Rondetafelgesprek ‘Evaluatie van de Participatiewet’

Centrale vraag van het rondetafelgesprek is: *Hoe kunnen de huidige knelpunten in de Participatiewet opgelost worden?*

**Algemeen**Het primaire doel van de P-wet is zo veel mogelijk mensen aan betaald werk te helpen.De basiselementen voor dit doel zijn aanbod, vraag en match. De insteek via het aanbod is in de uitwerking meer in de richting gegaan van de plichten waaraan de uitkeringsgerechtigde moet voldoen dan aan zijn of haar rechten, m.a.w. opgebouwd vanuit een sfeer van wantrouwen. De insteek via de vraag hamert juist op de rechten die een werkgever heeft en wijst qua plichten slechts op diens (maatschappelijke) verantwoordelijkheid. Het wederkerigheidsbeginsel als kern van de sociale zekerheid is in het geding.
In de match waarin aanbod en vraag op de arbeidsmarkt samenkomen schuurt dit. Waar de klantmanager/werkcoach draagvlak moet creëren in een sfeer van vertrouwen tussen uitkeringsgerechtigde en werkgever, staat de relatieve vrijblijvendheid van de werkgever tegenover het wantrouwen jegens de cliënt. Om een mismatch te vermijden zou het uitgangspunt van een op maatwerk gerichte, vraaggeoriënteerde bemiddeling en begeleiding in een sfeer van vertrouwen meer baten dan bemiddeling in de sfeer van spanning, afwachten en achterdocht.

**Knelpunten**
Deze spanning kenmerkt de P-wet. Vooral financiële prikkels moeten er op allerlei niveaus voor zorgen dat de betrokkenen (gemeente, werkgever en de uitkeringsgerechtigde) bij de les blijven. Het sterk verlaagde gemeentelijk budget in de Pwet is ontoereikend om klantmanagers meer dan een klein deel van de cliënten passende re-integratieondersteuning te kunnen verlenen. Van de twee brede groepen die de P-wet bedient - de klassieke doelgroep (de klassieke bijstandsgerechtigden en nuggers) en mensen met een erkende beperking (de wsw-doelgroep en jonggehandicapten met arbeidsvermogen) - behoort meer dan 90 procent tot de klassieke groep (SCP, p. 240-241). Maar de aandacht voor het naar werk begeleiden tussen deze twee groepen is in de P-wet omgekeerd evenredig.

Uit de evaluatie van de Pwet (SCP) blijkt dat de voornaamste knelpunten liggen in de financiering(structuur) en het matchingsproces.

*Financiering(structuur)*
Voor gemeenten ligt de financiële prikkel op een snelle uitstroom: stromen er meer bijstandsontvangers uit dan geraamd, dan kan een ontstaan overschot op het bijstandsbudget door gemeenten vrij worden besteed. Tekorten moeten gemeenten zelf aanvullen. De consequentie van deze werkwijze is dat gemeenten hun re-integratieactiviteiten zijn gaan richten op de meest kansrijke kandidaten (CPB, 2019). De beperkte tijd die klantmanagers per cliënt hiervoor beschikbaar hebben gezien hun te hoge caseload besteden zij voornamelijk aan dit type cliënten. Voor werkgevers is het financieel aantrekkelijk om iemand uit het doelgroepregister in dienst te nemen of te houden boven andere mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (SCP, p.98). Klassieke bijstandsgerechtigden vallen hier in de regel niet onder.

Voor de financiering van de mensen met een erkende beperking zijn twee nieuwe instrumenten ingezet, LKS en beschut werk. Gemeenten blijken terughoudend met het inzetten van het instrument loonkostensubsidie en beschut werk. Het SCP verklaart dit door de wijze van financiering van de instrumenten (SCP, p.12, 137).

*Matching*
Groeiende complexiteit en fragmentering verhinderen een effectief matchingsproces. De verschillende regelingen waar bijstandsgerechtigden met multi-problematiek onder vallen hebben tot resultaat gehad dat er een gefragmenteerd systeem is ontstaan. Dit maakt het bestaande systeem complex (vgl. Commissie Borstlap, paragraaf 3.6.2). Werkgevers haken tijdens het matchingsproces regelmatig af (SCP, p. 119). Wordt wel een plaatsing gerealiseerd dan betreft het vaak mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt en is dat bovendien vaak tijdelijk. In economisch mindere tijden zijn zij naar verwachting de eersten die hun baan zullen verliezen, zo laten ervaringen uit het verleden zien (SCP, p.24).

Ik richt me in dit gesprek vooral op oplossingsrichtingen voor het tweede knelpunt.

**Oplossingsrichtingen**Kern is het streven naar een betaalde reguliere baan en als dat uiteindelijk niet lukt andersoortig werk. Werk staat voorop want werk is immers veel meer dan louter inkomen (vgl. SCP, p.44). Het aangrijpingspunt is dan ook in principe de vraagkant van de arbeidsmarkt. Ik gebruik de term ‘in principe’ omdat de doelgroepen een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt hebben en daarom een verschillende aanpak vereisen. Uitkeringsgerechtigden kunnen een betrekkelijke korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben en in staat zijn zelf (weer) de weg terug naar de arbeidsmarkt te vinden (zelfredzamen). Daarnaast kan een groep worden onderscheiden met een zodanige afstand tot de arbeidsmarkt dat een overbrugging eerst kan plaatsvinden na het oplossen van persoonlijke problemen zoals mensen met een verslaving of schulden. Het aangrijpingspunt is hier de aanbodkant, dus de cliënt. Voor de overige cliënten geldt dat een overbrugging naar de arbeidsmarkt mogelijk lijkt maar zij daarvoor begeleiding behoeven omdat zij onvoldoende zelfredzaam zijn. Dit zijn de cliënten waarvoor een bemiddelingsstrategie zinvol is (vgl. ook Sol / Kok,2014, paragraaf 1.3). Bij de intake kunnen de diverse profielen worden bepaald.

De wet en uitvoering moeten zodanig zijn ingericht en toegerust dat deze onvoldoende zelfredzame groep maximaal bediend kan worden.

*Financiering*
De financieringsstructuur moet zodanig worden ingericht dat niet langer de gemakkelijkste weg het aanlokkelijkst is voor gemeente, werkgever, bemiddelaar en cliënt. In het SCP rapport wordt een groot aantal oplossingen aangegeven. Zo is bijvoorbeeld voorgesteld om de financiering van het instrument loonkostensubsidie die volgens werkgevers een noodzakelijke voorwaarde is om iemand met een beperking aan te nemen (SCP, p.12) te baseren op realisaties (om de negatieve prikkelwerking te minimaliseren), om een landelijke loonwaarde methodiek te hanteren en om het instrument job coaching te uniformeren (SCP, p.255). In het rapport van Berkhout, E. en A. Lejour (CPB, 2019) worden ook alternatieve manieren van financiering naar voren gebracht.

*Matching*
De matching moet efficiënter en effectiever. Uitgaan van wat mensen wel kunnen. En geen draaideurconstructie worden. Als voorwaarde hiervoor geldt ten eerste kennis van de arbeidsmarkt. Deze is beperkt beschikbaar, versnipperd en weinig toegankelijk. Het gebrek aan kennis betreft niet alleen het potentieel van de zoekende arbeidskrachten, de ontwikkelingen in de jobs, maar ook de regelingen zelf. Werkgeversservicepunten beogen in samenwerking met gemeenten en UWV op regionaal niveau werkgevers hulp te bieden bij het vervullen van vacatures. De daarbij opgedane kennis staat te ver af van het eigenlijke matchingsproces. Om werkgevers te ondersteunen bij het creëren van werk en de begeleiding van werknemers is een actieve werkgeversbenadering nodig, terwijl ook na plaatsing ondersteuning en betrokkenheid van de gemeenten vaak noodzakelijk is om tot een duurzame match te komen (SCP, p. 119).
Deze actieve benadering en de kennis die daarbij wordt opgedaan moet ten tweede *rechtstreeks* ondersteuning bieden aan de klantmanager als fysieke bemiddelaar tussen aanbieder en vrager. Hij/zij is de pivot in het systeem en moet de beschikbare kennis van de arbeidsmarkt/sectoren kunnen koppelen aan de cliëntvereisten en beslissen in hoeverre de cliënt nadere begeleiding en scholing behoeft. Intensievere begeleiding alleen blijkt in dit proces een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde (Sol/Kok, 2014). De dienstverlening aan de werkzoekende door de klantmanager is in veel gemeenten organisatorisch losgekoppeld van de match, die elders is ondergebracht. Om succesvol te zijn moeten begeleiding en scholing gericht zijn op de match, rekening houdend met de specifieke vraag naar arbeid op de arbeidsmarkt. Een aanbodgericht beleid met meer begeleiding van de cliënt is op zich niet voldoende om meer mensen met een uitkering te kunnen plaatsen; effectieve begeleiding en arbeidsmarktscholing betekent scholing in het licht van *de feitelijke loopbaanmogelijkheden van de cliënt*. Dat vereist dat de klantmanager over kennis beschikt van de arbeidsmarkt en weet wat hij of zij kan doen voor de cliënt en hoe. Professionalisering van de klantmanager op dit onderdeel is een noodzakelijke voorwaarde voor de eerste veronderstelling die aan de Participatiewet ten grondslag ligt: meer mensen met arbeidsvermogen aan het werk.

Qua instrumentarium dient de aandacht primair te gaan naar instrumenten gericht op de werkgever omdat die het meest effectief blijken om mensen uit de doelgroep aan te nemen en binnen hun organisatie te houden (Sol/Kok, 2014). Naast het nieuwe instrument LKS betreft dit bijvoorbeeld ook de bestaande instrumenten proefplaatsingen, stages en aanpassingen aan de werkplek, waarbij de jobcoach als intermediair en aanspreekpunt kan optreden.

Voor mensen uit de doelgroepen waarvoor het bijspijkeren van het arbeidsvermogen naar een positie op de reguliere betaalde banen onoverbrugbaar blijkt is een vorm van beschut werk ofwel een basisbaan een oplossing. Om de terughoudendheid van de gemeenten te verminderen dienen wel complexiteit van de regeling, de complexiteit van de financiering en de geringe flexibiliteit bij het schakelen met andere regelingen te verbeteren (SCP, p. 137). De complexiteit kan ook een reden zijn waarom vooral bij sociale werkbedrijven beschutte werkplekken worden gecreëerd en weinig bij reguliere werkgevers.

De tijdelijkheid van aangeboden contractvormen wordt hiermee niet opgelost maar dit vergt de wijdere aanpak die ter sprake is gekomen in de rapportage van de Commissie Borstlap.

Dr. C.C.A.M. (Els) Sol

Universiteit van Amsterdam

*Email*: c.c.a.m.sol@uva.nl

Bronnen:

Commissie Borstlap (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag.

CPB (2019) Alternatieve financiering van loonkostensubsidies. Den Haag.

SCP (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag.

Sol, E & K. Kok (2014) ‘*Fit or Unfit’ Theorie en praktijk van re-integratie.(*RVO 11). Universiteit van Amsterdam. <http://www.verbeteronderzoek.nl/uploaded_files/publications/RVO11xFinal.pdf>

WRR (2020) *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Nr. 102. Den Haag.