedereen de komende jaren nodig zullen hebben op de arbeidsmarkt, maar vooral ook omdat het huidige beleid fundamenteel onrechtvaardig is. Als we eisen dat mensen zich inspinnen om werk te vinden, dan moeten we hen ook ondersteunen

⁴⁰ Anton Hemerijck, ‘Social Investment and Its Critics’, in: Anton Hemerijck (red.), *The Uses of Social Investment* (ebook 2017); Daniel Mertens, ‘The ‘New Welfare State’ under Fiscal Strain’, in: Anton Hemerijck (red.), *The Uses of Social Investment* (ebook 2017).

als ze daar niet vanzelfsprekend toe in staat zijn. Dit vereist een overheid die mensen niet loslaat als ze een uitkering aanvragen, maar een overheid die mensen juist actief benadert, in ze investeert en die ze daadwerkelijk in staat stelt om volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Hierbij is wel een andere houding nodig tegenover burgers. Een effectief en eerlijk beleid vereist dat burgers worden benaderd op basis van vertrouwen in plaats van wantrouwen en dat ze worden aangesproken op hun intrinsieke motivatie in plaats van externe verplichtingen. Het vereist ook dat burgers weer regie krijgen over hun eigen re-integratietraject. Een sociaal en investerend beleid vraagt een overheid die luistert naar mensen en die ze de middelen geeft om zelf hun werkende leven vorm te geven. Het is, kortom, tijd dat de overheid weer aan het werk gaat.

2

Welk beleid is effectief?

Auteur: Hans Rodenburg

Bij de bespreking van actief arbeidsmarktbeleid wordt vaak dezelfde fout gemaakt: er wordt enkel gekeken naar de kortetermijneffecten van voorzieningen op de hoogte van het aantal uitkeringen. Deze eenzijdige focus schiet tekort. Effectiviteit wordt door zoveel meer bepaald dan enkel de kortetermijneffecten op het aantal uitkeringen. In dit hoofdstuk wordt daarom de bredere effectiviteit van een aantal actieve voorzieningen besproken en wordt ingegaan op verschillende factoren die deze effectiviteit beïnvloeden.

Bij het denken over een nieuw actief arbeidsmarktbeleid moet één vraag centraal staan: is het effectief? Deze vraag verdeelt de politiek al jaren. De belangrijkste reden hiervoor is dat het erg lastig is te meten hoeveel mensen dankzij actieve voorzieningen een baan hebben gevonden. Omdat actief beleid daarnaast ogenschijnlijk veel geld kost, bepleiten politici regelmatig om er minder in te investeren. Wat hierbij meespeelt, is dat de effectiviteitsstudies van de afgelopen decennia een erg eenzijdige definitie van effectiviteit gebruikten. Hoewel het effectiviteitsonderzoek de laatste jaren steeds veelzijdiger wordt, zijn de meeste studies nog vrij eenzijdig. Het merendeel onderzoekt alleen of een specifieke voorziening – zoals een sollicitatietraining of persoonlijke begeleiding – het aantal uitkeringen wel of niet verlaagt. Er is vaak nauwelijks aandacht voor de ervaringen en ontwikkeling van de mensen die meedoen aan een traject.

We moeten ons afvragen of we een voorziening geslaagd vinden als mensen terechtkomen in een slecht betaalde flexbaan waarvan ze doodongelukkig worden.

Zo is het vaak onduidelijk of mensen die niet direct uitstroonden naar werk wel iets hebben gehad aan een instrument. Dit is echter wel essentieel om mee te nemen in de beoordeling van een instrument. Voor veel bijstandsgerechtigden is het vaak al een hele stap om één keer in de week te gaan sporten, vrijwilligerswerk te doen of niet-werkgerelateerde problemen aan te pakken zoals schulden, gezinsproblemen of psychische problemen.⁴¹ Als we hier geen oog voor hebben, lopen we het risico voorzieningen af te rekenen op de verkeerde criteria. Naast de bijdrage aan het welzijn van mensen die niet direct uitstromen, is het ook belangrijk om te kijken naar het welzijn van mensen die wel werk vinden. Vaak wordt namelijk helemaal niet onderzocht waar uitstromers terechtkomen. Bij veel studies blijft het onduidelijk of uitstromers daadwerkelijk werk vinden of gewoon zonder uitkering thuis komen te zitten. Van de mensen die wel werk vinden weten we daarnaast vaak niet of ze tevreden zijn met hun nieuwe werk. We moeten ons afvragen of we een voorziening geslaagd vinden als mensen terechtkomen in een slecht betaalde flexbaan waarvan ze doodongelukkig worden.

Naast de definitie van effectiviteit, is een andere tekortkoming van effectiviteitsstudies dat we vaak niet weten wat de werkende factor was.⁴² Was een

41 C.C.A.M. Sol en K. Kok, *'Fit or unfit': theorie en praktijk van re-integratie* (Amsterdam 2014).

42 Roland Blomk, *We zijn nog maar net begonnen* (Tilburg 2018).

sollicitatietraining effectief vanwege de inhoud, de aardige en betrokken trainer of door de gemotiveerde deelnemers? Doordat veel verschillende factoren de effectiviteit van voorzieningen beïnvloeden geven meta-studies – studies waarbij honderden effectiviteitsonderzoeken op een hoop worden geveegd – vrijwel nooit een eenduidig beeld. De enige algemene conclusie die met enige zekerheid kan worden getrokken, is dat actief arbeidsmarktbeleid het meest effectief is voor mensen die normaal minder kans hebben op de arbeidsmarkt: mensen met een lage opleiding, langdurig werklozen, mensen met een migratie-achtergrond en mensen met een arbeidsbeperking. Hoogopgeleiden en in mindere mate 50-plussers, lijken er relatief minder baat bij te hebben.⁴³

Met deze kanttekeningen in het achterhoofd zullen we in dit hoofdstuk de brede effectiviteit bespreken van een aantal actieve instrumenten en voorzieningen. Het belangrijkste doel van deze bespreking is om te onderzoeken welke instrumenten bijdragen aan een inclusieve arbeidsmarkt waarop iedereen zich kan ontwikkelen en werk kan vinden waaruit hij of zij voldoening haalt.

Persoonlijke begeleiding en bemiddeling

In de meeste westerse landen krijgen mensen ondersteuning aangeboden op het moment dat ze zich aanmelden voor een uitkering. Dit gebeurt op allerlei manieren. Mensen worden geholpen bij het opstellen van een CV, krijgen intensieve begeleiding bij het zoeken naar vacatures of oefenen met gesprekstechnieken. De mate en intensiteit van deze begeleiding verschilt per doelgroep. Sinds de bezuinigingen die vanaf 2010 zijn doorgevoerd op de dienstverlening van het UWV (zie hoofdstuk 1), worden mensen die instromen in de WW over het algemeen na drie maanden uitgenodigd voor een eerste gesprek. Tot die tijd beperkt de ondersteuning zich tot de online-omgeving en moeten werkzoekenden zelf telefonisch contact opnemen voor extra informatie. Het kabinet heeft wel besloten om vanaf 2019 structureel 70 miljoen euro beschikbaar te stellen voor persoonlijke dienstverlening. Hierdoor kan een deel van de WW'ers eerder worden uitgenodigd voor een werkoriëntatiegesprek. Aangezien de eerdere bezuinigingen op de dienstverlening zo'n 150 miljoen euro bedroegen, is het echter de vraag of het UWV hiermee iedereen voldoende kan spreken. Twee derde van de in 2018 ingestroomde WW'ers

43 David Card, Jochen Kluge en Andrea Weber, 'What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations', *Ruhr Economic Papers*, No. 572 (2015).

kreeg bijvoorbeeld geen werkoriëntatiegesprek en van alle WW'ers gaf 38 procent zelfs aan het afgelopen jaar niemand te hebben gesproken van het UWV.⁴⁴

Mensen die instromen binnen de Participatiewet krijgen vaker persoonlijke begeleiding aangeboden dan WW'ers. Deze hulp heeft verschillende vormen. Klantmanagers van de gemeente kunnen zich passief opstellen en vooral reageren op vragen, ze kunnen actief helpen bij het zoeken van werk of ze kunnen het zoeken actief overnemen door te bemiddelen tussen werkzoekenden en werkgevers. De intensiteit van de begeleiding verschilt per gemeente. In de meeste gevallen wordt de intensiteit en de duur van de begeleiding aangepast aan de cliënt. Er zijn ook gemeenten die een vast aantal uren begeleiding aanbieden of een de begeleiding gelijk verdelen als percentage van de totale werktijd.⁴⁵

Vrijwel al het onderzoek naar intensieve individuele begeleiding bij het zoeken naar werk laat zien dat het een zeer effectief middel is. Vooral werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt of met een beperking hebben er baat bij.⁴⁶ Nog effectiever is het om mensen niet alleen te begeleiden, maar om ze actief in contact te brengen met werkgevers – dit wordt ook wel bemiddeling of matching genoemd.⁴⁷ Hoewel gemeenten vaak klagen over de hoge kosten van intensieve persoonlijke begeleiding, laten verschillende studies zien dat extra persoonlijke begeleiding vrijwel altijd wordt terugverdiend.⁴⁸ Zo ontdekte het UWV dat het voeren van één extra gesprek met werkzoekenden 65 euro kost maar gemiddeld 381 euro bespaart op de uitkeringslasten. Zelfs bij vijf gesprekken of meer was de besparing bijna zeven keer zo groot als de kosten.⁴⁹ Ook experimenten om mensen die bijna vanuit de WW naar de bijstand doorstromen extra persoonlijke aandacht te geven, leverden indrukwekkende resultaten op. Veel gemeenten hebben moeite met het begeleiden van deze mensen omdat ze vaak jarenlang lang geen begeleiding

44 Inspectie SZW, *Rode draden klantenquêtes WW, WIA/WGA en Wajong* (Den Haag 2019); UWV, *Jaarverslag 2018* (Amsterdam 2019); Zie voor meer achtergrond: Marloes Lammers, Mark Imandt en Arjan Heyma, *wordt aan gewerkt.nl. Prestaties van digitale dienstverlening door UWV* (Amsterdam 2015).

45 Boukje Cuelenaere et al., *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage tweede meting* (Tilburg 2017) 67.

46 Alessio J.G. Brown en Johannes Koettl, 'Active labor market programs – employment gain or fiscal drain?', *IZA Journal of Labour Market Economics*, 4:12 (2015); Melvin Vooren, Carla Haerlemans, Wim Groot en Henriëtte Maassen van den Brink, 'The effectiveness of active labor market policies: A meta-analysis', *Journal of Economic Surveys*, nr. 0 (2018) 1-25.

47 M. Lammers, L. Kok en C. Wunsch, *Langetermijneffecten van re-integratie* (Amsterdam 2013); Jonneke Bolhaar, Nadine Ketel en Bas van der Klaauw, 'Caseworker's discretion and the effectiveness of welfare-to-work programs', *Working Paper in Economics nr. 737* (2018).

48 CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2* (Den Haag 2016) 182.

49 Arjan Heyma en Siemen van der Werff, *Een goed gesprek werkt. (Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010* (Amsterdam 2014).

hebben gehad van het UWV. Een pilot van het UWV en de sociale dienst in 's-Hertogenbosch, waarbij intensieve begeleiding werd geboden aan deze doelgroep, bleek de instroom in de bijstand met zo'n 40 procent te verlagen.⁵⁰

Intensieve begeleiding van een aantal jaar kan voorkomen dat iemand de rest van zijn leven in de bijstand blijft.

Voor gemeenten zelf ligt er ook nog flink wat ruimte om te investeren in persoonlijke aandacht. Veel gemeenten hebben de helft van hun bijstandsontvangers al jaren niet gesproken en weten niet wat deze mensen nodig hebben om aan het werk te gaan. Een aantal gemeenten is de afgelopen jaren daarom gestart met zogenaamde klant-in-beeld-gesprekken. Hierbij ontdekten ze dat veel bijstandsgerechtigden meer arbeidspotentieel hadden dan van tevoren was verwacht.⁵¹ In Helmond bleek bijvoorbeeld de helft van de bijstandsgerechtigden die geen kans op werk leken te hebben, toch te kunnen werken. Er waren zelfs mensen die direct bemiddelbaar waren en aan het werk konden. Het grootste deel van de bijstandsgerechtigden zal echter niet direct kunnen werken. Toch kan intensieve begeleiding ook in deze gevallen alsnog kosteneffectief zijn. Intensieve begeleiding van een aantal jaar kan voorkomen dat iemand de rest van zijn leven in de bijstand blijft.⁵²

Naast de uitstroom naar werk heeft betrokken dienstverlening nog veel meer voordelen. Klantmanagers vervullen namelijk een belangrijke signalerende functie. De snel groeiende schuldenproblematiek en de hierdoor aangejaagde uitgavenstijging aan bewindvoering hadden voor een deel bespaard kunnen worden als oplettende klantmanagers de signalen over schulden eerder hadden kunnen oppikken. Ook als het gaat om fraude heeft persoonlijke dienstverlening een belangrijke preventieve werking. Een groot deel van de fraudeschandalen bij het UWV had voorkomen kunnen worden als de desbetreffende personen regelmatig waren uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek. Zo blijken gemeenten die al hun bijstandsgerechtigden oproepen voor een gesprek flink te besparen vanwege ontdekte fraudegevallen.⁵³ Mede vanwege deze preventieve werking vormt intensivering van

50 Leni Beukema et al. *Eindrapportage Uit de WW en in de Bijstand* (2018).

51 Marjolein Sax en Lennart de Ruig, *Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen?* (2018).

52 Pierre Koning, 'Kortetermijndenken staat effectieve re-integratie in de weg', *Mejudice*, 3 augustus 2012.

53 Gemeente Utrecht, *Evaluatie BUIG Impulslijnen* (2018); Sax en De Ruig, *Klant in beeld*.

de persoonlijke aandacht ook een belangrijke voorwaarde om het maatschappelijke draagvlak voor ons sociale zekerheidsstelsel te behouden.

Ook voor werkzoekenden biedt persoonlijke begeleiding meer dan alleen een snellere uitstroom. Verschillende onderzoeken tonen aan dat intensieve hulp de kwaliteit van de gevonden baan verhoogt, zowel qua arbeidsvoorwaarden als contractduur.⁵⁴ Werkzoekenden komen sneller terecht bij werk dat daadwerkelijk bij ze past.⁵⁵ Dit is niet alleen belangrijk voor het welzijn van mensen. Ook hier blijkt weer dat goede begeleiding geld bespaart. Mensen vragen tenslotte minder snel weer een uitkering aan. Gezien deze resultaten is het niet verbazend dat mensen persoonlijke begeleiding heel hoog waarderen.⁵⁶ Waar bijna de helft van de bijstandsgerechtigden in 2017 al zes maanden lang niemand van de gemeente had gesproken, gaf 40 procent van deze groep aan dit wel graag te willen.⁵⁷

Verplichtingen en sancties

Net als in andere westerse landen is de benadering van uitkeringsgerechtigden een stuk strenger geworden. Uitkeringsgerechtigden moeten aan steeds meer verplichtingen voldoen: ze moeten maandelijks een minimumaantal keer solliciteren, moeten vrijwel al het aangeboden werk accepteren en dienen er verzorgd uit te zien. Daarnaast zijn veel bijstandsgerechtigden verplicht een tegenprestatie te verrichten. Gemeenten kunnen sancties of 'maatregelen' toepassen als deze verplichtingen niet worden nagekomen. Het toepassen hiervan verschilt sterk per gemeente. Slechts 30 procent past bijvoorbeeld sancties toe als iemand de tegenprestatie weigert.⁵⁸ Kijken we naar alle uitkeringsgroepen dan blijken bijstandsgerechtigden, mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt significant vaker een sanctie opgelegd te krijgen.⁵⁹

Over het effect van verplichtingen en sancties zijn in de wetenschap verschillende geluiden te horen. Onomstreden is dat ze een (zeer) positief effect hebben op

54 Bruno Crépon en Gerard J. van den Berg, 'Active labor market policies', Working Paper, IFAU – Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy, Nr. 17 (2016).

55 Sylvie Blasco en Michael Rosholm, 'The impact of active labour market policy on post-unemployment outcomes: Evidence from a social experiment in Denmark', Discussion paper series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Nr. 5631, (2011).

56 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Klantonderzoek monitor Participatiewet (2017).

57 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Klantonderzoek monitor Participatiewet (2017) 10.

58 Cuelenaere et al., *Ervaringen gemeenten met Participatiewet*.

59 Sol en Kok, *'Fit or unfit'*.

zowel de activering als de uitstroomkans van uitkeringsgerechtigden.⁶⁰ Daarnaast hebben ze een belangrijk afschrikkende effect. Mensen vragen minder snel een uitkering aan als ze weten dat ze streng worden gecontroleerd op actief zoekgedrag. Een belangrijke kanttekening hierbij is wel dat deze effecten niet gelden voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.⁶¹ Nog belangrijker is dat het hoge uitstroomeffect van sancties en verplichtingen een vertekend beeld geeft. Een goede illustratie hiervan vormt het strenge Rotterdamse programma *WerkLoont*, waarbij bijstandsgerechtigden wekelijks een dag de straat moeten vegen. Hoewel dit programma het aantal uitkeringsaanvragen met 10 procent verlaagde, bleek het grootste deel van de afhakers de volgende jaren alsnog een uitkering aan te vragen.⁶² Ook het effect op de uitstroom viel na het eerste jaar grotendeels weg. Een aanzienlijk deel van de uitstromers bleek bovendien geen werk te hebben gevonden maar had simpelweg zijn uitkering opgegeven. *WerkLoont* had de uitstroom naar werk uiteindelijk slechts met 1 procent verhoogd.⁶³

Naast het feit dat mensen hun uitkering zelf beëindigen terwijl ze geen werk hebben, kunnen sancties en verplichtingen nog meer bijeffecten hebben. Zo krijgen mensen die werk vinden na de invoering van een strengere sanctieregime gemiddeld minder betaald, maken ze minder uren en werken ze vaker onder hun niveau. Daarnaast krijgen ze minder vaak een vast contract waardoor ze sneller weer een uitkering aanvragen.⁶⁴ In een evaluatie van de Participatiewet meldde één op de vijf Nederlandse gemeenten bovendien dat de toegenomen verplichtingen het aantal schulden en sociale problemen onder hun cliënten had verhoogd. Slechts een derde dacht dat uitkeringsgerechtigden zich extra waren gaan inspannen door de verplichtingen. De helft gaf daarnaast aan veel tijd te verliezen aan de toegenomen administratie door nieuwe verplichtingen en sancties.⁶⁵

60 Patrick Arni, Rafael Lalive en Jan C. van Ours, 'How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit', *IZA DP*, nr. 4509 (2009); Jochen Kluge, 'The effectiveness of European active labor market programs', *Labour Economics*, Vol. 17, nr. 16 (2010); Gerard J. van den Berg en Johan Vikström, 'Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality', *Scandinavian Journal of Economics* 116 (2014) 284–334; Card, Kluge en Weber, 'What Works?'; Brown en Koettl, 'Active labor market programs – employment gain or fiscal drain?'

61 Card, Kluge en Weber, 'What Works?'

62 Jaap de Koning et al., 'The work first initiative 'WerkLoont': Net effects and cost-effectiveness after three years', *SEOR Working Paper*, nr. 2018/2.

63 De Koning et al., 'The work first initiative 'WerkLoont''.

64 Arni, Lalive en Van Ours, 'How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions?'; Van den Berg en Vikström, 'Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality'.

65 B. Cuelenaere, E. van den Brink, J. Mulder en N. Kieruj, Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage tweede meting (Tilburg 2017).

Misschien nog wel belangrijker dan de effectiviteit en de bijeffecten is hoe mensen de sancties en verplichtingen ervaren. De afgelopen jaren is een stroom van rapporten verschenen die wijzen op de sterke gevoelens van vernedering die leven bij uitkeringsgerechtigden. Dieptepunt zijn de ervaringen met het Rotterdamse *WerkLoont*, waar mensen groepsgewijs steeds dezelfde stoepen moesten vegen, gekleed in oranje hesjes met 'Werk Loont' op de rug.⁶⁶ Naast deze ernstige gevallen, komen zowel bij het UWV als bij gemeenten veel vormen van 'nette vernedering' voor, waarbij mensen op vriendelijke toon verplichtingen krijgen opgelegd waar ze simpelweg het nut niet van inzien. Denk bijvoorbeeld aan de sollicitatiequota voor WW'ers. Een belangrijk punt bij het gestegen aantal verplichtingen en sancties is verder dat het regime voor veel uitkeringsgerechtigden erg onduidelijk is geworden. In een enquête gaf de overgrote meerderheid van de bijstandsgerechtigden aan niet te weten dat ze gestraft konden worden als ze onvoldoende moeite doen om Nederlands te leren, niet bereid zijn uren te reizen voor een baan, on gepaste kleding dragen of niet willen verhuizen voor werk. Bijna de helft van de brede doelgroep gaf dan ook aan de rechten en plichten ingewikkeld te vinden.⁶⁷ Dit gebrek aan kennis over de verplichtingen verklaart waarschijnlijk ook gedeeltelijk dat meer dan de helft van de mensen die een sanctie kreeg, deze sanctie als onrechtvaardig ervoer.⁶⁸

Uitkeringsgerechtigden begrijpen over het algemeen best dat er verplichtingen zijn verbonden aan de uitkering.

Hoe zijn de sterke negatieve effecten van sancties en verplichtingen nu samen te brengen met de eveneens zeer positieve effecten? De *missing link* lijkt erkenning te zijn. Erkenning voor persoonlijke omstandigheden en erkenning van individuele behoeftes. Uitkeringsgerechtigden begrijpen over het algemeen best dat er verplichtingen zijn verbonden aan de uitkering. Het is alleen wel belangrijk dat ze passen bij hun persoonlijke situatie. Zit iemand bijvoorbeeld tot zijn nek in de

66 Anne Mieke Zwaneveld et al. *Het pad naar werk... niet geplaveid, wel schoongeveegd! Onderzoek naar de praktijk van re-integratie in het kader van de Wet werk en bijstand (thans Participatiewet)* (Rotterdam 2015) 42-44.

67 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Klantonderzoek monitor Participatiewet* (2017) 9.

68 *Ibidem*, 10.

problemen, dan heeft het weinig zin om hem allerlei verplichtingen op te leggen.⁶⁹ Hier komt bovenop dat het vaak helemaal niet nodig is om direct te wijzen op verplichtingen. Onderzoek laat zien dat juist vrijwillige deelname aan re-integratietrajecten een belangrijke motivator is en de slagingskans van een traject verhoogt. De voor de hand liggende verklaring van de onderzoekers: 'het vooruitzicht van de bijstand is voor bijna niemand aantrekkelijk.'⁷⁰ In een recent rapport adviseert de WRR dan ook om werkzoekenden vooral aan te spreken op hun intrinsieke motivatie in plaats van op hun formele verplichtingen; dat is gewoonweg effectiever.⁷¹

Tijdelijke loonkostensubsidie

Tijdelijke loonkostensubsidie is een veelgebruikt instrument dat er vooral toe dient om mensen een zetje te geven. Terwijl het eerder vooral werd gebruikt om mensen met een arbeidsbeperking te ondersteunen, zet ruim de helft van de gemeenten het tegenwoordig wel eens in voor mensen met een volledige loonwaarde.⁷² Economen zijn over het algemeen zeer positief over de effecten van loonkostensubsidies, waarbij vooral hoog wordt opgegeven over de duurzaamheid van het effect.⁷³ Ook nadat de termijn van de subsidie is verstreken, behouden veel mensen hun nieuwe werk. Verliezen mensen toch hun baan, dan blijken ze door hun opgedane werkervaring makkelijker door te stromen naar nieuw werk.

Het is wel belangrijk dat loonkostensubsidies niet willekeurig worden ingezet. Het is belangrijk dat alleen mensen met een aanzienlijke achterstand op andere werknemers er gebruik van kunnen maken; mensen die zonder de subsidie waarschijnlijk geen werk kunnen vinden. Hoe ruimer de doelgroep waarvoor ze worden ingezet, hoe groter de kans dat mensen ook werk hadden gevonden zonder de loonkostensubsidie.⁷⁴ Daarnaast kan een ruime inzet leiden tot verdringing. Werkgevers hebben namelijk een voorkeur voor goedkopere werknemers.⁷⁵ Om misbruik door werkgevers zoveel mogelijk te voorkomen, zou het helpen om

69 Roland Blonk, M.W. van Twuijver, H.A. van de Ven en A.M. Hazelzet, *Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk* (Leiden 2015).

70 Beukema et al. *Eindrapportage Uit de WW en in de Bijstand*.

71 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (Den Haag 2017) 55.

72 Cuelenaere et al., *Ervaringen gemeenten met Participatiewet*.

73 Kluve, 'The effectiveness of European active labor market programs'; Renate Neubäumer, 'Bringing the unemployed back to work in Germany: training programs or wage subsidies?'; *International Journal of Manpower*, Vol. 33, nr. 2 (2012) 159-177; Jeff Borland, 'Dealing with unemployment: What should be the role of labour market programs?'; *Evidence Base*, nr. 4 (2014); Card, Kluve en Weber, 'What Works?'; Vooren, Haerlemans, Groot en Maassen van den Brink, 'The effectiveness of active labor market policies.'

74 Card, Kluve en Weber, 'What Works?'

75 Brown en Koettl, 'Active labor market programs – employment gain or fiscal drain?'

de subsidie niet langer te laten duren dan nodig, maar alleen voor de periode die de werkgever nodig heeft om een werknemer te leren kennen.⁷⁶ Een andere maatregel kan zijn om werkgevers de subsidie terug te laten betalen als ze de werknemer zonder duidelijke reden ontslaan wanneer de loonkostensubsidie afloopt.⁷⁷ Hiermee loop je echter wel het risico dat werkgevers afzien om überhaupt in te stappen.

Wordt loonkostensubsidie goed ingezet dan kan het instrument kosteneffectief zijn. Er is een reeks van evaluaties die aantoont dat de uitgaven aan loonkostensubsidies eenvoudig werden goedge maakt door de baten en besparingen.⁷⁸ Hier komt nog bij dat gericht ingezette loonkostensubsidie een grote bijdrage levert aan de kansengelijkheid op arbeidsmarkt.

Scholing

Scholingsprogramma's richten zich op de uitbreiding van de professionele vaardigheden van werkzoekenden. Hoewel werkzoekenden door hun deelname tijdelijk niet beschikbaar zijn voor werk, blijkt scholing grote en vooral duurzame effecten te hebben op hun baankansen. Mensen kunnen hun hele leven baat hebben bij her- om- of bijscholing.⁷⁹ Scholingstrajecten zijn echter niet voor iedereen geschikt en vaak ineffectief. De groepen die er het meest baat bij blijken te hebben zijn langdurig werklozen en vrouwen, terwijl ook mensen met een lagere opleiding en immigranten ervan kunnen profiteren.⁸⁰ Hogeropgeleiden hebben vaak meer baat bij arbeidsbemiddeling en ook mensen met recente werkervaring en relevante vaardigheden kunnen beter zo snel mogelijk weer naar werk worden begeleid.⁸¹

⁷⁶ Borland, 'Dealing with unemployment'.

⁷⁷ Brown en Koettl, 'Active labor market programs – employment gain or fiscal drain?'.

⁷⁸ Alessio J.G. Brown, Christian Merkle and Dennis J. Snower, 'Comparing the effectiveness of employment subsidies', *CEPR Discussion Paper Series*, Nr. 6334 (2007); Brown en Koettl, 'Active labor market programs'; Alessio J.G. Brown, 'Can hiring subsidies benefit the unemployed?', *IZA World of Labor*, nr. 163 (2015).

⁷⁹ Michael Lechner, Conny Wunsch en Ruth Miquel, 'Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany', *Journal of the European Economic Association*, Vol. 9, nr. 4 (2011) 742-784; Melvin Vooren, Carla Haelermans, Wim Groot en Henriëtte Maassen van den Brink, 'Een meta-analyse naar het effect van activerend arbeidsmarktbeleid', *Economisch Statistische Berichten*, Jaargang 102, nr. 4747, 13 april 2017, 200-201.

⁸⁰ Elizabeth Webster, 'Microeconomic Evaluations of Australian Labour Market Programs', *The Australian Economic Review*, vol. 31, nr. 2 (1998) 189-201; Anders Forslund, Peter Fredriksson en Johan Vikström, 'What active labor market policy works in a recession?', *Nordic Economic Policy Review*, nr. 1 (2011) 171-201; Lammers, Kok en Wunsch, *Langetermijneffecten van re-integratie*; Borland, 'Dealing with unemployment'; Card, Kluve en Weber, 'What Works?'.

⁸¹ Anders Forslund, Peter Fredriksson en Johan Vikström, 'What active labor market policy works in a recession?', *Nordic Economic Policy Review*, nr. 1 (2011) 171-201; Lammers, Kok en Wunsch, *Langetermijneffecten van re-integratie*.

Een veelgehoord argument tegen het gebruik van scholing is de lage kosteneffectiviteit. De studies waarop dit argument vaak is gebaseerd, kijken echter vooral naar de korte termijn. Studies die wel de lange termijn meenemen, laten zien dat scholing mede door het duurzame effect weldegelijk kosteneffectief kan zijn. Een groot Duits onderzoek toonde bijvoorbeeld aan dat omgeschoolde werkzoekenden acht jaar na het beëindigen van hun scholingsprogramma nog altijd 20 procent meer kans hadden op een baan.⁸² Uit Nederlands onderzoek onder bijstandsgerechtigden kwam weliswaar een lager effect, maar deelnemers hadden acht jaar na deelname toch nog altijd 7 procent meer kans op werk.⁸³ Een erg belangrijke bevinding over Nederlandse scholingsprogramma's is daarnaast dat ze door de verhoogde arbeidsproductiviteit van de deelnemers de lange termijn kosteneffectief blijken te zijn. Dit geldt vooral voor kortdurende trajecten.⁸⁴

Deze opsomming van effectiviteit per doelgroep is echter verraderlijk. Essentieel bij een middel als scholing, is dat deelnemers gemotiveerd zijn en iets doen wat bij hen past.⁸⁵ Als scholing wordt ingezet als re-integratiemiddel, is het daarnaast belangrijk dat het wordt gecombineerd met werk. Dit kan bijvoorbeeld via stages, werkervaringsplaatsen of proefplaatsingen. Dit soort trajecten zijn veel effectiever dan scholing vanuit een klaslokaal. Daarnaast werken leer-werktrajecten vaak beter in de particuliere dan in de publieke sector.⁸⁶ Een positief bijeffect van scholing is verder dat het de gemiddelde kwaliteit van de gevonden baan verhoogt.⁸⁷

Ondanks de grote potentie van goed vormgegeven scholingsprogramma's hebben Nederlandse werkzoekenden relatief weinig toegang tot dit soort programma's. Als het gaat om investeringen in de scholing van werkzoekenden, bungelt Nederland onderaan in vergelijking met andere landen.⁸⁸ Er is nauwelijks geld voor om- of bijscholing, vooral waar het gaat om hoger en academisch onderwijs. Over de mogelijkheden die er wel zijn, worden uitkeringsgerechtigden nauwelijks geïnformeerd. De behoefte aan toegankelijke scholing is daarentegen erg groot, maar mensen hebben hier zelf het geld niet voor en vergoedingen vanuit het UWV zijn er

82 Lechner, Wunsch en Miquel, 'Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany'.

83 Lammers, Kok en Wunsch, *Langetermijneffecten van re-integratie*.

84 Marloes Lammers en Lucy Kok, *Long term effects of active labour market policies* (Amsterdam 2017).

85 Blonk, Van Twuijver, Van de Ven en Hazelzet, *Quickscan wetenschappelijke literatuur*.

86 Anneleen Forrier en Luc Sels, 'Investeren in employability: de impact van levenslang leren en tijdelijke arbeid op arbeidsmarktkansen', *Tijdschrift voor Economie en Management*, Vol. 51, nr. 4 (2006); Sol en Kok, *'Fit or unfit'*; Vooren, Haerlemans, Groot en Maassen van den Brink, 'The effectiveness of active labor market policies'.

87 Forrier en Sels, 'Investeren in employability'.

88 Kees van Uiteren en Douwe Grijpstra, *UWV Arbeidsmarktanalyse* (2017).

vrijwel niet.⁸⁹ De grote vraag naar scholing bleek duidelijk toen in 2016 een beperkt scholingsbudget werd vrijgesteld voor kansrijke beroepen. Het aantal aanvragen was zo groot dat het budget al ruim voor de deadline was vergeven.⁹⁰ De toegang tot scholing is bij gemeenten al niet veel beter. Vaak willen zij een scholingstraject alleen vergoeden als de werkzoekende geen startkwalificatie heeft of als werkgevers een baangarantie geven. In de praktijk blijkt dat vooral mensen die 'boven aan de ladder staan' scholing krijgen aangeboden, terwijl juist degenen met een afstand tot de arbeidsmarkt er baat bij zouden hebben. Het beschikbare budget voor de aangeboden scholing bedraagt overigens vaak slechts enkele honderden euro's, waardoor mensen alsnog zelf geld bij moeten leggen.

Regelmatig adviseren arbeidsmarktadviseurs daarom de drempel tot scholing voor werkzoekenden flink te verlagen.⁹¹ Een goed voorbeeld is Denemarken, waar werkzoekenden in de eerste zes tot negen maanden recht hebben op zes weken onderwijs. Ze hebben hierbij de keuze uit een groot aantal kortdurende beroeps cursussen voor zo'n 150 verschillende beroepssectoren die worden afgestemd op het individuele opleidingsniveau.⁹² Een ander vaak genoemd voorstel is de invoering van een individueel scholingsbudget voor iedere burger. Recent heeft het kabinet een eerste stap in deze richting gezet. Vanaf 2021 wordt een bestaande kortingsregeling voor werkenden vervangen door een scholingsregeling. Zowel werkenden als werkzoekenden kunnen via deze regeling een scholingsbudget aanvragen van 1000 tot 2000 euro. Dat het kabinet deze stap heeft gezet is positief. Hoeveel voeten het in de aarde gaat hebben, is nog af te wachten. Het totale beschikbare budget is 200 miljoen euro, waarmee het kabinet 200.000 mensen hoopt te helpen. Gezien eerdere ervaringen is het waarschijnlijk dat dit budget binnen korte tijd op zal zijn. Naast de bekostiging wordt het ook zaak om de uitvoering in de gaten te houden. De scholingsbudgetten worden beheerd door het UWV en zijn niet vrij beschikbaar. Nadat mensen hun budget opvragen, zal een UWV-consulent controleren of de cursus of opleiding voldoet aan het doel van het budget.

89 Astrid Pleijers, 'Een leven lang leren in Nederland', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, Vol. 34, nr. 3 (2018), 390-399.

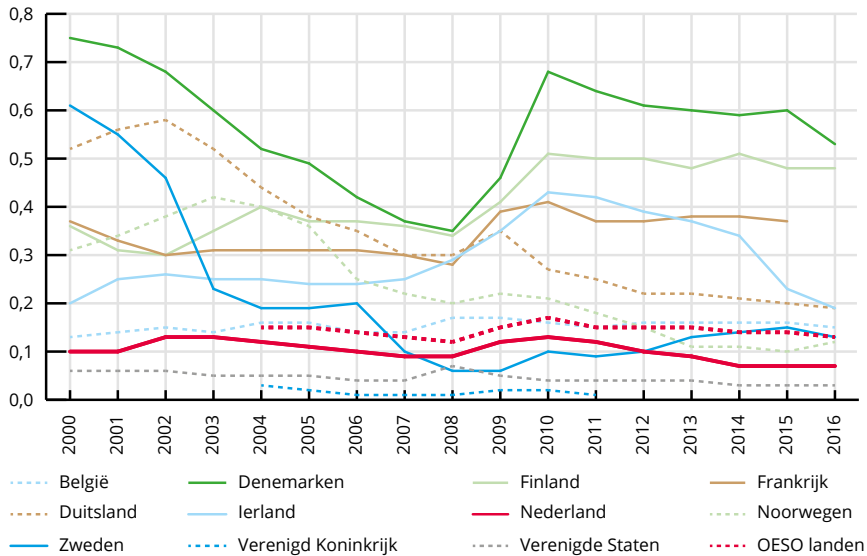
90 Handelingen Tweede Kamer, 2018-2019, dossier 33566, nr. 103.

91 Van Uitert en Grijpstra, *UWV Arbeidsmarktanalyse*; Peter Donker van Heel, *De toekomstbestendigheid van de arbeidsmarktinfrastructuur* (14 november 2017).

92 Torben M. Andersen en Michael Svarer, 'Active labour market policies in a recession', *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 1, nr. 7 (2012).

Figuur 5 Uitgaven aan scholing van werklozen

(als percentage van het bbp)



Bron: stats.oecd.org

Publieke baancreatie

Vrijwel alle reguliere effectiviteitsstudies zijn negatief over baancreatie in de publieke sector.⁹³ De belangrijkste reden hiervoor is dat de gecreëerde banen op dezelfde factor worden beoordeeld als andere re-integratievoorzieningen: de uitstroom van deelnemers naar regulier werk. De doelgroep van gecreëerde publieke sectorbanen bestaat echter altijd uit mensen die überhaupt al weinig kans hadden om werk te vinden.⁹⁴ Mensen die zelfs tijdens een hoogconjunctuur en met ondersteuning niet aan het werk komen.

Er zijn echter ook andere verklaringen voor de lage uitstroom. Veel mensen die via een gecreëerde baan aan het werk gaan, stoppen simpelweg met zoeken naar ander werk. Dit komt doordat ze geen tijd meer hebben maar ook doordat ze hun nieuwe baan als volwaardig werk gaan beschouwen. Dit komt mede doordat de

⁹³ Kluve, 'The effectiveness of European active labor market programs'; Brown en Koettl, 'Active labor market programs – employment gain or fiscal drain?'; Card, Kluve en Weber, 'What Works?'; Vooren, Haerlemans, Groot en Henriëtte Maassen van den Brink, 'Een meta-analyse naar het effect van activerend arbeidsmarktbeleid'.

⁹⁴ Crépon en Van den Berg, 'Active labor market policies'.

banen vaak bestaan uit werk dat mensen waardevol vinden: koffieschenken in een verzorgingshuis, klusjes verrichten in de buurt of ondersteunen bij verkeersregeling. Een andere belangrijke verklaring voor de lage doorstroom, is dat gecreëerde banen vaak zo zijn ingericht dat ze geen werk op de reguliere arbeidsmarkt verdringen. Dit zorgt ervoor dat het werk nauwelijks aansluit op de reguliere arbeidsmarkt en dat deelnemers weinig relevante beroepsvaardigheden aanleren. Een laatste verklaring is dat het lage niveau van gecreëerd werk vaak zorgt voor een stigma. Werkgevers zijn daardoor vaak huiverig om deelnemers aan te nemen. De conclusie van de meeste effectiviteitsstudies is daarom dat baancreatie in de publieke sector een duur en ineffectief re-integratie-instrument is.

Toch zijn er belangrijke redenen om gesubsidieerd werk wel in te zetten. Zoals gezegd richt baancreatie zich vaak op mensen die in de komende jaren vrijwel zeker geen werk zullen vinden. Het toekomstperspectief van deze mensen is vaak een jarenlange afhankelijkheid van de bijstand. Baancreatie kan er in ieder geval voor zorgen dat ze toch actief blijven en in ieder geval niet wegzakken in een isolement. Daarnaast doen deelnemers wel werkritme op, ontwikkelen ze toch een aantal vaardigheden en krijgen ze de mogelijkheid een taak te vervullen die bij ze past. Ze maken daarnaast deel uit van een verband en winnen vaak aan zelfvertrouwen en zelfrespect. Een recente meta-studie die niet alleen de kortetermijneffecten van re-integratiebeleid bestudeert maar ook de langetermijneffecten meeneemt, laat bovendien zien dat publieke sectorbanen na zo'n drie jaar wel een positief effect beginnen te krijgen op de uitstroomkans van deelnemers.⁹⁵ Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat mensen langzaam wennen aan het werk en na drie jaar weer rond gaan kijken naar een volgende baan.

Als een tienjarige basisbaan iemand uiteindelijk toch aan het werk helpt, besparen we een levensduur aan bijstandskosten.

Bij de ogenschijnlijk hoge kosten van gesubsidieerd werk zijn nog meer kanttekeningen te plaatsen. Bij berekeningen wordt namelijk uitsluitend gekeken naar de directe kosten en opbrengsten van de banen. Indirecte opbrengsten zoals lagere zorgkosten en minder criminaliteit worden niet meegenomen. Juist bij de doelgroep van gesubsidieerd werk, namelijk mensen die langdurig thuis zitten, zijn dit

⁹⁵ Vooren, Haelermans, Groot en Maassen van den Brink, 'The effectiveness of active labor market policies'.

juist zeer relevante kosten.⁹⁶ Een laatste reden om de hoge kosten met een korrel zout te nemen, zijn de grote besparingen die de basisbaan op kan leveren. Als een tienjarige basisbaan iemand uiteindelijk toch aan het werk helpt, besparen we een levensduur aan bijstandskosten. Gezien het stijgende aantal mensen dat langer dan vijf jaar in de bijstand zit, zou het goed kunnen dat publieke baancreatie voor een heel grote groep mensen de enige optie is om nog aan het werk te komen.⁹⁷

Veel economen vragen zich dan ook af of passief inkomensbeleid zoals de bijstandsuitkering niet standaard moet worden gecombineerd met een vorm van gesubsidieerd werk.⁹⁸ Verschillende van hen pleiten voor de invoering van de basisbaan, een door de overheid gecreëerde baan voor mensen die geen uitzicht hebben op regulier betaald werk. Deze banen zouden naar schatting achtduizend euro extra kosten, bovenop de kosten van de bijstandsuitkering. Hier staat tegenover mensen sneller zullen uitstromen, andere uitgaven zullen dalen en dat veel maatschappelijk nuttige werk dat nu blijft liggen, wordt opgepakt. Basisbanen zullen bijvoorbeeld kunnen helpen om de werkdruk in de zorg en het onderwijs wat te verlichten. Om teleurstelling over de basisbanen te voorkomen, is het echter wel belangrijk dat deze basisbanen zorgvuldig worden ingericht. Analyses laten zien dat succesvolle publieke sectorprogramma's over het algemeen 'bottom-up-programma's' zijn; programma's die nauw aansluiten bij lokale behoeftes van burgers en ondernemers. Door het werk af te stemmen op de lokale vraag, krijgen deelnemers de mogelijkheid om een netwerk op te bouwen met potentiële werkgevers en leren ze vaardigheden die mogelijk aansluiten op de behoeftes van deze werkgevers. Daarnaast wordt gegarandeerd dat het verrichtte werk ook daadwerkelijk iets bijdraagt.⁹⁹ Naast een goede inrichting is verwachtingsmanagement essentieel. Hoe effectief de basisbaan ook zal zijn, het grootste deel van de basisbaners zal waarschijnlijk niet doorstromen naar regulier werk. Hoewel het belangrijk is om goed oog te houden op ieders persoonlijke ontwikkeling en mensen regelmatig uit te nodigen voor een voortgangsgesprek, zal van een grote groep mensen geaccepteerd moeten worden dat de basisbaan voorlopig het eindstation is. Het is echter de vraag hoe erg dit is. Een leven lang in de basisbaan is tenslotte altijd nog beter dan een leven lang in de bijstand.

96 CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2*.

97 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Factsheet Participatiewet*, maart 2019.

98 Brown en Koettl, 'Active labor market programs – employment gain or fiscal drain?'

99 Borland, 'Dealing with unemployment'.

Effectiviteit tijdens een crisis

Hoewel we momenteel te maken hebben met een hoogconjunctuur en een krappe arbeidsmarkt, komt de economie onvermijdelijk weer een keer in een recessie of zelfs een crisis terecht. Het is de kunst om – anders dan de vorige kabinetten – niet te schrikken van een olopend tekort en direct aan het bezuinigen te slaan. Terugblikkend op de vorige crisis zijn de meeste economen het erover eens dat Nederland veel te hard heeft bezuinigd en misschien beter had kunnen investeren in arbeidsmarktvoorzieningen. Ook in de Tweede Kamer ziet men inmiddels dat het arbeidsmarktbeleid tijdens de crisis grotendeels heeft gefaald. Een motie om de volgende keer in te zetten op actieve voorzieningen, zoals omscholing en hulp bij het zoeken, werd met algemene steun aangenomen.¹⁰⁰

Ook in de Tweede Kamer ziet men inmiddels dat het arbeidsmarktbeleid tijdens de crisis grotendeels heeft gefaald.

Maar toch blijft het de vraag of het wel een goed idee is om tijdens een crisis te investeren in actief arbeidsmarktbeleid. Een veel gehoord argument is dat dit alleen maar leidt tot verdringing. Laat je werkzoekenden niet nodeloos concurreren om een veel te klein aantal banen? Of deze kritiek terecht is, is echter verre van zeker. Actief arbeidsmarktbeleid tijdens een crisis leidt volgens veel economen niet per se tot meer verdringing. Verschillende onderzoeken naar re-integratieprogramma's tijdens de vorige crisis laten zien dat ze wel degelijk hielpen om de structurele werkloosheid te verlagen. Daarnaast hielpen ze vooral ook om langdurige werkloosheid te voorkomen.¹⁰¹ Er zijn zelfs meta-studies die concluderen dat de economische situatie van een land geen zichtbaar effect heeft op de effectiviteit van het beleid.¹⁰² Alleen het gebruik van sancties werkt tijdens een crisis evident minder goed. Dit door de voor de hand liggende reden dat het vaak niet door een gebrek aan motivatie komt dat mensen geen werk kunnen vinden.¹⁰³

100 Handelingen Tweede Kamer, 2018-2019, dossier 35000-XV, nr. 61.

101 Andersen en Svarer, 'Active labour market policies in a recession'; Pedro S. Martins en Sofia Pessoa E Costa, 'Reemployment and substitution effects from increased activation: evidence from times of crisis', *IZA Discussion Paper 8600* (2014); John P. Martin, 'Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness', *IZA Journal of Labour Policy*, nr. 4:4 (2015).

102 Kluge, 'The effectiveness of European active labor market programs'.

103 Anders Forslund, Peter Fredriksson en Johan Vikström, 'What active labor market policy works in a recession?', *Nordic Economic Policy Review*, nr. 1 (2011) 171-201.

Een van de instrumenten die wel effectief kunnen zijn in crisistijd, is individuele ondersteuning bij het zoeken. Tijdens een crisis daalt niet alleen de werkgelegenheid maar ook de arbeidsmobiliteit. Dit betekent dat er niet alleen banen verdwijnen maar dat er ook veel minder van baan wordt gewisseld. Hierdoor hebben nieuwkomers en buitenstaanders nauwelijks kans om de arbeidsmarkt op te komen. Toch zijn er vaak nog veel latente vacatures; open vacatures waar werkgevers geen actie op ondernemen. Door samen met een werkzoekende potentiële werkgevers af te gaan, blijken verassend veel mensen daardoor toch nog aan een baan te komen.¹⁰⁴ Ook bij een oplopende werkloosheid kan het dus verstandig zijn extra te investeren in begeleiding om zo het beschikbare budget per werkloze in stand te houden. Een aanvullende reden voor deze extra investeringen is dat gemeenten tijdens een crisis de automatische neiging lijken te hebben hun aandacht toe te spitsen op de kansrijke werkzoekenden.¹⁰⁵ Het zijn echter juist de mensen met minder kansen die ondersteuning nodig hebben, omdat zij een veel groter risico lopen langdurig werkloos te worden en daarmee definitief af te haken. Bovendien blijken veel vormen van actief arbeidsmarktbeleid effectiever te zijn voor mensen met weinig kans op werk.¹⁰⁶ Hoewel het op de korte termijn winst oplevert om te focussen op de kansrijke gevallen, is het op de lange termijn een erg dure keuze.

Naast investeringen in begeleiding, kan het nuttig zijn juist om tijdens een recessie te investeren in re-integratieprogramma's met een groot insluitingseffect. Dit betekent dat mensen een tijdje van de arbeidsmarkt af worden gehaald en stoppen met zoeken naar werk. Vooral om- en bijscholingsprogramma's staan bekend om hun insluiteffect. Vooral het aantal werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt loopt snel op tijdens een crisis, waardoor de kans op werk daar snel daalt. Door mensen met weinig baankansen scholingstrajecten aan te bieden, wordt het arbeidsaanbod tijdelijk gedrukt en kunnen de overige werkzoekenden makkelijker aan werk komen. Terwijl het over het algemeen verstandig is om qua scholing te investeren in leer-werktrajecten die niet veel tijd vragen, adviseert het onderzoek hierover om juist tijdens een crisis wat meer in te zetten op scholingsprogramma's die wat langer duren en meer gericht zijn op klassikaal beroepsonderwijs.¹⁰⁷ Deze hebben een groter insluiteffect en bovendien zijn de effecten van deze opleidingstrajecten over het algemeen wat duurzamer. De deelnemende werkzoekenden krijgen zo de gelegenheid (een deel van) de recessie niet in werkloosheid door te brengen. Als de economie weer aantrekt, hebben ze

104 Brown en Koettl, 'Active labor market programs'.

105 Forslund, Fredriksson en Vikström, 'What active labor market policy works in a recession?'; Card, Kluve en Weber, 'Active labour market policies and long-term unemployment'.

106 Lammers en Kok, *Long term effects of active labour market policies*.

107 Forslund, Fredriksson en Vikström, 'What active labor market policy works in a recession?'.

hun vaardigheden kunnen bijwerken en staan ze klaar om (weer) in te stromen met een actueel CV.¹⁰⁸ Een ander instrument dat goed tijdens een crisis kan worden ingezet zijn tijdelijke loonkostensubsidies. Door werkgevers in een crisisperiode loonkostensubsidie te bieden, kunnen werkzoekenden kunstmatig op de arbeidsmarkt worden gebracht. Hierdoor blijft de kans op langdurige werkloosheid laag en wordt voorkomen dat mensen hun vaardigheden en werkervaring verliezen. Naarmate de crisis afneemt, kunnen de loonkostensubsidies gericht worden ingezet op de achterblijvende groepen.¹⁰⁹

De rol van de uitvoering

Waar dit hoofdstuk zich vooral richt op de effectiviteit van specifieke instrumenten of voorzieningen, mag één aspect niet onbesproken blijven: de effectiviteit van actief beleid valt of staat met de professionals bij de gemeente of het UWV. Zij hebben contact met uitkeringsgerechtigden en moeten inschatten welke dienstverlening mensen nodig hebben. Als deze keuze niet goed aansluit op de hulpvraag of motivatie van mensen, kan een in de regel succesvolle voorziening ineens weggegooid geld blijken. Op dit moment gebeurt dit nog te vaak. Waar de meeste contactambtenaren hun uiterste best doen om mensen te helpen, zijn er veel voorbeelden van mensen die niet de juiste dienstverlening krijgen toegewezen. Er zijn zelfs gevallen waarbij klantmanagers vooral handelen op basis van hun eigen overtuigingen en maar weinig oog hebben voor wetenschappelijke inzichten.¹¹⁰

De effectiviteit van actief beleid valt of staat met de professionals bij de gemeente of het UWV.

Volgens Paul van der Aa, lector aan de hogeschool van Rotterdam, zijn er verschillende redenen voor de vaak ondeskundige deskundig: 'Te hoge caseloads, ondoordachte resultaatsturing en onproductieve fragmentatie van werkprocessen maken het uitvoerders uitermate lastig om daadwerkelijk effectief te zijn, ongeacht

108 Kluve, 'The effectiveness of European active labor market programs'; Forslund, Fredriksson en Vikström, 'What active labor market policy works in a recession?'.

109 Brown en Koettl, 'Active labor market programs'.

110 Bolhaar, Ketel en Van der Klaauw, 'Caseworker's discretion and the effectiveness of welfare-to-work programs'.

hun expertise en inzet.¹¹¹ Vooral de zeer hoge caseloads zijn een probleem.¹¹² Klantmanagers zijn vaak verantwoordelijk voor zo'n honderd tot driehonderd cliënten waardoor ze vrijwel geen ruimte hebben zich echt te verdiepen in een individueel dossier.¹¹³ Uit onderzoek blijkt dan ook dat de meeste klantmanagers graag meer aandacht zouden besteden aan kennisontwikkeling en methodisch werken. Ze krijgen hier alleen nauwelijks tijd voor.¹¹⁴

Een belangrijke oorzaak voor de gebrekkige kennisontwikkeling, ligt dan ook bij het management van uitvoeringsorganisaties. Veel bestuurders richten zich vooral op het verlagen van het aantal uitkeringen, mede omdat de politiek ze hier ook op afrekent. De kwaliteit van de dienstverlening blijft vaak van ondergeschikt belang. Volgens Van der Aa zou het daarom goed zijn als uitvoeringsorganisaties meer ruimte inbouwen voor leerprocessen waarbij professionals hun eigen inzichten en ervaringen afzetten tegen de inzichten van collega's en wetenschappelijke studies. Vooral bij gemeenten bestaan deze processen vaak nog te weinig. Professionals hebben het vaak te druk, stemmen weinig af met hun collega's en hoeven vaak weinig verantwoording af te leggen naar hun leidinggevenden.

Naast het delen van kennis en expertise is een gezonde leeromgeving ook belangrijk vanwege de vele morele dilemma's die professionals in hun werk tegenkomen. Op dit moment handelen veel klantmanagers en contactambtenaren puur op basis van hun eigen morele kompas. Er bestaan weinig checks die eigengereid handelen of willekeur kunnen voorkomen. Omdat de meeste morele dilemma's niet zijn te vangen in algemene regels of voorschriften, is het belangrijk dat professionals de ruimte krijgen om regelmatig met elkaar te discussiëren en te overleggen over specifieke casussen. Intervisie met collega's en supervisie door een teammanager zouden daarom veel sterker moeten worden verankerd in de uitvoeringspraktijk.¹¹⁵ Via goede feedbackprocedures zouden ook de ervaringen van burgers hierin verwerkt kunnen worden. Dit leidt niet alleen tot een meer rechtvaardige uitvoering, het zorgt ook voor een effectiever beleid.

111 Paul van der Aa, 'Re-integratiebeleid liever verbeteren dan afschaffen', Socialevraagstukken.nl, 19 mei 2016, <https://www.socialevraagstukken.nl/re-integratiebeleid-liever-verbeteren-dan-afschaffen/>.

112 Rik van Berkel en Eva Knies, 'Performance management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services', *Social Policy & Administration*, Vol. 50, nr. 1 (2015).

113 Sax en De Ruij, *Klant in beeld*.

114 Astrid Hazelzet en Wilma Otten, *Methodisch werken: waarom wel, waarom niet? Onderzoek naar factoren die methodisch werken van klantmanagers bij sociale diensten bevorderen* (Leiden 2017).

115 Dorine van Kesteren, 'Duiivelse dilemma's in het sociaal domein', *Sprank*, nr 4 (2019) 23-25; Blonk, Van Twuijver, Van de Ven en Hazelzet, *Quickscan wetenschappelijke literatuur*.

Tot slot

Als het gaat over de dienstverlening aan mensen zonder werk, maken politici vaak dezelfde fout: ze kijken enkel naar het effect van voorzieningen op de hoogte van het aantal uitkeringen. Aan de hand van deze maatstaf zijn veel voorzieningen wegbezuinigd die van grote betekenis waren voor gebruikers of die positieve effecten hadden die niet direct meetbaar waren. De eenzijdige focus op uitstroom schiet tekort. Effectiviteit wordt door zoveel meer bepaald dan enkel de hoogte van het aantal uitkeringen. In dit hoofdstuk is daarom nadrukkelijk naar andere factoren gekeken, zoals de duurzaamheid van de uitstroom, de kwaliteit van de werkplek waarop mensen terechtkomen en natuurlijk het welzijn van mensen die een voorziening gebruiken. We probeerden daarom verder te kijken dan de cijfers en te achterhalen waardoor een bepaald effect precies wordt veroorzaakt. Aan de hand van deze benadering is een aantal duidelijke voorwaarden te formuleren voor een effectief arbeidsmarktbeleid.

Voor re-integratievoorzieningen geldt duidelijk de Oudhollandse regel: goedkoop is duurkoop.

In de eerste plaats blijkt uit dit hoofdstuk duidelijk dat vrijwel ieder beleidsinstrument effectief kan zijn, mits deze wordt ingezet voor de juiste doelgroep. Deze conclusie heeft grote implicaties. Willen we een effectief beleid voeren, dan is het essentieel dat alle instrumenten – van verplichtingen tot en met investeringen – worden afgestemd op de persoonlijke behoeften van mensen. Een willekeurige inzet is niet effectief en vaak zelfs contraproductief. Als instrumenten niet aansluiten op de daadwerkelijke behoefte van mensen, is er een grote kans dat deze mensen ontmoedigd raken en nog verder van de arbeidsmarkt af komen te staan. Daarnaast vergroot een algemene inzet van instrumenten het risico dat er ondersteuning wordt gegeven aan mensen die dit eigenlijk niet nodig hebben. Voor re-integratievoorzieningen geldt duidelijk de Oudhollandse regel: goedkoop is duurkoop.

Het belang van individuele dienstverlening leidt vanzelfsprekend tot een tweede voorwaarde. Om instrumenten goed in te zetten is het noodzakelijk dat gemeenten en het UWV het persoonlijk contact met uitkeringsgerechtigden herstellen. Naast de minstens zo belangrijke politieke redenen is het vanuit effectiviteitsoogpunt essentieel dat mensen in een persoonlijk gesprek kunnen aangeven wat voor ondersteuning ze nodig hebben. In ieder geval mogen mensen niet uit beeld verdwijnen en langdurig aan de kant komen te staan.

Ook de derde voorwaarde is nauw verbonden aan het belang van individuele dienstverlening. Willen we mensen op een effectieve manier ondersteunen dan is het belangrijk dat we hen erkennen in hun behoeften. Mensen die zich niet gehoord voelen, verliezen hun motivatie en hebben daardoor veel minder kans om werk te vinden. Erkenning en ruimte voor eigen inbreng spelen een sleutelrol in de effectiviteit van re-integratietrajecten. Dit geldt niet alleen voor ondersteunende of investerende voorzieningen, het geldt ook voor het toepassen van sancties en verplichtingen. Mensen begrijpen over het algemeen best dat een uitkering verplichtingen met zich meebrengt. Het is alleen wel belangrijk dat ze ervaren dat hun persoonlijke situatie wordt meegenomen in de handhaving van deze verplichtingen.

Een vierde voorwaarde voor een effectief beleid sluit aan op de conclusie dat goedkoop beleid uiteindelijk duurkoop is. Minimale ingrepen hebben een minimaal effect. Vooral bij mensen die ver van de arbeidsmarkt staan, is het naïef om te denken dat een kleine investering zal leiden tot duurzame uitstroom. Bij actief arbeidsmarktbeleid is het helaas onmogelijk om voor een dubbeltje op de eerste rij te zitten. Hier staat dan wel weer tegenover dat zowel de samenleving als de betrokken mensen zelf, decennia profijt kunnen hebben van een geslaagde ingreep. Het is in de woorden van hoogleraar Roland Blonk vooral zaak te investeren in mensen en dat vol te houden: 'Het rendement komt weliswaar later, maar het komt.'¹¹⁶

Bij actief arbeidsmarktbeleid is het helaas onmogelijk om voor een dubbeltje op de eerste rij te zitten.

Kijken we naar de specifieke voorzieningen waarin het beste kan worden geïnvesteerd, dan blijken investeringen die aansluiten bij de reguliere arbeidsmarkt het meest effectief. Voor beleidsmakers is het dan ook belangrijk voortdurend scherp te blijven volgen in hoeverre het re-integratiebeleid aansluit bij de lokale arbeidsmarkt. Maar ook als gemeenten er alles aan doen om deze aansluiting te vinden, zal er een grote groep mensen blijven die de stap naar regulier werk niet kan maken. Voor deze groep zal de overheid moeten inspringen door zelf op maat gemaakte banen te creëren.

¹¹⁶ Blonk, *We zijn nog maar net begonnen*.

Deel 2

Doelgroepen van het beleid

3

De bijstand als blijk van beschaving¹¹⁷

Een pleidooi voor realisme,
zekerheid, wederkerigheid
en inspraak

Auteurs: Thomas Kampen en Melissa Sebrechts

Gemeenten hebben relatief veel vrijheid om hun eigen bijstandsbeleid vorm te geven. Hierbij houden ze echter te weinig rekening met de emoties en ervaringen van bijstandsgerechtigden zelf. Op basis van de vele gesprekken die zij voor hun onderzoek hebben gevoerd, doen Thomas Kampen en Melissa Sebrechts aanbevelingen voor een realistischer bijstandsbeleid. Een beleid dat draait om zekerheid, wederkerigheid en inspraak.

¹¹⁷ Delen van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op onze wisselcolumn in Sprank, het vakblad dat wordt uitgegeven door Divosa.

De arbeidsmarkt is momenteel flink in beweging. Na een snelle groei van het aantal bijstandsgerechtigden tussen 2008 en 2015, vinden sindsdien steeds meer bijstandsgerechtigden werk en daalt de instroom van nieuwe bijstandsgerechtigden gestaag. Terwijl de instroom in de bijstand dus afneemt, stijgt het aantal langdurig bijstandsgerechtigden nog steeds.¹¹⁸ De bijstandspopulatie verandert dus sterk. Dat vraagt om een andere aanpak en veel gemeenten bezinnen zich op de benadering van hun bijstandsccliënten.

Volgens ons ligt hier een grote kans om ook meer aandacht te geven aan de ervaringen van bijstandsgerechtigden zelf. De afgelopen jaren hebben wij voor twee meerjarige onderzoeken met ruim honderd bijstandsgerechtigden gesproken. Op basis van hun ervaringen met het leven met een bijstandsuitkering doen wij in dit hoofdstuk een aantal beleidsaanbevelingen. In ons streven naar een representatieve afspiegeling van de ervaringen van bijstandsgerechtigden in Nederland, hebben we deze gesprekken gespreid over verschillende gemeenten die ieder variëren wat betreft hun bijstandsbeleid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de invulling van de tegenprestatie, de hoogte van inkomstenstoelagen of de strengheid van het sanctieregime.

Door de verhalen van bijstandsgerechtigden centraal te stellen hopen wij de discussie te verrijken met argumenten die recht doen aan de dagelijkse realiteit. In dit essay zullen wij ook aandacht besteden aan de emoties van bijstandsgerechtigden. Dat doen wij met een reden. Het maatschappelijk en wetenschappelijk debat over sociale zekerheid gaat vaak over de financiële kant, maar de bijstand gaat ook gepaard met emotionele kosten. Dat werd ons in de gesprekken die wij voerden al snel duidelijk. Wanneer het gaat over re-integratie vertellen de mensen die wij spraken ons bijvoorbeeld levendig over dat ene pijnlijke moment dat zij gecorrigeerd werden door een trajectbegeleider en zich gekleineerd voelden. Of zij vertellen ons dat zij boos zijn omdat zij zelf voortdurend gecontroleerd worden, terwijl een kennis uit een gemeente verderop nauwelijks iets van controle merkt. Of zij vertellen ons hoe kwetsend zij de negatieve beeldvorming van bijstandsccliënten vinden en maken zich even later zelf ook schuldig aan stigmatisering. Volgens ons is dit een belangrijk moment om de emotionele kosten en baten van de bijstand te onderzoeken. Nu de arbeidsmarkt aantrekt, kennen bijstandsccliënten verhoudingsgewijs meer problemen. De daling van het bijstandsbestand drukt de financiële kosten, maar verhoogt vermoedelijk de emotionele kosten, het roept meer schaamte op wanneer je bij de groep 'achterblijvers' in de bijstand hoort.

¹¹⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Participatiewet, een cijfermatig beeld van de uitvoering 2015-2018* (2019).

Dit hoofdstuk is opgebouwd uit drie thema's die wij op basis van onze gesprekken met bijstandsccliënten willen agenderen als onderwerpen van bezinning:

1. Bejegening en maatwerk, 2. Activering, en 3. Discriminatie. Bij ieder thema doen we aanbevelingen. We sluiten af met meer algemene conclusies.

Bejegening en maatwerk

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 hebben gemeenten meer beleidsvrijheid. De bijstand was al gedecentraliseerd in 2004, maar sinds 2015 mogen gemeenten op meer aspecten verdergaande beleidskeuzes maken, bijvoorbeeld met betrekking tot de aard en omvang van de tegenprestatie en de hoogte van premies voor deelname aan Participatieplaatsen. Het kabinet beoogt hiermee lokaal maatwerk mogelijk te maken en heeft daar twee verwachtingen van.

De eerste verwachting is dat gemeenten effectiever beleid kunnen voeren dan de centrale overheid. Door het bijstandsbeleid op lokale omstandigheden af te stemmen zouden gemeenten mensen sneller weer aan het werk kunnen helpen. De tweede verwachting is dat gemeenten met meer vrijheid tot beter op de persoon en situatie toegesneden oplossingen komen. Gemeenten zouden hun inwoners beter kennen, dichter bij cliënten staan en daardoor beter zien en horen wat er nodig is. Maatwerk betekent dat het contact persoonlijk is en niet bureaucratisch. Maatwerk stelt niet de regels maar de mensen centraal. In dit stuk richten we ons vooral op deze tweede verwachting, waarbij we bespreken hoe bijstandsgerechtigden het lokale maatwerk eigenlijk ervaren.

Op de vraag wat zij een rechtvaardige uitvoering van de bijstand vinden, klinkt herhaaldelijk: 'Dat er gekeken wordt naar het individu, dat mensen niet worden gezien als nummertjes.'

Vrijwel alle bijstandsgerechtigden die wij hebben gesproken onderschrijven het idee van maatwerk. Hoewel zij vinden dat er tussen gemeenten geen verschillen zouden moeten bestaan, zijn zij wel voorstander van uitzonderingen in individuele gevallen. Op de vraag wat zij een rechtvaardige uitvoering van de bijstand vinden, klinkt herhaaldelijk: 'Dat er gekeken wordt naar het individu, dat mensen niet worden gezien als nummertjes.' Zowel de overheid als bijstandsccliënten verlangen dus naar minder bureaucratische en meer persoonlijke bejegening. Toch hebben wij veel bijstandsgerechtigden gesproken die het contact met de sociale dienst nog niet als zodanig ervaren. In plaats van maatwerk ervaren ze het contact met uitvoerders veelal als onpersoonlijk, eenzijdig en beschamend. Daarnaast leidt

maatwerk momenteel vaak tot afgunst en een gevoel van willekeur omdat bijstandsgerechtigden weinig zicht hebben op de vormgeving van het lokale bijstandsbeleid. Hieronder gaan we dieper in op deze vier ervaringen.

In de eerste plaats vinden veel van de door ons geïnterviewde bijstandsgerechtigden het contact met de sociale dienst onpersoonlijk. Bijvoorbeeld omdat zij geen vaste contactpersoon hebben en niet weten bij wie zij terecht kunnen: 'Ik ervaar het als heel anoniem. Als ik nu een probleem zou hebben dat met mijn uitkering te maken heeft, dan zou ik echt niet weten bij wie ik terecht kan.' Ook de communicatie ervaren zij vaak als onpersoonlijk en controlerend: 'Het is heel anoniem. Van de sociale dienst krijg je een brief (met een oproep voor een gesprek). Het taalgebruik is heel bureaucratisch en dan die toon erbij van "indien u niet voldoet aan...". Ik vind dat naar.'

'Je legt je hele ziel en zaligheid bloot en degene kijkt je niet eens aan. Je merkt, deze is gewoon die hele vragenlijst aan het doornemen.'

Veel gemeenten hebben de taken 'activering' en 'inkomen' over verschillende consultants verdeeld. Het persoonlijk contact verloopt dan meestal via de activeringsconsulent. Het stoort bijstandsccliënten als zij daardoor weinig persoonlijk contact hebben met degenen die over hun inkomen en rechten gaan: "De personen op het gemeentehuis die uiteindelijk alles gingen opzoeken van: 'Hey, heeft ze nou wel of geen recht', die eindelijk de knoop doorhakten, die personen heb ik ook nooit gezien. Ja een keer wel, maar. Heel verwarrend, heel veel mensen." Maar ook degenen die wel een vaste contactpersoon hebben met wie zij in gesprek kunnen, vinden de bejegening vaak onpersoonlijk en juist wel bureaucratisch: "Je legt je hele ziel en zaligheid bloot en degene kijkt je niet eens aan. Je merkt, deze is gewoon die hele vragenlijst aan het doornemen."

Een tweede ervaring van de door ons geïnterviewde mensen is dat hun klantmanager vooral aandacht besteedt aan hun mogelijkheden maar nauwelijks oog heeft voor hun belemmeringen. Zodra ze het over hun belemmeringen willen hebben, lopen zij tegen bureaucratie aan. De oorzaak hiervan zit in de Participatiewet zelf, die voorschrijft dat in de uitvoering van de bijstand niet primair wordt gekeken naar belemmeringen, maar naar mogelijkheden: 'We moeten bij uitstek oog hebben voor wat mensen wel kunnen. Mensen met een arbeidsbeperking kunnen meer dan soms wordt gedacht. Dat verdient erkenning. Niet door hun zwakte te bevestigen, maar door hen op hun mogelijkheden en verantwoordelijkheden

aan te spreken'.¹¹⁹ De 'mens centraal' betekent in de Participatiewet dus vooral 'niet het probleem centraal'.¹²⁰ Deze aansporing zorgt er vaak voor dat klantmanagers wegstijgen van problemen waardoor bijstandsccliënten zich nu juist onmenselijk behandeld voelen.

Een respondent met psychische problemen heeft bijvoorbeeld niet het gevoel dat zijn klantmanager zijn klachten serieus neemt: "Dan ben je gewoon nummer zoveel. Zo'n zeiker die komt bedelen om geld. Zo voelde het voor mij. Dat vind ik gewoon heel oneerlijk." Ook een gescheiden moeder van een kind met autisme voelt zich niet serieus genomen. Zij heeft namelijk een dagtaak aan de zorg voor haar kind en kampt bovendien met geldgebrek door alle extra kosten die maakt. Haar klantmanager verdiept zich niet in haar problemen vindt ze: "Die begreep het niet, wilde het niet begrijpen, was heel kort door de bocht en ging het gesprek niet aan". Ze licht toe hoe ze zich dan voelt: "Ik had weleens zoiets van: 'Ja hallo, ik ben ook een mens.' Dan voelde ik me soms weleens een beetje als een ding afgedaan".

Bijstandsgerechtigden met problemen ervaren dat de optimistische gerichtheid op hun mogelijkheden hun moeilijkheden ontkent. Onderzoek van Josien Arts laat ook zien dat Nederlandse bijstandsccliënten voortdurend worden aangespoord om optimistisch te zijn over de toekomst en tegelijkertijd hun precare arbeidsmarktsituatie te accepteren.¹²¹ In haar boek 'Cruel Optimism' laat Lauren Berlant zien dat gehechtheid aan onhaalbare aspiraties negatief uitwerkt op de eigenwaarde van mensen, vooral als de buitenwereld deze gehechtheid blijft aanmoedigen.¹²² Wat ons betreft zou het beleid een realistischer mensbeeld moeten hanteren dat klantmanagers en consulenten in staat stelt niet alleen de mogelijkheden maar ook de problemen van mensen in ogenschouw te nemen en bespreekbaar te maken.

Een derde aspect dat wij uit onze gesprekken haalden, was dat veel mensen het ontvangen van de bijstand als beschamend ervaren. Mireille, een vrouw van 61, en moeder van twee dochters legt uit waar haar schaamte vandaan komt: "Je hebt rangen en standen in de maatschappij. Helemaal onderaan die ranglijst staan mensen in de bijstand. Onder ons komt enkel nog ongedierte en onkruid". Net als veel andere door ons geïnterviewde bijstandsontvangers schaamt Mireille zich om haar 'hand op te houden', want 'lager kun je toch niet vallen?'. De maatschappelijke opvattingen over uitkeringsgerechtigden klinken ook door in het contact tussen

¹¹⁹ Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, *Memorie van Toelichting Participatiewet*, 33161, nr. 3.

¹²⁰ Thomas Kampen (red.), *De mens centraal, geen probleem? Dilemma's voor professionals in zorg en welzijn*. (Amsterdam 2019).

¹²¹ Josien Arts en Marguerite van Den Berg, 'Pedagogies of optimism: Teaching to 'look forward' in activating welfare programmes in the Netherlands', *Critical Social Policy*, 39(1) (2019) 66-86.

¹²² Lauren Berlant, *Cruel optimism* (Durham 2011)

bijstandsgerechtigden en klantmanagers. Zo liet de klantmanager van Joke haar merken dat ze 'niet zomaar moest denken dat ze geld van hem zou krijgen'. Alsof hij Jokes uitkering uit eigen zak betaalde en zij zich daarvoor moest schamen.

De bovenstaande verhalen tonen ons de emotionele kosten van de bijstand; de schaamte die wordt veroorzaakt door stempels als 'bijstandstrekker', 'profiteur' of zelfs 'crimineel' die bijstandsgerechtigden vaak in het publieke debat voorbij horen komen. Hun verhalen brengen twee belangrijke bronnen van schaamte aan het licht: het beeld dat de maatschappij van uitkeringsgerechtigden heeft en het niet in staat zijn in het eigen levensonderhoud te voorzien. Beide redenen staan voor een centraal probleem: de stigmatisering van afhankelijkheid.

Verschillende auteurs hebben er al op gewezen dat dit het gevolg is van de 'meritocratisering' van de samenleving.¹²³ Een maatschappij die gelooft in gelijke kansen beschouwt succes als iemands eigen verdienste, maar falen ook als iemands eigen schuld. Daarom schamen bijstandsccliënten zich voor hun situatie en zijn zij streng voor zichzelf.¹²⁴ Onze gesprekken met bijstandsgerechtigden laten zien dat aan schaamte bijna niet te ontsnappen valt. Schaamte maakt angstig, werkt verlamdend en vreet aan het zelfvertrouwen. Socioloog Thomas Scheff laat in zijn werk zien dat schaamte niet alleen op individueel, maar ook op maatschappelijk niveau diepe sporen nalaat.¹²⁵ Wanneer we gevoelens van schaamte niet serieus nemen, leidt het volgens Scheff tot vervreemding en vijandigheid tussen individuen en groepen in de samenleving.

Dit blijkt ook duidelijk uit de voorbeelden die we later zullen bespreken over afgunst jegens vluchtelingen. Om hun eigen schaamte het hoofd te bieden geven bijstandsgerechtigden af op andere bijstandsgerechtigden: die zijn 'lui' of 'fraudeurs' die zich moeten schamen.¹²⁶ Mede daarom is stigmatisering van de bijstand zo verkeerd: mensen onttrekken zich aan stigma's door middel van stigmatisering van anderen, waardoor het een zichzelf versterkend effect krijgt.¹²⁷ Het patroon van omlaag trappen om een laag zelfbeeld te ontstijgen kan gekeerd worden door als

123 Michael Dunlop Young, *The rise of the meritocracy* (Piscataway 1958); Tsjalling Swierstra en Evelien Tonkens (red.), *De beste de baas? Verdienste, respect, en solidariteit in een meritocratie* (Amsterdam 2008).

124 Thomas Kampen, *Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*, academisch proefschrift (Amsterdam 2014); Judith Elshout, *Roep om respect: Ervaringen van werklozen in een meritocratiserende samenleving*, academisch proefschrift, (Amsterdam 2016).

125 Thomas Scheff, 'Shame and the social bond: A sociological theory', *Sociological theory*, 18(1) (2000) 84-99.

126 Zie ook: Elshout, *Roep om respect*.

127 Erving Goffman, *Stigma: Notes on the management of spoiled identity* (Londen 1974).

maatschappij bijstandsgerechtigden niet naar beneden te halen, maar als gelijke te beschouwen en beschaafd te behandelen.

De 'beschaming' van bijstandsgerechtigden actief tegengaan is daarmee gunstig voor iedereen. Minder beschaming is een vorm van beschaving.

Daarvoor is het belangrijk om uit te dragen dat in een beschaafde samenleving de bijstand een recht is, en dat we trots zijn dat medeburgers van dit recht gebruik kunnen maken. Politici moeten hierin het voortouw nemen, maar ook klantmanagers spelen een belangrijke rol. Zij kunnen stempels als 'profiteur' ontkrachten door uit te dragen dat de bijstand een recht is. Ze kunnen benadrukken dat niemand er voor kiest om in de bijstand te belanden. Het contact tussen de sociale dienst en de bijstandsontvanger kan een gelegenheid zijn voor het wegnemen van schaamte en voor het bouwen aan een alternatief, positief beeld van bijstandsgerechtigden. Dat zal, denken wij, ook bijdragen aan de uitstroom naar werk. Een trotse, zelfverzekerde bijstandsgerechtigde staat nou eenmaal sterker in zijn of haar schoenen dan iemand die zich schaamt, angstig is en zich verlamd voelt. De 'beschaming' van bijstandsgerechtigden actief tegengaan is daarmee gunstig voor iedereen. Minder beschaming is een vorm van beschaving.

De laatste ervaring die in veel van onze gesprekken naar voren kwam, is dat mensen het gevoel hebben dat zij minder krijgen dan anderen. Maatwerk betekent dat mensen verschillend behandeld worden. Het is voor bijstandsgerechtigden vaak niet duidelijk waarop die verschillen gebaseerd zijn. Wij merken dat die onduidelijkheid leidt tot onbegrip bij bijstandsccliënten. Dat onbegrip blijkt opvallend vaak een voedingsbodem voor afgunst tegenover vluchtelingen. We illustreren dat aan de hand van twee voorbeelden van bijstandsgerechtigden van Nederlandse afkomst. Zij begrijpen de verschillen in behandeling niet en maken zich er boos om. Herman (49) maakt zich boos over wat hij als voortrekken van vluchtelingen beschouwt: "Ik zie hen dan op een nieuwe fiets rijden. Die hebben ze ook niet zomaar ergens vandaan. Ik neem het die mensen niet kwalijk, maar de gemeente wel."

Zelf kon Herman een paar jaar geleden ook wel een nieuwe fiets gebruiken. Hij moest toen zonder reiskostenvergoeding elf kilometer reizen naar zijn werkstage. De gemeente leende hem een fiets van dertien jaar oud, die rammelde aan alle kanten. Vervolgens mocht hij van zijn klantmanager een tweedehands fiets van 400 euro kopen. Dat bedrag zou hij vergoed krijgen, maar uiteindelijk zag hij slechts 150 euro terug. Het maakt hem nog steeds kwaad. Ook Sonja (57) maakt zich boos. "Als je ziet wat er allemaal voor asielzoekers wordt gedaan, dan denk ik: zij krijgen

meer dan wij! 25 euro per dag voor eten; dat houden wij nog niet eens over per dag. Ze krijgen een huis, dat ook nog eens wordt ingericht.” Negen jaar lang werkte Sonja als vrijwilliger in de Wereldwinkel, maar die ging dicht. Inmiddels verstrekt haar gemeente geen vrijwilligersvergoedingen meer. Sonja ziet dit als een bewijs dat de gemeente niet meer in haar wil investeren.

Het sentiment dat vluchtelingen een voorkeursbehandeling krijgen, leeft breder dan alleen onder bijstandsgerechtigden. Het is bovendien niet alleen een Nederlands verschijnsel. De Amerikaanse socioloog Arlie Hochschild beschrijft in haar recente boek *Vreemdelingen in hun eigen land* het gevoel van Trump-stemmers dat zij keurig in de rij op hun beurt staan te wachten en ineens merken dat de rij vóór hen steeds langer wordt.¹²⁸ De overheid laat allerlei mensen, met name migranten en vluchtelingen, voorgaan! Dit soort gevoelens van afgunst komen veel voor wanneer een overheid besluit meer maatwerk te bieden. Maatwerk betekent altijd dat sommige mensen meer krijgen dan anderen. Dat veel mensen zich onrechtvaardig behandeld voelen betekent echter niet dat we de oplossing moeten zoeken in standaardisering. Algemene maatregelen leiden vaak tot een gevoel niet als individu gezien te worden.

Volgens ons is het belangrijk om preciezer te kijken waar de frustratie bij mensen vandaan komt. Deze ontstaat namelijk niet op het moment dat anderen meer krijgen dan zij. De frustratie ontstaat op het moment dat mensen niet de dienstverlening krijgen die ze nodig denken te hebben. Een belangrijk bezwaar van de hierboven aangehaalde mensen is dat de gemeente niet in hen investeert, terwijl zij zelf wel moeten investeren in anderen. Volgens ons zouden veel gevoelens van afgunst voorkomen kunnen worden als gemeenten bijstandsccliënten niet meer allerlei verplichtingen opleggen zonder daar investeringen tegenover te stellen. Nu ervaren veel bijstandsgerechtigden namelijk het omgekeerde: ze moeten steeds meer, maar krijgen steeds minder. Als maatwerk vooral ‘minder krijgen’ betekent, zullen bijstandsgerechtigden elkaar alleen maar meer de maat nemen. Wederkerigheid is ook voor bijstandsgerechtigden belangrijk. Beleid kan veel van mensen vragen, mits het ook veel geeft. Het is namelijk moeilijker om te geven als je het gevoel hebt dat je zelf te weinig krijgt.

Activering

Het tweede thema dat we in dit stuk willen bespreken is de activering van langdurig bijstandsgerechtigden via re-integratietrajecten en de tegenprestatie.

¹²⁸ Arlie Hochschild, *Strangers in their own land: A journey to the heart of our political divide* (New York 2016).

We behandelen eerst kort re-integratie en staan vervolgens langer stil bij de tegenprestatie, omdat vooral langdurig werklozen daar mee te maken hebben.

Bij de mensen die wij spraken over re-integratie zagen we een opvallend verschil tussen de ervaringen van mensen die werken met behoud van uitkering – bijvoorbeeld bij een re-integratiebedrijf – en mensen die een werkstage volgen bij een reguliere werkgever. Van de eerste groep zag vrijwel niemand het nut in van zijn of haar activiteiten. Het werk was ver verwijderd van hun interesses, arbeidsverleden of toekomstplannen en ze hadden ook niet het idee dat deze waren meegenomen bij de selectie van een traject. Bovendien vertelden mensen uit de eerste groep dat werkbegeleiders op de re-integratieplek vaak onbetamelijk met hen omgaan. Ze handhaven bijvoorbeeld streng op pauzes en delen berispingen uit als er te veel wordt gepraat op de werkvloer; wat vaak als kleinerend wordt ervaren. Deze ervaringen staan in schril contrast met de ervaringen van de bijstandsgerechtigden die een werkstage deden. De belangrijkste reden daarvoor is dat zij veel meer vrijheid kregen om zelf een plek te kiezen. Hierbij was nadrukkelijk gekeken naar de ontwikkeling van vaardigheden die nodig werden geacht bij toekomstig werk.

De tweede vorm van activering die we behandelen, de tegenprestatie, is een thema dat sterk leeft onder bijstandsgerechtigden. Voordat we hun ervaringen bespreken is het belangrijk kort stil te staan bij doelstellingen van de tegenprestatie. Daarvoor baseren we ons op eerder onderzoek naar verplicht vrijwilligerswerk.¹²⁹ Voor dat onderzoek is lokaal beleid van verschillende gemeenten nauwkeurig bestudeerd. 66 bijstandsgerechtigden zijn hier in de loop van tweeënehalf jaar (2010-2013) herhaaldelijk geïnterviewd over hun ervaringen met de tegenprestatie.

Over het algemeen heeft de tegenprestatie twee doelen. Het eerste doel is *empowerment*. De veronderstelling hierbij is dat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vaak het geloof in zichzelf hebben verloren. Via de tegenprestatie zouden zij hun zelfvertrouwen weer kunnen herwinnen. Het tweede doel is *employability*: bijstandsgerechtigde klaarstomen voor regulier werk. Door de tegenprestatie behouden ze hun arbeidsritme en leren ze nieuwe vaardigheden. In wat volgt bespreken we wat er van in de praktijk van *employability* en *empowerment* terecht komt en bijstandsgerechtigden dit zelf ervaren. Maar eerst laten we meer in het algemeen zien wat bijstandsgerechtigden vinden van de tegenprestatie.

Niet iedereen die wij spraken levert een tegenprestatie maar iedereen heeft er wel een mening over. Allereerst zijn bijstandsgerechtigden uitgesproken over het soort activiteiten dat binnen de tegenprestatie past en dan met name over

¹²⁹ Thomas Kampen, 'Verplicht vrijwilligerswerk: de moeizame activering van bijstandsccliënten', in: Imrat Verhoeven en Marcel Ham (red.), *Brave burgers gezocht: de grenzen van de activerende overheid* (Amsterdam 2010) 41-55; Kampen, *Verplicht vrijwilligerswerk*.

de keuzevrijheid die zij zouden moeten hebben bij de selectie ervan. De activiteiten zouden vooral in iemands levensverhaal moeten passen. Problemen uit het verleden van mensen zijn vaak aanknopingspunten voor geschikte activiteiten. Aandacht voor het levensverhaal betekent niet alleen dat er oog is voor waar iemand vandaan komt, het betekent ook dat er aandacht wordt besteed aan waar iemand naartoe wil. Een tegenprestatie die niet aansluit bij iemands ideeën over de eigen toekomst, roept weerstand op. Mensen vinden het beledigend als van hen een tegenprestatie wordt geëist die niet in hun levensverhaal past. Daarentegen ervaren ze vrijwilligerswerk dat hier wel op aansluit juist als een nieuw hoofdstuk in dat levensverhaal.

Dat inspraak bij de keuze van de tegenprestatie een belangrijk voorwaarde is voor een positieve ervaring, blijkt uit het verhaal van de 25-jarige Salem uit Iran. Als enige van zijn familie woont hij sinds drie jaar in Nederland. Na rondzwervingen langs verschillende asielzoekerscentra, woont hij nu aan de rand van een middelgrote stad. Hij krijgt een bijstandsuitkering. Naast verplichte taallessen moet hij twee dagen per week onbetaald werk verrichten. Anders dan de meeste bijstandsgerechtigden die we spreken, is Salem uitgesproken positief over de tegenprestatie. Wij halen zijn voorbeeld niet aan omdat wij vinden dat iedereen dat zo zou moeten vinden, maar omdat zijn verhaal ons toont onder welke voorwaarden een tegenprestatie als zinvol kan worden ervaren.

Salem beschouwt de tegenprestatie als een zegen. Toen hij thuiszat was hij vaak neerslachtig, maar sinds hij de deur uit komt voor zijn tegenprestatie voelt hij zich een stuk gelukkiger. Als we doorvragen blijkt Salem vooral enthousiast omdat zijn klantmanager luisterde naar zijn voorkeuren. De sociale dienst dacht met hem mee en hielp hem bij het vinden van een plek die bij hem past. Nu heeft hij onbetaald werk waarin ruimte is voor zijn passie: architectuur. Salems verhaal laat zien dat aandacht voor iemands voorkeuren kan leiden tot positieve ervaringen met een tegenprestatie. Hier valt nog veel winst te behalen. De manier waarop vrijwilligers aan de meeste bijstandsgerechtigden wordt gepresenteerd, wekt de indruk dat het niet om hen, maar om regels draait: 'Omdat het moet. Niet zozeer omdat ze keken naar de persoon.'

Als gemeenten een tegenprestatie verlangen, is wat ons betreft een recht op inspraak in de invulling ervan een minimale voorwaarde. Dit recht zou wettelijk moeten worden verankerd. Niet zomaar inspraak, geeft bijstandsgerechtigden de doorslaggevende stem. Daarbij hoort ook de mogelijkheid om een bepaalde activiteit te weigeren.

Hoe ervaren bijstandsgerechtigden het daadwerkelijk leveren van een tegenprestatie? Wat doet het bijvoorbeeld met de schaamte die wij noemden? En welke gevolgen heeft de tegenprestatie voor hun baankansen? Wat opviel tijdens onze

gesprekken, was dat de dubbele doelstelling van *empowerment* en *employability* deels door de ervaringen van de bijstandsgerechtigden werd bevestigd.

De bijstandsontvangers ervaren vrijwilligerswerk als een manier om van een stigma af te komen.

De tegenprestatie blijkt op verschillende manieren bij te dragen aan *empowerment* van bijstandsontvangers. Het kan de inactiviteit doorbreken die hun zelfvertrouwen ondermijnde, ze doen contacten op die bevestigen dat ze nuttig zijn en ze helpen anderen waardoor ze zich minder afhankelijk voelen. Daarnaast kan vrijwilligerswerk op vier manieren leiden tot *empowerment*: door de status die het hen geeft, de onthaasting die het biedt, door de ambachtelijke kennis die wordt opgedaan en de zingeving die het hen verschaft.¹³⁰ De bijstandsontvangers ervaren vrijwilligerswerk als een manier om van een stigma af te komen. Het verleent ze status in een nieuwe maatschappelijke rol. De identificatie met de status van vrijwilliger maakt trots en geeft zelfvertrouwen.

Dit zagen we vooral bij vrijwilligers in het onderwijs en bij buurtactiviteiten. Daarnaast kunnen het 'vrijblijvende karakter' en 'de ontspannen sfeer' bijstandsontvangers zelfvertrouwen geven. Het vrijblijvende karakter van vrijwilligerswerk stelt ze in staat om grenzen te stellen en bepaalde taken wel of niet op zich nemen. Dat versterkt het gevoel dat ze zaken onder controle hebben. Ook het lage tempo werkt versterkend omdat ze hierdoor meer controle ervaren. Dit zagen we vooral gebeuren bij vrijwilligers die betrokken waren bij buitenactiviteiten, zoals bij een manage of een kinderboerderij. Ten derde kan de tegenprestatie leiden tot *empowering* als bijstandsontvangers hun activiteiten als een ambacht beschouwen. Alleen het zich eigen maken van een vaardigheid – vergelijkbaar met het leren spelen van een muziekinstrument – draagt bij aan het zelfrespect. Dit gebeurt vooral bij technisch of creatief vrijwilligerswerk. Als laatste ontlenen bijstandsontvangers zelfrespect aan het feit dat het vrijwilligerswerk 'zin' of 'betekenis' geeft aan hun eigen en andermans bestaan. Dat zien we vooral bij activiteiten in de zorg, de cultuursector en het vluchtelingenwerk.

Toch heeft de tegenprestatie op lange termijn niet alleen maar een positieve uitwerking op de eigenwaarde. De emoties die bijstandsontvangers in hun vrijwilligerswerk ervaren, hangen vaak sterk samen met de waarde die ze er zelf

¹³⁰ Thomas Kampen, Judith Elshout en Evelien Tonkens, 'The fragility of self-respect: Emotional labour of workfare volunteering', *Social Policy and Society*, 12 (2013) 427–438.

aan toekennen. Ze zijn daardoor vaak ook gevoelig voor signalen die hier tegenin gaan, zoals de verwachting dat zij als vrijwilliger de wc wel even kunnen schoonmaken. Dit type 'vernederende verwachtingen' leidt al gauw tot frustratie, woede en opnieuw schaamte. Ze voelen zich dan miskend en dat ondermijnt hun zelfrespect. Vrijwilligerswerk geeft dus *empowerment*, maar het opgedane zelfrespect blijft fragiel.¹³¹

Het tweede doel van de tegenprestatie is de *employability* van bijstandsccliënten verbeteren. Opvallend daarbij is dat dezelfde mechanismen die leiden tot *empowerment*, vaak de ontwikkeling van *employability* in de weg staan. De afstand tot de arbeidsmarkt blijft hierdoor even groot of groeit zelfs. Bijstandsccliënten die het vrijwilligerswerk bijvoorbeeld als een ambacht ervaren, halen vaak wel voldoening uit de beheersing van een vakmatige vaardigheid, maar ze zijn niet erg bezig met de bijdrage die dit levert aan hun arbeidsmarktpositie. Soms keren ze zich juist af van de arbeidsmarkt, want als vrijwilliger hebben ze 'tenminste de gelegenheid iets goed te leren'.

Het feit dat die collega's wel en zichzelf niet worden betaald, wordt steeds pijnlijker.

Door dit 'emotioneel distantiëren' wordt de afstand tot de arbeidsmarkt dus groter. Vooral omdat men vaak meer 'zin' of 'betekenis' toekent aan hun vrijwilligerswerk dan aan betaald werk. Daarnaast koesteren mensen vaak de ontspannen sfeer die binnen hun organisatie heerst en die naar hun idee vaak ontbreekt bij een betaalde baan. Daarbij komt dat de betrokkene zich steeds meer identificeert met zijn of haar status. Nu zijn zij de 'leraar'; een status die nooit verwachten te verwerven op de reguliere arbeidsmarkt. Door al deze factoren groeit de afstand tot de arbeidsmarkt en daarmee de *employability* van mensen. Voor veel vrijwilligers rest alleen nog de hoop dat ze uiteindelijk betaald zullen worden voor hun vrijwilligerswerk.

Als dit lange tijd uitblijft dan zien we vaak dat vrijwilligers zich meer en meer met hun collega's gaan vergelijken. Het feit dat die collega's wel en zichzelf niet worden betaald, wordt steeds pijnlijker. De hoop op betaald werk slinkt en tast hun motivatie aan, soms met gevolg dat de vrijwilliger afhaakt. De factoren die bijdragen aan de *empowerment* van vrijwilligers, leiden dus vaak tot het afnemen van

131 Ibidem.

hun employability. De uitdaging is om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen zonder dat het ten koste gaat van het opgebouwde zelfvertrouwen.

Activering betekent in de praktijk vaak 'hoopverlening'. Voor de meeste bijstandsgerechtigden is een reguliere betaalde baan een sluimerende hoop die gemakkelijk aan te wakkeren is. Zodra bijstandsccliënten starten met vrijwilligerswerk doen ze nieuwe contacten en vaardigheden op. De hoop laait op en voor even lijkt betaald werk dichterbij dan sinds lange tijd het geval was. Juist wanneer die hoop op betaald werk vanuit hun eigen ontwikkeling het meest gerechtvaardigd is en wat hen betreft dus geïncasseerd zou moeten worden, blijft hulpverlening echter uit. Als het op een vrijwilligersplek goed gaat, en er dus geen klachten of problemen zijn, valt dit al snel buiten het blikveld van de klantmanager. Terwijl de bijstandsgerechtigde graag betaald werk wil, krijgt hij dit niet op eigen kracht voor elkaar. Het is immers in het verleden ook niet gelukt en bij de organisatie waar de vrijwilliger nu werkt is meestal geen vacature vanwege geldgebrek. Het resultaat is dat bijstandsgerechtigden zich in de steek gelaten voelen. Zo zijn bijstandsgerechtigden de speelbal van een grillige en inconsequente politiek van hoop.¹³² Zij laten zich door hoop bewegen en nemen hun verantwoordelijkheid, maar het beleid beantwoordt dit op het cruciale moment niet met de verantwoordelijkheid om die hoop ook om te zetten in realiteit.

Dat vrijwilligerswerk de afstand tot de arbeidsmarkt verkleint, blijkt dus vaak een loze belofte. Het beleid drijft daarmee op valse hoop: het laat mensen op zijn best achter in een alternatief voor werk (vrijwilligerswerk) dat alleen niet als eindstation wordt erkend. Op zijn slechtst laat het hen gedesilluseerd achter. Het beleid creëert via dit falende beleid van hoop, teleurgestelde, wantrouwende en afdunende burgers.

Wat betekent onze analyse voor de praktijk van het activeringsbeleid? Volgens ons zou de tegenprestatie, of het werken met behoud van een uitkering, moeten voldoen aan een aantal condities. Ten eerste moeten klantmanagers bij de keuze van een activeringstraject veel nadrukkelijker kijken of een activeringstraject een bijdrage levert aan de kans om door te stromen naar regulier werk. Dit betekent niet alleen dat de tegenprestatie veel meer moet worden gericht op de ontwikkeling van relevante arbeidsmarktvaardigheden, het betekent ook dat de tegenprestatie meer moet aansluiten bij de toekomstplannen en motivatie van bijstandsgerechtigden zelf. Zoals we eerder aangaven, betekent dit wat ons betreft ook dat

132 Thomas Kampen en Evelien Tonkens, 'De politiek van hoop: Hoe vrijwilligerswerk slechts uitzicht op werk biedt', in: Rene Gabriels, Sjaak Koenis en Tsjalling Swierstra (red.), *Het hart op de tong. Emoties in de politiek*. (Amsterdam 2018) 39-62.

bijstandsgerechtigden een wettelijk verankerd recht op inspraak moeten krijgen in de keuze van hun tegenprestatie.

Een tweede conditie is dat er een einde komt aan de dubbele en tegenstrijdige verantwoordelijkheden die bijstandsgerechtigden wordt oplegt. Enerzijds vraagt de overheid hen namelijk om vrijwilligerswerk te verrichten en wordt dit vrijwilligerswerk neergezet als een belangrijke maatschappelijke bijdrage. Tegelijkertijd ondermijnt de overheid deze waardering door bijstandsgerechtigden steeds op de verantwoordelijkheid te wijzen dat ze moeten doorstromen naar betaald werk. Wilen we aan deze tegengestelde verantwoordelijkheden ontsnappen, dan zullen we moeten kiezen voor een uitwisseling: de klantmanager vraagt aan mensen om zich te richten op het vrijwilligerswerk en houdt ondertussen zelf oog op de mogelijke doorstroom naar een regulier betaald werk.

Dit betekent ook dat bijstandsgerechtigden die in beweging zijn gekomen en hoop krijgen op een betaalde baan, serieus worden genomen. De klantmanager moet dus blijven opletten of de bijstandsgerechtigde binnen het vrijwilligerswerk de kans krijgt om zich in de gewenste richting te ontwikkelen. Juist als het goed gaat, is de hoop van de vrijwilliger op betaald werk het grootst en is ook de kans om dit te krijgen het grootst. Juist dan verdient de vrijwilliger dus aandacht van de klantmanager. Gebeurt dat niet, dan blijven langdurig werklozen in het vrijwilligerscircuit hangen terwijl ze steeds weer te horen krijgen dat het hen dichterbij werk zal brengen. Dat is onhoudbaar en voelt onrechtvaardig.

Juist als het goed gaat, is de hoop van de vrijwilliger op betaald werk het grootst en is ook de kans om dit te krijgen het grootst.

Daaruit volgt de derde conditie: wil de overheid het beleid volhouden waarbij de tegenprestatie wordt neergezet als een middel om betaald werk te vinden, dan moet zij dit betaalde werk zelf garanderen op het moment dat een bijstandsgerechtigde geen kans blijkt te hebben om regulier werk te vinden. Als vuistregel zou kunnen gelden dat anderhalf jaar vrijwilligerswerk bij dezelfde organisatie een bijstandsgerechtigde recht geeft op (gesubsidieerd) betaald werk, bij voorkeur op de vrijwilligersplek.

Wordt de nadruk op doorstroming vanuit de tegenprestatie echter losgelaten, dan moet de overheid bijstandsgerechtigden geen valse hoop meer geven. Verleiding tot een tegenprestatie met betaald werk in het vooruitzicht wordt anders een tantaluskwelling. Als er geen zicht is op betaald werk, is het helderder en eerlijker om het vrijwilligerswerk simpelweg als een plicht neer te zetten. De plicht om

vrijwilligerswerk te doen 'in het maatschappelijk belang' is op deze manier minder wreed dan bijstandsontvangers verleiden met uitzicht op betaald werk dat er uiteindelijk niet is.

Discriminatie

Het derde thema dat we in dit essay willen bespreken is de discriminatie die langdurig werklozen ervaren bij hun zoektocht naar werk. Net als de tegenprestatie, vinden bijstandsgerechtigden zogenaamde inspanningseisen zoals de sollicitatieplicht 'normaal', 'logisch' en 'terecht'. De inspanningen van bijstandsgerechtigden lopen echter regelmatig vast op discriminatie. In dit laatste deel willen we twee vormen van discriminatie belichten die bijstandsgerechtigden tegenkomen bij hun zoektocht naar werk.

Ten eerste gaat het om oudere bijstandsgerechtigden die leeftijdsdiscriminatie ervaren. Ten tweede gaat het om bijstandsgerechtigden die, omwille van beperkingen zoals psychiatrische problemen of fysieke klachten minder 'gewild' zijn op de arbeidsmarkt en daardoor van het ene tijdelijke contract in het andere belanden. Op de arbeidsmarkt is natuurlijk ook sprake van discriminatie op basis van (etnische) achtergrond. Op die vorm van discriminatie gaan wij in ons hoofdstuk niet in omdat onze respondenten er weinig ervaring mee hadden, maar andere onderzoeken tonen aan dat dit nog altijd een groot probleem is.¹³³

De groep oudere bijstandsgerechtigden en bijstandsgerechtigden met beperkingen laten een wezenlijk probleem zien van het activerend arbeidsmarktbeleid. De overheid pusht bijstandsgerechtigden om uit te stromen maar er zijn nauwelijks werkgevers die hen willen. Zoals we in wat volgt laten zien, heeft dit grote gevolgen voor de emotionele gesteldheid, motivatie, en het onderling vertrouwen tussen gemeenten en bijstandsgerechtigden.

Veel van onze respondenten zijn ouder dan 55 jaar. Dat komt overeen met het grote aandeel oudere bijstandsgerechtigden in de totale bijstand. Met verhoging van de pensioenleeftijd is het aannemelijk dat de groep oudere werklozen steeds groter zal worden. Hoe hun leeftijd de kansen op betaald werk verkleint, wordt goed geïllustreerd door het verhaal van Joost (61), een voormalig theaterdirecteur en huisman. Toen zijn relatie na acht jaar op de klippen liep, kwam hij als 'huisvader zonder baan' in de bijstand terecht. Het aanvragen van een uitkering vond Joost al een nederlaag. Hij dacht niet dat hij 'ooit zo diep zou zinken'. De gemeente waar Joost woont, verwacht dat hij vijf keer per week solliciteert.

133 Sociaal Cultureel Planbureau, *Op afkomst gewezen: onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt* (Den Haag 2015); Barbara van der Ent, 'Discriminatie op de arbeidsmarkt', *Sociologie*, 14(1) (2019) 25-57.

Na maandenlang solliciteren op banen die niet aansluiten op zijn arbeidsverleden, ziet Joost op een dag de vacature 'Zakelijk leider Theater' voorbij komen. Enthousiast schrijft hij zijn mooiste sollicitatiebrief. Vol spanning wacht hij af maar het enige dat hij te horen krijgt is dat hij 'niet goed in het profiel past'. Joost is nog steeds verbaasd en boos: "Pas ik niet in het profiel? Ik *ben* het profiel!" Met een gat van acht jaar in zijn CV is het niet zo gek dat Joost niet meteen werd aangenomen als theaterdirecteur. Pijnlijk is het wel: "Dat ik afgewezen word als caissière is nog tot daaraan toe, maar dat ik word afgewezen als zakelijk leider, wat ik ben en wat ik kan, dat hakt er heel diep in."

Joost laat de moed niet zakken en solliciteert op tal van functies 'onder zijn niveau': medewerker bediening, medewerker snackbar, schoonmaakmedewerker, afwasmedewerker, thuishulpmedewerker. Alles grijpt hij aan om uit de bijstand te komen. Bij het samenstellen van zijn CV voor een baan als supermarktmedewerker laat hij zelfs theaterdirecteur achterwege en benadrukt hij de korte periode die hij als caissière werkte in de jaren '70. Toch mag hij niet eens op gesprek komen. Als hij praat over het gevoel van vernedering die al deze afwijzingen bij hem oproepen, wellen de tranen in zijn ogen op.

Het verhaal van Joost leert ons hoe vernederend plichtmatig solliciteren kan zijn. De leeftijd van Joost speelde ongetwijfeld een rol bij de veelvuldige afwijzingen. Hiermee staat hij symbool voor een grote groep bijstandsgerechtigden die vanwege hun leeftijd nauwelijks kans maken op betaald werk. Omdat leeftijdsdiscriminatie verboden is, maken werkgevers dit alleen nooit expliciet. Het probleem wordt ook nauwelijks onderkend door klantmanagers. Zij worden, zoals wij eerder lieten zien, aangespoord om vooral naar iemands mogelijkheden te kijken. Wat rest bij mensen zoals Joost is een sterk gevoel van individueel falen. Als maatschappij moeten we ons afvragen of verplicht solliciteren deze pijn en moeite waard is.

Verhalen zoals die van Joost tonen volgens ons dat dit niet het geval is. Qua emotionele kosten werkt het vaak zelfs averechts. De oplossing is volgens ons om de sollicitatieplicht voor oudere bijstandsgerechtigden af te schaffen en meer energie te steken in bemiddeling naar werk.

Niet enkel oudere bijstandsgerechtigden ervaren discriminatie tijdens hun zoektocht naar werk. Ook de groep bijstandsgerechtigden met psychiatrische en/of fysieke problemen ervaart dit. Hun zoektocht naar werk is er een van vallen en opstaan. De mensen die we spreken zijn al vaak gevallen. Dat heeft negatieve gevolgen voor hun motivatie, hun vertrouwen in de gemeente, en voor hun zelfbeeld. De verhalen van Loes en Erik zijn hier illustratief voor. Loes (44) wordt op haar negentiende chronisch ziek en belandt in de bijstand. Enkele jaren geleden werkt ze binnen een re-integratietraject als secretaresse bij de afdeling personeelszaken van een hogeschool. Na een half jaar zal ze een contract krijgen, wordt haar be-loofd. Loes heeft het er erg naar haar zin. Maar na een half jaar krijgt ze geen vast

contract. Wel een nieuwe verlenging. Dit gebeurt na een jaar weer, en na anderhalf jaar nog eens. Door al die onzekerheid is haar werkplezier intussen behoorlijk geslonken. Uiteindelijk keert zij terug in de bijstand. Volgens Loes was haar chronische ziekte de belangrijkste reden dat ze geen vast contract kreeg.

Eenzelfde soort verhaal horen we van de tweeënveertigjarige Erik. Erik had ooit een WSW-indicatie, maar zit tegenwoordig af en aan in de bijstand. Zijn werkverleden bestaat uit allemaal 'kortdurende klussen', vertelt hij. Een paar jaar geleden heeft hij nog wel nog wel een betaalde baan in de montage gehad dankzij bemiddeling vanuit de gemeente. Hier verdiende hij het minimumloon en het ontbrak hem aan enig toekomstperspectief. Na een periode van twee jaar wordt hij ontslagen en belandt hij opnieuw in de bijstand. Hij heeft geen formele sollicitatieplicht, maar zijn contactpersoon bij de gemeente stuurt hem wel wekelijks vacatures door. Door de laatste ervaring bij de montage is hij het vertrouwen in de gemeente helemaal verloren. Opnieuw bemiddeld worden naar een werkplek waar hij eerst moet wennen en dan weer zo gemakkelijk wordt ontslagen, daar heeft hij zoals hij het zelf voorzichtig formuleert 'niet zo'n behoefte aan'. Het steeds weer in de bijstand belanden eist zijn tol. Naast dat Erik zijn vertrouwen in de gemeente is verloren, vertelt hij ook over de emotionele kosten: "Als ik werk en het lukt niet, dan val ik een beetje in een zwart gat eigenlijk. Dat raakt mij ook. Dan denk ik, oh nee, het is weer mislukt." Door het wegbezuinigen van sociale werkvoorzieningen is het de bedoeling dat Erik op de reguliere arbeidsmarkt gaat werken maar de huidige regelgeving veroordeelt Erik in feite tot een draaideurcarrière.

Bijna de helft van de bijstandsgerechtigden heeft naar eigen zeggen een arbeidsbeperking.

Erik en Loes zijn enkele van de vele bijstandsgerechtigden die vanwege fysieke, psychiatrische of verstandelijke beperkingen last hebben van de draaideur. Bijna de helft van de bijstandsgerechtigden heeft naar eigen zeggen een arbeidsbeperking. Verder geven bijstandsgerechtigden aan dat hun lichamelijke gezondheid (53 procent), en/of psychische gezondheid (38 procent) hen belemmeren. Een gebrek aan werkervaring of opleiding speelt een kleinere rol (20-30 procent).¹³⁴ Gekeken naar mensen met een lage opleiding in de bijstand is er volgens de Divosa Benchmark geen reden om aan te nemen dat ze 'een slechtere arbeidsmoraal zouden hebben of kieskeurig zouden zijn', noch dat er sprake is van een tekort aan

¹³⁴ <https://gemeenten.movisie.nl/doel/participatie-bevorderen/beleid/cijfers>

banen of van verdringing door hoogopgeleiden of migranten.¹³⁵ Verstandelijke beperkingen, een slechte gezondheid en discriminatie zijn daarentegen wel redenen die het vinden en behouden van werk bemoeilijken.

De groep bijstandsgerechtigden met een arbeidsbeperking heeft veel meer moeite om werk te vinden en te behouden. De intentie om de arbeidsmarkt inclusiever te maken voor mensen als Erik en Loes is een mooie intentie maar de praktijk blijkt weerbarstiger. Deze mensen beantwoorden niet aan het ideaalbeeld van werkgevers. Werkgevers moeten rekening houden met de beperking van mensen en voor extra begeleiding zorgen. Dat kost veel tijd, geld en energie waardoor ze er vaak vanaf zien.

Een goede stap voorwaarts kan hier zijn dat de overheid voor bijstandsgerechtigden met verstandelijke of andersoortige arbeidsbeperkingen vaste banen gaat creëren. Op deze manier kunnen ze een bijdrage leveren aan de samenleving zonder de kwelling van de draaideur. Banen die niet gedomineerd worden door eisen van productiviteit en zelfstandigheid, maar waar mensen in hun eigen tempo samen met anderen zinvol werk kunnen doen. Basisbanen dus, waarbij mensen zeker zijn van werk, in dienst zijn van de gemeente en minimaal het minimumloon betaald krijgen. Werkplek en taken kunnen variëren, maar zonder de onrust van de draaideur.

Realisme is vooral nodig als tegenwicht aan de eenzijdig optimistische benadering van bijstandsgerechtigden.

De basisbaan is niet te verwarren met dagbesteding waar geen salaris mee verdiend wordt. Ook niet met andere vormen van gesubsidieerd werk die sinds de jaren '80 kwamen en gingen. Dus niet om werkervaring op te doen, zoals het geval was bij Banenpoolbanen en 'Melkertbanen', maar om werk te hebben. Niet per sé om door te stromen naar betaald werk, zoals bij de Doorstroombanen van voorheen, maar om betaald werk te hebben. Het is inmiddels duidelijk dat betaald werk anders voor veel mensen onhaalbaar blijft en in de toekomst nog onhaalbaarder wordt.¹³⁶ Een basisbaan geeft rust, zekerheid, zingeving en daarmee zelfrespect. Een basisbaan zou een recht moeten zijn voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt die momenteel van vast werk verstoken blijven.

¹³⁵ DIVOSA, *Benchmark Werk & Inkomen* (Utrecht 2017).

¹³⁶ DIVOSA, *Benchmark Werk & Inkomen*.

Tot slot

De bijstand is te vaak een bron van beschaming terwijl we het zouden moeten omarmen als een blijk van beschaving. Om stigmatisering van bijstandsgerechtigden te bestrijden, zou zowel in het politieke en maatschappelijke debat als in de communicatie door klantmanagers erkend moeten worden als een recht. De heersende negativiteit en stigmatisering rond de bijstand bestrijden we echter niet alleen door er positiever over te spreken. De oplossing ligt ook in beleid. Wat ons betreft vraagt een beschaafder beleid om een herijking op basis van vier grondbeginselen: realisme, zekerheid, wederkerigheid en inspraak.

Realisme is vooral nodig als tegenwicht aan de eenzijdig optimistische benadering van bijstandsgerechtigden. In plaats van alleen aandacht te besteden aan de mogelijkheden, moeten klantmanagers en consultants ook de problemen van mensen in ogenschouw nemen en deze bespreekbaar maken. Dat betekent ook een meer realistische kijk op de arbeidsmarktkansen van vooral oudere bijstandsccliënten en bijstandsgerechtigden met beperkingen.

Deze meer realistische kijk zal automatisch leiden tot de erkenning dat veel bijstandsgerechtigden geen regulier werk zullen vinden. Vooral bijstandsgerechtigden met een arbeidsbeperking zijn het beu dat zij door discriminatie veroordeeld zijn tot een draaideurcarrière. Naast behoefte aan erkenning, hebben zij vooral behoefte aan zekerheid. Ons voorstel om die zekerheid te bieden is de basisbaan. Daarmee sluiten we ons aan bij eerdere pleidooien voor de basisbaan, maar wel met de kanttekening dat doorstroom geen vereiste is en minimaal een minimuminkomen wel.

Wederkerigheid is het derde grondbeginsel waarop de bijstand gestoeld moet zijn. De tegenprestatie wordt vaak gepresenteerd als een vorm van wederkerigheid, maar betekent in de praktijk vaak meer plichten en minder rechten voor bijstandsgerechtigden. Wij pleiten ervoor dat gemeenten voortaan niet meer van bijstandsccliënten vragen zonder tegelijkertijd meer in hen te investeren. Gemeenten die steeds meer van bijstandsgerechtigden eisen zonder hen meer perspectief te bieden, versterken de afgunst en verdeeldheid onder bijstandsgerechtigden. Ook meer debat over de verschillen die ontstaan door decentralisatie zou helpen om die afgunst tegen te gaan.

Een rechtvaardige uitvoering van de tegenprestatie vereist tot slot ook meer inspraak van bijstandsccliënten. Het recht op inspraak in de invulling van de tegenprestatie zou wettelijk verankerd moeten worden. Mensen een tegenprestatie laten verrichten die niet aansluit bij hun eigen wensen of toekomstplannen, roept terecht veel weerstand op.

4 Kanttekeningen bij vijf jaar experimenteren met de Participatiewet

Auteurs: Leni Beukema en Ivo Kuijpers

De Participatiewet heeft niet de inclusieve arbeidsmarkt gecreëerd waar bij de invoering op werd gehoopt. Toch wil de meerderheid van de mensen met een arbeidsbeperking graag aan de slag bij een reguliere werkgever. Op basis van hun uitgebreide onderzoek roepen Leni Beukema en Ivo Kuijpers op om iedereen met een arbeidsbeperking een recht op volwaardige deelname aan de arbeidsmarkt te geven. Dit vereist wel dat de overheid haar verantwoordelijkheid pakt en deze mensen de zekerheid en continuïteit biedt die ze nodig hebben.

Na jaren van discussie is in 2015 de Participatiewet ingevoerd. Een ambitieuze wet die de Wajong, de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet Sociale Werkvoorzieningen (WSW) samenvoegde. Voor de betrokken uitkeringsgerechtigden en werknemers van de sociale werkbedrijven een ingrijpende maatregel, maar ook voor de uitvoering een belangrijke verandering. Niet alleen moesten de sociale werkbedrijven hun deuren sluiten voor nieuwe werknemers en hun bestaande werkplaatsen drastisch reduceren, de uitvoering van de Participatiewet werd daarnaast gedecentraliseerd naar gemeenten. Het idee achter deze operatie, naast het realiseren van een forse bezuiniging, was dat mensen met een beperking niet meer in sociale werkbedrijven moesten worden ondergebracht maar regulier werk zouden verrichten bij 'gewone' werkgevers. De verwachting was dat als mensen eenmaal aan de slag zouden zijn bij een gewoon bedrijf, ze daar ook zouden gaan wortelen en bedrijven zich verantwoordelijk zouden gaan voelen voor de inzet van deze medewerkers. Werkgevers zouden meer 'inclusief' gaan werken, wat betekende dat ze hun organisatie zo zouden inrichten dat er plaats zou komen voor een zinvolle inzet van mensen met een beperking.

Na vijf jaar worden de gevolgen van deze wet steeds zichtbaarder. De resultaten zijn wisselend. Het bedrijfsleven voldoet aan de afspraken die het kabinet en de sociale partners hebben gemaakt over de te realiseren nieuwe banen. Dit in tegenstelling tot de overheidswerkgevers. Het gecreëerde werk blijkt echter vooral te bestaan uit tijdelijk werk via detachingsconstructies en niet uit duurzame, reguliere banen bij gewone werkgevers. Verschillende onderzoeken, van onder meer het SCP, Regioplan, de Inspectie SZW en de Hanzehogeschool Groningen, laten zien dat de stap naar inclusie minder makkelijk wordt gezet dan aanvankelijk werd gedacht.¹³⁷ Ook de uitvoering blijkt moeizamer te verlopen. Decentralisatie als middel geeft niet de resultaten waar aanvankelijk op werd gerekend. Tijd daarom voor een (tussen)balans. Wat leert vijf jaar Participatiewet? Is de stap naar meer inclusie gezet en op welke manier zou dat verder gestimuleerd kunnen worden? Wat vraagt dat voor maatregelen, instrumenten en regelingen?

Bij het opmaken van deze balans willen we niet alleen kijken naar de kwantitatieve doelstellingen van de Participatiewet, maar ook kwalitatief: wat zijn de gevolgen voor de betrokkenen zelf? Hiervoor maken we onder andere gebruik van het longitudinaal onderzoek dat we hebben gedaan onder mensen met een arbeidsbeperking die onder de nieuwe Participatiewet aan het werk zijn gegaan bij reguliere werkgevers. Op basis van deze gesprekken, andere studies die we hebben verricht en de literatuur zullen we aan het einde van het stuk een aantal

¹³⁷ Beukema, L. & I. Kuijpers (2018), *Stilzitten is niets voor mij. Onderzoek naar de ervaringen van mensen met een beperking met (duurzaam) werk*, Groningen: Hanzehogeschool Groningen

aanbevelingen doen die volgens ons bij kunnen dragen aan een daadwerkelijk inclusieve arbeidsmarkt.

De achtergrond van de Participatiewet

De Participatiewet werd ingevoerd om mensen met een beperking voortaan zoveel mogelijk bij 'gewone' werkgevers aan de slag te helpen. Deze doelstelling bestond al langer. Al in de jaren '20 en '30 van de vorige eeuw werd gesproken over werk bij gewone werkgevers voor wat toen 'onvolwaardige arbeidskrachten' heette. Een staatscommissie ingesteld in 1929 adviseerde zelfs om een quotumregeling voor bedrijven in te voeren.¹³⁸ De directe onderbouwing voor de Participatiewet werd geleverd door de Commissie De Vries, die in 2008 het rapport 'Werken naar vermogen' presenteerde. In dit rapport bepleitte de commissie de sociale werkplaatsen op te heffen en mensen zoveel mogelijk 'naar vermogen' bij gewone werkgevers aan werk te helpen. Wie het rapport herleest wordt getroffen door de emancipatorische gedachten achter de voorstellen van De Vries. Door de herziening van de WSW wilde de commissie een bijdrage leveren aan de emancipatie van mensen met een beperking: niet achter de geraniums van de oude sociale werkplaatsen, ver weg van de reguliere samenleving maar zichtbaar, in reguliere bedrijven aan de slag. Werkgevers moesten meer inclusief denken en doen: plaats bieden aan mensen met een beperking, mede met behulp van instrumenten zoals functiecreatie en jobcarving.¹³⁹ Het ging om het 'inclusief herontwerp van werkprocessen', om inclusieve arbeidsorganisaties die plaats bieden aan iedereen.

De ideeën achter Werken naar Vermogen zijn ten dele omgezet in de Participatiewet. Met de economische crisis op de achtergrond werd de invoering van de wet echter ook belast met een bezuinigingsopgave die er niet om loog. Daarnaast werd de financieringsstructuur op een belangrijke manier gewijzigd. Voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet maakten gemeenten slim gebruik van de verschillende financieringsregimes in de sociale zekerheid. De bijstand werd namelijk gefinancierd vanuit een vast gemeentelijk budget. Meer uitkeringsgerechtigden betekende daardoor een extra financiële last voor de betrokken gemeenten. De gedachte was dat dit gemeenten zou prikkelen om het beroep op de bijstand zo klein mogelijk te maken door het realiseren van zoveel mogelijk uitstroom. Aangezien de oude sociale werkplaatsen en de Wajong niet via deze pot maar direct door het Rijk werden gefinancierd, bleek het voor gemeenten aantrekkelijk om zoveel mogelijk

138 Ivo Kuijpers en Johan Slegers, *Bij gebrek aan beter. Schets van de dienstverlening aan mensen met een lichamelijke handicap 1850-1984*, Utrecht 1985, p. 15

139 Frans Nijhuis, *Werken naar vermogen: vermogen om te werken. Inaugurale rede uitgesproken bij de aanvaarding van de Atlant-leerstoel Inclusieve (Arbeids)organisatie aan de Faculty of Psychology and Neuroscience van de Universiteit Maastricht* (2011).

mensen te laten uitstromen richting de Wajong en sociale werkplaats. Dat leverde een snelle besparing op het gemeentelijke bijstandsbudget. Met de invoering van de Participatiewet werd een einde gemaakt aan deze sluiproute. Door mensen met een arbeidsbeperking aan te wijzen als een participatiegroep, vallend onder de verantwoordelijkheid en het budget van de gemeente, zou deze perverse prikkel vervallen. Het ging er in de woorden van oud-minister Donner om dat de Rijksregelingen werden 'dichtgeschroeid'.

Dit was een politiek gevoelige operatie en het kabinet was er zich ook goed bewust van dat sleutelen aan de positie van de meest kwetsbare groepen, zoals mensen met een beperking en jonggehandicapten, politieke risico's met zich meebracht. Vandaar dat het afbouwen van de bestaande regelingen niet vrijblijvend aan 'de markt' werd toevertrouwd. In plaats daarvan werd in het sociale akkoord van 2013 afgesproken dat er in 2026 in totaal 125.000 extra banen gecreëerd zouden moeten zijn door zowel overheden (25.000) als reguliere bedrijven (100.000). Om de steun van de sociale partners te verkrijgen, werden in deze Banenafpraak ook concrete jaarlijkse tussendoelen voor beide partijen vastgelegd.

Om te meten of aan de tussendoelen wordt voldaan, is door het UWV een doelgroepenregister aangelegd waarin geïndiceerde mensen met een arbeidsbeperking zijn opgenomen. Mensen komen in aanmerking voor een plaats via de banenafpraak als zij in dat register zijn opgenomen. Op het niet nakomen van de afspraken zou een sanctie komen te staan: mocht een van de partijen de afspraken in een jaar niet nakomen zou er een jaarlijkse boete worden opgelegd van 5.000 euro per niet gerealiseerde plaats. Inmiddels blijken de werkgevers op schema te liggen bij het nakomen van de afspraken. De overheid blijft daarentegen flink achter in het realiseren van de extra banen. Hoewel ook voor de overheidswerkgevers een quotumregeling gold, werd deze niet toegepast. Inmiddels heeft het kabinet zelfs besloten de doelstellingen van de overheid en het bedrijfsleven samen te voegen zodat de overheidswerkgevers meer tijd hebben om de afspraken na te komen. Voor een (kleine) groep mensen met een arbeidsbeperking werd bij de invoering van de Participatiewet verwacht dat zij geen reguliere baan zouden kunnen vinden. Voor hen zouden gemeenten alsnog een beschutte werkplek moeten organiseren. Van ruim twee derde van de medewerkers van de oude sociale werkplaatsen werd aangenomen dat ze wel naar een reguliere arbeidsplaats zouden kunnen overstappen.

De grootschalige overstap naar reguliere werkgevers kon niet alleen centraal worden georganiseerd, zo was de algemene mening. Om samenwerking tussen alle relevante arbeidsmarktpartijen te verzekeren, werden 35 arbeidsmarktregio's ingericht met 35 Werkbedrijven waarin gemeenten, regionale UWV-kantoren en de sociale partners samen moesten gaan werken om de doelen te behalen. Om het voor werkgevers aantrekkelijk te maken om mensen met een beperking daadwerkelijk in dienst te nemen, werden via de Participatiewet verschillende regelingen

beschikbaar gesteld. De belangrijkste hiervan is de compensatie die werkgevers kunnen krijgen voor het loondeel dat iemand niet productief is. Op het moment dat een werknemer ergens aan de slag gaat, wordt dit deel vastgesteld via een zogenaamde loonwaardemeting. Afhankelijk van de specifieke regeling, hoeft de werkgever dit loondeel niet uit te betalen of krijgt hij dit loondeel terug van de gemeente (dit wordt later verder toegelicht).

Kijken we nu, vijf jaar na de invoering, hoe de Participatiewet uitwerkt voor mensen met een arbeidsbeperking, dan blijkt het een complexe, moeilijk uitvoerbare wet.

Naast de tegemoetkoming voor de lagere loonwaarde zijn er een aantal instrumenten ontwikkeld die de risico's en kosten voor werkgevers moesten verlagen. Zo kunnen werkgevers een vergoeding krijgen voor eventuele aanpassingen aan de werkplek en zijn ze via een no-riskpolis gratis verzekerd tegen onverhoopte ziektekosten of arbeidsongeschiktheid. Om werkgevers nog verder te ontlasten, werd als laatste ook geregeld dat werknemers financiering konden krijgen voor een tweejarige inzet van een zogenaamde jobcoach die werknemers zou kunnen helpen om hun draai te vinden op de nieuwe werkplek.

Van theorie naar praktijk: over dispensatie, subsidie en meetellen

Kijken we nu, vijf jaar na de invoering, hoe de Participatiewet uitwerkt voor mensen met een arbeidsbeperking, dan blijkt het een complexe, moeilijk uitvoerbare wet. We lichten drie belangrijke redenen uit. De eerste belangrijke oorzaak van de complexiteit van de Participatiewet zijn de verschillende compensatieregelingen die het UWV en de gemeenten gebruiken om werkgevers te compenseren voor de lagere loonwaarde van werknemers. Het UWV werkt met loondispensatie voor Wajongeren, terwijl de gemeenten werken met loonkostensubsidie voor de doelgroep die onder de Participatiewet valt.

Het verschil tussen beide regelingen is dat de werkgever bij loondispensatie toestemming krijgt om de werknemer alleen zijn of haar loonwaarde te betalen waarna de Wajongere vervolgens zelf bij het UWV een aanvulling kan aanvragen. Op die manier heeft een Wajongere dus twee aparte inkomens (een van de werkgever en een aanvulling van het UWV), waarbij de werkgever onder het minimumloon uitbetaalt. Bij loonkostensubsidie werkt dit anders. De werkgever betaalt hierbij gewoon het (minimum)loon aan de werknemer, waarna de gemeente de werkgever compenseert voor het deel dat iemand niet productief is. De desbetreffende

werknemer ontvangt dus alleen een inkomen van de werkgever. Naast de verschillen tussen het UWV en de gemeenten, bestaan er ook nog verschillen tussen gemeenten onderling die na de decentralisatie vaak hun eigen voorwaarden stellen aan de loonkostensubsidie. Vooral voor grote werkgevers met werknemers uit verschillende gemeenten zorgt dit voor veel administratieve rompslomp.

Belangrijke nadelen aan de dispensatieregeling zijn dat de uitvoering voor de werknemer complex is, ook doordat door bijvoorbeeld wisselende inkomsten de compensatie sterk kan wisselen, de werknemer een lager pensioen opbouwt (het loonvormende deel is immers lager bij loondispensatie dan bij loonkostensubsidie) en de werknemer minder WW-rechten opbouwt. Een voordeel is dat het een individueel recht is en je dus onafhankelijk van je thuissituatie recht op loondispensatie hebt.

Een andere belangrijke oorzaak van de complexiteit zijn de loonwaardemetingen. De gedachte achter deze metingen is dat de werkgever alleen zou moeten betalen voor de werkelijke productieve waarde die iemand levert. Om deze productieve waarde te meten zijn verschillende meetsystemen ontwikkeld die fijnmazig de geproduceerde waarde moeten uitrekenen. Voor de berekening van de loonwaarde bestaan vijf gevalideerde methodieken. Over het algemeen vindt deze berekening plaats aan de hand van een lijst met voorbeeldfuncties waarbij per functie staat aangegeven hoe iemand met een volledige loonwaarde zou functioneren. Bij de loonwaardemeting wordt vervolgens gekeken voor hoeveel procent iemand voldoet aan dit plaatje.

Om verschillende redenen is dit systeem ineffectief. In de eerste plaats is de berekening van de loonwaarde altijd een momentopname. Iemand kan bijvoorbeeld door ziekte minder productief worden waarna de subsidie moet worden aangepast maar de loonwaarde kan bijvoorbeeld ook veranderen per seizoen. In één van onze onderzoeken spraken wij bijvoorbeeld een hovenier die merkte dat een van zijn werknemers met een arbeidsbeperking vrijwel geen productieve waarde had bij het schoffelen in het voorjaar (de medewerker zag het verschil tussen onkruid en de opkomende plantjes niet). Bij het bladblazen in het najaar was de werknemer echter meer dan 100 procent productief. Uiteindelijk werd pragmatisch gekozen voor het midden van het verschil: de loonwaarde van de werknemer was 50 procent.¹⁴⁰

Het tweede minpunt aan de loonwaardemeting is dat de berekening ervan vaak niet helder is voor betrokkenen. Berekende loonwaardes – soms tot twee cijfers achter de komma – van gecreëerde banen zijn veelal arbitrair. Dit leidt tot de nodige frustratie bij de mensen om wie het gaat en over de loonwaardemetingen

140 Leni Beukema en Ivo Kuijpers, *Op tijd beginnen. Partnerschappen in het groen* (Utrecht 2011).

zijn dan ook rechtszaken gevoerd. Deze onduidelijkheid over de loonwaardemeting speelt zeker als er specifieke functies worden gecreëerd en er dus geen voorbeeldfunctie is waaraan men kan afmeten hoe productief iemand is. In sommige logistieke bedrijven geldt bijvoorbeeld de norm dat een orderpicker vijftig pakketten per uur afhandelt. Als iemand met een beperking 25 pakketten per uur doet kan de loonwaarde simpel worden vastgesteld op 50 procent. Maar als iemand aangepast, gecreëerd werk doet, werk dat precies passend is gemaakt, is de vraag welke norm je moet hanteren. Er is immers geen vergelijkbare bestaande functie. Het is een schijnconstructie en dan zegt een percentage van 43,25 procent niet zoveel. Een jaar later moet bovendien de loonwaarde opnieuw berekend worden. Hoe bereken je dan een stijging van de loonwaarde tot 43,75 procent? Een laatste nadeel van deze 'precieze' loonwaardemetingen is dat werkgevers aangeven er geen prikkel door te krijgen om in de medewerkers te investeren. Wordt een medewerker productiever dan stijgt namelijk zijn loonwaarde en moet de werkgever meer loon betalen.

De derde reden dat de Participatiewet moeilijk van de grond komt, is de beschikbaarheid van de jobcoach. De Participatiewet voorziet in een jobcoach voor mensen met een arbeidsbeperking tijdens de eerste periode bij een nieuwe werkgever (twee en bij uitzondering drie jaar) zodat de overgang naar het werken bij een werkgever zo soepel mogelijk verloopt. Deze jobcoach is essentieel, zowel voor de werknemers als de werkgevers. Net als bij de looncompensatie werkt ook de toewijzing van de jobcoach verschillend bij het UWV en per gemeente: mensen met een Wajong-uitkering mogen van het UWV zelf een jobcoach zoeken terwijl medewerkers van een SW-bedrijf een jobcoach krijgen vanuit de gemeente.

Een belangrijker probleem echter als het gaat om de jobcoach, is dat zowel gemeenten als het UWV de jobcoachregeling onvoldoende inzetten. Bij gemeenten wordt dit gedeeltelijk veroorzaakt door het feit dat ze geen langetermijnvisie op de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking hebben ontwikkeld. Volgens de Inspectie SZW hebben gemeenten hiervoor ook te weinig expertise en capaciteit in huis.¹⁴¹ Een andere reden dat gemeenten terughoudend zijn met de jobcoaching is financieel ingegeven. Ze vinden het simpelweg te duur. Jobcoaches krijgen daarom maar weinig tijd om jongeren te begeleiden, terwijl goede begeleiding essentieel is, vooral als iemand net ergens is begonnen. Er zijn zelfs gemeenten die nooit jobcoaches inzetten tijdens de proefperiode. Het UWV erkent het nut en de noodzaak van de jobcoach wel en zet deze een stuk ruimhartiger in dan de gemeenten.

¹⁴¹ Inspectie SZW, *Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk* (Den Haag 2018).

Maar anders dan gemeenten is het UWV wel weer erg star in haar beleid dat iemand geen jobcoach krijgt als diegene minder dan 12 uur per week werkt.

De Loonwaardemetingen, verschillende vormen van financiering en de jobcoachregelingen zijn enkele voorbeelden van de gedetailleerdheid en complexiteit van de Participatiewet. Een vierde voorbeeld is de quotumregeling. Meerdere Europese landen kennen een dergelijke regeling als een stok achter de deur zodat werkgevers niet blijven hangen in goede intenties. Naast het eigen beleid dat sommige bedrijven al voeren op het gebied van verantwoord ondernemen, is een mogelijke boete voor veel werkgevers een reden om werk te bieden aan mensen met een beperking. Het voert te ver om in detail in te gaan op de systematiek achter de regeling. Wat wel belangrijk is om te weten, is dat de regeling zich richt op het aantal arbeidsuren dat mensen met een beperking werken bij werkgevers. Dit wordt jaarlijks gemeten middels een vergelijking van het zogeheten doelgroepenregister en de gegevens van de Belastingdienst.

Het is echter omstrede wie er allemaal meetellen voor het quotum. Het blijkt namelijk dat veel mensen met een beperking sinds de invoering van de Participatiewet aan de slag zijn gegaan via zogeheten detachingsconstructies, vaak via een voormalig Sociaal Werkbedrijf of een uitzendbureau. Hoeveel van de gecreëerde banen daadwerkelijk duurzame banen zijn, bijvoorbeeld met een vast contract, is niet goed te achterhalen. Er wordt alleen onderzocht of iemand aan de slag is maar niet onder welke voorwaarden en voor hoe lang. Uit onderzoek blijkt wel dat vaste banen voor deze groep schaars zijn. Het gaat vooral om tijdelijke contracten.¹⁴² Dit werd ook al voorspeld door werkgevers bij de invoering van de participatiewet. Bij een hoorzitting van de Tweede Kamer stelden de vertegenwoordigers van werkgevers dat ze mensen met een beperking wel willen inhuren voor het uitvoeren van werk maar niet in dienst willen nemen. Dit verschijnsel sluit duidelijk aan bij de ontwikkelingen op de bredere arbeidsmarkt waar vaste contracten voorbehouden zijn aan de 'topsporters'. Flexwerk, tijdelijke arbeidscontracten en zwakke arbeidsvoorwaarden zijn de norm geworden voor de rest, zeker waar het werkzaamheden in de facilitaire diensten of laagbetaalde arbeid betreft.

Dat blijkt ook uit de praktijk. Veel mensen uit de doelgroep van de Participatiewet vinden in de praktijk vooral een plek in de uitdijende flexibele schil van arbeidsorganisaties: in de schoonmaak, de catering maar ook in de traditionele sectoren zoals de groenvoorziening. Dit terwijl juist deze groep mensen – de zogenaamde outsiders op de arbeidsmarkt en de werkenden in een preciaire positie – heel veel belang hebben bij stabiliteit en zekerheid. Baanzekerheid lijkt op de huidige

¹⁴² Inspectie SZW, *Aan het werk, voor hoe lang?*; Luuk Mallee, Marjolein Bouterse, Mats Gorter en Joris Timmermans, *Jonggehandicapten Duurzaam aan het Werk* (2018).

arbeidsmarkt echter steeds meer een achterhaald begrip. Werkzekerheid is de nieuwe mantra, waarbij mensen steeds vaker van baan wisselen en van werkenden wordt gevraagd hun transitievaardigheden (zoals aanpassingsvermogen, netwerk-skills en digitale vaardigheden) goed te ontwikkelen. In het eerste hoofdstuk is reeds gewezen op de nieuwe risico's die hierbij komen kijken.

Mensen met een beperking bevinden zich veelal aan de randen van de arbeidsmarkt, daar waar de risico's cumuleren.

Juist voor de groep mensen met een beperking die zelfstandig 'van werk naar werk' moeten, zijn deze risico's extra sterk aanwezig. Zij hebben vaak geen toegang tot een goed netwerk of missen de start- en schakelmogelijkheden op de arbeidsmarkt. Mensen met een beperking bevinden zich veelal aan de randen van de arbeidsmarkt, daar waar de risico's cumuleren. Het ontbreken van werkzekerheid voor deze specifieke groep mensen is een van de nieuwe sociale vraagstukken voor de komende jaren.

Naast de hier uitgebreid toegelichte punten zijn er nog twee effecten van de Participatiewet die niet onbenoemd mogen blijven. Een eerste punt is het verstoringseffect dat de decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid heeft gehad voor de uitvoering. De ontwikkeling naar de samenwerking in de arbeidsmarktregio's en landelijke afspraken met nationaal opererende werkgevers verloopt moeizaam. Per regio zijn er diverse initiatieven maar door een gebrek aan coördinatie is het zowel voor werkgevers, werknemers als voor overheidspartijen zelf lastig om overzicht te krijgen.

Een laatste gevolg van de Participatiewet is het desastreuze effect dat de invoering heeft gehad voor veel mensen die voorheen mogelijk binnen de Wajong zouden vallen. Voor de Participatiewet gelden namelijk strengere toelatingscriteria. Je partner mag bijvoorbeeld niet te veel verdienen en je vermogen mag niet te groot zijn. Door deze voorwaarden is een groot aantal mensen buiten de boot gevallen. Doordat deze mensen vooral afhankelijk zijn van tijdelijke contracten vallen zij na een korte WW-periode in een gat. Zij hebben geen werk, geen recht op een uitkering en krijgen dus nauwelijks ondersteuning bij het vinden van werk. Tegelijkertijd komen de nieuwe sociale risico's die we eerder hebben uitgelicht bij deze groep terecht, een groep mensen die juist bijzonder kwetsbaar is door een gebrek aan een sociaal netwerk, autonomie en ontwikkelingsmogelijkheden. In de praktijk blijken steeds meer van deze kwetsbare werkzoekenden thuis achter de begonia's terecht te komen. De precieze aantallen zijn onbekend omdat ze buiten de statistieken vallen, maar schattingen zijn dat het gaat om tienduizenden mensen.

'Stilzitten is niets voor mij'

De nadelen van de Participatiewet en de grotere kwetsbaarheid van mensen met een arbeidsbeperking zien we terug in ons onderzoek. Tussen de jaren 2016 en 2018 hebben we een longitudinaal kwalitatief onderzoek gedaan naar de ervaringen van 22 mensen met een beperking die aan het werk gingen bij een reguliere werkgever.¹⁴³ We waren op zoek naar werkzame factoren die de kans op een succesvolle duurzame aanstelling vergroten. De kern van het onderzoek bestond uit het meekijken en meewerken met onze onderzoeksgroep. Ook hebben we van veel mensen de leidinggevendenden, begeleiders en soms de ouders gesproken. Deze dataverzameling is na een jaar herhaald, zodat we beter zicht kregen op de dynamiek in het werkzame leven van deze mensen. Dit onderzoek heeft een aantal belangrijke inzichten opgeleverd.

Werk geeft toegang tot sociale contacten, het maakt ontwikkeling mogelijk en werken bij een reguliere werkgever geeft een andere identiteit.

In de eerste plaats blijkt dat werk essentieel is voor de mensen om wie het gaat en dat werk bij een reguliere werkgever een grote toegevoegde waarde voor ze heeft. Werk geeft toegang tot sociale contacten, het maakt ontwikkeling mogelijk en werken bij een reguliere werkgever geeft een andere identiteit. "Ik zeg: Ik werk bij winkel X en niet bij het SW-bedrijf," verwoordde een van de deelnemers het. Het belang van werken ligt voor deelnemers ook in het feit dat ze een steentje bijdragen. Daarbij zoeken de deelnemers soms de randen op van wat fysiek mogelijk is. Drie dagen werken betekent vaak vier dagen rusten. De motivatie is echter groot, ook bij hen die tijdelijke contracten hebben.

Een tweede inzicht is dat alle respondenten ondersteuning nodig bleken te hebben bij het vinden van werk. Dat een werkzoekende soms een steuntje in de rug nodig heeft, is niet verwonderlijk. Wel is het uitzonderlijk dat nagenoeg iedereen van deze specifieke doelgroep die ondersteuning nodig heeft, ook bij wisseling van werk. Veel van de deelnemers hebben tijdelijke aanstellingen of zijn gedetacheerd. Als een contract afloopt is ondersteuning bij het zoeken naar nieuw werk essentieel. Zelfstandig 'van werk naar werk' zijn we niet tegengekomen. Deels heeft dat te maken met het feit dat veel van de deelnemers nog onder de oude SW-regeling

¹⁴³ (Beukema & Kuijpers, 2018). Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met studenten en docenten van de Hanzehogeschool Groningen.

vallen en van daaruit worden bemiddeld naar werk. Dat geeft hen een belangrijke hulpbron om te veranderen: "Ik gaf aan bij mijn begeleider dat ik iets anders wilde." Maar ook de hoogopgeleide Wajongere lukt het niet om op eigen kracht werk te vinden. Soms worden zij geholpen door ouders, vrienden of bekenden, via een speciaal project of door bemiddeling vanuit het UWV. De praktijk van de Participatiewet leert ons dus wat anders dan de origineel beoogde: mensen uit de doelgroep van de banenafpraak hebben op hun zoektocht naar werk ondersteuning nodig, ook als men 'van werk naar werk' gaat.

Een derde conclusie is dat het werk voor de meeste deelnemers aan het onderzoek tijdelijk bleek te zijn: het gaat om een los project, een keer ondersteunen bij een verhuizing, etc. Bij veel bedrijven is deze tijdelijkheid bewust beleid en krijgen medewerkers nooit een contract voor onbepaalde tijd. De deelnemers willen die zekerheid echter juist wel. Voor sommigen is dat ook een reden om niet uit dienst te willen gaan bij het SW-bedrijf. Een aantal respondenten kreeg een tijdelijk contract aangeboden bij het bedrijf waar ze vanuit de SW gedetacheerd waren, maar: "Ik weet hoe het gaat, dan heb ik niets om op terug te vallen". Dat wil zeggen: het SW-bedrijf biedt zekerheid en het alternatief is een groot risico op WW en/of bijstand (afhankelijk van de thuissituatie). Dat alternatief is voor niemand aantrekkelijk. De deelnemers hebben vaak veel verschillende banen en baantjes gehad, maar zij werden in de oude constructie van de WSW dan naar een nieuwe functie begeleid. Zonder die begeleiding vinden ze het risico op het zwarte gat van een uitkering zonder werk te groot. Afhankelijk van de thuissituatie kan het zelfs zo zijn dat ze na hun tijdelijke baan helemaal geen beroep meer kunnen doen op een uitkering en dan ook qua inkomen tussen wal en schip vallen.

Een klein aantal deelnemers aan het onderzoek is er wel in geslaagd een vast contract te krijgen. Het ging daarbij in drie gevallen om hoogopgeleide mensen die met hun beperking in het autistisch spectrum prima konden functioneren op financiële of ICT-afdelingen. In een geval kreeg een gewaardeerde vakkenvuller bij een supermarkt een vast contract aangeboden. Deze uitkomst sluit aan bij ander meer kwantitatief bewijs dat deze groep vooral is aangewezen op tijdelijke contracten.

Doorslaggevend is echter hoe mensen om kunnen gaan met hun beperking

Het vierde inzicht uit ons onderzoek is nauw verbonden aan het bovenstaande. Waar continuïteit in de arbeidsrelatie ontbreekt, bleek continuïteit in de begeleiding voor onze onderzoeksgroep een noodzakelijke voorwaarde, zowel om duurzaam aan het werk te blijven als om te wisselen van werk op een manier die

bij hen past. Mensen hebben een plek nodig om op terug te kunnen vallen maar ook om scholing en andere ontwikkelingsmogelijkheden te kunnen realiseren. Die begeleiding is bovendien essentieel om mensen te ondersteunen bij het omgaan met hun beperking, daarover te kunnen communiceren met anderen en ook hun werk nog goed te kunnen doen. Op de *skills* van de betrokken mensen met een beperking wordt een groot beroep gedaan. In een onderzoek van Regioplan werden 'openheid, getoonde inzet, uitstraling' als belangrijke *skills* genoemd.¹⁴⁴ Die zijn we ook in ons onderzoek tegengekomen, aangevuld met sociaal, betrouwbaar en goed kunnen samenwerken. Doorslaggevend is echter hoe mensen om kunnen gaan met hun beperking: deze erkennen, een plaats kunnen geven, weten wat je wel en niet kunt, hierover kunnen praten en aan kunnen geven wanneer er grenzen zijn bereikt. Dit reflexief vermogen is voor elke werkende moeilijk. Toch waren we bij de mensen die wij volgden vaak onder de indruk van de manier waarop zij dit ontwikkeld hadden. Steun van begeleiding is daarbij cruciaal, ook wanneer het een keertje minder goed lukt.

Mensen zijn graag van waarde voor het bedrijf waar ze werken.

Sociale steun ligt niet alleen op de werkplek, maar ook thuis. Rust in de thuis-situatie is van grote invloed. Alle mensen die we spraken, gaven aan veel steun (gehad) te hebben van een persoon dichtbij hen. De deelnemers aan ons onderzoek die tussen de twintig en vijfenvieftig jaar zijn, zijn bezig met verhuizen, een eigen leven opbouwen, een nieuwe baan aan zoeken, om maar enkele ingrijpende en tijdrovende zaken te noemen. Dit soort *life events* leggen extra druk op ieders leven, of je nu wel of geen beperking hebt. Omgang met *life events* kost bij deze groep echter veel meer energie en overheerst daardoor soms de aandacht voor het werk. Met name in de tweede ronde gesprekken vertelden mensen dat ze bezig waren met zaken als het opbouwen van een eigen sociaal leven, het voorbereiden van een huwelijk en het zoeken naar een relatie. Dit vraagt ook afstemming in de begeleiding thuis en op het werk. Speciale aandacht is bovendien nodig als belangrijke mensen, zoals ouders, door ziekte of overlijden wegvallen. Zeker als het thuisfront altijd zeer steunend is geweest.

Ons onderzoek leverde ook een aantal lessen op voor werkgevers: mensen zijn graag van waarde voor het bedrijf waar ze werken. Ze willen iets toevoegen. Dat

¹⁴⁴ Mallee et. al, *Jonggehandicapten Duurzaam aan het Werk*, p. 15.

betekent dat het werk dat ze doen er ook toe moet doen en dat dat ook erkend wordt. Tegelijkertijd is het voor veel mensen die we gesproken hebben belangrijk dat zij regelruimte hebben in hun inzet. Soms kan iemand voor 100 procent werken, soms zit het even niet mee en kan er minder gedaan worden. Het is in die gevallen belangrijk om een takenpakket te hebben waar de deadlines niet keihard zijn. Voor mensen die soms moeite hebben met te veel prikkels kan het werken in een kantoorruimte zeer stressvol zijn. Ook hier is regelruimte belangrijk, bijvoorbeeld met de mogelijkheid om je terug te trekken in een stilte-ruimte in de buurt of toch (tijdelijk) een eigen werkruimte te hebben.

Voor iedereen geldt dat ontwikkeling in het werk kan verschillen: soms is een extra taak erbij een volgende stap, voor anderen een opleiding of een kleine cursus. Ook hier vertelden veel mensen dat zij behoefte hebben aan doorgroeien, hoe dat er ook uit moog zien. Vooral in de tweede ronde gesprekken werd duidelijker wat het betekent als een beperking chronisch is. De gesprekspartners zijn vaak trots op wat ze blijken te kunnen, maar lopen dan toch soms weer tegen hun grenzen aan. Van collega's wordt gevraagd te accepteren dat sommige zaken niet aangeleerd kunnen worden, dat sommige fouten steeds weer gemaakt worden. De beperking gaat niet over, wat overigens niet betekent dat andere dingen niet geleerd zouden kunnen worden

Een terugkeer naar de oude sociale werkvoorziening is daarom voor de meeste mensen geen aantrekkelijk vooruitzicht.

Tot slot

Na ruim vijf jaar Participatiewet blijkt dat duurzaam werk bij reguliere werkgevers slechts voor een kleine groep is weggelegd. De meeste mensen met een beperking zijn aan de slag via detacheringen, uitzend- en andere flexconstructies. De duurzame arbeidsparticipatie is niet toegenomen. In 2018 constateerde het SCP zelfs dat zowel de baankansen als de duurzaamheid van de gevonden banen waren afgenomen voor de WSW-groep, van 50 procent voorafgaand aan de Participatiewet naar 30 procent na de invoering. Ook de duurzaamheid van het werk daalde met 14 procent. Het gevolg is dat de uitkeringsafhankelijkheid van deze mensen

juist is toegenomen.¹⁴⁵ Dat blijkt ook uit ons kwalitatieve onderzoek: slechts een enkeling weet een vast dienstverband te verwerven.

Dit is een belangrijke constatering. Juist deze doelgroep kan slecht omgaan met wisselingen in hun werk. Toch geven veel mensen met een beperking duidelijk aan graag bij een reguliere werkgever te werken. Een terugkeer naar de oude sociale werkvoorziening is daarom voor de meeste mensen geen aantrekkelijk vooruitzicht. Het gaat er nu om het streven naar een inclusieve samenleving en dus naar een duurzame plaats bij reguliere bedrijven, daadwerkelijk vorm te geven. Dit vraagt wel om een ander beleid. Een beleid waarbij een balans wordt gevonden tussen enerzijds het bieden van bescherming, zekerheid en continuïteit en anderzijds het stimuleren van verdere ontwikkeling en grotere participatie. De verantwoordelijkheid hiervoor kan niet zomaar worden afgeschoven op de mensen zelf of op de werkgevers.

Dit is wel wat er nu gebeurt met de Participatiewet. Er werd aangenomen dat werknemers zich wel zouden redden als bedrijven maar hun verantwoordelijkheid zouden pakken. In de praktijk blijkt dat individuele bedrijven helemaal niet in staat zijn om de positie van de overheid over te nemen. De band tussen individuele bedrijven en burgers is niet noemenswaardig versterkt en uiteindelijk kloppen mensen gewoon nog bij de overheid aan als hun contract wordt beëindigd. Om een daadwerkelijk inclusieve arbeidsmarkt te creëren is het daarom essentieel dat de overheid haar rol weer oppakt en zorgt voor continuïteit en begeleiding.

Momenteel is onze sociale zekerheid nog grotendeels gestoeld op het recht op inkomen en niet op een recht op werk. Volgens ons zou dit moeten veranderen. Recht op werk zou een uitgangspunt van de sociale zekerheid moeten zijn, met de overheid als *last resort*, de partij die de toegang tot werk garandeert. Sociale zekerheid moet een instrument worden dat mensen inkomensbescherming biedt maar vooral ook toekomstperspectief, dat niet alleen gericht is op verzekeren en verzorgen, maar ook op verheffen en verbinden. Voor mensen met een (arbeids-) beperking zijn we daarmee terug naar het oorspronkelijke emancipatiestreven uit de jaren '20 van de vorige eeuw: arbeid als een instrument tot zelfontplooiing en zelfontwikkeling, niet als doel op zich. Sociale zekerheid als emancipator betekent ook dat mensen in staat moeten worden gesteld om zelf de regie te nemen. Dit vereist niet alleen een blijvende beschikbaarheid van ondersteuning maar ook een recht om invloed uit te oefenen op de vorm van deze ondersteuning.

¹⁴⁵ Van degenen die sinds de invoering van de participatiewet in beide navolgende jaren een baan hadden, ontving 63 procent een uitkering naast het werk. Dit is iets meer dan in de oude situatie (58 procent à 60 procent).

Dit alles betekent niet dat het bedrijfsleven voortaan buitenspel staat. Recht op werk kan de overheid alleen realiseren in partnerschap met het bedrijfsleven. Er zijn verschillende positieve voorbeelden waarin gemeente(n), werkgevers en beroepsopleidingen de handen ineen hebben geslagen. Bedrijven mogen niet worden vrijgepleit van hun verantwoordelijkheid. Integendeel, ook zij hebben hun steentje bij te dragen. Het huidige gesprek over maatschappelijk verantwoord ondernemen onderstreept dat. Werkgevers kunnen het echter niet alleen. Voor veel van hen is de stap naar een inclusieve arbeidsorganisatie nieuw. Zij zouden daarin ondersteuning aangeboden moeten krijgen, waarbij het dan niet gaat om het invoeren van nieuwe regelingen, maar om het mogelijk maken van transformatieprocessen in de richting van een inclusieve cultuur.

In reactie op *Werken naar vermogen* hebben wij al eens een pleidooi gehouden voor *Werkgeven naar vermogen*.¹⁴⁶ De kern van dit pleidooi staat nog steeds. Volgens ons zou de overheid meer kunnen experimenteren met manieren om werknemers met een arbeidsbeperking zowel werkzekerheid als mobiliteit te bieden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen via sociale ontwikkelbedrijven. Deze hebben werknemers in dienst maar fungeren als leer-werkbedrijven, gericht op ontwikkeling en begeleiding en die ergens tussen reguliere bedrijven en de beschutte werkplaatsen staan. Vanuit de zekerheid die deze sociale ontwikkelbedrijven bieden kunnen werknemers vervolgens worden ingezet op externe projecten of bij andere werkgevers. De sociale ontwikkelbedrijven kunnen bijvoorbeeld fungeren als arbeidspool-achtige organisaties, maar zij organiseren het werk niet zelf. We bepleitten tenslotte geen herstel of terugkeer naar de oude SW-bedrijven. Het is juist de taak van sociaal ontwikkelbedrijven om hun werknemers deel te laten nemen op de reguliere arbeidsmarkt. De kerntaak van deze bedrijven is begeleiding en ontwikkeling.

Er valt veel te zeggen voor het opzetten van pilots met sociaal ontwikkelbedrijven. Met de precieze vormgeving kan worden geëxperimenteerd. Het kan gaan om leer-werkbedrijven nieuwe stijl, sociale ondernemingen, social impact bonds etc. Deze pilots kunnen bij voorkeur opgezet en verder ontwikkeld worden op regionaal niveau. Dat impliceert versterking van de arbeidsmarktregio's, waarin het lokale/regionale accent aan belang wint en de autonomie in de uitvoering van de bestaande organisaties (UWV en gemeenten) wordt opengebrouwen.

Ook in het instrumentarium van de Participatiewet is verbetering mogelijk. Sommige instrumenten zijn nodeloos ingewikkeld en niet effectief. Als eerste is het belangrijk dat gemeenten en het UWV kiezen voor één compensatieregeling:

¹⁴⁶ Leni Beukema en Ivo Kuijpers, 'Werkgeven naar Vermogen', in: Leni Beukema, Ivo Kuijpers en Kick van de Pol (red.), *Nieuwe verbintenissen. Contouren van een ander meerstromenland* (2014) 97-107.

loondispensatie of loonkostensubsidie. Hoewel de meeste werkgevers aangeven geen duidelijke voorkeur te hebben voor een van beide regelingen, is het voor hen belangrijk dat er duidelijkheid is. Voor werknemers geldt daarentegen dat loonkostensubsidie duidelijke voordelen heeft.¹⁴⁷ In de eerste plaats hoeven werknemers bij loonkostensubsidie veel minder te regelen, wat voor veel mensen met een arbeidsbeperking erg belangrijk is. Daarnaast voelen werknemers met loonkostensubsidie zich veel meer gewaardeerd doordat zij hetzelfde worden behandeld als hun collega's. Ze krijgen gewoon een volledig loon en bouwen gelijke rechten op qua werkloosheidsuitkering en pensioen. Een groot deel van de geplaatste oud-WSW'ers weet zelfs niet dat hun werkgever loonkostensubsidie ontvangt.¹⁴⁸ Een laatste voordeel van loonkostensubsidie is dat mensen die hiermee aan het werk gaan gemiddeld langer in dienst blijven bij hun werkgever. Het lijkt er dus op dat loonkostensubsidie ook nog effectiever is dan loondispensatie.¹⁴⁹ Volgens ons ligt het dus voor de hand dat loondispensatie wordt geschrapt en de overheid volledig overstapt op loonkostensubsidie.

De essentie is in ieder geval dat onnodige administratieve rompslomp en schijnprecisie uit de uitvoering van de Participatiewet worden gehaald, waardoor het voor zowel werkgevers als werknemers veel makkelijker wordt om in te stappen.

Naast de keuze voor een eenduidige compensatieregeling moet de complexiteit van de loonwaardemetingen worden aangepakt. De uitvoering is vaak kostbaar, en heeft een grote bureaucratie gecreëerd die in geen verhouding staat tot de schijnprecisie die ermee wordt bereikt. Volgens ons zou het effectiever zijn als mensen standaard een loonkostensubsidie van 50 procent krijgen toegekend, nadat is vastgesteld dat zij een arbeidsbeperking hebben. Eventueel kan deze op termijn worden afgebouwd, zoals in sommige landen al gebeurt. De essentie is in ieder geval dat onnodige administratieve rompslomp en schijnprecisie uit de uitvoering

¹⁴⁷ Maartje Gielen et al., *Loonkostensubsidie en loondispensatie. De werking en effectiviteit van beide instrumenten* (Den Haag 2018).

¹⁴⁸ Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Klantonderzoek monitor Participatiewet* (Den Haag 2017) 12.

¹⁴⁹ Gielen et al., *Loonkostensubsidie en loondispensatie*.

van de Participatiewet worden gehaald, waardoor het voor zowel werkgevers als werknemers veel makkelijker wordt om in te stappen.

Ook waar het gaat om de beschikbare begeleiding moet de overheid grote stappen zetten. Goede interne begeleiding binnen bedrijven, door buddy's of leidinggevenden, is van doorslaggevend belang. Net zo belangrijk is echter de aanwezigheid van een door de overheid gegarandeerde jobcoach, die soms intensiever en soms meer op de achtergrond de continuïteit bewaakt. Deze jobcoaches zouden niet aan de werkplek gebonden moeten zijn, maar gedurende de hele loopbaan van de medewerker beschikbaar moeten zijn. Bovendien zouden zij hun ondersteuning niet moeten beperken tot de werksituatie, maar ook de verbinding moeten kunnen leggen tussen het werkende leven en de thuissituatie van mensen. De jobcoach verzekert daarmee de continuïteit in de begeleiding die nu zo sterk wordt gemist.

Belangrijk is wel dat de keuze voor eigen regie alleen door mensen zelf kan worden gemaakt.

Als het uitgangspunt van een nieuwe opzet van de Participatiewet het recht op werk is, met de overheid als *last resort*, dan is toegang tot begeleiding en coaching essentieel. Willen we daadwerkelijk een sociale zekerheid die emancipeert, dan is het daarnaast van belang dat mensen in staat worden gesteld om, meer dan nu het geval is, regie te nemen over hun eigen proces. Regie in de vorm van meer inspraak over het werk, in de keuze en inzet van de jobcoach en in het gebruik van het recht op onafhankelijke cliëntondersteuning. Een aantrekkelijke optie zou wat ons betreft zijn dat mensen aanspraak kunnen maken op een individueel participatiebudget, waarmee de betrokkene zelf coaching kunnen inkopen maar ook bijvoorbeeld aanvullende scholing en/of opleidingen. Een budget waarover mensen zelf beschikken waardoor ze niet, zoals nu vaak gebeurt, worden gedwongen bij bepaalde commerciële partijen begeleiding te regelen. Belangrijk is wel dat de keuze voor eigen regie alleen door mensen zelf kan worden gemaakt. Hebben mensen hier geen behoefte aan en willen ze gewoon hulp bij zaken die zijzelf niet overzien, dan moeten we dit aanbieden. Sociale zekerheid is meer dan financiële zekerheid, het is ook een investering in de participatie van burgers. Kernfunctie van het stelsel is het ondersteunen en bevorderen van duurzame participatie. Daar past individueel participatiebudget bij dat degene die daar een beroep op moet doen in staat stelt zelf begeleiding, scholing, werk te organiseren.

5

Onbenut potentieel: nuggers op de arbeidsmarkt

Auteur: Carlijn van der Veen

Honderdduizenden Nederlanders hebben momenteel geen werk en ontvangen ook geen uitkering. Hiermee zijn zij 'nuggers': niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Het zijn jongeren die de bijstandsgerechtigde leeftijd nog niet hebben behaald of het zijn mensen die vanwege het inkomen van hun partner geen uitkeringsrechten hebben. Een groot deel van deze mensen wil wel werken. Zij hebben alleen geen recht op ondersteuning of weten niet hoe zij deze ondersteuning kunnen vinden. Hier moet verandering in komen. Het feit dat je geen uitkering ontvangt, hoort niet te betekenen dat je wordt uitgesloten van ondersteuning. Ook niet-uitkeringsgerechtigden verdienen een eerlijk en effectief beleid dat aansluit bij hun motivatie.

Sasha is een jongere van eenentwintig. Je hoeft haar niet te vertellen hoe ze iets moet doen, ze heeft altijd alles zelf geregeld. Ze moest wel na de scheiding van haar ouders. Mede daarom liep ze vast op school. Ze begon ooit op de havo maar stapte over naar vmbo-kader. Ze verveelde zich op school en hing veel op straat. Gelukkig haalde Sasha haar diploma, de ticket naar een vervolgopleiding. De mbo-opleiding tot verzorgende leek haar leuk en ze had zin om weer te gaan leren. Het ritme, het huiswerk en het 'moeten' bevielen haar echter niet. Ze stopte met de opleiding. Van haar vader moet ze kost en inwoning betalen maar hier heeft ze het geld niet voor. Ze zou wel een baan willen in de ouderenzorg maar ze ziet het niet zitten om terug naar school te gaan. Ze heeft geen idee hoe ze nu verder moet. Ondertussen woont ze bij haar vader, die hard werkt om voor hen beide de rekeningen te betalen.

Er zijn veel verhalen zoals die van Sasha. Deze jongeren volgen geen opleiding, hebben geen baan en ontvangen geen uitkering. Daarmee zijn zij een 'nugger': een niet-uitkeringsgerechtigde die niet of nauwelijks werkt, geen voltijd onderwijs volgt en geen uitkering ontvangt. De schattingen over het aantal nuggers in Nederland lopen uiteen van een half tot ruim een miljoen.¹⁵⁰ Het ontbreken van een precies aantal is onderdeel van het probleem: nuggers zijn niet geregistreerd. Doordat ze geen onderwijs volgen, niet werken en geen uitkering ontvangen vallen ze buiten het beeld van de gemeente en zijn ze dus niet te tellen. Het is ook niet duidelijk hoeveel nuggers er willen werken. Volgens de monitor van het CBS ligt dit aantal op 159.000. Daarnaast zijn er onder de 145.000 mensen die aangeven nu voor het gezin of de huishouding te zorgen, waarschijnlijk veel mensen die willen werken.¹⁵¹

De grote, onbekende groep nuggers bestaat dus onder andere uit mensen die gestopt zijn met werken om de zorg voor het gezin op zich te nemen, (kwetsbare) jongeren die niet de stap van onderwijs naar werk hebben gemaakt en tenslotte jongeren met een arbeidsbeperking die geen uitkering ontvangen, maar die via de Participatiewet wel recht hebben op begeleiding. Vanwege lange wachttijden en niet-passende begeleiding zien ze hier echter vaak van af. Naast deze grote, herkenbare groepen zijn er nog tal van individuele gevallen met ieder een eigen verhaal en eigen problemen. In dit hoofdstuk richten we ons op twee grote, herkenbare groepen. Enerzijds de mensen die na de zorgtaken voor een gezin (weer) willen starten op de arbeidsmarkt: zogenaamde (her-)jintreders. Anderzijds richten

¹⁵⁰ Marjan de Gruijter en Jessica van den Toorn, *Luxepositie of buitenspel? Vrouwen zonder werk en uitkering* (Utrecht 2013) 6.

¹⁵¹ Evelien Ebenau, Julien Cook en Daniëlle Otten, *Arbeidsparticipatie en de afstand tot de arbeidsmarkt in Nederland, 2017* (CBS 2019) tabel 9.

we ons op jongeren die moeite hebben om een start te maken op de arbeidsmarkt, hetzij met of zonder diploma.

Er is veel zelfvertrouwen en doorzettingsvermogen nodig om werk op niveau te vinden dat ook nog te combineren is met de zorg voor het gezin.

Herintreders

De herintreders vormen de grootste groep nuggers. Vaak zijn ze 55 jaar of ouder en zijn ze vrouw. Ze hebben vaak al werkervaring en zouden het liefst weer instromen op hun vroegere niveau. Tegelijkertijd willen ze die baan wel combineren met de zorg voor hun kinderen en stellen ze relatief hoge eisen aan werktijden en flexibiliteit. Veel werkgevers knappen af op deze eisen. Daar komt ook nog bij dat herintreders ook zonder deze eisen vaak niet de favoriete kandidaat zijn omdat hun diploma's verouderd zijn en ze een gat in hun CV hebben. Voor werkgevers zijn er dus diverse redenen om ze niet aan te nemen.

Er is veel zelfvertrouwen en doorzettingsvermogen nodig om werk op niveau te vinden dat ook nog te combineren is met de zorg voor het gezin. Toch is de arbeidsparticipatie van deze doelgroep ontzettend belangrijk. Zoals gezegd is het grootste gedeelte van deze doelgroep vrouw. Door te werken worden zij financieel zelfstandig en zijn ze minder kwetsbaar bij een mogelijke scheiding of financiële tegenslag. Daarnaast geeft werken hen zelfvertrouwen, gezondheid, geluk en meer welzijn. Hoeveel mensen zouden willen herintreden, is onduidelijk. Niet iedereen die geen werk heeft, wil immers werken en niet iedereen die wil werken heeft zich ingeschreven als werkzoekende. De groep is daardoor onzichtbaar en krijgt weinig aandacht. Zonde, want de terugkeer van deze mensen is een waardevolle toevoeging voor de maatschappij, vooral omdat veel van hen voorheen in de zorg of in het onderwijs werkten. De meesten zijn geschoold, hebben werkervaring en bezitten dus een groot onbenut arbeidspotentieel.¹⁵²

Een groot deel van deze mensen zouden er veel aan hebben als iemand met zicht op de arbeidsmarkt met ze meedenkt. Via jobcoachgesprekken, CV-checks, korte cursussen en sollicitatietrainingen zouden veel van hen weer snel aan de slag kunnen. Deze hulpverlening zou ook beschikbaar moeten zijn. Er is namelijk wettelijk vastgelegd dat nuggers recht hebben op dezelfde hulp als bijstandsgerechtigden. Gemeenten stellen echter aan nuggers ook vaak dezelfde

¹⁵² De Gruijter en van den Toorn, *Luxepositie of buitenspel?*

inkomens- en vermogenseisen als aan bijstandsgerechtigden.¹⁵³ Voor veel herintreders voelt dit oneerlijk. Zij hebben namelijk vaak een werkende partner of bezitten een woonruimte waardoor de toegang tot gemeentelijke dienstverlening wordt geblokkeerd. Een andere drempel is de slechte vindbaarheid van gemeentelijke hulpverlening. Waar hulp aan bijstandsgerechtigden eenvoudig online is te vinden, is de dienstverlening aan nuggers vaak weggestopt of simpelweg onvindbaar. Er zijn zo allerlei drempels opgeworpen waardoor herintreders niet de hulp krijgen die ze nodig hebben. Wel kunnen ze, net als iedereen tussen de 30 en 55, gebruik maken van het levenlanglerenkrediet waarmee ze van Dienst Uitvoering en Onderwijs (DUO) geld kunnen lenen voor les- of collegegeld. Het krediet is in te zetten voor iedere wettelijk erkende opleiding, dus ook onderwijs op afstand of korte cursussen.¹⁵⁴ Daarnaast zullen ze binnenkort ook toegang krijgen tot de persoonlijke ontwikkelbudgetten die het kabinet beschikbaar wil stellen.¹⁵⁵

Gemeenten zijn terughoudend met hulp aan nuggers. Ze promoten de hulp niet en stellen aanvullende (inkomens)eisen. Een belangrijke reden is dat het helpen van nuggers geld kost, terwijl het helpen van uitkeringsgerechtigden de gemeente de kosten van de uitkering bespaart. Omdat gemeenten geen directe financiële prikkel hebben nuggers te helpen, wordt dit niet gepromoot en worden de mogelijkheden dus niet opgepikt door hulpbehoevenden. Veel herintredende vrouwen weten niet dat de hulp er is en weten niet dat zij er recht op hebben. Anderzijds willen weinig nuggers die wel weten dat ze recht hebben op hulp van de gemeente er ook gebruik van maken. Deze hulp zou in hun ogen alleen voor 'kansloze' mensen zijn of voor allochtonen. Ook denken veel vrouwen dat de banen van het UWV en de gemeente niet flexibel genoeg zijn om te combineren met gezin, of leuk genoeg zijn om de tijd op te geven die zij aan het gezin besteden. De gedachte is dat een leuke baan op je pad moet komen. En hoe langer die leuke baan op zich laat wachten, hoe langer de eisenlijst wordt. Het is dus zaak om mogelijke (her-)intreders zo snel mogelijk te matchen met een passende baan, ook als kostenbesparing. Nuggers mogen in de nug-situatie dan wel 'niets kosten', maar mocht hun situatie veranderen dan is er alsnog een grote kans dat ze bijstandsgerechtigd worden.

153 Ibidem.

154 Dienst Uitvoering en Onderwijs, 'Levenlanglerenkrediet', geraadpleegd 3 mei 2019. (<https://duo.nl/particulier/levenlanglerenkrediet.jsp>).

155 Handelingen Tweede Kamer, 2018-2019, Kamerbrief voortgang individuele leerbudgetten en enkele onderwerpen rond flexibilisering aanbod, 3 juni 2019.

Jongeren

In tegenstelling tot herintreders voor wie werk vooral flexibel en leuk moet zijn, zijn de ongeveer 66.000 jonge nuggers vooral op zoek naar betaald werk.¹⁵⁶ De helft van hen heeft geen arbeidsbeperking en is startklaar om aan het werk te gaan. Dit maakt hun uitgangspositie echter niet makkelijker dan die van de herintreders. Veel jongeren, jaarlijks zo'n 25.000, verlaten het onderwijs zonder startkwalificatie (mbo-2-, havo- of vwo-diploma), door een verkeerde schoolkeuze, gezins- of gedragsproblemen of een verkeerd ingeschat niveau. Zonder deze startkwalificatie komen jongeren niet of nauwelijks aan het werk. Tegelijkertijd hebben ze hun school met een reden verlaten en willen ze dus ook niet terug. Een impasse die lastig te doorbreken is. Schooluitval komt voor op alle niveaus en in alle sociaaleconomische milieus maar het zwaartepunt van vroegtijdig schoolverlaters ligt in het vmbo en het mbo. Vooral in het tweede jaar van de mbo-opleiding verlaten relatief veel jongeren het onderwijs zonder diploma. Een diploma is later van essentiële waarde om te starten op de arbeidsmarkt.¹⁵⁷

Sinds 2014 wordt daarom actief beleid gevoerd voor schoolverlaters. Dit beleid heeft twee doelen: jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen, worden naar werk geleid en jongeren die hier wel toe in staat zijn, krijgen meer individuele ondersteuning zodat het daadwerkelijk lukt. Op deze manier wordt voorkomen dat het einde van de studie een breekpunt wordt, waarbij een jongere de overgang naar een baan mist en uit beeld verdwijnt als nigger. Tot hun drieëntwintigste worden jongeren zonder diploma gesignaleerd door de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC). Dit is een regionaal samenwerkingsverband van gemeenten, vo-scholen en mbo-scholen. Tot hun achttiende dwingt de RMC de jongeren om een startkwalificatie te halen. Via praktijkgerichte opleidingen, zoals de Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) of de Beroeps Opleidende Leerweg (BOL), wordt geprobeerd hen te motiveren. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan eventuele onderliggende problemen. Na hun achttiende kunnen jongeren niet meer worden gedwongen terug naar school te gaan. Wel worden ze tot hun drieëntwintigste actief benaderd en gemotiveerd om een opleiding af te maken. Deze terugkeer is niet makkelijk. Het verleden van jongeren speelt hen vaak parten, net als hun hogere leeftijd.

In 2018 verscheen een zeer positieve evaluatie van de aanpak van de RMC. Er is een daling van het aantal vroegtijdig schoolverlaters, er is meer regionale

¹⁵⁶ IZI Solutions, *Zichtbaar maar niet in beeld* (2016) 9.

¹⁵⁷ Trudi Nederland, Betty Noordhuizen en Meintje van Dijk, *Jongeren buiten beeld*. *Achter de cijfers* (Utrecht 2016) 1-5; Alejandro Perez en Hendrika Lautenbach, *Neets: jongeren die geen opleiding volgen en niet werken* (2018) 3-6.

samenwerking en er is meer unieke, individuele aandacht voor jongeren in een kwetsbare positie.¹⁵⁸ Hoewel de organisatie last heeft van een hoge werkdruk en een gebrek aan financiën, vergroot de aanpak de onderwijs- en arbeidsparticipatie van jongeren.¹⁵⁹ Er zijn echter ook verbeterpunten. Zo wordt gepleit voor een verbreding van de doelgroep. Problemen zijn immers niet opeens opgelost op je driewintigste verjaardag. De groep jongeren boven de 23 zonder startkwalificatie valt nu tussen wal en schip. Zij worden niet meer actief benaderd door de RMC of de gemeente maar moeten zelf die stap zetten. Ook werkloze jongeren die niet onder de RMC vallen omdat ze wel een startkwalificatie hebben, moeten zelf de stap naar de gemeente zetten. Zij hebben echter dezelfde problemen als jongeren zonder startkwalificatie en zoeken deze hulp dus vaak niet. Een laag opleidingsniveau, een instabiele thuissituatie, een verleden met gedragsproblemen en criminele activiteiten, een gebrek aan zelfstandigheid, discriminatie, slechte schriftelijke en digitale vaardigheden: allemaal omstandigheden die het vinden van werk of hulp niet makkelijker maken. Daarom pleiten de RMC's voor een minder strikte definitie van de doelgroep. Alle kwetsbare jongeren, ongeacht leeftijd of startkwalificatie, zouden moeten kunnen aankloppen bij de RMC's.

Een groot probleem is dat de zelfredzaamheid van deze jongeren keer op keer wordt overschat.

Veel jongeren zien hulpinstanties als de gemeente of het UWV als laatste optie. Deze instanties hebben een slecht imago vanwege hun vermeende trage, onpersoonlijke, onduidelijke werkwijze. Toch hebben jongeren deze hulp hard nodig. Het niet kunnen vinden van werk op jonge leeftijd zal hen anders de rest van hun leven achtervolgen. Het gebrek aan scholing, werkervaring en professionele vaardigheden – zoals op tijd komen – neemt toe zolang een baan uitblijft. Daarom is het belangrijk dat deze jongeren zo snel mogelijk aan het werk gaan. De gemeente kan daar een cruciale rol in spelen, mits zij de jongeren weet te bereiken. Lukt dit niet, dan stromen veel jongeren vanaf hun zeventwintigste zonder drempels de bijstand in. Daarvoor kunnen ze slechts een bijstandsuitkering aanvragen als zij vier weken lang aantoonbaar alles hebben gedaan hebben om werk te vinden. Dit

¹⁵⁸ Mandy van der Gaag, et al., *Voortgangsonderzoek: aanpak van voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie (eindrapport)* (Groningen 2018).

¹⁵⁹ Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kamerbrief aanpak jeugdwerkloosheid* (2017); IZI Solutions, *Zichtbaar maar niet in beeld*, 21-32.

vormt voor veel jongeren een obstakel. Het gevolg is dat ze thuis komen te zitten, zonder werk, school of inkomen.¹⁶⁰

Een groot probleem is dat de zelfredzaamheid van deze jongeren keer op keer wordt overschat. Vooral jongeren uit het speciaal onderwijs, maar ook leerlingen op mbo-2-niveau zijn minder zelfstandig dan instanties vaak van hen verwachten. Zij overzien hun kansen en beperkingen vaak slecht en hebben iemand nodig die hen wijst op de mogelijkheden. Ze hebben iemand nodig die hen helpt om hun plek op de arbeidsmarkt te vinden. De overheid moet daarom een actieve rol innemen en zelf naar de jongeren toe komen.

Uitgangspunten voor een effectief beleid

Alle mensen zonder werk zijn gebaat bij een eerlijk en open beleid. Eerlijk, in de zin dat alle werkzoekenden de hulp krijgen die ze nodig hebben. Open, door duidelijk te zijn over de beschikbare faciliteiten. Iedereen heeft recht op begeleiding naar werk, dus ook herintreders en jongeren in een kwetsbare positie. Omdat deze mensen geen recht hebben op een uitkering worden ze op dit moment oneerlijk behandeld en blijft de toegang tot ondersteuning gesloten. Waar gemeenten voor de crisis nog vaak wervingsacties organiseerden om nuggers te bereiken, zijn deze acties sinds de bezuinigingen door de crisis grotendeels gestaakt. Slechts zo'n 10 procent van de gemeenten zoekt nog actief naar nuggers. De andere 90 procent stelt zich passief op.¹⁶¹

Vooraf herintreders worden ongelijk behandeld. Gemeenten stellen inkomens- of vermogenseisen, bieden slechts beperkte hulp of laten de herintreder zelf de kosten voor de ondersteuning betalen. Daarnaast is bij veel gemeenten moeilijk te vinden welke hulp ze aanbieden voor nuggers terwijl voor bijstandsgerechtigden de hulp gemakkelijk online te vinden is. Dit is niet alleen oneerlijk, het is ook onverstandig. Herintreders vertegenwoordigen een enorm arbeidspotentieel, juist voor sectoren die kampen met grote tekorten, zoals de zorg en het onderwijs. Deze onduidelijkheid en ongelijke behandeling werken demotiverend voor iemand die weer aan de slag wil. Het kan niet zo zijn dat herintreders moeten wachten tot ze bijstandsgerechtigd zijn voordat ze hulp krijgen. Hun initiatief zou juist aangemoedigd moeten worden.

Ieder mens is anders, iedere werkzoekende is anders. De veertigjarige werkweek waar de een baat bij heeft, is voor de ander een grote drempel. Zowel jonge als oudere werkzoekenden hebben vaak persoonlijke hulp nodig om samen te

¹⁶⁰ IZI Solutions, *Zichtbaar maar niet in beeld*.

¹⁶¹ Boukje Cuelenaere et al., *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage tweede meting* (Tilburg 2017) 52.

kijken waar hun kansen op de arbeidsmarkt liggen. Vaak blijkt de oplossing niet te liggen bij het zo snel mogelijk vinden van werk. Soms is het beter om even niet te werken en aandacht te geven aan persoonlijke problemen of scholing om daarna een baan te vinden en te behouden. Zo kan een herintreder door de gemeente bijna direct aan een baan geholpen worden. Is deze baan echter fulltime, onder het niveau of niet te combineren met zorg voor het gezin, dan zal de herintreder snel afhaken en het vertrouwen in de gemeentelijke hulp verliezen. Uiteindelijk leidt het nemen van tijd voor (bij)scholing zo tot een duurzamere arbeidsparticipatie.

Ook voor jongeren die kampen met problemen werkt het niet altijd om snel aan de slag te gaan. Gebrek aan werknemersvaardigheden, zoals op tijd komen en gedisciplineerd werken, kan leiden tot een snel ontslag met toenemende onzekerheid en wantrouwen van de jongere tot gevolg. Daarom werkt het soms beter jongeren eerst goed voor te bereiden zodat hun eerste baan een succesverhaal wordt in plaats van nog een teleurstelling. Persoonlijke aandacht, een individueel toegesneden programma met langetermijnvisie: zo kunnen jongeren in kwetsbare positie geholpen worden om duurzaam te participeren op de arbeidsmarkt.

Individuele hulp kost tijd. Tijd die er niet altijd is door de hoge caseload bij gemeenten. In bijna iedere regio is de werkdruk hoog en kunnen medewerkers cliënten minder tijd geven dan zij zouden willen. Toch blijkt uit verschillende onderzoeken dat juist de persoonlijke aanpak op lange termijn loont. Op korte termijn vergt de aanpak meer tijd en inzet van de medewerker. Een plan afstemmen op iemands persoonlijke behoefte kost tenslotte meer tijd dan het uitvoeren van een gestandaardiseerd plan. Op lange termijn levert deze aanpak echter meer op. Mensen die aan het werk geholpen zijn, zitten daar op hun plek en houden dat werk langer vast. Ze komen dus minder snel terug voor hulp. Ook uit kostenooptpunt kan de persoonlijke aanpak van medewerkers een besparing opleveren doordat het toekomstige bijstandsuitgaven kan voorkomen.

Jongeren in een kwetsbare positie zullen namelijk minder snel uit zichzelf de stap zetten.

Een nuttige aanvulling op het huidige hulpnetwerk voor niet-uitkeringsgerechtigden zou de herinstructie van het werkloket zijn: één loket waar werkenden, werkzoekenden en nuggers met hun vragen heen kunnen. Geen gedoe tussen het kastje en de muur maar één punt waar deskundige medewerkers helpen bij grote en kleine arbeidsvragen. Zowel voor herintreders als voor jongeren, is het een minder hoge drempel om binnen te lopen bij een werkloket dan bij een gemeente. Vooral voor mensen met minder digitale vaardigheden of leesvaardigheden is het

daarnaast fijn om een fysiek steunpunt te hebben waar zij duidelijke informatie kunnen krijgen en hun vragen kunnen stellen.

Voor een specifieke groep jongeren is zo'n werkloket handig, maar geen afdoende oplossing. Jongeren in een kwetsbare positie zullen namelijk minder snel uit zichzelf de stap zetten. Bij hen moeten we het voor zijn dat ze ooit bij een dergelijk loket moeten aankloppen. Dat is te realiseren door ze zelf actief te benaderen en te begeleiden in iedere risicofase. Als zij van school komen, als zij een vervolgopleiding kiezen, als ze een baan krijgen, als ze een baan verliezen: steeds moet er iemand klaar staan om hen een duwtje in de goede richting te geven. Dat kan iedereen zijn: een ouder, een docent, een wijkcoach, een leidinggevende of een voetbaltrainer. Zolang er maar iemand is die meekijkt en meedenkt met een jongere om te voorkomen dat deze, in welk stadium dan ook, afhaakt.

Mocht iemand alsnog door de mazen van dit net glijpen, dan is het belangrijk dat er een achterwacht is die hen opvangt. Een belangrijke stap hierin is het uitbreiden van het takenpakket van de RMC. De RMC is nu ingericht om vroegtijdig schoolverlaters tot hun 23^e te helpen. Door deze leeftijdsgrens op te rekken tot 27 en door jongeren ook de mogelijkheid te geven zich zélf te melden bij het RMC, komt er betere en langdurige hulp beschikbaar voor jongeren met of zonder baan. De specialistische kennis, het netwerk en de vaardigheden die de RMC al inzet voor de hulp aan vroegtijdig schoolverlaters kan zo meer mensen helpen. Het contact tussen de RMC en de jongere is gericht op hulp aan de jongere en niet op het verstrekken van een bijstandsuitkering. Door jongeren te helpen aan scholing of een duurzame arbeidsplek wordt voorkomen dat ze nu of in de toekomst een bijstandsuitkering aanvragen. Deze verandering in aanpak valt binnen de aanpak jeugdwerkloosheid die jongeren tot hun 27^e stimuleert om naar school te gaan of om te werken. Het verschil is dat de overheid tot die leeftijd niet alleen regels en grenzen stelt maar ook daadwerkelijk bereid is om in jongeren te investeren. De investering betaalt zich zo op lange termijn dubbel en dwars uit, zowel voor de persoon als voor de maatschappij.

Een andere oplossing is een intensievere promotie van de Beroeps Begeleiden- de Leerweg (BBL). Zowel jonge, als oudere nuggers zitten met het probleem dat ze werk willen maar geen (recente) diploma's hebben. Ze hebben vaak geen tijd en geld om eerst onderwijs te volgen en daarna verder te zoeken naar een baan. Omdat de BBL het halen van een diploma combineert met betaald werk, is deze optie voor veel nuggers een uitkomst. Voor iedereen die zou willen bij- of omscho- len is een BBL-opleiding een mogelijke oplossing. De opleidingen variëren van mbo-1 tot mbo-4 niveau en zijn dus vaak zonder specifieke vooropleiding te volgen. Mensen met een BBL-diploma vinden in bijna alle gevallen werk en de intredewerk- loosheid is laag.

Voor het volgen van een BBL-opleiding is echter wel een leerwerkplek nodig. Tijdens de crisis zijn deze plekken in veel sectoren wegbezuinigd. Nog steeds zijn er niet altijd voldoende leerplekken, wat (potentiële) leerlingen afschrikt zich aan te melden. In sectoren met grote tekorten, zoals de bouw en techniek, worden BBL-stages ingezet om werknemers te werven. BBL'ers vormen voor deze werkgevers de ideale doelgroep. Ze zijn jong, leergierig en kunnen bijna volledig in het bedrijf worden opgeleid. Voor leerlingen zijn de voordelen net zo groot. Zij behalen een diploma en krijgen tegelijkertijd betaald. De lage kosten van de opleiding zijn voor veel nuggers ook noodzakelijk. Verder biedt de grote kans op betaald werk een extra stimulans.

Het is nuttig voor nuggers te weten welke opleidingen open staan voor hen en wat hun kansen zijn. Daarnaast is het belangrijk dat er voldoende leerwerkplekken beschikbaar zijn. De overheid kan hier het voortouw in nemen. Zij kan zelf BBL-plekken aanbieden en kan ook werkgevers actief stimuleren om plekken beschikbaar te stellen. Dit jaar heeft het kabinet echter besloten te bezuinigen op de subsidiëring van BBL-plekken. De tegemoetkoming voor werkgevers is met 7,5 procent gedaald.¹⁶² Deze bezuiniging moet zo snel mogelijk worden teruggedraaid om iedereen de kans te geven de (over)stap naar de arbeidsmarkt te maken.

Tot slot

In Nederland zitten honderdduizenden mensen werkloos thuis die eigenlijk wel willen werken. Het zijn jongeren die willen studeren of werken en het zijn mensen die na een pauze in hun loopbaan weer aan de gang willen. Deze pauze moet daadwerkelijk een pauze zijn en niet uitdraaien op een definitief afscheid. Daarom is het belangrijk dat herintreders worden gefaciliteerd in hun wensen, zonder omhaal en aanvullende voorwaarden. Jongeren moet de helpende hand aangeboden worden, zodat zij in geen geval hun eerste stap op de arbeidsmarkt missen. Om de honderdduizenden potentiële werkkrachten aan het werk te krijgen is actief overheidsbeleid nodig. Een overheid die jongeren en herintreders benadert en zich zelf benaderbaar opstelt. Een open, eerlijke overheid die iedereen ondersteuning biedt, zonder gekke voorwaarden. Iedere burger verdient een kans op duurzaam werk en heeft recht op hulp om hieraan te werken.

¹⁶² Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 21 september 2018, nr. 3.

Deel 3

Vormgeving van het beleid

6

Tijd voor een nieuw arbeids- bureau

Auteur: Hans Rodenburg

Er is grote behoefte aan een nieuw arbeidsbureau. Een laagdrempelige organisatie waar iedereen terecht kan met vragen over werk of scholing en een organisatie die een schakelfunctie vervult tussen de verschillende organisaties en vormen van dienstverlening. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe een dergelijke organisatie eruit zou kunnen zien.

Waar kun je terecht met vragen over werk en inkomen? Het is een simpele vraag. Toch zullen weinig mensen er een antwoord op weten, concludeert ToF Thissen, de directeur van het UWV-WERKbedrijf.¹⁶³ Voor onderwijs, veiligheid en gezondheid zijn er duidelijk herkenbare organisaties, met herkenbare namen, waarbij het voor iedereen duidelijk is waarvoor je er terecht kunt. Voor werk bestaat dit niet. En dat terwijl werk een centrale rol speelt in ons leven. In plaats van een aantal vaste partijen, heb je tijdens je werkende leven te maken met een hele rits aan organisaties, bedrijven en instanties. Onderling verschillen ze enorm en allemaal richten ze zich op een eigen deel van de arbeidsmarkt. Ze zijn publiek of privaat, opereren landelijk, regionaal, sectoraal of lokaal en hebben ieder eigen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en doelstellingen. Waar handige werkzoekenden of werkgevers zich nog wel weten te redden, is het arbeidsbestel voor veel mensen niet meer te overzien. Terecht noemt Thissen de huidige infrastructuur 'verrommeld'. Toch is er grote behoefte aan een plek waar werkgevers, werknemers, werkzoekenden en scholieren terecht kunnen met al hun vragen over werk. In dit artikel bespreken we daarom hoe de verrommeling op de arbeidsmarkt kan worden gestopt en we weer een duidelijke dienstverleningsstructuur kunnen opzetten.

'Gaat heen, we kunnen helaas niets voor u betekenen'

Allemaal hebben we momenten in onze carrières gehad waarbij we wat hulp hadden kunnen gebruiken. Jongeren weten vaak niet welke opleiding of studierichting ze moeten kiezen om later zeker te zijn van werk; uitkeringsgerechtigden of herintreders worstelen met de vraag welke vacatures voor hun geschikt zijn en bij hun vaardigheden passen; werknemers die weten dat hun contract over een half jaar afloopt, willen weten of ze moeten switchen van sector en of ze zich kunnen om-, her- of bijscholen; en ook werkenden die een vaste aanstelling hebben, vragen zich wel eens af wat ze eigenlijk nog meer zouden kunnen. Al deze mensen vragen zich af: waar kan ik naartoe met mijn vragen?

Tot 1991 bestond deze plek. Door het hele land waren er zo'n 140 loketten die overal dezelfde naam droegen: het arbeidsbureau. Hier hielpen professionele adviseurs en bemiddelaars je met scholing, studiekeuzeadvies, beroepskeuzevoorlichting, bemiddeling naar werk en algemene vragen over werk. De vakbonden en werkgevers waren nauw betrokken in de organisatie waardoor de dienstverlening over het algemeen goed aansloot op de arbeidsmarkt. Onder het eerste Paarse kabinet werd deze opzet echter helemaal omgegooid. De verantwoordelijkheid

¹⁶³ ToF Thissen, 'Een toekomst-vast stelsel van sociale zekerheid vraagt om een robuuste Public Employment Service', in: *De toekomst van Sociale Zekerheid en Integratie. Afscheidsbundel Bernard ter Haar* (Den Haag 2019).

voor de re-integratiedienstverlening werd grotendeels gedecentraliseerd naar de gemeenten, de rol van de sociale partners werd uit het stelsel geknipt en de publieke arbeidsvoorziening werd grotendeels wegbezuinigd. Voortaan moest de markt het grootste deel van de re-integratiedienstverlening verzorgen.

Tegenwoordig heeft Nederland dus geen arbeidsbureau meer en werkt de overheid nauwelijks meer samen met de sociale partners om een soepel lopende arbeidsmarkt te onderhouden. Binnen de arbeidsinfrastructuur is een duidelijke knip aangebracht. De overheid en haar publieke dienstverleners – de gemeenten en het UWV – richten zich vooral op mensen zonder werk en het bedrijfsleven en de vakbonden houden zich vooral bezig met werkenden. Zolang je betaald werk hebt, bemoeit de overheid zich nauwelijks met je. Verlies je je werk dan trekken de werkgevers en vakbonden zich terug en is de overheid vrijwel de enige betrokken partij. Deze gebrekkige samenwerking tussen de overheid en de private sector is een probleem; voor de overheid, voor burgers en voor bedrijven. Bedrijven willen kunnen kiezen uit goed geschoolde werkzoekenden, burgers willen graag soepel van werk naar werk overstappen en de overheid wil dat mensen zo kort mogelijk aanspraak maken op een uitkering.

Toch doen bedrijven nauwelijks iets aan de scholing van werkzoekenden en biedt de overheid geen preventieve dienstverlening zodat werknemers makkelijk van werk naar werk kunnen springen. Mensen kunnen pas terecht bij de overheid als ze daadwerkelijk op straat staan. In het eerdergenoemde artikel beschrijft UWV-directeur Thissen gefrustreerd hoe het UWV aan veel mensen geen dienstverlening kan bieden:

Als zich een niet-uitkeringsgerechtigde (nugger) bij ons meldt, kunnen we eigenlijk maar twee boodschappen afgeven: kijkt u eens op www.werk.nl of: gaat heen, we kunnen helaas niets voor u betekenen. We hebben namelijk geen opdracht om mensen die geen uitkering hebben van dienst te zijn. Hetzelfde geldt voor starters op de arbeidsmarkt, voor mensen in de bijstand die zich in de steek gelaten voelen door hun gemeente, voor werkenden die voor hun baan vrezen en zich willen oriënteren op een kansberoep. Dat het type dienstverlening gekoppeld is aan de 'afkorting' die je krijgt toebedeeld afhankelijk van het wetsregime waar je onder valt, is soms stekend.¹⁶⁴

164 Thissen, 'Een toekomst-vast stelsel'.

Figuur 6 Betrokken arbeidsmarktpartijen per loopbaanfase

	1 Voor- bereiding	2 Indienst- treding	3 Werkend	4 Ontslag- drei- ging of aflopend contract	5 Ontslag of einde contract	6 Werk- loosheid (WW en Boven- wettelijk)	7 Werk- loosheid (Bij- stand)
Publieke domein						UWV	Gemeen- ten
	Regionale Leerwerkloketten						
						Regionale Werkpleinen	
						Regionale Werkgevers- servicepunten	
Sociale partners	Vakbonden						
	Werkgevers						
	Cao's						
	O&O-fondsen						
					Sociaal plan of Van-werk-naar-werk		
Privaat domein	Re-in- tegratie bedrijven					Re-integratie bedrijven	
	Publike- private samen- werking (uitzend- bureaus)					Publike-private samenwerking (uitzendbureaus)	
	Commerciële opleiding- en onderwijsinstellingen						

Bron: Peter Donker van Heel, *De toekomstbestendigheid van de arbeidsmarktinfrastructuur*, (14 november 2017).

Chaos op de arbeidsmarkt

Dat er iets moet gebeuren om de arbeidsmarkt weer soepel te laten lopen, wordt steeds breder onderkend. In 2013 werd daarom in het sociale akkoord afgesproken dat het UWV, de gemeenten en de sociale partners in 35 aparte arbeidsmarktregio's meer zouden gaan samenwerken. Iedere regio zou een werkbedrijf krijgen en de partijen zouden per regio afspraken maken over de dienstverlening aan werkgevers en werknemers. Ook moest iedere regio een werkgeversservicepunt krijgen dat zich vooral zou richten op de ondersteuning van werkgevers bij het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking.

Zeven jaar later blijken de plannen te zijn uitgemond in een chaos. Het UWV en de gemeenten werken in iedere regio op een andere manier samen, de werkgeversservicepunten zijn op veel plekken nauwelijks van de grond gekomen en de samenwerking met de sociale partners is vaak blijven hangen in mooie woorden. Op alle niveaus wordt de samenwerking bemoeilijkt door institutionele belangen, individuele opdrachten en speciale voorzieningen voor specifieke problemen of doelgroepen. Het overzicht is grotendeels zoek. Per regio verschilt de aard, vorm en intensiteit van de samenwerking tussen gemeenten, het UWV en de sociale partners. De verschillende regionale projecten, samenwerkingsverbanden en voorzieningen dragen ieder verschillende namen en richten zich op verschillende doelgroepen onder verschillende voorwaarden. Hoewel alle partijen inzien dat er meer afstemming en samenwerking nodig is, lijkt het systeem volledig verstopt geraakt. Voor werkgevers en werknemers is er een onoverzichtelijke mengelmoe van gemeentelijke voorzieningen en regionale platforms ontstaan. Het is nauwelijks meer te snappen waar je met je vraag terecht kunt.

Tijd voor een nieuw arbeidsbureau

Van een goede afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is dus nog geen sprake. Zowel voor werkgevers als werknemers is er geen duidelijke dienstverlening. Volgens hoogleraar Arbeidsmarkt Ton Wilthagen van de Universiteit Tilburg loopt Nederland hiermee uit de toon in Europa. Terwijl Nederland lid is van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en de afspraak heeft ondertekend dat ieder land een gratis toegankelijke organisatie voor openbare arbeidsbemiddeling hoort te hebben waar de organisaties van werkgevers en werknemers bij betrokken zijn, komt ons land deze afspraak niet na. Zowel Thissen als Wilthagen werpen dan ook de vraag op of we het oude arbeidsbureau niet gedeeltelijk in ere moeten herstellen.

Werkgevers en werknemers zouden hier veel aan kunnen hebben. Beiden hebben te maken met een snel veranderende arbeidsmarkt die steeds hogere eisen stelt. Werkgevers hebben vaak moeite om geschikt personeel te vinden, twijfelen over de juiste investeringen in de vaardigheden van hun werknemers en worstelen met de vraag hoe zij ontslagen werknemers een soepele overgang kunnen bieden naar nieuw werk. Ook voor werknemers is het werkende leven meer en meer topsport geworden. Zoals we in hoofdstuk 1 al vaststelden, is er een groeiende tweedeling ontstaan tussen de mensen die dit topniveau aankunnen en de mensen die de aansluiting missen. Deze mensen hebben niet de middelen, het inzicht of de assertiviteit om hun kennis en vaardigheden bij te houden of missen het besef dat ze beter kunnen overstappen naar een andere sector op het moment dat ze hun werk verliezen. Doordat deze mensen niet worden ondersteund, ontstaat geleidelijk een kloof tussen de vraag naar arbeid en de vaardigheden waarover

werkzoekenden beschikken. Dit raakt niet alleen werknemers, het schaadt ook de economie als geheel.

Terecht concludeert Wilthagen dat er juist op de moderne, onzekere en snel veranderende arbeidsmarkt behoefte is aan een sterk publiek arbeidsbureau. Volgens hem zou het UWV-WERKbedrijf zich daarom moeten ontwikkelen tot een arbeidsbureau. Een laagdrempelig bureau dat onder een uniforme naam aanwezig is in de 35 Nederlandse arbeidsmarktregio's en dat open staat voor scholieren, starters, werkzoekenden en werkgevers.¹⁶⁵ Thissen borduurt hier in zijn artikel op voort. Hij schetst een situatie waarin het UWV, gemeenten, sociale partners en onderwijspartijen gezamenlijk een infrastructuur ontwikkelen rond een herkenbaar en eenduidig dienstverleningsconcept. Hier zou meer kunnen gebeuren dan alleen het verbinden van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De dienstverlening zou echt gericht moeten zijn op de eisen van de moderne arbeidsmarkt. Het zou mensen kunnen ondersteunen om een leven lang te blijven leren, om 'werkfit' te blijven en soepel van werk naar werk te gaan. Waar het in ieder geval om draait is dat de verschillende vormen van werkgerelateerde dienstverlening in iedere arbeidsmarktregio op één plek bij elkaar komen. Een herkenbare en toegankelijke plek, online én fysiek in de arbeidsmarktregio waar werkgevers, werkenden en werkzoekenden terecht kunnen:

Een plek waar publieke partijen (UWV en gemeenten) en private partijen (zoals re-integratiebureaus, uitzendbureaus, onderwijsinstellingen, opleiders, etc.) samenwerken en mensen eenduidig helpen ongeacht uitkeringsachtergrond en ongeacht of ze nu starter zijn, werkend zijn of scholier zijn. De samenwerking helpt mensen de slimste weg naar de arbeidsmarkt en een eigen inkomen te vinden, ondersteunt het werk waar nodig met voorzieningen en instrumenten, geeft advies over (om)scholing en helpt bij re-integratie. Waar nodig wordt de verbinding gelegd met het sociale domein (WMO, dagbesteding, schuldhulpverlening enz.).¹⁶⁶

Bij een dergelijk arbeidsbureau zouden starters en werkenden terecht kunnen voor voorlichting over kansrijke beroepen op de arbeidsmarkt, zouden mensen geholpen kunnen worden inzicht te krijgen in hun eigen vaardigheden en er zou direct een koppeling kunnen worden gemaakt met de scholingsmogelijkheden in de regio.

¹⁶⁵ Ton Wilthagen, 'Het UWV moet zich meer als arbeidsbureau ontwikkelen', *Het Financieele dagblad*, November 2018.

¹⁶⁶ Thissen, 'Een toekomst-vast stelsel'.

Om een zo open en inclusief mogelijke arbeidsmarkt te creëren is de terugkeer van het arbeidsbureau noodzakelijk. Vanuit economisch perspectief is het bovendien een onmisbare factor om een soepel lopende arbeidsmarkt te creëren. Hoe zouden we een dergelijk arbeidsbureau efficiënt kunnen organiseren? Het ligt het meest voor de hand om in iedere arbeidsmarkregio een uitvoeringsdienst op te zetten. Deze wordt aangestuurd door een opdrachtgeversoverleg onder coördinatie van de regionale centrumgemeente en bestaat verder uit vertegenwoordigers van het UWV, andere gemeenten, vakbonden, werkgeversorganisaties en het onderwijsveld. Hoewel de diensten decentraal worden opgezet, zodat ze goed aansluiten bij de regionale arbeidsmarkt, maken ze deel uit van een landelijk netwerk dat werkt volgens een eenduidig dienstverleningsconcept. Dit is herkenbaar en draagt overal in het land dezelfde naam. Het landelijke netwerk dient ook om zoveel mogelijk kennis met elkaar te delen en maakt het mogelijk om relatief eenvoudig te schakelen tussen het regionale en landelijke niveau.

Willen we toe naar een arbeidsmarkt die werkt voor iedereen, dan is het essentieel dat we onze dienstverlening op een eenduidige overzichtelijke manier organiseren.

Vanzelfsprekend zal deze organisatie er niet zomaar staan. De opbouw van een dergelijk netwerk kost jaren werk. Toch is het noodzakelijk dat we er zo snel mogelijk mee beginnen. Willen we toe naar een arbeidsmarkt die werkt voor iedereen, dan is het essentieel dat we onze dienstverlening op een eenduidige overzichtelijke manier organiseren.

7

De verdeling van de gemeentelijke budgetten

Auteurs: János Betkó en Hans Rodenburg

Met de decentralisaties zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor een groot deel van het arbeidsmarktbeleid. Bij de vormgeving van dit beleid worden ze alleen ernstig gehinderd door de manier waarop de financiering van de gemeentelijke budgetten is georganiseerd. In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan om tot een eerlijke financiering te komen, die gemeenten niet ontmoedigt maar juist stimuleert om hun inwoners te ondersteuning te bieden die ze nodig hebben.

Met de decentralisaties zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor een groot aantal taken binnen het sociaal domein. Voor de financiering van deze taken zijn ze echter nog grotendeels afhankelijk van de landelijke overheid. Het Rijk stort een bepaald bedrag in het gemeentefonds waarna gemeenten zelf beslissen over de precieze verdeling. Deze beleidsvrijheid van gemeenten is belangrijk. Ze zijn ten slotte geen uitvoeringsorganisatie van het Rijk maar een zelfstandig democratisch gekozen bestuurslaag. Als we kijken naar het actief arbeidsmarktbeleid zien we bovendien dat de behoeften van werkzoekenden per gemeente of arbeidsmarktregio verschillen. Daarnaast geeft de gemeentelijke beleidsvrijheid ook de mogelijkheid om verschillende aanpakken te proberen en vervolgens van elkaar te leren.¹⁶⁷ In de praktijk zien we echter dat de gemeentelijke beleidsvrijheid sterk is ingeperkt, enerzijds door landelijk vastgelegde beleidsdoelen en anderzijds door de publieke opinie. Van sommige taken vindt namelijk iedereen dat ze goed moeten worden uitgevoerd, of dit nou via de gemeente gebeurt of via de landelijke overheid.

Door deze publieke consensus hebben veel gemeenten alsnog een redelijk gelijk uitgavenpatroon. Dit manifesteerde zich ook duidelijk toen de kabinetten-Rutte ingrijpende bezuinigingen doorvoerden op de gemeentelijke budgetten (zie hoofdstuk 1). De meeste gemeenten concentreerden hun gekrompen budgetten op de meest zichtbare, urgente en politiek gevoelige doelgroepen. De minder zichtbare of mondige groepen, zoals langdurige bijstandsontvangers of niet-uitkeringsgerechtigden, verloren hierdoor in vrijwel alle gemeenten hun dienstverlening. Naast de voor de hand liggende conclusie dat gemeenten gewoon voldoende middelen moeten krijgen om hun taken fatsoenlijk uit te voeren, laat het bovenstaande mechanisme zien dat er een meer fundamentele tekortkoming zit in de financiering van de gemeentelijke budgetten.

De berekening van de budgetten

De manier waarop de middelen voor uitkeringen en de begeleiding van werklozen worden gefinancierd, geeft gemeenten allerlei financiële prikkels. De bedoeling is natuurlijk dat dit positieve prikkels zijn die hen belonen voor het ondersteunen van alle doelgroepen, waarbij het liefst voorrang wordt gegeven aan de mensen die deze hulp het meest nodig hebben. Op dit moment werkt het echter andersom. Gemeenten worden financieel gestimuleerd om voorrang te geven aan de meest kansrijke groepen en worden financieel zelfs ontmoedigd om ondersteuning te bieden aan niet-uitkeringsgerechtigden. De oorzaak zit dus in de verdeling van de

¹⁶⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: Een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen* (Den Haag 2019).

rijksbijdrage aan de gemeenten. Deze bijdrage bestaat uit allerlei apart berekende budgetten.¹⁶⁸ De voor ons relevante budgetten zijn de budgetten voor actief beleid (het participatiebudget en het budget voor het Cluster Werk en Inkomen) en de budgetten voor de betaling van bijstandsuitkeringen en permanente loonkosten-subsidies (het bijstandsbudget, ook wel BUIG-budget).¹⁶⁹

Het model functioneert in dat geval dus als 'prikkel' om beter te gaan presteren bij een tekort, en als beloning bij een overschot.

Het totale bijstandsbudget voor alle gemeenten (het macrobudget) wordt ieder jaar landelijk vastgesteld. Dit gebeurt vooral op basis van de totale gemeentelijke uitgaven aan bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies in het jaar daarvoor, op basis van CPB-ramingen en een inschatting van beleidseffecten door het ministerie zelf. Belangrijk hierbij is dat het budget na afloop van het jaar niet meer wordt aangepast aan de daadwerkelijke uitgaven van gemeenten. De gedachte hierachter is dat gemeenten zo worden geprikkeld om gezamenlijk actief beleid te voeren. Ze houden namelijk geld over als meer mensen werk vinden dan was geraamd maar moeten ook geld bijleggen als minder mensen werk vinden. Het geld dat iedere gemeente krijgt wordt berekend op basis van een econometrisch verdeelmodel. Gemeenten krijgen dus geen budget naar aanleiding van hun daadwerkelijke aandeel in de uitgaven, maar voor de uitgaven die ze zouden moeten hebben volgens het verdeelmodel. Wanneer een gemeente afwijkt van dit model en meer of minder budget krijgt dan in werkelijkheid nodig was, dan wordt niet gewezen naar het model. In plaats daarvan is de redenering dat de uitvoering of het beleid van de desbetreffende gemeente bovengemiddeld goed of slecht functioneert. Het model functioneert in dat geval dus als 'prikkel' om beter te gaan presteren bij een tekort, en als beloning bij een overschot. Om te voorkomen dat individuele gemeenten (bijvoorbeeld vanwege onverwachte externe oorzaken) ver over hun budget gaan, is er wel een vangnetregeling ingesteld. Hierbij geldt wel een eigen risico van maximaal 10 procent van het eigen bijstandsbudget. De compensatie die een gemeente via dit vangnet krijgt, wordt wel na twee jaar weer gekort op het totale gezamenlijke bijstandsbudget.

¹⁶⁸ Zie voor een uitgebreide toelichting: Martin Heekelaar, *Aantallen en financiën Participatiewet. Beschikbare en benodigde middelen* (2018).

¹⁶⁹ BUIG staat voor: Bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten.

Als het totale bijstandsbudget is berekend, wordt het vervolgens via het verdeelmodel gespreid over de gemeenten. Grote gemeenten (boven de 40.000 inwoners) krijgen hun budget op basis van de reeks 'objectieve' factoren in het model, zoals de omvang van de werkloosheid, het aantal alleenstaande ouders en het aantal minderheden in de gemeente. Bij middelgrote gemeenten (tussen de 15.000 en 40.000 inwoners) wordt een deel van het budget gebaseerd op deze factoren maar het andere deel wordt berekend aan de hand van de bijstandsuitgaven van de individuele gemeente van twee jaar eerder. Had deze in vorige jaren veel uitkeringsgerechtigden dan krijgt zij het later automatisch ook een relatief hoog budget. Bij kleine gemeenten (minder dan 15.000 inwoners) is het budget volledig gebaseerd op dit historische aandeel.

Figuur 7 De verdeling van het bijstandsbudget per gemeente

Omvang gemeente	Vaststelling budget
Klein (<15.000 inwoners)	Historisch aandeel
Middelgroot (15.000 – 40.000 inwoners)	Historisch aandeel + objectieve factoren
Groot (40.000 inwoners)	Objectieve factoren

Het tweede relevante budget dat gemeenten krijgen gestort is het participatiebudget, dat is bedoeld om mensen naar werk te begeleiden. Dit krijgen ze via het gemeentefonds, en is dus vrij besteedbaar (een gemeente kan het theoretisch ook aan andere zaken dan re-integratie). Anders dan het bijstandsbudget wordt deze niet berekend op basis van eerdere uitgaven. In plaats daarvan krijgen gemeenten een apart participatiebudget per uitkeringsgroep binnen de Participatiewet. Er is een apart budget voor mensen die vroeger binnen de Wajong zouden vallen, voor mensen die een beschutte werkplek krijgen, voor werknemers van de oude sociale werkplaats, voor mensen met een reguliere loonkostensubsidie en voor de 'traditionele' bijstandsgerechtigden. Voor de meeste doelgroepen krijgen gemeenten een vast participatiebedrag per inwoner die binnen de doelgroep valt. Voor de traditionele bijstandsgroep is een apart rekenmodel ontwikkeld dat aan de hand van een reeks arbeidsmarktfactoren per gemeente berekent hoe moeilijk het is om werk te vinden. Een gemeente met een gezonde arbeidsmarkt krijgt hierdoor minder participatiebudget per bijstandsgerechtigde dan gemeenten met een zwakke economie.

Tekortkomingen

Overzien we de hele financieringsstructuur dan zijn er een aantal duidelijke tekortkomingen. In de eerste plaats werkte de berekening van de bijstandsbudgetten de afgelopen jaren niet goed. Een belangrijke reden daarvoor was het onverwacht

hoge aantal asielaanvragen in 2015. De meeste van deze mensen kunnen niet direct aan het werk en vragen eerst een bijstandsuitkering aan. Het probleem is dat deze extra aanvragen niet worden meegenomen bij het bepalen van het bijstandsbudget in het jaar zelf, maar pas het jaar erna. Feitelijk moeten de gemeenten de kosten voor extra bijstandsuitkeringen dus altijd voorschieten. Dat is geen probleem bij geringe aantallen. Bij de snelle groei van 2015 leidde het echter wel tot grote problemen. Het macrobudget was veel te laag. Omdat het kabinet weigerde de kosten te compenseren, ontstonden grote tekorten. Vooral grote gemeenten hadden hier erg veel last van.

Een tweede probleem met de huidige verdeelsystematiek is dat het macrobudget voor de bijstandsbudgetten wordt geschat op basis van een rekenregel van het Centraal Planbureau. Op zich werkt deze rekenregel relatief goed, maar toch komen er afwijkingen voor die kunnen oplopen tot 6 procent. Bij de berekening van het bijstandsbudget wordt de ontwikkeling van de werkloosheid als uitgangspunt genomen. De hoogte van het aantal bijstandsgerechtigden hobbelt daar in de regel echter een paar jaar achteraan. Dit heeft tot gevolg dat wanneer de economie aantrekt en de werkloosheid daalt, het bijstandsbudget ook al wordt verlaagd terwijl het aantal bijstandsgerechtigden nog niet aan het dalen is. De afgelopen jaren zorgde deze systematiek, in combinatie met het verhoogde aantal asielaanvragen, ervoor dat de tekorten bij gemeenten enorm waren: in 2017 had bijna 80 procent van de gemeenten een tekort, en bedroeg het totale tekort 276 miljoen euro.¹⁷⁰

Een derde tekortkoming in de verdeling van het macrobudget is de nauwkeurigheid van het verdeelmodel. Hoewel het ministerie pretendeert dat het model zeer nauwkeurig is, zijn er duidelijke aanwijzingen dat dit in de praktijk tegenvalt. Zo zijn er gemeenten die een gezamenlijk beleid en gezamenlijke uitvoering hebben, maar waarbij één van beide gemeenten een tekort heeft en de ander een overschot. Ook zijn er uitschieters waarbij gemeenten 50 procent meer budget krijgen dan ze daadwerkelijk aan kosten maken. Verder valt op dat de 'objectieve factoren' waarop het model is gebaseerd, zoals het aantal sociale huurwoningen of zorginstellingen, niet kunnen voorkomen dat de tekortgemeenten grote overeenkomsten vertonen. Dit suggereert dat de bepaalde factoren onvoldoende in het model zijn opgenomen.

Van gemeenten die een tekort hebben op hun budget wordt verwacht dat zij 'extra hun best doen' om het tekort in te lopen. Dat is echter uitermate lastig. Ten eerste doen vrijwel alle gemeenten extra hun best, omdat vier van de vijf gemeenten een tekort hebben door het ontoereikende macrobudget. Als iedereen harder gaat lopen, is het lastig om in te halen. Daar komt ook nog eens bij dat gemeenten

¹⁷⁰ Zie: <https://www.divosa.nl/nieuws/2017-opnieuw-fors-tekort-op-bijstandsbudget>.

die overschotten hebben deze kunnen inzetten om nog meer mensen aan het werk te helpen, terwijl gemeenten met een tekort nauwelijks extra middelen kunnen vrijspelen om hun achterstand in te lopen. Hierdoor ontstaat het effect dat diegenen die het goed hebben, het nog beter krijgen (het zogenaamde Mattheus-effect). Dit wordt nog versterkt door het effect dat veel gemeenten die kampen met een tekort op BUIG ook tekorten hebben via de verdeelmodellen voor de Jeugdzorg en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

Een laatste tekortkoming is de rare prikkel die het vangnet van de BUIG-uitkering afgeeft. Een gemeente die een groter tekort heeft dan 12,5 procent, krijgt alle tekorten boven die 12,5 procent vergoed uit de vangnetuitkering. Dit kan een gemeente die een zeer groot tekort heeft, prikkelen het 'op te geven' en geld elders in te zetten. Een gemeente die flink geld investeert in het terugdringen van het tekort, maar niet onder die 12,5 procent weet te duiken, is wel het geld van de investering kwijt maar ziet daar helemaal niets van terug; de vangnetuitkering wordt slechts lager.

Waar de berekening van het bijstandsbudget een aantal duidelijke gebreken heeft, is de tekortkoming in de verdeelsleutel van de participatiebudgetten wat subtieler. De verdeelsleutel geeft gemeenten namelijk geen prikkel om aan alle doelgroepen aandacht te besteden en om binnen de doelgroepen aan alle mensen gelijke aandacht te geven. Gemeenten krijgen namelijk wel voor iedere individuele inwoner binnen de doelgroep een vast bedrag maar ze kunnen dit bedrag vervolgens vrij besteden. Hierdoor krijgen gemeenten (vanuit het bijstandsbudget gezien) een sterke financiële prikkel om vooral mensen te helpen die relatief weinig begeleiding nodig hebben. Deze kosten namelijk weinig geld maar leveren wel een grote besparing op wanneer ze uit de uitkering raken – het verstrekken van een uitkering kost een gemeente gemiddeld genomen meer dan 14.000 euro per jaar. Voor groepen waarbij extra begeleiding niet direct leidt tot een besparing voor de gemeente, zoals mensen met een lage de kans om werk te vinden of niet-uitkeringsgerechtigden, krijgen gemeenten hierdoor momenteel een sterke negatieve financiële prikkel.

Gemeenten worden zo ontmoedigd om de mensen te helpen die deze hulp juist het meest nodig hebben. Dit probleem wordt verder versterkt door de hoogte van de participatiebudgetten die gemeenten krijgen per inwoner. Deze liggen namelijk veel lager dan de daadwerkelijke uitgaven die gemeenten moeten maken om mensen naar werk te begeleiden. Logischerwijs versterken deze te lage vergoedingen de negatieve financiële prikkel nog verder. Ambitieuze gemeenten die vooral mensen willen helpen die veel hulp nodig hebben of gemeenten die bovengemiddeld veel mensen naar werk begeleiden, worden op dit moment niet beloond. In plaats daarvan moeten ze geld bijleggen. Geld dat ze moeten besparen op andere uitgaven. Het voordeel van een vrij besteedbaar participatiebudget is dat het in lijn ligt met de decentralisatiegedachte: gemeenten bepalen zelf hoeveel geld ze waaraan besteden. Aan de andere kant is het een risico dat zich in de praktijk

al voordoet: bij tekorten op Jeugdzorg, WMO, BUIG en de Sociale Werkbedrijven is het voor wethouders Werk en Inkomen bijna onmogelijk het participatiebudget in te zetten waarvoor het bedoeld is: re-integratie, activering en participatie. Hierdoor ontstaat de situatie waarbij gemeenten korte termijnproblemen aanpakken met middelen die op de lange termijn meer kosten opleveren.

Gevolgen en oplossingen

Overzien we de hele financieringsstructuur dan is het duidelijk dat deze moet veranderen. Ambitieuze gemeenten moeten worden beloofd in plaats van ontmoedigd en dienstverlening aan mensen zonder werk moet zich richten op de achterblijvende groepen in plaats van de meest kansrijke. Deze noodzaak wordt ook erkend bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit jaar heeft het CPB daarom een aantal varianten doorgerekend van mogelijke nieuwe verdeelsleutels voor loonkostensubsidies en begeleidingsmiddelen.¹⁷¹ Naar aanleiding van die doorrekeningen zou het goed zijn om een nieuwe verdeelsleutel te overwegen, waarbij zowel het bijstandsbudget als het participatiebudget op een andere manier wordt berekend en verdeeld. Hierbij is het wel belangrijk te erkennen dat geen enkele verdeelsystematiek ideaal is. Ieder model heeft bijwerkingen en iedere hervorming zal onverwachte gedragseffecten oproepen.

Vanwege de vele nadelen is het wat ons betreft toch verstandig om af te stappen van een volledig modelmatige verdeling van het bijstandsbudget. In plaats daarvan zou kunnen worden overgestapt op een systematiek waarbij alle gemeenten ieder jaar een bijstandsbudget krijgen dat is gebaseerd op hun uitgaven aan bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies in de twee jaar daarvoor. Een belangrijk voordeel hiervan is de duidelijkheid. Zowel voor bestuurders en gemeenteraden als voor burgers is het veel beter te begrijpen waarom hun gemeente een bepaald budget krijgt. Bovendien leidt duidelijkheid en voorspelbaarheid tot consistent en solide beleid. De ervaring van de afgelopen jaren is dat door onverwachte en onverklaarbare financiële fluctuaties iedere paar maanden een nieuw beleidsplan werd geschreven, medewerkers werden bijgestuurd, externe adviseurs werden ingehuurd, en processen werden doorgelicht. Er zijn wethouders die daarom liever structureel een paar procenten te weinig geld ontvangen, dan jaarlijks kampen met grote fluctuaties en onzekerheden. Nadeel is wel dat er geen draagvlak is voor het volledig 'historisch' financieren van het bijstandsbudget. Dit was namelijk de systematiek tot 2004, en (terecht of niet) veel partijen zijn de mening toegedaan dat gemeenten niet hun best doen om het aantal bijstandsgerechtigden

¹⁷¹ Ernest Berkhoud en Arjan Lejour, *CPB Notitie: Beleidsvarianten verdeling loonkostensubsidie en begeleidingsbudget nieuwe doelgroepen* (2019).

te laten dalen als er geen enkele financiële prikkel is. Deze mening werd gesterkt door de sterke daling van het aantal bijstandsgerechtigden, na invoering van het eerste verdeelmodel voor de bijstand.

Een kansrijker alternatief zou daarom kunnen zijn om slechts een deel van het bijstandsbudget te verdelen op basis van het verdeelmodel, en het grootste deel op basis van daadwerkelijke kosten. Dit doet recht aan de werkelijkheid, waarbij de omvang van het aantal bijstandsgerechtigden slechts in beperkte mate direct beïnvloedbaar is door een gemeente. Het doet recht aan het gegeven dat een model ook maar een model is, en zijn eigen onvolkomenheden kent. En het doet recht aan het feit dat gemeenten te maken hebben met een lange voorgeschiedenis. Want stel, in het hypothetische geval dat het BUIG-model heel goed zou werken, en dat het inderdaad de kwaliteit van beleid en uitvoering zijn die bepalend zijn voor het aantal mensen in de bijstand. Dan nog heeft een gemeente te maken met een decennia-oude erfenis. Als er twintig jaar geleden slecht gepresteerd is door een gemeente op dit vlak, werkt dat nog steeds door. En dat bovenmatig aantal mensen in de bijstand, die vaak al decennia in de bijstand zitten, die krijg je niet zomaar aan het werk, mede om de door ons genoemde redenen. Hoe rechtvaardig is het dan om een gemeente de rekening te laten betalen voor een beleid van jaren geleden? Is dat een legitieme reden dat (bijvoorbeeld) het zwembad dicht moet? Het antwoord is natuurlijk 'nee'. Ook hierom is een budgetverdeling die voor een groot deel uitgaat van de werkelijkheid een rechtvaardiger oplossing. Te denken is aan een percentage van 80 procent werkelijke kosten en 20 procent modelmatig. Dit houdt voor gemeenten nog steeds een (forse) financiële prikkel in.

Gemeenten moeten gewoon het geld krijgen dat ze nodig hebben om hun taken fatsoenlijk uit te voeren. Zodat iedereen de ondersteuning krijgt die nodig is.

Wordt het verdeelmodel op de bovenstaande manier hervormd, dan is er een kans dat de tekorten op het bijstandsbudget zullen verdwijnen. Hierdoor zullen gemeenten ook minder noodzaak voelen om de participatiebudgetten vooral in te zetten voor de kansrijke gevallen. Anders dan bij het bijstandsbudget, bestaat er voor de verdeling van deze budgetten dan ook een eenvoudige oplossing: ze moeten simpelweg hoog genoeg zijn om de daadwerkelijke kosten van de trajecten te betalen. Dit betekent in ieder geval dat het Rijk de bedragen moet uitkeren die ze bij de invoering van de Participatiewet heeft beloofd. Gemeenten moeten gewoon het geld krijgen dat ze nodig hebben om hun taken fatsoenlijk uit te voeren. Zodat iedereen de ondersteuning krijgt die nodig is.

8

Het verzekeren van financiering

Auteur: Hans Rodenburg

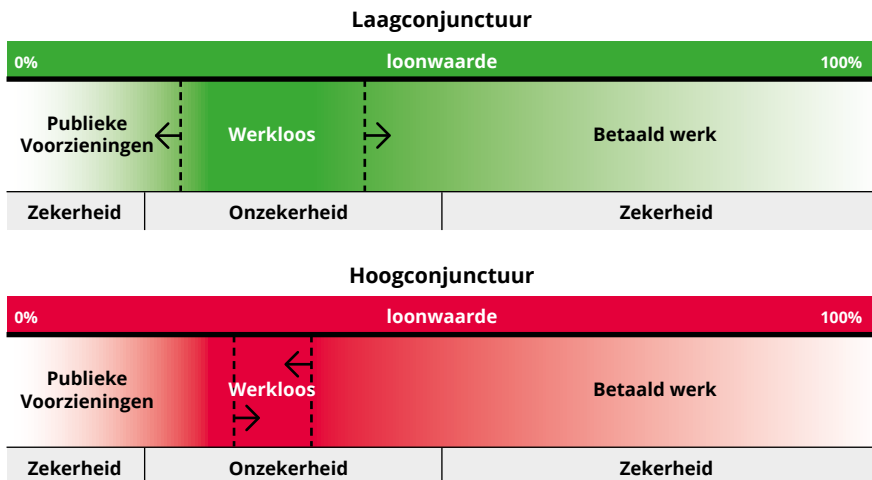
Tijdens een laagconjunctuur of economische crisis wordt steeds weer dezelfde fout gemaakt. Onder druk van een oplopend financieringstekort wordt bezuinigd op de dienstverlening aan werkloze burgers. Deze bezuinigingen zorgen ervoor dat onnodig veel mensen buitenspel komen te staan. We moeten daarom nadenken over de reservering van middelen, zodat de dienstverlening bij een volgende crisis op peil kan blijven.

Om te bouwen aan een daadwerkelijk empathische samenleving waar we niemand aan zijn of haar lot overlaten, is het belangrijk om te investeren in een effectiever en toegankelijker actief arbeidsmarktbeleid. In de vorige hoofdstukken is erop gewezen hoe belangrijk het is om het aanbod van voorzieningen ook in slechte tijden op peil te houden. Macrostudies tonen bovendien aan dat voortdurende schommelingen in de omvang van het aanbod erg schadelijk zijn voor de effectiviteit van het re-integratiebeleid.¹⁷² Maar hoe garanderen we een dergelijke stabiliteit?

De gordijnen van de arbeidsmarkt

Zoals in het figuur hieronder is weergegeven, bestaat er op de Nederlandse arbeidsmarkt een algemene dynamiek die kan worden beschreven als de 'gordijnbeweging'.¹⁷³ Verdelen we de arbeidsmarkt naar loonwaarde, met op de linkerflank de mensen zonder loonwaarde en op de rechterflank de meest verdienende mensen, dan zien we dat de mensen op de uiterste linkerflank kunnen werken of participeren via een publieke voorziening. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ondersteuning voor mensen met een permanente arbeidsbeperking. Op de rechterflank kan het grootste deel van de mensen zelfstandig rondkomen van betaald werk, vaak op basis van een vast contract.

Figuur 8 De 'gordijnbeweging' op de arbeidsmarkt



¹⁷² Leni Beukema et al. *Eindrapportage Uit de WW en in de Bijstand* (2018).

¹⁷³ Met dank aan Erik Dannenberg.

Tussen deze beide 'gordijnen' bevindt zich echter een grote groep van mensen die of permanent werkloos zijn en aan hun lot worden overgelaten of die van de ene na de andere onzekere baan hopen met periodes van werkloosheid ertussen. Dit is de in het eerste hoofdstuk besproken klasse van lager- en middelbaaropgeleiden die steeds meer te maken heeft met afbrokkelende arbeidsvoorwaarden en een onzekere arbeidsmarktsituatie. Wat de figuur hierboven laat zien, is dat zowel het gordijn van de reguliere arbeidsmarkt als het gordijn van de publieke voorzieningen eenzelfde beweging maken op specifieke momenten in de conjunctuur. Tijdens een hoogconjunctuur trekken beide gordijnen naar binnen. Er is meer werk, werkgevers zijn bereid te investeren en durven ook zwakkere werknemers aan te nemen. De overheid krijgt bovendien meer geld binnen en gaat meer investeren vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. De kwetsbare groep krimpt in deze tijden snel. Tijdens een laagconjunctuur zien we echter een soortgelijke beweging, maar dan naar buiten. Bedrijven verdienen minder en er is minder werk, waardoor de belastingopbrengsten dalen en de werkloosheidsuitgaven van de overheid stijgen. Over het algemeen besluit de overheid vervolgens te bezuinigen op haar voorzieningen, waarbij het vaste slachtoffer de kwetsbare groep in het midden is.

Het participatiefonds

Willen we ook deze mensen een gevoel van zekerheid geven en voorkomen dat zij steeds weer het kind van de rekening zijn, dan is het nodig dat we reserves op gaan bouwen om in tijden van crisis te voorkomen dat beide gordijnen zich tegelijkertijd terugtrekken. Denemarken kon haar hogere uitgaven aan actief beleid bijvoorbeeld alleen maar dragen omdat in de jaren voor de crisis genoeg begrotingsruimte was opgebouwd.¹⁷⁴ In Nederland was deze begrotingsruimte er niet. Onder druk van het Europese Stabiliteits- en Groeipact, waarin de Eurolanden hebben vastgelegd dat het begrotingstekort niet boven de 3 procent mag stijgen, werd er daarentegen rigoureuus op bezuinigd. Om te voorkomen dat we deze fout de volgende keer opnieuw maken, is het nodig ons goed voor te breiden op de volgende crisis.

Ons voorstel is daarom om na te gaan wat de mogelijkheden zijn voor de invoering van een apart landelijk participatiefonds, een fonds dat in goede tijden wordt opgebouwd en dat er in slechte tijden voor zorgt dat de noodzakelijke dienstverlening in stand blijft. Met het huidige begrotingsoverschot zou het eenvoudig mogelijk moeten zijn om een dergelijk fonds te vullen en zowel werknemers als werkgevers kunnen hier in crisistijd de vruchten van plukken. Werkgevers kunnen

174 Anders Forslund, Peter Fredriksson en Johan Vikström, 'What active labor market policy works in a recession?', *Nordic Economic Policy Review*, nr. 1 (2011) 171-201.

blijvend beschikken over een arbeidsaanbod van werknemers die ook tijdens de crisis hun vaardigheden en werkritme hebben kunnen behouden. Werknemers die hun werk verliezen hebben daarnaast de mogelijkheid om in zichzelf te investeren of over te stappen op een ander carrièrepad.

Vanwege de duidelijke voordelen voor bedrijven, ligt het voor de hand dat de overheid de financiering van een dergelijk fonds gezamenlijk met bedrijven oppakt.

Een mogelijke inzet van het participatiefonds zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat de toegang tot de Beroeps Begeleidende Opleiding (BBL), die normaal door werkgevers wordt gefinancierd, tijdelijk wordt opengehouden door de overheid. Dit zou kunnen voorkomen dat er een situatie ontstaat zoals bij de vorige crisis, toen het aantal BBL-plekken naar beneden klapte omdat werkgevers in zowel de private als in de publieke sector (vooral de zorg) bezuinigden op hun opleidingsplaatsen.¹⁷⁵ Met de inzet van een participatiefonds hadden de BBL-plekken tijdelijk kunstmatig in stand kunnen worden gehouden en hadden werkgevers in de betreffende sectoren nu waarschijnlijk minder last gehad van een personeelstekort. Vanwege de duidelijke voordelen voor bedrijven, ligt het voor de hand dat de overheid de financiering van een dergelijk fonds gezamenlijk met bedrijven oppakt.

¹⁷⁵ Joris Cuppen en Anneke Westerhuis, *Achtergronden van ontwikkelingen in de instroom in de BBL* ('s Hertogenbosch 2017).

9

Politieke aanbevelingen

De teksten in deze bundel bevatten een breed scala van aanbevelingen, van een recht op werk tot de herintroductie van het arbeidsbureau. De aanbevelingen zijn gegroepeerd en worden voorafgegaan door een korte inleiding.

Tijd voor een recht op werk

In een empathische samenleving wordt werkloosheid niet afgekocht met een uitkering. Echte solidariteit vereist dat we iedereen handvatten bieden om mee te doen. De afgelopen decennia is zowel het beleid als het politieke debat zich vooral gaan richten op de plichten en verantwoordelijkheden van werkloze burgers. De plichten en verantwoordelijkheden van de overheid, en daarmee de rechten van werkloze burgers, zijn onderbelicht geraakt.

Deze ontwikkeling moet worden gekeerd. Er bestaat namelijk terecht consensus over het grote belang van betaald werk voor de welvaart en het welzijn van burgers. Dit belang is volgens ons zelfs zo groot dat de verantwoordelijkheid voor het vinden van werk niet eenzijdig bij henzelf mag worden gelegd. Als we vinden dat iedereen recht heeft om volwaardig deel te nemen aan de samenleving en als we betaald werk zien als een beslissende factor voor deze volwaardige deelname, dan is het wat ons betreft tijd voor een algemeen recht op betaald werk.

Het recht op werk zou een uitgangspunt moeten worden van ons sociale zekerheidsstelsel, waarbij de overheid functioneert als *last resort*: mocht je alles hebben gedaan om werk te vinden maar lukt het je niet, dan moet de overheid bijspringen. Voor de overheid heeft dit twee consequenties. In de eerste plaats zal zij mensen meer moeten helpen bij het zoeken en behouden van werk. Dit kan de overheid doen door te investeren in persoonlijke begeleiding en bemiddeling, de mogelijkheden voor om- of bijscholing te verruimen en door meer ruimte te bieden voor de inzet van proefplaatsingen en loonkostensubsidies. Mocht de inzet van deze middelen mensen toch niet aan werk helpen, dan is de tweede consequentie van het recht op werk dat de overheid dit werk zelf creëert.

Herstel het persoonlijke contact

Een effectief en eerlijk beleid begint bij persoonlijk contact. Zonder mensen in de ogen te kijken, kan nauwelijks worden vastgesteld wat iemand nodig heeft, hoe iemand zich ontwikkelt en of iemand tevreden is. Het is onacceptabel dat honderdduizenden werkloze mensen momenteel nauwelijks contact hebben met de overheid. Herstel van dit contact moet centraal staan in het actief arbeidsmarktbeleid van de komende jaren.

Aanbevelingen

- **Neem snel contact op met mensen die een uitkering aanvragen.** Iedere nieuwe uitkeringsgerechtigde moet binnen een maand minstens één keer *face to face* worden gesproken.
- **Geef iedere uitkeringsgerechtigde een persoonlijk begeleider.** Deze begeleider neemt ook weer contact op als mensen na een werkzame periode terugkeren in de uitkering.

- **Geef iedereen met loonkostensubsidie of een basisbaan begeleiding van een jobcoach.** Iedere werknemer met loonkostensubsidie en iedere uitkeringsgerechtigde met een basisbaan of een vrijwilligersfunctie moet recht hebben op een jobcoach. Deze houdt oog op hun ontwikkeling en biedt ondersteuning bij eventuele verdere stappen. De jobcoach is niet gebonden aan de werkplek maar aan de persoon en blijft dus hun hele loopbaan betrokken, vooral bij mensen met een beperking.
- **Intensiveer het persoonlijke contact met WW'ers.** Iedere uitkeringsgerechtigde moet na zes maanden WW minstens één keer per maand een begeleidingsgesprek krijgen dat gericht is op het bieden van ondersteuning. Hoe langer de uitkeringsduur, des te intensiever het persoonlijke contact.
- **Zoek preventief contact met WW'ers.** Gemeenten en het UWV hebben het vaak moeilijk met nieuwe bijstandsgerechtigden die doorstromen vanuit de WW. Door intensievere samenwerking en door WW'ers die bijna doorstromen gezamenlijk intensieve dienstverlening te bieden, kan veel doorstroom worden vermeden.
- **Stel met alle bijstandsgerechtigden een participatieplan op.** In dit plan leggen mensen samen met hun begeleider vast wat hun doelen zijn en welke inspanningen zij hiervoor gaan verrichten. Dit plan wordt minstens vier keer per jaar besproken.
- **Organiseer wervingsdagen voor niet-uitkeringsgerechtigden.** Deze wervingsdagen kunnen gemeenten organiseren in samenwerking met buurtteams en lokale werkgevers waarbij mensen worden geïnformeerd over de mogelijkheden om weer aan het werk te gaan.

Durf te investeren

De overheid moet veel meer investeren in werkloze burgers. Bij actief arbeidsmarktbeleid is het helaas onmogelijk om voor een dubbeltje op de eerste rij te zitten. Het gaat erom te investeren in de vaardigheden van mensen en deze investeringen lang genoeg vol te houden. Hierbij is het wel belangrijk oog te hebben voor de individuele mogelijkheden van mensen en aan te sluiten op hun persoonlijke motivatie. Dit betekent ook dat er rekening gehouden wordt met dat een grote groep mensen, ondanks investeringen in hun vaardigheden, de komende jaren geen werk kan vinden op de reguliere arbeidsmarkt. Voor deze mensen moet de overheid zelf werk creëren.

Aanbevelingen

- **Stem investeringen af op individuele vaardigheden en persoonlijke motivatie.** Gerichte investeringen zijn veel effectiever dan inzet van generieke instrumenten of voorzieningen. Uitvoeringsorganisaties stellen daarom in

samenspraak met uitkeringsgerechtigden een persoonlijk re-integratietraject vast, waarbij kan worden gekozen uit een palet aan maatregelen.

- **Creëer een toegankelijk individueel scholingsbudget.** Het is goed dat het kabinet voor iedereen een individueel scholingsbudget creëert. De uitwerking wordt echter cruciaal. De budgetten moeten toegankelijk en hoog genoeg zijn. Daarnaast dienen mensen daadwerkelijk zeggenschap te krijgen over de inzet.
- **Garandeer de beschikbaarheid van BBL-plekken.** De overheid moet werkgevers aanmoedigen BBL-plekken aan te bieden. De bezuinigingen op de tegemoetkoming voor werkgevers moet daarom worden teruggedraaid. Tijdens een volgende crisis of laagconjunctuur moet deze tegemoetkoming tijdelijk verder worden verhoogd om te garanderen dat het aantal beschikbare BBL-plekken op peil blijft.
- **Breid de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie uit.** RMC's blijken een effectief middel om werkloze jongeren naar werk te begeleiden. Stel RMC's daarom in staat ook jongeren te benaderen die tussen de 23 en 27 jaar oud zijn en/of beschikken over een startkwalificatie maar alsnog werkloos zijn.
- **Zet vaker loonkostensubsidie in voor bijstandsgerechtigden.** Gemeenten moeten bijstandsgerechtigden veel vaker ondersteunen met loonkostensubsidie, zowel in de private als in de publieke sector. Deze loonkostensubsidie heeft dezelfde voorwaarden als voor andere doelgroepen binnen de Participatiewet. Geplaatste bijstandsgerechtigden krijgen dus ook begeleiding van een jobcoach en werkgevers hebben recht op een no-riskpolis. De kosten kunnen relatief eenvoudig worden gedekt met de besparing op de bijstandsuitkering.
- **Creëer basisbanen voor mensen zonder uitzicht op werk.** Bijstandsgerechtigden die ook met ondersteuning geen kans hebben om regulier werk te vinden, moeten recht krijgen op een basisbaan. Dit zijn door de overheid gecreëerde werkplekken waar ze met zekerheid en continuïteit kunnen werken. Basisbaners krijgen in ieder geval het minimumloon betaald en worden begeleid door een jobcoach.

Benader burgers met vertrouwen en sluit aan op hun intrinsieke motivatie

Voor een effectieve en eerlijke dienstverlening is het essentieel om aan te sluiten bij de intrinsieke motivatie van mensen. Een willekeurige inzet van beleid is niet effectief en vaak zelfs contraproductief. Dit geldt zowel voor investerend beleid als voor sancties en verplichtingen. Mensen moeten ervaren dat ze serieus worden genomen en voelen dat er oog is voor hun persoonlijke situatie. Dit betekent ook dat ze zelf de regie moeten kunnen nemen als zij hiertoe in staat zijn.

Aanbevelingen

- **Sluit aan op de intrinsieke motivatie van mensen.** Behandel uitkeringsgerechtigden met vertrouwen, zoek aansluiting bij hun toekomstplannen en benadruk verplichtingen alleen als dat nodig is.
- **Noem burgers geen klanten.** Ons taalgebruik heeft een belangrijke invloed op onze werkelijkheid. Burgers zijn geen klanten en gemeenten moeten ze niet managen. Noem burgers daarom gewoon burgers en vervang de titel 'klant-manager' door 'begeleider'.
- **Pas verplichtingen aan op de persoonlijke context van mensen.** Stel uitkeringsgerechtigden vrij van verplichtingen als deze de kans op werk niet vergroten. Deze vrijstelling moet altijd maatwerk zijn en niet algemeen worden toegepast.
- **Veranker het recht op inspraak.** Geef mensen zoveel mogelijk regie over hun eigen re-integratieproces. Dit geldt ook voor de keuze van vrijwilligersfuncties voor bijstandsgerechtigden. Als re-integratietrajecten nauwelijks bijdragen aan de kans op werk, of als mensen zelf een alternatief traject aandragen dat in hun ogen passender is, moeten uitkeringsgerechtigden een traject kunnen weigeren.
- **Onderzoek de mogelijkheid van een individueel participatiebudget.** Mensen die hier behoefte aan hebben, moeten zelf de regie kunnen nemen over hun re-integratieproces. Dit zou kunnen middels een individueel participatiebudget dat mensen bij hun uitvoeringsorganisatie aanvragen. Zo worden zij niet langer gedwongen bij vaste commerciële partijen ondergebracht. De inzet van het participatiebudget mag alleen op verzoek van mensen zelf en mensen blijven verplicht minstens vier keer per jaar hun situatie te bespreken met hun begeleider bij het UWV of de gemeente.
- **Schaf de algemene tegenprestatie af.** Persoonlijke dienstverlening betekent dat we de tegenprestatie niet algemeen verplicht kunnen stellen. Een algemene verplichting is ineffectief en onrechtvaardig. Als bijstandsgerechtigden geen regulier werk kunnen vinden en geen basisbaan kunnen verrichten, kunnen gemeenten bijstandsgerechtigden wel vragen en eventueel verplichten om vrijwilligerswerk te doen. Dit mag echter alleen als er voldoende ruimte is voor inspraak, persoonlijke begeleiding en doorgroeimogelijkheden.

Maak werk van een inclusieve arbeidsmarkt voor mensen met een beperking

De Participatiewet heeft niet de inclusieve arbeidsmarkt gecreëerd waar bij de invoering op werd gehoopt. Werkgevers zijn niet in staat gebleken om de positie van de overheid over te nemen en mensen met een beperking de zekerheid te bieden die ze nodig hebben. Toch wil de meerderheid van deze mensen wel graag

aan de slag bij een reguliere werkgever. Het is daarom tijd dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt en werk gaat maken van een inclusieve arbeidsmarkt. Dit vereist meer zekerheid, continuïteit en duidelijkheid in de dienstverlening.

Aanbevelingen

- **Start experimenten met sociale ontwikkelbedrijven.** Deze bedrijven bieden werknemers met een arbeidsbeperking een vast contract en fungeren als leerwerkbedrijven, gericht op ontwikkeling en begeleiding. Vanuit deze zekerheid kunnen werknemers worden ingezet op externe projecten of bij externe werkgevers. De leerwerkbedrijven kunnen ook worden ingezet voor bijstandsgerechtigden.
- **Vervang loondispensatie door loonkostensubsidie.** Loonkostensubsidie biedt mensen meer kans op een duurzame aanstelling en geeft ze een gelijkwaardige positie ten opzichte van andere werknemers. Vanwege de noodzaak van eenduidige dienstverlening ligt de overstap naar één compensatieregeling voor de hand.
- **Schaf de loonwaardemeting af en stap over op een systeem met verschillen treden.** De huidige praktijk van loonwaardemetingen is omslachtig, onnauwkeurig en onrechtvaardig. Het is tijd om dit systeem van schijnprecisie los te laten en over te stappen op een eenvoudig systeem waarbij iedere werknemer in principe 50 procent loonkostensubsidie krijgt. Deze loonwaarde kunnen werknemers, werkgevers en de betrokken uitvoeringsorganisatie eventueel in goed overleg bijstellen naar een hogere trede.

Zorg voor overzichtelijke en toegankelijke dienstverlening

Op dit moment is het voor te veel mensen onduidelijk welke dienstverlening voor hen bedoeld is en welke verplichtingen er voor hen gelden. Een belangrijke oorzaak hiervan ligt bij de gebrekkige communicatie door uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Informatie is niet goed te vinden of is verwoord in een ondoordringelijke bureaucratische taal. Belangrijker is echter dat het stelsel van regelingen en organisaties op veel mensen overkomt als een onoverzichtelijke chaos. Het bieden van toegankelijke dienstverlening is een belangrijke opgave voor de komende jaren. Burgers moeten eenvoudig kunnen vinden op welke voorzieningen zij recht hebben en bij welke organisatie zij hiervoor terecht kunnen. Voor iedereen die er zelf niet uitkomt, moet er één organisatie zijn die helpt met alle werkgerelateerde vragen: het arbeidsbureau.

Aanbevelingen

- **Zorg voor duidelijkheid over rechten en plichten.** Garandeer dat uitkeringsgerechtigden begrijpen wat hun rechten en plichten zijn. Zorg dat zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden dit ook eenvoudig online kunnen terug vinden.
- **Zorg voor duidelijke communicatie.** Garandeer dat er voortdurend wordt gewerkt aan duidelijke communicatie en helder taalgebruik. Faciliteer dat burgers onduidelijk taalgebruik of missende informatie eenvoudig kunnen melden. Houd hierbij rekening met laaggeletterdheid en andere talen.
- **Stroomlijn de dienstverlening.** Momenteel zijn er te grote verschillen in de dienstverlening, zowel tussen het UWV en gemeenten als tussen gemeenten onderling. Voor burgers is dit verwarrend en voor werkgevers is het een reden om geen mensen aan te nemen met een voorziening. Gemeenten moeten daarom streven naar zoveel mogelijk eenduidigheid in de regelingen die ze aanbieden en in de voorwaarden die ze hieraan stellen.
- **Creëer nieuwe arbeidsbureaus.** Er is grote behoefte aan een nieuw arbeidsbureau. Een laagdrempelige organisatie waar iedereen terecht kan met vragen over werk of scholing, die een schakelfunctie vervult naar andere organisaties of dienstverlening.

Stimuleer de ontwikkeling en het delen van kennis

Om een effectief en eerlijk beleid te voeren is het belangrijk dat we leren van eerder gevoerd beleid. Het is daarom belangrijk dat beleidsinstrumenten en voorzieningen zorgvuldig worden geëvalueerd waarbij van te voren duidelijke afspraken worden gemaakt over de definitie van 'effectief beleid'. Waar het voor beleidsmakers belangrijk is om voortdurend bij te leren, geldt dit net zo goed voor de professionals bij gemeenten en het UWV. Op dit moment handelen professionals nog te veel op basis van hun eigen overtuigingen en bestaan er te weinig checks om willekeur te voorkomen. Een gezonde leeromgeving is een voorwaarde om te komen tot een effectief en eerlijk beleid.

Aanbevelingen

- **Maak evaluatie een vast onderdeel van re-integratiebeleid.** Maak bij nieuw beleid duidelijke afspraken over de factoren waarop geëvalueerd wordt en garandeer dat hierbij voldoende oog is voor het welzijn van gebruikers. Zorg dat de kosten van de evaluatie ook zijn verwerkt in het budget.
- **Maak tevredenheidsonderzoek een vast onderdeel van re-integratiebeleid.** Burgers moeten regelmatig in staat worden gesteld om hun mening te geven over de dienstverlening. Het is belangrijk dat professionals hier ook mee

worden geconfronteerd en dat er verantwoording wordt afgelegd voor de verwerking van de onderzoeksresultaten.

- **Maak regelmatige intervisie en supervisie een vast onderdeel van de uitvoeringspraktijk.** Uitvoeringsorganisaties moeten hun werknemers meer ruimte bieden voor intervisie en supervisie. Professionals moeten kunnen leren van elkaars ervaringen, vaker verantwoording afleggen voor hun keuzes en geconfronteerd worden met nieuwe wetenschappelijke inzichten.

Zorg voor een stabiele en aanmoedigende financieringsstructuur

Uitvoeringsorganisaties hebben momenteel te weinig middelen om een eerlijk en effectief arbeidsmarktbeleid te voeren. Een belangrijke oorzaak hiervan ligt in de verdeling van de gemeentelijke bijstands- en participatiebudgetten. Deze is oneerlijk en staat veel gemeenten in de weg bij het bieden van goede dienstverlening aan mensen zonder werk. Een andere oorzaak voor de grote tekorten, zijn de rigoureuze bezuinigingen die tijdens de crisis zijn doorgevoerd onder druk van het Europese Groei- en Stabiliteitspact. Het is daarom essentieel dat er wordt nagedacht over een reservering van middelen, zodat bij een volgende crisis de dienstverlening op peil kan blijven.

Aanbevelingen

- **Verander de verdeling van de gemeentelijke budgetten.** De huidige modelmatige verdeling van de bijstandsbudgetten brengt veel goedwillende gemeenten tot een onrechtvaardig beleid. Wij stellen daarom voor om af te stappen van een volledig modelmatige verdeling en over te gaan op een grotendeels historische verdeling met een modelmatig component. Zo worden gemeenten niet gestraft voor factoren waar ze nauwelijks grip op hebben en krijgen burgers de dienstverlening waar ze recht op hebben.
- **Maak werk van een participatiefonds.** Dit fonds wordt in goede tijden opgebouwd en zorgt er in slechte tijden voor dat de dienstverlening aan werkloze burgers in stand blijft. Werkgevers kunnen blijvend beschikken over een arbeidsaanbod en mensen die hun werk verliezen kunnen hun vaardigheden bijwerken, hun werkritme behouden of overstappen op een ander carrièrepad.

Literatuurlijst

Zorgzaam arbeidsmarktbeleid: Sociaal, eerlijk en nog steeds betaalbaar

Robbert Bodegraven

Carl Frey en Michael Osborne, 'The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?', *Online publicatie Oxford University* (2013).

World Economic Forum, *The future of jobs 2018* (2018).

Rik Winkel, 'Dat we niet weten wie er in de bestanden zitten is een fabeltje', *Financieele Dagblad* (25 augustus 2018).

1 Naar een werkende overheid

Hans Rodenburg

Bredgaard, Thomas, en Per Kongshøj Madsen, 'Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis', *Transfer*, vol. 24, nr. 4 (2018) 375-386.

Bouget, Denis, et al. *Social Investment in Europe. A study of national policies* (Brussel 2015).

Brown, Alessio J.G., en Johannes Koettl, 'Active labor market programs – employment gain or fiscal drain?', *IZA Journal of Labour Market Economics*, 4:12 (2015).

Card, David, Jochen Kluge en Andrea Weber, 'Active labour market policies and long-term unemployment', in: Samuel Bentolilla en Marcel Jansen (red.), *Long-Term Unemployment After the Great Recession: Causes and remedies* (Londen 2016) 11-24.

Dekker, Fabian, en Ferry Koster, 'De 'nieuwe economie': what's new?', *Mens en Maatschappij*, vol. 93., nr. 3 (2018) 201-209.

Donker van Heel, Peter, *De toekomstbestendigheid van de arbeidsmarktinfrastuctuur* (14 november 2017).

Dril, Ton van, *Policy Brief. Energietransitie en werkgelegenheid* (2016).

Engelen, Ewald, en Anton Hemerijck, 'Proeve van een sociale investeringsagenda', in: Ewald Engelen, Anton Hemerijck en Willem Trommel (red.), *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat* (Den Haag 2007) 305-325.

Europese Commissie, *Aanbeveling van de commissie over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten* (Brussel 2008).

Europese Commissie, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion* (2013).

Europese Commissie, *Commission Staff Working Document on the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market* (Brussel 2017).

- Graaf-Zijl, Marloes de, Albert van der Horst en Daniel van Vuuren, *Long-term unemployment in the Netherlands*, CPB Policy Brief, 2015/11.
- Hekelaar, Martin, *Aantallen en financiën Participatiewet. Beschikbare en benodigde middelen*, Rapportage Berenschot (2018).
- Hemerijck, Anton, 'Social Investment and Its Critics', in: Anton Hemerijck (red.), *The Uses of Social Investment* (ebook 2017).
- Hemerijck, Anton, 'Social investment as a policy paradigm', *Journal of European Public Policy*, 25:6 (2018) 810-827.
- Hilhorst, Pieter, 'Wie de overheid het hardst nodig heeft, heeft er vaak een hekel aan', *De Correspondent*, 27 februari 2018.
- Inspectie SZW, *Ken uw klanten. Onderzoek naar het caseloadbeheer van UWV en gemeenten en hun kennis van de klant* (Den Haag 2014).
- Koning, Jaap de, 'Vorm boven inhoud: het actief arbeidsmarktbeleid in de afgelopen dertig jaar', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, Vol. 26, nr. 4 (2010) 380-396.
- Koning, Pierre, Els Vogels en Matthijs de Lange, 'De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief', *TPE Digitaal*, jaargang 11, nr. 1 (2017) 1-16.
- Kremer, Monique, Jelle van der Meer en Marcel Ham, 'Werkt de zachte hand in de bijstand?', *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, nr. 4 (2017) 4-9.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Factsheet Participatiewet*, maart 2019.
- OECD, *Skills strategy diagnostic report: The Netherlands* (2016).
- OECD, *Employment Implications of Green Growth: Linking jobs, growth, and green policies* (2017).
- Palier, Bruno, en Colin Hay, 'Reconfiguration of the Welfare State in Europe', in: Desmond King en Patrick le Galès (red.), *Reconfiguring European States in Crisis* (Oxford 2017) 331-352.
- Schoenaker, Niels, en Frank Notten, *De impact van de energietransitie op de Nederlandse werkgelegenheid, 2008-2011* (2018).
- Veen, Romke van der, en Willem Trommel, 'The Managed Liberalization of the Dutch Welfare State: A Review and Analysis of the Reform of the Dutch Social Security System, 1985-1998', *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 12, Nr. 3 (1999) 289-310.
- Veen, Romke van der, 'Sociale zekerheid in een open samenleving. Postindustrialisering en de toekomst van de sociale zekerheid', in: Peter van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst* (Amsterdam 2016) 89-112.
- Vliet, Olaf van, 'Divergence within Convergence. Europeanisation of Social Employment Policies', *Paper prepared for the Nederlandse Arbeidsmarktdag*, 14 oktober 2009.
- Vliet, Olaf van, 'Sociale zekerheid in Europees perspectief: van klassieke herverdeling naar activering en sociale investeringen', in: Peter van Lieshout (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst* (Amsterdam 2016) 203-221.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (Den Haag 2017).

2 Welk beleid is effectief?

Hans Rodenburg

Aa, Paul van der, 'Re-integratiebeleid liever verbeteren dan afschaffen', *Sociale vraagstukken.nl*, 19 mei 2016.

Andersen, Torben M., en Michael Svarer, 'Active labour market policies in a recession', *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 1, nr. 7 (2012).

Arni, Patrick, Rafael Lalive en Jan C. van Ours, 'How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking.

Berg, Gerard J. van den, en Johan Vikström, 'Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality', *Scandinavian Journal of Economics* 116 (2014) 284–334.

Berkel, Rik van, en Eva Knies, 'Performance management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services', *Social Policy & Administration*, Vol. 50, nr. 1 (2015).

Beyond Unemployment Exit', *IZA DP*, nr. 4509 (2009).

Beukema, Leni, et al. *Eindrapportage Uit de WW en in de Bijstand* (2018).

Blonk, Roland, M.W. van Twuijver, H.A. van de Ven en A.M. Hazelzet, *Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk* (Leiden 2015).

Blonk, Roland, *We zijn nog maar net begonnen* (Tilburg 2018).

Blasco, Sylvie, en Michael Rosholm, 'The impact of active labour market policy on post-unemployment outcomes: Evidence from a social experiment in Denmark', Discussion paper series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Nr. 5631, (2011).

Bolhaar, Jonneke, Nadine Ketel en Bas van der Klaauw, 'Caseworker's discretion and the effectiveness of welfare-to-work programs', *Working Paper in Economics nr. 737* (2018).

Brown, Alessio J.G., Christian Merkle and Dennis J. Snower, 'Comparing the effectiveness of employment subsidies', *CEPR Discussion Paper Series*, Nr. 6334 (2007).

Brown, Alessio J.G., 'Can hiring subsidies benefit the unemployed?', *IZA World of Labor*, nr. 163 (2015).

Brown, Alessio J.G., en Johannes Koettl, 'Active labor market programs – employment gain or fiscal drain?', *IZA Journal of Labour Market Economics*, 4:12 (2015).

Borland, Jeff, 'Dealing with unemployment: What should be the role of labour market programs?', *Evidence Base*, nr. 4 (2014)

Card, David, Jochen Kluge en Andrea Weber, 'What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations', *Ruhr Economic Papers*, No. 572 (2015).

CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2* (Den Haag 2016).

Crépon, Bruno, en Gerard J. van den Berg, 'Active labor market policies', Working Paper, IFAU – Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy, Nr. 17 (2016).

- Forrier, Anneleen, en Luc Sels, 'Investeren in employability: de impact van levenslang leren en tijdelijke arbeid op arbeidsmarktkansen', *Tijdschrift voor Economie en Management*, Vol. 51, nr. 4 (2006).
- Donker van Heel, Peter, *De toekomstbestendigheid van de arbeidsmarktinfrastructuur* (14 november 2017).
- Forsslund, Anders, Peter Fredriksson en Johan Vikström, 'What active labor market policy works in a recession?', *Nordic Economic Policy Review*, nr. 1 (2011) 171-201.
- Forrier, Anneleen, en Luc Sels, 'Investeren in employability: de impact van levenslang leren en tijdelijke arbeid op arbeidsmarktkansen', *Tijdschrift voor Economie en Management*, Vol. 51, nr. 4 (2006).
- Gemeente Utrecht, *Evaluatie BUIG Impulslijnen* (2018).
- Handelingen Tweede Kamer, 2018-2019, dossier 33566, nr. 103.
- Handelingen Tweede Kamer, 2018-2019, dossier 35000-XV, nr. 61.
- Hazelzet, Astrid, en Wilma Otten, *Methodisch werken: waarom wel, waarom niet? Onderzoek naar factoren die methodisch werken van klantmanagers bij sociale diensten bevorderen* (Leiden 2017).
- Heyma, Arjan, en Siemen van der Werff, *Een goed gesprek werkt. (Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010* (Amsterdam 2014).
- Inspectie SZW, *Rode draden klantenquêtes WW, WIA/WGA en Wajong* (Den Haag 2019).
- Lammers, Marloes, Mark Imandt en Arjan Heyma, *wordt aan gewerkt.nl. Prestaties van digitale dienstverlening door UWV* (Amsterdam 2015).
- Lammers, Marloes, en Lucy Kok, *Long term effects of active labour market policies* (Amsterdam 2017).
- Kesteren, Dorine van, 'Duivelse dilemma's in het sociaal domein', *Sprank*, nr. 4 (2019) 23-25.
- Kluve, Jochen, 'The effectiveness of European active labor market programs', *Labour Economics*, Vol. 17, nr. 16 (2010).
- Koning, Jaap de, et al., 'The work first initiative 'WerkLoont': Net effects and cost-effectiveness after three years', *SEOR Working Paper*, nr. 2018/2.
- Koning, Pierre, 'Kortetermijndenken staat effectieve re-integratie in de weg', *Mejudice*, 3 augustus 2012.
- Lammers, M., L. Kok en C. Wunsch, *Langetermijneffecten van re-integratie* (Amsterdam 2013).
- Lammers, Marloes, en Lucy Kok, *Long term effects of active labour market policies* (Amsterdam 2017).
- Martin, John P., 'Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness', *IZA Journal of Labour Policy*, nr. 4:4 (2015).
- Martins, Pedro S., en Sofia Pessoa E Costa, 'Reemployment and substitution effects from increased activation: evidence from times of crisis', *IZA Discussion Paper 8600* (2014).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Klantonderzoek monitor Participatiewet* (2017).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Factsheet Participatiewet*, maart 2019.

Neubäumer, Renate, 'Bringing the unemployed back to work in Germany: training programs or wage subsidies?', *International Journal of Manpower*, Vol. 33, nr. 2 (2012) 159-177.

Pleijers, Astrid, 'Een leven lang leren in Nederland', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, Vol. 34, nr. 3 (2018), 390-399.

Sax, Marjolein, en Lennart de Ruig, *Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen?* (2018).

Sol, C.C.A.M., en K. Kok, *'Fit or unfit': theorie en praktijk van re-integratie* (Amsterdam 2014).

Uitert, Kees van, en Douwe Grijpstra, *UWV Arbeidsmarktanalyse* (2017).

UWV, *Jaarverslag 2018* (Amsterdam 2019).

Vooren, Melvin, Carla Haelermans, Wim Groot en Henriëtte Maassen van den Brink, 'The effectiveness of active labor market policies: A meta-analysis', *Journal of Economic Surveys*, nr. 0 (2018) 1-25.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (Den Haag 2017).

Zwaneveld, Anne Mieke, et al. *Het pad naar werk... niet geplaveid, wel schoongeveegd! Onderzoek naar de praktijk van re-integratie in het kader van de Wet werk en bijstand (thans Participatiewet)* (Rotterdam 2015).

3 De bijstand als blijk van beschaving

Thomas Kampen en Melissa Sebrechts

Arts, Josien, en Marguerite van Den Berg, 'Pedagogies of optimism: Teaching to 'look forward' in activating welfare programmes in the Netherlands', *Critical Social Policy*, 39(1) (2019) 66-86.

Berlant, Lauren, *Cruel optimism* (Durham 2011).

Elshout, Judith, *Roep om respect: Ervaringen van werklozen in een meritocratiserende samenleving*, academisch proefschrift, (Amsterdam 2016).

Ent, Barbara Van der, 'Discriminatie op de arbeidsmarkt', *Sociologie*, 14(1) (2019) 25-57.

DIVOSA, *Benchmark Werk & Inkomen* (Utrecht 2017).

Goffman, Erving, *Stigma: Notes on the management of spoiled identity* (Londen 1974).

Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, *Memorie van Toelichting Participatiewet*, 33161, nr. 3.

Hochschild, Arlie, *Strangers in their own land: A journey to the heart of our political divide* (New York 2016).

Kampen, Thomas (red.) *De mens centraal, geen probleem? Dilemma's voor professionals in zorg en welzijn*. (Amsterdam 2019).

Inspectie SZW (2017) *Handhaving arbeidsverplichtingen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Kampen, Thomas, *Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*, academisch proefschrift (Amsterdam 2014).

Kampen, Thomas, 'Verplicht vrijwilligerswerk: de moeizame activering van bijstandsccliënten', in: Imrat Verhoeven en Marcel Ham (red.), *Brave burgers gezocht: de grenzen van de activerende overheid* (Amsterdam 2010) 41-55.

Kampen, Thomas, Judith Elshout en Evelien Tonkens, 'The fragility of self-respect: Emotional labour of workfare volunteering', *Social Policy and Society*, 12 (2013) 427-438.

Kampen, Thomas, en Evelien Tonkens, 'De politiek van hoop: Hoe vrijwilligerswerk slechts uitzicht op werk biedt', in: Rene Gabriels, Sjaak Koenis en Tsjalling Swierstra (red.), *Het hart op de tong. Emoties in de politiek*. (Amsterdam 2018) 39-62.

Scheff, Thomas, 'Shame and the social bond: A sociological theory', *Sociological theory*, 18(1) (2000) 84-99.

Sociaal Cultureel Planbureau, *Op afkomst gewezen: onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt* (Den Haag 2015).

Swierstra, Tsjalling, en Evelien Tonkens (red.), *De beste de baas? Verdienste, respect, en solidariteit in een meritocratie* (Amsterdam 2008).

Young, Michael Dunlop, *The rise of the meritocracy* (Piscataway 1958).

4 Kanttekeningen bij vijf jaar experimenteren met de Participatiewet

Ivo Kuijpers en Leni Beukema

Inspectie SZW, Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk (Den Haag 2018).

Beukema, Leni, Piet Leenders en Ivo Kuijpers, 'Horizontalisering van risico's', in: Leni Beukema, Ivo Kuijpers en Kick van der Pol (red.), *Ontvoogde verhoudingen, kracht van mensen. Baliemanifest 2* (Utrecht 2010).

Beukema, Leni, en Ivo Kuijpers, *Op tijd beginnen. Partnerschappen in het groen* (Utrecht 2011).

Beukema, Leni, en Ivo Kuijpers, 'Werkgeven naar Vermogen', in: Leni Beukema, Ivo Kuijpers en Kick van de Pol (red.), *Nieuwe verbintenissen. Contouren van een ander meerstromenland* (2014) 97-107.

Beukema, Leni, en Ivo Kuijpers, *Stilzitten is niets voor mij. Onderzoek naar de ervaringen van mensen met een beperking met (duurzaam) werk* (Groningen 2018).

Gielen, Maartje, et al., *Loonkostensubsidie en loondispensatie. De werking en effectiviteit van beide instrumenten* (Den Haag 2018).

Kuijpers, Ivo, en Johan Slegers, Bij gebrek aan beter. Schets van de dienstverlening aan mensen met een lichamelijke handicap 1850-1984, Utrecht 1985, p. 15.

Mallee, Luuk, Marjolein Bouterse, Mats Gorter en Joris Timmermans, *Jonggehandicapten Duurzaam aan het Werk* (2018).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Klantonderzoek monitor Participatiewet* (Den Haag 2017).

Nijhuis, Frans, *Werken naar vermogen: vermogen om te werken. Inaugurale rede uitgesproken bij de aanvaarding van de Atlant-leerstoel Inclusieve (Arbeids)organisatie aan de Faculty of Psychology and Neuroscience van de Universiteit Maastricht* (2011).

5 Onbenut potentieel: nuggers op de arbeidsmarkt

Carlijn van der Veen

Cuelenaere, Boukje, et al., Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage tweede meting (Tilburg 2017).

Ebenau, Evelien, Julien Cook en Daniëlle Otten, *Arbeidsparticipatie en de afstand tot de arbeidsmarkt in Nederland, 2017* (CBS 2019).

Gaag, Mandy van der, et al., *Voortgangsonderzoek: aanpak van voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie (eindrapport)* (Groningen 2018).

Gruijter, Marjan de, en Jessica van den Toorn, *Luxepositie of buitenspel? Vrouwen zonder werk en uitkering* (Utrecht 2013).

Handelingen Tweede Kamer, 2018-2019, 21 september 2018, nr. 3.

Handelingen Tweede Kamer, 2018-2019, Kamerbrief voortgang individuele leerbudgetten en enkele onderwerpen rond flexibilisering aanbod, 3 juni 2019.

IZI Solutions, *Zichtbaar maar niet in beeld* (2016).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kamerbrief aanpak jeugdwerkloosheid* (2017).

Nederland, Trudi, Betty Noordhuizen en Meintje van Dijk, *Jongeren buiten beeld. Achter de cijfers* (Utrecht 2016).

Perez, Alejandro, en Hendrika Lautenbach, *Neets: jongeren die geen opleiding volgen en niet werken* (2018).

6 Tijd voor een nieuw arbeidsbureau

Hans Rodenburg

Thissen, Tof, 'Een toekomst-vast stelsel van sociale zekerheid vraagt om een robuuste Public Employment Service', in: *De toekomst van Sociale Zekerheid en Integratie. Afscheidsbundel Bernard ter Haar* (Den Haag 2019).

Wilthagen, Ton, 'Het UWV moet zich meer als arbeidsbureau ontwikkelen', *Het Financieele dagblad*, November 2018.

7 De verdeling van de gemeentelijke budgetten

János Betkó en Hans Rodenburg

Berkhoud, Ernest, en Arjan Lejour, CPB Notitie: Beleidsvarianten verdeling loonkostensubsidie en begeleidingsbudget nieuwe doelgroepen (2019).

Heekelaar, Martin, Aantallen en financiën Participatiewet. Beschikbare en benodigde middelen (2018).

Raad voor het Openbaar Bestuur, Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: Een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen (Den Haag 2019).

8 Het verzekeren van financiering

Hans Rodenburg

Beukema Leni, et al. Eindrapportage Uit de WW en in de Bijstand (2018).

Forslund, Anders, Peter Fredriksson en Johan Vikström, 'What active labor market policy works in a recession?', Nordic Economic Policy Review, nr. 1 (2011) 171-201.

Cuppen, Joris, en Anneke Westerhuis, Achtergronden van ontwikkelingen in de instroom in de BBL ('s Hertogenbosch 2017).

De auteurs

János Betkó is beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling bij de gemeente Nijmegen. Hij houdt zich sinds 2015 bezig met vraagstukken rond de bijstand, waaronder de verdeling van de bijstandsbudgetten. Hijzatin de begeleidingscommissie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het BUIG-verdeelmodel. Als buitenpromovendus van de Radboud Universiteit is hij projectleider van het Nijmeegse experiment met de bijstand, dat raakt aan ideeën rond het basisinkomen.

Leni Beukema is Algemeen Sociaal Wetenschapper en sinds eind 2012 lector Duurzaam HRM aan de Hanze Hogeschool Groningen. Leni is gepromoveerd op een onderzoek naar kwaliteit van arbeidstijdverkorting. In haar onderzoek houdt zij zich bezig met *Healthy Ageing & Work*: hoe kunnen mensen langer en fit aan het werk komen en blijven, wat kunnen zij daar zelf aan doen en hoe kan de organisatie hen hiertoe in staat stellen. Een tweede onderzoekslijn betreft de toekomst van arbeidsverhoudingen. Recent schreef zij samen met Ivo Kuijpers de studie *Stilzitten is niets voor mij. Ervaringen van mensen met een beperking met (duurzaam) werk* (2018).

Robbert Bodegraven is directeur van Wetenschappelijk Bureau GroenLinks.

Thomas Kampen is socioloog en als universitair docent verbonden aan de Universiteit voor Humanistiek. In 2014 promoveerde hij op een onderzoek naar de ervaringen van bijstandsgerechtigden met de tegenprestatie. Onder zijn redactie verschenen eerder *De mens centraal, geen probleem?* (2019), *De verhuizing van de verzorgingsstaat* (in 2018 met Femmianne Bredewold, Jan Willem Duyvendak, Evelien Tonkens en Loes Verplanke) en *De affectieve burger* (in 2013 met Imrat Verhoeven en Loes Verplanke), allen bij Uitgeverij Van Gennep. Van 2016 tot 2019 was hij bijzonder lector *Stimulering Gezonde Samenleving* aan Hogeschool Inholland.

Ivo Kuijpers is historicus, gepromoveerd op een onderzoek naar de sociale bewegingen in Nederland in de jaren 1914-1920. Hij doet veel onderzoek naar arbeid, arbeidsverhoudingen en de sociale zekerheid, recent vooral naar de uitvoering van de participatiewet en inclusieve arbeidsorganisaties. Met Leni Beukema is hij een van de penvoerders van De Baliegroep een denktank op het terrein van arbeid en sociale zekerheid. Met haar schreef hij ook het boek *Op tijd beginnen: partnerschap in het groen* (2011).

Hans Rodenburg is historicus en werkt sinds 2018 als projectleider bij het Wetenschappelijk Bureau. Daarnaast werkt hij als onderzoeker bij het Instituut voor Parlementaire Geschiedenis aan de Radboud Universiteit. Hier schrijft hij mee aan een boek over de parlementaire geschiedenis van de jaren zeventig.

Melissa Sebrechts is antropoloog en als postdoctoraal onderzoekerverbonden aan de Universiteit voor Humanistiek. Haar onderzoek richt zich op mensenaan de onderkant van arbeidsmarkten op de emotionele gevolgen van verzorgingsstaatarrangementen. In 2018 verscheen haar proefschrift *When doing your best is not good enough* over de participatie van jonge mannen met een licht verstandelijke beperking. Daarbij richtte ze zich op ervaringen van erkenning, en de mogelijkheden daartoe binnende context van beschutte werkplaatsen in Nederland en Portugal. Momenteel doet ze onderzoek naar emoties en ervaringen van rechtvaardigheid van bijstandsgerechtigden.

Carlijn van der Veen is historicus en behaalde haar master Geschiedenis cum laude aan de Radboud Universiteit. Zij is gespecialiseerd in politieke geschiedenis en (historische) onderwijsvraagstukken. Ze liep stage bij het Cito en Wetenschappelijk Bureau van GroenLinks, waar zij onder andere bijdroeg aan de bundel over actief arbeidsmarktbeleid.

Colofon

Publicatie van Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Wetenschappelijk Bureau GroenLinks agendeert, verdiept en versterkt het groenlinkse politieke gedachtegoed. Als denktank met een integrale en op de lange termijn gerichte aanpak werken we aan wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke kennisontwikkeling. We zoeken de samenwerking met groenlinkse en andere geestverwanten en stimuleren de dialoog op een onderzoekende, uitdagende en grensverleggende manier.

Uitgever: Stichting Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Redactie: Hans Rodenburg

Auteurs: János Betkó, Leni Beukema, Robbert Bodegraven,

Thomas Kampen, Ivo Kuijpers, Hans Rodenburg, Melissa

Sebrechts en Carlijn van der Veen

Vormgeving: grifontwerp

Drukker: Ipskamp printing

ISBN 978 90 830 2191 1

Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Postbus 8008, 3503 RA Utrecht

Telefoon (030) 2399900

E-mail info@wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl

Website www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl

Utrecht, augustus 2019

Mensen zonder werk worden verwaarloosd. In de afgelopen decennia heeft de overheid haar dienstverlening aan werkloze burgers steeds verder opgebouwd. De verantwoordelijkheid om werk te vinden heeft zij grotendeels bij de burger gelegd. Terwijl honderdduizenden mensen momenteel aangeven graag aan het werk te gaan, biedt het huidige arbeidsmarktbeleid hen niet de ondersteuning die ze daarvoor nodig hebben. De ondersteuning die de overheid wel biedt, sluit vaak nauwelijks aan op hun behoeften of wordt op een dermate wantrouwende en dwingende manier geboden dat mensen ontmoedigd afhaken.

Dit beleid is niet alleen oneerlijk, het is ook ineffectief. In deze bundel presenteert Wetenschappelijk Bureau GroenLinks daarom een alternatief actief arbeidsmarktbeleid. Een eerlijk en effectief beleid, dat uitgaat van vertrouwen en in mensen wil investeren. Het centrale doel: ervoor zorgen dat burgers zelf hun werkende leven kunnen vormgeven.

Naast de schets van een nieuw beleid, bevat deze bundel een aantal bijdragen van onderzoekers die ingaan op de dienstverlening aan verschillende specifieke doelgroepen: mensen in de bijstand, mensen met een arbeidsbeperkingen niet-uitkeringsgerechtigden.

Met bijdragen van: János Betkó, Leni Beukema, Thomas Kampen, Ivo Kuijpers en Melissa Sebrechts.



**WETENSCHAPPELIJK
BUREAU GROENLINKS**

ISBN 978-90-830219-1-1



9 789083 021911