

Voor de onderkant van de arbeidsmarkt: Een nieuw perspectief

Martin van der Krogt, Fred Paling, Roeland van Geuns, Boris van de Woestijne, Marco Florijn en Ray Geerling

Het Kabinet doet met plannen voor de Wet Werken naar Vermogen ingrijpende voorstellen voor bezuinigingen op de participatiebudgetten en de sociale werkvoorziening. Er ontstaat één voorziening voor de re-integratie voor mensen in de WWB, de WIJ, de Sociale Werkvoorziening en de Wajong. De plannen vragen om een nieuw perspectief op de arbeidsmarkt.

Mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt krijgen door het Kabinetsvoornemen gelijke(re) rechten en plichten en kansen op werk. Gemeenten krijgen meer keuzevrijheid en mogelijkheden om de uitvoering regionaal te organiseren en integrale aanpakken voor mensen te ontwikkelen.

De plannen van het Kabinet maken een nieuw perspectief op de arbeidsmarkt nodig. In dit artikel schetsen we de contouren van zo'n nieuw perspectief. We pleiten voor een stelsel dat kansen benut voor mensen die kunnen werken. Een stelsel waarbij de personeelsvraag van werkgevers centraal staat. En een stelsel dat de zelfredzaamheid van een ieder stimuleert en alleen intervenueert wanneer dat strikt nodig is. Maar ook een stelsel waarin we alleen inzetten op werk voor mensen die een reële kans daarop hebben. Tot slot pleiten we voor een stelsel waarin (jeugd)zorg en onderwijs veel meer dan nu gericht worden op de arbeidsmarkt en participatie.

Wat knelt?

Ongeveer 650.000 à 700.000 mensen in de sociale voorzieningen en sociale verzekeringen komen niet of nauwelijks aan het werk. Het gaat om 300.000 mensen in de Wwb, 200.000 mensen in de Wajong, ruim 80.000 mensen in de WSW en ruim 80.000 mensen in de WGA. Daarnaast is er nog een onbekend aantal mensen dat wel zou willen wer-

ken maar geen uitkering ontvangt. De kansen op werk voor deze werklozen zijn nu klein. Dat komt door tekortschietende competenties en opleidingen en psychische en fysieke beperkingen bij werkzoekenden in combinatie met de hoge arbeidsproductiviteit in Nederland en de eisen die werkgevers stellen aan werkervaring, flexibiliteit en aanpassingsvermogen. Deze werklozen worden op dit moment niet als reëel arbeidsaanbod gezien.

Nederland heeft daarnaast te maken met een waterscheiding op de arbeidsmarkt. Aan de ene kant zitten de insiders met vaste contracten, ontslagbescherming en aan de andere kant zitten de outsiders met weinig bescherming, tijdelijke contracten of geen werk. De scheve verdeling van zekerheden geeft outsiders te weinig kansen en geeft werkgevers het idee dat ze een groot risico lopen als ze een werkloze aannemen.

Re-integratie?

Met re-integratie beogen we werklozen weer aan het werk te helpen. Maar de resultaten van re-integratie zijn omstreden en de kosten hoog. Onderzoek¹ laat zien dat er grote verschillen zijn in het effect van trajecten. Trajecten in hoogconjunctuur, trajecten voor jongeren en zelfredzame mensen werken vaak contraproductief. Mensen komen langzamer aan het werk door het zogenaamde 'locked

in effect'. Bij zelfredzame mensen is niets doen vaak beter dan interveniëren. Trajecten in laagconjunctuur en trajecten voor oudere mensen hebben wel een positief effect, al is dat niet erg groot. Tijdelijke loonkostensubsidies en preventie bij jongeren blijken behoorlijk effectieve instrumenten te zijn.

In 2008 gaven gemeenten 1,6 miljard euro uit aan re-integratie van Wwb'ers en het UWV spendeerde 440 miljoen aan re-integratie van arbeidsongeschikten (inclusief Wajong) en WW'ers. De uitvoeringskosten bij het UWV bedroegen 193 miljoen; voor gemeenten worden de uitvoeringskosten op 600 miljoen geraamd.

Krapte

Nederland krijgt te maken met een krimpende beroepsbevolking door ontgroening en vergrijzing en een aanhoudende vraag naar arbeid. Dit lost het probleem van de hardnekkige werkloosheid niet automatisch op: werkgevers hebben nog steeds alternatieven (geen mensen huren, automatiseren, arbeid van buiten Nederland halen of werk verplaatsen). Maar de krappe arbeidsmarkt biedt wel kansen. Een krappe arbeidsmarkt kan aanleiding zijn voor werkgevers om hun eisen aan te passen en het biedt mogelijkheden voor landelijke en vooral sectorale en regionale afspraken over werklozen. Hiermee ontstaan mogelijkheden voor werklozen.

Om die kansen te benutten is het van belang dat werkgevers de waarde inzien van investeringen in deze groep. Dit beseft al. Zie bijvoorbeeld het sociaal manifest naar nieuwe arbeidsverhoudingen²: 'Wij willen afspraken maken om ook mensen met beperkte vaardigheden en/of vermogens zo veel mogelijk binnen ondernemingen aan het werk te helpen.'

Vanuit de overheid is een zakelijker en meer op resultaat gerichte aanpak nodig. We moeten aan werkgevers vragen welke wensen ze hebben, op de arbeidsmarkt en op andere gebieden en we moeten daar afspraken over maken. Daarbij hoort ook dat de samenwerking met werkgevers minder op vrijblijvendheid en goede bedoelingen gebaseerd moet zijn, zoals nu te vaak het geval is.

Een tweede reden voor de beperkte betrokkenheid van werkgevers is de schaal waarop de arbeidsmarkt is georganiseerd. Er is behoefte aan een eenduidig aanspreekpunt en een eenduidige werkgeversbenadering. Werkgevers hebben nu te maken met te veel uitvoerders en te veel gemeenten.

Participatie

We moeten de komende tijd optimaal gebruik maken van het potentieel aan arbeidskrachten dat we in Nederland hebben. Onderwijs, (jeugd)zorg en maatschappelijke zorg zijn nu nog onvoldoende gericht op het stimuleren van participatie. Op alle niveaus: bestuurlijk, in de financiering en ook in gemeenten is er sprake van verkokering. Jeugdzorg is teveel gericht op het oplossen van problemen binnen de gezinssituatie. Interventies moeten ook gaan om werk bij ouders en behandelingen van jongeren moeten scholing en werk als perspectief hebben. Bij het invullen van de dagbesteding zien we dat AWBZ en sociale werkvoorziening nog te veel twee werelden zijn, terwijl er in de uitvoering van de regelingen overlap zit en de doelgroepen voor een deel op elkaar lijken.

In de reguliere zorg wordt nog veel te weinig de koppeling gelegd tussen de zorgverzekeringswet, de AWBZ en de Wmo. Gemeenten kunnen collectieve zorgverzekeringen voor uitkeringsgerechtigden, die ze bij zorgverzekeraars hebben afgesloten, uitbouwen naar dienstverlening op het gebied van gezondheidsmanagement, vitaliteit en participatie.

Onderwijs biedt vanuit arbeidsmarktoogpunt de belangrijkste kans, echter de samenwerking tussen ROC's en gemeenten komt onvoldoende van de grond en is te vrijblijvend. Er wordt wel gesproken, maar het gevoel van urgentie en noodzaak om tot afspraken te komen ontbreekt. Dat is zonde. ROC's kunnen met hun brede aanbod van inburgerings- en educatietrajecten, het volwassenenonderwijs, alfabetiseringscursussen en cursussen gericht op het vergroten van zelfredzaamheid een belangrijkere rol spelen in het arbeidsmarktbeleid. De samenwerking met ROC's zou veel meer dan nu gebaseerd moeten zijn op resultaten, en zowel voor gemeente als ROC moet er een prikkel zijn om mee te doen.



De resultaten van re-integratie zijn omstreven en de kosten hoog

Zes voorstellen

Daarom doen we zes voorstellen voor een andere benadering van de onderkant van de samenleving. Deze voorstellen kunnen als agenda voor regionale samenwerking dienen. Met deze voorstellen wordt Werken naar Vermogen niet alleen een verhaal dat gaat over bezuinigingen maar ook een verhaal dat kansen biedt aan werklozen en werkgevers.

1. Maak keuzes in de re-integratie: zet vol in op iedereen die kan werken

Voor die mensen die arbeidspotentieel hebben, moeten gemeenten volop inzetten op werk. Banen bij werkgevers zijn daarbij het startpunt: het gaat om het zoeken van mensen bij banen. We kiezen de juiste werkzoekenden bij de juiste baan. Uitgangspunt daarbij zijn vaardigheden: we benaderen mensen vanuit wat ze kunnen. Interventies zijn direct gericht op het maken van de match. Dat doen we door e-dienstverlening (screening, coaching, training et cetera), door gerichte groepsgerichte ondersteuning of loondispensatie. Aanvullend wordt het sanctie-instrumentarium ook voor dit doel krachtig ingezet. We starten alleen re-integratietrajecten als het echt moet en als het einddoel duidelijk is. We zorgen voor een periodieke toets op de effectiviteit van deze aanpak. Als mensen geplaatst zijn op een baan moeten gemeenten voor goede begeleiding blijven zorgen. Bezuinigingen op re-integratie moeten niet ten koste van begeleiding gaan;

2. Organiseer intensieve betrokkenheid werkgevers

We streven ernaar werkgevers structureel en vroeg in het proces te betrekken bij de arbeidsmarkt. Dat kan door sectorale en regionale afspraken te maken over de inzet van werkzoekenden. Kansen ontstaan ook door werkgevers operationeel te betrekken bij de vormgeving van constructies – denk aan: payroll, detachering- of flexplekken en ondersteuning, zoals scholing, maar ook certificering van competenties. Daarmee sluiten we aan bij voornemens van werkgevers en werknemers om in centrale en sectorale akkoorden afspraken te maken over participatie en inzetbaarheid.

Voor een effectieve samenwerking is het verder nodig om eerst goed na te gaan wat werkgevers nu precies van de overheid verwachten en wat de overheid wel en niet kan bieden. Alleen dan kunnen op resultaat gebaseerde afspraken gemaakt worden.

We pleiten voor een effectieve samenwerking op landelijk maar vooral op regionaal niveau die uitgaat van een

wederzijds belang. Daar waar marktpartijen invulling kunnen geven aan deze samenwerking verdient dat de voorkeur;

3. Geen re-integratie als de kansen op werk te klein zijn

We erkennen dat er een groep (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten is, voor wie betaald werk geen reële optie is. Re-integratie leidt voor deze groep niet tot uitstroom naar werk, en waar dat lukt is er veelal sprake van tijdelijke en publiek gefinancierde arbeidsplekken en is het risico van terugval in uitkeringen te groot. We willen afgebroken of mislukte trajecten voorkomen. Dat is demotiverend voor mensen en het is verspilling van de schaarse middelen die we voor re-integratie hebben. Wanneer mensen te weinig mogelijkheden hebben om te werken binnen reguliere arbeidsorganisaties komen dagbesteding en sociale activering in beeld. Dit is alleen aan de orde als werk niet realistisch.

De keuze tussen zorg en werk is (een van de) moeilijkste keuzen die er is in de sociale zekerheid. Wie kan werken en wie niet? Aan de uiteinden van het spectrum is deze vraag makkelijk te beantwoorden, maar in het grote schemergebied daartussen is het complex. Dan blijkt werk of geen werk afhankelijk van de ontwikkeling van mensen, de eisen van werkgevers en de expertise van de bemiddeling. De grens is dus niet absoluut. Dat betekent dat we niet te vroeg moeten zijn: we zien in de Wajong dat jongeren zich ook na hun achttiende doorontwikkelen. Tevens betekent het dat we periodiek de vraag moeten stellen of mensen kunnen werken, en het betekent dat we moeten voorkomen dat we mensen in bureaucratische wettelijke systemen laten instromen waar ze niet of nauwelijks uitkomen.

In het verlengde hiervan is het nodig om te bepalen hoe prikkels zo georganiseerd kunnen worden dat onfaire prikkels zoveel mogelijk worden vermeden: prikkels voor mensen die kunnen werken zijn effectief, prikkels voor diegenen die dat niet kunnen doen alleen maar pijn;

4. Non interventie als dat kan

We interveniëren alleen als dat strikt nodig is. Dat doen we uit de overtuiging: het overgrote deel van de mensen op de arbeidsmarkt vindt zelf zijn weg en zelfredzaamheid is doorslaggevend voor de mate waarin mensen in staat zijn hun eigen kansen te verbeteren. Interventies zorgen voor vertraging voor mensen die zelf de uitstroom naar werk kunnen vinden. En we doen het om praktische redenen. Informatietechnologie helpt mensen enorm om zelf de weg



De samenwerking tussen ROC's en gemeenten komt onvoldoende van de grond

te vinden en maakt allerlei dure vormen van fysieke ondersteuning overbodig. De gezondheidszorg loopt voorop in deze ontwikkeling. Het motto is 'cut the middle man'. Daarmee besteden we onze tijd en middelen daar waar die het hardst nodig zijn;

5. Verbinden arbeidsmarkt (jeugd)zorg en onderwijs

De werelden van jeugdzorg, curatieve en langdurige zorg en onderwijs zijn te sterk gescheiden. Dat sluit niet aan bij de realiteit van problemen van mensen die zich niets aantrekken van domeingrenzen. Juist als problemen zich over meerdere domeinen uitstrekken, is interventie nodig. Wij pleiten ervoor om (jeugd)zorg, de zorgverzekeringswet en de AWBZ beter te verbinden met de arbeidsmarkt.

Decentralisatie van de jeugdzorg en de dagbesteding naar de gemeenten biedt hier een kans. Door jeugdzorg meer te richten op het creëren van kansen in het gezin, de buurt en het werk. Dagbesteding (die van de AWBZ in de Wmo) moet meer verbonden worden met sociale werkvoorziening. Het is de grote opgave voor gemeenten in de komende jaren om

de uitvoering van de verschillende decentralisaties te koppelen aan een integrale aanpak gericht op werk, participatie en zorg.

Ook ROC's en volwasseneneducatie kunnen veel beter benut worden. Goede voorbeelden, zoals de vakschool, leggen verbanden tussen onderwijs en werk. We moeten dit slimmer organiseren. Het doel is om te komen tot niet-vrijblijvende resultaatgestuurde afspraken;

6. Uitvoering op het niveau van regio

Wij pleiten voor regionale samenwerking. Waarbij we uitgaan van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor een regionale aanpak van de arbeidsmarkt. Waar het UWV delen van de dienstverlening uitvoert en verantwoordelijk is voor de werknemersverzekeringen. Alle partijen, gemeenten, UWV, onderwijs, (jeugd)zorg sociale werkvoorziening, zorgverzekeraars et cetera werken samen gericht op werk, participatie en zorg.

Een regionale aanpak arbeidsmarkt moet op drie terreinen voordelen bieden.



- *Slimmer organiseren.* Door diensten in een shared service centre aan te bieden ontstaan mogelijkheden om de uitvoering efficiënter en beter te organiseren. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor de uitkeringsverstrekking, de e-dienstverlening aan werklozen, sociaal medische beoordelingen en gezamenlijke inkoop.
- *Eenduidige benadering arbeidsmarkt.* Door regionale uitvoering ontstaat één aanspreekpunt voor werkgevers, onderwijs en zorg.
- *Meer expertise en beleidsmatige coördinatie.* Bundeling en vergroting van expertise is nodig om effectieve aanpakken te ontwikkelen en goede plannen op grotere schaal te organiseren. Bijvoorbeeld in de vorm van regionale afspraken met werkgevers over instroom of opleidingen, of afspraken over informatie over de arbeidsmarkt.³

Regionaal werken gemeenten en UWV intensief samen, maar de samenwerking moet oog houden voor verschillen in bestuurlijke verantwoordelijkheid en perspectief op mensen. Daar spelen voor gemeenten financiële prikkels een hoofdrol en stuurt UWV op volume.

Agenda (Centrum) gemeenten moeten de regie organiseren en een agenda voor de regio opstellen. Onze voorstellen over effectiviteit van re-integratie, betrokkenheid van werkgevers, zorg en participatie, non interventie, samenwerking onderwijs en (jeugd)zorg en regionale uitvoering kunnen als kapstok fungeren voor zo'n regionale agenda. ■

Martin van der Krogt (adviseur), **Fred Paling** (raad van bestuur UWV), **Roeland van Geuns** (Regioplan), **Boris van de Woestijne** (adviseur Rijnconsult), **Marco Florijn** (wethouder in Rotterdam) en **Ray Geerling** (adviseur sociale zekerheid).

Noten

1. SEO economisch onderzoek. Kosten en resultaten van re-integratie, Amsterdam, juni 2010, Cebeon, uitvoeringskosten gemeenten en UWV, 2010.
2. Naar nieuwe arbeidsverhoudingen. Mensen maken het verschil, mensen realiseren groei, AWWN, FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen en De Unie.
3. Daarbij pleiten wij voor meer aandacht voor de vraagzijde. Het arbeidsmarktbeleid enorm gebaat zijn bij (midden)lange termijn ramingen over de vraag naar arbeid.

Meer informatie? Kijk op www.kennisbanksocialezaken.nl

sociaalbestek

Sociaal Bestek verschijnt 11 x per jaar en biedt informatie en opinie over beleid en uitvoeringspraktijk op het terrein van sociale zekerheid, arbeidsvoorziening en welzijn ten behoeve van beleidsvernieuwing en managementontwikkeling bij het lokaal bestuur.

Jaargang 73, juli/augustus 2011, nr. 7/8

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt de auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Uw opgegeven gegevens kunnen worden gebruikt voor het toezenden van informatie en/of speciale aanbiedingen door Reed Business bv en speciaal geselecteerde bedrijven. Indien u hiertegen bezwaar heeft, stuurt u een briefje naar Reed Business bv.

E.A.v. Adresregistratie, Postbus 808, 7000 AV Doetinchem.

Redactie

drs. W.P.J. Bertels,
mevr. drs. Y. Bommelié (voorzitter),
R. Geerling, D. Radoux, I. Thuis.

Uitgever

Reed Business
B2B Communities, Postbus 152,
1000 AD Amsterdam

Editorial Manager

Ben Konings
Ben.konings@reedbusiness.nl

Algemeen hoofdredacteur Welzijn

Marika Vroom
Marika.vroom@reedbusiness.nl

Coördinatie

Tea Krijl, Tekstbureau Zonder H
sociaalbestek@zonderh.nl

Eindredactie

Herman Kiepy,
e-mail: hkiepy@gmail.com

Advertentie-exploitatie

Marc Nuijn, tel. 020 - 515 9172
e-mail: marc.nuijn@reedbusiness.nl

Abonnementen

Reed Business bv
Afdeling klantenadministratie
tel. 0314 - 358 358

Jaarabonnement € 197,50 (ex BTW),
Losse nummers: € 25,88 (ex BTW),
Studententarief: € 138,73 (ex BTW).

Abonnementen lopen automatisch door, tenzij uiterlijk 30 dagen voor de vervaldatum bij onze klantenservice wordt opgezegd via telefoonnummer 0314-358358. Kies de optie 'vraag over het abonnement' en vervolgens de optie 'abonnement opzeggen'. Ook voor informatie over uw lopende

abonnement kunt u contact opnemen met onze klantenservice.

© Auteursrecht voorbehouden. Alle advertentiecontracten worden afgesloten conform de Regelen voor het Advertentiewezen gedeponeerd bij de Rechtbanken in Nederland. Een exemplaar van de Regelen voor het Advertentiewezen is op aanvraag kosteloos verkrijgbaar.

ISSN 0921-5344

Artikelen verschenen in Sociaal Bestek zijn terug te vinden via www.kennisbanksocialezaken.nl en/of www.kennisbankchuldhulpverlening.nl

HOI
TOE
PRINT

UITGEVERSVENBOND
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap