

Arbeidsmarktbeleid voor kwetsbare groepen.

Romke van der Veen

In dit artikel staan de ontwikkelingen in het beleid, op de arbeidsmarkt en in de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen centraal. Er wordt een vijftal doelgroepen van arbeidsmarktbeleid onderscheiden. Vervolgens wordt vanuit het perspectief van investering en de doelstelling van participatie naar het arbeidsmarktbeleid gekeken. Onderzocht wordt welke eisen de kenmerken van de diverse doelgroepen en de situatie op de huidige arbeidsmarkt stellen aan de verschillende vormen van beleid gericht op optimale participatie van deze doelgroepen.

1 Inleiding: de betekenis van arbeid en sociale participatie

In onderzoek wordt het keer op keer bevestigd: arbeid speelt een belangrijke rol in de waardering en de zingeving van het bestaan (SCP 2013; Nijhuis 2011). Het structureert het bestaan, zorgt voor inkomen en sociale relaties en geeft de mens een maatschappelijke positie. Tegelijkertijd is arbeid, zoals Achterhuis (1984) het noemde, een eigenaardig medicijn: arbeid kan ziekmakend zijn en tegelijkertijd de panacee voor vele problemen. Het ziekmakende karakter van arbeid is van oudsher onderwerp van studie in de sociologie. Moderne arbeid, in loondienst en als onderdeel van een complex productieproces, kan vervreemdend zijn (Blauner 1964). In de moderne samenleving is het thema van vervreemding ten gevolge van het moderne productieproces opgepakt door bijvoorbeeld Richard Sennett. Hij stelt (Sennett 2006) dat in de moderne economie, gekenmerkt door flexibilisering en mobiliteit, mensen snel 'obsoleet' worden (Sennett 1998). Werknemers lopen voortdurend het risico hun baan te verliezen. Maar dat werk beschouwt ook Sennett als fundamenteel voor het menselijk welzijn. Door middel van werk verwerven mensen respect, maar het moet daarvoor wel aan bepaalde voorwaarden voldoen: het moet betekenisvol zijn (Sennett 2008).¹

Kortom, arbeid is belangrijk voor het menselijk welzijn en niet alleen omdat het welvaart produceert. Het vertegenwoordigt een waarde in zich. Deze twee aspecten van de waarde van werk, de economische en de sociologische, komen samen in het moderne sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid. Arbeidsparticipatie

¹ De grote waarde van arbeid legitimeert volgens Sennett echter een benadering van werken in het moderne arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid -*Work First*- dat mensen degradeert. De arbeidsdwang is hoog en het respect voor individuele behoeften laag (Sennett 2003).

is noodzakelijk om het fiscale draagvlak van de verzorgingsstaat hoog te houden en arbeidsparticipatie is gewenst omdat het vele maatschappelijke en persoonlijk problemen kan voorkomen.

Het moderne sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid richt zich in belangrijke mate op het bevorderen van arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen. Het is dit onderwerp dat centraal staat in deze beschouwing. Ik verken de ontwikkelingen in het beleid en ik onderzoek in welke mate en voor wie deze ontwikkelingen bijdragen aan het verbeteren van arbeidsmarktkansen. Ik onderzoek ook de grenzen aan het activerende en investerende arbeidsmarktbeleid. De vraag is dan wanneer en bij wie de investering niet meer zinvol is. Omdat ik niet alleen kijk naar de economische waarde van werk, dient ook de vraag gesteld te worden of en wanneer andere vormen van maatschappelijke participatie wenselijk zijn.

In deze beschouwing onderzoek ik dus de mogelijkheden tot en de grenzen aan de (arbeids)participatie van kwetsbare groepen. Onder kwetsbare groepen versta ik mensen die op een of andere wijze een arbeidsbeperking hebben. Ik sta eerst in paragraaf 2 stil bij de ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan rondom de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking en in het beleid dat zich op deze groep richt. Vervolgens trek ik in paragraaf 3 in algemene zin een conclusie over de gevolgen van deze beleidsontwikkelingen voor de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen. De conclusie is dubbel. Er zijn zowel ontwikkelingen aanwijsbaar die de arbeidsmarktkansen van kwetsbare groepen verminderen als ontwikkelingen die hun kansen vergroten. Wat het resultaat van beide tegenstrijdige ontwikkelingen zal, zijn valt nog niet te voorspellen, maar is afhankelijk van de inzet van werkgevers, gemeenten en uitvoeringsorganisaties in de komende jaren (Klosse en Muysken 2014). De arbeidsmarktkansen van kwetsbare groepen zijn echter niet alleen afhankelijk van ontwikkelingen in het overheidsbeleid, maar ook van arbeidsmarktontwikkelingen. Deze breng ik kort in kaart in paragraaf 4. Mijn conclusie is dat de arbeidsmarktkansen voor met name laaggeschoolden afnemen. Voor een belangrijk deel van de kwetsbare groepen betekent dit dat hun arbeidsmarktkansen verder verslechteren. Vervolgens onderscheid ik in paragraaf 5 verschillende doelgroepen van beleid en verken ik de gevolgen van de beleidsontwikkelingen van de afgelopen jaren voor deze verschillende groepen. Aan het slot van deze beschouwing onderzoek ik in paragraaf 7 welke instrumenten in het huidige beleid voor welke groep beschikbaar zijn en of er voldoende instrumenten beschikbaar zijn voor de verschillende groepen. Voordat ik dat doe, geef ik eerst in paragraaf 6 schematisch de keuzes weer die zich voordoen bij de uitvoering van beleid gericht op het bevorderen van de (arbeids)participatie van kwetsbare groepen.

2 Ontwikkelingen in het beleid²

De herziening van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De ontwikkelingen in Nederland ten aanzien van de participatie van mensen met een arbeidsbeperking moeten we zien tegen de achtergrond van de ontwikkeling van het Nederlandse beleid ten aanzien van ziekte en arbeidsongeschiktheid. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw bereikte de arbeidsongeschiktheid in Nederland in historisch en in internationaal vergelijkend perspectief ongekende hoogten.

Vanaf de jaren negentig is in reactie hierop geleidelijk een vrij brede politieke erkenning gegroeid van de oorzaken en de mogelijke aanpak van de hoge incidentie van arbeidsongeschiktheid in Nederland. Centraal in de probleemdefinitie staan de averechtse effecten van de toen bestaande arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Vier mechanismen speelden hierbij een rol. In de eerste plaats maakte een brede en ruime definitie van arbeidsongeschiktheid de toegang tot de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen niet al te moeilijk. In de tweede plaats werd in tijden van economische tegenwind oneigenlijk gebruik mogelijk door de betrokkenheid van de belanghebbenden (werkgevers- en werknemersorganisaties) bij de besluitvorming over toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering en door de mogelijkheid om de kosten hiervan op de grote groep verzekerden af te wentelen. In de derde plaats deden zich processen van medicalisering en verafhankelijkking voor die de uitstroom uit de regeling belemmerden. En tot slot maakte de administratieve organisatie op vele manieren het toekennen van een uitkering makkelijker dan afwijzen.

De aanpak van de onbeheersbaarheid van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen heeft op een aantal verschillende wijzen plaatsgevonden. Een belangrijke stap hierin is het feit dat geleidelijk het financiële risico van ziekte en arbeidsongeschiktheid meer en meer is teruggebracht naar de individuele werkgever om zo afwenteling tegen te gaan en preventie te stimuleren. In de tweede plaats is de beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid geleidelijk aangescherpt en is de toegankelijkheid van de regelingen ingeperkt door hogere eisen te stellen aan de beoordeling en aan het voortraject. In de derde plaats is de uitvoeringsorganisatie na een omweg via de markt van een corporatistische organisatie veranderd in een publieke organisatie (een zelfstandig bestuursorgaan: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, UWV). Ten slotte worden ook aan werknemers hogere en meer expliciete verplichtingen tot participatie en re-integratie opgelegd.

Door deze ontwikkelingen is in Nederland een in vergelijkend perspectief zeer bijzonder situatie ontstaan, die vooral gekenmerkt wordt door de omvangrijke financiële verantwoordelijkheid van werkgevers in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid, blijktend uit het grote aantal dagen waarover werkgevers het loon van zieke werknemers moeten doorbetalen. In Nederland is de werkgever verplicht tot loondoorbetaling tot minimaal 730 dagen. Daarmee spant Nederland de kroon in Europa, de loondoorbetalingsverplichting is in Nederland vier keer zo omvangrijk als bij nummer twee. Nederland combineert deze omvangrijke loondoorbetalings-

² Zie voor een algemene beschouwing Van der Veen (2009a en b).

verplichting met een in vergelijkend perspectief nog steeds redelijk riante en toegankelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering (zie SCP 2012: 88-89). Werkgevers kunnen zich op de private markt verzekeren voor dit risico. De combinatie van de loondoorbetalingsverplichting en de private verzekeringsmogelijkheid heeft erin geresulteerd dat de private bijdragen aan sociale zekerheid in Nederland het hoogste zijn in heel Europa (Van der Veen 2009b). Deze ontwikkelingen hebben tot een sterke daling van het ziekteverzuim (van 7% in de jaren negentig naar 4% in 2009) en een veel geringere daling van het percentage arbeidsongeschikten geleid. In vergelijkend perspectief is het percentage arbeidsongeschikten in Nederland weliswaar gedaald (met meer dan 10 procent tussen midden jaren negentig en 2008), waarmee Nederland niet meer het hoogste percentage arbeidsongeschikten heeft, maar nog steeds wel deel uitmaakt van de kopgroep (nummer 5 van de EU-21 in 2008). Tegenover de daling van het percentage arbeidsongeschikten staat echter ook een daling van het percentage arbeidsongeschikten dat deelneemt aan de arbeidsmarkt (van 43% in 2002 naar 39% in 2010, zie SCP 2012: 84-104).

Van WWB en Wajong naar Participatiewet. Gelijktijdig met de herinrichting van het domein van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen hebben zich in aanpalende domeinen ook ontwikkelingen voltrokken die van belang zijn voor de (arbeidsmarkt)positie van kwetsbare groepen. In de eerste plaats betreft dit de ontwikkelingen rondom de bijstandswet. De belangrijkste wijziging hier is dat met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor deze regeling is toegenomen, vooral door de invoering van van tevoren vastgelegde budgetten en gelijktijdige decentralisatie van bevoegdheden.

De toegenomen financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor de WWB wordt als een belangrijke oorzaak achter de sterke stijging die zich in het beroep op de Wajong heeft voorgedaan gezien (CPB 2011). De Wajong is een regeling voor jongere arbeidsongeschikten met geen (of een beperkt) arbeidsverleden. Het aantal Wajongers is sinds het einde van de jaren negentig meer dan verdubbeld en de jaarlijkse instroom was in 2010 het viervoudige van de instroom in de voorganger van de Wajong (de AAW) in 1998. Door jongeren met een mogelijke arbeidsbeperking door te verwijzen naar de Wajong was het voor gemeenten mogelijk de uitkeringskosten te verminderen.

Onderdeel van de WWB was ook een grotere inzet van gemeenten voor re-integratie. Zij ontvingen hiervoor een apart budget. Een effectieve inzet van deze re-integratiemiddelen kan bijdragen aan een reductie van de uitgaven die gemeenten maken voor uitkeringen. Volgens velen draagt dit bij aan processen van afoming³ bij de inzet van re-integratiemiddelen.

In 2015 worden de WWB en de Wajong (voor mensen met arbeidsvermogen) samengevoegd in de Participatiewet. Het idee hierachter is onder andere dat bestaande schotten tussen regelingen voor verschillende groepen diverse negatieve

³ Afoming is selectie van de meest kansrijke kandidaten.

effecten hebben. Dat zijn in de eerste plaats de mogelijke averechtse effecten van financiële incentives die tot afwenteling kunnen leiden, zoals zich mogelijk heeft voorgedaan tussen de WWB en de Wajong. Een tweede mogelijk negatief effect betreft de *labelling* van mensen die plaatsvindt binnen meer specifieke regelingen. *Labelling* is in de sociale zekerheid onvermijdelijk, maar wanneer het label negatief is, heeft dit gevolgen voor de re-integratiemogelijkheden van mensen. Door alle mensen met resterende verdien capaciteiten in één regeling onder te brengen, wordt verondersteld dat dit effect zal verminderen. Het derde mechanisme betreft het spiegelbeeld van *labelling*: het medicaliseringseffect. Bij *labelling* gaat het om het effect van labels op anderen, bij medicalisering om het effect van het label op de gelabelde zelf. Uit onderzoek is bekend dat wanneer mensen gelabeld worden als ziek of (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt, dit een negatief effect kan hebben op de betrokkene (TNO 2010). Dit kan worden versterkt wanneer allerlei uitkeringsvereisten het noodzakelijk maken 'ziek te blijven' om de uitkering te houden. Door onderscheidingen weg te halen en de *labelling* meer op de resterende verdien capaciteit te richten, wordt verwacht dat de negatieve effecten van medicalisering zullen verminderen.

In de uitvoering van de Wajong speelden al deze mechanismen een rol. De arbeidspositie van Wajongers was fragiel (SCP 2010). Veel Wajongers willen werken en vinden ook werk, maar het blijkt bijvoorbeeld moeilijk om het werk te behouden (RWI 2009). Veel werkgevers staan positief tegenover inzet van Wajongers maar schrikken terug voor de (vermeende) risico's en de administratieve lasten (RWI 2010).

De WSW en de Participatiewet. Tot slot zijn in dit verband de ontwikkelingen met betrekking tot de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) van belang. De SW-bedrijven, die van oudsher een beschutte arbeidsplek boden aan arbeidsgehandicapten, zijn in de afgelopen decennia gestimuleerd om uitstroom van hun werknemers naar een reguliere baan te bevorderen. Het succes van dit streven varieerde sterk van SW-bedrijf tot SW-bedrijf. De relatief gunstige arbeidsvoorwaarden voor werknemers in de SW-bedrijven werden hier mede verantwoordelijk voor gehouden. Met de invoering van de Participatiewet is daarom ook het schot met de WSW geslecht. Nieuwe instroom in de WSW wordt in beginsel gestopt en gemeenten kunnen vanuit de Participatiewet en de daarbij horende instrumenten zelf beschut werk organiseren.

Garantiebanen. Een laatste onderdeel van het beleid rondom arbeidsbeperkten dat hier moet worden genoemd, betreft de afspraken die door de regering met werkgevers zijn gemaakt om de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt voor arbeidsgehandicapten te verbeteren. Werkgevers hebben zich verplicht vanaf 2015 een aantal banen voor arbeidsbeperkten te creëren. Het gaat dan om mensen die zelf niet in

staat zijn het minimumloon te verdienen. Wajongers en mensen op de wachtlijst van de WSW hebben prioriteit.⁴

3 De omgeving waarbinnen anno 2015 de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten gestalte moet krijgen

Wat betekent het voorgaande nu voor de arbeidsmarktkansen van mensen met een arbeidsbeperking? Mijn conclusie is dubbel: er zijn zowel ontwikkelingen aanwijsbaar die de arbeidsmarktkansen van kwetsbare groepen verminderen als ontwikkelingen die hun kansen vergroten.

De eerste algemene conclusie is dat de bovenstaande ontwikkelingen de incidentie van arbeidsongeschiktheid verminderen, zij het in bescheiden mate, maar dat ze ook de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking, en dan vooral van die mensen die niet al een werkgever hebben, belemmeren. Dit heeft in de eerste plaats te maken met de hoge prijs die ziekte en arbeidsongeschiktheid voor werkgevers met zich meebrengen, terwijl men het voorkomen van ziekte en arbeidsongeschiktheid lang niet altijd kan beïnvloeden. Hoewel werkgevers dit risico kunnen herverzekeren lijken zij toch huiverig te zijn om risicogroepen aan te nemen en gaat men het liefst arbeidsrelaties met zo min mogelijk verplichtingen aan.⁵

Een tweede reden voor de rem op de mogelijkheden tot re-integratie komt voort uit de administratieve belasting die met het huidige systeem van arbeidsongeschiktheidsverzekering en de preventie ervan gepaard gaat. In dit verband wordt wel over de overbelaste arbeidsrelatie gesproken.⁶ De effecten hiervan zijn vergelijkbaar met de effecten van de hoge prijs van ziekte en arbeidsongeschiktheid.

De tweede algemene conclusie lijkt dat een aantal mechanismen dat in het domein van de Wajong, de WSW en de WWB een negatief effect werd geacht te hebben op de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking is verzwakt of verdwenen. De vraag is echter wel wat hier de resultaten van zijn. Zal het slechten van de schotten tussen de verschillende regelingen er niet toe leiden dat de kansen van de meest kwetsbaren binnen deze totaalpopulatie verzwakken door processen van afroming? Dit zou wellicht gekeerd kunnen worden door het stelsel van

⁴ Wanneer werkgevers er niet in slagen deze aantallen garantiebanen waar te maken is de invoering van een quotum mogelijk.

⁵ Zie hiervoor ook de recente CPB-analyse *Verkorting loonbetaling bij ziekte* (2015). Het CPB stelt dat verkorting tot een (geringe) stijging van werkgeverslasten leidt. Daartegenover staan een daling in risico en administratieve lasten voor (met name) kleine werkgevers, die het CPB niet heeft gekwantificeerd.

⁶ Hiermee wordt bedoeld dat de (administratieve, juridische en financiële) verplichtingen die de arbeidsrelatie voor werkgevers met zich brengt zo omvangrijk zijn, dat werkgevers om deze reden extra huiverig worden om mensen in (vaste) dienst te nemen.

garantiebanen maar ook daar is de vraag of mechanismen van afroming niet hetzelfde effect zullen sorteren: de minste kansen voor de meest kwetsbaren.⁷

4 De arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen

De kansen van kwetsbare groepen worden niet alleen bepaald door overheidsbeleid, maar uiteraard ook door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In deze paragraaf sta ik daarom kort stil bij de arbeidsmarktkansen van mensen met een lage opleiding.⁸ Ik beschouw deze als van groot belang voor de arbeidsmarktkansen van kwetsbare groepen, hoewel uiteraard niet iedereen met een arbeidsbeperking ook onder de categorie laaggeschoold valt. Dit is meer het geval binnen de populatie van de Participatiewet dan binnen de WIA/Wajong-populatie.

In het algemeen wordt verondersteld dat de arbeidsmarktkansen van laaggeschoolden afnemen ten gevolge van twee economische ontwikkelingen die de moderne economie fundamenteel van karakter doen veranderen. In de eerste plaats technologische ontwikkelingen die steeds meer werk òf complexer maken òf die ongeschoold, en langzamerhand ook administratief routinewerk, overnemen. Uiteraard komt hiervoor ook nieuwe werkgelegenheid terug, maar die bevindt zich over het algemeen niet aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De tweede ontwikkeling betreft de globalisering van productieketens en van bedrijven. Het wordt steeds meer mogelijk werkprocessen uit te besteden -te outsourcen- naar die plaats waar ze het goedkoopst kunnen worden uitgevoerd. Dit zorgt voor verlies aan banen in de hoog-ontwikkelde westerse economieën waar werknemers over het algemeen duur zijn.

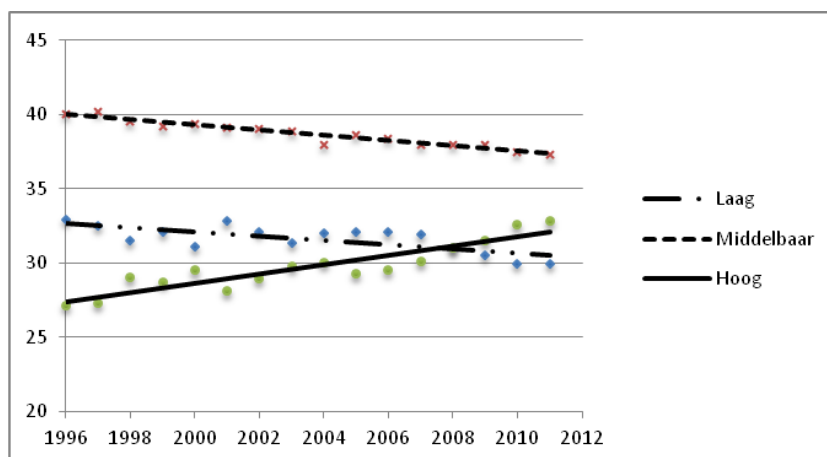
De volgende twee figuren laten de werkgelegenheidsontwikkeling en de werkloosheidsontwikkeling zien naar opleidingsniveau in Nederland in de periode 1996-2014. Waar het de werkgelegenheid betreft zien we dat die voor laaggeschoolden, maar ook voor middelbaargeschoolden, afneemt. Voor hooggeschoolden is sprake van een toename van de werkgelegenheid. Echter: er is tegelijkertijd sprake van een daling van het percentage laaggeschoolden (van ongeveer 30% naar 20%) en van een stijging van het percentage hooggeschoolden (24 naar 35%). De daling aan werkgelegenheid voor laaggeschoolden zou dus gelijk op kunnen gaan met de krimp van de populatie, maar er vindt uiteraard ook een zekere verdringing op de arbeidsmarkt plaats. De werkloosheidsontwikkeling weerspiegelt dit: zowel voor laag- als middelbaargeschoolden is sprake van een stijging van de werkloosheidskans, terwijl de werkloosheid van hooggeschoolden min of meer constant

⁷ Dit is afhankelijk van de criteria die worden gebruikt voor de toegang tot de garantiebanen. Ook het omgekeerde is denkbaar: te strenge criteria om zo te voorkomen dat te gemakkelijk van garantiebanen wordt gesproken.

⁸ Hiervoor maak ik dankbaar gebruik van het tussenverslag 2013 van het onderzoeksproject MAAK2020 geschreven door Fabian Dekker en Joris van der Veer (EUR). Dit onderzoek wordt gefinancierd door de Stichting Instituut GAK. Tezamen met Jeroen van der Waal en Ferry Koster ben ik daarbij betrokken als onderzoeker en projectleider.

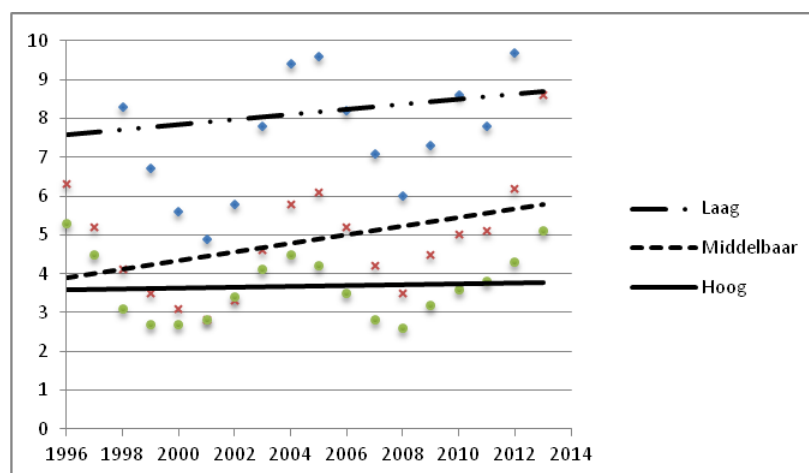
blijft (Ter Weel 2015). Hier komt bij dat er naast een krimp van werkgelegenheid voor laaggeschoolde werknemers, mogelijk ook sprake is van een ontwikkeling die ervoor zorgt dat de aard van het resterende eenvoudige werk dit werk moeilijker toegankelijk maakt voor kwetsbare groepen (bijvoorbeeld vanwege de eisen die gesteld worden aan sociale vaardigheden) (SCP 2014a).

Figuur 1 Werkgelegenheidsontwikkeling naar beroepsniveau, 1996-2011 (in % werkende beroepsbevolking)



Bron: Dekker en Van der Veen (2013).

Figuur 2 Werkloosheidsontwikkeling naar onderwijsniveau, 1996-2013 (in % beroepsbevolking)

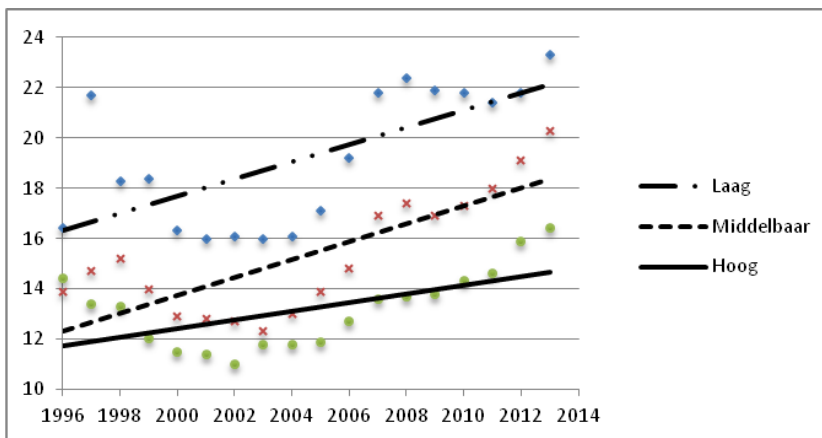


Bron: Dekker en Van der Veen (2013).

Naast automatisering en globalisering voltrekt zich ook een ontwikkeling in de richting van een meer op dienstverlening gerichte economie. Voor een deel resulteert dit volgens diverse auteurs in een groei van marginale banen aan de onderkant

van de arbeidsmarkt, banen die worden bezet door vrouwen, migranten en jongeren (Esping-Andersen 1999). Deze ontwikkeling zou waarneembaar moeten zijn in de cijfers over flexibilisering van het dienstverband. Nu staat flexibilisering niet gelijk aan marginalisering, maar, zeker voor laaggeschoolden, staan oproep- en nulurencontracten, de zzp-status en in het algemeen een flexibeler arbeidsrelatie toch enigszins gelijk aan een verzwakking van de arbeidsmarktpositie. Figuur 3 laat de ontwikkeling van het percentage personen met een flexibel dienstverband in Nederland in de periode 1996-2013 zien.

Figuur 3 Personen met een flexibel dienstverband naar onderwijsniveau, 1996-2013 (in % van de werkende beroepsbevolking)



Bron: Dekker en Van der Veer (2013).

De algemene conclusie die we uit voorgaande korte exercitie kunnen trekken is dat de arbeidsmarktkansen voor met name laaggeschoolden afnemen. Voor een belangrijk deel van de kwetsbare groepen betekent dit dat de arbeidsmarktkansen verder verslechteren.

5 Verschillende kwetsbare groepen en hun arbeidsmarktkansen

In deze beschouwing staan de populaties van de WIA en van de Participatiewet model voor mensen met een kwetsbare (arbeidsmarkt)positie. Uiteraard vallen er mensen onder deze populaties wiens arbeidsmarktpositie niet erg kwetsbaar is (in het algemeen mensen met een WIA-uitkering, die hoger geschoold zijn en een band met een werkgever hebben; zie SCP 2012) en zijn er ook mensen die wel een kwetsbare arbeidsmarktpositie bekleden maar niet onder deze populaties vallen (in het algemeen mensen die lichamelijk of verstandelijk beperkt zijn, maar niet afhankelijk van een uitkering, bijvoorbeeld omdat ze bij hun ouders wonen).

Binnen deze populatie kunnen we grofweg het volgende onderscheid maken tussen doelgroepen:

1. De groep mensen die zelfstandig (vanuit een uitkeringssituatie) een autonome arbeidsmarktpositie kan verwerven.
2. De groep mensen die wel in staat is tot het bekleden van een autonome arbeidsmarktpositie, maar die steun nodig heeft om weer een plaats op de arbeidsmarkt te vinden.
3. De groep mensen die niet tijdelijk, maar permanent ondersteuning behoeft om een positie op de arbeidsmarkt te bekleden.
4. De groep mensen die niet in staat is om een arbeidsmarktpositie te bekleden, maar die wel in staat is om anderszins en ondersteund maatschappelijk actief te zijn (vrijwilligerswerk bijvoorbeeld).
5. De groep die dusdanig belemmerd is dat voor hen alleen (vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Wmo) ondersteunde dagbesteding mogelijk is.

De beleidsontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben gevolgen voor deze doelgroepen. In de eerste plaats zal de eerste doelgroep, de mensen die zelfstandig vanuit een uitkeringssituatie een autonome arbeidsmarktpositie kunnen verwerven, licht krimpen. Dit ten gevolge van het feit dat de kans op uitstroom afneemt. In de tweede plaats zullen de groepen die steun nodig hebben in omvang toenemen omdat de 'eenvoudige' route via de SW-bedrijven beëindigd wordt en omdat de daarvoor in de plaats komende participatie op de reguliere arbeidsmarkt waarschijnlijk vraagt om ondersteuning op de werkplek van werkgever en werknemer. De mogelijkheden tot participatie van deze groep zijn mede afhankelijk van het succes van het instrument van de garantiebannen en van het risico van onderlinge verdringing. Wanneer de aard van het eenvoudige werk het voor bepaalde groepen kwetsbare mensen moeilijker maakt dit werk uit te voeren, zal de groep mensen die niet in staat is om een arbeidsmarktpositie te bekleden, maar die wel in staat is om anderszins en ondersteund maatschappelijk actief te zijn, kunnen groeien. De omvang van de groep die dusdanig belemmerd is dat voor hen alleen ondersteunde dagbesteding mogelijk is staat -grotendeels- los van arbeidsmarktontwikkelingen en van het sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid.

De vraag is nu welke instrumenten in het huidige beleid voor welke groep beschikbaar zijn, of er voldoende instrumenten beschikbaar zijn voor de verschillende groepen en of er instrumenten ontbreken. Alvorens op deze vragen in te gaan, geef ik eerst echter schematisch de keuzes weer die zich voordoen bij de uitvoering van en beleid gericht op het bevorderen van de (arbeids)participatie van kwetsbare groepen.

6 Sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid in een sociale investeringsstaat

De hiervoor geschetste omslag in beleid past binnen een paradigmawisseling in sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid in verzorgingsstaten in de richting van sociale investering (Hemerijck 2013).⁹ Het idee van sociale investering is dat de inzet van publieke arrangementen gericht moet zijn op het voorkomen van problemen en veel minder eenzijdig op nazorg wanneer zich problemen voordoen. Anthony Giddens (1994) heeft een poging gedaan de politieke filosofie van een sociale investeringsstaat te formuleren. Het vertrekpunt is gelegen in het idee dat sociale risico's tegenwoordig een sterker intern karakter hebben, dat wil zeggen dat deze risico's mede afhankelijk zijn van de sociale instituties die we hebben gecreëerd en dat het handelen van mensen en de keuzes die zij maken steeds belangrijker worden voor de risico's die men loopt. Omgaan met dergelijke risico's vraagt om actieve betrokkenheid van de burger. Beleid moet zich daarom richten op de levensstijl van burgers, verschaft de middelen aan en voorwaarden voor burgers om maatschappelijk te kunnen functioneren en doet dat op zo'n manier dat persoonlijke autonomie en maatschappelijke solidariteit daardoor bevorderd worden. Het moderne sociaal beleid vraagt dus om een *active civil society*.

In het beleid geeft dat de uitvoerder grofweg drie keuzen: (1) investeren in mensen waardoor hun capaciteiten worden vergroot, (2) gedrag sturen door middel van geboden en/of financiële prikkels en (3) bescherming bieden door beschut werk te verzorgen, door een uitkering te verstrekken en/of door zorg te bieden. Deze keuzen spelen zowel in het domein van de voorzorg (primaire preventie: voorkomen dat mensen hun autonomie verliezen) als in dat van de nazorg (secundaire preventie: bevorderen dat mensen weer autonoom worden).

Door middel van voorzorg trachten we de persoonlijk autonomie van burgers te vergroten door te investeren in hun persoonlijk capaciteiten (capabilities). Zoals Sen (2010) -in een ander verband- heeft benadrukt zijn capaciteiten echter niet puur individueel. Onze capaciteiten worden mede beïnvloed door de maatschappelijke omgeving en de kansen die deze ons biedt. Door het sociaal kapitaal (het ondersteunende netwerk) van mensen te vergroten, kunnen de mogelijkheden van mensen om op eigen benen te staan toenemen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de eigenkracht conferenties in de jeugdzorg waar het netwerk van gezinnen centraal staat. Het vergroten van de capaciteiten van burgers kan zich ook richten op het vergroten van de opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door de arbeidsorganisatie of arbeidsprocessen zo in te richten dat er meer ruimte is voor kwetsbare groepen (dit zouden we collectieve capaciteiten kunnen noemen). Bescherming bieden in het domein van de voorzorg betreft bijvoorbeeld het organiseren van beschut werk.

⁹ Sennet beoordeelt deze omslag in zijn *Respect in an Age of Inequality* (2003) veel minder positief. Hij spreekt over degradatie van mensen en zeker niet over sociale investering. Hij beoordeelt dan wel de ontwikkelingen in de V.S. en hoewel deze mede een inspiratie vormen voor de ontwikkelingen in Europa zijn deze mijns inziens niet vergelijkbaar (zie Van der Veen 2009b).

In de nazorg manifesteren zich dezelfde keuzen: investeren in activering, sturing door dwang en financiële prikkels of bescherming door middel van een uitkering. In het laatste geval wordt secundaire preventie niet meer haalbaar geacht en wordt gekozen voor bescherming van de burger (door een uitkering te verstrekken waardoor hij of zij een decent bestaan kan blijven leiden). Bescherming is zo een vorm van tertiaire preventie: voorkomen dat een situatie verder verslechtert.

In schema:

beleidskeuzen in een sociale investeringsbenadering											
voorzorg (primaire preventie)					nazorg						
investeren		gedragssturing		beschermen	activeren (secundaire preventie)		gedragssturing		beschermen (tertiaire preventie)		
capaciteiten		sociaal kapitaal	prik-kels	dwang	beschut werk/zorg	capaciteiten		sociaal kapitaal	prik-kels	dwang	uitkering
ind	coll					ind	coll				

In een sociale investeringsbenadering van sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid is beschermen de sluitpost van het beleid. Omdat autonomie en maatschappelijke solidariteit voorop staan, is de inzet van het beleid primair gericht op de voorwaarden en middelen die noodzakelijk zijn om burgers maatschappelijk te laten functioneren. Investeren en gedragssturing gaan daarom vooraf aan beschermen. Wanneer zo niet het gewenste resultaat wordt bereikt, komt de strategie van bescherming aan de orde. In de volgende, paragraaf zal ik vanuit deze benadering stilstaan bij de mogelijkheden en grenzen om de participatie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te verhogen.

7 De mogelijkheden van en de grenzen aan het beleid om de (arbeids)participatie van kwetsbare groepen te bevorderen

Wanneer we het bovenstaande schema van beleidskeuzen in een sociale investeringsbenadering vergelijken met het hiervoor beschreven bestaande beleid, komen we tot een aantal voorlopige conclusies.

In de eerste plaats is de inzet in het sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid op gedragssturing dominant, dat betreft de inzet van financiële prikkels en verplichtingen in de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de bijstand. De vraag is of dit bezwaarlijk is. Dat is afhankelijk van de werkzaamheid van gedragssturing en van de mogelijke negatieve effecten van het zwaar inzetten op gedragssturing.

In de tweede plaats lijkt de inzet op investering en activering steeds sterker gericht op kortetermijnactiviteiten (denk aan de heroriëntatie op re-integratie-activiteiten).

In de derde plaats lijkt er weinig aandacht uit te gaan naar de inzet op (collectieve) capaciteiten en op het bevorderen van sociaal kapitaal.

Ik ga kort op ieder van deze drie conclusies nader in en verken tegelijkertijd de mogelijkheden om de inzet in het beleid ten gunste van de (arbeids)participatie van kwetsbare groepen te verbeteren.

De effectiviteit van gedragssturing. In de beleidsomslag die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden is de inzet van financiële prikkels essentieel. Deze hebben tot doel de kosten van het beleid zoveel mogelijk te leggen bij diegenen die deze veroorzaken, dan wel kunnen beïnvloeden. Uit de ontwikkeling van de incidentie van ziekte en arbeidsongeschiktheid en uit de ontwikkelingen in het domein van de bijstand blijkt dat deze strategie zeker succesvol genoemd kan worden. Het beroep op voorzieningen is onder controle gekomen en deels ook daadwerkelijk vermindert. Het voorkomen van arbeidsongeschiktheid (primaire preventie) is sterk verbeterd, zoals blijkt uit de cijfers over het ziekteverzuim (SCP 2012). Zowel in het domein van ziekte en arbeidsongeschiktheid als in het domein van de bijstand zijn echter ook duidelijke ongewenste neveneffecten aanwijsbaar. Naast een geringe daling van de incidentie van arbeidsongeschiktheid is er ook sprake van een geringe daling van de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten. In de bijstand is vooral de wisselwerking met de Wajong opvallend en lijkt de financiële prikkel voor gemeenten zeker te hebben bijgedragen aan de stijging van het beroep op de Wajong.

Deze negatieve effecten van het bestaande beleid voor de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten (waaronder Wajongers) lijken mede het gevolg van de financiële prikkels die zich richten op werkgevers. Er is hierdoor sprake van een stijging van het risico voor (met name kleinere) werkgevers en van de administratieve lasten. De zogenaamde overbelaste arbeidsrelatie -hetgeen mede het gevolg is van de beleidswijzigingen van de afgelopen decennia- maakt werkgevers huiverig om kwetsbare mensen in dienst te nemen. Hoewel deze huiver niet altijd terecht is - omdat de risico's afgedekt zijn door middel van herverzekering of via UWV¹⁰ - lijken werkgevers vaak het zekere voor het onzekere te nemen. Dit roept de vraag op of het aanbeveling verdient om de loondoorbetalingsverplichting voor werkgevers omlaag te brengen. Hoewel het CPB (2015) heeft laten zien dat het negatieve effect van de loondoorbetalingsplicht wordt overschat en dat er ook een prijs wordt betaald voor het verkorten van de loondoorbetalingsverplichting, lijkt het toch verstandig te zoeken naar een variant die de lasten voor werkgevers niet verhoogt en de huiver van werkgevers om mensen met een kwetsbare positie in dienst te nemen vermindert.

¹⁰ In de praktijk blijken werkgevers vaak slecht op de hoogte van de bestaande instrumenten die hun risico's kunnen verminderen of men is huiverig voor de administratieve rompslomp (SCP 2014).

Het feit dat inzet op gedragssturing altijd gepaard lijkt te gaan met ongewenste neveneffecten -ongewenst in die zin dat ze de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen verslechteren- maakt duidelijk dat inzet op gedragssturing door middel van financiële prikkels altijd gepaard moet gaan met de inzet van andere instrumenten om de positie van kwetsbare groepen te beschermen.

De inzet in secundaire preventie: re-integratie en begeleiding. Aanvankelijk is de toename van financiële prikkels in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en in de bijstand gepaard gegaan met een grote inzet van middelen voor re-integratie en activering. De laatste jaren is het roer echter omgegaan. De effectiviteit van deze grote inzet werd steeds sterker in twijfel getrokken. Uit onderzoek (Lammers et al. 2013; Heyma et al. 2014) bleek dat vooral kortdurende en persoonlijke begeleiding (kosten)effectief was (zie ook: Sol en Kok 2014) en dat de langetermijneffectiviteit van re-integratieactiviteiten gering was. In reactie hierop is de inzet in re-integratie en begeleiding sterk teruggedraaid. In de uitvoeringspraktijk heeft dit een grote afstand tot uitkeringsgerechtigden en tot een anonieme en weinig persoonlijke aanpak geleid. Uit hetzelfde onderzoek blijkt echter dat juist snelle en persoonlijke interventies wel effectief zijn. Inzetten op een meer intensieve en persoonlijke begeleiding lijkt daarom aanbevelenswaardig.¹¹ Dit geldt in versterkte mate voor mensen met een arbeidsbeperking. Niet alleen moeten zij geholpen worden bij het betreden van de arbeidsmarkt, maar ook moeten werkgevers bijgestaan worden bij het aannemen en begeleiden van deze mensen (Nijhuis 2011). Een intensieve en persoonlijke begeleiding dient zich bij deze groep dus ook te vertalen in het versterken van wat wordt genoemd 'de werkgeversbenadering'. Zeker in combinatie met de hoge loondoorbetalingsverplichting in Nederland is extra inzet op de werkgeversbenadering noodzakelijk. Belangrijk hierbij is duurzaamheid: werkgevers moeten erop kunnen vertrouwen dat ondersteuning, begeleiding en compensatie ook in de toekomst gehandhaafd blijven (Mallee et al. 2010).

Het vergroten van capaciteiten: verhoging van de opnamecapaciteit van bedrijven en van de arbeidsmarktpotenties van mensen met arbeidsbeperkingen. In werkorganisaties lijkt de ruimte voor arbeidsinzet van mensen uit kwetsbare groepen te verminderen. Het aantal beschikbare banen voor laaggeschoolden neemt af en de zekerheid die deze banen bieden vermindert ook. De vraag is of de afspraak over de garantiebanen voldoende tegenwicht biedt aan deze ontwikkeling. Omdat het hier tamelijk autonome ontwikkelingen in de arbeidsorganisatie betreft, moet het antwoord luiden: waarschijnlijk niet. Er is meer nodig om de opnamecapaciteit van bedrijven voor mensen met arbeidsbeperkingen te verhogen. Nijhuis (2011) wijst in dit verband op ontwikkelingen in arbeidsorganisaties, onder andere in de richting van meer flexibel teamwerk, die met name voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt negatief uitpakken. Deze ontwikkelingen stellen na-

¹¹ Ook bij meer problematische groepen als mensen met psychische klachten lijkt een aanpak gericht op persoonlijke begeleiding en leren omgaan klachten effectief. Zie: Bouman et al. (2015).

melijk hogere eisen aan werknemers. Nijhuis pleit daarom voor meer aandacht voor het creëren van functies voor mensen aan de onderkant en voor mensen met arbeidsbeperkingen. Twee methoden dienen zich hier aan: *job-carving* en herontwerp van werkprocessen zodanig dat een meer inclusieve arbeidsorganisatie ontstaat. *Job-carving* impliceert het creëren van een functie aangepast aan de specifieke mogelijkheden van een werknemer. Herontwerp van werkprocessen betreft het aanpassen van de functiestructuur van een bedrijf zodanig dat er meer ruimte komt voor de onderkant van de arbeidsmarkt en dus ook voor mensen met een arbeidsbeperking. Beide methoden richten zich op de capaciteiten van mensen en met name de tweede is interessant omdat deze invulling geeft aan een op verhoging van capaciteiten gerichte benadering die zich niet richt op de individuele werknemer, maar op de arbeidsorganisatie.¹²

De noodzaak van bescherming van de meest kwetsbare groep: beschut werken en andersoortige vormen van maatschappelijke participatie. Door middel van gedragssturing en investering kunnen we trachten de arbeidsparticipatie van mensen met arbeidsbeperkingen te verhogen. Meer aandacht voor de ongewenste neveneffecten van gedragssturing en voor werkzame instrumenten gericht op investeren in mensen en hun (arbeids)omgeving is echter aan te bevelen. De vraag is nu of een meer evenwichtige inzet van instrumenten in het voorzorg- en nazorgtraject volstaat. Waarschijnlijk niet. Er zullen altijd mensen zijn waarvoor binnen reguliere arbeidsorganisaties moeilijk of geen plaats te vinden is. Voor een deel van hen is een of andere vorm van beschut werken een mogelijkheid, voor anderen zal ook dat geen optie zijn en is een of andere vorm van (begeleide) maatschappelijke participatie of dagbesteding een optie. Beschut werken en maatschappelijke participatie vormen in de beleidslogica die in deze beschouwing wordt gehanteerd de sluitpost van het arbeidsmarkt en sociale zekerheidsbeleid. Hier zijn twee redenen voor. In de eerste plaats de voorkeuren van de betrokkenen zelf: arbeidsparticipatie wordt om vele redenen hoog gewaardeerd. In de tweede plaats om ongewenste afwentelingsverschijnselen te voorkomen: bedrijven die zich niet in willen zetten voor banen voor mensen met een arbeidsbeperking en uitvoeringsorganisaties (waaronder gemeenten) die te snel kiezen voor de route van beschut werk en vrijstelling van de arbeidsverplichting.

8 Tot slot

In het voorgaande heb ik een benadering van arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid geschetst vanuit een perspectief dat de nadruk legt op het bevorderen en herstellen van de autonomie (dat is in dit kader: arbeidsparticipatie) van burgers. In een dergelijke benadering kan een veelheid aan instrumenten worden onderschei-

¹² Met name in een situatie waarin van werkgevers inzet wordt verwacht om kwetsbare groepen te laten participeren (via garantiebanen of een quotum) of wanneer sprake is van een tekort aan werknemers, wordt deze aanpak interessant.

den, waarvan de traditionele bescherming (door middel van beschut werk of een uitkering) de sluitpost is van de inzet. Investeren in mensen, in sociale netwerken en in de opnamecapaciteit van arbeidsorganisaties is het startpunt van deze benadering. In algemene zin kan gesteld worden dat er sprake is van een sterke onderlinge wisselwerking tussen de verschillende instrumenten. Dat betekent dat de behoefte aan een bepaald instrument afhankelijk is van het succes en van de (ongewenste) neveneffecten van andere (in zekere zin voorafgaande) instrumenten. Een optimaal sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid maakt gebruik van alle instrumenten en wordt gekenmerkt door een zeker evenwicht tussen de inzet van de verschillende instrumenten. Dit evenwicht is afhankelijk van de maatschappelijke en arbeidsmarkt omstandigheden.

Auteur

Romke van der Veen (vanderveen@fsw.eur.nl) is hoogleraar Sociologie van arbeid en organisatie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en tevens kroonlid van de SER.

Literatuur

- Achterhuis, H., 1984, *Arbeid, een eigenaardig medicijn*, Meppel, Boom.
- Blauner, B., 1964, *Alienation and Freedom*, Chicago.
- Bouman, S., S. van Ede, P. de Jong, K. Nieuwenhuijsen en S. van der Veen, 2015, *Werken met psychische klachten*, Den Haag, APE.
- Centraal Planbureau (CPB), 2011, *Van Bijstand naar Wajong*, Den Haag.
- CPB, 2015, *Verkorting loondoorbetaling bij ziekte*, Den Haag.
- Esping-Andersen, G., 1999, *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford U.P., Oxford.
- Giddens, A., 1994, *Beyond Left and Right*, Cambridge, Polity Press.
- Heyma, A. en S. van der Werff, 2014, *Een goed gesprek werkt*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Hemerijck, A., 2013, *Changing Welfare States*, Oxford U.P., Oxford.
- Klosse, S. en J. Muysken, 2014, *Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiebanen*, *S&D*, vol. 71(4): 64-72.
- Lammers, M., L. Kok et al., 2013, *Langetermijneffecten van re-integratie*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Mallee, L. et al. (red.), 2010, *Meer werkplekken bij werkgevers*. Amsterdam (Regioplan)
- Nijhuis, F., 2011. *Werken naar vermogen. Vermogen om te werken*. Oratie Universiteit Maastricht 12-5-2011.
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI), 2009, *Ervaringen met Wajongers*, Den Haag.
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI), 2010, *Wajongers op de werkvloer*, Den Haag.
- Sennett, R., 1998, *The Corosion of Character*, W.W. Norton, New York.
- Sennett, R., 2003, *Respect in a World of Inequality*, W.W. Norton, New York.
- Sennett, R., 2005, *The Culture of New Capitalism*, Yale U.P., New Haven.
- Sennet, R., 2008, *The Craftsman*, Yale U.P., New Haven.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), 2010, *Beperkt aan het werk*, Den Haag.

- SCP, 2012, Belemmerd aan het werk, Den Haag.
- SCP, 2013, De sociale staat van Nederland. Den Haag.
- SCP, 2014a, Zorg beter begrepen, Den Haag.
- SCP, 2014b, De vraag naar arbeid 2013, Den Haag.
- Sen, A., 2010, The idea of Justice, Londen.
- C. Sol en K. Kok, 2014, Fit or unfit. Theorie en praktijk van re-integratie, Amsterdam.
- TNO, Contourennotitie Wajong model, Hoofddorp 2010.
- Veen, R.van der, 2009a, De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. Analyse van een paradigmawisselin. in: J. de Vries en P. Bordewijk, *Rijdende treinen en gepasseerde stations*, Van Gennep (Amsterdam), pp. 247-278.
- Veen, R. van der, 2009b, The Transformation of the Welfare State. What is left of Public Responsibility?, in: W. Schinkel, 2009, *Globalization and the State*, Palgrave Macmillan (Houndmills), pp. 173-195.
- Weel, B. ter, 2015, De match tussen mens en machine, *BenM tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, vol. 42(2): 156-170.