

The background of the slide features three bright spotlights shining down from the top, creating a blue glow on a dark wooden floor. The text is centered in the middle of the slide.

Werken naar vermogen: verantwoordelijkheid van de samenleving

De onderkant van de arbeidsmarkt staat volop in de schijnwerpers. Allereerst, omdat er steeds meer evidentie is voor het feit dat non-participatie aanzienlijk hogere kosten met zich mee brengt dan participatie. Maar ook, omdat de uitsluiting van mensen met beperkingen uit de arbeidsmarkt niet meer toelaatbaar wordt gevonden. De UN-conventie met betrekking tot de rechten van mensen met een beperking (2008) en het Lissabon-verdrag van de EU (2007) verplichten de nationale overheden om een gelijkwaardige arbeidspositie te creëren voor mensen met en zonder beperkingen. Een derde reden is de noodzaak voor groeiende arbeidsparticipatie van iedereen, een noodzaak die ontstaan is door de vergrijzing en ontgroening. Vandaar dan ook dat in recente beleidsdiscussies en in het regeerakkoord wordt aangegeven dat meer inspanningen nodig zijn om mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt toe te leiden naar de arbeidsmarkt.

Door Frans Nijhuis en
Roeland van Geuns

Een van de maatregelen is het ineenvoegen van verschillende regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Voorgesteld wordt in het regeerakkoord om de Wajong, de WIJ en de Bijstand in een nieuwe regeling te voegen. Onduidelijk blijft nog op welke wijze de noodzakelijke ondersteuning die nodig kan zijn om mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt toe te leiden naar werk, inhoud gaat krijgen. Onduidelijk is echter ook vaak nog het antwoord op de vraag waarover we eigenlijk spreken wanneer wij praten over de onderkant van de arbeidsmarkt, waarom wordt arbeidsdeelname voor deze doelgroep vooral belemmerd en wat zou je moeten doen om deze groep zo goed mogelijk naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Het lijkt er op dat in de nieuwe regelingen bij het bevorderen van de arbeidsparticipatie de bal vooral gelegd wordt bij de uitkeringsgerechtigde zelf. Onvoldoende wordt daarbij gerealiseerd dat het initiatief leggen bij die uitkeringsgerechtigde voorbijgaat aan het feit dat de huidige arbeidsmarkt niet in staat (en/of bereid?) is om deze groep een geschikte functie te bieden. In dit artikel zullen we ingaan op de volgende vragen: waaruit bestaat de onderkant van de arbeidsmarkt, waarom is arbeidsparticipatie voor deze groep steeds moeilijker geworden en

wat betekent nieuw beleid voor de participatiemogelijkheden van deze groep?

Wie behoort tot die onderkant?

Een antwoord op deze vraag begint met een beoordeling van de kenmerken van deze groepen. Feitelijk geeft dat inzicht in de vraag waarom mensen tot de onderkant gerekend moeten worden. Hoewel er geen standaarddefinitie is, is

ling met het beleid in bijvoorbeeld de Angelsaksische landen om mensen met ernstige functionele beperkingen zoveel mogelijk regulier, bij gewone werkgevers, te plaatsen, werd in Nederland een uitzonderingspositie gecreëerd voor mensen met ernstige beperkingen. Doel was vooral mensen te beschermen tegen de zwaardere eisen vanuit de (reguliere) werksituatie en hen te beschermen tegen armoede. Tegelijkertijd leidde dit beleid ertoe dat mensen met een functionele

Mensen met functionele beperking uitgesloten van arbeidsmarkt

er vermoedelijk wel brede overeenstemming over het feit dat het gaat om mensen die met (ernstige) beperkingen te maken hebben, die relevant zijn voor het verrichten van arbeid. Dat kunnen aangeboren beperkingen zijn, maar ook beperkingen die zich in de loop van de tijd ontwikkeld hebben, bijvoorbeeld gedurende een periode van langdurige werkloosheid of als gevolg van een ziekte.

Overheidsbeleid

Het overheidsbeleid in Nederland heeft zich tot het begin van dit millennium gericht op het verzorgen van een uitkering aan mensen met zo'n beperking of op het verschaffen van werk in het kader van de door de overheid gefinancierde Sociale Werkvoorziening. In tegenstel-

beperking uitgestoten werden uit de reguliere arbeidsmarkt en mede daardoor niet als ('normale') medeburgers gezien werden. De verantwoordelijkheid voor problemen die kunnen ontstaan door diversiteit, zoals het hebben van een beperking, wordt hierdoor op de schouders van de overheid gelegd en niet gevoeld als een algemeen maatschappelijke verantwoordelijkheid, als een normale functie van een beschaaft samenleving.

Omvang van de onderkant

Als wij de omvang van deze groep willen bepalen, moeten we dus uitgaan van die mensen die om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt, blijvende of tijdelijke ondersteuning nodig hebben. Hiervoor bestaat in Nederland geen registratiesysteem. We kunnen de

Naar aanleiding van dit artikel heeft tussen redacteur Hans van Iersel en auteur Frans Nijhuis een interessante discussie plaatsgevonden, die wij u niet willen onthouden. Het begon met een opmerking van redacteur Fedor Klootwijk.

Fedor Klootwijk schreef

Dag allen,

Een prima geschreven en informatief stuk.

Twee opmerkingen:

De vraag die in de paragraaf 'Ineenschuiving regelingen een goede zaak?' aan de orde komt, wordt wel heel impliciet beantwoord. Het zou goed zijn als de vraag met een duidelijke stellingname, eventueel gekoppeld aan voorwaarden, zou worden beantwoord.

Het lijkt me goed de essentie van de nieuwe regeling in enkele bullets in een kader te plaatsen.

Groet
Fedor

Hans van Iersel schreef

Beste mensen,

Ik sluit me grotendeels aan bij de opbouwende kritiek van Fedor. Grotendeels, want ik heb nog wel een paar kanttekeningen.

In de eerste alinea worden drie redenen gegeven waarom de onderkant van de arbeidsmarkt in de schijnwerpers staat. Deze worden slechts beperkt uitgewerkt. Want onder hogere kosten worden niet alleen uitkeringsgelden begrepen, maar ook medische kosten, sociale voorzieningen, armoedebelid maar ook verslavingszorg en GGZ. Ik snap wel dat het artikel niet over Social Return of Investment gaat, maar toch.

omvang van deze groep dus hooguit schatten. Een benadering daarvoor is te kijken naar de wetgeving die gericht is op de onderkant van de arbeidsmarkt: de Wajong, de SW, de Wij en de Bijstandswet. Met betrekking tot de Wajong weten we dat er op dit moment bijna 200.000 Wajonggerechtigden zijn, het overgrote deel daarvan kan als onderkant arbeidsmarkt worden beschouwd. Dan zijn er 100.000 werknemers die, op basis van een indicatie, via de Sociale Werkvoorziening, intern of extern, op een beschutte werkplek werken of via begeleid werken aan de slag zijn. Er zijn daarenboven ook nog 30.000 mensen die wel een SW-indicatie hebben, maar op een wachtlijst voor de SW staan. In totaal zijn er ruim 300.000 mensen die een uitkering hebben in het kader van de Bijstand of in het kader van de WIJ-regeling. Het overgrote deel van deze mensen werkt niet en behoort tot de onderkant van de arbeidsmarkt. In totaal beslaat de onderkant van de arbeidsmarkt dus minimaal ruim 600.000 mensen. Naast deze ruim

600.000 kent Nederland ook nog een grote groep 'nuggers', de niet-uitkeringsgerechtigden. Een deel daarvan krijgt bijvoorbeeld geen uitkering krijgen vanwege de partner- en middelen-toets in de Bijstand. Bekend is dat een aanzienlijk deel van deze groep zich ook bevindt aan de onderkant van de arbeidsmarkt. En ten slotte zijn er zo'n 150.000 mensen met een WAO- of WIA-uitkering die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn en niet werken. Ook een groot deel van deze groep behoort tot de onderkant van de arbeidsmarkt.

Een inclusieve arbeidsmarkt?

Een voorwaarde voor de vergroting van de arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt is dat er voldoende geschikte functies beschikbaar zijn. Er een arbeidsmarkt gerealiseerd wordt die openstaat voor mensen met beperkingen en een (blijvende) ondersteuningsbehoefte. De huidige praktijk laat zien dat dat een aanzienlijk probleem is. Er zijn minimaal drie redenen waarom geschikte functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt geminimaliseerd zijn.



Uitstoot van simpel werk

Op de eerste plaats hebben ontwikkelingen in de arbeidsmarkt geleid tot een uitstoot van simpel werk. In veel arbeidsorganisaties zijn functies in elkaar geschoven. Daarbij zijn afzonderlijke voorbereidende, uitvoerende en controlerende taken in één functie verenigd: taken die voorheen deel uitmaakten van verschillende meer complexe én meer elementaire functies. Arbeid werd in de afgelopen decennia veelal georganiseerd rond homogene teams, waarbij medewerkers uitwisselbaar moeten zijn en dus over allround vaardigheden moeten beschikken. Deze ontwikkeling is ondersteund door de sociotechniek, maar ook vanuit de arbeidpsychologie. Dit vanuit de overtuiging dat voor het merendeel van de werknemers een meervoudige taak tot een groter werkplezier en meer welzijn in de arbeid zal leiden. Deelname aan het moderne arbeidsproces stelt dan ook steeds hogere eisen aan cognitief en sociaal functioneren. Het streven naar kwalitatief goede functies waarin mensen zich

optimaal kunnen ontplooien en die het welzijn in de arbeid vergroten, heeft er toe geleid dat veel eenvoudige functies verdwenen zijn.

Automatisering en outsourcing

Op de tweede plaats heeft de automatisering en het outsourcen van veel productiewerkzaamheden de vernietiging van reguliere banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt verder versterkt. Beide ontwikkelingen hebben erin geresulteerd dat er een veelheid van functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt verloren is gegaan. Daarmee is er geleidelijk aan een arbeidsmarkt ontstaan waar mensen met een beperking slechts in beperkte mate toegang hebben. Bovendien is er een sterke nadruk gelegd op stijgende productiviteit, waardoor functies die vroeger in feite voor iedereen openstonden, zoals schoonmaakfuncties, nu door velen niet meer kunnen worden uitgevoerd. De functie-eisen zoals snelheid, machinegebruik, de grote hoeveelheid schoonmaakmiddelen en dergelijke, zijn dermate aangescherpt dat deze functies voor veel mensen onbereikbaar zijn geworden. Daarmee is ook de basis gevormd voor de uitstoot van mensen uit het arbeidsproces wat verder bevorderd is door een sociale wetgeving die voorkomt dat er een sociaal probleem ontstaat.

Ontwikkeling kenniseconomie

Op de derde plaats heeft de ontwikkeling van de kenniseconomie geleid tot een vergroting van het probleem van de lage arbeidsparticipatie. Bij het benadrukken van de kenniseconomie wordt veelal vergeten dat een deel van de samenleving niet mee kan met deze ontwikkelingen en aangewezen is op elementaire banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daardoor dreigt de kenniseconomie een exclusieve aangelegenheid te worden voor goed opgeleide burgers en te leiden tot een samenleving waarin een deel van de bevolking niet meer de kans krijgt om volwaardig te participeren. De eenzijdige nadruk op het versterken van de kenniseconomie draagt niet

De tweede reden lijkt vanuit Europa te komen, terwijl we volgens mij zelf als Nederland een intrinsiek beschaafd land zijn. We hadden hier toch eerder een kinderwetje van Van Houten dan Portugal?

Over de inclusieve arbeidsmarkt:

Bij de voorwaarde van geschikte functies wordt uitsluitend ingegaan op die functies die verdwijnen. Soms leek het wel een oud PvdA-programma (ik ben zelf lid hoor), maar er zijn ook bewegingen waardoor er meer (ook andere) functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan het ontstaan zijn, zoals in de schoonmaak en de beveiliging. Dat mis ik (maar ik ben dan ook een aartsoptimist).

Ten slotte wordt in de voorlaatste alinea gesteld dat het participatiebelang moet prevaleren, en dat het tot forse besparingen kan leiden. Ik had dan graag weer een verwijzing gezien naar de eerste alinea waarin drie redenen worden genoemd waarom de onderkant van de arbeidsmarkt in de schijnwerpers staat en dat we zelf een fatsoenlijke beschaving zijn.

Maar verder, een relevant, toegankelijk geschreven stuk in het juiste tijdschrift.

Hans van Iersel

Reactie Frans Nijhuis

Dag Hans,

Ik verbaas mij over het vertrouwen in onze samenleving. Was het maar een oud PvdA-programma dan had Nederland niet achteraan gelopen bij het Inclusief zijn. Juist de welvaartsstaat heeft er toe bij gedragen dat wij meer een exclusief land zijn dan het merendeel van de andere landen. Hierbij mijn commentaar.

Een recente Engelse reviewstudie laat zien dat de kosten van non-participatie



aanmerkelijk hoger zijn dan de inspanningen om mensen te laten participeren. Dit rapport geschreven voor de Labour-regering is integraal overgenomen door de conservatieven.

Wat is beschaafdheid? Betekent beschaafdheid dat je mensen met een uitkering uitsluit van arbeid of dat je mensen laat participeren naar vermogen. Nederland heeft nog steeds niet de UN Conventie voor participatie van mensen met beperkingen ondertekend, terwijl deze al wel rechtsgeldig is, omdat voldoende andere landen die wel ondertekend hebben. Nederland is met verre koploper in het aantal mensen dat werkzaam is in exclusiviteit in een sociale werkvoorziening.

Blij dat je niet bijhoudt hoe de samenleving verandert. Het SCP concludeerde dat eenvoudige banen voor mannen afgenomen zijn, maar dat dit verdisconteerd wordt door banen voor vrouwen. Daarbij duidt het SCP vooral op schoonmaakfuncties. Alleen de schoonmaakfuncties van 2010 zijn niet meer de schoonmaakfuncties van vroeger. Bovendien zijn maar weinig SW-medewerkers in staat om het gevraagde tempo in de schoonmaak te realiseren. Verschillende mensen kunnen vanwege hun beperkte intellectuele capaciteiten niet omgaan met de keuze van verschillende schoonmaakmiddelen en machines. Het woord schoonmaak is hetzelfde gebleven, maar de praktijk wijst uit dat de functie aanzienlijk zwaarder is geworden. De valkuil waarin het SCP stapt, geldt dus ook voor deze beoordelaar.

Als ik kijk naar de inspanningen die verricht worden om een inclusieve samenleving te realiseren waag ik te betwijfelen of wij niet onze ogen sluiten voor de echte onderkant van de arbeidsmarkt.

met vriendelijke groet
Frans Nijhuis

bij aan het vergroten van de participatie van alle burgers van Nederland. Althans niet van diegenen die beperkt zijn in hun functioneren ten gevolge van verschillen in mogelijkheden door bijvoorbeeld aanleg, ziekte of handicap.

Problemen in de toeleiding

Veel mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt kennen een meervoudige problematiek. Er is vaak niet alleen sprake van een combinatie van werkloosheid, gezondheidsbeperkingen, mantelzorg en een schuldenlast, maar ook zijn er secundaire beperkingen. Secundaire beperkingen zijn niet direct causaal gerelateerd aan de beperking, maar kunnen daar wel mee samenhangen. Daarmee staan ze in ieder geval het vergroten van de arbeidsparticipatie in de weg. Denk daarbij aan de persoon met beperkingen die zich handelingsonbekwaam voelt vanwege eerdere faalervaringen, een negatief zelfbeeld heeft, geremd wordt door een overbeschermende omgeving of zijn aandoening niet geaccepteerd of verwerkt heeft. Het gaat om de psychische impact van de bestaande problemen die een verder handelen belemmeren.

Re-integratiebegeleiding gaat veelal uit van de zelfregie en empowerment van de cliënt, terwijl deze cliënten vaak worden gekenmerkt door een onvermogen tot handelen. Veel hulpverleners ervaren deze cliënten als niet-gemotiveerd, terwijl de cliënten juist veelal de behoefte hebben aan iemand die de regie over hun leven overneemt, althans voor een tijdje.

Ineenschuiving regelingen goede zaak?

Maatschappelijk gezien vinden wij het een probleem dat zoveel mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan de zijlijn staan. Dit is een sociaal probleem, maar ook een economisch probleem. Als het gaat om het ineenschuiven van verschillende regelingen geeft het in ieder geval werkgevers een grotere eenduidigheid wat hun verplichtingen en winsten zijn.

Op dit moment worden re-integratieconsulenten geconfronteerd met het feit dat de ondersteuning en subsidie wisselen op basis van de uitkeringsachtergrond van de cliënt. En dat terwijl het aan niemand is uit te leggen dat een persoon met een bepaalde beperking minder subsidie en ondersteuning meebrengt dan iemand anders met een vergelijkbare problematiek, maar met een andere uitkering. In het ene geval worden bijvoorbeeld veel risico's bij de werkgever neergelegd in het andere geval niet. Dit was ook een van de redenen waarom de Commissie de Vries de ineenschuiving van de verschillende regelingen bepleitte. Daarbij adviseert de commissie iedereen die in een vergelijkbare positie zit en eenzelfde grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft, ook dezelfde ondersteuning te bieden. In de nieuwe regeling moeten prikkels ingebouwd worden die er toe leiden dat het voor



zowel de werknemer met functionele beperkingen als voor gemeenten aantrekkelijk is om inspanningen te verrichten die leiden tot een grotere arbeidsparticipatie. Tegelijkertijd wordt voorgesteld om prikkels die averechts werken te verminderen. Bovendien wordt geconstateerd dat de lage arbeidsparticipatie van deze groep een probleem is dat we als samenleving als geheel moeten oplossen en niet op het bordje kunnen leggen van de persoon met een functiebeperking of van de overheid.

Tot slot

Participatiebevordering aan de onderkant van de arbeidsmarkt vraagt zowel iets van de cliënt als iets van de arbeidsmarkt. Voor de cliënt moeten er geschikte banen beschikbaar zijn en eventueel worden gecreëerd. Voor die cliënt moet noodzakelijke ondersteuning kunnen worden geboden. Aan de werkgever moet ondersteuning kunnen

worden gegeven, zodat hij in staat wordt gesteld iemand aan te nemen zonder (te) grote risico's.

Dit moeten de uitgangspunten zijn bij het ineen schuiven van de verschillende regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het participatiebelang moet prevaleren. Het participatiebelang vraagt om geschikte functies. De ondersteuning moet zo geregeld zijn dat deze de arbeidsparticipatiemogelijkheden van de cliënt bevordert en de lasten voor de werkgever reduceert.

Doordat de uitkeringslasten dalen, omdat de cliënten deels productieve arbeid gaan verrichten, kan het systeem zichzelf betalen en wellicht zelfs tot (forse) besparingen leiden.

Frans Nijhuis is hoogleraar Inclusieve Arbeidsorganisaties, Faculty of Psychology, Universiteit Maastricht. Roeland van Geuns is lid van de redactie van Aan de slag.

Reactie Brigitte van Lierop

Dag Frans,

Hans is een door mij zeer gewaardeerd collega die bij Calder werkt. Hij is leuk en humoristisch. Je geeft hem er flink van langs. Kan ik het zo doorsturen of nuanceer je je nog een beetje voordat ik het doorstuur?

Groet

Brigitte

Reactie Frans Nijhuis

Dag Brigitte,

Ik weet dat je hem waardeert, maar het feit dat gemeenten hun re-integratiegelden gaan inzetten op de makkelijke doelgroep en de moeilijke doelgroepen aan de goden overlevert, lijkt mij toch een bewijs dat Nederland een minder rooskleurig land is dan wordt voorgesteld. Ik zou het gewoon zo doorsturen met een verzachtende opmerking jouwerzijds. Dit commentaar leidt er niet toe dat ik het artikel ga aanpassen alsof het beter gaat dan de praktijk op dit moment is.

groet

Frans

Reactie Hans op commentaar Frans

Tsja, Brigitte, dat heb je met een echtgenoot die werkzaam is in hetzelfde vakgebied.

Kijk, omdat de helft +1 zich onbeschaafd toont, betekent dit voor mij nog niet dat we een onbeschaafd land zijn. En opsluiten in de SW, daar ben ik altijd tegen geweest. Maar een re-integratieprofessionaal heeft altijd behoefte aan een sprankje optimisme hier en daar. Dat kwam ik weinig tegen.

Hans

☐ yes

☒ no