

MET ANDERE OGEN

Onderzoekers
over 5 jaar
Participatiewet



Boombestuurkunde

Onder redactie van
Hans Bosselaar

Eind 2019 publiceerde het SCP de eindevaluatie van de Participatiewet. Het rapport geeft een weinig verheffend beeld van de resultaten van het beleid om mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt aan werk te helpen. De politieke en publieke kritiek naar aanleiding van het rapport was niet mals. In dit boek wordt *met andere ogen* naar vijf jaar Participatiewet gekeken. Dit nuanceert de negatieve teneur van de reacties op de SCP-bevindingen. Onderzoekers van verschillende instituten laten zien welke praktijken er achter de harde cijfers schuilen. Met de invoering van de Participatiewet werd een heel stelsel van regels en instanties op de schop genomen. Organisaties kregen andere rollen, uitkeringsgerechtigden andere voorzieningen en prikkels en professionals andere doelen en taken.

Dit boek geeft inzicht in de vraag *hoe* lokale overheden en hun maatschappelijke partners zijn omgegaan met deze immense veranderingen en welke eerste vruchten hun inspanningen afwerpen. Het boek is daarmee niet alleen een 'must read' voor beleidsmakers en uitvoerders in het sociaal domein, maar ook voor iedereen die wil begrijpen waarom, hoe en onder welke voorwaarden mooie beleidsintenties daadwerkelijk omgezet worden in de aanpak van weerbarstige maatschappelijke vraagstukken.



Boombestuurkunde

Met andere ogen

MET ANDERE OGEN

Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet

ONDER REDACTIE VAN

HANS BOSSELAAR

Boom bestuurskunde
Den Haag
2020

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2020 Hans Bosselaar (red.) | Boom bestuurskunde

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-137-9
ISBN 978-90-5454-696-2 (e-book)
NUR 741

www.boombestuurskunde.nl

VOORWOORD

Eind 2019 verscheen van de hand van het Sociaal en Cultureel Planbureau *Eind-evaluatie van de Participatiewet*. Het rapport kreeg veel aandacht, omdat de onderzoekers constateren dat sinds de invoering van de wet in 2015 de financiële en arbeidsmarktsituatie van mensen zonder betaald werk nauwelijks veranderd is en dat er nog veel moet gebeuren om de wet een succes te maken. Het is er voor de meeste mensen niet of niet veel beter op geworden en dat was wel de ambitie van de wet. De politieke en publieke reactie was niet mild: de Participatiewet is mislukt en we hebben met zijn allen vijf belangrijke jaren verspild in de overgang naar een inclusieve samenleving.

De conclusie is erg snel getrokken. Dat de inspanningen van de afgelopen jaren verspilde moeite zijn, valt nog te bezien. Met de invoering van de Participatiewet werd een heel stelsel van regels en instanties op de schop genomen. Organisaties kregen andere rollen, uitkeringsgerechtigden andere voorzieningen en prikkels, en professionals andere doelen en taken. En dat gebeurde niet alleen op het terrein van werk en inkomen, maar ook op flankerende terreinen als de Wmo en de jeugdzorg. Zo'n veelomvattende omslag kan niet anders dan veel tijd kosten, omdat hij diep ingrijpt in de perspectieven en routines van alle betrokkenen en in de culturen van hun organisaties en netwerken. In dit licht is een periode van vijf jaar om de beoogde resultaten te behalen heel kort en is het voorbarig om van een *eindevaluatie* te spreken.

Ten aanzien van de eerste jaren van de Participatiewet is het vooral van belang om te zien of en hoe de beoogde veranderingen ook daadwerkelijk hun beslag krijgen en hun eerste vruchten afwerpen. Daarnaast is het belangrijk om in te kunnen schatten of de nieuwe inrichting van het lokale sociale domein daadwerkelijk gaat bijdragen aan een inclusieve samenleving, waarin iedereen kan meedoen, bij voorkeur (ook) via het verrichten van betaalde of onbetaalde arbeid.

Deze bundel heeft tot doel bij te dragen aan deze evaluatie van vijf jaar Participatiewet. Het boek is geschreven door auteurs, werkzaam bij diverse organisaties, die de afgelopen jaren op dit vlak onderzoek hebben gedaan. Diverse hoofdstukken zijn het resultaat van een groot onderzoeksproject dat de afdeling Bestuursweten-

schap en Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam, met financiering van Instituut Gak, heeft uitgevoerd naar de implementatie van de Participatiewet voor jongeren met een beperking. De samenstelling van dit boek was eveneens onderdeel van dit project.

We hechten eraan te benadrukken dat waar in hoofdstukken 'hij' wordt gebruikt, als algemene verwijzing naar personen, ook 'zij' wordt bedoeld en omgekeerd.

Hans Bosselaar
Projectleider en redacteur van deze bundel

AFKORTINGENLIJST

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
Abw	Algemene bijstandswet
AOW	Algemene Ouderdomswet
B&W	burgemeester en wethouders
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
ggz	geestelijke gezondheidszorg
hbo	hoger beroepsonderwijs
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
JenV	Justitie en Veiligheid
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mvo	maatschappelijk verantwoord ondernemen
MvT	memorie van toelichting
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
P&O	personeel en organisatie
PrO	praktijkonderwijs
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
RR	Realist Review
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
Stb.	Staatsblad
sw-bedrijf	sociaal werkbedrijf
SWOM	Studeren & Werken Op Maat
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VSO	voortgezet speciaal onderwijs
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wet SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
W&I	Werk & Inkomen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
wo	wetenschappelijk onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand

INHOUD

INTRODUCTIE	13
1 Participatiewet: van overspannen ambitie naar praktische veerkracht	15
<i>Hans Bosselaar & Willem Trommel</i>	
1.1 Inleiding	15
1.2 Van nationale naar lokale zorg	17
1.3 Slimme mensen in stelling brengen	18
1.4 Metagovernance: doormodderen voor gevorderden	19
1.5 Veerkracht in praktijken	21
1.6 Opbouw van de bundel	22
DEEL 1	27
2 De ‘verantwoordelijke beperkte’: de beeldvorming van jonggehandicapten in de Participatiewet	29
<i>Judith Jansen</i>	
2.1 Inleiding	29
2.2 Beleid, beeldvorming en discours	30
2.3 Hoe taal de werkelijkheid vormt	32
2.4 Het dominante discours op weg naar de Participatiewet	34
2.5 De sociale constructie van mensen met een arbeidshandicap: de verantwoordelijke beperkte	41
2.6 Aanbeveling: geef beleidsdoelgroepen actief een stem	42
3 Iedereen aan het werk? De beleidstheorie achter de Participatiewet	45
<i>Patricia van Echtelt</i>	
3.1 Inleiding	45
3.2 Doelstelling van de Participatiewet: veranderende opvattingen	46
3.3 Aannames achter de Participatiewet	47
3.4 Consequenties voor de uitwerking van de wet	55

3.5	Tot slot	59
4	Hoogopgeleid én chronisch ziek	63
	<i>Morena Oostburg</i>	
4.1	Inleiding	63
4.2	Besef van ongelijkheid	65
4.3	Hoe groot is de groep?	67
4.4	Emancipatie van mensen met een beperking	68
4.5	Emancipatieparadox in de sociale zekerheid	69
4.6	Uitweg uit de paradox	70
4.7	Ten slotte	71
	DEEL 2	75
5	De balans opmaken: gevolgen van de Participatiewet voor de arbeidsmarktpositie van jongeren met een beperking	77
	<i>Lucy Kok</i>	
5.1	Inleiding	77
5.2	Het onderzoek: zicht op effecten en mogelijke verklaringen	78
5.3	Onder de Participatiewet meer jongeren aan het werk, minder in een uitkering	80
5.4	Jongeren met een beperking werken veelal parttime en op tijdelijke contracten	84
5.5	Inkomen jonggehandicapten lager onder de Participatiewet	86
5.6	De balans opmaken: conclusie en oplossingsrichtingen	88
6	Beschut werk: Maatwerk? Beleidsvrijheid? Verplichting?	91
	<i>Hans Koemans</i>	
6.1	Inleiding	91
6.2	De beleidstheorie van beschut werk	92
6.3	Beschut werk in de praktijk	95
6.4	Financiering beschut werk	100
6.5	Beschouwing: beschut werk in de lift, maar er is nog werk aan de winkel	101
6.6	Tot slot	104
	DEEL 3	105
7	Narratieven over veranderingen rond sociale werkvoorziening en beschut werk	107
	<i>Samir Achbab & Hans Bosselaar</i>	
7.1	Inleiding	107

7.2	Het ontstaan van instituties	109
7.3	Institutionele paden en verandering	111
7.4	Narratief onderzoek	112
7.5	Het institutionele pad van de sociale werkvoorziening	113
7.6	Onderzoeksbevindingen: verhalen van verandering	115
7.7	Conclusie	121
8	Integraal activeren: moeilijk, maar mogelijk	125
	<i>Wilfred Boele</i>	
8.1	Inleiding	125
8.2	Wat is een integrale activeringsaanpak?	126
8.3	Waarom het zo lastig is	127
8.4	De activeringsaanpak in Peel en Maas	132
8.5	Tot slot	136
9	De moderne activeringsprofessional blijkt een Dinges, maar wat is dat?	139
	<i>Hans Bosselaar & Duco Bannink</i>	
9.1	Inleiding	139
9.2	Wicked problems-literatuur in vogelvlucht	142
9.3	De hardnekkigheid van de uitsluiting van jongeren met een beperking	144
9.4	Samenwerken op operationeel niveau: voortdurend 'duiden en verbinden'	144
9.5	Samenwerken op persoonlijk strategisch niveau: persoonlijk netwerkmanagement	152
9.6	Conclusie: iedereen een Dinges?	154
DEEL 4		157
10	Is het glas halfvol of halfleeg? Het gebruik van kennis over effectiviteit in de gemeentelijke re-integratiepraktijk	159
	<i>Pierre Koning</i>	
10.1	Inleiding	159
10.2	Beschikbare kennis over effectiviteit	161
10.3	Kennisgebruik van effectiviteitsstudies	165
10.4	Hoe nu verder?	171
11	Werk als interventie. Realistische lessen uit de literatuur	175
	<i>Milou Haggenburg-Mohammed</i>	
11.1	Inleiding	175
11.2	Literatuurstudie	177

11.3	Start van de begeleiding: droomberoep als uitgangspunt	178
11.4	Direct stappen naar werk: de baan als leerervaring	180
11.5	Combineren van droombaan en direct aan het werk	182
11.6	Plaatsing in regulier werk of werkervaring?	183
11.7	Afronding	186
12	Hoogerwerf 'revisited'. Over de beleidstheorie 2.0 en de Participatiewet	191
	<i>Duco Bannink & Hans Bosselaar</i>	
12.1	Inleiding	191
12.2	De evaluatie van de Participatiewet door het SCP	194
12.3	Onbedoelde reacties op beleid	196
12.4	Lessen uit de evaluatie van de Participatiewet: naar de beleidstheorie 2.0	199
	Over de auteurs	201

INTRODUCTIE

PARTICIPATIEWET: VAN OVERSPANNEN AMBITIE NAAR PRAKTISCHE VEERKRACHT

Hans Bosselaar & Willem Trommel

1.1 INLEIDING

Mensen aan het werk helpen die al langere tijd aan de zijlijn staan, is geen sinecure. Dit geldt eens te meer waar het mensen met een beperking betreft. En hoewel we inmiddels na decennialange ervaringen weten hoe moeilijk het is, melden zich steeds weer nieuwe politici en beleidsmakers die met 'krachtige maatregelen' het varkentje wel even zullen wassen. De Participatiewet uit 2015 is daarvan een voorbeeld. De leidende gedachte is: iedereen kan werken, als we maar rekening houden met wat mensen aankunnen. *Werken naar vermogen*, zoals de wet werd genoemd in de voorbereidende fase.

En dan blijkt na vijf jaar andermaal dat het allemaal niet meevalt, zoals de SCP-evaluatie van de wet (Van Echtelt e.a., 2019) laat zien: vrijwel geen extra werk voor langdurig werklozen en nauwelijks verbetering in de positie van jonggehandicapten. De ambities van de wet, zo stelt het SCP, zijn bij lange na niet waargemaakt. Het liedje kan dus weer van voor af aan beginnen, met nieuw ferm beleid en, na enkele jaren, een nieuw ferm evaluatierapport dat het beleid de les leest. Of zijn er misschien toch lichtpuntjes te ontdekken? Deze bundel doet een poging hiertoe, want er is ook weer niet helemaal niets gebeurd de afgelopen jaren.

Op zichzelf verbaast het niet dat het bij activering steeds weer uitdraait op een schijnbare mislukking. Immers, aan de orde is beleid voor doelgroepen met een vaak uiterst complexe achtergrond. Wat zien we zoal? Schuldenproblematiek en verslaving, taalachterstanden en migratieproblematiek, mentale en fysieke beperkingen, gebrekkige scholing en onvoldoende sociale vaardigheden. De lijst is gemakkelijk nog langer te maken en dikwijls gaat het dan ook nog eens om een combinatie van problemen. Beleid dat hiermee onvoldoende rekening houdt, is gespeend van ironie en daarom gedoemd te mislukken (Trommel, 2018). En dan hebben we het nog niet eens over de vraagzijde van de arbeidsmarkt, de structuur van de werkgelegenheid, het veeleisende arbeidsklimaat en de houding van werk-

gevers, die veelal niet op 'probleemgevallen' zitten te wachten. Ook dit laat zich niet zomaar per beleidsdecreet ombuigen, sterker nog, in de actuele, neoliberale economische context is het zelfs de reguliere werknemer niet gegund 'naar vermogen' te werken, zo concludeert de WRR (Engbersen e.a., 2020) in een ontmoedigend rapport. Overtref jezelf, is het motto. Hoe zou activering van probleemgroepen in zo'n werkklimaat kunnen gedijen?

Vanwaar dan onze zoektocht naar lichtpunten? Het interessante van de Participatiewet is de verschuiving van beleidsverantwoordelijkheden: van de centrale overheid naar lokale partijen, met de gemeente als spin in het web. De doelgroep mag dan onvoldoende geactiveerd zijn, dat geldt niet voor veel wethouders, gemeentelijke professionals, bedrijven, dienstverleners, vrijwilligersorganisaties en zo meer. Er is leven in de brouwerij gekomen, soms moeizaam en gekunsteld, maar ook energiek en gedreven. Wat de auteurs in deze bundel bezighoudt, is de vraag of er in dit gewoel iets is dat perspectief biedt en waarvan we kunnen leren. Misschien niet op de korte termijn en misschien niet in termen van keiharde opbrengsten (aantal plaatsingen), maar misschien wel in de opbloei van een maatschappelijk klimaat dat de positie van burgers met een beperking gunstiger gezind is dan het huidige, voornamelijk op rendement gerichte werk- en beleidsklimaat.

Het eerste deel van dit openingshoofdstuk schetst in kort bestek de twee gezichten van de Participatiewet: een disciplinerend sturingsinstrument dat harde re-integratieresultaten wil afdwingen, maar ook een mechanisme dat een nieuw veld van maatschappelijke activiteit tot ontwikkeling brengt. Na deze introductie gaan we in op wat volgens ons de uitkomst van deze tweede functie zou kunnen zijn: de opbloei van maatschappelijke veerkracht. Veerkracht verwijst naar het herstellvermogen van een gemeenschap in tijden van verlies. De term is bij uitstek van toepassing op de problematiek van arbeidsbeperkte personen: welke krachten gaan verborgen bij betrokkenen en hun sociale omgeving om de betreffende beperking te overwinnen? De hiervan afgeleide vraag is of de Participatiewet, naast haar disciplinerende functie, van invloed is op de maatschappelijke veerkracht, bijvoorbeeld omdat wordt aangestuurd op de vorming en benutting van lokale coalities van toegewijde partijen. Het kan theoretisch wel zo zijn dat een dergelijke ontwikkeling op gang komt, maar dat dit (nog) niet in concrete resultaten is terug te zien.

Dit is geen automatisme, zo zullen we leren uit verschillende bijdragen aan deze bundel, maar er zijn diverse bijdragen die wel degelijk op dergelijke lichtpuntjes wijzen. Daarom is het interessant genoeg om verder te zoeken naar de condities die daarbij een rol spelen. Nadat we hierbij uitvoeriger hebben stilgestaan, sluiten we dit hoofdstuk af met een korte inleiding op de hoofdstukken in deze bundel.

1.2 VAN NATIONALE NAAR LOKALE ZORG

Ruim dertig jaar geleden verscheen het boek *Zorg en de staat* van Abram de Swaan (1989). In zijn boek analyseert hij het historische proces van collectivisering van de zorg voor kwetsbaren in de negentiende en twintigste eeuw. De verzorgingsstaten die zo ontstaan, worden gedragen door een stelsel van sociale regelingen waarmee nationale overheden hun burgers beschermen tegen de risico's van de liberale, geïndustrialiseerde samenleving. De opbouw van ons socialezekerheidsstelsel werd min of meer afgerond met de invoering van de AAW, de volksverzekering waardoor jonggehandicapten, als laatste groep, onderdeel werden van deze collectieve bescherming. Nog geen tien jaar later ging voor het eerst het mes in het stelsel. Sindsdien is het snijden en bijsnijden van de regelingen, net als de opbouw in de jaren ervoor, een onophoudelijk proces. De aanleiding voor de eerste ingrepen was voornamelijk economisch: de beide oliecrises brachten de staat in financiële problemen. De meeste daaropvolgende ingrepen kunnen echter (beter) worden begrepen als onderdeel van het onderliggende sociologische proces, zoals ook De Swaan in zijn werk liet zien; de ontwikkelende samenleving produceert voortdurend nieuwe risico's die institutionele responsen uitlokken.

De studie van De Swaan stopte bij de nationalisering van de bescherming tegen collectieve risico's. Inmiddels zijn we in een volgende fase terechtgekomen, waarbij enerzijds bescherming op bovennationaal niveau georganiseerd wordt of zou moeten worden (van bovennationale cao's tot de sociale bescherming van arbeidsmigranten), terwijl anderzijds de gevolgen van nationale en internationale ontwikkelingen (sluiting van winkelketens, offshoring van productie, instroom van vluchtelingen) lokaal opgevangen moeten worden. In de literatuur wordt gesproken over het proces van globalisering. De invoering van de Participatiewet en van andere decentrale regelingen (jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning) kan worden gezien als een reactie op de toenemende lokale manifestatie van sociale risico's.

Met de invoering van de Participatiewet is een substantieel aantal bevoegdheden en middelen overgedragen van het Rijk naar gemeenten en hun partners. In deze bundel staat vooral de lokalisering van de zorg voor de participatie van jongeren met een beperking centraal, als onderdeel van de Participatiewet. Naar deze lokalisering zijn diverse studies verricht. De meeste studies evalueren de effecten om vast te stellen of de institutionele aanpassingen hun doel bereiken. In deze bundel ligt de focus op de processen die ten grondslag liggen aan de gerealiseerde en uitgebleven effecten. We zoomen daarbij in op de vraag of en hoe lokale instellingen er, samen met maatschappelijke en private partijen, in slagen vorm en inhoud te geven aan het bevorderen van de participatie van jongeren met een beperking.

1.3 SLIMME MENSEN IN STELLING BRENGEN

De Participatiewet en een aantal flankerende wetten, zoals de Wet banenafspraken en de Quotumwet, sturen aan op de betrokkenheid van maatschappelijke en particuliere actoren en organisaties. De keuze hiervoor komt niet uit de lucht vallen. Mede door diverse verzorgingsstaatarrangementen is het met de emancipatie van veel groepen burgers in de afgelopen decennia heel hard gegaan. De bevolking bestaat meer en meer uit, wat Anthony Giddens noemt, 'clever people' (Giddens, 1994; Van der Veen, 2000), die goed, of zelfs te goed, voor hun eigen belangen opkomen. Consequentie hiervan is dat deze burgers zich niet meer 'van bovenaf' laten aansturen. Voor Giddens is de consequentie hiervan dat de bescherming tegen hedendaagse risico's alleen kan slagen door burgers als medeverantwoordelijke bij beleidsvorming en -uitvoering te betrekken (Van der Veen, 2000). Dat kan goed gebeuren door de bevoegdheden en middelen aan een lager overheidsniveau over te dragen. De plaatselijke overheid wordt op deze manier in de gelegenheid gesteld partijen te prikkelen en te faciliteren om bij te dragen aan het behalen van de lokale sociale doelen, hetgeen met de invoering van de Participatiewet is gebeurd.

Er zijn meer argumenten om burgers en organisaties bij de beleidsvorming en -uitvoering te betrekken. Zo heeft Giddens' pleidooi ook een normatief karakter. Door 'clever people' mede verantwoordelijk te maken, is het aannemelijk dat zij meer affiniteit krijgen met het overheidsbeleid en zich er actief voor gaan inzetten. Dit is een argument dat gedeeld wordt door de bestuurswetenschappers die de beleidsvorming en -uitvoering van bijvoorbeeld de sociale zekerheid vooral zien als een proces van de gezamenlijke productie van publieke waarden (Moore, 2000). De betrokkenheid van burgers vergroot in hun optiek de democratische legitimiteit van overheidsop treden en leidt tegelijkertijd tot een betere aansluiting van vraag en aanbod als het gaat om de 'productie' van sociale voorzieningen en interventies (Osborne & Strokosch, 2013).

Vanuit deze inzichten ligt de decentralisatie van beleid en uitvoering min of meer voor de hand. Hierbij geldt dat de lokale overheid de touwtjes niet volledig in handen heeft, maar medeproducent is van de plaatselijke sociale voorzieningen en diensten. Bij deze ontwikkeling is het de vraag hoe de overheid haar eindverantwoordelijkheid voor de publieke zaak waar kan maken. Aan de ene kant is zij voor de productie van voorzieningen afhankelijk van autonome derden, aan de andere kant mag het niet zo zijn dat door de afnemende invloed van de overheid het niveau van collectieve bescherming onder het (politiek) beoogde niveau daalt. In de literatuur wordt in dit verband gewezen op het belang van metagovernance (Jessop, 2003). Dat wil zeggen dat de overheid, vooral bij de aanpak van complexe vraagstukken, nog wel enigszins kan sturen, namelijk door te sturen op de zelfstu-

ring van betrokken partijen. Deze zelfsturing speelt zich veelal af in formele en informele netwerken, waar de lokale overheid vaak ook zelf deel van uitmaakt.

1.4 METAGOVERNANCE: DOORMODDEREN VOOR GEVORDERDEN

Het mag duidelijk zijn dat het vorm geven aan metagovernance, ook in de gelokaliseerde verzorgingsstaat, niet eenvoudig is. In de eerste plaats is deze manier van sturen nieuw en komt zij in de plaats van de traditionele top-down overheidssturing. Het afscheid nemen van de centrale rol is voor de overheid niet eenvoudig, evenmin als het aanvaarden van het inzicht dat de eigen invloed op het behalen van beleidsdoelen sterk is afgenomen. In de onderzoeksliteratuur wordt door diverse auteurs (Frissen, 2013; Drosterij & Peeters, 2011; Trommel, 2009) erop gewezen dat overheidsinstanties de neiging hebben hierop nogal krampachtig te reageren. Het verlies aan gezag en georganiseerde solidariteit leiden regelmatig tot een overspannen reactie door, tegen de stroom in, de touwtjes strakker aan te halen en de druk op te voeren op de 'clever people' om mee te werken aan het behalen van de overheidsdoelen. In dit verband spreekt Trommel over 'gulzig bestuur' en gebruiken Drosterij en Peeters de term 'reponsabiliseren'.

Tegenover de weerstand om ruimte te geven aan zelfregulering blijkt het invullen van metagovernance 'an sich' ook niet eenvoudig. Metagovernance is een doorlopend proces van het bewaken van de balans tussen de belangen van direct betrokkenen en het publieke belang. Voor alle betrokken partijen betekent dit dat zij vaak niet verder komen dan het suboptimaal realiseren van hun doelen. Dat is voor de private deelnemers aan het proces niet makkelijk te verteren, maar dit is nog minder het geval voor overheidsfunctionarissen. Zij moeten zich verantwoorden bij bestuurders en volksvertegenwoordigers die vanuit hun politieke rolopvatting niet snel geneigd zijn genoegen te nemen met suboptimale resultaten. Voor metagovernance moeten overheidsfunctionarissen dus stevig in hun schoenen staan en de dialoog met bestuurders en volksvertegenwoordigers durven voeren. Dat geldt natuurlijk ook omgekeerd.

De legitimatie en verantwoording van de inspanningen van de betrokken partijen richting bestuur en politiek worden verder bemoeilijkt doordat in de afgelopen decennia het denken over sociale zekerheid en participatie vooral een financiële aangelegenheid is geworden. Het primaat van het beleid ligt al jaren bij het beheersen van de sociale zekerheidsuitgaven, ongeacht het gegeven dat de burgers die nu nog in de gemeentelijke bestanden zitten vaak door een complexe problematiek niet eenvoudig uitstromen naar betaald werk. Dat betekent dat het accent in de metagovernance van de sociale zekerheid ook vooral is komen te liggen op het behalen van financiële en productiviteitsdoelen, terwijl de betrokken overheidsfunctionarissen als coproducent van voorzieningen en diensten in hun roluitoefening tegelijkertijd moeten aansluiten bij een breder scala aan economische en maat-

schappelijke doelen van hun cliënten en partners. Het zoeken van de balans hierin wordt niet zomaar gesteund door nationale en lokale bestuurders en politici, die hun beperkte invloed als metabestuurder niet altijd als zodanig erkennen en invullen.

De Participatiewet en de flankerende wetten bieden de mogelijkheid om lokaal invulling te geven aan eigen beleid en de uitvoering ervan. De wetgeving vertoont veel kenmerken van Giddens' 'derde weg', dat wil zeggen: via de wetgeving worden ruimte en middelen beschikbaar gesteld om de participatie van jongeren met een beperking een impuls te geven (Van der Veen, 2000). Maar de wetgeving heeft ook een aantal repressieve elementen, die niet aansluiten bij de door Giddens uitgestippelde route. Denk bijvoorbeeld aan het strikte, centraal aangestuurde, sanctieregime in de wet, de verplichting voor gemeenten om van hun uitkeringsgerechtigden een tegenprestatie te verlangen en de prikkelwerking van de wet voor gemeenten die achterblijven bij het realiseren van uitstroom uit de Participatiewet in vergelijking met andere gemeenten. Vandaar dat we in deze bundel nieuwsgierig zijn naar de vraag of en hoe de lokale overheid en hun partners het proces van (sturing op) zelfregulering invullen. Ruwweg kan het daarbij twee kanten op gaan. In de eerste plaats kan in de lokale inkleuring het accent blijven liggen op de financieel-economische resultaten die met de uitvoering van de Participatiewet worden behaald. Hierin kunnen lokale partijen zich gesteund voelen door het actuele sociale zekerheidsdiscours, dat voornamelijk gaat over de hoge kosten van het stelsel, de uitblijvende uitstroom van bepaalde groepen uit de sociale regelingen, het misbruik van regelingen, de terughoudendheid van werkgevers om inclusief personeelsbeleid te voeren, et cetera. Een dergelijke lokale inkleuring zou een voortzetting zijn van het denken over en toepassen van de sociale zekerheid uit de jaren voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet. De lokale inkleuring kan echter ook aansluiten bij de beschreven sociologische ontwikkeling, waarbij de reactie op zowel globalisering als de evolutie van burgers en partners tot 'clever people' centraal staat. Die ruimte en middelen biedt de Participatiewet eveneens. Ruimte voor een meer ironische benadering van het socialezekerheidsbeleid (Jesop, 2003), waarbij de lokale overheid en haar partners gezamenlijk hun eigen doelen nastreven en dit doen vanuit de wetenschap dat hun doelen nooit allemaal volledig gerealiseerd kunnen worden. Het is meer en meer een kwestie van het voortdurend zetten van kleine stappen in een weliswaar overwogen richting, aansluitend op de kracht en mogelijkheden van anderen, en hiermee de *veerkracht* van de lokale samenleving te benutten en te versterken. Een proces dat in 1959 al door Lindblom werd gelabeld als 'de kunst van het doormodderen', maar in deze tijd gaat het dan wel om doormodderen voor gevorderden.

1.5 VEERKRACHT IN PRAKTIJKEN

Wie over maatschappelijke veerkracht spreekt – en dat is in de mode –, bezondigt zich al snel aan ‘wishful thinking’. Wat zou het mooi zijn als burgers beter in staat zijn voor zichzelf te zorgen, zodat de overheid kan besparen op haar dure voorzieningen. Zo geformuleerd gaat het om een neoliberale schaamlap voor de terugred van de verzorgingsstaat, en inderdaad, de beleidsconcepten als de ‘participatiesamenleving’ en in haar kielzog de Participatiewet zijn mede op deze leest geschoeid. Maar veerkracht laat zich niet afdwingen, dat hele idee staat haaks op waar maatschappelijke veerkracht in essentie voor staat: een mysterieus, veelal verborgen vermogen om weerstand te bieden gedurende episodische van verlies, noodlot, overmacht of crisis. Zo kunnen burgers met een arbeidsbeperking zich veerkrachtig tonen en met deze beperking leren omgaan, maar een veerkrachtige samenleving zal hiertoe ook passende omstandigheden smeden.

Wat zijn die passende omstandigheden? We weten er nog veel te weinig van, maar in ieder geval kan niet worden volgehouden dat afbouw van statelijke instituties vanzelf tot maatschappelijke veerkracht zal leiden. Sterker, veerkracht gedijt bij steun vanuit de vertrouwde omgeving, zoals de persoon die een zwaar verlies heeft geleden steun zoekt bij ‘oude vrienden’. Op samenlevingsniveau zijn dat bijvoorbeeld de verzorgingsstaat en de rechtsstaat, bouwwerken waarop burgers in moeilijke tijden kunnen terugvallen (Trommel, 2018). Maar deze bouwwerken hebben het zwaar te verduren onder condities van neoliberale drift en het bijbehorende mensbeeld, dat er juist op gericht is burgers in de sleutel van volledige individuele verantwoordelijkheid te plaatsen. Zo bezien spant de Participatiewet het paard achter de wagen en holt zij de benodigde maatschappelijke steun uit, zowel in termen van arrangementen alsook in termen van maatschappelijke mentaliteit.

Maar toch, bedoeld en onbedoeld wordt door de wet een beweging op gang gebracht die relatief nieuw is en nadere studie verdient. Zo dwingt de wet lokale aandacht af voor de problematiek van de doelgroep, waarbij een taboe komt te rusten op vanzelfsprekende uitkeringsverstrekking. Leidt dit bij partijen tot intrinsieke toewijding aan het vraagstuk? Daarbij worden ook actoren aangesproken die uit zichzelf minder geneigd zijn het vraagstuk hoog op de agenda te plaatsen, zoals de werkgevers. Kan dit in bedrijven alsnog een klimaat stimuleren waarin mensen met een arbeidsbeperking worden verwelkomd? De wet spreekt ook van innovatie: ga op zoek naar onorthodoxe werkwijzen en onderzoek deze. Zien we daar iets van terug? Nieuw is ten slotte ook het mantra van samenwerking. Zoek naar coalities die het verschil kunnen maken met een slimme menging van kennis en belangenposities. Komen we daarvan voorbeelden tegen die kansrijk zijn?

De wetgever wil bij dit alles resultaat zien, maar moet zich ook realiseren dat juist met de vermaatschappelijking van beleid en bestuur het beeld kan verschuiven van wat wenselijk en haalbaar is. Zo kunnen partijen in hun samenwerkingsactiviteiten ontdekken dat snelle resultaten onrealistisch zijn en dat geduld en langere adem noodzakelijk zijn. Partijen kunnen ontdekken dat veel meer kennis van de specifieke probleemachtergronden van cliënten nodig is, alvorens een zinvol en realistisch activeringstraject kan worden ontworpen, het centrale systeem van prestatiebesturing ten spijt. Partijen doen daarnaast regelmatig slechte ervaringen op met de snelle, zakelijke en schematische aanpak en kunnen gaan aandringen op meer bezonnenheid, empathie, behoedzaamheid en ‘trial & error’. Daarbij kan het doel van het activeringswerk gestaag verschuiven: als plaatsing op de reguliere arbeidsmarkt vooralsnog te hoog gegrepen is, kunnen dan alternatieve vormen van zinvolle maatschappelijke deelname worden gezocht? Mag *werken naar vermogen* ruimer worden opgevat dan louter in termen van betaalde arbeid?

Wat ons in het bijzonder interesseert, is de vraag of zich inderdaad nieuwe gemeenschappen aandienen die zich afkeren van externe, veelal opgelegde doelen en werkwijzen en vervolgens vanuit een eigen, intrinsieke waardeoriëntatie met het activeringsvraagstuk bezig gaan. Elders hebben we dergelijke, licht subversieve gemeenschappen *crafting communities* gedoopt, met een verwijzing naar het werk van Richard Sennett (2008) over het (publieke) ambacht (Bannink, Bosselaar & Trommel, 2013; Trommel, 2018). Juist in deze ambachtelijkheid, zo luidt onze gedachtegang, zou de maatschappelijke veerkracht zichtbaar kunnen worden, die onder een strikt resultaatgerichte benadering verborgen blijft. Want het is de logica van het ambacht die het werken vanuit een simpele blauwdruk verbiedt, die behoedzaamheid en geduld voorschrijft, alsmede diepgaande aandacht voor de op te lossen problemen. In de ambachtelijke werkwijze regeert tolerantie voor fouten en ironie, gepaard aan uiteindelijk respect voor het resultaat, dat vooraf niet kon worden voorzien.

Al met al beoogt deze bundel, naast een analyse van de missers en tegenvallers, inzicht te geven in en aanwijzingen te geven voor praktijken die iets lijken te verdragen van wat maatschappelijke veerkracht kan zijn en vermag. De impliciete boodschap daarbij is dat met de Participatiewet een koers is ingeslagen die niet te snel moet worden afgebroken om te worden ingeruild voor weer een nieuwe, overambitieuze aanpak.

1.6 OPBOUW VAN DE BUNDEL

In deze bundel ligt de focus op het voorlopige (!) resultaat van de Participatiewet, op de *richting* van het resultaat en op het *proces* dat in de afgelopen jaren heeft plaatsgehad. Bij de analyses van de auteurs zijn dan ook vragen aan de orde als:

Welke doelen hebben decentrale overheden en hun partners geformuleerd onder de centrale wetgeving? Zijn de publieke en private partijen gezamenlijk opgetrokken om hun doelen en die van hun partners dichterbij te brengen, en zo ja hoe? En welke lessen kunnen we hieruit trekken voor de toekomst? Dit type vragen komt aan de orde in deze bundel.

In het eerste deel van de bundel gaan diverse auteurs nader in op de achtergrond van de Participatiewet en op de wijze waarop gemeenten en hun partners vanuit de wetgeving en de centrale overheid zijn aangestuurd om lokale doelen te formuleren en na te streven. Judith Jansen (Movisie) reconstrueerde hiervoor het discours dat voorafging aan de invoering van de wet en doet hiervan verslag in hoofdstuk 2. Patricia van Echtelt van het SCP gaat in hoofdstuk 3 vervolgens in op de beleidstheorie die uiteindelijk de grondslag vormde voor de Participatiewet en een aantal flankerende regelingen. Ten slotte belicht Morena Oostburg, onderzoeker bij de Vrije Universiteit Amsterdam, de situatie van een specifieke groep die onderwerp had kunnen en volgens haar moeten zijn van het discours en de beleidstheorie: de hoger opgeleide jongeren met een beperking (hoofdstuk 4). Zij betoogt dat deze groep in de loop der jaren min of meer buiten het sociale zekerheidsdiscours is geraakt en daardoor maatschappelijk ver achterop dreigt te raken bij de 'peer group' van hoger opgeleiden zonder beperking.

Deel 2 van de bundel bevat twee artikelen waarin concrete resultaten van vijf jaar Participatiewet worden gepresenteerd. Lucy Kok (SEO Economisch Onderzoek) geeft in hoofdstuk 5 inzicht in de kwantitatieve effecten van de wet wat betreft de ontwikkeling van de arbeidsmarktpositie van jongeren met een beperking. Zij doet hierbij tevens verslag van een kwalitatief onderzoek onder jonggehandicapten als achtergrond van de gerealiseerde effecten. Als het voor jongeren, vanwege hun beperking, niet goed mogelijk is om in een reguliere werkomgeving arbeid te verrichten, verplicht de wet gemeenten het mogelijk te maken dat deze jongeren arbeid verrichten op beschutte werkplekken. In de eerste jaren, zo laat Hans Koe-mans van de Inspectie SZW zien, kwam het aanbod van beschermt werk moeizaam van de grond. Sinds een à twee jaar gaat het beter. Hoe dat komt en hoe het beter kan, beschrijft hij in hoofdstuk 6.

In deel 3 van de bundel zoomen diverse auteurs in op de processen die lokaal hebben plaatsgevonden bij de nadere invulling van de Participatiewet. Samir Achbab en Hans Bosselaar, beiden verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, laten in hoofdstuk 7 hun licht schijnen over de vraag waarom in diverse regio's zo verschillend vorm en inhoud wordt gegeven aan de inrichting van nieuw beschermt werk. Zij gebruikten een narratieve onderzoeksmethode om de lokale processen te doorgronden. Waar Achbab en Bosselaar kozen voor de narratieve onderzoeksmethode, koos Wilfred Boele voor de methode van *process tracing*. In hoofdstuk 8 licht

hij een tipje van de sluier op van zijn (later te verschijnen) proefschrift, waarin hij de processen in de gemeente Peel en Maas aan een diepgaande analyse onderwerpt. In deze gemeente lijken partijen er bovengemiddeld in te slagen om de drempels voor intensieve samenwerking weg te nemen. Het laatste hoofdstuk in dit deel (hoofdstuk 9) is van de hand van Hans Bosselaar en Duco Bannink (Vrije Universiteit Amsterdam). Zij deden onderzoek naar personen die in gemeenten de motor zijn van succesvolle samenwerking rond de re-integratie van jongeren met een beperking: de Dinges. Bosselaar lanceerde deze geuzennaam in zijn eerdere publicaties, omdat een van deze professionals, vanwege zijn succes en de onbestemdheid van zijn manier van werken, door zijn collega's waarderend 'onze Dinges' werd genoemd.

Het vierde en laatste deel van dit boek bevat drie artikelen die lessen uit en voor lokale praktijken bevatten. Het deel begint met artikelen van Pierre Koning en Milou Haggenburg-Mohammed. Beide auteurs haken aan bij het gegeven dat de uitkomsten van de uitvoering van beleid steeds minder voorspelbaar worden. Hierdoor is het voor partijen en zeker voor overheidsinstellingen van belang voortdurend te monitoren of en hoe de eigen inbreng in samenwerking bijdraagt aan de realisatie van de overheidsdoelen. Koning laat in hoofdstuk 10 zien dat op het terrein van re-integratie deze monitoring lokaal nauwelijks plaatsvindt, waardoor gemeenten kansen laten liggen om hun re-integratiepraktijken te optimaliseren. Hij doet aanbevelingen hoe gemeenten de monitoring kunnen opzetten en toepassen. Milou Haggenburg-Mohammed, buitenpromovenda aan de Vrije Universiteit Amsterdam en werkzaam bij de gemeente Amsterdam, vult in hoofdstuk 11 de aanbevelingen van Koning aan. Zij deed hiervoor onderzoek met behulp van de realistische evaluatiemethode, waarmee ze een re-integratieaanpak van de gemeente Amsterdam spiegelt aan de werkzame onderdelen van re-integratietrajecten voor jongeren met een beperking uit tientallen verschenen onderzoeksrapporten en -artikelen. Duco Bannink en Hans Bosselaar (Vrije Universiteit Amsterdam) onderschrijven middels hun hoofdstuk de analyse van Koning en van Haggenburg-Mohammed. De auteurs betogen in dit laatste hoofdstuk van de bundel dat het moeilijker wordt om vanuit een vooraf geconstrueerde beleidstheorie beleid te maken en uit te voeren. De klassieke gedachte, verwoord in diverse publicaties van bestuurskundige Andries Hoogerwerf (bijvoorbeeld Hoogerwerf, 2014), is dat beleidsmakers beleid kunnen maken door op voorhand een sluitende beleidstheorie te ontwikkelen en de beleidsinstrumenten aan de hand van deze theorie in te zetten. Deze lineaire aanpak past volgens de auteurs niet bij deze tijd, vandaar dat zij voor de lokale praktijk een nieuw model introduceren onder de naam 'Hoogerwerf 2.0'.

LITERATUUR

- Bannink, D., Bosselaar, H. & Trommel, W. (2013). *Crafting local welfare landscapes*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Drosterij, G. & Peeters, R. (2011). De nieuwe burgerlijkheid: participatie als conformerende zelfredzaamheid. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 456-472.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Engbersen, G., Kremer, M., Went, R. & Boot, A. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.
- Frissen, P. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Boom.
- Giddens, A. (1994). Living in a postindustrial society. In: U. Beck, A. Giddens & S. Lash (Eds.), *Reflexive modernization* (pp. 56-110). Cambridge: Polity Press.
- Hoogerwerf, A. (2014). Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid. In: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (9de druk; pp. 65-82). Deventer: Kluwer.
- Jessop, B. (2003). Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony. In: H. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication* (pp. 111-116). Manchester: Manchester University Press.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 77-88.
- Moore, M.H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 183-208.
- Osborne, S. & Stokosch, K. (2013). It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, 24, 31-47.
- Sennett, R. (2008). *The craftsman*. New Haven: Yale University Press.
- Swaan, A. de (1989). *Zorg en de staat*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Trommel, W. (2018). *Veerkrachtig bestuur, voorbij neoliberalistische drift en populistische kramp*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Veen, R. van der (2000). De verzorgingsstaat in de laat-moderniteit. Een sympathiserende kritiek op Anthony Giddens' sociaal-politieke geschriften. *Beleid en Maatschappij*, 27(2), 63-77.

DEEL 1

DE 'VERANTWOORDELIJKE BEPERKTE': DE BEELDVORMING VAN JONGGEHANDICAPTEN IN DE PARTICIPATIEWET

Judith Jansen

2.1

INLEIDING

Is taal een neutraal middel om te beschrijven en te duiden of een specifieke bril die iets benadrukt of juist weglaat? Volgens sociaal-constructionisten is taal cruciaal in de manier waarop wij naar de wereld kijken en haar begrijpen. In deze optiek bepaalt taal hoe wij onszelf en groepen mensen zien, oftewel het beeld dat wij van onszelf en van anderen construeren. De manier waarop we de wereld betekenis geven door taal, noemen we discours. Rond actuele vraagstukken zijn er voortdurend meerdere discourses, die onderling 'strijden' om het heersende discours te worden. Zo'n heersend discours bepaalt in belangrijke mate hoe we de wereld begrijpen en hoe we onszelf en anderen zien. Totdat er een volgend discours heersend wordt. Dit geldt ook voor het discours over en de sociale constructie van jonggehandicapten. Zij zijn niet per definitie 'beperkt' of juist 'zeer zelfredzaam', die betekenis is afhankelijk van het heersende discours. Hierbij spelen beleid en beleidstaal een belangrijke rol. Beleidstaal draagt bij aan de sociale constructie van mensen en hun positie in de samenleving en bepaalt tegelijk op welke steun zij bijvoorbeeld wel of niet kunnen rekenen.

Wat is de sociale constructie van de groep mensen met een arbeidshandicap in de Participatiewet, in het bijzonder van de jonggehandicapten, die van jongs af leven met een chronische ziekte of beperking? Hoe komt dat tot uiting in het beleid? In dit hoofdstuk analyseer ik, vanuit sociaal-constructionistisch perspectief, de betekenisgeving aan jonggehandicapten in de langlopende periode voorafgaand aan de totstandkoming van de wet en, enigszins, bij de uitvoering. Het gaat dan om de invloed van (1) de verandering in ons denken over sociale zekerheid, (2) de ontwikkeling van het beeld van de emancipatie van mensen met een beperking en (3) de ontwikkeling van het denken over de verhouding tussen overheid en civil society bij de ontwikkeling van de moderne (participatie)samenleving. Ik kom tot de conclusie dat in het heersende debat de stem van de groep waarover het gaat

weinig doorklinkt. Daardoor sluit de sociale constructie van deze groep niet aan bij de veelbesproken en gewenste omslag naar een inclusieve samenleving. Het dominante participatiediscours gaat voornamelijk over eigen verantwoordelijkheid en economische waarden toevoeging van burgers. Zodoende is de sociale constructie van mensen met een arbeidshandicap sterk economisch gekleurd, waardoor er geen ruimte is voor het discours over de beperkingen en de kwetsbaarheid die ieder mens heeft. Dit zien we terug in de ambitie van de Participatiewet, waarin iedereen, bij voorkeur via betaalde arbeid, volwaardig meedoet aan de samenleving. Juist door het ontbreken van het discours over kwetsbaarheid en hindernissen die jonggehandicapten ervaren, wordt de ambitie van de Participatiewet niet waargemaakt. Beleidsmakers en -uitvoerders zouden er goed aan doen om de stem van de minder invloedrijke groepen, zoals de groep mensen met een beperking, actief op te zoeken, omdat het heersende discours dusdanig dominant is dat een ander perspectief op mensen met een beperking nooit deel wordt van het proces van betekenisgeving aan deze groep burgers.

Dit is tevens de opbouw van dit hoofdstuk: eerst ga ik verder in op de relatie tussen beeldvorming en beleid en hoe taal en discours die beeldvorming beïnvloeden. Dan ga ik in op de discoursenstrijd die heeft plaatsgevonden in de jaren, zo niet decennia, voorafgaand aan de totstandkoming van de Participatiewet. Daarna komt aan bod dat het heersende discours mede een verklaring vormt voor de tot nu toe gebrekkige resultaten van de Participatiewet voor de doelgroep. Ik eindig met een aanbeveling hoe de stem van de groep daadwerkelijk beter gehoord kan worden, om zo tot een praktijk te komen die beter aansluit bij het beeld dat mensen met een arbeidshandicap zelf hebben van volwaardige deelname aan de samenleving, mede door deelname aan betaalde arbeid.

2.2 BELEID, BEELDVORMING EN DISCOURS

Er zijn grofweg twee manieren om het proces van betekenisgeving te benaderen: (1) 'iets' of 'iemand' heeft *van zichzelf* betekenis die we moeten achterhalen, of (2) we *geven* 'iets' of 'iemand' zelf betekenis. De eerste benadering kenmerkt het modernisme, een wetenschappelijk paradigma waarin de werkelijkheid van zichzelf betekenis heeft. Die betekenis of waarheid kunnen we leren kennen, bijvoorbeeld door onderzoek dat op zoek gaat naar algemeen geldende principes (Van Putten, 2015). De tweede benadering is de sociaal-constructionistische kijk op de werkelijkheid, waarin menselijke betekenisgeving de realiteit produceert (Frederickson e.a., 2016). De wereld is een sociaal construct dat door onderlinge interacties betekenis krijgt (Jørgensen & Phillips, 2002; Schneider & Sidney, 2009). Deze gedeelde betekenisgeving institutionaliseert in structuren als regels, aannames en normen (Schneider & Sidney, 2009). De socialebetekenisstructuren die zo ontstaan, beïnvloeden vervolgens onbewust het gedrag en de gedachten van mensen, waardoor zij deze structuren versterken (Klotz & Lynch, 2007). Denk bijvoorbeeld aan

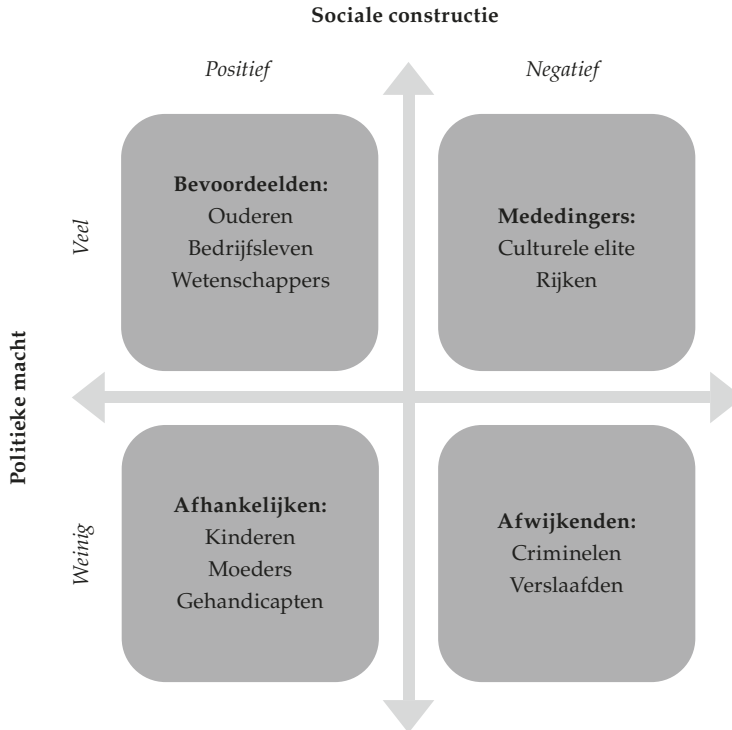
vrouwen definiëren als inherent zorgzaam met daaraan gekoppeld de verwachting dat vrouwen beter voor kinderen zouden kunnen zorgen dan mannen.

In een sociaal-constructionistische beleidsanalyse, zoals de 'policy design theory' (Schneider & Ingram, 1993; 1997; Ingram, Schneider & DeLeon, 2007; Schneider & Sidney, 2009), beïnvloeden beleidsmakers met hun beleid de werkelijkheid. Dit doen zij bijvoorbeeld in de wijze waarop zij een vraagstuk definiëren na zich een beeld te hebben gevormd over de beleidsdoelgroep. Juist die beeldvorming of 'sociale constructie' bepaalt deels of de beleidsdoelgroep in kwestie positief of negatief beleid ontvangt. Wanneer er minder overheidsgeld naar dagbesteding voor gedetineerden gaat, omdat zij anders te veel 'beloond' worden, versterkt dit de 'criminele' sociale constructie van deze beleidsdoelgroep. Andersom beïnvloedt de beeldvorming van beleidsdoelgroepen ook welk beleid er gevoerd wordt: hoe positiever de sociale constructie, hoe positiever het beleid zal zijn en hoe meer dit beleid het positieve beeld van de groep weer bevestigt. De sociale constructie is dan ook een vorm van legitimatie van het voorgenomen (of gevoerde) beleid. Er is zodoende sprake van een wisselwerking tussen beleid en de sociale constructie van beleidsdoelgroepen, of zoals Ingram e.a. (2007, p. 93) het samenvatten: 'Public policymakers typically socially construct target populations in positive and negative terms and distribute benefits and burdens so as to reflect and perpetuate these constructions.' Beleidsvorming heeft niet alleen invloed op de doelgroep, maar ook op de hele maatschappij, aangezien beleidsmakers de macht hebben om anderen hun specifieke betekenisgeving van een sociale kwestie voor waar te laten aanmerken.

Die sociale constructie van beleidsdoelgroepen bestaat volgens Schneider en Ingram (1993, p. 335) zowel uit de herkenning van gedeelde karakteristieken die een doelgroep als sociaal betekenisvol onderscheiden, als uit 'de toeschrijving van specifieke, inherent aanwezige waarden, symbolen en beelden aan deze karakteristieken'. Onder meer de media, religie, geschiedenis en politiek voeden deze groepskenmerken en de waarde die de maatschappij hieraan hecht, wat uitmondt in een positief dan wel negatief groepsimago. Dat imago of sociaal construct wordt dan uitgedrukt in termen als 'eerlijk', 'intelligent', 'hulpvaardig' of 'zelfzuchtig', 'lui' en 'dom' (Schneider & Ingram, 1993). Behalve deze sociale constructie hebben beleidsdoelgroepen meer of minder politieke macht, zoals middelen om de eigen belangen kenbaar te maken en besluitvorming daarover te beïnvloeden (Ingram e.a., 2007). Gebaseerd op deze twee kenmerken, sociale constructie en politieke macht, onderscheiden Schneider en Ingram (1993) vier typen beleidsdoelgroepen, zoals weergegeven in figuur 2.1: bevoordeelden, mededingers, afhankelijk en afwijkenden. Hoe meer macht, hoe positiever deze sociale constructie en hoe groter de druk voor beleidsmakers om voordelig beleid op te stellen voor deze groepen. Daarentegen kunnen zwakke groepen met een negatieve sociale constructie rekenen op straffend beleid (Schneider & Ingram, 1993). Mensen met een handicap zijn

te vinden in het kwadrant linksonder: weinig politieke macht en een positieve sociale constructie.

Figuur 2.1 Vier typen beleidsdoelgroepen (naar Schneider & Ingram, 1993, p. 336)



2.3 HOE TAAL DE WERKELIJKHEID VORMT

We weten nu dat gedeelde karakteristieken en daaraan toegeschreven waarden de sociale constructie vormen. Maar hoe komen die karakteristieken en waarden daar terecht? En wat gebeurt er als een sociale constructie conflicterende waarden heeft, hoe verhouden die zich dan tot elkaar? Daarvoor moeten we dieper inzoomen op de totstandkoming van sociale constructies van een beleidsdoelgroep.

Beeldvorming berust vooral op taal: op woordgebruik en wat we daarmee bedoelen. De mens bepaalt de betekenis van fenomenen en voorziet deze van waarde door taal (Carver, 2002; Van den Berg, 2004). Taal geeft zo betekenis aan iets of iemand (Burr, 1995; Detel, 2015). Woorden staan daarnaast in verband met andere woorden. Samen vormen die woorden een netwerk van betekenissen. Woorden komen voor in verschillende netwerken en hebben zodoende meerdere betekenissen. Zo bestaat naast de medische context, waarin het woord 'gehandicapt' beteke-

nis krijgt als zijnde 'ziek' (in relatie tot 'gezond'), tevens een arbeidscontext, waarin 'gehandicapt' de betekenis heeft van 'ongeschikt' of 'beperkt' (in relatie tot 'reguliere werknemer'). Geen enkel woord heeft daarmee een absolute of permanente betekenis. Taalgebruik verandert of bevestigt een betekenisnetwerk. Dat is wat we een *discours* noemen, een betekenisnetwerk of een 'specifieke manier van praten over en het begrijpen van de wereld' (Jørgensen & Phillips, 2002, p. 1).

De macht van een heersend discours

Er zijn meerdere betekenis mogelijkheden voor sociale fenomenen, zoals het begrijpen van ouderdom als 'lichamelijke en geestelijke aftakeling', 'afhankelijkheid' en 'wijsheid'. Die meerdere discoursen naast elkaar strijden om dominantie (Jørgensen & Phillips, 2002). Van de geconstrueerde 'waarheid' en de betekenisgevende functie van taal zijn mensen zich vaak niet bewust. Dit is vooral het geval als er één betekenis van de werkelijkheid sterk domineert over andere betekenissen. Die specifieke betekenis wordt dan voor 'waar' aangenomen, omdat zij als de norm geldt en er geen krachtig tegengeluid is dat een andere betekenis naar voren brengt. Zo'n heersend discours heeft verstrekkende gevolgen voor de identiteit en mogelijkheden van groepen en individuen. Het bepaalt immers wie wij zijn in de ogen van de maatschappij en beleidsmakers, maar ook in onze eigen optiek.

Wanneer we begrijpen hoe taal de werkelijkheid vormt en hoe discoursen onze blik op de werkelijkheid bepalen, kunnen gemarginaliseerde discoursen opeens gehoord worden. Het heersende betekenisstelsel nemen we dan niet meer voor 'waar' of 'natuurlijk' aan. Dat geldt ook voor de sociale constructie van groepen: pas wanneer mensen bepaalde constructies niet langer accepteren of voor waar aannemen, ontstaat verandering (Schneider & Sidney, 2009).

Zicht krijgen op discoursen begint volgens Laclau en Mouffe (1985; 1987; 1990) door het heersende discours en de strijdende discoursen te onderzoeken. Zij stellen dat een discours heersend (hegemonisch) wordt op het moment dat er een gebeurtenis plaatsvindt die een discours versterkt. Zo'n gebeurtenis is bijvoorbeeld het aantreden van een nieuw kabinet met nieuwe beleidsplannen. Als de gebeurtenis op zichzelf sterk genoeg is of tezamen met andere gebeurtenissen hetzelfde betekenisnetwerk versterkt, dan kan het zelfs voorkomen dat het zwakkere discours de betekenis van het sterkere discours krijgt. De strijd is dan gestreden. Dit betekent dat de sociale constructie van de beleidsdoelgroep die voortvloeit uit het zwakkere discours verdwijnt uit de betekenisgeving van mensen. De sociale constructie van het heersende discours wordt leidend en als 'natuurlijk' ervaren door het ontbreken van andere betekenissen. Dat kan korte of lange tijd duren, maar is nooit permanent, want volgens de discours theorie zijn discoursen nooit eeuwig heersend, maar altijd in beweging.

Een periode waarin die strijd tussen discoursen tot een voorlopig eind kwam, was tussen het aankondigen van de Participatiewet in het regeerakkoord van het kabi-

net-Rutte II in oktober 2012 en de stemming over de Participatiewet in de Eerste Kamer in juli 2014. De wet kreeg toen zijn invulling, waarop tal van actoren hun invloed hebben uitgeoefend, elk met een eigen opvatting over drie belangrijke ontwikkelingen:

1. de hervorming van de sociale zekerheid;
2. het veranderende beeld over leven met een beperking; en
3. de veranderende opvattingen over wat volwaardig meedoen aan de samenleving inhoudt.

Het is langs deze drie thema's, die in de aanloop naar de Participatiewet centraal hebben gestaan, dat we de sociale constructie van jonggehandicapten in beeld krijgen.

2.4 HET DOMINANTE DISCOURS OP WEG NAAR DE PARTICIPATIEWET

Drie ontwikkelingen hebben een belangrijke invloed gehad op de sociale constructie van mensen met een beperking in de Participatiewet. In deze paragraaf passen deze ontwikkelingen een voor een de revue, inclusief de bijbehorende discoursstrijd, telkens uitmondend in een bouwsteen van het uiteindelijk dominante discours dat doorklinkt in de Participatiewet.

Ontwikkeling 1. Hervorming van de sociale zekerheid

Het stelsel van collectieve zorg-, onderwijs- en socialezekerheidsvoorzieningen na de Tweede Wereldoorlog door de overheid was bedoeld om mensen te verzekeren, verzorgen, verheffen en verbinden (WRR, 2006). Drie pijlers zouden dit moeten bewerkstelligen: preventie, compensatie en re-integratie (Jehoel-Gijsbers, 2007). Vanaf de jaren negentig drong in overheidskringen door dat compensatie de meeste prioriteit kreeg, wat vertaald werd als het tijdig en juist verstrekken van uitkeringen. Behalve dat dit leidde tot hoge uitgaven aan sociale zekerheid, betekende het eveneens dat mensen geen prikkels ervoeren om weer aan het werk te gaan, zodat Nederland in 1991 900.000 arbeidsongeschikten kende (Jehoel-Gijsbers, 2007). Een 'drastische koerswijziging was nodig om de verzorgingsstaat niet aan het eigen "succes" ten onder te laten gaan' (Jehoel-Gijsbers, 2007, p. 17). Om preventie en re-integratie tot de dominante pijlers te maken, deed premier Lubbers in 1990 de uitspraak 'Nederland is ziek.' Hij stelde zo enerzijds de diagnose dat te veel Nederlanders een beroep deden op collectieve voorzieningen zoals een uitkering voor arbeidsongeschiktheid. Anderzijds impliceerde deze uitspraak wat de oplossing voor het gestelde probleem zou zijn: beleidsmaatregelen treffen om de arbeidsparticipatie te bevorderen (Jehoel-Gijsbers, 2007). De daaropvolgende kabinetten bleven op deze ingeslagen weg om Nederland van een 'uitkeringsfabriek' (Jehoel-Gijsbers, 2007, p. 17) in een 'participatiemaatschappij' (Jehoel-Gijsbers,

2011, p. 9) te veranderen, wat bijvoorbeeld is af te lezen aan de kabinetsmotto's 'Werk, werk, en nog eens werk' (Kok I, 1994-1998) en 'Meedoen, meer werk, minder regels' (Balkenende II en III, 2003-2007) (Jehoel-Gijsbers, 2011, p. 9). De onontkoombaarheid van een beweging naar meer participatie met een bijbehorende actieve burger blijkt ook uit publicaties van belangrijke Nederlandse onderzoeks- en adviesinstanties (WRR, 2006; 2012; SCP, 2012; ROB, 2012; RMO, 2013).

De koerswijziging, 'van compensatie naar participatie', bracht nieuwe wetgeving voort, die zich aanvankelijk vooral richtte op het terugdringen van ziekteverzuim en langdurige werkloosheid. In 2007 bleek echter dat het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en het ziekteverzuim wel waren teruggedrongen, maar dat de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking verder was afgenomen (Jehoel-Gijsbers, 2010). Hierop volgden voorbereidingen voor beleidsmaatregelen om ook deze groep te activeren, zoals het adviesrapport van de commissie fundamentele herbezinning Wsw uit 2008 en de herziening van de inkomensvoorziening voor jonggehandicapten (Wajong) vanaf 2010. Deze beleidsmaatregelen en adviezen hadden een hogere arbeidsparticipatie van jonggehandicapten tot doel, het liefst bij een reguliere werkgever. Dit alles wordt doorgezet met de invoering van de Participatiewet, waarmee jonggehandicapten definitief onderwerp van het activeringsbeleid werden (Boele, 2018). Of zoals het VVD-PvdA-kabinet het verwoordde in zijn regeerakkoord: 'Wie kan werken, hoort niet van een uitkering afhankelijk te zijn' (Regeerakkoord VVD-PvdA, 2012, p. 5).

Discoursstrijd 1: is sociale zekerheid een recht of begint het bij jezelf?

Er zijn dus twee socialezekerheidsdiscoursen die we zien terugkeren in de aanloop naar de Participatiewet. Enerzijds is er het discours waarin het *recht op solidariteit* wordt benadrukt in de vorm van compenserende inkomensondersteuning. Met name de SP en GroenLinks bepleiten deze lijn. De overheid zorgt voor het welzijn van haar burgers door verzorging en bescherming te bieden in de vorm van rechten. Solidariteit is een onvervreemdbaar recht dat mensen niet hoeven te verdienen. Deze rechten dienen zich vervolgens te vertalen in sociale voorzieningen, zoals een gelijkblijvende Wajong-uitkering en een inkomen boven het wettelijk minimumloon voor jonggehandicapten, zoals dat ook in de (oude) Wsw mogelijk was. Immers, zo menen deze partijen: een volwaardig inkomen laat mensen met een arbeidshandicap zich volwaardige mensen voelen. In het debat over de Participatiewet kregen zij de handen hier niet voor op elkaar. De invoering van de wet ging gepaard met een uitgebreide bezuinigingsagenda, terwijl de 'solidariteitsclaims' niet verzilverd werden.

Anderzijds moest het solidariteitsdiscours opboksen tegen het discours 'solidariteit begint bij jezelf'. Kern van dit discours is de redenering dat, vanwege de kosten én de sociale onwenselijkheid, iemand geen recht (meer) zou moeten hebben op de traditionele solidariteit. Echte solidariteit is dat iedereen zo veel mogelijk zijn eigen inkomen verdient en er alles aan doet om ervoor te zorgen dat de overheid – en

dus zijn medeburgers – zo min mogelijk geld aan hem hoeft te besteden. Dit eigen verdiende inkomen, bij voorkeur via een reguliere baan zonder subsidie, vergroot de onafhankelijkheid van de overheid en bevordert de zelfredzaamheid. De Participatiewet voorziet er overigens ook in dat jonggehandicapten kunnen rekenen op steun van de gemeente bij het vinden van werk en op steun van werkgevers die via de Wet banenafpraak min of meer gedwongen kunnen worden om arbeidsplaatsen voor deze groep werknemers vrij te maken. Hierover later meer.

De dominantie van dit discours in de aanloop naar de Participatiewet is vanaf het begin van het wetsvoorstel al zichtbaar, omdat vrijwel alle politieke en maatschappelijke partijen erkennen dat de sociale zekerheid hervorming behoeft: voorzieningen voor mensen met een arbeidshandicap zijn (te) duur en zorgen voor te weinig arbeidsparticipatie, zodat het arbeidspotentieel van deze mensen onvoldoende wordt benut. Het kabinet-Rutte II, VVD, PvdA, VNG, Divosa en de RMO zitten alle op de discourslijn: ‘solidariteit begint bij jezelf’. Met name het kabinet en de VVD benoemen dat de Participatiewet noodzakelijk is voor toekomstige ondersteuning van mensen die dat echt nodig hebben en om maatschappelijk draagvlak te behouden. Het solidariteitsdiscours verdwijnt naar de achtergrond doordat in de retoriek van het dominante discours de realisatie van lagere kosten (besparingen op uitkeringen en op de sociale werkvoorziening) samengaat met de inkomensverbetering van de jonggehandicapten die ‘beginnen bij zichzelf’ en daardoor een duurzame plek op de arbeidsmarkt zullen verwerven.

Ontwikkeling 2. Emancipatie van mensen met een beperking

Naast het hervormingsdiscours ten aanzien van de sociale zekerheid verklaart een tweede ontwikkeling de kabinetswens om in te zetten op het vergroten van de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten: mensen met een beperking hebben zich in de loop van de afgelopen decennia geëmancipeerd van afhankelijke, apart gezette mensen tot een zelfbewuste groep burgers die zo veel mogelijk zelfredzaam wil zijn en wil deelnemen aan de maatschappij (Hoppe, Schippers & Kool, 2011).

Hiervoor moeten we even terug in de tijd. Tot de Verlichting heerste het beeld waarin ziekte en beperking een straf van God waren als reactie op een misstap van een persoon of van zijn omgeving, het morele model (Hoppe e.a., 2011). Behalve boete doen kon de zieke of beperkte mens niets veranderen aan zijn situatie. Met de opkomst van de geneeskunde als wetenschap ontstond het medische model, dat een beperking definieerde als een lichamelijk of geestelijk probleem dat medisch opgelost kan worden, zodat het individu weer volledig kan functioneren (Haegele & Hodge, 2016). Een handicap of ziekte hebben en genezen worden is in dit model nog steeds een individuele aangelegenheid (Hoppe e.a., 2011). Als reactie op het medische model ontstond vanaf de jaren zestig de normaliseringsbeweging. Normalisatie betekent volgens deze beweging dat iemand met een handicap hetzelfde

materiële en immateriële leven moet kunnen leiden als mensen zonder handicap. Er zou geen verschil moeten zijn op het gebied van huisvesting, onderwijs, een baan en vrije tijd (Bank-Mikkelsen, 1980, zoals geciteerd in Żółkowska, 2016, p. 218). Ervaren maatschappelijk succes, sociale contacten en sociale integratie zouden eveneens gelijk moeten zijn (Wolfensberger, 1980, zoals geciteerd in Żółkowska, 2016, p. 218). Om dat te kunnen realiseren is het van belang dat mensen met een beperking een sociaal gewaardeerde rol verwerven, waardoor zij meer respect krijgen en de mogelijkheid tot participatie en financiële onafhankelijkheid (Żółkowska, 2016). De normaliseringsbenadering legde de beperking echter nog steeds te veel uit als een individuele eigenschap, zoals in het medische model gebeurde, luidde de kritiek midden jaren zeventig. Daarop ontstond het sociale model, waarin een functiebeperking niet vanzelfsprekend leidt tot onbekwaamheid of onvermogen, maar als afhankelijk wordt beschouwd van de betekenis die de maatschappij hieraan geeft (Blustein, 2012). Zoals Van Wijnen het verwoordt: 'Men wordt niet gehandicapt geboren, maar gehandicapt gemaakt' (1996, p. 33, zoals geciteerd in Hoppe e.a., 2011). Het sociale model richt zich dan ook op gelijke rechten en een toegankelijke maatschappelijke omgang met beperking, die zou moeten bijdragen aan een onafhankelijk en autonoom leven waarin mensen met een handicap hun eigen keuzes maken (Jolly, 2009; 2015). Maar ook het sociale model ontmoet kritiek. Opnieuw krijgt normalisering een andere betekenis. De kritiek is dat in het sociale model te weinig aandacht is voor het lichaam en de ongemakken die bij een beperking horen, aangezien het sociale model stelt dat als *de samenleving* geen barrières zou opwerpen, er geen beperking meer zou bestaan. Een lichamelijke of geestelijke handicap verdwijnt in zo'n samenleving echter geenszins. De critici menen dat door beperking breder te definiëren, namelijk als kwetsbaarheid, alle mensen onder de definitie vallen en behoren te vallen: mensen met én zonder een functiebeperking. Kwetsbaarheid is een kenmerk van de menselijke conditie, zodat iedereen hiermee te maken heeft. In het denken over beperkingen zijn deze in de laatste benadering volledig genormaliseerd (Garland-Thomson, 2012).

Discoursstrijd 2: is 'beperking' synoniem voor het niet kunnen bijdragen aan de economie?
Het actuele 'kwetsbaarheids'-normaliseringsdiscours lijkt nog niet tot Den Haag te zijn doorgedrongen. De Participatiewet ziet het hebben van een beperking voornamelijk als een economische beperking: kan de jonggehandicapte in zijn eigen levensonderhoud voorzien? Iemand is 'officieel' beperkt wanneer hij niet het arbeidsvermogen heeft om het wettelijk minimumloon te verdienen. Beperking wordt in dit discours dan ook afgezet tegen 'normale' mensen die bij een reguliere werkgever kunnen werken. De 'economische' functiebeperking is een eigenschap van een individu en wordt in het dominante discours rond de Participatiewet niet gezien als een probleem dat maatschappelijk bepaald is. Voor jonggehandicapten is apart beleid nodig, dat nog weer verder wordt onderverdeeld naar categorieën

jonggehandicapten die aangewezen zijn op loonkostensubsidie, beschut werk of arbeidsmatige dagbesteding. De economische blik op beperking leidt ertoe dat productiviteit, loonwaarde en verdienvermogen indicatoren zijn om te beoordelen in hoeverre sprake is van een beperking. Het kabinet, VVD, PvdA en CDA, als belangrijkste vertegenwoordigers van dit discours, construeren op deze manier het actuele beeld van mensen met een beperking. Het gaat om een bijzondere groep burgers die er zelf verantwoordelijk voor zijn dat zij, met enige afgestemde hulp, een plek verwerven in de inclusieve samenleving.

Tegelijk wordt in de aanloop naar de Participatiewet ook het andere discours zichtbaar: dat van de beperking als maatschappelijke barrière. De wet erkent dat jonggehandicapten relatief weinig kansen worden geboden om regulier betaald werk te verkrijgen, waardoor zij afhankelijk worden van een uitkering of van beschut werk. De Participatiewet spoort werkgevers dan ook aan, via subsidies en een dreigend sanctieregime (Quotumwet), de barrières voor jonggehandicapten weg te nemen en hun een plek in hun organisatie te gunnen. Dit sluit aan bij de wens van mensen met een arbeidshandicap zelf. Ook zij wensen begeleiding en ondersteuning om zo veel mogelijk plekken voor mensen met een arbeidshandicap toegankelijk te maken (Chronisch zieken en Gehandicapten Raad & Platform Verstandelijk Gehandicapten, 2013). Het 'afdwingen' van een cultuurverandering via onder meer een quotum is een weerslag van het discours dat door netwerkorganisatie voor mensen met een beperking Ieder(in), Divosa, D66 en CU wordt vertegenwoordigd. De positie die deze partijen hebben ingenomen tegen de individuele economische benadering van het kabinet en de VVD, heeft enigszins voet aan de grond gekregen. Probleem is wel dat de economische benadering al direct na invoering van de wet van kracht werd (beëindiging van de Wajong en de Wsw), terwijl de 'maatschappelijke' arrangementen niet direct en nog steeds niet geëffectueerd zijn.¹ In die zin wordt duidelijk dat het dominante economische discours het 'emancipatiediscours' heeft overschaduwd in de aanloop naar en zeker bij de uitvoering van de Participatiewet.

Ontwikkeling 3. Volwaardig meedoen in de participatiesamenleving

Naast de aard van sociale zekerheid en de benadering van beperkingen, is nog een derde noemer zichtbaar in het discours richting de Participatiewet: volwaardig meedoen. Volwaardig meedoen gaat erover dat de overheid en de civil society in deze tijd gezamenlijk ervoor zorg dienen te dragen dat alle burgers volwaardig in de samenleving kunnen meedraaien, en daarmee er ook voor zorgen dat de voorzieningen in Nederland op peil en betaalbaar blijven en we internationaal, economisch een belangrijke rol kunnen blijven spelen.

1. Met diverse negatieve gevolgen van dien, zoals blijkt uit de evaluaties van het SCP (Van Echtelt e.a., 2019) en SEO (Kok e.a., 2019).

Het denken over de gedeelde verantwoordelijkheid voor volwaardig meedoen speelt in de troonrede van 2013 een belangrijke rol. In de troonrede informeert het kabinet-Rutte II, bij monde van koning Willem-Alexander, de Staten-Generaal en de samenleving over de regeringsplannen als volgt:

'Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Wanneer mensen zelf vormgeven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel. Zo blijven Nederlanders samen bouwen aan een sterk land van zelfbewuste mensen.' (Rijksoverheid, 2013)

Dat deze troonrede en met name 'de participatiesamenleving' het publieke debat opent over participatie, blijkt uit het verschijnen van bespiegelingen uit publieke (SCP, 2014) en wetenschappelijke (De Haan, 2014; Tonkens, 2014) hoek. De gemene deler van deze publicaties is de poging om te duiden wat participatie is en hoe deze vorm krijgt of al heeft gekregen, aangezien het voor velen niet meteen duidelijk is wat het kabinet hier nu precies mee bedoelt. Is het een bezuinigingsoperatie, een revitaliseringsagenda voor de civil society of nog iets anders? De invloed van het begrip 'participatiesamenleving' op het maatschappelijk debat blijkt uit de verkiezing tot 'woord van 2013' door het Genootschap Onze Taal (NRC Handelsblad, 2013).

Discourstrijd 3: volwaardig meedoen door te werken voor Nederland of voor jezelf

Met een discours-theoretische bril zien we dat de troonrede voorsorteerde op een specifieke invulling van wat volwaardig meedoen behelst. Participatie wordt gekoppeld aan woorden als 'verantwoordelijkheid nemen', 'waarde toevoegen', 'zelf vormgeven', 'eigen leven', 'samenleving als geheel' en 'samen bouwen'. Deze woorden passen bij het discours 'werken voor Nederland', dat volwaardig meedoen invult als het versterken van de economische en sociale kracht van Nederland door te participeren, bij voorkeur via werk. Werk zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid, draagt bij aan een gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale cohesie en de economie.² Een reguliere baan is hiervoor het beste middel, temeer omdat men zo volwaardig burger is:

2. Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen); *Kamerstukken II 2013/14*, 33161, nr. 107.

‘De regering heeft de ambitie om iedereen in staat te stellen als volwaardig burger mee te doen en bij te dragen aan de samenleving. Voor de meeste mensen is meedoen vanzelfsprekend; zij hebben een baan, kunnen voorzien in hun eigen levensonderhoud en zijn ook op andere manieren maatschappelijk actief.’³

Door werken voor Nederland te relateren aan volwaardig burgerschap ontstaat het appèl op onder meer mensen met een arbeidshandicap om meer te werken en bij voorkeur in een reguliere baan, willen zij als volwaardige medeburgers worden aangezien. Werk is in dit discours daarmee een middel om zowel volwaardig burger te zijn als de Nederlandse samenleving te versterken. De belangrijkste actoren die dit discours dragen, zijn het kabinet, VVD en de werkgevers zoals vertegenwoordigd in VNO-NCW.

Dit discours zien we het duidelijkst weerspiegeld in de uiteindelijke Participatiewet via de nadruk op een reguliere baan, uiteindelijk vertaald in ‘garantiebanen’. Zo kan een jonggehandicapte actief voorzien in zijn eigen levensonderhoud en meedoen in de samenleving die gebaat is bij zijn economische zelfstandigheid. Zijn economische zelfstandigheid maakt hem bovendien tot een volwaardig burger. Toch zien we nog een tweede discours in de Participatiewet doorschemeren, dat volwaardig meedoen invult als ‘werken voor individueel welzijn’. Dit welzijn is meer dan een inkomen verdienen; het gaat vooral om zelfontplooiing en eigen regie over het leven. Werk met een inkomen kan daaraan bijdragen, maar dagbesteding via de Wmo eveneens. Niet alleen het inkomen, maar ook het idee een maatschappelijke bijdrage te kunnen leveren, leiden ertoe dat mensen zich gewaardeerd voelen, waardoor hun zelfvertrouwen stijgt, zo is de teneur van dit discours, wat ook doorklinkt in de wet. Daarvoor zijn begeleiding en ondersteuning nodig om werk te vinden en te behouden. Belangrijke partijen in dit discours zijn Ieder(in), AbvakaboFNV, D66, PvdA, GroenLinks en CU. Het is deze roep om ondersteuning en werk als sleutel tot zelfontplooiing die bij alle actoren doorklinkt gedurende het hele proces van de totstandkoming van de wet. In het regeerakkoord en de uiteindelijke wet is er weinig aandacht voor instrumenten om individueel welzijn te realiseren en is het welszijnsdiscours naar de achtergrond gedrongen.

3. *Kamerstukken II 2013/14, 33161, nr. 36.*

2.5 DE SOCIALE CONSTRUCTIE VAN MENSEN MET EEN ARBEIDSHANDICAP: DE VERANTWOORDELIJKE BEPERKTE

De totstandkoming van de Participatiewet bracht drie thema's bij elkaar waarvan de betekenis nog niet definitief vaststond:

1. de aard van het bieden van sociale zekerheid;
2. de benadering van het begrip beperking;
3. de inkleuring van wat volwaardig meedoen behelst.

In de uiteindelijke wetstekst van de Participatiewet is zichtbaar dat deze drie begrippen een voorlopige betekenis hebben gekregen. Deze betekenissen komen met elkaar overeen en vormen samen één heersend discours over de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten. Die betekenisgeving zou als volgt kunnen worden beschreven: jonggehandicapten doen volwaardig mee wanneer zij economische waarde toevoegen door hun eigen inkomen te verdienen en zich zo als *verantwoordelijke, zelfredzame burgers* te gedragen, die geen aanspraak maken op overheids-*ondersteuning*. Uiteindelijk is het bij de vormgeving en de uitvoering van de Participatiewet kenmerkend dat de economische, op de verantwoordelijkheid van individuen gerichte argumentatie in de verschillende discours-'battles' dominant was en is gebleven.

Tegelijk neemt de jonggehandicapte ondanks al zijn mogelijkheden toch een aparte plaats in de samenleving in. Daarom wordt hij in de Participatiewet ook geconstrueerd als 'beperkt'. Hierin wordt de normalisatiegedachte uit de jaren zestig en zeventig van mensen met een beperking enigszins zichtbaar. Jonggehandicapten die werken bij een reguliere werkgever of beschut werk hebben en onder het minimumloon betaald worden, kunnen daarvoor worden gecompenseerd. Het past bij het beeld dat mensen met een beperking van zichzelf construeerden in de periode dat afscheid werd genomen van het medische model, toe zij er vooral voor stredden om als individuen dezelfde kansen te krijgen als mensen zonder handicap.

De toenadering tot het hedendaagse sociale of maatschappelijke model van de benadering van mensen met een beperking heeft in de wetgeving een bescheiden plek gekregen (Wet banenafpraak, Quotumwet), maar dit lijkt meer lippendienst (zie Van Echtelt e.a., 2019) dan een teken dat dit type discourses aan kracht heeft gewonnen. Het betekent dat de sociale constructie van jonggehandicapten nog steeds vooral die is van individuen met weinig capaciteiten (en motivatie) om bij te dragen aan de samenleving. Dat is hun meer te verwijten dan de samenleving, die bestaat uit mensen die er niet op uit zijn om de kwetsbaarheid van het mens-zijn te vertalen in hierbij passend socialezekerheids- en arbeidsmarktbeleid.

2.6

AANBEVELING: GEEF BELEIDSDOELGROEPEN ACTIEF EEN STEM

De Participatiewet beïnvloedt het leven van jonggehandicapten vergaand, maar hun eigen stem en de betekenisgeving, wie zij zijn en willen zijn, klinken het minst door in de Participatiewet. Aan de hand van de *policy design*-theorie is het aanneemelijk dat hun sociale constructie positief maar zwak was en hun politieke macht klein, waardoor zij op de beslissende momenten niet hun geluid sterk konden laten klinken.

Dit zou het einde van het artikel kunnen zijn: mensen met een arbeidshandicap hebben nu eenmaal minder invloed op beleid door hun beperking en in het politieke en maatschappelijke debat klinken nu eenmaal niet alle stemmen en discoursen even luid. Een dergelijke afsluiting past echter niet bij een discoursanalyse, waarin vanzelfsprekendheden die maatschappelijke ongelijkheid legitimeren, worden blootgelegd. Daarmee ondermijnt een discoursanalyse die ongelijkheid en beoogt zij een bijdrage te leveren aan maatschappelijke veranderingen (Van den Berg, 2004). Daarom sluit ik af met een aanbeveling hoe het discours van de beleidsdoelgroep mensen met een arbeidshandicap beter gehoord kan worden.

Beleid maken voor mensen in een minderheidspositie is niet eenvoudig. Het is niet voldoende om aan te geven dat er voor iedereen ruimte is in het debat en dat er voldoende wegen zijn om beleidsmakers van jouw standpunt te overtuigen. Gegeven de immense invloed van beleid en beleidstaal op de sociale constructie van, veelal kleine en kwetsbare, beleidsdoelgroepen, is het van belang om er alles aan te doen om hun stem en hun taal te horen. Want zoals blijkt uit de totstandkoming van de Participatiewet maken bepaalde discoursen meer kans om heersend te worden dan andere. Dat er één zal domineren, is niet het probleem en onvermijdelijk, maar het is wel een probleem dat zij niet een gelijke kans daartoe hebben. Voor beleid gericht op een specifieke beleidsdoelgroep is dat schadelijk, omdat het erop lijkt dat juist het beleid voor deze groep diens input nodig heeft om tot effectieve wetgeving en implementatie te komen.

Voor een gelijkwaardiger debat zou dan ook actief moeten worden gezocht naar de stemmen van de beleidsdoelgroepen die volgens de *policy design*-theorie minder invloedrijk zijn en ten aanzien waarvan de beeldvorming positief-zwak dan wel negatief-zwak is. Juist degenen die de laatste stem hebben bij de invulling van wetgeving, de Tweede Kamer en het kabinet, zouden hun oren extra moeten richten naar het discours vanuit de betreffende beleidsdoelgroepen. Hetzelfde geldt voor de 'dominante' partijen bij de implementatie van wetgeving, zoals wethouders, gemeentesecretarissen en ambtenaren bij uitvoerende diensten. De infrastructuur om deze groepen te bereiken is aanwezig, denk aan cliëntenraden en inspraakavonden. Nu is het de kunst deze groepen vaker en misschien wel beter op te zoeken dan doorgaans gebeurt.

Dit is geen nieuwe aanbeveling, maar wel één die snel op de achtergrond kan raken, zeker in het geweld van het huidige heersende discours, waarin het individu en zijn bijdrage aan de economie centraal staan.

LITERATUUR

- Berg, H. van den (2004). Discoursanalyse. *KWALON*, 26(9), 29-39.
- Blustein, J. (2012). Philosophical and ethical issues in disability. *Journal of Moral Philosophy*, 9, 573-587.
- Boele, W. (2018). Changes in policies for young people with disabilities. Onderzoeksvorstel The functions of the welfare state in an era of decentralization.
- Burr, V. (1995). *An introduction to social constructionism*. London: Sage.
- Carver, T. (2002). Discourse analysis and the 'linguistic turn'. *European Political Science*, 2(1), 50-53.
- Chronisch zieken en Gehandicapten Raad & Platform Verstandelijk Gehandicapten (2013). *Factsheet: Sociaal akkoord en de gevolgen voor de Participatiewet*. Geraadpleegd op 6 juni 2018 via https://iederin.nl/wp-content/uploads/2019/02/87_20130416_Factsheet_Sociaal_akkoord-1.pdf.
- Detel, W. (2015). Social constructivism. In: *International encyclopedia of the social & behavioral sciences* (2nd ed.), 22, 228-234. Berkeley: Elsevier Ltd.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Frederickson, H.G., Smith, K.B., Larimer, C.W. & Licari, M.J. (2016). *The public administration theory primer*. Boulder: Westview Press.
- Garland-Thomson, R. (2012). The case for conserving disability. *Bioethical Inquiry*, 9, 339-355.
- Haan, I. de (2014). Het hegemoniale discours van de participatiesamenleving. Kritiek van de 'doe-democratie'. *Beleid & Maatschappij*, 41(3), 268-273.
- Haegele, J.A. & Hodge, S. (2016). Disability discourse: Overview and critiques of the medical and social models. *QUEST*, 68(2), 193-206.
- Hoppe, S., Schippers, A. & Kool, J. (2011). *Disability studies in Nederland: verbinding in de context*. Amersfoort: Disability Studies in Nederland.
- Ingram, H., Schneider, A.L. & DeLeon, P. (2007). Social construction and policy design. In: P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 93-126). Boulder: Westview Press.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2007). Inleiding. In: G. Jehoel-Gijsbers (red.), *Beter aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en werkhervatting* (pp. 17-31). Den Haag: SCP.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2010). Inleiding. In: G. Jehoel-Gijsbers (red.), *Beperkt aan het werk. Rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie* (pp. 27-35). Den Haag: SCP.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2011). Beperkt aan het werk. In: G. Jehoel-Gijsbers (red.), *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt*. Bijdragen van de sprekers op het symposium van 15 oktober 2010 in Den Haag (pp. 9-20). Den Haag: SCP.
- Jolly, D. (2009). *Personal assistance and independent living: Article 19 of the UN convention on the rights of persons with disabilities*. Leeds University Centre for Disability Studies, Disability Archive.
- Jolly, D. (2015). Disability movement. In: *International encyclopedia of the social & behavioral sciences* (2nd ed.), 6, 462-466. Berkeley: Elsevier Ltd.
- Jørgensen, M.W. & Phillips, L. (2002). *Discourse analysis as theory and method*. London: Sage Publications.
- Klotz, A. & Lynch, C. (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. Armonk: ME Sharpe.
- Kok, L., Kroon, L., Lammers, R. & Linssen, M. (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Eindrapportage oktober 2019*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Laclau, E. (1990). Post-marxism without apologies. In: E. Laclau (Ed.), *New reflections on the revolution of our time* (pp. 3-85). London: Verso.

- Laclau, E. & Mouffe, C. (1985). *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. London: Verso.
- Laclau, E. & Mouffe, C. (1987). Post-marxism without apologies. *New Left Review*, 166(11/12), 79-106.
- NRC Handelsblad (2013, 16 november). *Participatiesamenleving uitgeroepen tot woord van het jaar 2013*. Geraadpleegd op 5 september 2018 via www.nrc.nl/nieuws/2013/11/16/participatiesamenleving-uitgeroepen-tot-woord-van-het-jaar-2013-a1429701.
- Putten, R.J. van (2015). Bestuurskunde voorbij het maakbaarheidsdenken? *Bestuurskunde*, 24(2), 74-84.
- Regeerakkoord VVD-PvdA (2012). *Bruggen slaan*. Geraadpleegd op 4 juli 2018 via www.rijks-overheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.
- Rijksoverheid (2013). *Troonrede 2013*. Geraadpleegd op 5 september 2018 via www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.
- RMO (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: RMO.
- ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag: ROB.
- Schneider, A.L. & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *The American Political Science Review*, 87(2), 334-347.
- Schneider, A.L. & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, A.L. & Sidney, M. (2009). What is next for policy design and social construction theory? *The Policy Studies Journal*, 37 (1), 103-119.
- SCP (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: SCP.
- Tonkens, E. (2014). Herover de participatiesamenleving. *Socialisme & Democratie*, 71(1), 85-95.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwoogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Żółkowska, T. (2016). Construction of intellectual disability: (De)construction of the social role of intellectually disabled persons. *International Journal of Developmental Disabilities*, 62(4), 213-223.

IEDEREEN AAN HET WERK? DE BELEIDSTHEORIE ACHTER DE PARTICIPATIEWET¹

Patricia van Echtelt

3.1 INLEIDING

Met de invoering van de Participatiewet verviel de afzonderlijke regeling voor jonggehandicapten.² De Wajong werd eind jaren negentig van de vorige eeuw ingevoerd voor personen die voor hun 18e verjaardag of tijdens hun studie arbeidsongeschikt waren geworden. De gedachte achter de voorziening was dat deze groep, anders dan werknemers en zelfstandigen, geen arbeidsverleden heeft en niet zelf een verzekering voor het risico van arbeidsongeschiktheid kan financieren. Tegelijkertijd zouden zij als gevolg van hun handicap niet voldoende in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, waardoor zij minder mogelijkheden hebben om hun 'recht op levensontplooiing' te effectueren.³ Bij de invoering van de Wajong werd afgezien van de mogelijkheid om deze groep onder te brengen bij de toenmalige Abw, vanuit het argument dat dit vanwege de inkomens- en vermogenstoets 'in bepaalde gevallen zou kunnen leiden tot een achteruitgang in sociaal beschermingsniveau, hetgeen niet was beoogd'.⁴ Sinds de invoering van de Wajong in 1998 heeft de regeling diverse wijzigingen ondergaan, waarbij er naast inkomensondersteuning steeds meer aandacht kwam voor de kansen en mogelijkheden voor Wajongers om aan het werk te gaan. Zo kwam met de invoering van de Wajong 2010 het accent meer te liggen op het vinden en behouden van werk en de hulp die mensen daarbij konden krijgen, waar in de oude Wajong het regelen

-
1. Dit hoofdstuk is gebaseerd op en een gedeeltelijke weergave van *Eindevaluatie van de Participatiewet* van het SCP (Van Echtelt e.a., 2019).
 2. De Wajong-regeling is vanaf 2015 alleen toegankelijk voor jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen. Alleen mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, kunnen nog instromen in de Wajong. Personen die al een Wajong-uitkering hadden vóór invoering van de Participatiewet in 2015 blijven hun rechten behouden.
 3. Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid voor jonggehandicapten (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten); *Kamerstukken II 1995/96*, 24760, nr. 3 (MvT).
 4. Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid voor jonggehandicapten (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten); *Kamerstukken II 1995/96*, 24760, nr. 3 (MvT).

van de uitkering nog centraal stond. Die accentverschuiving in het beleid was ook een van de redenen om jonggehandicapten met arbeidsvermogen onder te brengen bij de Participatiewet, onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Alleen jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen kunnen vanaf 2015 nog instromen in de Wajong. Dat veel jongeren met een arbeidsbeperking nu onder verantwoordelijkheid van gemeenten vallen, wil niet zeggen dat zij vanzelfsprekend recht hebben op een bijstandsuitkering of hulp bij re-integratie. Zij kunnen een beroep doen op ondersteuning van de gemeenten bij het vinden van werk en komen alleen in aanmerking voor een uitkering als ze aan de voorwaarden voor bijstand voldoen.

Met de invoering van de Participatiewet werd ook de toegang tot de sociale werkvoorziening (Wsw) afgesloten.⁵ Aanleiding voor de invoering van de Participatiewet was onder andere de geringe uitstroom naar regulier werk uit de regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waaronder de sociale werkvoorziening. Verondersteld werd dat een groot deel van de mensen in de Wsw ook aan de slag kan bij een reguliere werkgever. Bijvoorbeeld via begeleid werken of een detachering. De inschatting was dat ongeveer een derde van de in totaal ongeveer 90.000 Wsw'ers uitsluitend beschut kan werken. Voor deze groep biedt de Participatiewet de mogelijkheid tot een beschutte werkplek.

3.2 DOELSTELLING VAN DE PARTICIPATIEWET: VERANDERENDE OPVATTINGEN

Het toenmalige kabinet-Rutte II voerde destijds de Participatiewet in vanuit de gedachte dat er nog te veel mensen 'aan de kant' staan. Het kabinet streefde naar een inclusieve arbeidsmarkt, waarin iedereen een kans krijgt om deel te nemen aan het arbeidsproces. Dit zou goed zijn voor de mensen zelf: werkt biedt inkomen, maar ook sociale contacten en zelfontplooiing. Bovendien houdt het ook het stelsel van sociale zekerheid betaalbaar. Vooral de forse stijging in het aantal Wajong-uitkeringen en de geringe uitstroom naar werk (bij een reguliere werkgever) uit de Wajong, de sociale werkvoorziening en de bijstand waren aanleiding voor invoering van de Participatiewet.

De beweegredenen voor de invoering van de Participatiewet sluiten aan bij een veranderend denken over werkloosheid en de sociale zekerheid. Bij de ontwikkeling van de sociale zekerheid in de jaren zestig van de vorige eeuw lag het accent op het bieden van inkomensbescherming aan mensen die door ziekte of werkloosheid niet zelfstandig in het eigen levensonderhoud konden voorzien. Dit kwam

5. Degenen die een dienstverband hadden in de sociale werkvoorziening behielden dit in beginsel, maar er was vanaf 2015 geen nieuwe instroom meer mogelijk.

voort uit de gedachte dat armoede en werkloosheid niet zozeer het gevolg waren van individuele tekortkomingen, maar vooral van structurele maatschappelijke problemen, waar individuen het slachtoffer van werden. Men vond dat de overheid, en niet alleen de kerk en liefdadigheid, daar een antwoord op zou moeten geven. Bij de totstandkoming van socialezekerheidsregelingen lag de nadruk dan ook op de nieuw verworven rechten van elke burger. Zo noemde de verantwoordelijke minister Klompé de invoering van de Abw in 1965 'een geweldige switch van genade naar recht' (Van der Lans, 2016). In de jaren zeventig en tachtig namen het volume in en de uitgaven aan de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen echter fors toe (CBS, 2019). Daarmee veranderden ook de opvattingen over uitkeringsgerechtigden en over de sociale zekerheid. Uitkeringsgerechtigden zouden te weinig doen om uit de uitkering te komen en te weinig geprikkeld worden om weer aan het werk te gaan. Werkloosheid werd niet langer alleen gezien als het lot dat iemand kan treffen, veroorzaakt door externe omstandigheden, maar werd mede toegeschreven aan de geringe inspanningen van de werkloze om weer aan het werk te gaan. Deze geringe zoekactiviteit van werklozen zou het stelsel, de situatie van werkloosheid en armoede eerder bestendigen dan dat zij verbetering bracht (De Beer, 2001). De afgelopen decennia zijn daarom diverse wijzigingen doorgevoerd in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, die in het teken stonden van activering, versobering van de duur en hoogte van de uitkering en het aanscherpen van de toegangscriteria, waarbij de nadruk meer kwam te liggen op activering en de plichten die tegenover het recht op een uitkering staan (zie bijvoorbeeld Vrooman, 2009). Het accent in de sociale zekerheid verschoof met deze wijzigingen van inkomensbescherming naar activeren en re-integratie. Ook de invoering van de Participatiewet past in die beweging. Een achterliggende doelstelling van een meer activerend beleid is om het maatschappelijk draagvlak van de sociale zekerheid te waarborgen. Een uitkering wordt in het algemeen legitiemer gevonden naarmate de situatie waarin iemand verkeert niet aan zijn eigen toedoen te wijten is, maar het gevolg is van 'pech' of externe factoren (Houtman, 1994). Wanneer alleen mensen in aanmerking komen voor een uitkering die door omstandigheden (tijdelijk) niet in staat zijn zelf in hun inkomen te voorzien, en er geen misbruik of oneigenlijk gebruik van wordt gemaakt, zullen er niet alleen minder kosten zijn, maar zal er ook meer maatschappelijke en politieke steun zijn voor de wetgeving.

3.3

AANNAMES ACHTER DE PARTICIPATIEWET

De Participatiewet beoogt dat meer mensen met een arbeidsbeperking of anderszins met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk gaan. Aan de wet liggen verschillende veronderstellingen ten grondslag over de werking ervan. Op basis van de veronderstellingen verwacht de wetgever dat de gekozen beleidsmaatregelen bijdragen aan de realisatie van de doelstelling om meer mensen met een

afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. De veronderstellingen over de werking gaan vaak over de manier waarop de wet het gedrag van de belangrijkste betrokken actoren – de doelgroep, werkgevers en gemeenten – zou doen veranderen. ‘Meer mensen aan het werk’ betekent immers dat zowel de doelgroep zelf als de werkgevers en gemeenten zich daarvoor moeten inzetten. De memorie van toelichting bij de wet geeft soms expliciet en soms meer impliciet aan op welke wijze de genoemde maatregelen zouden moeten bijdragen aan het beoogde doel. De analyse van de beleidstheorie kan duidelijk maken waarom een effect van de wet mogelijk uitblijft. Wellicht is een veronderstelling die ten grondslag ligt aan de wet niet aannemelijk. De analyse kan ook bijdragen aan inzicht in de pijlers waar eventueel vervolgsbeleid wel of juist niet op gebouwd kan worden, of waar kennis ontbreekt om gericht beleid te kunnen voeren. Uiteenzetting van de beleidstheorie geeft ook een beeld van het wetgevingsparadigma: ‘beelden in het hoofd van de wetgever over hoe mensen in elkaar steken (mensbeeld), hoe de overheid werkt (overheidsbeeld) en wat maatschappelijk juist en rechtvaardig wordt gevonden (maatschappijbeeld)’ (De ArgumentenFabriek, 2018, p. 6). Hierna volgen vier veronderstellingen die aan de wet ten grondslag liggen, waarbij bij elke veronderstelling kort wordt aangegeven in hoeverre deze wordt ondersteund door de onderzoeksliteratuur.

Aanname 1: de doelgroep kan werken, maar (een deel) ervaart belemmeringen.

Onvrede over de geringe arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking was een van de redenen voor invoering van de Participatiewet. In theorie zijn er meerdere oorzaken waardoor mensen met een arbeidsbeperking geen werk kunnen vinden. Zo kan het zijn dat zij onvoldoende kwalificaties hebben die aansluiten bij de vraag van werkgevers, dat zij niet in staat zijn zelfstandig het minimumloon te verdienen, of dat zij zich onvoldoende inzetten om werk te zoeken. Het hangt van de veronderstelde oorzaak af welke re-integratiestrategie helpt om mensen weer aan het werk te helpen (zie tabel 3.1). De basisveronderstelling van de Participatiewet is dat een aanzienlijk deel van de doelgroep van de wet niet werkt, terwijl het gros van de doelgroep dat in beginsel – en onder de juiste omstandigheden – wel zou kunnen. De oorzaak van hun geringe arbeidsdeelname is vanuit dit uitgangspunt: dat mensen in principe willen en kunnen werken, maar zij belemmeringen ervaren, zoals gezondheidsproblemen, die hun in de weg staan te participeren. Vanuit deze aanname is het wegnemen van de belemmeringen de juiste remedie, bijvoorbeeld door re-integratie-instrumenten in te zetten. De eerste veronderstelling achter de Participatiewet gaat dus uit van de gedachte dat de doelgroep een afstand tot de arbeidsmarkt heeft, maar dat deze overbrugbaar is door middel van re-integratie-instrumenten, zoals loonkostensubsidie of scholing. Voor een (relatief klein) deel van de groep mensen met een arbeidsbeperking zou de afstand tot de arbeidsmarkt niet overbrugbaar zijn. Zij kunnen niet – ook niet

met loonkostensubsidie en/of enige begeleiding – bij een reguliere werkgever aan de slag. Voor hen biedt de Participatiewet de mogelijkheid tot beschermt werk.

Tabel 3.1 Oorzaken van werkloosheid en de rol van re-integratie

Is er een afstand tot de arbeidsmarkt?	Oorzaak en aanpak	Rol van re-integratie
Nee	Er hoeven alleen maar voldoende banen te zijn	Re-integratie is overbodig
Nee	Werklozen hoeven alleen maar afdoende te worden gemotiveerd (geprikkeld)	Afschrikking: re-integratie is vooral een middel tot afschrikking en dwang
Nee	Banen en werklozen hoeven elkaar alleen maar te vinden	Matching: re-integratie is vraaggericht, met vooral een verbindingsfunctie
Ja	Werknemersvaardigheden aanleren	Gedragsverandering: re-integratie is primair aanbodgericht
Ja	Productiviteitstekort compenseren	Compensatie: re-integratie is primair een financiële constructie
Ja	Ze kunnen onmogelijk terecht in reguliere banen	Re-integratie werkt niet (wel bijv. beschermt werk)

Bron: Sol e.a., 2011, p. 22.

In de praktijk blijken de visies van doelgroepen, gemeenten en beleidsmakers op deze aanname te verschillen. Terwijl de beleidstheorie van de wetgever een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt veronderstelt, lijken de betrokkenen de overbrugbaarheid zelf minder positief in te schatten, in ieder geval op de korte of middellange termijn. Gemeenten schatten in dat gemiddeld ruim een derde (36%) van alle cliënten in hun bestand niet bemiddelbaar en beschikbaar is voor werk (Cuele-naere, Van den Brink & Leenen, 2019). Klantmanagers⁶ in een onderzoek in vijf gemeenten schatten in dat ongeveer de helft van de mensen in de bijstand een zeer grote afstand heeft tot de arbeidsmarkt: zij worden niet begeleid naar werk en hoeven niet te solliciteren (Kremer, Van der Meer & Ham, 2017). Ook onder de jonggehandicapten die vallen onder de Participatiewet heeft meer dan de helft naar eigen inschatting of die van de sociale dienst op dit moment geen arbeidsvermogen. Een op de tien denkt nooit meer te kunnen werken. Dat het moeilijk is om betaald werk te vinden, komt volgens de doelgroep zelf vooral door psychische en lichamelijke gezondheidsproblemen (Inspectie SZW, 2019).

6. Dit zijn medewerkers van de gemeente die mensen die onder de Participatiewet vallen, ondersteunen bij het vinden van werk.

Overigens is het lastig een (landelijk) objectief beeld te krijgen van de belemmeringen en afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep. Gemeenten gebruiken elk hun eigen methodiek om de afstand tot de arbeidsmarkt vast te stellen, en deze methoden zijn niet zonder meer vergelijkbaar. Daarnaast bestaat er ook binnen gemeenten niet altijd een helder overzicht van de mogelijkheden en belemmeringen van de cliënten (De Beleidsonderzoekers, 2018). Dit heeft onder andere te maken met de wisselende kwaliteit van de registraties door klantmanagers, het ontbreken van medisch-arbeidsdeskundige expertise en de overdraagbaarheid van privacygevoelige informatie.

Concluderend is de Participatiewet in beginsel bedoeld voor mensen met arbeidsvermogen, maar lijkt er een discrepantie te zijn tussen de zienswijze van de wetgever en de uitvoerder over de bemiddelbaarheid naar werk. Terwijl de beleidstheorie uitgaat van een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, lijken de betrokkenen dit minder positief in te schatten. Gemeenten en cliënten schetsen een beeld dat een aanzienlijk deel van de doelgroep niet bemiddelbaar is naar werk. De problematiek van de doelgroep is vaak complex en uitstroom naar werk, waar de Participatiewet primair op inzet, is dan volgens de betrokkenen op afzienbare termijn geen haalbare kaart.

Aanname 2: een strengere aanpak stimuleert re-integratie.

Een tweede aanname over de oorzaken van de achterblijvende arbeidsdeelname is dat de doelgroep te weinig doet om aan het werk te gaan. Het gaat hierbij enerzijds om een tekortschietende arbeidsmoraal van uitkeringsontvangers (de 'labbekakken in de bijstand', zie De Volkskrant, 2015) en anderzijds om een reactie op verkeerde prikkels, bijvoorbeeld omdat werken niet loont (Vrooman, Josten & Van Echtelt, 2016). Ook kan het zijn dat mensen willen werken, maar zich er desondanks niet toe zetten om actief naar werk te zoeken, bijvoorbeeld omdat zij ontmoedigd zijn door slechte ervaringen bij het zoeken naar werk. Vanuit deze benadering is de juiste remedie mensen meer te prikkelen om aan het werk te gaan. Het uitgangspunt van de Participatiewet is dat mensen vaker aan het werk komen door aanscherping van de eisen die aan de mensen met een uitkering worden gesteld, bijvoorbeeld sancties bij het niet nakomen van de arbeidsverplichting, de taaleis en de tegenprestatie. De meeste verplichtingen in de Participatiewet zijn niet nieuw, maar de wet heeft als doel om de verschillen in handhaving tussen gemeenten te verkleinen. Zo zouden de duur en hoogte van een maatregel in elke gemeente hetzelfde moeten zijn, zoals een korting op de uitkering. Het handhaven van de verplichtingen zou moeten leiden tot een betere naleving, en een betere naleving verhoogt de kansen dat mensen uitstromen naar werk. De aanscherping van de arbeidsverplichtingen en sancties zijn bedoeld om de Participatiewet meer activerend te maken en de regels eenduidiger te laten zijn. De grotere nadruk op ver-

plichting, naleving en handhaving is ook bedoeld om het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel te waarborgen.

Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen heeft de invoering van de Participatiewet tot gevolg dat zij niet zonder meer in aanmerking komen voor een uitkering. Door het vervallen van de Wajong-uitkering komen zij alleen in aanmerking voor een bijstandsuitkering als zij aan de voorwaarden van bijstand voldoen. De bijstandsuitkering is, zeker voor jongeren, lager dan de Wajong-uitkering. Het minimumloon is hoger dan een bijstandsuitkering, uitgaande van een voltijdsbaan, wat hen zou moeten stimuleren aan het werk te gaan. Ook moeten zij aan de verplichtingen voldoen die tegenover het recht op een bijstandsuitkering staan.

Aanscherping van de verplichtingen zou ervoor moeten zorgen dat de doelgroep zich meer inzet om aan het werk te gaan. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat een strengere aanpak kan leiden tot meer uitstroom (zie De Koning e.a., 2005). Wel is de werking afhankelijk van de situatie van de uitkeringsgerechtigde. Sancties zijn niet vanzelfsprekend effectief, maar moeten worden afgestemd op de specifieke achtergronden van de uitkeringsgerechtigde (Hertogh e.a., 2018). Eerder onderzoek laat zien dat klantmanagers terughoudend zijn bij het opleggen van sancties (Van Echtelt & Guiaux, 2012; IWI, 2011). Zij hebben verschillende redenen voor die terughoudendheid. Bij veel mensen uit de doelgroep is sprake van complexe problematiek. Het gedrag of de nalatigheid van mensen uit de doelgroep is soms het gevolg van een veelheid aan problemen. Het is soms lastig om de nalatigheid te isoleren van andere problematiek en de klant er direct op af te rekenen. Daarbij speelt de overweging mee dat een sanctie de re-integratie juist in de weg kan staan of zeer ongewenste neveneffecten voor de klant heeft. Het korten op de uitkering maakt problemen volgens klantmanagers soms alleen maar groter, wat de toeleiding naar werk juist belemmert. Klantmanagers beschouwen de bijstand als 'laatste vangnet' en zijn terughoudend om bijstandsgerechtigden – die al moeite hebben om rond te komen – op hun uitkering te korten. Ook zien klantmanagers het als primair doel om mensen te ondersteunen bij het verkrijgen van werk. Een sanctie kan dit in de weg staan, bijvoorbeeld omdat zij de vertrouwensrelatie verstoort. Ook zijn de verplichtingen in de praktijk niet altijd toepasbaar, onder andere omdat deze sterk gericht zijn op de begeleiding naar werk, terwijl een deel van de doelgroep (nog) niet in staat is om te werken.

In de praktijk blijkt de houding van jonggehandicapten ten opzichte van werk doorgaans positief (Inspectie SZW, 2019). Het merendeel vindt dat het hebben van werk voordelen heeft boven het niet hebben van werk en zegt gelukkiger te zijn als ze een baan vinden. Desalniettemin blijkt uit hetzelfde onderzoek dat een aanzienlijk deel van de nieuwe doelgroep jonggehandicapten niets doet om aan het werk te gaan. Minder dan de helft van de respondenten heeft de afgelopen zes maanden

iets gedaan om aan het werk te komen. Het geringe zoekgedrag kan in theorie verschillende oorzaken hebben, zoals gebrek aan motivatie, ontmoediging, te weinig financiële prikkels en een vrijstelling van de arbeidsplicht. In dit geval blijken niet willen en niet kunnen met elkaar samen te hangen. Meer dan de helft die niets heeft gedaan op dit vlak geeft aan nog niet in staat te zijn om te werken. Van de nieuwe doelgroep jonggehandicapten zegt minder dan de helft werk te kunnen vinden als ze daar echt moeite voor doen. Ook van de personen die op de Wsw-wachlijst stonden en geen werk hebben, verwacht de meerderheid geen betaald werk meer te zullen vinden.

Concluderend blijkt dat een aanzienlijk deel van de doelgroep niet actief naar werk zoekt, zoals de Participatiewet veronderstelt. Niet kunnen, willen en hoeven werken hangen nauw met elkaar samen. Een strengere aanpak kan leiden tot meer uitstroom, maar is zeker niet in alle gevallen effectief. Hoewel vrijwel alle gemeenten sancties opleggen bij het niet nakomen van verplichtingen, zijn klantmanagers hier soms ook terughoudend in, omdat het vanwege de complexe problematiek de kans op re-integratie eerder verkleint dan vergroot.

Aanname 3: de Participatiewet leidt tot een integrale aanpak en meer maatwerk.

Vóór invoering van de Participatiewet waren er meerdere regelingen en verschillende instanties voor vergelijkbare groepen werkzoekenden. Dit bracht met zich mee dat mensen met gelijksoortige problematiek niet hetzelfde instrumentarium geboden kon worden. Bovendien kon het leiden tot afstemmingsproblemen tussen betrokken instanties als UWV en gemeenten, wat een integrale aanpak van multiproblematiek kon bemoeilijken. Om een totaalbeeld te krijgen van de cliënt en zijn mogelijkheden en beperkingen, was daarom een goede afstemming tussen de instanties nodig. Dit gold niet alleen met betrekking tot het vinden van werk, maar ook met betrekking tot andere terreinen van het leven. De noodzakelijke afstemming was een van de argumenten voor verschuiving van zo veel mogelijk verantwoordelijkheden naar gemeenten via de Participatiewet en enkele andere gedecentraliseerde regelingen (Wmo en Jeugdwet). Dit zou moeten leiden tot een integrale aanpak van de multiproblematiek van de doelgroep en meer maatwerk, mede doordat gemeenten dichter bij de burger staan. Uiteindelijk zou dit ook moeten leiden tot een grotere uitstroom uit de uitkering naar werk.

In de praktijk blijkt dat in het kader van de decentralisaties van de jeugdzorg, Wmo en Participatiewet steeds meer gemeenten integraal werken in het sociaal domein, maar dat dit nog niet geldt voor alle gemeenten (Pommer & Boelhouwer, 2016; 2017; Pommer e.a., 2018). Een op de vijf gemeenten werkt zowel in de uitvoering als in de begroting integraal. Ruim de helft van de gemeenten heeft een integrale uitvoering, maar maakt in de begroting de budgetten nog wel per deelter-

rein inzichtelijk. Ook uit ander onderzoek onder gemeenten blijkt dat een samenhangend beleid nog in ontwikkeling is (Cuelenaere e.a., 2019). De meest genoemde belemmering om tot een integrale uitvoering in het sociaal domein te komen, is dat de privacywetgeving gegevensuitwisseling verhindert. Andere veelgenoemde redenen zijn dat de wetgeving op de terreinen werk en zorg soms niet goed op elkaar aansluit, dat de gegevensuitwisseling tussen de verschillende onderdelen van het sociaal domein niet soepel verloopt, en dat de werkprocessen nog niet goed zijn ingericht. Veel gemeenten geven aan dat het nog zoeken is naar de juiste vorm van samenhang en afstemming: de praktijk blijkt vaak toch complexer dan eerder gedacht werd (Cuelenaere e.a., 2019). Gemeenten hadden ook verwacht dat ze meer vrijheid zouden krijgen bij de uitvoering van de Participatiewet, terwijl volgens hen in de praktijk eerder van het tegenovergestelde sprake lijkt te zijn (Cuelenaere e.a., 2017). De verplichtingen in de Participatiewet botsen volgens gemeenten soms met het geven van maatwerkondersteuning, bijvoorbeeld wanneer mensen eerst hun leven op andere terreinen op orde moeten hebben, voordat ze kunnen re-integreren naar werk (Cuelenaere e.a., 2019). Concluderend was er door de decentralisaties meer integraliteit en maatwerk te verwachten, maar dit is in de praktijk complex gebleken, onder andere door knelpunten in de gegevensuitwisseling en in het afstemmen van werkprocessen. De integrale aanpak is in ontwikkeling, maar er is nog verbetering mogelijk.

Aanname 4: de instrumenten en de regionale aanpak helpen bij het matchen van vraag en aanbod.

Een reden voor de geringe arbeidsdeelname van de doelgroep zou zijn dat vraag en aanbod van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt elkaar nog onvoldoende weten te vinden. De Participatiewet biedt instrumenten om werkgevers over de streep te trekken mensen met een arbeidsbeperking of anderszins met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, zoals de loonkostensubsidie of de inzet van een jobcoach.

In de praktijk blijken instrumenten als loonkostensubsidie een noodzakelijke voorwaarde te zijn voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen (Schenderling e.a., 2019). Desondanks zijn de instrumenten op zichzelf niet zonder meer voldoende om plaatsingen te realiseren. Vaak moeten werkplekken speciaal worden gecreëerd om de doelgroep een arbeidsplaats te kunnen bieden, en dit gaat niet vanzelf. Net na invoering van de Participatiewet concludeerde de Inspectie SZW (2016a) al dat een van de redenen dat een goede match niet tot stand komt, is dat gemeenten (en UWV) niet altijd voldoende kunnen inspelen op de vraag van werkgevers, omdat zij niet goed op de hoogte zijn van de capaciteiten en beperkingen van uitkeringsontvangers. Zij kunnen hierdoor niet goed inschatten wat een passende functie zou kunnen zijn en niet snel tot een selectie van

goede kandidaten komen. Ook voor werkgevers is dit inzicht nodig om te weten welke aanpassingen nodig zijn. Daarnaast blijkt dat niet alleen werkgevers, maar ook gemeenten vaak een negatief beeld hebben van de capaciteiten van uitkeringsontvangers, terwijl er niet altijd zicht op is of dit beeld klopt. Goed contact tussen gemeenten en werkgevers is nodig om zicht op de behoefte van werkgevers te krijgen. Uit casuonderzoek onder werkgevers, gemeenten en de doelgroep (Van Rossum e.a., 2019) blijkt dat het tot stand brengen van een duurzame match tussen werkgever en kandidaat een intensief proces is, waarbij gezocht moet worden naar de juiste benadering voor de kandidaat en de werkgever. Het succes is afhankelijk van de interactie tussen de verschillende actoren, de specifieke context en de mate waarin heldere afspraken worden gemaakt. Bij succesvolle matches zijn dikwijls intermediairs betrokken met ruime ervaringskennis op basis van eerdere matchingsprocessen. De matching moet niet worden gezien als een eenmalige gebeurtenis, die eenvoudig beïnvloed kan worden door bijvoorbeeld (alleen) de inzet van instrumenten die de Participatiewet biedt. Het is een proces dat van begin tot eind inspanningen verlangt van alle betrokkenen: de doelgroep, werkgevers en gemeenten. Als een van de actoren op enig moment stopt met het leveren van de benodigde inspanningen houdt een match meestal geen stand. Dit vereist ook een actieve houding van gemeenten en intensieve werkgeversdienstverlening.

Om dit alles te bevorderen werken gemeenten, werkgevers en UWV samen in regionale Werkbedrijven. Deze regionale sociale infrastructuur was na invoering van de Participatiewet nog in ontwikkeling (SER, 2016). In 2019 heeft het merendeel van de gemeenten de indruk dat dit sinds de invoering van de Participatiewet wel is verbeterd, al geldt dit niet voor alle gemeenten (Cuelenaere e.a., 2019). Er is een aantal goede voorbeelden van samenwerking tussen gemeenten, UWV en werkgevers, bijvoorbeeld de uitwisseling van kandidaten (Inspectie SZW, 2018). Tegelijkertijd zijn er ook belemmeringen om een goede samenwerking tot stand te brengen, onder andere door de complexiteit van het systeem en verschillen in regelingen, bijvoorbeeld tussen gemeenten en tussen doelgroepen. Concluderend lijkt de samenwerking tussen verschillende actoren in de regio een positieve ontwikkeling door te maken, al is er nog verbetering mogelijk. De 'match' tussen vraag en aanbod voor de doelgroep komt niet zonder meer tot stand, zoals dat op de reguliere arbeidsmarkt gebruikelijk is, hiervoor is een actieve werkgeversdienstverlening nodig. De instrumenten uit de Participatiewet, zoals loonkostensubsidie en jobcoaching, zijn een noodzakelijke voorwaarde voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Desondanks zijn de instrumenten op zichzelf niet zonder meer voldoende om werkgevers over de streep te trekken om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

3.4 CONSEQUENTIES VOOR DE UITWERKING VAN DE WET

De evaluatie van de Participatiewet laat zien dat de invoering ervan nauwelijks heeft geleid tot verhoging van de baankansen, zoals beoogd met de wet (Van Echelt e.a., 2019; Versantvoort 2019).

We zien dus niet dat de Participatiewet tot een verhoging van de baankans heeft geleid voor de gehele doelgroep. Hoewel jonggehandicapten een grotere baankans hebben, gaat het om een geringe stijging en is hun inkomenspositie verslechterd. Voor de doelgroep op de wachtlijst van de sociale werkvoorziening daalden de baankansen. Hoe dit komt, is deels te verklaren vanuit de belangrijkste aannames die ten grondslag liggen aan de wet. Uit de voorgaande toetsing aan de onderzoeksliteratuur bleek dat deze niet alle even sterk zijn geweest. Dit heeft consequenties voor de werking van de wet in de praktijk. We gaan hier kort op in.

Kansen voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

Uit de eerstgenoemde aanname blijkt dat de wetgever veronderstelt dat de afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep van de Participatiewet overbrugbaar is, terwijl dit volgens gemeenten voor een groot deel van de doelgroep niet op afzienbare termijn het geval is, ook niet met de inzet van instrumenten. Dit roept de vraag op of de Participatiewet voldoende inspeelt op de problematiek van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Uit de resultaten van de evaluatie van de Participatiewet blijkt dat degenen die bij ongewijzigd beleid een plek zouden hebben gekregen in de sociale werkvoorziening, doorgaans mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, na invoering van de Participatiewet een kleinere kans hebben op werk. De Participatiewet heeft kennelijk onvoldoende alternatieven geboden om deze groep aan het werk te helpen en de beschikbare instrumenten hebben bij deze groep de afstand tot de arbeidsmarkt niet kunnen overbruggen. Mogelijk is de problematiek te complex, moeten eerst andere problemen worden aangepakt, is de afstand tot de arbeidsmarkt te groot, of hebben gemeenten andere overwegingen (bijvoorbeeld kosten) om de instrumenten niet in te zetten. Ten aanzien van dit laatste hebben gemeenten een financiële prikkel om de re-integratie-instrumenten te richten op de meest kansrijke groep binnen de totale doelgroep. Gemeenten ontvangen van het Rijk middelen voor de re-integratie van de doelgroep van de Participatiewet. Die middelen zijn vrij besteedbaar. Als gemeenten op uitkeringen besparen, mogen ze het restant houden en vrij besteden. Dit verklaart mede waarom relatief kostbare instrumenten, zoals beschut werk en (structurele) loonkostensubsidie, aanvankelijk moeizaam op gang kwamen en minder werden ingezet dan verwacht. Voor de doelgroep op de wachtlijst van de Wsw hebben de instrumenten van de Participatiewet, zoals loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk, onvoldoende alternatief geboden om mensen aan het werk te helpen. Deze situatie lijkt op gespannen voet te staan met het stre-

ven naar een inclusieve arbeidsmarkt. Hierdoor rijst de vraag of het huidige stelsel voldoende handvatten, prikkels en garanties heeft om ook de meest kwetsbare groepen de kansen te bieden die worden beoogd.

Financiële situatie jonggehandicapten

Een tweede veronderstelling in de beleidstheorie van de Participatiewet is dat meer verplichtingen en financiële prikkels helpen om mensen aan het werk te krijgen. Betrokkenen zouden zich hierdoor actiever inzetten om werk te vinden, waardoor hun baankansen toenemen en hun uitkeringsafhankelijkheid afneemt. Hieruit spreekt een mensbeeld van rationeel en economisch handelende of 'calculerende' burgers. Uit de literatuur blijkt dat een strengere aanpak, zoals een tijdelijke verlaging van de uitkering als de werkloze niet aan de verplichtingen voldoet, kan leiden tot meer uitstroom. Wanneer iemand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (het grootste deel van de doelgroep van de Participatiewet) een sanctie krijgt opgelegd, zal de kans dat deze persoon hierdoor werk vindt echter niet ineens groter zijn. Ondanks de grotere financiële prikkel voor jonggehandicapten lukt het niet iedereen om werk te vinden, vaak vanwege gezondheidsproblemen. Deze groep krijgt bovendien vaak tijdelijk werk aangeboden en heeft, mede vanwege hun beperking, vaak een deeltijdbaan. Hun arbeidsdeelname is mede afhankelijk van de inzet van werkgevers en gemeenten. Het is dus de vraag of een strengere aanpak voor deze doelgroep veel effect zal sorteren. Uit het onderzoek onder gemeenten in het kader van de evaluatie van de Participatiewet komt niet naar voren dat het opleggen van verplichtingen en sancties activerend werkt in de zin van meer uitstroom uit de bijstand naar werk of het aantal bijstandshuishoudens in de gemeente (Muns, 2019).

Zicht op de nieuwe doelgroep

De derde genoemde veronderstelling die aan de Participatiewet ten grondslag ligt, is dat er door de decentralisatie een integrale aanpak en meer maatwerk te verwachten zijn. Een voorwaarde voor maatwerk is dat gemeenten de doelgroep van de Participatiewet in beeld hebben en hun dienstverlening kunnen aanpassen aan de (multi)problematiek van de cliënt. Gemiddeld schatten gemeenten evenwel in dat ze een achtste van hun bestand (nog) niet in beeld hebben, waarbij dit aandeel in de grote gemeenten ongeveer twee keer zo hoog is (Cuelenaere e.a., 2019). Voor het matchingsproces is het nodig dat de betrokkenen helder inzicht hebben in de mogelijkheden en beperkingen van mensen in de doelgroep om goed te kunnen inschatten wat een passende functie zou kunnen zijn en welke aanpassingen voor de kandidaat gemaakt moeten worden. Dit vraagt ook om openheid van de kandidaat over zijn/haar mogelijkheden en beperkingen, en om het vertrouwen in een klantmanager en werkgever. Dit is echter niet altijd eenvoudig. Enerzijds omdat

kandidaten deze informatie niet altijd willen delen en anderen de privacy van de kandidaat dienen te respecteren, en anderzijds omdat kandidaten niet altijd kunnen inschatten wat het effect is van de beperking op de werkvloer.

De samenwerking tussen verschillende actoren in de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein is complex. Jonggehandicapten kunnen nu niet meer vanzelfsprekend zodra zij 18 worden, aankloppen bij de gemeente voor een uitkering. Gemeenten hebben een deel van de nieuwe doelgroep daarom niet altijd goed in beeld. Sinds de invoering van de Participatiewet is de samenwerking tussen gemeenten en PrO- en VSO-scholen wel verbeterd, al zijn er nog wel aandachtspunten (Inspectie SZW, 2016b; Cuelenaere e.a., 2019; Kok e.a., 2019a). Gemeenten hebben (ex-)leerlingen van VSO- en PrO-scholen doorgaans goed in beeld, ongeacht of zij een uitkering van de gemeente ontvangen (Cuelenaere e.a., 2019). Op andere groepen jonggehandicapten is echter minder goed zicht (Cuelenaere e.a., 2019; Kok e.a., 2019a). Het gaat bijvoorbeeld om leerlingen die passend onderwijs hebben gekregen binnen het regulier onderwijs, leerlingen van VSO- of PrO-scholen die zijn doorgestroomd naar entree- of MBO-onderwijs, jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid en jongeren die na werk weer uitvallen. Jonggehandicapten die met loonkostensubsidie aan het werk gaan en daarna uitvallen, komen soms in de WW en raken uit beeld bij gemeenten, omdat deze regeling door UWV wordt uitgevoerd. Soms werken ouders niet mee aan contact met de gemeente, omdat ze niet willen dat hun kind een stempel als arbeidsbeperkte krijgt bij het betreden van de arbeidsmarkt. Voor onderwijsinstellingen is het niet altijd een vooruitgang dat ze, anders dan voorheen bij UWV, sinds de invoering van de Participatiewet soms te maken hebben met meerdere gemeenten of contactpersonen, terwijl UWV regionaal georganiseerd is. Het algemene beeld is echter dat gemeenten (ex-)leerlingen van VSO- en PrO-scholen goed in beeld hebben, ongeacht of zij een uitkering van de gemeente ontvangen (Cuelenaere e.a., 2019).

(Ex-)leerlingen van het VSO en later ook van de PrO-scholen worden sinds 2015 opgenomen in het doelgroepregister zonder dat er een beoordeling arbeidsvermogen door UWV voor nodig is. Ook kunnen mensen uit de doelgroep van de Participatiewet zelf bij UWV een aanvraag indienen voor een beoordeling. UWV geeft aan gemeenten het burgerservicenummer door van de mensen die worden opgenomen in het doelgroepregister. Ook geeft UWV aan gemeenten door wanneer iemand is afgewezen voor een aanvraag Wajong. Weinig gemeenten zoeken de betreffende burgers actief op aan de hand van deze signalen (Cuelenaere e.a., 2019). Er is dus nog verbetering mogelijk in de signaleringen die in het systeem zijn ingebouwd om gemeenten te attenderen op mensen uit de doelgroep die niet in beeld zijn.

Werkgevers in beweging

De vierde aanname is dat instrumenten in de Participatiewet, zoals de loonkosten-subsidie, werkgevers ertoe bewegen mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De beleidstheorie richt zich veelal op financiële aspecten die werkgevers ervan weerhouden mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Uit de literatuur komt naar voren dat de overwegingen van werkgevers niet alleen betrekking hebben op directe financiële aspecten zoals een lagere productiviteit of een hoger ziekterisico, maar vooral ook op bijvoorbeeld het geschikt maken van de functie en het gevoel een bijdrage te leveren door maatschappelijk verantwoord te ondernemen.

In de praktijk blijkt een instrument als loonkostensubsidie een noodzakelijke voorwaarde, maar niet voldoende te zijn om werkgevers over de streep te trekken. Het aandeel werkgevers dat mensen met een beperking in dienst neemt, is sinds de invoering van de Participatiewet niet gestegen (Schenderling e.a., 2019). Veel werkgevers voelen wel de verantwoordelijkheid om mensen met een beperking in dienst te nemen, maar de realisatie blijft steken in het proces, omdat de tijd en energie om het voor elkaar te krijgen een belangrijk struikelblok blijkt te zijn. Ook de kosten die samenhangen met productiviteitsverliezen door (blijvende) inzet van collega's of met de te realiseren aanpassingen in de werkplek werken belemmerend. Werkgevers hebben behoefte aan intermediairs en/of regievoerders die hen helpen het werk aan te passen, zodat werknemers productief kunnen worden ingezet. Een actieve werkgeversbenadering is nodig om werkgevers te ondersteunen bij het creëren van werk en de begeleiding van werknemers uit de doelgroep. Het tot stand brengen van een duurzame match blijkt niet alleen instrumentafhankelijk, maar vooral ook sterk persoonsafhankelijk (Van Rossum e.a., 2019). Ook hier kunnen intermediairs die ervaring hebben met het bij elkaar brengen van werkgevers en werknemers een cruciale rol spelen. Verder is succes sterk afhankelijk van de interactie tussen de verschillende betrokkenen en de specifieke context. Hierdoor zijn stappen complex, onderling afhankelijk en niet altijd eenduidig positief of negatief (Van Rossum e.a., 2019).

Werkgevers zijn eerder bereid mensen met een lichamelijke beperking een kans te bieden dan mensen met een psychische of verstandelijke beperking (Schenderling e.a., 2019). Mogelijk verwachten werkgevers dat mensen met psychische problemen lastiger zijn in te passen in het arbeidsproces. Een andere reden kan zijn dat bij werkgevers weinig kennis en kunde aanwezig is om een succesvolle inpassing te bewerkstelligen. De kans op werk van de doelgroep zou in dat geval vergroot kunnen worden door te werken aan opheffing van dit informatiekort en aan ondersteuning bij die inpassing (zie Drijvers & Engelen, 2018).

Werkgevers hebben ook nog steeds te maken met verschillende regelingen, die bovendien tussen gemeenten kunnen verschillen. Er is nog geen sprake van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Nog steeds bestaan er verschil-

lende regelingen voor verschillende doelgroepen, zoals mensen met een arbeidsbeperking die nog onder de oude Wsw- en Wajong-regeling vallen en de groep die onder de Participatiewet en de Wet banenafpraak valt. Hoewel er vanuit het streven maatwerk te bieden allerlei argumenten zijn om doelgroepen verschillend te benaderen en te ondersteunen, is het systeem dat nu gecreëerd is complex en omvangrijk. Dit maakt het er niet eenvoudiger op om iemand met een beperking in dienst te nemen.

3.5 Tot slot

Met de invoering van de Participatiewet is er geen afzonderlijke regeling meer voor de nieuwe instroom jonggehandicapten met arbeidsvermogen en is er geen nieuwe instroom in de Wsw meer mogelijk. Jonggehandicapten kunnen indien nodig aanspraak maken op ondersteuning van de gemeente en ontvangen mogelijk een uitkering als zij aan de voorwaarden voor bijstand voldoen. Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen is de kans op een baan toegenomen sinds de invoering van de Participatiewet, maar hun inkomenspositie verslechterde. Voor de doelgroep Wsw is de Participatiewet vooralsnog geen goed alternatief gebleken, hun baankansen zijn gedaald. De Participatiewet heeft als uitgangspunt dat iedereen 'naar vermogen' kan deelnemen op de arbeidsmarkt, maar deze doelstelling is niet voor alle groepen gehaald. Voor de meest kwetsbare groep, mensen die alleen met begeleiding en onder aangepaste omstandigheden kunnen werken, is de situatie in termen van baankansen en uitkeringsafhankelijkheid verslechterd.

In dit hoofdstuk namen we de beleidstheorie van de Participatiewet onder de loep, de veronderstellingen die ten grondslag hebben gelegen aan de verwachte werking van de wet. Hoewel het antwoord op de vraag of een veronderstelling plausibel is, meestal niet eenvoudig ja of nee is, blijkt dat hier – op basis van de onderzoeksliteratuur – op zijn minst enkele kanttekeningen bij zijn te plaatsen. Dat de Participatiewet niet voor alle doelgroepen van de wet succesvol is gebleken, is ten dele te verklaren vanuit de uitgangspunten van de wet. Zo zet de Participatiewet ten eerste primair in op de toeleiding naar werk, terwijl volgens betrokkenen dit voor een aanzienlijk deel van de doelgroep niet haalbaar is. Of gemeenten ondersteuning bieden aan de doelgroep hangt onder andere af van het verdienvermogen. Personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden niet altijd naar werk begeleid en gemeenten zijn terughoudend met de inzet van dure instrumenten als loonkostensubsidie en beschut werk, al neemt de inzet sinds enkele jaren wel toe. Ten tweede zou een grotere prikkelwerking voor de doelgroep leiden tot een hogere arbeidsdeelname. Jonggehandicapten zijn inderdaad vaker aan het werk, maar dit is dikwijls tijdelijk werk en hun inkomenspositie is verslechterd. Het gaat hier om persoonlijk inkomen en niet om het huishoudinkomen, dus hieruit is niet op te maken of jonggehandicapten bijvoorbeeld een partner hebben met inkomen

of nog bij hun ouders wonen. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of jonggehandicapten in deze nieuwe situatie voldoende inkomenszekerheid hebben om in hun bestaan te voorzien. Ten derde zouden de decentralisaties in het sociaal domein tot een integrale aanpak en meer maatwerk moeten leiden. De samenwerking binnen gemeenten en tussen verschillende instanties in het sociaal domein blijkt in de praktijk complex. Zo is een deel van de nieuwe doelgroep nog niet goed in beeld bij gemeenten. Deels zijn deze bevindingen het resultaat van opstartproblemen. Met de decentralisaties kregen gemeenten er een forse taak bij en moesten zij nog expertise opbouwen om dit te bewerkstelligen. Tot slot zouden de instrumenten uit de wet werkgevers vaker over de streep trekken om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De instrumenten uit de Participatiewet zijn een belangrijke voorwaarde, maar niet voldoende om dit te realiseren. Hier is een actieve werkgeversbenadering nodig, wat een flinke taak is voor uitvoeringsinstanties. *Eindevaluatie van de Participatiewet* concludeert dan ook dat de Participatiewet ondanks enkele positieve resultaten nog flink wat werk behoeft om op lange termijn succesvol te zijn.

LITERATUUR

- Beer, P. de (2001). *Over werken in de postindustriële samenleving*. Den Haag: SCP.
- CBS (2019). *Tijdreeksen sociale zekerheid*. Geraadpleegd in maart 2019 via <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=03763&D1=1-2,13-14&D2=32-89&HDR=T&STB=G1&VW=T>.
- Cuelenaere, B., Brink, E. van den & Leenen, J. (2019). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting*. Tilburg: Centerdata.
- Cuelenaere, B., Brink, E. van den, Mulder, J. & Kieruj, N. (2017). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage tweede meting*. Tilburg: Centerdata.
- De ArgumentenFabriek (2018). *Paradigma's in het sociaal domein*. Geraadpleegd in januari 2020 via www.argumentenfabriek.nl/nl/paradigmas-in-het-sociaal-domein.
- De Beleidsonderzoekers (2018). *Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen?* Longread. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- De Volkskrant (2015, 24 juni). *Labbakken met uitkering moeten aan het werk*.
- Drijvers, A. & Engelen, M. (2018). *Met de jobcoach lukt het wel! De meerwaarde van jobcoaching op de werkplek*. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- Echtelt, P. van & Guiaux, M. (2012). *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers*. Den Haag: SCP.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Hertogh, M., Bantema, W., Weyers, H., Winter, H. & Winter, P. de (2018). *Slimme handhaving. Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving*. Den Haag: Boom juridisch.
- Houtman, D. (1994). *Werkloosheid en sociale rechtvaardigheid. Oordelen over de rechten en plichten van werklozen*. Amsterdam: Boom.
- Inspectie SZW (2016a). *Kansen op uitstroom*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2016b). *Als je ze loslaat, ben je ze kwijt. Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2018). *Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2019). *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019*. Den Haag: Inspectie SZW.

- IWI (2011). *Iedereen aan de slag. Hoe UWV en gemeenten de vraag naar arbeid en het aanbod van werkzoekenden bijeenbrengen*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- Kok, L., Kroon, L., Lammers, M., Oomkens, R., Geijzen, T. & Linssen, M. (2019a). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Tweede rapportage april 2019*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/Panteia.
- Kok, L., Kroon, L., Lammers, M., Oomkens, R. & Linssen, M. (2019b). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Eindrapportage oktober 2019*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/Panteia.
- Koning, J. de, Gelderblom, A., Zandvliet, K. & Boom, L. van den (2005). *Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken. Literatuuronderzoek*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Kremer, M., Meer, J. van der & Ham, M. (2017). *Van werk naar welbevinden – werkt de zachte hand in de bijstand?* Geraadpleegd in oktober 2019 via www.socialevraagstukken.nl/van-werk-naar-welbevinden-werkt-de-zachte-hand-in-de-bijstand.
- Lans, J. van der (2016). *1965 Marga Klompé en de Bijstandswet. Van genade naar rechts (naar verplichte participatie)*. Geraadpleegd op 10 juli 2019 via www.canonsociaalwerk.eu/nl/details.php?cps=32.
- Muns, S. (2019). Gemeentebeleid: verplichtingen en handhaving. In: P. van Echtelt, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort, *Eindevaluatie van de Participatiewet* (pp. 222-237). Den Haag: SCP.
- Pommer, E. & Boelhouwer, J. (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: SCP.
- Pommer, E. & Boelhouwer, J. (red.) (2017). *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal*. Den Haag: SCP.
- Pommer, E., Boelhouwer, J., Eggink, E., Marangos, A.M. & Ooms, I. (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt*. Den Haag: SCP.
- Rossum, A. van, Schenderling, P., Cuelenaere, B., Brink, E. van der, Bot, S. & Vonk, M. (2019). *Casusonderzoek Participatiewet: het matchingsproces nader belicht. Het realiseren van een match belicht vanuit drie perspectieven*. Tilburg/Utrecht/Den Haag: Centerdata/Berenschot/Inspectie SZW.
- Schenderling, P., Rossum, A. van, Adelmeijer, M. & Eldik, I. van (2019). *Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet*. Utrecht: Berenschot.
- SER (2016). *Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet*. Den Haag: SER.
- Sol, C.A.M., Glebbeek, A.C., Edzes, A.J.E., Busschers, I., Bok, H. de, Engelsman, J.S. & Nysten, C.E.R. (2011). *'Fit or unfit'. Naar expliciete re-integratie theorieën* (RVO 5). Amsterdam: University of Amsterdam.
- Versantvoort, M. (red.) (2019). *Samenvatting Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Vrooman, C. (2009). *Rules of relief. Institutions of social security, and their impact*. Den Haag: SCP.
- Vrooman, C., Josten, E. & Echtelt, P. van (2016). De laagopgeleiden van de toekomst: meer dan een scholingsprobleem. In: Ministerie van SZW, RIVM, SCP, CPB, TNO & UWV, *Perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt* (pp. 23-40). Den Haag: Ministerie van SZW.

Morena Oostburg

Als wie ga je dit hoofdstuk schrijven, werd mij gevraagd. 'Sorry, ik begrijp het niet helemaal.' 'Ja, met welke pet op schrijf je dit artikel?' 'Bedoelt u te vragen of ik dit maatschappelijke probleem benader als vrouw, 30, chronisch ziek, belangenbehartiger? Nee, ik schrijf dit als: vrouw, 30, afgestudeerd in de sociale wetenschappen en werkzaam als betrokken onderzoeker aan de Vrije Universiteit. Een vrouw die probeert te begrijpen waarom zaken gaan, zoals ze gaan. Een vrouw, die probeert mee te denken over gefundeerde oplossingen van maatschappelijke vraagstukken.'

4.1 INLEIDING

De verzorgingsstaat biedt bescherming aan mensen die door een beperking, ouderdom of werkloosheid niet (meer) in staat zijn met betaald werk inkomen te verdienen om in hun dagelijkse behoefte te voorzien. Van Doorn en Schuyt (1987) zien de verzorgingsstaat in zijn hoogtijdagen na de Tweede Wereldoorlog als een politiek compromis tussen een socialistisch en liberaal waardestelsel. De beschermende essentie van de verzorgingsstaat is wettelijk gegarandeerd door middel van minimale standaarden; minimaal inkomen, minimale voedingswaarden, minimale gezondheidszorg, minimale behuizing en educatie voor iedereen als recht en niet als gunst. Dit alles met het doel zijn inwoners op weg te helpen naar een autonoom, zelfstandig bestaan. Dit 'socialistische deel' van ons stelsel vormt het fundament van ons overigens liberale stelsel, dat de inkomensverdeling (verder) vrijlaat en waarbij in de praktijk de beloning naar opleidingsniveau, kwaliteiten en ervaring het belangrijkste uitgangspunt vormt.¹

Het socialistische en het liberale principe klinken door in ons stelsel van uitkeringen en voorzieningen. De minimale standaarden en bijbehorende rechten zijn onder meer vastgelegd in de bijstandswetgeving (Participatiewet), de Wmo en de AOW. De aansluiting op de vrije loonvorming is herkenbaar in de werknemersre-

1. Ons uitkeringsstelsel is tevens gebouwd op het confessionele principe dat het inkomen van de kostwinner in een gezin bescherming verdient teneinde deze hoeksteen van de samenleving te vrijwaren van de risico's van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dit principe betreft met name het behoud van inkomen op een zeker niveau voor een bepaalde tijd (thans 70% van het laatstverdiende loon), hetgeen geen onderwerp is van dit artikel.

gelingen rond werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensionering. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog werden de socialistische principes van ons sociale stelsel verder aangezet. Naast het bieden van bescherming en verzorging werd ook 'verheffing' een belangrijke doelstelling van het stelsel via uiteenlopende onderwijs- en welzijnsvoorzieningen (WRR, 2006). Dit duurde tot aan de jaren zeventig en tachtig, de jaren van economisch zwaar weer en van de toename van het oneigenlijk gebruik van de sociale regelingen. Dit zette de betaalbaarheid en beheersbaarheid van het stelsel zwaar onder druk. Sinds die tijd verschuift het accent in de sociale zekerheid steeds meer naar het liberale principe. De kern daarvan is dat iedereen die voor zichzelf kan zorgen ook wordt geacht dit te doen. Dit betreft zowel het scholen voor, zoeken naar en aanvaarden en behouden van werk als het in stand houden van de eigen 'employability'. Werk, opleiding en ervaring zijn inmiddels de belangrijkste pijlers van ons stelsel. Het socialistische doel van verheffing staat nog steeds overeind, maar in principe is iedereen er, meer dan voorheen, zelf verantwoordelijk voor om de stijging op de maatschappelijke (en financiële) ladder waar te maken en vast te houden. Dit in combinatie met een basisbescherming voor langdurige zorg, ouderdom en langdurige werkloosheid.

Kortom: het stelsel zorgt ervoor dat iedereen gelijke kansen heeft om als autonoom persoon maatschappelijk te participeren, en iedere burger is er zelf verantwoordelijk voor om deze kansen waar te maken. Tenminste dat is het uitgangspunt. Voor sommige groepen is de praktijk anders. Dit geldt onder meer voor de groep hoger opgeleide vroeggehandicapten die door een beperking niet in staat zijn om voltijds betaald werk te verrichten. Zij kunnen hierdoor vaak niet of nauwelijks het inkomen verwerven waarmee ze, net als hun leeftijdgenoten zonder beperking, hun beoogde maatschappelijke positie waar kunnen maken. Waar vroeggehandicapten met een lager opleidingsniveau de nodige ondersteuning krijgen (Wet banenafpraak, loonkostensubsidie en dergelijke), waarmee de kansenongelijkheid ten opzichte van hun 'peers' zonder beperking aanzienlijk wordt beperkt, is voor vroeggehandicapten met een hoger opleidingsniveau niets geregeld. Het lijkt er vreemd genoeg op dat deze groep vroeggehandicapten over het hoofd wordt gezien vanwege de huidige mix van de socialistische en liberale principes die ons sociale stelsel dragen.

In dit hoofdstuk ga ik nader in op deze vergeten groep in ons socialezekerheidsstelsel. Allereerst beschrijf ik mijn eigen ontwikkeling. Vervolgens laat ik zien dat ik niet alleen sta en geef ik een indicatie van de omvang van de groep aan de hand van diverse statistieken.² Daarna ga ik in op de oorzaak van het buiten beeld geraken van deze groep in ons sociale stelsel. Het is terug te voeren op de emancipatie van de jonggehandicapten, zowel vanuit het perspectief van beleidsmakers als vanuit het perspectief van de doelgroep zelf. Het leidt tot wat ik de emancipatieparadox noem, die ik in de daaropvolgende paragraaf beschrijf. Het hoofdstuk ein-

2. Van deze 'vergeten groep' bestaat, haast logischerwijs, geen specifieke statistiek.

dig met een aantal suggesties voor het dichtten van het gat in ons stelsel van sociale bescherming.

4.2 BESEF VAN ONGELIJKHEID

Bij het afronden van mijn bachelor was het mij nog niet echt duidelijk dat ik niet meer tot de groep gezonde hoger opgeleiden behoorde. Ik kreeg een voorproefje van mijn nieuwe plek in de wereld na het telefoontje dat ik pleegde naar de instantie voor studiefinanciering DUO. Ik zei dat ik graag door wilde studeren en mijn master wilde behalen. Er was echter één probleem; ik had door mijn beperking studievertraging opgelopen en daardoor geen recht meer op studiefinanciering. Werken naast mijn studie was voor mij lichamelijk en vanwege de cognitieve belasting niet mogelijk. Ik vroeg of er misschien een regeling was voor chronisch zieken. De reactie was als volgt: 'Ik zie dat jij jouw jaar studievertraging vorig jaar al hebt gehad. Misschien is er een fonds dat jou verder kan helpen. Wij kunnen niets voor je doen.' Oké, oké, duidelijk.

Het besef dat ik niet meer bij de groep 'gezonde hoger opgeleiden' behoorde die het maatschappelijke lot min of meer in eigen hand heeft, zou vroeg of laat wel komen. Het besef dat ik niet chronisch ziek genoeg ben om te kunnen rekenen op de steun die 'personen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt' toekomt, kwam enkele jaren later. Ik zal dit proces uitleggen aan de hand van de vijf kringen van autonomie van Schuyt (1991). Met deze vijf kringen laat hij zien hoe een sociaal stelsel in vijf stappen bijdraagt aan de zelfbestemming, de autonomie van de gerechtigden. Deze autonomie is de steen in de vijver van iemands bestaan. De eerste kring die de steen veroorzaakt, is het besef dat er mensen in de samenleving zijn die door een achterstand, anders dan anderen, hun zelfbestemming niet waar kunnen maken. Het sociale stelsel heeft tot doel de achterstand weg te werken en de zelfbestemming, net als voor anderen, mogelijk te maken. De eerste kring verbeeldt de algemene *noodzaak* tot het wegwerken van de achterstanden, om zo het gelijke recht van iedereen op het realiseren van zelfbestemming mogelijk te maken. Voor het realiseren van de eerste kring is de tweede kring noodzakelijk, die bestaat uit de *voorwaarden* om het gelijke recht mogelijk te maken. Dit gebeurt via materiele en immateriële voorzieningen, onder meer in de vorm van professionele hulp. De derde kring verwijst naar *gelijke kansen* om de voorzieningen uit de tweede kring te verkrijgen. Deze *toegang* is geen uitgemaakte zaak, zo leert onderzoek naar bijvoorbeeld niet-gebruik van voorzieningen en toeslagen. Toegang tot voorzieningen is maatschappelijk bepaald en gebonden. Het wegnemen van de maatschappelijke drempels voor het gebruik van voorzieningen is voorwaardelijk om uiteindelijk de zelfbestemming uit de eerste kring via het sociale stelsel te realiseren. Maar daarmee zijn we er nog niet, want de toegang tot voorzieningen, en dus tot het kunnen functioneren als autonoom burger, wordt uiteindelijk bepaald door de *onderliggende probleemdefinities*. Het herformuleren van een maatschappelijk probleem door de wetgever of de uitkeringsprofessional kan de toegang tot het stelsel

veranderen of zelfs onmogelijk maken, zo verbeeldt de vierde kring. De vijfde en laatste kring verwijst naar de psychologie van het sociale stelsel, naar het *probleembewustzijn*. Immers, waar geen probleem wordt verondersteld met de zelfstandig te realiseren bevredigende maatschappelijke participatie, zijn ook geen voorzieningen nodig om de betreffende burgers te ondersteunen.

Bij mij ging dit besef als volgt: ik was verheugd toen ik ontdekte dat de wetgever zich bewust was dat het participeren in de samenleving voor chronisch zieken niet zonder slag of stoot gaat. Er bestaan voorzieningen om de achterstand van chronisch zieken in het algemeen, en op de arbeidsmarkt in het bijzonder, weg te werken (de tweede kring). Met het tot stand komen van de Wet banenafpraak en de invoering van het doelgroepregister³ in 2015 werd de kans op werk voor chronisch zieken aanzienlijk vergroot. Vanaf de derde kring ontdekte ik een probleem: niet iedere chronisch zieke kan aanspraak maken op de steun uit de verschillende regelingen. De voorwaarde is dat je door je beperking niet meer dan 100% van het minimumloon kunt verdienen. Voor hoger opgeleiden is dat, zelfs met een urenbeperking, vaak niet het geval. Ondanks de erkenning van de slechte concurrentiepositie van chronisch zieken op de arbeidsmarkt worden hoger opgeleiden uitgesloten van de noodzakelijke voorzieningen. Het is een probleem dat uiteindelijk is terug te voeren op kring 4 en 5. Vreemd genoeg wordt verondersteld dat ik als chronisch zieke met een aanzienlijke urenbeperking een even sterke positie heb op de arbeidsmarkt als mijn 'concullega's' zonder arbeidsbeperking. De ongelijkheid gaat zelfs nog verder: waar lager opgeleide arbeidsgehandicapten via de loonkostensubsidie loon kunnen verdienen dat past bij hun opleidingsniveau (minimumloon), krijgen hoger opgeleiden met een urenbeperking en een verworven plek op de arbeidsmarkt deze aanvulling tot een passend salaris niet. Daarnaast belemmert het aantal werkzame uren hen regelmatig in het aanspraak maken op scholing binnen een organisatie, omdat de ontwikkelingsbudgetten vaak gereserveerd zijn voor de werknemers die voltijds werken. Dit verkleint vervolgens weer de mogelijkheid om op te klimmen in een organisatie en daardoor meer inkomen te verdienen.

De boodschap is duidelijk: hoger opgeleiden met een urenbeperking, hebben volgens ons sociale stelsel geen participatieprobleem; noch waar het gaat om de toegang tot de arbeidsmarkt, noch waar het de passende beloning betreft overeenkomstig opleiding en kwaliteiten. Helaas, ik weet wel beter. Voor wie geldt dit nog meer?

3. Sociale partners hebben toegezegd 125.000 banen voor mensen met een beperking te zullen realiseren, de zogenaamde wettelijk vastgelegde banenafpraak. Met het oog op de uitvoering van deze wet bepaalt UWV wie onder de banenafpraak vallen; zie www.uwv.nl/particulieren/arbeidsbeperkt/beoordeling-arbeidsvermogen/mijn-aanvraag/detail/wat-is-het-doelgroepregister/wie-worden-opgenomen-in-het-doelgroepregister. Zij worden opgenomen in het doelgroepregister.

4.3 HOE GROOT IS DE GROEP?

De groep werkzame hoger opgeleide arbeidsgehandicapten is circa 180.000. Het aandeel dat deeltijd werkt in deze groep is aanzienlijk hoger dan het aandeel deeltijders in de totale populatie hoger opgeleiden: 60% tegenover 40% (CBS, 2018b). Het is een belangrijke indicatie dat er een verband is tussen het hebben van een arbeidsbeperking en het aangewezen zijn op deeltijdwerk. Aangewezen zijn op deeltijdwerk is problematisch indien dit invloed heeft op de financiële en economische zelfstandigheid van de groep.

Het CBS beschouwt iemand financieel onafhankelijk als hij of zij een inkomen heeft op minimumniveau (netto ruim € 1000 per maand). Iemand is volgens de overheid economisch zelfstandig met een inkomen van minimaal 70% van het minimumloon (netto € 706 per maand). Afgemeten aan beide normbedragen is de situatie van veel jongeren met een beperking moeizaam. Zeker in de eerste jaren na afronding van een opleiding blijkt het niet eenvoudig om individueel een economisch zelfstandig bestaan op te bouwen.⁴ Dit is voor jongeren in het algemeen het geval (CPB, 2019), en dus zeker voor jongeren die door hun beperking aangewezen zijn op deeltijdwerk en derhalve op een navenant salaris.⁵ Maar waar hoger opgeleide jongeren door promotie na verloop van tijd hun financiële onafhankelijkheid verwerven (CBS, 2019), is dit voor veel collega's met een beperking niet het geval. Reken maar uit, iemand die twee keer het minimumloon verdient, maar een urenbeperking van 50% heeft, blijft voor een lange tijd een inkomen op minimumniveau behouden. Onderzoek laat zien dat een op de vijf hoger opgeleide chronisch zieken van 30 jaar economisch zelfstandig is, tegenover vier op de vijf hoger opgeleide 30-jarige personen (CBS, 2019).

Uit het 'Een leven lang leren'-rapport van het CBS uit 2016 (Pleijers & Hartgers, 2016) blijkt dat hoger opgeleiden vaker een cursus of een opleiding volgen op verzoek van hun baas. Het volgen van een opleiding resulteerde in promoties en/of een hoger salaris. Van de hbo-geschoolde werknemers nam 19% deel aan een bijscholing en 29% van de wo-geschoolde. Hoe langer de werkweek is, hoe groter de deelname aan bijscholing. Hierbij ontvangt 70% voor ten minste één cursus vergoeding van de werkgever. Voor werkzame personen met een kleinere baan is dit 40%. Voor werknemers die 20 tot 28 uur werken, is het percentage 50% (CBS, 2018a).

Ondanks dat ons stelsel ernaar streeft iedereen gelijke kansen te geven om als autonome burgers zelfstandig de maatschappelijke ladder op te klimmen, blijkt dat

4. Volgens het CBS verdient een economisch zelfstandig individu minimaal 70% van het wettelijk minimumloon, zijnde € 708,06 netto per maand; zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/bedragen-minimumloon/bedragen-minimumloon-2018.

5. Het rapport van het CPB brengt jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt, van 16 tot 30 jaar, in kaart. Daar is te zien dat op 30-jarige leeftijd 50% van de hoger opgeleide jongeren nog steeds niet economisch zelfstandig is.

voor de tienduizenden hoger opgeleide vroeggehandicapten in vergelijking met hun 'peers' niet als zodanig uit te pakken. Om de situatie samen te vatten waar de groep zich nu in bevindt: wij zijn (a) niet chronisch ziek genoeg voor de socialistische bescherming van het stelsel en (b) niet 'erkend' hoger opgeleid genoeg om de vruchten te plukken van de liberale beginselen van het stelsel.⁶

4.4 EMANCIPATIE VAN MENSEN MET EEN BEPERKING

In de beleidsstukken die ik las voor dit artikel worden jongeren met een beperking vaak als kwetsbaar of als iemand in een kwetsbare positie genoemd. Waarom had ik tijdens het schrijven van dit hoofdstuk zo'n moeite met het woord 'kwetsbaar'? Is het omdat ik toch deel uitmaak van deze groep en in de ontkenning zit? Of is het omdat deze positie niet kwetsbaar hoeft te zijn en ik het als 'een maatschappelijk (politiek) in stand gehouden kwetsbaarheid' zie? Want wat maken de stakingen in het onderwijs of enige andere sector, vanwege het ongenoegen over de beloning van werknemers, zo anders? Op deze vraag heb ik een duidelijk antwoord: het gebrek aan invloed en politieke macht. Beeldt u zich eens in: de werkende hoogopgeleiden met een beperking die 26 uur per week werken voor een loon van € 1500 leggen het werk neer. Daar ligt niemand wakker van.

De soldaten die na de Tweede Wereldoorlog gehandicapt terugkwamen in de Verenigde Staten hebben wereldwijd aandacht gevraagd en gekregen voor de normalisatie van personen met een handicap. Deze 'disability rights movement' geloofde dat het hebben van een handicap hun niet het recht ontnaemt om autonoom te handelen als het beslissingen over hun eigen leven betreft. Dit was een antwoord op de toen nog dominante medische benadering van mensen met een beperking.

Volgers van het medische model geloofden dat een handicap een medische fout van de natuur was, die ook medisch opgelost kon worden. Hierbij werd het individu gezien als een slachtoffer dat geholpen moest worden. In het medische model werden mensen met een beperking impliciet minder belangrijk gemaakt, minder invloedrijk, en daarmee systematisch onderdrukt. De oorzaak hiervoor kon worden gevonden in vooroordelen en mispercepties in de maatschappij, maar ook in de goede intenties van personen zonder beperking. Dit kwam bijvoorbeeld tot uiting in de manier waarop er tegen en over hen gesproken werd, zonder hen zelf te betrekken in het gesprek (Winter, 2003).

Vanaf de jaren zeventig werd de kritiek op het medische model luider. De fysieke stoornis werd niet meer gezien als de beperking, maar als de sociale context. In deze optiek is een functiebeperking niet gelijk aan onbekwaamheid of onvermogen, maar aan de betekenis die de maatschappij hieraan geeft (Jansen, 2018; Blustein, 2012). In dit model staat de steun voor de betreffende personen centraal,

6. Bart de Bart (SWOM), die hoger opgeleide chronisch zieken begeleidt op de arbeidsmarkt, beschrijft dit niet alleen als een sociaal-maatschappelijk probleem, maar ook als een probleem voor de arbeidsmarkt (interview, Den Haag, 14 november 2019).

zodat zij een onafhankelijk leven kunnen leiden gebaseerd op hun eigen keuzes. Zij zijn niet langer passieve ontvangers van zorg.

4.5 EMANCIPATIEPARADOX IN DE SOCIALE ZEKERHEID

Als gevolg van de emancipatie van de mensen met een beperking is de laatste twintig jaar de focus in het sociale beleid verschoven naar empowerment op basis van de begrippen: sociale inclusie, actief burgerschap, vermaatschappelijking, kwartier maken, eigen kracht en gedeelde verantwoordelijkheid (Van Regenmortel, 2009). Onder actief burgerschap wordt verstaan dat het vertrekpunt bij de burgers zelf ligt, de dienstverlenende organisaties zijn er ter aanvulling en ondersteuning. Uiteindelijk blijft de overheid vooral verantwoordelijk voor de meest 'kwetsbare' burgers.

Maar de verantwoordelijkheid van de overheid wordt tegenwoordig wel anders ingevuld. Het omslagpunt hiervoor ligt in de jaren negentig. Tot die tijd lag de focus in het socialezekerheidsstelsel vooral op het 'compenseren' van mensen die buiten hun schuld geen betaald werk konden verrichten. In 1990 werd de diagnose gesteld dat te veel Nederlanders een beroep deden op collectieve verzekeringen als de arbeidsongeschiktheidsverzekering WAO (Jansen, 2018). Re-integratie en preventie moesten de dominante pijlers van het stelsel worden. Nederland ging van een 'uitkeringsfabriek' naar een 'participatiemaatschappij', van 'compensatie naar participatie'. Deze koerswijziging was succesvol wat betreft het terugdringen van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen, de participatie bleef echter achter. Om de arbeidsparticipatie te bevorderen kwam de focus nog meer op activeren te liggen (Boele, 2018). Voor jongeren met een beperking ging de ontwikkeling twee kanten op: laagopgeleide jongeren met een beperking bleven de bescherming van het sociale stelsel houden, terwijl de hoger opgeleiden definitief hun 'status' als 'kwetsbaren' kwijtraakten: geen extra bescherming, geen aanvulling op hun salaris en dergelijke. Het lijkt erop dat het 'op eigen kracht'-denken ervoor gezorgd heeft dat de 'gedeelde verantwoordelijkheid' is verdwenen voor de groep, die gezien haar cognitieve vermogens het minst kwetsbaar lijkt. De eigen kracht van deze groep heeft ervoor gezorgd dat zij geen aanspraak meer kan maken op de verantwoordelijkheid van de overheid voor 'kwetsbare' burgers.

Zie hier de emancipatieparadox. De overheid en het sociale model hebben hun doel bereikt: de functiebeperking van hoogopgeleide jongeren speelt, zo is de strekking van het stelsel, geen belemmerende rol meer op weg naar zelfbestemming (kring 1 van Schuyt). Deze jongeren hebben actief de kansen tot ontwikkeling aangegrepen, waardoor zij minder hulpbehoevend zijn. En ze hebben dat laten weten ook. Zo goed, dat het de beleidsmakers heeft doen besluiten geen plek meer voor hen in te richten in het sociale stelsel. Het is de uitkomst van de paradoxale strijd die chronisch zieke jongeren en jongeren met een beperking voeren: zij voeren enerzijds een strijd om gezien te worden als even competent als niet-chronisch

zieke ‘young professionals’, maar hebben er anderzijds belang bij om als hulpbehoevend erkend te worden om aanspraak te maken op de noodzakelijke steun om hun zelfbestemming waar te maken. Daarbij is het ongemakkelijk en onbedoeld dat chronisch zieken met een hoger opleidingsniveau zich in hun strijd onderscheiden van chronisch zieken met een lager opleidingsniveau, zodat ook zij op de nodige steun van het sociale stelsel kunnen rekenen. Kortom: de groep hoger opgeleide chronisch zieke jongeren zit gevangen in een paradoxale verzorgingsstaat. Hebben zij zich in de vingers gesneden door te emanciperen?

4.6 UITWEG UIT DE PARADOX

Blijft over de vraag: hoe nu verder? Deze vraag stelde ik bij een van de drie dialoogsessies ‘Perspectief voor jongeren met een chronische aandoening’ van Number 5 Foundation. Dit is een initiatief om tot systematische oplossingen te komen voor dit complexe vraagstuk, in samenwerking met FNO Zorg én Perspectief onder leiding van Laurentien van Oranje. Als uitgangspunt voor de beantwoording namen we het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.⁷ Het verdrag stelt dat voor deze groep ‘redelijke aanpassingen moeten worden gedaan’.⁸ Vandaar dat de vraag zich toespitste op wat dan de redelijkheid is die deze jongeren mogen verlangen. Het antwoord was: ‘Ambitie is een plicht, ontwikkeling een recht. Dat is redelijk, het recht op ontwikkeling en daarbij passende beloning.’

Deze opvatting heeft breed draagvlak, zoals blijkt uit de brief van minister Schippers van VWS (2016) aan de Tweede Kamer, waarin zij de tekst van een SER-advies aanhaalt: ‘Alle betrokken partijen kunnen en moeten er samen voor zorgen dat het arbeidspotentieel van mensen met chronische ziekte in de toekomst goed wordt benut en mensen gewoon aan het werk kunnen zijn. Het volledig benutten van potentie, ongeacht het gering aantal uren.’

Als we de uitkomst van de dialoogsessie en de opvattingen van de minister en de SER serieus nemen, dan is het belangrijk dat dit wordt omgezet in concrete ‘redelijke’ aanpassingen van het stelsel, waarmee de barrières van de jongeren met een beperking worden erkend (Schuyts vijfde en vierde kring) en worden weggenomen (kring 2) (Jolly, 2015). Daarom denk ik dat de volgende maatregelen nodig zijn:

-
7. Zie wetten.overheid.nl/BWBV0004045/2016-07-14/0/informatie.
 8. Redelijke aanpassingen zijn volgens dit verdrag: ‘noodzakelijke en passende wijzigingen, en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige, of onnodige last opleggen, indien zij in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat personen met een handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten of uitoefenen’; zie www.clientenbelangamsterdam.nl/application/files/8414/9788/4695/VN_verdrag_NL.pdf.

1. verbreding van het doelgroepregister;
Het doelgroepregister is voor werkzoekenden met een beperking die niet het minimumloon kunnen verdienen een steun in de rug bij het zoeken naar werk. Immers, werkgevers kunnen een boete krijgen als zij niet voldoende mensen uit het doelgroepregister in dienst hebben. De verdien capaciteit van hoger opgeleide jongeren met een urenbeperking komt vaak net op of net boven het minimumloon uit, waardoor opname in het doelgroepregister niet mogelijk is. De verbreding van het doelgroepregister kan hun ook de extra steun opleveren. In dat geval moet het criterium voor opname in het register niet alleen zijn de beperkte verdien capaciteit, maar ook het niet in voltijd kunnen werken.
2. betere toegankelijkheid van ontwikkelingsbudgetten in organisaties;
Om geen achterstand op te lopen in de ontwikkeling is het nodig dat werkgevers hun ontwikkelingsbudgetten voor werknemers ook openstellen voor mensen die niet in staat zijn voltijds te werken. Hetzelfde geldt voor het gelijk-trekken van de kansen om in aanmerking te komen voor promotie.
3. wettelijke compensatie voor inkomstenverlies vanwege urenbeperking.
Verder zal er een regeling moeten komen die jongeren met een beperking compenseert voor het aantal uren dat zij wel willen, maar niet in staat zijn om betaalde arbeid te verrichten. Te denken valt aan volledige of gedeeltelijke aanvulling tot het salaris conform de cao of dat van collega's in vergelijkbare functies. Dit maakt het mogelijk dat ook hoger opgeleide jongeren met een beperking hun leven inrichten als gelijk geschoolden, denk bijvoorbeeld aan het kopen van een huis.

4.7 TEN SLOTTE

Het recht op ontwikkeling en passende beloning en de vormgeving ervan is het concrete en overzichtelijke antwoord op de vraag die we bespraken tijdens de dialoogsessies uit de vorige paragraaf. Maar eigenlijk gaat de vraag over veel meer. Het gaat over discoursen, over beeldvorming, het gaat over socialistische waarden die lijnrecht kunnen staan tegenover liberale waarden, het gaat over inclusie en discriminatie. Het gaat om de aanname dat hoger opgeleide chronisch zieke jongeren geen problemen ondervinden bij het realiseren van hun maatschappelijke zelfbestemming. Het gaat om het onterecht negeren van trotse burgers die hun steentje willen blijven bijdragen in een maatschappij waar zij tussen wal en schip vallen. Het gaat om erkenning van de maatschappelijke belemmeringen van tienduizenden intelligente jongeren met een beperking.

Maar uiteindelijk gaat de vraag in de eerste plaats over jou en mij: het gaat over de 'bemoeizieke' buurvrouw, die eigenlijk eenzaam is. Het gaat over de 'norse' collega, die eigenlijk alleen een tennispartner zoekt. Het gaat over de jonge delinquent die door het gemis van een vaderfiguur op zoek gaat naar aandacht, al is die negatief. Uiteindelijk zijn zij allemaal op zoek naar geborgenheid. Zo ook hier. Er is een

groep die er zeker van wil zijn dat hun verrichte werk, doorzettingsvermogen en inzet net als bij hun 'peers' kan leiden tot een zeker bestaan.

En als het gaat om oplossingen, om uitwegen uit de emancipatieparadox, dan is het te simpel om te denken in wel of geen bescherming bieden. Het gaat niet (alleen) om het garanderen van het minimumloon als antwoord op de vraag naar emancipatie. Het gaat over mensen met een droom. Het gaat over jongeren die zich willen ontwikkelen en iets willen bijdragen aan de maatschappij. Het feit dat die wens alleen mogelijk zou kunnen zijn op een lager tempo of een aangepaste manier, neemt niet weg dat zij dezelfde dromen hebben als gelijk geschoolden.

Ik herinnerde me dat ik na het behalen van mijn master zei: 'Zo, nu heb ik genoeg bewezen dat ik kan studeren op academisch niveau, hierom wil ik niet "een stem" voor jongeren met een beperking zijn en wil ik niet in de gezondheidszorg werken. Ik ben nu "normaal".' Ik voelde mij zo geëmancipeerd dat ik, denkbeeldig, uit de groep chronisch zieke jongeren stapte. De problemen die zij ondervonden, waren nu mijn problemen niet meer. Ik hoor nu bij 'de leiders van het volk', zoals mij op het Erasmiaans Gymnasium vanaf de eerste klas was geleerd: 'Jullie zijn de toekomstige leiders van het volk, gedraag je ernaar.' Doelend op de posities die wij zouden bekleden na het afronden van de opleiding. Maakt mijn chronische ziekte nu dat de stap naar 'leider van het volk', ondanks mijn motivatie, doorzettingsvermogen en intellectuele capaciteiten, te groot, zelfs onhaalbaar is? Ontken ik mijn chronische ziekte als ik zeg dat 'een leider van het chronisch zieke volk' voor mij niet goed genoeg is? Of is dit een weerspiegeling van het discours in de maatschappij? Goed, maar net niet goed genoeg om kans te maken op volledige beloning. Chronisch ziek, maar net niet ziek genoeg voor een beetje hulp.

LITERATUUR

- Blustein, J. (2012). Philosophical and ethical issues in disability. *Journal of Moral Philosophy*, 9(4), 573-587.
- Boele, W. (2018). Changes in policies for young people with disabilities. Onderzoeksvoorstel The functions of the welfare state in an era of decentralization.
- CBS (2018a, 5 maart). *Ruim helpt werkenden leert bij buiten de schoolbanken*. Geraadpleegd op 24 februari 2020 via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/10/ruim-helpt-werkenden-leert-bij-buiten-de-schoolbanken.
- CBS (2018b, 1 mei). *Arbeidsdeelname: arbeidsgehandicapten 2015-2017*. Geraadpleegd op 19 november 2019 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83322NED/table?fromstatweb>.
- CBS (2019, 20 november). *Inkomen en economische zelfstandigheid; persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 2 januari 2020 via <https://mvstat.cbs.nl/#/MVstat/nl/dataset/26018NED/table?dl=2DD3F>.
- CPB (2019). *Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt in beeld*. Geraadpleegd via www.cpb.nl/jongeren-met-afstand-tot-de-arbeidsmarkt-beeld.
- Doorn, J. van & Schuyt, C. (1978). *De stagnerende verzorgingsstaat* [The stagnating welfare state]. Amsterdam: Boom.
- Jansen, J. (2018). *Normalisatie van arbeidsbeperkten: betekenisoptie of hegemonisch discours?* (masterscriptie). Geraadpleegd via www.ubvu.vu.nl/pub/fulltext/scripties/26_2586114_0.pdf.
- Jolly, D. (2015). Disability movement. In: *International encyclopedia of the social & behavioral sciences* (2nd ed.), 6, 462-466. Berkeley: Elsevier Ltd.

- Pleijers, A. & Hartgers, M. (2016). *Een leven lang leren*. Sociaaleconomische trends. Den Haag: CBS.
- Regenmortel, T. van (2009). Empowerment als uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 18(4), 22-42.
- Schippers, E.I. (2016, 21 november). *Gelijke behandeling voor mensen met een handicap of een chronische ziekte* [Kamerstuk]. Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29355-59.html>.
- Schuyt, C.J.M. (1991). *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese Uitgevers.
- Winter, J.A. (2003). The development of the disability rights movement as a social problem solver. *Disability Studies Quarterly*, 23(1), 33-61.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

DEEL 2

DE BALANS OPMAKEN: GEVOLGEN VAN DE PARTICIPATIEWET VOOR DE ARBEIDSMARKTPOSITIE VAN JONGEREN MET EEN BEPERKING

Lucy Kok

5.1 INLEIDING

Sinds de introductie van de Wajong in 1998 is het aantal Wajongers sterk toegenomen, van 120.000 in 1998 tot 250.000 in 2014.¹ De uitstroom was laag en de instroom verdubbelde van 8000 per jaar in de beginjaren naar 17.000 per jaar vanaf 2010. De toename kwam grotendeels doordat mensen die vroeger in de bijstand zaten door de gemeenten richting de Wajong werden gedirigeerd (Van Vuuren, Van Es & Roelofs, 2011). Een andere reden voor de toename van het aantal Wajongers was de sterke toename van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Volgens het CPB zou het aantal Wajongers verder toenemen naar 400.000 personen in 2040 (Van Vuuren e.a., 2011). Om die reden heeft de regering besloten dat het anders moest, en besloot zij om de Wajong af te sluiten voor jonggehandicapten die vanaf 2015 18 jaar worden en arbeidsvermogen hebben. Dit betekent dus dat degenen die vóór 2015 zijn ingestroomd hun Wajong-uitkering behouden. Ook jonggehandicapten zónder arbeidsvermogen houden recht op een Wajong-uitkering. De jongeren met een arbeidsbeperking én met arbeidsvermogen vallen sinds 2015 onder de Participatiewet. Gemeenten zijn daarmee verantwoordelijk geworden voor het aan het werk helpen van jonggehandicapten en ondersteuning bieden aan hen die dit nodig hebben. Het hoofddoel van de Participatiewet is immers om meer mensen te activeren richting betaald werk.

De vraag is welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de arbeidsmarktpositie van jonggehandicapten sinds zij onder de Participatiewet vallen. Hoe is het gesteld met hun kans op werk in vergelijking met jonggehandicapten die nog onder de Wajong vallen? Hebben ze vaker of juist minder vaak een uitkering?

1. Voor 1998 hadden jonggehandicapten recht op een AAW-uitkering. Deze wet is afgesloten in 1998 en de jonggehandicapten zijn overgebracht naar de Wajong.

Welke veranderingen zien we in het inkomen van de jongeren met een arbeidsbeperking? Volgen jonggehandicapten onder de Participatiewet vaker of juist minder vaak onderwijs dan jongeren die nog onder de Wajong vallen? Een relevante vraag hierbij is hoe deze veranderingen in de arbeidsmarktpositie van jonggehandicapten te verklaren zijn. Zijn ze toe te schrijven aan de invoering van de Participatiewet? Welke rol speelt de dienstverlening van gemeenten hierin? En, wat is de invloed van werkgevers?

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een onderzoek dat SEO, Panteia en de Vrije Universiteit Amsterdam hebben uitgevoerd met subsidie van Instituut Gak (Kok e.a., 2018, 2019). Door de veranderingen op het gebied van werk, uitkeringsafhankelijkheid, inkomen en onderwijs in kaart te brengen, ontstaat inzicht in de arbeidsmarktpositie van de nieuwe groep jongeren met een arbeidsbeperking die sinds 2015 onder de Participatiewet vallen. Inzicht in mogelijke verklaringen hiervoor biedt tegelijk inzicht in de oplossingsrichtingen om de arbeidsmarktpositie van jongeren met een arbeidsbeperking (verder) te verbeteren. Aan welke ‘knoppen’ kunnen de overheid, gemeenten en werkgevers draaien om te zorgen dat jongeren met een arbeidsbeperking volwaardig kunnen participeren in de maatschappij?

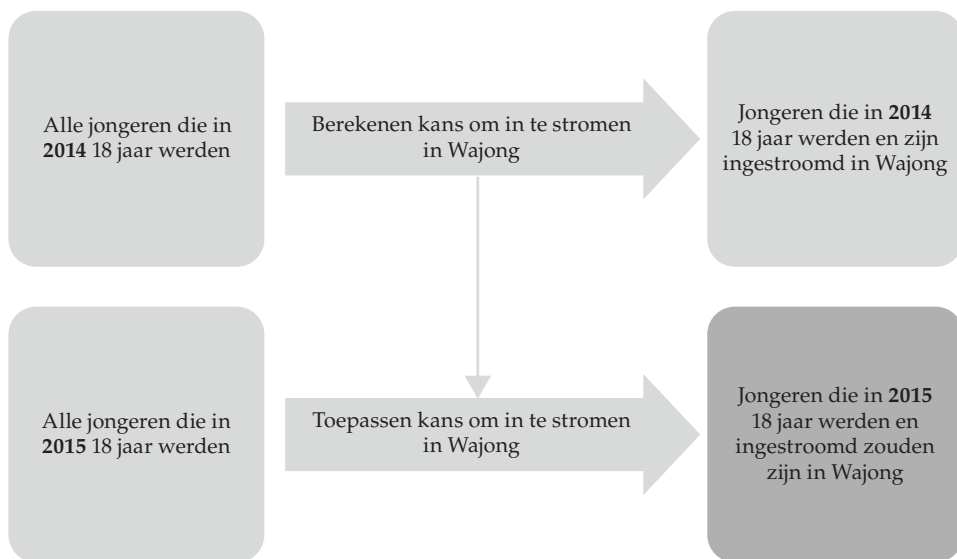
5.2 HET ONDERZOEK: ZICHT OP EFFECTEN EN MOGELIJKE VERKLARINGEN

Het volgen van de groep jonggehandicapten onder de Participatiewet is niet eenvoudig. Jongeren met een beperking hebben onder de Participatiewet immers geen Wajong-label meer. Dit maakt de groep lastig te herkennen in statistieken. Een deel van hen zit op school, een deel heeft een bijstandsuitkering, een deel werkt en een deel heeft geen werk en ook geen uitkering. Hoe weten we wie de ‘voormalige Wajongers’ zijn? Dit hebben we in kaart gebracht met een kwantitatieve analyse die voorspelt welke jongeren er in 2015 in de Wajong zouden zijn gestroomd *als die nog bestaan zou hebben*. Deze jongeren vallen onder de Participatiewet. We volgden deze jongeren tot eind 2018 en vergeleken hen met jongeren die in 2014 wél in de Wajong zijn gestroomd. Zo konden we het effect van de Participatiewet meten op het aantal jongeren dat aan het werk was, scholing volgde en een uitkering ontving en op het inkomen dat ze hadden. Maar, cijfers zeggen niet alles. We interviewden daarom ook jongeren die in de Wajong zaten en jongeren met een beperking die onder de Participatiewet vielen. Zo konden we de resultaten uit het kwantitatieve onderzoek beter duiden en inkleuren met de ervaringen van jongeren. De interviews leverden daarnaast verklaringen op voor de gevonden effecten.

Om te voorspellen welke 18-jarige jonggehandicapten in 2015 onder de Participatiewet vielen, hebben we eerst verklaard welke factoren maken dat jongeren van 18

jaar in 2014 in de Wajong stroomden.² Dat bleek vooral het onderwijs te zijn dat ze volgen: 85% van de Wajong-instroom in 2014 kwam van het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en het praktijkonderwijs (PrO). Deze schooltypen zijn voor kinderen met een zintuiglijke en/of lichamelijke beperking, kinderen met gedragsproblemen en moeilijk lerende kinderen. Daarnaast bleken jongeren die veel zorg hadden gebruikt voor hun 18e jaar een grote kans te hebben op instroom in de Wajong. Met een modelmatige aanpak hebben we voor elke jongere die in 2014 18 jaar werd, berekend hoeveel kans deze had om in de Wajong te komen. Vervolgens hebben we deze kansen om in de Wajong te stromen toegepast op de jongeren die 18 jaar werden in 2015. Dit leverde een voorspelling op van de jongeren die in de Wajong zouden zijn gestroomd als deze nog bestaan had. Deze jongeren vallen echter in de praktijk onder de Participatiewet. Figuur 5.1 illustreert de methode. De jongeren in het blok rechts onderaan zijn de ‘voormalig Wajongers’ die vanaf 2015 onder de Participatiewet vallen.

Figuur 5.1 ‘Voormalig Wajongers’ onder de Participatiewet geïdentificeerd aan de hand van de Wajong-instroom in 2014



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

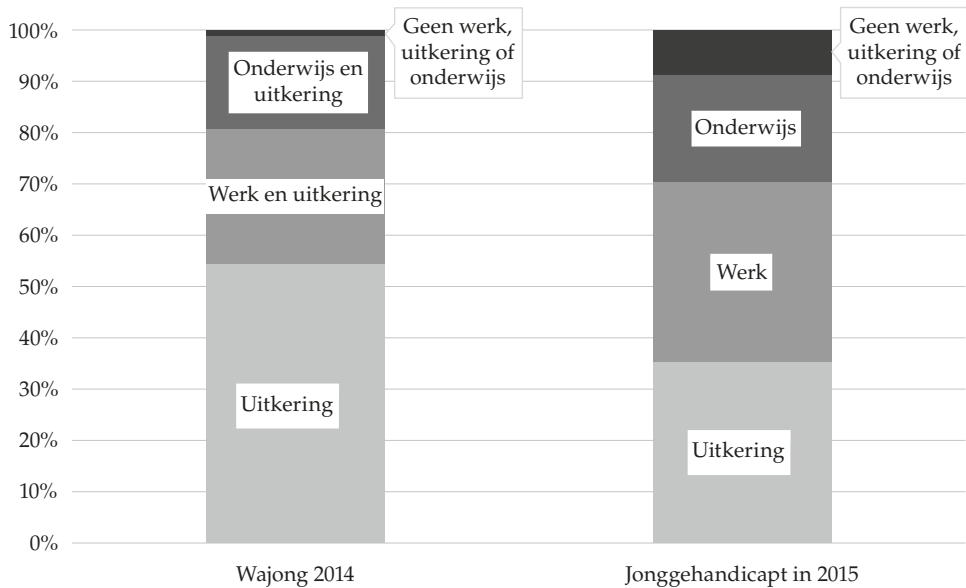
2. Degenen die niet op hun 18e instromen, zijn niet meegenomen in het onderzoek omdat hun instroom niet goed te voorspellen was. Deze groep is ook bij gemeenten vaker buiten beeld dan de 18-jarige instroom vanuit het speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs.

5.3 ONDER DE PARTICIPATIEWET MEER JONGEREN AAN HET WERK, MINDER IN EEN UITKERING

Op het moment dat de 18-jarige jongeren de Wajong (in 2014) of de Participatiewet (in 2015) instromen, zit ongeveer 60% nog op school. Geleidelijk neemt dat aandeel af tot ongeveer 20% aan het eind van het tweede jaar na instroom (zie figuur 5.2). Het aandeel jongeren met een beperking dat werkt, neemt in deze perioden geleidelijk toe, vooral onder de jongeren onder de Participatiewet. In het tweede jaar na instroom werken 20% van de Wajongers en 26% van de 'voormalige Wajongers' onder de Participatiewet (zie figuur 5.2). In het derde jaar na instroom werken van de jongeren met een beperking onder de Wajong 29% en onder de Participatiewet 38% (niet in figuur). Jongeren met een beperking ontvangen onder de Participatiewet veel minder vaak een uitkering dan de jongeren in de Wajong. Aan het eind van het tweede jaar na instroom (als zij 20 jaar oud zijn) ontvangt ongeveer 35% van de jongeren onder de Participatiewet een uitkering, tegen vrijwel 100% van de jongeren onder de Wajong (zie figuur 5.3). Dit komt doordat jongeren in de Wajong ook een uitkering ontvangen als zij scholing volgen en een (aanvullende) uitkering als zij werken. Jongeren onder de Participatiewet ontvangen alleen een uitkering als zij geen ander inkomen hebben. Als zij scholing volgen en studiefinanciering ontvangen, hebben zij geen recht op een bijstandsuitkering, alleen op een studietoelage vanuit de bijstand om kosten te betalen. Ook ontvangen zij geen aanvullende uitkering als zij werken. Dat komt vooral doordat de bijstandsnorm voor jongeren onder de 20 jaar erg laag is. Jongeren die nog bij hun ouders wonen – en dit geldt voor het grootste deel van de jongeren in deze leeftijd –, hebben recht op ongeveer € 250 per maand. Dit komt doordat de ouders totdat het kind 21 jaar oud is nog een onderhoudsplicht hebben.

Een deel van de voormalige jongeren onder de Participatiewet heeft helemaal geen inkomen en volgt ook geen scholing. Het gaat om minder dan 10% van de jongeren (zie figuur 5.2). Een deel van de jongeren raakt dus buiten beeld onder de Participatiewet. Gemeenten kunnen jongeren die buiten beeld zijn uiteraard geen passende ondersteuning bieden.

Figuur 5.2 Ongeveer 35% van de jongeren met een beperking onder de Participatiewet ontvangt een uitkering (tweede jaar na instroom)



Bron: Kok e.a., 2018. Toelichting: de gegevens over uitkeringen waren voor het derde jaar na instroom nog niet bekend.

Jongeren met een arbeidsbeperking geven zelf aan dat werken belangrijk is voor hen en dat zij het gevoel hebben nuttig te zijn voor de maatschappij. Zo is in algemene zin bekend dat het hebben van werk de kwaliteit van leven van mensen met een beperking verhoogt (García-Villamizar, Wehman & Navarro, 2002; Nordt e.a., 2007). Sociale contacten, waardering van anderen (Lysaght, Quелlette-Kuntz & Morrison, 2009; Andrews & Rose, 2010; Akkerman e.a., 2014; Kumin & Schoenbrodt, 2015), maar ook het inkomen dragen daaraan bij (Andrews & Rose, 2010; Lysaght e.a., 2009). Het overgrote deel van de geïnterviewde jongeren geeft aan te werken omdat zij niet thuis willen zitten en omdat zij zich nuttig willen voelen. Veel jongeren zeggen dat geld voor hen niet de primaire motivatie is om te (gaan) werken. Toch zeggen veel jongeren in tweede instantie dat ze ‘natuurlijk ook geld willen verdienen’.

‘Werk is belangrijk omdat je dan onder de mensen komt, je doet iets nuttigs. Daarnaast is werk belangrijk om je vaste lasten te kunnen betalen. Een bijstandsuitkering is niet genoeg voor de vaste lasten.’ (jongere, >23 jaar, Participatiewet)

Een deel van de jongeren heeft voor kortere of langere tijd thuisgezeten en heeft hier negatieve ervaringen mee. Dit leidde er namelijk bij de meesten van hen toe dat zij zich mentaal vaak slechter voelden dan toen zij werkten of naar school gingen. Ook het contact met collega's is voor jongeren een belangrijk aspect van hun werk. Hierbij vinden zij het prettig als zij het gevoel hebben 'gewoon' deel uit te maken van een regulier team. Veel van de geïnterviewde jongeren worden begeleid of gecoacht door collega's; iets wat jongeren doorgaans prettig vinden, omdat zij op deze manier niet een bijzondere positie innemen. Soms houdt dit alleen in dat collega's de jongeren helpen wanneer zij vragen hebben. In sommige gevallen is een bepaalde collega aangewezen die als coach of buddy optreedt, maar soms is er ook niemand expliciet aangewezen om de jongeren te begeleiden en verloopt de begeleiding heel natuurlijk. In enkele gevallen heeft de jongere een interne jobcoach. Dit betreft veelal bedrijven waar meerdere mensen met een arbeidsbeperking werken.

Verhoogde baankans deels door financiële prikkel jongeren

Dat jongeren onder de Participatiewet vaker aan het werk zijn, wordt waarschijnlijk vooral veroorzaakt doordat jongeren die onder de Participatiewet vallen een sterkere financiële prikkel ervaren om te werken dan jongeren met een Wajong-uitkering. Dat een effectievere dienstverlening van gemeenten ten opzichte van UWV heeft bijgedragen aan de hogere baankans kan op basis van ons onderzoek niet geconcludeerd worden.

Jongeren en hun ouders zien de Wajong meer als een reëel vangnet dan de Participatiewet. Jonggehandicapten onder de Participatiewet hebben dus vaker het gevoel dat zij wel *moeten* werken. De financiële prikkel duwt jonggehandicapten als het ware richting werk.

'Er is altijd stress over die achtervang, want mijn zoon kan niet altijd evenveel werken. Ze [jongeren; LK] vinden het niet leuk om een uitkering te moeten krijgen. Ze zijn heel gedreven om te werken. Deze jongeren moet je juist afremmen soms. Maar zolang er geen goede achtervang is, dan is er geen ruimte om af en toe thuis te blijven. Je merkt dat veel jongeren hier stress van krijgen.' (ouder van jongere onder de Participatiewet)

Ook wonen jonggehandicapten vaak nog thuis. Wanneer zij een bijstandsuitkering ontvangen, dan is dat een relatief beperkt bedrag per maand omdat ze thuis wonen. Dit maakt dat werken dus al snel lonend is voor deze groep. Daarnaast geven met name *ouders* van jongeren met een Wajong-uitkering – en in mindere mate de jongeren zelf – vaak aan dat er voor jongeren onder de Wajong juist een *negatieve* prikkel bestaat om te (gaan) werken in verband met het gedeeltelijk verrekenen van de inkomsten. Dus, ouders zijn bang dat de jongeren (een deel van) hun

Wajong-uitkering verliezen wanneer zij (meer) gaan werken. Dit zou ertoe kunnen leiden dat jongeren terughoudend zijn om (meer) te gaan werken of dat ouders jongeren ontmoedigen om (meer) te werken, uit angst voor problemen rondom het verrekenen van de inkomsten. Dit is uiteraard zonde, omdat het jongeren belemmert om een volgende stap te zetten en eventueel hun arbeidsmarktpositie (al is het soms tijdelijk) te verbeteren. Waar ouders en jongeren soms bang voor zijn, is dat de jongere een tijdje werkt, dit goed gaat, het arbeidsvermogen naar boven wordt bijgesteld, maar de jongere vervolgens een terugval krijgt en geen beroep meer kan doen op de Wajong.

‘Veel van deze jongeren leven steeds met de angst dat als ze gaan werken, ze straks de pineut zijn. Bij veel jongeren met een chronische aandoening is de kans groot dat de aandoening progressief is [en dus erger wordt in de loop der jaren; LK]. Dit zijn soms jongeren die gestudeerd hebben, alles lijkt goed te gaan. Dan is er ineens die terugval. Een deel van de jongeren heeft echt zoiets van: ik hoop dat ik voor 100% word afgekeurd, dan ga ik wel vrijwilligerswerk doen, maar dan heb ik niet die onzekerheid over mijn inkomen. Er is dan niet echt een motivatie om te werken voor jongeren. De angst om de uitkering te verliezen overheerst bij veel jongeren.’
(ouder van jongere onder de Wajong)

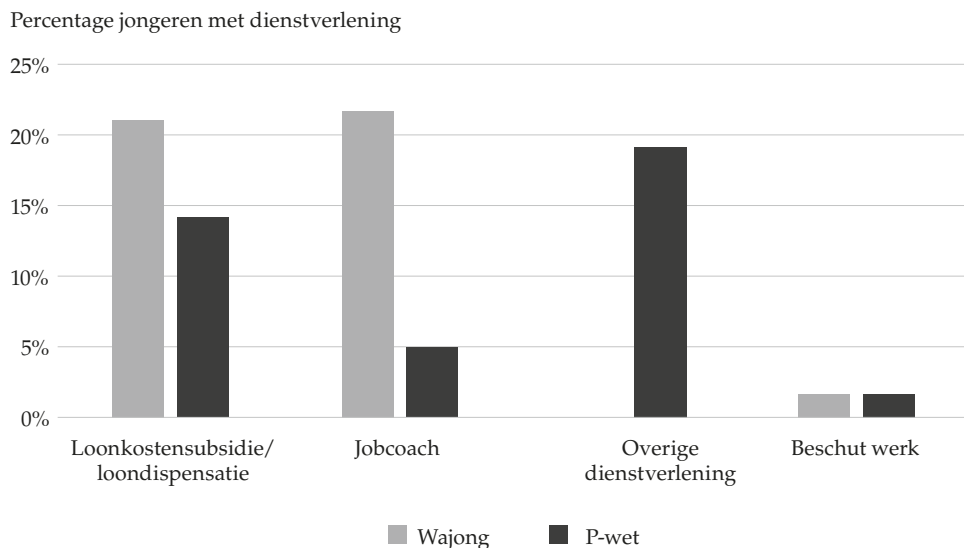
Zowel voor Wajongers als voor jongeren onder de Participatiewet spelen ouders een belangrijke rol bij de motivatie van jongeren om al dan niet te werken. Zo blijkt uit interviews met jongeren, hun ouders en de jobcoaches dat wanneer ouders het belangrijk vinden dat hun kind werkt, zij hun kind ook meer stimuleren en ondersteunen, waardoor de kans groter is dat een jongere gemotiveerd is om werk te zoeken. Volgens een geïnterviewde jobcoach zijn er veel jongeren met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het betreft hier veelal jongeren van wie de ouders ook een uitkering hebben.

De verwachting bij de invoering van de Participatiewet was dat gemeenten jongeren sneller aan een baan zouden helpen dan UWV, omdat zij een financiële prikkel hebben bij uitstroom uit de bijstand. Gemeenten krijgen een vast budget voor bijstandsuitkeringen, terwijl UWV de kosten voor de Wajong declareert bij het Rijk.³ Daar staat echter tegenover dat UWV door zijn grote schaal veel expertise heeft kunnen opbouwen over de re-integratie van jongeren met een beperking. Voor gemeenten daarentegen zijn jongeren met een arbeidsbeperking een nieuwe doelgroep en is het naar werk begeleiden van deze groep een nieuwe taak. Na opstartproblemen hebben gemeenten de dienstverlening sterk opgeschaald en verbreed. Figuur 5.3 laat zien dat aan het eind van het derde jaar na instroom de inzet van

3. Gemeenten ontvangen een budget voor de re-integratie van de nieuwe en oude doelgroep van de Participatiewet, beschut werk en Wsw. Dit budget kan door de gemeenten naar eigen inzicht worden besteed en gemeenten hoeven zich hiervoor niet te verantwoorden. Een besparing op de uitkeringen mag de gemeente houden, een tekort moet zij zelf dragen.

loonkostensubsidies door gemeenten nog iets achterloopt op de inzet van loondispensatie door UWV. Verder zien werkgevers dat de expertise bij gemeenten de afgelopen jaren is toegenomen. Uit interviews met werkgevers blijkt echter dat de expertise van gemeenten nog niet op hetzelfde niveau ligt als dat van UWV.

Figuur 5.3 De inzet van loonkostensubsidie door gemeenten blijft nog iets achter bij die van loondispensatie door UWV

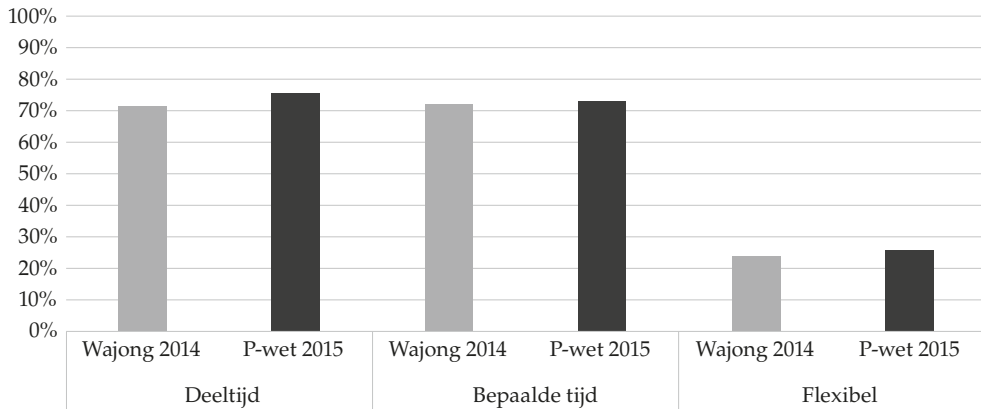


Bron: Kok e.a., 2018. Toelichting: het cijfer voor de inzet van jobcoaches door gemeenten is een onderschatting, want een deel van de jobcoaches is door gemeenten geregistreerd onder 'overige dienstverlening', wat UWV niet kent.

5.4 JONGEREN MET EEN BEPERKING WERKEN VEELAL PARTTIME EN OP TIJDELIJKE CONTRACTEN

Jongeren met een beperking werken veelal in parttimebanen en op tijdelijke contracten. Dit geldt zowel voor Wajongers als voor jongeren onder de Participatiewet. Wel hebben jonggehandicapten onder de Participatiewet iets vaker een deeltijdbaan, een tijdelijke baan of een flexibele baan (uitzend- of oproepcontract); zie figuur 5.4. Maar ook onder jongeren zonder beperking is het aandeel met een deeltijdbaan of tijdelijk contract hoog: eind 2018 werkte 78% van de 15-25-jarigen in deeltijd, 69% had een tijdelijk contract en 33% had een flexibele baan (CBS StatLine). Steeds meer twintigers starten als flexwerker, veelal op basis van een tijdelijk contract, uitzendcontract of oproepcontract. Het hoge aandeel deeltijdcontracten en contracten voor bepaalde tijd onder jonggehandicapten lijkt daarmee in lijn met een bredere maatschappelijke trend van jongeren met een flexibele arbeidsrelatie.

Figuur 5.4 Jongeren met een beperking onder de Participatiewet werken iets vaker in deeltijd en op een tijdelijk contract (derde jaar na instroom)



Bron: Kok e.a., 2019.

De WRR geeft aan dat 36% van de werkenden in Nederland inmiddels geen vast contract meer heeft en beschouwt dat als een zorgwekkende ontwikkeling (Engbersen e.a., 2020). Volgens de WRR is het hebben van goed werk essentieel voor het zelfrespect van mensen. Voor jongeren met een beperking geldt dit misschien nog wel sterker. Veel jongeren die verschillende werkgevers hebben gehad, zijn diverse malen teleurgesteld: de werkgever gaf aan te verwachten dat het tijdelijke contract een vast contract zou worden, maar toen de einddatum van het tijdelijke contract in zicht kwam, gaf de werkgever aan dat een vast contract er toch niet in zat.

‘Ik werkte eerst in de bediening in een restaurant. Dat deed ik graag maar vanwege rugklachten moest ik daarmee stoppen. Het was lang onduidelijk waar de klachten vandaan kwamen. Uiteindelijk bleek het iets psychisch te zijn. Voordat duidelijk werd wat ik had, ben ik met goede bedoelingen rondgesleurd om te kijken naar allerlei baantjes. Maar dat leidde vooral tot valse beloftes en teleurstellingen.’ (jongere, >23 jaar, Wajong)

Wanneer jongeren een tijdelijk contract hebben en dit wordt niet verlengd, terwijl zij dit wel zouden willen, geeft dit veel jongeren het gevoel dat zij gefaald hebben. Dat is funest voor het zelfvertrouwen. Wanneer jongeren van tijdelijk contract naar tijdelijk contract hoppen bij verschillende werkgevers is er wel continuïteit van werk, maar zodanig dat het voor jongeren gepaard gaat met veel onzekerheid, wat soms een dalende motivatie om aan het werk te blijven tot gevolg heeft.

'Een uitkering, dat is echt geen optie. Al moet ik wel zeggen, op een gegeven moment toen het steeds misging dacht ik wel: Ik kap met werken. Dan werk ik wel nooit meer. Dan vraag ik wel een uitkering aan.' (jongere, <23 jaar, Participatiewet)

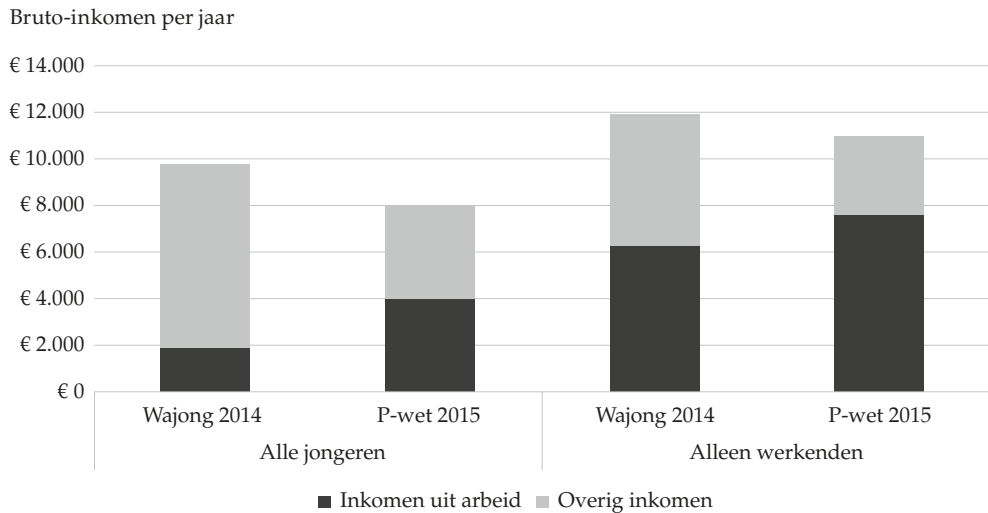
Volgens jongeren kunnen gemeenten en UWV niet altijd goed inschatten welk werk goed bij hen past. Diezelfde partijen geven overigens ook aan dat jongeren zelf ook niet direct weten welk werk en welke werkgever voor hen aantrekkelijk zijn. De belangrijkste redenen waarom jongeren niet bij een bepaalde werkgever zijn gebleven, hebben dan ook regelmatig te maken met verkeerde inschattingen en verkeerde verwachtingen vooraf. Dat is zonde, want dit kan bij de jongeren leiden tot teleurstelling en soms tot een negatieve arbeidservaring, maar dat hoeft niet. Het jobhoppen kan er uiteindelijk ook voor zorgen dat jongeren beter weten wat ze willen en op hun plek belanden.

5.5 INKOMEN JONGGEHANDICAPTEN LAGER ONDER DE PARTICIPATIEWET

Gemiddeld over alle jongeren hebben jongeren met een beperking onder de Participatiewet aan het eind van het tweede jaar na instroom (als zij 20 jaar zijn) een hoger inkomen uit arbeid dan Wajongers (zie figuur 5.5). Dit komt doordat er onder de Participatiewet meer jongeren aan het werk zijn. Het totale inkomen van jongeren onder de Participatiewet is echter lager dan dat van Wajongers. Dit komt vooral doordat onder de Participatiewet veel minder jongeren een uitkering ontvangen, en als ze een uitkering ontvangen deze veel lager is dan een Wajong-uitkering. Het hogere inkomen uit arbeid van jongeren onder de Participatiewet compenseert dus niet voor het verlies aan uitkering.

Kijken we alleen naar jongeren die werken, dan is het verschil in inkomen tussen Wajongers en jongeren onder de Participatiewet kleiner, maar nog steeds in het voordeel van Wajongers (zie figuur 5.5). Dit komt doordat zij een aanvulling ontvangen op hun inkomen uit werk vanwege deeltijdwerk tot minimaal de hoogte van de Wajong-uitkering. Jongeren onder de Participatiewet krijgen geen aanvulling, omdat de uitkeringsnorm erg laag is. Het inkomen uit arbeid van jongeren onder de Participatiewet lijkt hoger dan dat van Wajongers, maar dit kan komen door het verschil in loondispensatie en loonkostensubsidie. Werkgevers ontvangen voor jongeren onder de Participatiewet een loonkostensubsidie van de gemeente en betalen jongeren het minimumloon. Werkgevers ontvangen voor Wajongers geen loonkostensubsidie, maar betalen minder dan het minimumloon (zij hebben dispensatie van de verplichting om het minimumloon te betalen voor deze groep). UWV vult het loon van Wajongers dan aan tot het nettominimumloon.

Figuur 5.5 Jongeren onder de Participatiewet hebben een hoger inkomen uit arbeid, maar een lager totaal inkomen (tweede jaar na instroom)



Ervaringen jongeren: betaalde baan ≠ financiële zelfstandigheid

Een betaalde baan staat niet vanzelfsprekend voor financiële zelfstandigheid voor jongeren met een arbeidsbeperking. Opvallend is dat diverse jongeren aangeven schulden te hebben of te hebben gehad. En veel van de geïnterviewde jongeren geven aan niet financieel onafhankelijk te zijn van hun ouders, ook niet wanneer zij werken en/of een uitkering ontvangen. Dat geldt in mindere mate voor degenen met een Wajong-uitkering die meer dan het minimumloon aan inkomsten hebben. De jongeren die een (gedeeltelijke) Wajong-uitkering ontvangen, geven dan ook vaker aan redelijk rond te kunnen komen. Ook valt op dat jongeren die een beperking van fysieke aard hebben vaker aangeven goed rond te kunnen komen dan jongeren met een beperking van verstandelijke of psychische aard. Dit komt doordat zij vaker een hoger opleidingsniveau hebben, meer uren per week werken en beter betaalde banen hebben, zij het veelal op basis van een tijdelijk contract. Een deel van de jongeren heeft een beperkt inkomen omdat zij slechts een beperkt aantal uren (kunnen) werken en/of te maken hebben met wisselende inkomsten. Dit maakt dat het voor veel jongeren lastig is om bijvoorbeeld iedere maand zelf hun vaste lasten te betalen.

De onzekerheid die gepaard gaat met tijdelijke contracten en de ervaren onzekerheid rondom hun (soms beperkte) inkomsten maken dat maar weinig jongeren de stap richting een zelfstandige woonruimte kunnen zetten. Jongeren met een arbeidsbeperking wonen in de meeste gevallen nog bij hun ouder(s) thuis. Als het

gaat over de toekomst, zien de meeste jongeren uit naar een financieel onafhankelijk, zelfstandig bestaan. Huisje, boompje, beestje dus.

'Ik woon nu thuis, ik ben bijna 22. Ik wil heel graag het huis uit, maar dat gaat gewoon niet. Ik heb wel gespaard, maar dat is niet genoeg. Ik wil gewoon zelf iets gaan opbouwen. Ik voel mij ook bezwaard tegenover mijn ouders.' (jongere, <23 jaar, Participatiewet)

Maar wanneer jonggehandicapten werken, gaat het vaak om slecht betaald werk en zijn ze in veel banen, mede door hun beperking, niet in staat voldoende uren te werken om een volledig minimumloon te verdienen. Ze zijn afhankelijk van de instrumenten die de Participatiewet biedt om een inkomen te verwerven. Veel geïnterviewde jongeren denken op basis van hun inkomsten echter nooit voor zelfstandige woonruimte in aanmerking te kunnen komen. Dit roept vragen op over de mogelijkheden die arbeidsbeperkte jongeren hebben om duurzaam te kunnen participeren in de maatschappij. Met deze problemen hebben echter alle jongeren met laagbetaalde parttimebanen te maken. Pas bij fulltimebanen tegen het minimumloon voor volwassenen (vanaf 22 jaar) kunnen serieuze toekomstplannen worden gemaakt.

5.6

DE BALANS OPMAKEN: CONCLUSIE EN OPLOSSINGSRICHTINGEN

De aanleiding voor de Participatiewet was onder andere het grote aantal jongeren dat in de Wajong stroomde. Wat dat betreft is de Participatiewet geslaagd: het aantal jongeren met een beperking dat een uitkering ontvangt, is drastisch gedaald en het aantal jongeren dat werkt, is gestegen. Dat is gunstig voor de maatschappij, omdat de collectieve lasten daardoor dalen. Maar wat betekent het voor de jongeren zelf? In algemene zin geldt dat jongeren met een arbeidsbeperking die aan het werk zijn gelukkiger zijn dan degenen die niet werken (García-Villamizar e.a., 2002; Nordt e.a., 2007). Dit wil echter niet zeggen dat het hebben van werk uitsluitend als positief wordt ervaren door jongeren met een arbeidsbeperking. Zij werken vaak in tijdelijke banen, wat veel onzekerheid en onrust met zich meebrengt. Ook is hun inkomen lager dan in de Wajong. Dat geldt ook voor jongeren onder de Participatiewet die niet werken, die waren onder de Wajong beter af. Of jongeren met een beperking er per saldo op vooruit of achteruit zijn gegaan, kunnen we op basis van ons onderzoek niet concluderen. Zorgelijk is in ieder geval dat jongeren aangeven ook met een betaalde baan niet financieel zelfstandig te kunnen zijn, vanwege het lage inkomen en de onzekerheid over het inkomen.

Ondanks alle inspanningen van gemeenten zal het moeilijk zijn om voor jongeren met een beperking een stabiele baan te vinden in een flexibele arbeidsmarkt, zeker wanneer het conjunctuurbeeld minder gunstig wordt. Zoals de Inspectie SZW (2019) aangeeft, kampt een groot deel van de doelgroep met gezondheidsproble-

men. Voor deze mensen is het belangrijk dat de werkgever weet hoe met deze jongeren om te gaan. Het hebben van een goede klik tussen jongere en werkgever c.q. leidinggevende is essentieel om tot een duurzame arbeidsverhouding te komen. Wanneer werkgevers handelen vanuit intrinsieke motivatie bij het aannemen van jongeren met een arbeidsbeperking, is de kans groter dat een jongere een oprechte klik voelt met deze werkgever. Voor gemeenten betekent dit dat het belangrijk is om de werkgevers waar zij mee samenwerken goed te kennen. Ook de expertise van werkgevers is van belang. Het is belangrijk dat jongeren met een beperking niet worden overvraagd, waardoor zij gestrest raken en uitvallen.

In sommige gemeenten is het beleid erop gericht jongeren zo veel mogelijk in reguliere banen te plaatsen. Wanneer dit aansluit bij de mogelijkheden van de jongeren is een baan bij een reguliere werkgever meer dan wenselijk. Veel jongeren vinden het zelf immers ook prettig om in een reguliere baan te werken. Een deel van de jongeren is echter niet op zijn plek bij een reguliere werkgever. Dit maakt het essentieel dat gemeenten de doelgroep en de werkgevers waar zij mee werken goed kennen, om zo tot de best passende match te komen. In sommige gevallen betekent dit het inzetten van beschut werk.

Concluderend kan worden gesteld dat de uitdagingen waar gemeenten mee te maken hebben in het duurzaam naar werk begeleiden van jonggehandicapten niet moeten worden onderschat. Zo creëert de flexibele arbeidsmarkt onzekerheid wat betreft de arbeidsmarktpositie van jongeren (al dan niet met een arbeidsbeperking). Daarnaast kampt een deel van de doelgroep met gezondheidsproblemen die arbeidsparticipatie in de weg staan. Ook moeten de rol van de kenmerken van de arbeidsmarkt en die van de conjunctuur niet worden onderschat. Toch zijn er mogelijkheden voor het Rijk en gemeenten om duurzame arbeidsparticipatie voor deze doelgroep te bevorderen. Zo kan het vaker inzetten van beschut werk mogelijk soelaas bieden. Om dit te stimuleren is het wenselijk dat de complexiteit van de regeling wordt verminderd; de randvoorwaarden voor het realiseren van beschut werk zijn momenteel niet optimaal. Daarnaast is het essentieel dat gemeenten weten voor wie beschut werk echt een oplossing kan bieden om duurzaam aan het werk te zijn, en wie prima aan de slag kan bij een reguliere werkgever. De mogelijkheden van de jongeren zouden dus voortdurend centraal moeten staan in de dienstverlening aan deze groep om hun arbeidsmarktpositie verder te verbeteren.

LITERATUUR

Akkerman, A., Janssen, C.G.C., Kef, S. & Meininger, H.P. (2014). Perspectives of employees with intellectual disabilities on themes relevant to their job satisfaction. An explorative study using photovoice. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 27, 542-554.

- Andrews, A. & Rose, J. (2010). A preliminary investigation of factors affecting employment motivation in people with intellectual disabilities. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 7, 239-244.
- Engbersen, G., Kremer, M., Went, R. & Boot, A. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.
- García-Villamizar, D., Wehman, P. & Navarro, M.D. (2002). Changes in the quality of autistic people's life that work in supported and sheltered employment. A 5-year follow-up study. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 17(4), 309-312.
- Inspectie SZW (2019). *Klantonderzoek-monitor Participatiewet 2019*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Kok, L., Kroon, L., Lammers, M., Sax, M., Witkamp, A. & Stroeker, N. (2018). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet: eerste rapportage januari 2018*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kok, L., Kroon, L., Lammers, M., Oomkens, R. & Linssen, M. (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*. Amsterdam: SEO.
- Kumin, L. & Schoenbrodt, L. (2015). Employment in adults with Down Syndrome in the United States: Results from a national survey. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 29, 330-345.
- Lysaght, R., Ouellette-Kuntz, H. & Morrison, C. (2009). Meaning and value of productivity to adults with intellectual disabilities. *Intellectual and Developmental Disabilities*, 47, 413-424.
- Nordt, C., Müller, B., Rössler, W. & Lauber, C. (2007). Predictors and course of vocational status, income, and quality of life in people with severe mental illness: A naturalistic study. *Social Science & Medicine*, 65(7), 1420-1429.
- Vuuren, D. van, Es, F. van & Roelofs, G. (2011). *Van bijstand naar Wajong*. CPB Policy Brief 9.

Hans Koemans

6.1 INLEIDING

Er zijn mensen die alleen onder beschutte omstandigheden kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Tot januari 2015 bood de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) aan veel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt de mogelijkheid om in een beschutte werkomgeving te participeren. Met de Participatiewet die op 1 januari 2015 van kracht is geworden, is de toegang tot de Wsw afgesloten voor nieuwe instroom en is daarvoor beschut werk in de plaats gekomen. Beschut werk is bedoeld voor mensen die dusdanig veel begeleiding of aanpassing aan de werkplek nodig hebben, dat dat niet van een reguliere werkgever kan worden verwacht. De wetgever schat in dat in 2050 30.000 beschutte werkplekken nodig zijn om de behoefte aan beschut werk in te vullen.

Op verzoek van de staatssecretaris heeft de Inspectie SZW de evaluatie van beschut werk uitgevoerd (Inspectie SZW, 2019). Deze evaluatie geeft antwoord op de vraag hoe de gemeenten de verplichting om beschut werk te creëren hebben vormgegeven en tot welke resultaten dat heeft geleid. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de belangrijkste resultaten van de evaluatie. We gaan onder meer in op vragen als: Wat is de beleidstheorie achter de wettelijke regeling en hoe pakt deze uit in de praktijk? Hoe ervaren de gemeenten de regeling rondom beschut werk? Staan de prikkels voor gemeenten de goede kant op, en welke lessen kunnen we hieruit trekken?

Beschut werk

Beschut werk is een van de regelingen in de participatieketen voor mensen met een arbeidsbeperking. Een andere vorm is een baan in het kader van de banenafspraken, bedoeld voor mensen met een arbeidsbeperking die ook op de reguliere arbeidsmarkt kunnen werken. Ook is er de mogelijkheid van dagbesteding, waarin mensen met een arbeidsbeperking, zonder daarvoor loon te krijgen, arbeid kunnen

verrichten. Het onderscheidende van beschut werk is dat mensen wel loonvormende arbeid kunnen verrichten, maar daarbij zoveel begeleiding of aanpassing in het werk nodig hebben, dat dat niet van een reguliere werkgever verwacht kan worden.¹

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van beschut werk. Zij zijn verplicht om burgers met een positief advies beschut werk een beschutwerkplek aan te bieden. UWV beoordeelt of de persoon voldoet aan de criteria voor beschut werk en geeft daarover een advies aan de gemeente. Een gemeente kan alleen afwijken van het advies als het op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Zowel gemeenten als burgers, ook wel 'zelfmelders' genoemd, kunnen het initiatief nemen om een advies aan te vragen bij UWV.

Het merendeel van de beschut werkers bestaat uit jonggehandicapten met arbeidsvermogen die vallen onder de Participatiewet. Veelal hebben zij een psychische of verstandelijke beperking.² De diversiteit binnen de doelgroep beschut werk is verder groot. Veelvuldig voorkomende kenmerken van beschut werkers zijn het ontbreken van een startkwalificatie, multiproblematiek en een ondersteuningsbehoefte in hun dagelijkse bestaan. Gemeenten geven aan dat de doelgroep beschut werk ten opzichte van de werknemers die nog onder de Wsw vallen een lagere loonwaarde, meer begeleidingsbehoefte en minder kansen op ontwikkeling hebben. Ook verrichten beschut werkers in vergelijking met de 'oude' Wsw-populatie vaker eenvoudiger werk.

6.2 DE BELEIDSTHEORIE VAN BESCHUT WERK

Decentralisatie en beleidsvrijheid

Beschut werk valt onder de Participatiewet, een gedecentraliseerde wet voor inkomensondersteuning en re-integratie. De invoering van de Participatiewet wordt altijd bestempeld als een van drie decentralisaties die per 1 januari 2015 ingevoerd

-
1. UWV beoordeelt de kandidaat voor beschut werk op basis van twee criteria:
 1. Er zijn één of meer technische of organisatorische aanpassingen nodig die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd.
 2. De persoon heeft permanent toezicht of intensieve begeleiding nodig die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kan worden aangeboden.
 De loonwaarde speelt geen rol bij de vraag of iemand tot de doelgroep beschut werk hoort. Ook iemand die meer dan 100% van het wettelijk minimumloon kan verdienen, kan (in theorie) in aanmerking komen voor beschut werk.
 2. Ter vergelijking: ongeveer 90% van de doelgroep Wajong heeft verstandelijke of psychische beperkingen en de rest heeft lichamelijke beperkingen.

zijn.³ Het idee achter de decentralisatie is dat gemeenten het beste in staat zijn te bepalen wat goed is voor hun burgers. Gemeenten kunnen maatwerk leveren en daarbij de samenhang beoordelen tussen inkomen, werk, onderwijs, zorg en welzijn. Een hoge mate van beleidsvrijheid past bij het maatwerk dat gemeenten zouden moeten leveren.

Bij de invoering van de Participatiewet werd gemeenten – in lijn met de decentralisatiegedachte – maximale vrijheid gegeven om beschut werk vorm te geven. Beschut werk was een van de instrumenten in de Participatiewet om mensen met een arbeidsbeperking loonvormende arbeid te kunnen laten verrichten. De wet bevatte geen verplichting voor gemeenten om beschutte werkplekken te realiseren, maar ging ervan uit dat gemeenten de wet als voldoende aansporing zouden zien om voor de doelgroep beschut werk in te richten en aan te bieden. De enige inperking van hun vrijheid was dat elke beschut werker een positief advies hierover van UWV nodig heeft. De wetgever ging ervan uit dat gemeenten de juiste keuzes maken om burgers die dat nodig hebben beschut werk aan te bieden.

De wijze waarop de meeste gemeenten met de vrijheid omgingen, strookte niet met de beleidsaannname dat gemeenten actief aan de slag zouden gaan met beschut werk om de doelstelling van de Participatiewet te realiseren, namelijk mensen met arbeidsvermogen naar hun mogelijkheden te laten deelnemen aan het arbeidsproces.⁴ Beschut werk kwam niet goed van de grond⁵ en daarom maakte de wetgever per januari 2017 een inperking in de beleidsvrijheid van gemeenten. Gemeenten zijn vanaf dat moment verplicht om aan mensen met een positief UWV-advies een beschut werkplek aan te bieden. De verplichting is niet onbeperkt: bij ministeriële regeling wordt de verplichting begrensd tot een bepaald aantal per gemeente.⁶ Dat aantal is ook het uitgangspunt voor de financiering van gemeenten.

Ook is op 1 januari 2017 in de wet vastgelegd dat personen die menen voor beschut werk in aanmerking te komen, de mogelijkheid hebben om zelf een advies beschut werk aan te vragen bij UWV (ook wel ‘zelfmelders’ genoemd).⁷ Deze mogelijkheid zorgt ervoor dat burgers van gemeenten die niet actief zijn bij het realiseren van beschut werk, toch aanspraak kunnen maken op een beschutwerkplek.

-
3. Strikt genomen is de invoering van de Participatiewet als geheel geen decentralisatie. Met de invoering van de WWB in 2004, de voorganger van de Participatiewet, is immers de echte decentralisatie van de gemeentelijke uitvoering van de bijstand (en re-integratie) al ingevoerd. Wel kan worden gesproken van een gedeeltelijke decentralisatie, namelijk van de inkomens- en re-integratieondersteuning van jonggehandicapten, die voorheen een beroep konden doen op de Wajong, een gecentraliseerde wet.
 4. Nader rapport bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet i.v.m. verplichten van beschut werk (2016-0000224232).
 5. Tot en met april 2016 waren in totaal 115 beschut werkplekken gerealiseerd, terwijl in de ramingen werd uitgegaan van 3200 plekken aan het einde van 2016.
 6. Wijziging van de Participatiewet, Stb. 2016, 519.
 7. Wijziging van de Participatiewet, Stb. 2016, 519.

Financiële prikkels

Financiële prikkels kunnen ervoor zorgen dat gemeenten al dan niet actief aan de slag gaan met het realiseren van beschut werk. Welke beoogde prikkels kent de huidige financieringsystematiek voor het realiseren van de doelstellingen van beschut werk? De financiering van beschut werk volgt in feite de algemene financieringsystematiek van de Participatiewet. Gemeenten zijn gehouden een aanvulling op het loon te betalen als een geplaatste werkzoekende met de verworven arbeid niet het wettelijk minimumloon kan verdienen. Deze 'loonkostensubsidie' krijgen gemeenten vergoed van het Rijk van een geormerkt budget.⁸

Een beschut werker heeft doorgaans ook extra begeleiding nodig. De kosten hiervoor krijgen gemeenten niet gestort in het geormerkte uitkeringsbudget, maar in het algemene Gemeentefonds. De begeleidingsgelden die in het Gemeentefonds terechtkomen, mogen zij ook gebruiken voor het realiseren van doelstellingen in andere domeinen. Zo mogen middelen om een beschut werker te begeleiden ook worden besteed aan bijvoorbeeld het plaatsen van lantaarnpalen. Voor beide gemeentelijke fondsen geldt dat gemeenten overschotten zelf mogen houden en tekorten zelf moeten aanvullen.

De beleidstheorie achter de systematiek van het uitkeringsbudget is dat het voor gemeenten altijd gunstig is om uitstroom uit de uitkering te realiseren, en dat dit gemeenten prikkelt tot uitstroomactiviteiten. Immers, een gemeente die iemand aan het werkt helpt, bespaart op de uitkeringen en mag dat bedrag zelf houden. Een dergelijke aanname geldt niet bij het Gemeentefonds. De aanname bij het Gemeentefonds is dat het budget toereikend is voor het bereiken van alle doelstellingen van de gemeente en daardoor geen negatieve prikkel bevat voor het realiseren van die doelstellingen.

Het totale budget dat een gemeente krijgt voor beschut werk is gebaseerd op een raming van de kosten voor een beschutte werkplek vermenigvuldigd met het geraamde aantal beschutwerkplekken dat de gemeente nodig heeft.⁹ Als een gemeente minder plekken realiseert dan het aantal geschatte plaatsen uit de ministeriële regeling, dan houdt de gemeente geld over. Als een gemeente meer plekken realiseert, dan komt de gemeente tekort. Later in dit hoofdstuk beschrijven we hoe de wijze van budgettering van beschut werk uitpakt in de praktijk en in hoeverre deze bijdraagt aan de, door de wetgever beoogde, inspanningen van gemeenten voor de doelgroep.

8. Dit is het zogenoemde BUIG-budget dat aan gemeenten wordt toegekend en waaruit zij ook de uitkeringen betalen. De afkorting BUIG heeft geen zelfstandige betekenis meer. De afkorting verwijst naar een oude regeling, maar wordt in de gemeentepraktijk nog steeds gebruikt.

9. De behoefte-raming per gemeente wordt elk jaar neergelegd in de ministeriële regeling 'Vaststelling aantallen beschut werk'.

Naast het standaard budget voor een beschutte werkplek krijgen gemeenten tot 2021 een bonus voor een gerealiseerde beschutwerkplek. De aanname van de wetgever is dat de bonus een stimulans is voor gemeenten om actief met beschut werk aan de slag te gaan, en dat daardoor achterstanden van de gerealiseerde beschutte werkplekken ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen worden ingelopen.¹⁰

6.3 BESCHUT WERK IN DE PRAKTIJK

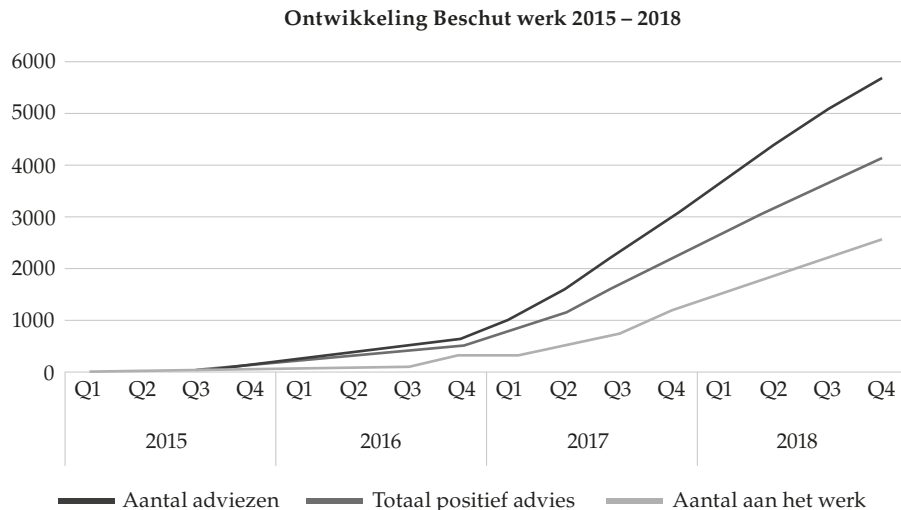
De cijfers

Tot 1 januari 2017 ging slechts een klein deel van de gemeenten actief aan de slag met beschut werk. Belangrijkste motieven voor gemeenten om weinig inspanningen te verrichten waren dat beschut werk een duur instrument is voor een betrekkelijk kleine groep burgers en dat zij voldoende alternatieven hadden om deze doelgroep te laten participeren. De beleidsaanname dat bij ruime beleidsvrijheid gemeenten vanzelf overgaan tot het inrichten en aanbieden van beschut werk pakte in de praktijk dus anders uit. Dat leidde tot de beleidsaanname dat er voor het realiseren van de wettelijke doelstellingen van beschut werk meer wettelijke dwang nodig is. Die wettelijke dwang is er zoals gezegd gekomen met de wetswijziging van 1 januari 2017. En met succes, de wetswijziging heeft een positieve invloed gehad op de cijfermatige ontwikkeling van beschut werk. Vanaf de wetswijziging is het aantal gerealiseerde beschutwerkplekken aanzienlijk gestegen. Ter illustratie: 14% van het totaal aantal aanvragen tot en met december 2018 is gedaan in 2015 en 2016, tegenover 86% in de jaren 2017 en 2018.¹¹ Zoals de grafiek in figuur 6.1 laat zien, werkt de stijging van het aantal aanvragen door in een stijging van het aantal positieve adviezen en het aantal gerealiseerde beschutte werkplekken.

10. Naast het vervallen van de bonus wordt per 1 januari 2021 het begeleidingsbudget naar beneden bijgesteld.

11. Analyse UWV-gegevens van 1 januari 2015 t/m 1 januari 2019.

Figuur 6.1 **Ontwikkeling beschut werk 2015-2018**



Dat heeft zeker te maken gehad met enerzijds de verplichting voor gemeenten de mensen met een positief advies een beschutwerkplek aan te bieden en anderzijds de mogelijkheid voor burgers om zelf een advies aan UWV te vragen. Gemeenten zijn daardoor een stuk actiever gaan inzetten op beschut werk en er is een groter besef ontstaan dat beschut werk in een behoefte voorziet voor een groep die anders moeilijk in loonvormende arbeid werkzaam kan zijn.

De actievere houding van gemeenten uit zich onder meer in het maken van beleid, meer samenwerking met UWV en VSO- en PrO-scholen, waar een belangrijk deel van de potentiële beschut werkers onderwijs volgt, en het verkennen van een breder plaatsingsaanbod, zoals het werven van beschut werk bij reguliere werkgevers in plaats van bij de traditionele sociale werkbedrijven (hierna: sw-bedrijven). Op die actievere houding gaan we in de navolgende paragrafen nader in.

Kijkend naar de cijfers zien we grote verschillen tussen gemeenten. Er zijn gemeenten die actief zoeken naar kandidaten voor beschut werk en er zijn gemeenten die een meer passieve houding aannemen en vanuit hun eigen reguliere processen kijken of er beschutwerkkandidaten naar boven komen. Als er meer behoefte is aan beschut werk, dan komt dat via de zelfmelders wel naar boven, menen zij.

Waar vinden gemeenten beschut werk kandidaten?

Veel gemeenten zijn sinds de wetwijziging in 2017 actiever op zoek gegaan naar kandidaten voor de invulling van beschut werk. Gemeenten zoeken en vinden

vooral kandidaten bij de meest voor de hand liggende vindplaatsen: bij VSO- en PrO-scholen en vanuit hun eigen reguliere processen. Gemeenten benutten nog niet alle mogelijkheden om beschutwerkkandidaten te vinden. Zo zijn er weinig kandidaten afkomstig van de arbeidsmatige dagbesteding. Arbeidsmatige dagbesteding wordt uitgevoerd door mensen met een beperking van wie eerder is vastgesteld dat zij geen arbeidsvermogen hebben. Het kan natuurlijk zijn dat mensen in de dagbesteding zich ontwikkelen en na verloop van tijd toch ook beschut werk zouden kunnen verrichten.

Dat er weinig mensen uit de dagbesteding doorstromen naar beschut werk komt onder meer doordat de diensten die verantwoordelijk zijn voor de dagbesteding in gemeenten vaak ver af staan van de dienst die de re-integratietoon uitvoert. Niet alleen fysiek, maar ook omdat gelden uit verschillende financieringsbronnen komen.

Gemeenten zijn ook actiever geworden als het gaat om het eerder beoordelen of een kandidaat daadwerkelijk geholpen is met een beschutwerkplek. Steeds meer gemeenten zetten zogenoemde voortrajecten in, bijvoorbeeld in de vorm van een werkervaringsplaats of een diagnostraject. Kandidaten komen zo sneller in beeld en er kan worden bekeken of beschut werk iets voor hen is. Dit is zeker voor jongeren die van school af komen en zich eerst nog moeten ontwikkelen een goede manier om te kijken of beschut werk bij hen past. Sommige gemeenten bieden een voortraject aan in de dagbesteding. Dat wordt mogelijk gemaakt door een goede samenwerking tussen de dagbesteding en de afdeling Werk & Inkomen.

Waar werken beschut werkers?

Verreweg de meeste beschut werkers werken bij de oorspronkelijke sw-bedrijven, waar ook de 'oude' Wsw'ers van vóór de invoering van de Participatiewet werken. Begrijpelijk, omdat het gaat om een doelgroep die zoveel begeleiding en/of aanpassing aan de werkplek nodig heeft dat het sw-bedrijf voor hen een passende setting is. Het is echter een misverstand te denken dat beschut werkers in het geheel niet bij reguliere werkgevers kunnen werken. Op het moment dat werkgevers de benodigde aanpassingen en/of begeleiding kunnen bieden, zijn zij goed in staat een alternatieve werkplek te bieden voor beschut werkers. Werkgevers die een beschutte werkomgeving kunnen bieden, zijn doorgaans werkgevers die bekend zijn met het werken met mensen met een arbeidsbeperking, zoals sociale ondernemingen of grotere maatschappelijk geëngageerde werkgevers die investeren in de doelgroep. Ook vinden beschut werkers soms een goede plek bij een kleinere werkgever. Dat biedt onder meer uitkomst voor beschut werkers die niet passen binnen de setting van een sociale werkplaats. Dat geldt bijvoorbeeld voor mensen met een beperking zoals autisme.

Gemeenten die afhankelijk zijn van het sw-bedrijf voor het creëren van beschut werk, hebben last van de afbouw of omvorming van het sw-bedrijf. De afbouw van het sw-bedrijf is het gevolg van de invoering van de Participatiewet, waarmee de toegang tot beschut werk via de oude Wsw per direct werd stopgezet. Hierdoor hebben diverse sw-bedrijven drastische maatregelen genomen, zoals het afstoten van productielijnen, waardoor voor 'nieuwe' beschut werkers een minder divers aanbod van werk bij het sw-bedrijf beschikbaar is. Er zijn ook gemeenten die in het geheel geen gebruik (kunnen) maken van het sw-bedrijf. Zij plaatsen zo veel mogelijk beschut werkers bij reguliere werkgevers.

Moelijk plaatsbare groepen

Gemeenten geven aan dat, ondanks hun inspanningen, er beschut werkers zijn die zij moeilijk kunnen plaatsen. Dat zijn bijvoorbeeld beschut werkers bij wie zij twijfelen over de vraag of zij wel over arbeidsvermogen beschikken en die op de grens van beschut werk en dagbesteding zitten. Ook zijn er mensen die vanwege specifieke problematiek niet binnen het sw-bedrijf kunnen werken en voor wie moeilijk passende werkplekken kunnen worden gevonden.

Er is ook een groep mensen bij wie UWV oordeelt dat zij net niet voldoende begeleiding of aanpassing aan de werkplek nodig hebben om voor beschut werk in aanmerking te komen. Die zijn dan aangewezen op een reguliere baan met eventueel aanvullende voorzieningen, maar het lukt gemeenten niet hen aan een dergelijke baan te helpen. Deels is dat ook een financiële kwestie: gemeenten vinden het te duur vanwege de hoge kosten van een inkomensvoorziening en extra begeleiding. Uit eerder onderzoek van de Inspectie SZW kwam al naar voren dat een deel van de gemeenten mensen met een lage loonwaarde vanwege kosten-batenoverwegingen niet naar werk begeleiden (Inspectie SZW, 2018).

Schakelen tussen voorzieningen

De wetgever beoogt met het indicatiesysteem duidelijk te krijgen waar iemand het best op zijn plaats is. Een indicatie voor dagbesteding, beschut werk dan wel een baan met ondersteuning geeft echter nog niet altijd antwoord op de vraag waar iemand op dat moment of feitelijk het best tot zijn recht komt. Deels heeft dat te maken met het feit dat UWV kijkt waar iemand in theorie op zijn plaats is, terwijl dat in de praktijk (nog) niet te realiseren is. Deels kan dat ook te maken hebben met het gegeven dat de persoon zich nog moet ontwikkelen en daarom nog niet kan voldoen aan de veronderstelde (theoretische) mogelijkheden. Soms is het een kwestie van uitproberen of moet iemand zich nog ontwikkelen, soms valt iemand tijdelijk terug; mensen uit deze doelgroep kunnen immers kwetsbaar en labiel zijn.

Allemaal redenen om mogelijkheden te creëren om eenvoudig te kunnen switchen tussen de drie participatiemogelijkheden. In de praktijk komt het switchen echter nauwelijks voor. Gemeenten geven aan zich belemmerd te voelen door het systeem: elke regeling heeft eigen indicatievoorwaarden en regels, die het schakelen tussen de voorzieningen bemoeilijken. Overigens is er geen beeld van hoeveel mensen binnen de participatieketen behoefte hebben aan ‘schakelen’.

Het is echter niet alleen het systeem dat belemmert. Gemeenten hebben vaak ook geen oog voor de mogelijkheden die er wel zijn om te kunnen schakelen tussen de voorzieningen. Er zijn namelijk gemeenten die ondanks deze belemmeringen er toch in slagen om via een goede samenwerking tussen dagbesteding en beschut werk makkelijk tussen beide voorzieningen te switchen. En doorgroei van beschut werk naar een reguliere baan met ondersteuning zou ook op proefbasis kunnen, zodat iemand niet bang hoeft te zijn dat de indicatie beschut werk verloren gaat. Perverse financiële prikkels kunnen ook een belemmering vormen om door te groeien in de participatieketen. Het is namelijk financieel aantrekkelijk om de beste mensen binnen de dagbesteding of het sw-bedrijf te houden, dat houdt doorgroei naar beschut werk of een baan in het kader van de banenafpraak tegen.

Duurzaamheid beschutte werkplekken

Het is nog te vroeg om iets te zeggen over duurzaamheid van werk voor beschut werkers, onder meer omdat beschut werk pas sinds 2017 echt van de grond is gekomen. Een zeer klein deel van de beschut werkers heeft een vast contract. Verreweg het grootste deel heeft een tijdelijk contract en het moet derhalve nog blijken of het tijdelijke contract wordt omgezet in een vast contract. Sw-bedrijven geven aan wel de intentie te hebben om de tijdelijke contracten om te zetten in een vast contract.

Wel kan iets worden gezegd over de aandacht voor duurzaamheid van beschut werk. Zo dragen een passende werkplek en aandacht voor ontwikkeling bij aan de duurzaamheid van beschutwerkplekken (Inspectie SZW, 2018). Zoals gezegd krijgen verreweg de meeste beschut werkers een baan bij sw-bedrijven die voor een groot deel van de beschut werkers passend is en die vaker dan bij reguliere werkgevers wordt omgezet in een vast contract. Sommige gemeenten slagen erin om beschut werkers bij reguliere werkgevers te plaatsen, maar dat gebeurt nog sporadisch en vaak op tijdelijke basis.

De meeste gemeenten hebben aandacht voor de ontwikkeling van beschut werkers. Het gaat daarbij vaak om kleine stappen binnen de mogelijkheden van de beschutte plek, zoals een extra taak of het volgen van een cursus. Het draagt zeker bij aan het zelfvertrouwen en de motivatie van beschut werkers en dat was ook merkbaar in de gesprekken van de onderzoekers met hen: ze konden er trots over

vertellen en waren blij met hun werk.¹² Niet alle beschut werkers hebben overigens behoefte aan ontwikkeling, veel zijn al blij met het werk dat zij kunnen doen en hebben geen behoefte aan andere stappen op hun werk of kunnen of willen daar niet mee bezig zijn. De aandacht voor ontwikkeling bij gemeenten is minder gericht op doorstroom naar werk bij een reguliere werkgever, omdat dit voor de meesten nog niet aan de orde is en voor sommigen zelfs nooit zal worden. Bij schoolverlaters ligt dat anders: zij zijn nog volop in ontwikkeling als ze van school af komen en voor hen is beschut werk vaak een goede opstap naar een baan in het kader van de banenafpraak.

6.4 FINANCIERING BESCHUT WERK

De Inspectie heeft in *Evaluatie beschut werk* een beeld proberen te krijgen van de kosten om een inschatting te kunnen maken of het budget dat gemeenten krijgen toereikend is. Veel gemeenten stellen dat de kosten voor een beschutwerkplek hoger zijn dan het budget dat zij ervoor krijgen. Andere gemeenten geven weer aan dat het budget voor een beschutwerkplek voor nu voldoende is, maar dat als de tijdelijke bonus vervalt, zij verlies zullen maken. Er zijn veel verschillen in de wijze waarop gemeenten kosten, zoals begeleidingskosten en overheadkosten, berekenen en presenteren. Gemeenten zelf hebben ook niet altijd goed inzicht in de kosten van beschut werk, mede omdat zij beschut werk vaak uitbesteden, bijvoorbeeld aan een regionaal werkbedrijf. De gemeenten hebben de Inspectie al met al geen eenduidig beeld kunnen geven van de kosten die met een beschutwerkplek gemoeid zijn. De Inspectie heeft daardoor geen algemene uitspraak kunnen doen over de vraag of het budget toereikend is. Naar aanleiding van de evaluatie heeft de staatssecretaris een verdiepend onderzoek aangekondigd naar de uitgaven van gemeenten voor beschut werk.¹³

De kosten voor beschut werk zijn één kant van de medaille. Om een compleet beeld te krijgen van de financiële consequenties van beschut werk voor de gemeenten moeten de kosten afgezet worden tegen de besparingen die de gemeenten kunnen realiseren op de uitkeringslasten als zij een beschutwerkplek creëren. Het financiële resultaat van een beschutwerkplek op het gemeentelijk uitkeringsbudget is het saldo van de bespaarde uitkeringen en de betaalde loonkostensubsidies. De loonkostensubsidies voor beschut werkers zijn vaak hoog, waardoor de nettobesparingen navenant laag zijn.¹⁴ Gemeenten vinden de financieringssysteem ingewikkeld, waardoor ze moeite hebben om de financiële consequenties van beschut werk goed in kaart te brengen.

12. In het kader van de evaluatie van beschut werk zijn 36 beschut werkers gesproken.

13. Zie Kamerbrief met beleidsreactie Evaluatie beschut werk, 20 november 2019, 2019-0000168049.

14. En als de uitkering van de beschut werker laag was of het betreft een burger zonder uitkering, dan verliest de gemeente er zelfs op.

De meeste gemeenten houden nu over aan het budget voor beschut werk, maar dat komt voornamelijk omdat zij minder beschutwerkplekken realiseren dan waarvoor zij geld van het Rijk krijgen. Ze uiten zorgen over de financiële toekomst als het aantal beschut werkers groeit en het budget voor beschut werk, zoals door het ministerie aangekondigd, omlaag gaat doordat de tijdelijke bonus omlaag gaat.¹⁵

6.5 BESCHOUWING: BESCHUT WERK IN DE LIFT, MAAR ER IS NOG WERK AAN DE WINKEL

In de voorgaande paragrafen hebben we kunnen zien dat het aantal beschutwerkplekken sinds 2017 enorm is toegenomen en dat de meeste gemeenten veel actiever met beschut werk bezig zijn. Sindsdien ervaren de meeste gemeenten dat beschut werk in een behoefte voorziet voor de kwetsbare doelgroep. Zij zien beschut werk als het juiste instrument voor de mensen met arbeidsvermogen die (nog) niet in staat zijn in een reguliere baan te werken. Ze hebben wel kanttekeningen bij de regeling. Zij vinden de regeling complex – het is soms moeilijk om het instrument af te bakenen ten opzichte van andere instrumenten voor mensen met een arbeidsbeperking – en zij menen dat het rijksbudget voor een beschutwerkplek niet toereikend is.

Op basis van de evaluatie ziet de Inspectie genoeg ruimte voor verbetering. Deels kunnen gemeenten die verbeteringen zelf realiseren, deels is een bijdrage nodig van de wetgever. In deze paragraaf besteden we aandacht aan beide invalshoeken.

Staan de financiële prikkels de goede kant op?

Decentralisatie geeft gemeenten veel beleidsvrijheid en ruimte om voor de burger (integraal) maatwerk te leveren. De aanname daarbij is dat gemeenten als vanzelf al hun burgers de dienstverlening geven die ze nodig hebben. Aan een ruime mate van beleidsvrijheid kleeft het risico dat kwetsbare groepen onvoldoende ondersteuning van gemeenten krijgen. Bekend is immers dat gemeenten zich veelal richten op het zogenoemde ‘laaghangend fruit’, de mensen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt. Deze groep vraagt aan de ene kant minder investeringen van gemeenten om ze te plaatsen en levert aan de andere kant hogere besparingen op de uitkeringen op. Dit risico is voor de wetgever reden geweest de teugels aan te halen door het creëren van beschut werk tot op zekere hoogte verplicht te stellen. Dat heeft een positieve uitwerking gehad op de realisatie van beschut werk. Gemeenten kunnen met de huidige wettelijke regeling echter nog steeds een afwachtende houding aannemen. Zij moeten weliswaar burgers met een positief

15. Die zorgen komen ook voort uit het besef dat de huidige sw-infrastructuur niet toereikend zal zijn om de toekomstige groei van beschut werkers met hun extra begeleidingsbehoefte op te vangen. Investerings in de sw-infrastructuur zullen nodig zijn en dat kost geld.

advies een beschutwerkplek aanbieden, maar zij worden niet verplicht zelf actief op zoek te gaan naar beschutwerkkandidaten. De juiste financiële prikkels kunnen gemeenten aansporen dat wel te doen. Daar gaan we hierna op in.

Financiële prikkels kunnen gemeenten tot het gewenste gedrag bewegen om beschut werk te realiseren. De huidige rijksfinancieringssystematiek doet dit om verschillende redenen niet.

Ten eerste: de wijze waarop de loonkostensubsidie gefinancierd wordt, werkt averechts. De loonkostensubsidie gaat namelijk ten koste van de besparingen die gemeenten realiseren op de uitkeringslasten. Het financiële resultaat van een beschutwerkplek kan zelfs negatief uitpakken als de loonkostensubsidie hoger is dan de uitkering. De beoogde prikkel via het uitkeringsbudget werkt dan niet. Ook de staatssecretaris onderkent dat en heeft in haar beleidsreactie op de evaluatie van de Participatiewet aangekondigd te kijken naar mogelijkheden voor een betere systematiek van de financiering van loonkostensubsidie.¹⁶

Ten tweede: voor de begeleidingskosten krijgen gemeenten weliswaar een budget, maar onduidelijk is in hoeverre dit dekkend is. Bij gemeenten overheerst het beeld dat het begeleidingsbudget voor één beschutwerkplek niet toereikend is. Dat stimuleert niet dat gemeenten actief aan de slag gaan met beschut werk. De staatssecretaris heeft een onderzoek aangekondigd naar de kosten van beschut werk.

Ten derde: het budget is niet geoormerkt. Dat betekent dat gemeenten het budget dat zij niet besteden aan beschut werk mogen besteden aan andere zaken. Gemeenten houden dus geld over als zij geen beschut werk creëren. Zeker voor gemeenten die het financieel moeilijk hebben, kan het aantrekkelijk zijn het geld aan andere zaken te besteden. Financiering op basis van gerealiseerde beschutwerkplekken zou gemeenten meer kunnen prikkelen om zich in te spannen voor beschut werk. Immers: voor elke beschutwerkplek krijgt de gemeente dan budget, en voor niet-gerealiseerde plekken krijgt de gemeente geen geld en kan zij dat ook niet besteden aan andere zaken. De staatssecretaris overweegt om deze reden de loonkostensubsidie te financieren op basis van het aantal gerealiseerde beschutwerkplekken, maar overweegt dat niet voor de begeleidingskosten.

Als het gaat om de vraag of de financiële prikkels de goede kant uit staan, kunnen gemeenten ook bij zichzelf te rade gaan. Gemeenten vinden het lastig om over de grenzen van de afgebakende beleidsterreinen te kijken en daarbij de lange termijn in het vizier te houden. Het 'verdienmodel' dat gemeenten doorgaans hanteren, is vrijwel altijd gericht op de kosten en baten van de inkomens- en re-integratiepoot

16. Kamerbrief met beleidsreactie Evaluatie beschut werk, 20 november 2019, 2019-0000168049.

van de gemeenten en op de financiële consequenties van datzelfde begrotingsjaar. Zelden is er het bewustzijn dat huidige investeringen in de doelgroep kunnen leiden tot maatschappelijke opbrengsten, financiële besparingen op de uitkeringslasten op lange termijn en besparingen op andere leefgebieden, zoals zorg en welzijn.

Simpeler switchen

Gemeenten ervaren zoals gezegd om diverse redenen dat het switchen tussen enerzijds beschut werk en dagbesteding en anderzijds beschut werk en een baan met ondersteuning bij een reguliere werkgever niet eenvoudig is. Ook kunnen perverse financiële prikkels een belemmering vormen om te schakelen tussen de regelingen. De staatssecretaris onderkent dit en gaat in het kader van simpel switchen knelpunten in wet- en regelgeving onderzoeken om doorstroom en terugval in de keten makkelijker te maken.^{17,18}

Gemeenten zelf kunnen ook een bijdrage leveren om het simpel switchen mogelijk te maken. Gemeenten voelen zich vaak belemmerd door regelgeving, maar dat is niet altijd terecht. Er is vaak meer mogelijk dan gemeenten denken.

Leren van elkaar

De Inspectie komt grote verschillen tegen bij gemeenten in de wijze waarop zij beschut werk vormgeven. Zoals eerder beschreven benutten verreweg de meeste gemeenten de infrastructuur van de sw-bedrijven om beschut werkers een plek te bieden. Andere gemeenten slagen er weer goed in om beschut werkers te plaatsen bij reguliere werkgevers, zoals bij dagbestedingsinstellingen en sociale ondernemers. Sommige gemeenten realiseren een goede samenwerking tussen de gemeentelijke Werk & Inkomen-afdeling en de afdeling die gaat over dagbesteding, terwijl in andere (veelal grote) gemeenten deze afdelingen op grote afstand van elkaar staan. Gelet op het gegeven dat de doelgroep met de tijd in omvang zal groeien en dat gemeenten op dit moment al moeite hebben om passende werkplekken te vinden voor alle beschut werkers, zouden gemeenten er goed aan doen de koppen bij elkaar te steken om van elkaar te leren. De staatssecretaris onderkent dit ook en wil gemeenten faciliteren om goede voorbeelden breder te delen.

Toekomstperspectief beschut werk

Gemeenten zijn onzeker over het toekomstperspectief van beschut werk. Dat heeft deels te maken met financiën. Ze hebben geen goed overzicht van de financiële

17. Dit in het kader van het zogenoemde 'Breed offensief'. Zie Kamerbrief van 23 mei 2019, 2019-0000076196.

18. Kamerbrief 'Simpel Switchen in de Participatieketen', 27 december 2018.

consequenties van beschut werk en de bonus voor beschut werk komt te vervallen. Die onzekerheid heeft tot gevolg dat gemeenten terughoudend zijn in het doen van investeringen in beschut werk. Dat, terwijl investeringen juist hard nodig zijn. Die investeringen zijn vooral nodig om de infrastructuur van de sw-bedrijven toekomstbestendig te maken. Het aantal beschut werkers blijft de komende jaren groeien, terwijl beschut werkers ten opzichte van de 'oude' Wsw-medewerkers vaak eenvoudiger werk kunnen verrichten en een lagere loonwaarde hebben. De werkzaamheden die sw-bedrijven aanbieden, moeten hierop worden aangepast: zij moeten eenvoudiger werk vinden dat hun mogelijk minder omzet oplevert. Daarnaast zijn investeringen nodig om passende begeleiding te zoeken voor de groeiende groep beschut werkers. Niet alleen neemt het aantal beschikbare begeleiders uit de 'oude' groep Wsw-medewerkers af door de afbouw van de sociale werkvoorziening, ook hebben beschut werkers gemiddeld intensievere begeleiding nodig, die niet altijd door de beschikbare sw-medewerkers kan worden gegeven.

Gemeenten zullen daarnaast een actievere werkgeversbenadering moeten inrichten om werkgevers te vinden die beschut werkers de beschutte omstandigheden kunnen bieden om te werken. De sw-infrastructuur biedt immers niet voor alle beschut werkers een passende oplossing.

6.6 Tot slot

Na een trage start zijn gemeenten veel actiever aan de slag gegaan met beschut werk. De wetswijziging van 2017 heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. Ondanks de inspanningen die dit teweeg heeft gebracht, zal er nog het nodige moeten gebeuren om de doelen van beschut werk te realiseren. Zoals uit dit hoofdstuk blijkt, kunnen gemeenten daaraan bijdragen, maar heeft de wetgever daar ook een belangrijke rol in.

LITERATUUR

Inspectie SZW (2018). *Aan het werk, voor hoe lang?* Den Haag: Inspectie SZW.
Inspectie SZW (2019). *Evaluatie beschut werk*. Den Haag: Inspectie SZW.

DEEL 3

Samir Achbab & Hans Bosselaar

7.1 INLEIDING

De Wsw bood lange tijd voor mensen met een beperking de mogelijkheid om buiten het reguliere arbeidsproces een baan te verwerven. Deze mogelijkheid was bedoeld voor mensen die aangewezen waren op bijzondere, aangepaste werkomstandigheden of op werk met veel begeleiding. In de afgelopen decennia liep de deelname aan de Wsw snel op. Dit had enerzijds te maken met de 'vage' scheidslijn tussen de mensen die wel en niet op een beschutte werkplek waren aangewezen, en anderzijds met het feit dat de sw-bedrijven veel mensen nodig hadden om als bedrijf concurrerend in 'de markt' te kunnen opereren. Eind 2013 hadden meer dan 100.000 mensen een werkplek in Wsw-verband en stonden er ruim 11.000 mensen op de wachtlijst (Panteia, 2014).

Deze ontwikkeling riep in 'Den Haag' de vraag op of een deel van de werknemers 'te makkelijk' op een beschutte, gesubsidieerde werkplek terecht komt. Voor hen zou, om uiteenlopende redenen, een plek op de reguliere arbeidsmarkt meer geëigend zijn. Vandaar dat met de invoering van de Participatiewet in 2015 een punt werd gezet achter de nieuwe instroom van medewerkers in de Wsw. Uitgangspunt van de wet werd (en is) dat werknemers met een beperking zo veel mogelijk op de reguliere arbeidsmarkt terechtkomen, al dan niet met inzet van voorzieningen. Ten behoeve van de doelstelling werd met sociale partners afgesproken om in de jaren na de invoering van de wet 125.000 banen voor deze doelgroep te creëren. Voor hen die uitsluitend in een beschutte werkomgeving kunnen werken, is in de wet bepaald dat 'nieuw beschut werk' een oplossing is.

Wij deden onderzoek naar de ontwikkelingen rond beschut werk na de invoering van de Participatiewet (Achbab & Bosselaar, 2020). Door de invoering van de Participatiewet moest er op gemeentelijk of regionaal niveau een heroriëntatie plaatsvinden ten aanzien van het bieden van werk met veel begeleiding of beschutting bij reguliere werkgevers en in 'nieuw beschut werk'. De uitkomst van de heroriëntatie heeft consequenties voor de taken en de manier van werken van organisaties

die werken voor of met mensen met een beperking. Dit heeft met het volgende te maken:

1. Gemeenten krijgen de regierol die tot 2015 lag bij UWV. UWV moet zijn rol loslaten (en mogelijk de expertise actief overdragen) en de gemeenten moeten hun rol en expertise opbouwen.
2. De sw-bedrijven krijgen een andere positie. De Participatiewet bevat een financiële prikkel om het traditionele Wsw-werknemersbestand af te bouwen.¹ Daarnaast vindt de opbouw van nieuw beschut werk niet per se plaats in het sw-bedrijf. Nieuwe beschut werk-werknemers die wel een plek in het sw-bedrijf krijgen, zullen naar verwachting minder productief zijn dan de werknemers die vóór 2015 de Wsw instroomden. Door al deze ontwikkelingen zijn de sw-bedrijven genoodzaakt om zich te heroriënteren op hun 'corebusiness' en dienstverlening.
3. De inhoudelijke focus van het werk van gemeenten, sw-bedrijven en hun partners dient door de activerende doelstelling van de wet meer te liggen op de ontwikkeling van werknemers met een beperking en op de verbreding van hun mogelijkheden in betaalde arbeid te functioneren.
4. Door dit alles zullen gemeenten en sw-bedrijven de nieuwe taken en manieren van werken rond de doelgroep onderling en met andere organisaties meer dan voorheen moeten afstemmen in samenwerkingsverbanden en netwerken met bijvoorbeeld werkgevers, commerciële bemiddelaars, sociale firma's en maatschappelijke organisaties.

Betrokken partijen zien zich dus voor een tweeledige uitdaging geplaatst. In de eerste plaats moeten zij zichzelf heruitvinden als het gaat om hun rol bij het activeren en ondersteunen van mensen met een beperking. In de tweede plaats moeten zij zich leren verhouden tot uiteenlopende organisaties die ook een taak (willen) hebben in dit brede palet van dienstverlening. Onderzoek laat echter zien dat afstemming en samenwerking tussen dit type organisaties niet eenvoudig is en vaker mislukt dan succesvol is (Bannink & Bosselaar, 2018). Het op gang brengen van samenwerking is zo moeilijk omdat professionele culturen en belangen van de betrokken organisaties vaak erg uiteenlopen. De haalbaarheid van de invulling van nieuw beschut werk in gemeenten hangt er derhalve mede van af in hoeverre betrokken organisaties erin slagen tot uitruil en afstemming te komen.

Dit hoofdstuk is een weergave van een onderzoek dat wij in 2019 deden naar de uitruil en afstemming rond beschut werk in zeven regio's. In het onderzoek gingen

1. Om de transitie van de Wsw naar de Participatiewet te maken werd per 1 januari 2015 de Wsw afgesloten voor nieuwe instroom (*Kamerstukken II 2013/14*, 33161, nr. 107, p. 38). De Wsw blijft nog wel bestaan voor mensen die al in de Wsw werkzaam waren. Door natuurlijk verloop zal het huidige aantal Wsw-dienstbetrekkingen geleidelijk afnemen en de afbouw van de Wsw-plaatsen zal geleidelijk plaatsvinden over een periode van ongeveer veertig jaar (*Kamerstukken II 2013/14*, 33161, nr. 107, p. 56).

we op zoek naar de openheid en de weerstanden bij de betrokken organisaties om, al dan niet gezamenlijk, af te wijken van hun bestaande routines, taakopvattingen en belangen, teneinde de Wsw af te bouwen en nieuw beschut werk van de grond te tillen. Een dergelijk proces is niet eenvoudig, omdat we weten hoe opvattingen en routines in de loop der tijd inslijten of, in de wetenschappelijke terminologie, institutionaliseren. Veel wetenschappers zijn niet optimistisch – of beter: realistisch – over de mogelijkheid om daadwerkelijk tot grote veranderingen te komen. Daar is op zijn minst een crisis voor nodig of het organiseren van nieuwe praktijken naast de bestaande oude instituties. Het eerste is niet te beïnvloeden en het tweede vraagt om veel inspanning, creativiteit en tijd, hetgeen niet zomaar wordt ingezet.

In ons onderzoek gingen we uit van een derde perspectief op institutionele veranderingen. We volgden hierbij bestuurswetenschapper Martijn van der Steen (2009). Van der Steen betoogt dat verhalen cruciaal zijn om veranderingen te begrijpen en om institutionele veranderingen te realiseren. Pas als verhalen veranderen, is er wat aan de hand en ontstaan er mogelijkheden om tot daadwerkelijke *institutionele* veranderingen te komen. Een crisis is in deze optiek geen voldoende voorwaarde voor het daadwerkelijk realiseren van veranderingen. De urgentie van veranderen, zoals ook de Participatiewet voor ogen staat, ontstaat niet vanzelf, maar wordt eerst in verhalen geconstrueerd. In het debat ontstaat er een strijd tussen verhalen en het meest dominante verhaal zal uiteindelijk de ontwikkeling van het institutionele pad bepalen (Van der Steen, 2009). En dat kan heel goed het vasthouden aan het ‘oude’ verhaal zijn. Vanuit dit perspectief zijn wij in zeven regio’s op zoek gegaan naar de verhalen rond de ontwikkeling van nieuw beschut werk. Deze bleken sterk beïnvloed door de verhalen rond de afbouw van de Wsw. Doel van ons onderzoek was om te ontdekken of en welke *gedeelde* verhalen er de afgelopen jaren in gemeenten en regio’s rond de ontwikkeling van nieuw beschut werk ontstonden. Dit vanuit de gedachte dat dit type onderzoek kan bijdragen aan het begrijpen van de (tegenvallende) cijfermatige effecten van de Participatiewet, zoals onder meer verwoord door het SCP (Van Echtelt e.a., 2019). Voordat we de resultaten van ons onderzoek presenteren, besteden we eerst aandacht aan de institutionele ontwikkeling rond sociale werkvoorziening en beschut werk in de decenia voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet.

7.2 HET ONTSTAAN VAN INSTITUTIES

De institutionele theorie biedt aanknopingspunten om de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening en beschut werk voor mensen met een beperking te analyseren. Veel auteurs hebben de institutionele theorie gebruikt bij de analyse van verzorgingsstaatinstituties (Esping-Andersen, 1990; Pierson, 1994; Van Gestel, De Beer & Van der Meer, 2009; Van der Veer, 2013). Verzorgingsstaten worden gezien als een institutioneel evenwicht, waarin beleidsveranderingen moeilijk tot stand

komen. Dat geldt ook voor de sociale werkvoorziening. Al sinds de jaren tachtig zijn de sociale werkvoorziening en de Wsw-organisaties het object van talloze opeenvolgende beleidsmaatregelen, die betrekkelijk weinig effect sorteren. Voor dat we hierop ingaan, is het nodig om kort stil te staan bij het klassieke organisatie-sociologische onderscheid tussen organisaties en instituties. Dat doen we, omdat we zien dat de organisaties voor sociale werkvoorziening sinds de Tweede Wereldoorlog zijn uitgegroeid tot een welhaast onmisbaar onderdeel van ons stelsel van sociale zekerheid. En toch heeft de Participatiewet tot doel hieraan een einde te maken. Is een dergelijke doelstelling realistisch? De wetenschappelijke literatuur biedt goede handvatten om hier een inschatting van te maken.

Organisatie versus institutie

Organisaties beheersen ons leven. We worden vanaf onze geboorte geconfronteerd met organisaties. Het ziekenhuis, de kraamzorg, de gemeente, het consultatiebureau, de kinderopvang, de basisschool: allerlei organisaties waar de mens al vanaf zijn jongste jaren mee in aanraking komt. Met het verstrijken van de jaren neemt dit alleen maar toe; onze maatschappij is zo goed als ingekapseld in organisatorische verbanden (Lammers, Mijs & Van Noort, 2000).

Het organiseren zit in het bloed van de mens. Sinds de mens als jager en verzameelaar in kleine groepen probeerde te overleven, probeert hij via organiseren zijn doelen te verwezenlijken. Door middel van organiseren wordt de complexiteit in de sociale werkelijkheid gereduceerd. Arbeidsverdeling speelt daarbij een belangrijke rol. De sterkste en snelste mannen krijgen een voorname rol bij de jacht, terwijl andere mannen op de uitkijk staan of de wapens vervaardigen. Arbeidsverdeling verhoogt de effectiviteit en efficiëntie, maar leidt ook tot differentiatie en een sociale rangordening van posities, rollen en machtsverschillen. Sommige taken, zoals het doden van het groot wild, krijgen meer prestige. Organiseren leidt dus via arbeidsverdeling tot stratificatie en een sociale structuur (Zijderveld, 1987).

Er wordt al heel lang nagedacht en geschreven over organiseren en organisaties. Het denken hierover heeft echter in het begin van de twintigste eeuw een enorme vlucht genomen. De industrialisatie was op haar hoogtepunt en er was een sterke behoefte om het werk in de fabrieken efficiënter in te richten. Frederick Taylor en Henri Fayol speelden hierin een belangrijke rol. Zij ontwikkelden organisatiekundige theorieën waarin het managen van organisaties als een technische beheersing werd opgevat (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2001).

Onder meer in de sociologie ontstonden er stromingen die organisaties als meer dan een rationeel instrument zagen. Deze beweging werd in gang gezet met de vertalingen in de jaren veertig van het grote werk van Max Weber *Wirtschaft und Gesellschaft* door de socioloog Talcott Parsons. De vertalingen van het omvangrijke oeuvre van Max Weber stimuleerden de opkomst van de institutionele theorie (Scott, 2014). De institutionele theorie is de stroming binnen de organisatie-

sociologie waarin aandacht wordt geschonken aan gedeelde en betekenisvolle patronen van denken en doen.

De socioloog Philip Selznick schreef een van de eerste en meest invloedrijke publicaties over de institutionele theorie (Selznick, 1949; 1957). In zijn empirische analyse in 1949 van de Tennessee Valley Authority (TVA) probeert hij te achterhalen waarom sommige doelen die ten grondslag liggen aan de oprichting van een organisatie, in de loop der tijd en ogenschijnlijk onopgemerkt worden aangepast of zelfs verdwijnen (Boin, 1996). Het gedrag van een organisatie kan volgens Selznick niet worden begrepen door alleen te focussen op de formele doelstellingen en het management van mensen en routines. Volgens Selznick heeft een organisatie een specifieke identiteit, die het gedrag van de organisatie in belangrijke mate bepaalt. Identiteit of karakter wordt gevormd in een groeiproces waarin ideeën ingebed raken in de organisatie en zich vertalen in bepaalde verplichtingen: het institutionaliseringsproces. Selznick maakt een onderscheid tussen organisatie en institutie. Een organisatie is volgens hem niet meer dan een stuk gereedschap, een rationeel instrument om een doel te bereiken. Maar een organisatie kan uitgroeien tot een institutie en door de geschiedenis heen groeien tot een binnen en buiten de organisatie gewaardeerd verband. Selznick definieert een institutie dan ook als een 'organization infused with values beyond the technical requirements of the task at hand' (Selznick, 1957, p. 17).

7.3

INSTITUTIONELE PADEN EN VERANDERING

De kracht van instituties zit in hun historische continuïteit. Kenmerkend is hun duurzame karakter dat in een lang en geleidelijk proces is ontstaan (Duyvendak e.a., 2013). Instituties ontwikkelen een eigen karakter door de betekenisgeving van de mensen die er onderdeel van uitmaken. Die betekenisgeving biedt zekerheid en houvast. Die zekerheid en dat houvast hebben tot gevolg dat routines ingesleten raken. Met de tijd ontstaan er ingesleten institutionele paden die cognitief (betekenisgeving), normatief (waarden) en regulatief (concrete handelingsvoorschriften) richting geven aan het handelen van actoren binnen en zelfs buiten de instituties (Scott, 2014).

De metafoer van het ingesleten pad staat centraal in de padafhankelijkheidstheorie (Pierson, 2004). Een ontwikkeling uit het verleden kan een dynamiek in gang zetten, waarvan vervolgens moeilijk is af te wijken. 'Een initiële beleidskeuze vormt een pad waarvan toekomstige handelingen afhankelijk van zijn' (Van der Veer, 2013, p. 37). Hoe langer een voorziening bestaat, hoe meer mensen er voordeel van hebben, hoe groter het draagvlak ervoor is, en hoe onaantrekkelijker het wordt om af te wijken van het bestaande institutionele pad (Van der Veer, 2013). Institutionele verandering is onaantrekkelijk, want het levert kosten op, kan de macht en invloed van belanghebbenden verkleinen en bedreigt de zekerheid en betekenis

van het bestaande institutionele pad. Padafhankelijkheid staat institutionele verandering in de weg en is daarmee een conservatieve kracht (Duyvendak e.a., 2013).

Binnen de institutionele theorie zijn er grofweg twee denkstromingen te onderscheiden over de mogelijkheid tot verandering (Van der Steen, 2009). Volgens de eerste stroming is verandering mogelijk als deze de vorm krijgt van een radicale verandering. Zo'n radicale verandering ontstaat op een kritiek kruispunt als gevolg van een exogene factor, zoals bijvoorbeeld een financiële crisis (Van der Veer, 2013). De exogene factor biedt dan een 'window of opportunity' om het institutionele pad te doorbreken (Kingdon, 1995). De denkstroming over de radicale verandering wordt zeker niet door iedereen gedeeld. Veel paddoorbrekende veranderingen zijn, zo is de kritiek, niet te herleiden tot één cruciaal kruispunt. Er zijn vaak meerdere factoren aan te wijzen als oorzaak van een verandering, 'zonder dat één daarvan als doorslaggevend kan worden aangewezen' (Van der Veer, 2013, p. 40).

In de tweede stroming is institutionele verandering een gradueel en incrementeel proces. In deze benadering zijn instituties permanent in beweging (Duyvendak e.a., 2013). Belanghebbenden binnen de instituties zijn goed in staat in te zien dat anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen nodig is en spelen daarop in via graduele aanpassingen (Hemerijck & Visser, 1999). Institutionele verandering is dan gekoppeld aan institutioneel leren, waarbij verandering van binnenuit ontstaat (Van der Steen, 2009; Van der Veer, 2013). Verandering krijgt in dit graduele proces vorm door het toevoegen van nieuwe elementen of lagen aan de bestaande institutie (Streeck & Thelen, 2005). Instituties kunnen dan ogenschijnlijk continuïteit vertonen, omdat de kern van het institutionele pad behouden blijft, maar 'onder de oppervlakte' verandert er wel degelijk wat (Duyvendak e.a., 2013, p. 20).

7.4 NARRATIEF ONDERZOEK

Van der Steen (2009) beschouwt beide verklaringsmodellen voor institutionele verandering als onbevredigend. Het blijft onduidelijk waarom en wanneer 'agents' besluiten om tot institutionele verandering over te gaan. Volgens Van der Steen gaat het bij institutionele verandering niet zozeer om een feitelijke aanleiding, maar om een gedeeld beeld van actoren dat er iets aan de hand is. Hierdoor ontstaan processen waarin een urgentiegevoel wordt gecreëerd om tot verandering te komen. Institutionele paden zijn volgens Van der Steen omspannen door betekenisgevende verhalen. Die verhalen bieden duiding aan een institutioneel pad en legitimeren het gekozen pad. Verhalen raken geïnstitutionaliseerd als er patronen ontstaan die worden gereproduceerd, dus als de verhalen herhaald blijven worden. Volgens Van der Steen is institutionele verandering pas mogelijk als eerst het verhaal verandert.

Vanuit deze gedachte is ons onderzoek opgezet met een narratieve insteek, ervan uitgaand dat de daadwerkelijke ontwikkelingen en veranderingen in de sociale werkvoorziening en beschut werk het beste begrepen kunnen worden door te luisteren naar de verhalen van de betrokkenen bij de afbouw van de Wsw en de opbouw van nieuw beschut werk.

In ons onderzoek zijn we op zoek gegaan naar de verhalen door middel van het houden van diepte-interviews. In totaal hielden we 28 interviews in zeven verschillende gemeenten/regio's met bestuurders, managers en professionals uit de sector 'oud' en nieuw beschut werk. De interviews duurden 1,5 tot 4 uur. Alle interviews zijn getranscribeerd en op interpretatieve wijze door twee onderzoekers gezamenlijk grondig geanalyseerd.

Het optekenen en analyseren van de verhalen vormden het hart van het onderzoek. Uitgangspunt hierbij was dat de verhalen van de verschillende betrokkenen zicht geven op en bijdragen aan de ontwikkeling van gezamenlijke verhalen ('collective sensemaking') (Vaara, 2002; Rhodes & Brown, 2005). Een retrospectieve analyse van de verhalen geeft inzicht in de ontwikkeling van gemeenschappelijke verhalen en helpt een ontwikkeling, in casu rond nieuw beschut werk in gemeenten en regio's, te begrijpen. De actuele ontwikkelingen rond beschut werk kunnen, zo blijkt uit de verhalen van onze respondenten, niet los worden gezien van de (institutionele) geschiedenis van de sociale werkvoorziening. Deze schetsen we in de volgende paragraaf.

7.5 HET INSTITUTIONELE PAD VAN DE SOCIALE WERKVOORZIENING

In 1950 werd de 'Gemeentelijke Sociale Werkvoorzieningsregeling voor Handarbeiders' (G.S.W.) ingesteld. Via deze regeling konden arbeidsgehandicapten, die voorheen op de armenzorg waren aangewezen, worden tewerkgesteld op beschutte werkplaatsen. Een aantal jaren later werd ook de 'Sociale Werkvoorzieningsregeling voor Hoofdarbeiders' (S.W.H.) ingevoerd.

In de jaren vijftig en zestig groeide het aantal werknemers in de Wsw sterk. Het besef ontstond dat de ministeriële regeling vervangen moest worden door een wettelijke regeling. Dit leidde tot de invoering van de Wsw in 1969. Met de Wsw brak er een nieuwe periode aan van bedrijfsmatiger werken, professionalisering en regionale samenwerking. Schaalvergroting werd als essentieel gezien voor de uitvoering van de Wsw. In de jaren zeventig vonden dan ook veel fusies plaats tussen sociale werkplaatsen, die zich ontwikkelden tot grote industriële bedrijven, veelal op industrieterreinen aan de randen van steden.

De Wsw werkte als katalysator voor een explosieve groei van de sector. Het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening steeg van ruim 43.000 in 1969 tot ruim 78.000 in 1982 (Terpstra, 1985). De enorme toename van het werknemersbestand leidde tot kritiek, met name vanwege de hoge kosten. In de jaren tachtig werd de Wsw daarom meerdere malen gewijzigd. De meest ingrijpende wijziging vond

eind jaren tachtig plaats. In 1989 werd gemeentelijke budgetfinanciering ingevoerd in plaats van de open-eindfinanciering door de rijksoverheid.² De invoering van de budgetfinanciering leidde tot financiële druk op de sw-bedrijven. Het kwam erop neer dat gemeenten eventuele tekorten uit eigen middelen moesten betalen. Dit had in de jaren negentig opnieuw een golf van fusies en reorganisaties tot gevolg (VNG, 2006). De sw-bedrijven werden door de fusiegolf nog grotere productiebedrijven.

Tussen 1991 en 1993 werd er gewerkt aan een wetsvoorstel voor de herziening van de Wsw. Waar de eerdere institutionele veranderingen in de jaren tachtig voornamelijk gericht waren op het regulatieve niveau van regelgeving en financiering, ontstond er langzaam een verandering in het institutionele pad op normatief niveau. Men sprak over 'gewijzigde opvattingen over de betekenis van de sociale werkvoorziening als werkgelegenheidsinstrument voor personen met een handicap'.³

In 1993 werd de Commissie Toetsing Toekomstbestendigheid Wsw ingesteld (commissie-Houben). In het eindrapport van de commissie werd gewezen op de vervanging van de afbakening van de doelgroep als gevolg van de aanwezigheid van veel langdurige werklozen in de Wsw en het belang van een duidelijke samenhang tussen de Wsw en de overige arbeidsmarktinstrumenten. Het rapport van de commissie-Houben leidde tot de invoering van de nieuwe Wet sociale werkvoorziening (nWsw) op 1 januari 1998. Dat moment wordt als een belangrijk keerpunt gezien in het institutionele pad van de Wsw. Met de inwerkingtreding van de Wsw werden de eerste tekenen van het huidige *activerende arbeidsmarktbeleid* zichtbaar. Arbeidsgehandicapten moesten van arbeidsplaatsen worden voorzien die aansluiten bij hun mogelijkheden en capaciteiten en in een zo regulier mogelijke omgeving. Het doel van de Wsw was om gemeenten een impuls te geven en meer ruimte te bieden om arbeidsmarktbeleid te voeren dat meer was toegesneden op de individuele behoeften van de doelgroep (VNG, 2006).

Uit diverse evaluaties in 2001 (RWI, 2003) bleek dat de doelstellingen van de Wsw uit 1998 onvoldoende uit de verf kwamen. Het overgrote deel van de Wsw'ers was nog steeds intern werkzaam binnen de beschutte omgeving van de sw-bedrijven en daarnaast kampte de sector met groeiende wachtlijsten (Koot & Desczka, 2009). Onder toenmalig staatssecretaris Rutte werd in 2003 besloten tot een moderniseringsoperatie, die in de daaropvolgende jaren tot 2008 verder werd uitgewerkt. De modernisering van de Wsw bood echter opnieuw niet de oplossing voor het groeiend beroep dat op de Wsw werd gedaan (Koot & Desczka, 2009). Als gevolg hiervan werd in 2008 de commissie fundamentele herbezinning Wsw in het leven geroepen (commissie-De Vries).

2. Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening); *Kamerstukken II 1995/96, 24787, nr. 3* (MvT).

3. Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening); *Kamerstukken II 1995/96, 24787, nr. 3* (MvT).

De commissie-De Vries koos voor een fundamenteel nieuwe aanpak van de sociale werkvoorziening en adviseerde een stelselwijziging, omdat ze ervan overtuigd was 'dat de tijd rijp is voor een verbreding en modernisering van de Wsw tot een voorziening voor een veel bredere doelgroep' (Commissie-De Vries, 2008, p. 3). Na alle eerdere pogingen om de sociale werkvoorziening te hervormen, groeide vanaf 2008 het draagvlak voor een daadwerkelijke fundamentele verandering. Het advies van de commissie-De Vries leidde tot de ontwikkeling van een wetsvoorstel, dat uiteindelijk uitmondde in de invoering van de Participatiewet in 2015, waarin het gefaseerde einde van de Wsw zijn beslag kreeg, alsmede de opdracht aan gemeenten tot het gefaseerd opbouwen van een relatief beperkt aantal nieuwe beschutwerkplekken.

Het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt is uiteindelijk het belangrijkste doel van de Participatiewet. De wet gaat hierbij uit van een gezamenlijke aanpak samen met werkgevers. Reguliere werkgevers worden opgeroepen om hun deuren wijder open te zetten voor mensen met een beperking: 'Een actieve rol van werkgevers is noodzakelijk om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in een reguliere baan te laten werken.'⁴

7.6

ONDERZOEKSBEVINDINGEN: VERHALEN VAN VERANDERING

In de periode dat de nieuwe Participatiewet zich aandeede, werd het voor gemeenten en de sw-bedrijven duidelijk dat een fundamentele heroriëntatie moest plaatsvinden op het bieden van beschermt werk en het toeleiden naar de arbeidsmarkt van mensen met een beperking. Gemeenten en regio's trokken hun eigen plan voor de herinrichting van de infrastructuur; van fusies tussen de lokale sociale dienst en het plaatselijke sw-bedrijf tot de regionale invulling van het aanbod van ondersteuning en de invulling van beschermt werk. In de ene gemeente werd het sw-bedrijf 'teruggebracht' tot een organisatie die vooral de begeleiding en ontwikkeling van werkzoekenden ondersteunt, terwijl in de andere gemeente de traditionele werkplaats de hoeksteen bleef van de infrastructuur voor het bieden van werk en ondersteuning aan mensen met een beperking.

De gemaakte organisatiekeuzes van gemeenten en regio's hangen samen met de eigen context en geschiedenis. We spraken met respondenten over hun ervaringen tijdens de periode van heroriëntatie op en de implementatie van de nieuwe dienstverlening aan de doelgroep. De verhalen hebben we grondig geanalyseerd door, onder andere, op zoek te gaan naar de structuren van de verhalen van de respondenten, de gebruikte en terugkerende woorden en strofen, de mate van stelligheid van beweringen en de gehanteerde persoonsvormen. Op basis van deze analyse

4. Contouren Participatiewet. Brief van de Staatssecretaris van SZW, 21 december 2012 (*Kamerstukken II* 2012/13, 29817, nr. 98).

onderscheidden we uiteindelijk drie verschillende collectieve verhalen rond de afbouw van de Wsw en de opbouw van nieuw beschut werk:

1. het crisisverhaal;
2. het toekomstverhaal;
3. het status-quo verhaal.

In het crisisverhaal is het beleidsfalen voor de actoren evident en is verandering onvermijdelijk. De crisis is zichtbaar door aandacht in media en verhitte debatten in bijvoorbeeld de gemeenteraad. Het narratieve patroon laat een sterk narratief zien dat de bestaande balans radicaal doorbreekt en nieuwe betekenis brengt in het bestaande. De gebruikte symboliek uit zich in een koerswijziging (Van der Steen, 2009, p. 104). Het toekomstverhaal kenmerkt zich door de overtuiging dat voortzetting van het bestaande beleid tot een toekomstig falen zal leiden. Het narratieve patroon wordt gedomineerd door een toekomstnarratief, waarin de balans doorslaat van het analyseren van het heden naar het richten op de toekomst. De gebruikte symboliek uit zich in 'veranderen nu het nog kan' (Van der Steen, 2009, p. 104). In het status-quo verhaal is er onduidelijkheid over het heden en de toekomst. De onduidelijkheid en status-quo positie worden zichtbaar in discussies, pogingen tot pacificering en het vooruitschuiven van harde keuzes. In het status-quo verhaal strijden verschillende subverhalen nog om de dominantie en de positie van het dominante betekenisgevende kader. De gebruikte symboliek uit zich in 'je stinkende best doen'.

Het crisisverhaal

In een van de onderzochte cases was er sprake van een duidelijk beleidsfalen dat aanleiding was voor een crisis. Het sociaal werkbedrijf stond onder grote druk om 'zwarte cijfers' te realiseren na een periode van drie jaar verlies. In 2012 werd er besloten om te reorganiseren. De reorganisatie had als doelen een efficiëntere bedrijfsvoering en een omslag maken van een productiebedrijf naar een mensontwikkelbedrijf. De reorganisatie vond plaats in de aanloop naar de Participatiewet. De reorganisatie verliep moeizaam en de algemeen directeur van het sociaal werkbedrijf bleek de financiële cijfers in de bestuursrapportages gedurende de reorganisatie consequent te positief te presenteren. Toen dit aan het licht kwam, was er een financieel tekort van meer dan € 1 miljoen, terwijl een stabiel jaar zonder tekorten was begroot. Hierdoor kwam het sociaal werkbedrijf nog dieper in de rode cijfers. Het sociaal werkbedrijf was 'eigendom' van meerdere gemeenten, waardoor de betrokken gemeenten het verlies gezamenlijk moesten opvangen. Hierdoor escaleerde en politiseerde de situatie in de periode 2014-2016. Er was veel media-aandacht en in de verschillende gemeenteraden vonden verhitte debatten plaats over de verdeling van de risico's tussen de betrokken gemeenten.

In deze sterk gepolitiseerde situatie groeide het besef van de crisis en werd de vraag naar de toekomst van het sociaal werkbedrijf urgent. Er werd binnen het gezamenlijke bestuur van het sociaal werkbedrijf uitvoerig gesproken over de toekomst en de te varen koers. Dit leidde, als gevolg van de uiteenlopende belangen van de verschillende betrokken gemeenten, niet tot een gedeelde en richtinggevende visie op de toekomst van het sociaal werkbedrijf, terwijl de noodzaak van een concrete oplossing urgenter werd.

De structurele oplossing werd uiteindelijk gevonden in radicale verandering, namelijk het stopzetten van de organisatorische en bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten. Zo wilden de betrokken partijen het sw-bedrijf uit de sterk gepolitiseerde situatie halen. De juridische samenwerking werd ontbonden en ontvlochten; het sociaal werkbedrijf werd geliquideerd.

Na de ontbinding gingen de betrokken gemeenten hun eigen weg. In de grootste gemeente, waar wij ons onderzoek deden, werd er een nieuw plaatselijk sociaal werkbedrijf opgericht. De inrichting van de organisatie vond plaats van 2016 tot en met 2018. Het nieuwe verhaal was om een wendbare, ondernemende organisatie te creëren, die flexibel en slagvaardig kon inspelen op de behoeften van werkzoekenden en werkgevers. De nieuwe organisatievorm werd een bv, waarvan de gemeente de enige aandeelhouder werd. Tussen de gemeente en de bv werd een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie aangegaan. De re-integratietaken van de gemeentelijke afdeling Werk & Participatie werden bij het nieuwe sociaal werkbedrijf ondergebracht. Tijdens de afbouw van het oude en de opbouw van het nieuwe sociaal werkbedrijf ontstond veel weerstand tegen de beslissing een bv te worden, omdat de medewerkers hierdoor hun ambtenarenstatus verloren.

Een andere wending in het institutionele pad van de sociale werkvoorziening in deze gemeente was de keus voor een breuk met de traditionele Wsw-infrastructuur. Bedrijfsmatige werkzaamheden, zoals productie- en schoonmaakwerk, werden in het nieuwe verhaal niet meer geaccepteerd en bedrijfszonderdelen van het oude sw-bedrijf werden verkocht aan de markt (privatisering). De nieuwe koers was een bemiddelingsbedrijf met de focus op arbeidsontwikkeling en het detacheren van werknemers bij werkgevers. Het opzetten van beschut werk was in eerste instantie niet het primaire doel, de energie ging vooral naar het opzetten van een nieuwe organisatie.

Uit de interviews met betrokkenen komen gevoelens van trots over het opzetten van een nieuwe organisatie naar voren. Men is trots op de ontwikkeling van de nieuwe werkprocessen voor het primaire proces en op het nieuwe, duurzame huisvestingsconcept. Maar men is vooral trots op de stijging van de uitstroomcijfers naar betaald werk van de cliënten en de stijging van het detacheringspercentage van ruim 20% in de oude situatie naar ruim 70% in de nieuwe situatie. Het narratief heeft kenmerken van een episch narratief, waarin de crisis wordt overwonnen. De nieuwe algemeen directeur is de protagonist (hoofdrolspeeler) in dit crisisverhaal en vertoont volgens betrokkenen leiderschap waarmee hij de organisatie door

een hectische periode heeft geleid. In een episch narratief heeft de leider mensen in nood nodig, die zich als volgelingen opstellen en die hij kan redden. Niet iedereen in dit epische narratief kon zich schikken in deze rol, met name omdat zij niet mee wilden in de koers van het nieuwe sociaal werkbedrijf. Om die reden is in deze periode dan ook afscheid genomen van een aantal medewerkers uit het oude sw-bedrijf. Het epische narratief waarin de crisis is bezworen, heeft daarmee ook onvermijdelijk tragiek onder de oppervlakte.

Het toekomstverhaal

In meerdere onderzochte cases was er sprake van een toekomstverhaal. Toekomstverhalen kunnen leiden tot een gevoelde urgentie tot beleidsleren, zonder dat er sprake is van een evidente aanwijsbare crisis. De aanleiding voor institutionele verandering zit meer in 'een door een krachtig narratief aangewakkerde diep gevoelde onrust over de mate waarin een bestaand institutioneel pad de adequate voorbereiding biedt op een naderende toekomst' (Van der Steen, 2009, p. 103). Het gaat om het anticiperen op politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de invoering van de Participatiewet en het vóór zijn van mogelijk toekomstig falen bij het blijven bewandelen van het bestaande institutionele pad. Bij het creëren van een nieuw toekomstverhaal kan het institutionele pad van het bestaande sociaal werkbedrijf onder druk komen te staan door de nieuwe gezamenlijke betekenisgeving die aan de sociale werkvoorziening wordt gegeven.

Toekomstverhalen kenmerken zich door het maken van een betekenisvolle verbinding tussen gangbare praktijken in het verleden, ontwikkelingen in het heden en richtingen voor de toekomst. Wat opvalt in meerdere cases is dat verhalen in de interviews begonnen met een beschrijving van de nadelen van de oude situatie. Aanleidingen voor institutionele veranderingen zitten vooral in een onhoudbare oude situatie en in de toekomstbestendigheid van de sw-bedrijven.

In een van de onderzochte cases waren het onhoudbare financiële model van het sw-werkbedrijf, de behoefte aan centrale regie op de uitvoering van de Participatiewet en de afbouw van de Wsw de aanleiding voor de fusie tot een nieuw gemeentelijk integraal werkbedrijf. In een andere regio was er sprake van een fusie tussen het sw-bedrijf en verschillende gemeentelijke sociale diensten. In deze case had de fusie tot doel te komen tot een efficiëntere uitvoering van sw-taken. De fusie had volgens diverse respondenten het bijkomende gevolg dat de 'omslachtige' opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie tussen het sw-bedrijf en de gemeenten ten einde kwam.

In de derde regio van deze categorie verhalen ontstond de urgentie tot een fusie in het gedeelde besef dat enkele kleine sw-bedrijven in de regio 'elkaar kapot concurreerden'. De sw-bedrijven maakten 'financieel niet de slimste keuzes' en hadden volgens de respondenten niet 'het volume en de capaciteit om de slag te maken die

nodig was met de invoering van de Participatiewet en de daarbij gepaard gaande “enorme bezuinigingen”.

De gemeenten en regio's waarin een toekomstverhaal werd gecreëerd, kenmerken zich door de fusies die hebben plaatsgevonden: fusies tussen het sw-bedrijf en de gemeentelijke sociale diensten die verantwoordelijk waren voor Werk & Inkomen, of een fusie tussen het sw-bedrijf en het werkdeel van de gemeentelijke sociale dienst. De fusies vonden plaats in het jaar van de invoering van de Participatiewet; in één gemeente gebeurde dat in 2018.

In de toekomstverhalen is veel aandacht voor het versterken van de eigen organisatie en de lokale of regionale positie. In de interviews wordt er gesproken over ‘het stopzetten van de concurrentie’ en ‘de bundeling van krachten’. De gemaakte strategische keuzes waren gericht op ‘schaalvergroting’, ‘vergroting van het volume’ en ‘een betere positionering in de markt’.

Toekomstverhalen kenmerken zich door beleidsleren. In de onderzochte cases met een toekomstverhaal wordt opvallend veel geëxperimenteerd met projecten en ingezet op samenwerking met onder meer scholen, dagbestedingsorganisaties en werkgevers. Zo ontstaan er verhalen over nieuwe vormen van dienstverlening en vormgeving van beschut werk die langzaamaan toeleiden naar verdere organisatorische en institutionele veranderingen.

De toekomstverhalen in de verschillende onderzochte cases kenmerken zich niet door radicale verandering. Er is sprake van fusies en ingrijpende organisatieveranderingen, maar het institutionele pad wordt in de verschillende cases in de kern behouden; de Wsw-infrastructuur blijft in de verschillende cases overeind. Een belangrijke strategische keuze die in deze cases wordt gemaakt, is om re-integratiegeld te investeren in het verbeteren van de eigen nieuwe organisatie. Daarbij wordt de bestaande Wsw-infrastructuur gebruikt voor de invulling van nieuw beschut werk. Tegelijkertijd wordt geëxperimenteerd met de inrichting van beschut werk bij reguliere werkgevers of sociale firma's. In sommige cases loopt de invulling van beschut werk goed, omdat de traditionele Wsw-infrastructuur in de kern behouden is gebleven, waardoor er goede stappen konden worden gemaakt. In andere cases, die vroeg zijn begonnen met reorganiseren, is de invulling van nieuw beschut werk in eerste instantie niet het primaire doel. De energie gaat vooral naar het opzetten van de nieuwe organisatie.

Wat opvalt aan de toekomstverhalen is de zelfverzekerde en trotse houding van veel respondenten. In de interviews hebben respondenten het geregeld over ‘trots’, ‘vernieuwing’ en ‘een vooruitstrevende organisatie’. Het narratief heeft kenmerken van een episch narratief waarin de dreigende onhoudbare situatie wordt overwonnen. Tegelijkertijd zijn er tijdens de fusies keuzes gemaakt die consequenties hebben voor werknemers, zoals het afslanken van de oude organisaties en het sluiten van locaties vanuit efficiëntieoverwegingen. Het epische narratief waarin een mogelijk toekomstig beleidsfalen is voorkomen, heeft daarmee tegelijkertijd ook tragische trekken.

Status-quooverhaal

In meerdere onderzochte cases was er sprake van een status-quooverhaal. In status-quooverhalen is er onduidelijkheid over de toekomst omdat er, vanwege strijdende belangen, geen duidelijk toekomstverhaal wordt geconstrueerd, terwijl de druk op de organisatie wel toeneemt. In deze cases had het sw-bedrijf van oudsher een monopolie op de uitvoering van de Wsw én had het voldoende politiek draagvlak. Door de invoering van de Participatiewet nam de druk op de financiële positie van sw-bedrijven toe. Verder groeiden de sociale diensten van gemeenten sterk, waardoor de belangenverschillen tussen gemeenten en 'hun' sw-bedrijven, die in opdracht van die gemeenten vergelijkbare taken uitvoeren, groter werden.

De status-quooverhalen kenmerken zich door een sterk gepolitiseerde situatie met veel discussie over de in te zetten koers voor de toekomst. Er is geen sprake van een evidente crisis, eerder van een sluimerend conflict. Aangezien er een crisis ontbreekt en het sw-bedrijf (vooral nog) voldoende politiek draagvlak geniet, gaat het creëren van een urgentiebesef om af te wijken van het bestaande institutionele pad moeizaam.

In status-quooverhalen wordt niet ingezet op radicale verandering of fusie van sociale diensten en sw-bedrijven. De gemaakte strategische keuzes richten zich op interne reorganisaties of herstructurering. Er wordt veel energie gestoken in het creëren van draagvlak en het behouden van bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeente en sw-bedrijf. Verder wordt ingezet op behoud van de traditionele Wsw-infrastructuur om werknemersvaardigheden van de nieuwe brede doelgroep te ontwikkelen. Respondenten geven aan te hechten aan de grote maatschappelijke waarde van het sw-bedrijf voor dezelfde mensen, maar nu vanuit een andere regeling. Sinds de invoering van de Participatiewet wordt de Wsw-infrastructuur ook gebruikt voor de invulling van nieuw beschut werk. Tegelijkertijd wordt er heel voorzichtig geëxperimenteerd met of ingezet op beschut werk bij reguliere werkgevers of sociale firma's.

Respondenten in de onderzochte cases met een status-quooverhaal hebben een sterk verantwoordelijkheidsgevoel om hun best te doen en te bewijzen 'de onbetwiste partner te zijn in de uitvoering van de Participatiewet'. Respondenten vinden dat hun organisaties veel presteren en veel maatschappelijke waarde vertegenwoordigen. Er wordt gewezen op het negatieve imago van de traditionele sociale werkvoorziening, terwijl de respondenten uit en rond de sector dat onterecht vinden en menen dat het sw-bedrijf een goed aanbod heeft. Om die reden wordt er veel ingezet op imagoverbetering en het bewijzen van de maatschappelijke waarde van het sw-bedrijf.

Wat opvalt aan de onderzochte cases die zich kenmerken door een status-quooverhaal, is dat men zeer trots is op het sw-bedrijf. Men is trots op de maatschappelijke waarde die het sw-bedrijf heeft voor de doelgroep in de gemeente of regio en men is trots op het verleden en op de leiders en directeurs uit het verleden. Dat uit

zich bijvoorbeeld in publicaties waarin de historische ontwikkeling van het sw-bedrijf uitgebreid wordt beschreven. Tijdens interviews bij de verschillende cases wordt er expliciet verwezen naar directeuren uit het verleden. In een van de onderzochte cases is men ook erg trots op de financiële positie van het sw-bedrijf en hebben respondenten het geregeld over 'trots', 'een vooruitstrevende organisatie' en 'een ondernemende organisatie'.

Overall kenmerkt het narratief zich door een gevoel van verlies, namelijk van positie en erkenning. De Participatiewet heeft de van oudsher sterke positie in de gemeenten of regio onder druk gezet en protagonisten (hoofdrolspelers) worden dwarsgezet door antagonisten (tegenspelers). Er worden vraagtekens gezet bij de efficiëntie van de huidige situatie en duidelijke strategische keuzes worden vooruitgeschoven. Het status-quo-verhaal kenmerkt zich dan ook door onduidelijkheid over de toekomst.

7.7 CONCLUSIE

Het narratief rond de deelname van mensen met een beperking aan betaalde arbeid is in de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Twee verhaallijnen domineren in de aanloop naar de invoering van de Participatiewet: het verhaal over de inefficiënte vormgeving van de inrichting van de sociale werkvoorziening en beschut werk en het verhaal over de slechte aansluiting van de bestaande infrastructuur op de wensen van veel mensen met een beperking en op de dominante politieke en maatschappelijke opvattingen hierover.

Beide verhalen lopen door elkaar heen als het gaat om de feitelijke invoering en uitvoering van de Participatiewet. In de meeste onderzochte regio's betreft het dominante verhaal vooral de toekomst van de bestaande infrastructuur. Pas in tweede instantie klinkt ook het maatschappelijke verhaal door in de verhalen die wij optekenden in zeven uiteenlopende regio's.

We onderscheidden in ons onderzoek drie dominante verhalen: (1) het crisisverhaal, (2) het toekomstverhaal en (3) het status-quo-verhaal. Het zijn met name het crisis- en status-quo-verhaal waarbij de verhaallijn in belangrijke mate een gepolitiiseerd karakter heeft. In het crisisverhaal is de politieke druk echter afgewend, terwijl deze nog sluimert in het status-quo-verhaal. Het al dan niet hebben van een duidelijke analyse van het probleem en het al dan niet maken van duidelijke keuzes lijken een belangrijk onderdeel van beide typen verhalen te zijn. Het maken van de duidelijke keuze in het crisisverhaal om de gemeenschappelijke regeling op te heffen heeft ervoor gezorgd dat de crisis definitief voorbij lijkt te zijn, hetgeen in de politiek en bij de medewerkers vertrouwen geeft voor de toekomst. Hier waren wel twee onderzoeksrapporten voor nodig en uitgebreide deliberaties in de raden van de verschillende gemeenten. Het ontbreken van een crisis en daarmee ook het ontbreken van een noodzaak om een duidelijke keuze te maken in het status-quo-verhaal zorgt ervoor dat belangrijke beslissingen vooruit worden geschoven en

interne conflicten en conflicten met het lokale bestuur voortdurend op de loer liggen.

Voordeel van het status-quo verhaal is dat er nog enige tijd geteerd kan worden op de kennis, ervaring en routines en de infrastructuur uit de periode voorafgaand aan de Participatiewet, waardoor in de eerste jaren na de invoering van de wet relatief goede cijfers (beschut werk, financiële situatie) gepresenteerd konden worden. Voor de regio's met een crisisverhaal is dat niet het geval, hoewel de crisis de mogelijkheid heeft geboden om de niet-efficiënte onderdelen uit het verleden rigoureuus weg te snijden. Het zal niet verbazen dat in deze regio's de cijfermatige resultaten van de afbouw van de Wsw en vooral van de opbouw van beschut werk aanvankelijk relatief slecht waren.

Het toekomstverhaal is het minst problematisch als het gaat om politieke druk en dreigend intern conflict. De zeker wel gevoelde noodzaak tot veranderen is niet bedreigend en inspireert zelfs tot het nadenken over vernieuwingen. Dat laatste is precies wat nodig is om ook op langere termijn aan de doelen van de Participatiewet te voldoen. Er wordt behoorlijk geëxperimenteerd, terwijl de bestaande infrastructuur vooralsnog blijkt te voldoen en zeker niet heilig is met het oog op de toekomst. Ook in deze regio's zijn de cijfermatige resultaten aanvankelijk niet erg goed, omdat de organisaties en de betrokken personen de tijd nemen voor de verandering. Of de verandering uiteindelijk snel genoeg zal gaan om goed voorbereid te zijn op de toekomst, is in deze regio's ongewis.

Al met al bieden de drie verhalen uit ons onderzoek de mogelijkheid om de ontwikkelingen rond de afbouw van de Wsw en de opbouw van nieuw beschut werk beter te begrijpen. Deze ontwikkeling wordt in diverse evaluaties als te beperkt of teleurstellend beoordeeld, vanwege de achterblijvende cijfermatige resultaten. De cijfers waren in 2017 voor de staatssecretaris zelfs aanleiding om de duimschroeven bij gemeenten strakker aan te draaien door hun het aantal te creëren beschuwerkplaatsen dwingend voor te schrijven. De vraag is of dit soort instrumentele ingrepen helpt, en of het niet beter is om bij eventuele ingrepen en aanwijzingen voor regio's meer oog te hebben voor het institutionele proces waarin de partijen zich bevinden. Luisteren naar en reageren op hun verhalen is zeker zo leerzaam als het bestuderen van en sturen op cijfers en budgetten.

LITERATUUR

- Achbab, S. & Bosselaar H. (2020). *Beschut werk: het verhaal gaat door. Een narratieve analyse van de institutionele ontwikkelingen na invoering van de Participatiewet*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Bannink, D.B.D. & Bosselaar, J.H. (Eds.) (2018). *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Boin, R.A. (1996). De recalcitrante organisatie: 'Leadership in administration' van Philip Selznick. *Bestuurskunde*, 5(3), 145-155.

- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Commissie-De Vries (2008). *Werken naar vermogen. Advies van de commissie fundamentele herbe-zinning Wsw*. Den Haag.
- Czarniawska, B. (2004). *Narratives in social science research*. London: Sage.
- Duyvendak, J.W., Bouw, C., Gërkhani, K. & Velthuis, O. (2013). *Sociale kaart van Nederland: over instituties en organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton Uni-versity Press.
- Gestel, N.M. van, Beer, P. de & Meer, M. van der (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzor-gingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hemerijck, A. & Visser, J. (1999). Beleidsleren in de Nederlandse verzorgingsstaat. *Beleid en Maatschappij*, 26(1), 13-26.
- Kingdon, J. (1995). *Agenda, alternatives and public policy*. Boston: Little, Brown & Co.
- Koot, P. & Desczka, S. (2009). Veranderende prikkels in de sociale werkvoorziening. *TPEdi-gitaal*, 3(2), 85-103.
- Lammers, C.J., Mijs, A.A. & Noort, W.J. van (2000). *Organisaties vergelijkenderwijs: ontwikke-ling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. Utrecht: Het Spectrum.
- Panteia (2014). *Wsw-statistiek 2013. Jaarrapport*. Zoetermeer: Panteia.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrench-ment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, C. & Brown, A.D. (2005). Narrative, organizations and research. *International Journal of Management Reviews*, 7(3), 167-188.
- Scott, W.R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grassroots. A study of politics and organization*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration. A sociological interpretation*. Berkeley, CA: Uni-versity of California Press.
- Steen, M. van der (2009). *Een sterk verhaal. Een analyse van het discours over vergrijzing*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Streeck, W. & Thelen, K.A. (Eds.) (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Terpstra, J. (1985). *Aan de poort van de sociale werkvoorziening: een studie over besluitvorming en marginalisering als twee kanten van de toetreding*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.
- Vaara, E. (2002). On the discursive construction of success/failure in narratives of post-mer-ger integration. *Organization Studies*, 23(2), 211-248.
- Veer, J.C.V. van der (2013). *Weg uit het verleden. Een institutionele analyse van de gemeentelijke uitwerking van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Amsterdam: VU University Press.
- VNG (2006). *De WSW in beweging*. Den Haag: VNG.
- Zijderveld, A.C. (1987). *De samenleving als schouwspel. Een sociologisch leer- en leesboek*. Maars-sen: Elsevier/De Tijdstroom.

Wilfred Boele

8.1 INLEIDING

Dat mensen met een bijstandsuitkering geen baan hebben, heeft vaak te maken met één of meer complexe factoren of problemen, zoals de beschikbaarheid van passende banen, scholing, financiën, gezondheid en opvoeding (Arts, 2018; Bos, Koe-mans & Storm, 2018; Stouten e.a., 2018). Het is dan ook niet verwonderlijk dat het begrip integraliteit vaak klinkt als het gaat om ondersteuning van deze cliënten. Indien ondersteuning op een integrale manier gebeurt, is deze immers afgestemd op de complexe factoren en problemen, en daarom kan verwacht worden dat integraliteit relatief veel effect sorteert.

In de praktijk lijken er echter nauwelijks gemeenten te zijn die hun ondersteuning op het gebied van activering zo vormgeven dat deze beschouwd kan worden als in sterke mate integraal (Van der Veer, 2013; Stouten e.a., 2018; Bos e.a., 2018). Het eerste doel van dit artikel is uitleggen waarom dit het geval is. Daarbij wordt onder meer gewezen op de naar binnen gekeerde houding van veel lokale overheden en op de variëteit aan belangen en gewoonten tussen actoren met relevante deskundigheid en capaciteit. De tweede doelstelling is laten zien dat deze en andere factoren het realiseren van een integrale activeringsaanpak weliswaar moeilijk, maar niet onmogelijk maken. Hiervoor wordt ingezoomd op de Noord-Limburgse gemeente Peel en Maas (±43.000 inwoners), die centraal staat in mijn promotieonderzoek, waarop dit hoofdstuk gebaseerd is. In deze gemeente slaagt men er al lange tijd in mensen in de bijstand te activeren op een manier die als sterk integraal kan worden gekarakteriseerd. Zo worden cliënten die daaraan toe zijn, geplaatst op een passende werkplek, waar ze, zeker in de begintijd, de nodige ondersteuning krijgen. Verder werken Werk & Inkomen (W&I)-professionals, Wmo-professionals en gezinscoaches goed met elkaar samen. Ook slagen de betreffende lokale actoren er al jarenlang in een hoge uitstroom naar de arbeidsmarkt te realiseren en is de uitval van geplaatste personen bijna nihil. In dit artikel heb ik, op basis van een eerste analyse van mijn data, inzichten beschreven die helpen te begrijpen waarom

ze hiertoe in staat zijn. Andere gemeenten kunnen hier inspiratie uit opdoen en lessen uit trekken.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 8.2 beschrijft wat in dit artikel onder een integrale activeringsaanpak wordt verstaan. Vervolgens wordt in paragraaf 8.3 toegelicht waarom het zo lastig is om op het lokale niveau een integrale activeringspraktijk te ontwikkelen. Paragraaf 8.4 maakt duidelijk waarom de aanpak in Peel en Maas sterk integraal is, en zoomt in op een aantal factoren die helpen deze situatie te begrijpen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies (par. 8.5).

8.2 WAT IS EEN INTEGRALE ACTIVERINGSAANPAK?

Misschien wel het belangrijkste motief van de decentralisaties in het sociaal domein is het bevorderen van integraliteit (Gilsing, 2009; Bos e.a., 2018; Stouten e.a., 2018; ROB, 2019). Integraliteit is dan ook een kenmerk dat kan leiden tot verbetering van kwaliteit, kostenreductie en gebruikerstevredenheid van publieke diensten (Auschra, 2018; Stouten e.a., 2018). Bovendien lijkt integrale activering bevorderlijk te zijn voor effectiviteit (Wilson, 2013; Schuring, Reeuwijk & Burdorf, 2016).

Hoewel het zo'n belangrijk motief is, wordt het begrip integraliteit niet vaak gedefinieerd. Zo constateert de Inspectie SZW (2016a) dat er slechts enkele Nederlandstalige documenten zijn die het begrip omschrijven. En in documenten over sociale wijkteams – waarin het realiseren van integraliteit de belangrijkste beleidsdoelstelling is (Van Arum & Van den Enden, 2018) – komt de term wel bijna altijd aan de orde, maar wordt niet omschreven wat integraal werken behelst (Inspectie SZW, 2016a). Verder blijkt uit de literatuur (niet alleen de Nederlandse, maar ook de Engelstalige¹) dat er verschillende opvattingen bestaan over wat integraliteit zou behelzen (Goodwin, 2016). Er is variatie in de mate waarin integraliteit betrekking heeft op het aanpassen van dienstverlening aan de cliënt en diens situatie (Kodner & Spreeuwenberg, 2002). Dit artikel kent aan integraliteit een betekenis toe waarbij die aansluiting wezenlijk is. Het verbeteren van die aansluiting is ook een belangrijk motief voor decentralisaties in het sociaal domein (ROB, 2019).²

Hieronder staan de kenmerken beschreven die in dit artikel als wezenlijk voor een integrale activeringsaanpak worden beschouwd:

1. brede problempceptie;

Integrale activering houdt er rekening mee dat er meerdere complexe problemen en behoeften kunnen zijn die verklaren waarom de persoon in kwestie geen betaalde arbeid verricht, bijvoorbeeld op het terrein van scholing, financiën, gezondheid, opvoeding en/of criminaliteit. Indien er meerdere proble-

1. Het betreft literatuur over *integrated care*.

2. Zie ook de vierde nota van wijziging op het wetsvoorstel Invoeringswet Wet werken naar vermogen (*Kamerstukken II 2013/14, 33161, nr. 107*).

- men of behoeften zijn, wordt verondersteld dat ze met elkaar samenhangen (Kodner & Spreeuwenberg, 2002; Inspectie SZW, 2016a; Stouten e.a., 2018).
2. maatwerk;
De dienstverlening die hoort bij integrale activering is gebaseerd en afgestemd op een gedegen analyse van de situatie van de cliënt. Integrale activering doet dus recht aan datgene wat verklaart waarom het individu in kwestie geen arbeid verricht, en is dus maatwerk (Inspectie SZW, 2016a; Panhuijzen e.a., 2017).
 3. verschillende actoren betrokken;
Hoewel het geen doel op zich is, ligt het voor de hand dat bij een integrale activeringsaanpak verschillende actoren zijn betrokken. Dat ligt voor de hand omdat relevante deskundigheid en capaciteit voor het recht doen aan de situatie van mensen in de bijstand zijn verspreid over verschillende organisaties en afdelingen (zie par. 8.3).
 4. samenwerking en flexibiliteit.
Indien er meerdere actoren betrokken zijn, is het nodig dat zij met elkaar samenwerken. Dit is bevorderlijk voor de analyse van de situatie van de cliënt, en nodig om de dienstverlening op die situatie af te stemmen. Omdat de situatie van de betreffende cliënt plotseling kan wijzigen, is een hoge mate van flexibiliteit van de betreffende actoren vereist.

8.3 WAAROM HET ZO LASTIG IS

Om te schetsen waarom het realiseren van een integrale activeringsaanpak zo lastig is, heb ik het 'bestuurlijke veld' dat relevant is voor het realiseren van een integrale activeringsaanpak in drie delen verdeeld: W&I-organisaties en hun medewerkers, partners en de centrale overheid. Ik laat zien hoe in elk van deze delen van 'het veld' belemmeringen voor een integrale aanpak aanwezig zijn.

Waarom het zo lastig is (1): W&I-organisaties

W&I-personeel, dat op lokaal niveau dagelijks bezig is met de uitvoering van de Participatiewet, kan functies hebben die vaak worden aangeduid als inkomensconsulent (verantwoordelijk voor de rechtmatige verstrekking van uitkeringen), klantmanager (verantwoordelijk voor het ondersteunen bij het vinden van een baan) en arbeidsbemiddelaar (verantwoordelijk voor het vinden van vacatures en/of contacten onderhouden met bedrijven). De W&I-professionals kunnen werkzaam zijn bij één specifieke gemeente, maar voor twee derde van de Nederlandse gemeenten geldt dat ze hun taken op het gebied van activering belegd hebben bij een sociale dienst die voor meerdere gemeenten actief is.³ Deze sociale diensten staan op enige

3. Zie www.divosa.nl/over-divosa, geraadpleegd op 29 februari 2020.

afstand van de betreffende gemeente(n), maar gemeenten blijven wel verantwoordelijk voor de taken die zo'n gemeenschappelijke sociale dienst uitvoert (Ter Bogt, 2019). Daarnaast kan W&I-personeel actief zijn voor arbeidsmarktregio's en voor wijkteams, en is het mogelijk dat een gemeente haar activeringstaken (gedeeltelijk) heeft uitbesteed aan een externe partij. Hieronder stel ik per organisatie/samenwerkingsstructuur belemmeringen voor een integrale activeringsaanpak aan de orde.

Belemmeringen bij gemeente en sociale dienst

Het realiseren van integraliteit door de gemeente zou worden bevorderd indien de gemeente in staat is tot zaken als het centraal stellen van de situatie van de cliënt, interne en externe samenwerking en flexibiliteit. Voor gemeenten zijn dit soort kwaliteiten echter lastig te realiseren. Veel gemeentelijke organisaties hebben namelijk kenmerken die dit belemmeren, zoals vergaande horizontale taakonder-scheiding (verkokering) en lange verticale lijnen met stroperige communicatie (Aardema & Korsten, 2009). Veel gemeenten proberen deze kenmerken weliswaar aan te pakken, maar dit lukt vaak maar moeilijk (Aardema & Korsten, 2009).

Een volgende barrière voor een integrale aanpak houdt verband met de organisatie van ons politieke systeem, waarin wethouders uiteindelijk politiek verantwoordelijk zijn. Ambtenaren weten dat en gedragen zich daar meestal naar (Schaap, 2015); ze nemen de wethouder serieus. Dit betekent dat een integrale aanpak wordt belemmerd indien de wethouder deze niet actief nastreeft. Een hieraan gelieerd risico is dat, als gevolg van het wisselen van wethouder, een min of meer integrale aanpak niet de kans krijgt zich te verduurzamen.

Sociale diensten die voor meerdere gemeenten actief zijn, hebben vanuit het oogpunt van een integrale aanpak ook belemmerende kenmerken. Zo valt op dat de deelnemende gemeenten vaak wensen dat deelname winst oplevert in termen van kosten en effectiviteit (Bannink, 2012), terwijl het realiseren van integraliteit 'in eerste instantie een grotere investering vraagt die pas op een later moment wordt terugverdiend' (Inspectie SZW, 2016a, p. 6). Daarnaast kunnen de (specifieke) wensen van de verschillende opdrachtgevers fluctueren en variëren. Deze organisaties lopen daarom het risico speelbal te worden van de conflicterende politieke omgeving (Bannink, 2012; 2018). Een dienst waarbij dat gebeurt, komt er niet aan toe een integrale aanpak op te bouwen en te bestendigen. Een intergemeentelijke sociale dienst heeft daarnaast de neiging tot taakdifferentiatie, waardoor aanpassing van dienstverlening aan de specifieke cliënt extra afstemming vraagt. Ook kan deelname aan een intergemeentelijke dienst – zeker voor kleine gemeenten – betekenen dat de fysieke afstand tot bijvoorbeeld collega's die zich bezighouden met de Wmo of de jeugd sterk toeneemt (De Greef, 2019), wat samenwerking met hen moeilijker maakt.

Er zijn ook belemmeringen die zich vermoedelijk in meerdere W&I-organisaties voordoen. Denk daarbij aan verschillen tussen de inkomensconsulenten enerzijds

en de klantmanagers anderzijds. Klantmanagers 'ervaren de professionals die de uitkering verstrekken als star en regelgericht' en krijgen daarom, waar het de uitkeringsverstrekking betreft, 'met moeite maatwerk voor elkaar' (Stouten e.a., 2018, p. 55). Bovendien hebben W&I-professionals⁴ vaak weinig tijd. Dit blijkt wel uit de omvang van hun caseloads; vaak gaat het om enkele honderden cliënten (Stouten e.a., 2018). Dit terwijl het hebben van voldoende tijd belangrijk is voor het realiseren van integraliteit (Inspectie SZW, 2016a).

Belemmeringen bij arbeidsmarktregio's en wijkteams

De Wet SUWI bepaalt dat er in de regio's onder meer wordt samengewerkt aan werkgeversdienstverlening (Inspectie SZW, 2016b). Daarom is een deel van het W&I-personeel actief voor arbeidsmarktregio's. Gemeenten participeren echter vaak niet van harte in deze regio's. Zo kan de indeling in 35 regio's voor gemeenten knellend en moeilijk werkbaar zijn. Ook komt het voor dat gemeenten hun eigen lokale werkgeversaankpak niet willen opgeven, en is er bij verschillende gemeenteraden huiver voor verlies van controle op processen (Bos e.a., 2018). De gereserveerde houding van gemeenten draagt er sterk aan bij dat de slagkracht van de arbeidsmarktregio's gering is. Afspraken over werkgeversdienstverlening op het niveau van de regio's worden onvoldoende vertaald in de dagelijkse uitvoeringspraktijk (Bos e.a., 2018).

Het realiseren van een integrale activeringsaanpak binnen of in samenwerking met wijkteams is ook niet gemakkelijk. Deze teams zijn in de afgelopen jaren in de meeste gemeenten ingericht om ondersteuning aan mensen met (meerdere) problemen zo goed mogelijk te organiseren en te voorkomen dat ze bij allerlei loketten moeten aankloppen (Van Arum & Van den Enden, 2018). In deze teams lukt het doorgaans niet om W&I-personeel te integreren (Mol, Westhof & Ruitenbergh, 2017; Stouten e.a., 2018; Van Arum & Van den Enden, 2018). Dit houdt verband met de schaal van de teams: de teams focussen op de wijk, terwijl de andere structuren waarin W&I-personeel werkzaam is lokaal of regionaal opereren. Dit maakt het realiseren van integratie een ingewikkelde klus (Mol e.a., 2017; ROB, 2019).⁵ Samenwerking met of integratie van W&I-personeel wordt ook belemmerd door verschillen in de doelen en werkwijze. Hulpverleners van wijkteams 'streven naar een stabilisatie van de situatie, waarbij de wens van de cliënt centraal staat', terwijl klantmanagers 'vooral gericht [zijn] op participatiebevordering en meer gewend [zijn] te werken met drang en dwang' (Stouten e.a., 2018, p. 52-53).⁶

4. De literatuur maakt niet duidelijk welke taak de betreffende professionals hebben.

5. Uit een casusstudie bij een grote gemeente bleek dat het een enorme operatie is 'om het centraal georganiseerde W&I samen te voegen met de decentraal ingerichte sociaal wijkteams' (Mol e.a., 2017).

6. Een voorbeeld van waar de verschillen tussen de professionals toe kunnen leiden, is dat een medewerker van een wijkteam niet vrijuit durft te praten als er iemand van W&I aanwezig is; de medewerker is bang dat wat hij zegt gebruikt kan worden 'om iets te doen in de uitkering' (Stouten e.a., 2018, p. 55).

Belemmeringen bij externe activeringsdienstverleners

Ook partijen aan wie activeringsdienstverlening is uitbesteed hebben hun beperkingen waar het gaat om het realiseren van een integrale activeringaanpak. Bij aanbesteding staat namelijk 'te vaak een zo hoog mogelijke prestatie tegen zo laag mogelijke kosten centraal, en niet de vraag van de burger en de integrale aanpak daarvan' (ROB, 2019, p. 13). Deze organisaties zijn daardoor niet goed toegerust om te werken aan integraliteit.

Waarom het zo lastig is (2): partners

Er zijn veel partijen die relevante expertise en capaciteit bezitten om bij te dragen aan een integrale activeringaanpak. Werkgevers zijn een belangrijke partij; activering is immers gericht op het vinden en behouden van werk. Andere mogelijke partneractoren zijn personen en organisaties die uitvoering geven aan andere taken die behoren tot het sociaal domein (Wmo en jeugdzorg). Het gaat dan onder meer om Wmo-consulenten/-indicatiestellers, jeugd- en/of gezinscoaches en jeugdhulporganisaties. Verder valt te denken aan onder meer ggz-organisaties en verslavingszorg (Van Houten, Schalk & Tuynman, 2010; Stouten e.a., 2018).

Samenwerking tussen W&I-personeel en deze actoren is echter vaak lastig te realiseren. Dit hangt sterk samen met grote verschillen tussen actoren qua opvattingen, belangen, doelen en werkwijzen (Klijn & Koppenjan, 2016; Stouten e.a., 2018; Bos e.a., 2018). Daarnaast spelen in veel gevallen problemen met het uitwisselen van informatie een belangrijke rol. Die problemen worden veroorzaakt door onder meer privacywetgeving en verschillen in IT-systemen (Stouten e.a., 2018; Versantvoort & Van Echtelt, 2019).

Het voert te ver om per genoemde partner verder toe te lichten wat samenwerking belemmert. Ik heb me daarom beperkt tot een tweetal belangrijke partners, namelijk werkgevers en professionals in de jeugdzorg.

Werkgevers kunnen in potentie veel bijdragen aan een integrale activeringaanpak. Ze dragen veel bij wanneer ze bijstandcliënten een kans geven, en wanneer ze zich ervoor inzetten dat het werk aansluit bij de kwaliteiten, problemen en behoeften van de cliënt. Om werkgevers zover te krijgen moet er echter nogal wat gebeuren. Want zelfs voor het vervuld krijgen van vacatures – dus nog los van het ontplooiën van aanvullende activiteiten – werken werkgevers niet graag samen met de lokale overheid. Ze kiezen daarentegen liever voor andere aanbieders zoals uitzendbureaus en commerciële wervingsbureaus. Dit doen ze vooral omdat ze vinden dat die beter zicht hebben op het arbeidspotentieel van hun cliënten, wat het maken van een goede match bevordert (Bos e.a., 2018).

Zojuist werd al beschreven dat onderlinge verschillen in de doelen en werkwijze samenwerking tussen W&I-professionals en hulpverleners van wijkteams belemmeren. Onderzoek van de Inspectie SZW laat zien dat de doelen en werkwijze van W&I-personeel ook flink verschillen van die van professionals in de jeugdzorg, en

dat daardoor ook samenwerking tussen deze professionals moeilijk is. In tegenstelling tot wat W&I-personeel gewend is, stellen jeugdzorgprofessionals namelijk de wens van de cliënt centraal en zijn ze gericht op het bevorderen van het welzijn van de jongeren en niet op hun arbeidsparticipatie (Stouten e.a., 2018).

Waarom het zo lastig is (3): rolinvulling rijksoverheid

Het realiseren van een integrale aanpak is niet alleen lastig vanwege kenmerken van W&I-organisaties en vanwege verschillen tussen potentiële partners van zo'n aanpak, maar ook vanwege het handelen van de rijksoverheid. Zo valt op dat ze de handelingsruimte van lokale overheden om tot integraliteit te komen op verschillende manieren inperkt. Dit komt onder meer tot uiting in de schaarse financiële middelen die aan lokale overheden worden verstrekt; de decentralisaties zijn immers gepaard gegaan met forse bezuinigingen (Cohen, 2014; ROB, 2019). De autonomie wordt ook beperkt door de manier waarop wordt bepaald welk budget gemeenten wordt toebedeeld voor het betalen van bijstandsuitkeringen. Gemeenten wordt namelijk een vast budget verstrekt, wat betekent dat ze – afhankelijk van het aantal mensen in de bijstand – kunnen overhouden of extra moeten betalen. Dit is een stimulans om activeringsinspanningen te richten op mensen met een relatief geringe afstand tot de arbeidsmarkt (Minas, Wright & Van Berkel, 2012). Ook relevant is dat de rijksoverheid regelmatig op onderdelen eerder toegekende autonomie terugneemt (recentralisatie) (ROB, 2019).

Verder valt op dat de rijksoverheid het bestaan van verschillen in doelen en werkwijzen tussen 'sociaaldomeinprofessionals' faciliteert. De wettelijke invulling van de drie decentralisaties wordt namelijk vanuit vier verschillende departementen (BZK, JenV, VWS en SZW) geregisseerd (ROB, 2019): 'Elk departement doet dat op zijn eigen manier en niet altijd in afstemming met de andere departementen, laat staan dat ze daarbij de integrale doelstelling in meewegen' (ROB, 2019, p. 21). Bovendien verschillen de Participatiewet, Wmo en Jeugdwet in termen van hoe ze kijken naar cliënten, overheid en samenleving (De ArgumentenFabriek, 2018).

Een andere relevante activiteit van de rijksoverheid is het monitoren van lokale inspanningen. Gemeenten zijn verplicht verantwoording af te leggen over de inzet van middelen/instrumenten die hun door departementen worden aangereikt (ROB, 2019). Ook zijn ze verplicht allerlei informatie aan te leveren in het kader van de systeemverantwoordelijkheid van de betreffende minister. Om aan deze rol invulling te geven vinden ministers en hun ministeries het nodig veel informatie te verzamelen over wat er op het lokale niveau gebeurt (ROB, 2019). Op deze manier worden lokale overheden, hoewel misschien niet expliciet, geconfronteerd met normen over wat een wenselijke praktijk is. Omdat lokale overheden een afhankelijkheidsrelatie hebben met de centrale overheid ligt het voor de hand dat ze daar gevoelig voor zijn (Greenwood e.a., 2008). Het focussen op het behalen van de nor-

men hoeft echter niet te betekenen dat de lokale activeringspraktijk daarmee een meer integraal karakter krijgt.

8.4 DE ACTIVERINGSAANPAK IN PEEL EN MAAS

De schets van belemmeringen roept de vraag op hoe men er in Peel en Maas in is geslaagd een activeringsaanpak te ontwikkelen en handhaven die wel in sterke mate integraal is. Achtereenvolgens wordt gekeken naar de rol van werkgevers, samenwerking tussen professionals, en koersvastheid. De inhoud van deze paragraaf is gebaseerd op een eerste analyse van data die (behalve als een specifieke bron staan genoteerd) zijn verkregen door middel van interviews en observatie.

Sleutelrol werkgevers

Bij de werkgevers in Peel en Maas zijn de afgelopen jaren honderden mensen geplaatst. Het percentage uit de bijstand uitgestroomde personen lag de laatste jaren op 15 of 16% (Maas, 2019; StatLine CBS). In 2018 bleek bovendien dat in het jaar ervoor 10% van de langdurige bijstandsccliënten was uitgestroomd (Doove e.a., 2018). Met deze cijfers is Peel en Maas een van de koplopers van de Nederlandse gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. Daar komt nog bij dat de uitval van geplaatste personen relatief laag is, namelijk 4% (Maas, 2019).

De werkgevers in Peel en Maas kunnen worden beschouwd als partner van een integrale aanpak. Dat komt onder meer doordat de twee arbeidsbemiddelaars momenteel met maar liefst tweehonderd bedrijven goede contacten onderhouden. Dit stelt hen in staat om voorafgaand aan plaatsing zorgvuldig in te schatten welk bedrijf (denk aan type werkzaamheden en bedrijfscultuur) het beste bij de betreffende cliënt aansluit. Bovendien spannen de bedrijven zich in om de bijstandsccliënt in kwestie te helpen. Zo stellen ze iemand aan die de cliënt – zeker in de eerste weken – begeleidt en ondersteunt.

Historische schets

Zoals eerder beschreven werken werkgevers voor het vervuld krijgen van vacatures niet graag samen met de lokale overheid. Hoe kan het dan dat ze in Peel en Maas zich wel inspannen voor bijstandsccliënten en daarmee een belangrijke schakel zijn in een integrale activeringsaanpak? Om dit te begrijpen helpt het een historische schets te geven. In het jaar 2009 werd in de gemeente Helden (in het jaar daarop gefuseerd in de gemeente Peel en Maas) een koersverandering doorgevoerd. Het managementteam was destijds ontevreden; de leden konden niet begrijpen dat werkgevers die vacatures aanboden vaak niet werden bediend. Dit falen werd toegeschreven aan een te softe aanpak. Heldere en stevige afspraken, handhaving ervan en een no-nonsense-insteek werden als de remedie gezien. Er moest dus, aldus een medewerker van destijds, ‘niet te moeilijk gedacht worden over

allerlei problematieken, vervoersproblemen, weet ik veel wat. Dat zou allemaal getackeld kunnen worden.'

De nieuwe koers sorteert niet snel wezenlijk effect en de ontevredenheid blijft. In 2010 of 2011 komt de wethouder Sociaal Domein samen met de betreffende beleidsmedewerker tot de conclusie dat het ontbreekt aan betrokkenheid van werkgevers bij het (re-)integreren. Ze besluiten een bijeenkomst te organiseren met werkgevers, het vermeende gebrek aan betrokkenheid te adresseren en zich daarbij vragend en kwetsbaar op te stellen. Tijdens en na de bijeenkomst blijkt een van de aanwezigen een sterke betrokkenheid te hebben bij het activeren van mensen in de bijstand. Deze persoon is financieel directeur van een succesvol bedrijf en is bij een eerdere werkgever betrokken geweest bij een grootschalig mislukt re-integratie-initiatief. In de maanden na de bijeenkomst vinden er diverse besprekingen plaats tussen enerzijds de gemeentelijke arbeidsbemiddelaar en een beleidsmedewerker en anderzijds de financieel directeur en een P&O-medewerker van het bedrijf in kwestie. Er wordt besproken hoe werkgevers meer kunnen bijdragen en wat nodig is om dat voor elkaar te krijgen. Zo wordt besloten per keer één of hooguit enkele personen te laten starten en altijd iemand aan te stellen die de cliënt begeleidt en ondersteunt (om het risico in te perken dat de vaak onzekere bijstandsccliënten teleurgesteld stoppen), papierwerk bijna volledig uit te bannen (omdat werkgevers daar een hekel aan zouden hebben), en bereidwillige werkgevers niet meteen te vragen werkzoekenden een vaste baan aan te bieden (werkgevers zouden daar huiverig voor zijn).

Veel bedrijven wordt gevraagd bij te dragen aan het integreren van mensen in de bijstand. Deze worden bezocht door twee of drie van de volgende personen: de arbeidsbemiddelaar, de beleidsmedewerker, de wethouder en/of de financieel directeur. De betreffende werkgever krijgt dan de mogelijkheid te vertellen over zijn/haar bedrijf, en zijn gasten vertellen dat er mensen zijn die 'pech hebben gehad', 'soms stomme dingen hebben gedaan' en 'nu een beetje hulp nodig hebben om weer aan de slag te komen'. Vele werkgevers blijken zich te willen inzetten. Wanneer er werkelijk mensen worden geplaatst, bieden de arbeidsbemiddelaars de werkgever – zo nodig intensieve – hands-on ondersteuning, zowel tijdens het proces van plaatsing als in de periode erna.

Na de bijeenkomst met werkgevers worden er ook nieuwe initiatieven ontplooid. Het gaat onder meer om het uitbrengen van een nieuwsbrief, het organiseren van een jaarlijkse banenmarkt door werkgevers en het houden van halfjaarlijkse werkgeversbijeenkomsten. Deze werkgeversbijeenkomsten vinden telkens plaats bij een andere werkgever en worden structureel goed bezocht. Opvallend is dat daar allerlei thema's worden geadresseerd die werkgevers bezighouden, en dat re-integratie van bijstandsccliënten meestal niet het hoofdonderwerp is.

Verantwoordelijkheidsgevoel

Zoals blijkt, in het bijzonder uit de gesprekken met individuele bedrijven, is de verbinding met de verschillende werkgevers niet gemaakt door aan te sluiten bij 'het werkgeversbelang'. Peel en Maas heeft bijvoorbeeld niet geprobeerd zich te ontwikkelen en presenteren als een soort commercieel wervingsbureau dat voor beschikbare vacatures snel geschikt personeel vindt en koppelt. Men heeft daarentegen ingezien dat werkgevers kenmerken hebben waarbij woorden passen als 'verantwoordelijkheidsgevoel' en 'betrokkenheid bij de ander'. Deze kenmerken zijn aangesproken en geactiveerd. Dit is op een eenvoudige manier gebeurd: door op werkgevers af te stappen, de problematiek van bijstandsccliënten concreet en begrijpelijk uit te leggen en te vragen om medewerking. De les die hieruit volgt, is dat veel werkgevers bereid zijn bijstandsccliënten een plek te geven en dat een manier om die bereidheid te activeren het persoonlijk gesprek is. Bovendien zijn de werkgevers zich na deze persoonlijke gesprekken gaan inspannen voor de cliënten, en zijn ze daarmee sterk gaan bijdragen aan integraliteit.

Tegelijk is 'het werkgeversbelang' in Peel en Maas ook serieus genomen. Men heeft door dat werkgevers belangen en wensen hebben die min of meer gekoppeld zijn aan hun positie als werkgever. Daar is op ingespeeld via onder meer het bieden van (zo nodig intensieve) hands-on ondersteuning aan bedrijven die recent iemand een plek hebben gegeven, het zo veel mogelijk vermijden van papierwerk en het respecteren van de eigen dynamiek van de werkgeversbijeenkomsten. De boodschap is dus niet dat deze belangen en wensen niet relevant zijn, maar wel dat het onverstandig is om werkgevers hiertoe te reduceren.

De vraag die rijst is hoe het komt dat men in Peel en Maas deze 'tweeledige aard' van werkgevers heeft gezien, en hoe het hun is gelukt daarop in te spelen. Veel lokale overheden, zo is eerder beschreven, zijn daarvoor immers niet gunstig uitgerust; ze zijn vaak in zichzelf gekeerd en sterk gericht op het behalen van de betreffende taakstelling.⁷ In dit artikel heb ik helaas weinig ruimte om hier diep op in te gaan, en daarom beperk ik me tot het volgende: het valt op dat Peel en Maas, buiten het sociaal domein, een geschiedenis heeft van het zien en belangrijk achten van de kracht en eigen dynamiek van anderen. De gemeente staat dan ook bekend om de bloeiende lokale gemeenschappen en om haar verhouding tot die gemeenschappen (Broekaar, 2017). Daarnaast valt op dat er een wethouder is – zowel ten tijde van het initiëren als later – die de aanpak begrijpt en steunt. Ook valt op dat de organisatiestructuur in Peel en Maas op papier én in de praktijk relatief plat is. Op de laatste twee factoren wordt hierna nader ingegaan.

7. Het is trouwens goed mogelijk dat het niet alleen voor personeel van lokale overheden, maar ook voor anderen lastig is te zien en begrijpen dat werkgevers zich willen inspannen, en dat er een bepaalde vorm van communicatie logisch en geschikt is om deze bereidheid te activeren. In dit verband is het relevant om op te merken dat onze samenleving gekenschetst kan worden als neoliberal. Een combinatie van krachten stimuleert dat individuen zich focussen op het najagen van eigenbelang, en dat sociale relaties worden omgesmeed tot marktrelaties (Trommel, 2018, p. 15-38).

Samenwerking tussen professionals

Het relatief integrale karakter van de activeringsaanpak in Peel en Maas komt ook tot uiting in de samenwerking tussen professionals. Zo informeren de consultants werk (klantmanagers) de betreffende arbeidsbemiddelaar uitgebreid en persoonlijk over personen die gekoppeld kunnen worden aan een werkgever. Verder valt op dat de caseload van de consultants werk relatief beperkt is: het betreft gemiddeld ongeveer zestig personen.

Daarnaast werken de W&I-professionals zo nodig nauw samen met wat ze noemen consultants zorg en ondersteuning en gezinscoaches.

Verschillende factoren helpen het bestaan van deze situatie te begrijpen. Dit betreft ten eerste kenmerken van de interne organisatie. Zo valt op dat de gemeente Peel en Maas de genoemde professionals allemaal in eigen dienst heeft, waardoor er sprake is van fysieke nabijheid. Samenwerking tussen hen wordt ook bevorderd door een platte organisatiestructuur en open cultuur, waar al lange tijd en consequent aan wordt gewerkt. Ook de hoge uitstroom is behulpzaam; het draagt eraan bij dat er voldoende financiële middelen zijn om professionals niet al te grote caseloads te geven.

Hiermee is echter nog niet verklaard hoe het komt dat de eerdergenoemde verschillen in taakopvattingen en doelen van sociaaldomeinprofessionals hier blijkbaar geen belemmering vormen tot samenwerking. Dat deze belemmering zich niet voordoet, hangt samen met de hierboven geschetste rol van werkgevers in het activeren. Hun bijdrage zorgt ervoor dat de werkzaamheden van het W&I-personeel een ander karakter krijgen; ze werken toe naar en dragen zorg voor het vinden van een passende plek bij de cliënt, waarbij hun de nodige ondersteuning wordt geboden. Dwang en drang, waar W&I-personeel vaak mee wordt geassocieerd, worden op deze manier veel minder belangrijk. Hiermee worden de verschillen met de andere professionals (grotendeels) opgeheven.

Zelfbewust en koersvast

In het overzicht van belemmeringen is beschreven dat de centrale overheid het realiseren van een integrale activeringsaanpak moeilijk maakt. Zaken als beperking van autonomie en monitoring kunnen worden beschouwd als het uitoefenen van druk en invloed tot het doen van aanpassingen in de lokale aanpak. In Peel en Maas dient in dit verband ook de betreffende arbeidsmarktregio te worden genoemd. In de regio waarin de gemeente participeert, wordt namelijk een werkgeversaanpak gehanteerd die wezenlijk anders is dan die van haarzelf. Het is een aanpak waarbij vacatures bij werkgevers worden opgehaald, die vervolgens zo goed mogelijk worden ingevuld (vraaggericht).

De actoren in Peel en Maas ervaren geen druk en invloed van deze werkwijze; ze houden vast aan hun koers. Dit wordt bevorderd door het succes van de lokale

aanpak en door het zelfbewustzijn daarover – de lokale actoren hebben sterke ideeën over welke kenmerken van de eigen aanpak dat succes veroorzaken. Daardoor weten ze wat er ‘beschermd’ moet worden. Verrassend genoeg lijkt de complexe institutionele omgeving te hebben bijgedragen aan het zelfbewustzijn. De invloed ervan leidde ertoe dat de lokale actoren het eigene van hun aanpak verder zijn gaan analyseren en verwoorden. Ten slotte wordt de koersvastheid ook bevorderd door het feit dat er diverse personen zijn die ‘risico’s’ uit de institutionele omgeving detecteren en analyseren, en erover nadenken hoe daarop te anticiperen of reageren.

8.5 TOT SLOT

Integraliteit is een populair begrip, dat gemakkelijk in beleidsnota’s wordt opgeschreven (Van der Veer, 2013; Inspectie SZW, 2016a; 2016b). Het werkelijk realiseren ervan, zo heeft paragraaf 8.3 laten zien, is echter niet gemakkelijk. Het is dan ook niet verwonderlijk dat lokale activeringsaanpakken doorgaans weinig integraal lijken te zijn (Van der Veer, 2013; Stouten e.a., 2018; Bos, e.a. 2018). Tegelijkertijd, zo liet de beschrijving van de casus Peel en Maas zien, is het realiseren van een hoge mate van integraliteit niet onmogelijk. Daarbij valt op dat de betrokkenen in Peel en Maas zelf niet actief naar integraliteit in hun aanpak hebben gestreefd; ze gebruikten tijdens de (door)ontwikkeling van hun aanpak de term ‘integraliteit’ niet. Daarentegen kwam de integraliteit tijdens de ontwikkeling van de aanpak tevoorschijn. Misschien is de belangrijkste les uit de casus dan ook dat integraliteit niet serieus wordt genomen door het op te schrijven in beleidsnota’s, maar door actief en beredeneerd aan de slag te gaan met het verbeteren van de eigen lokale aanpak.

LITERATUUR

- Aardema, H. & Korsten, A. (2009). Gemeentelijke organisatiemodellen. Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet. In: H. Bekke, K. Breed & P. de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur* (pp. 209-225). Den Haag: ROB.
- Arts, J. (2018). *Vooraf niet opgeven! Mensen in de bijstand krijgen wrede hoop*. Geraadpleegd op 29 februari 2020 via www.socialelvraagstukken.nl/vooral-niet-opgeven-bijstandsgerechtigden-krijgen-wrede-hoop.
- Arum, S. van & Enden, T. van den (2018). *Sociale (wijk)teams opnieuw uitgelicht. Derde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2017)*. Utrecht: Movisie.
- Auschra, C. (2018). Barriers to the integration of care in inter-organisational settings: A literature review. *International Journal of Integrated Care*, 18, 1.
- Bannink, D. (2012). *Duiden en verbinden. Management van activering in een veranderende context* [onderzoeksverslag]. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Bannink, D. (2018). Duiden en verbinden, het belang van een eigen visie. In: D. Bannink & H. Bosselaar (red.), *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking* (pp. 129-143). Den Haag: Boom bestuurskunde.

- Bogt, H.J. ter (2019). Sturing en controle van gemeentelijke uitbestedingen is vaak beperkt. In: M.A. Allers & G.A. van Nijendaal (red.), *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt? Over bekostigingsvraagstukken bij regionale samenwerking* (pp. 33-44). Den Haag: ROB.
- Bos, M., Koemans, H. & Storm, N. (2018). Samenwerking tussen organisaties binnen arbeidsmarktregio's. In: D. Bannink & H. Bosselaar (red.), *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking* (pp. 65-95). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Broekaar, L. (2017). *Zelfsturing voor het realiseren van leefbaarheid*. Geraadpleegd op 29 februari 2020 via www.platform31.nl/nieuws/zelfsturing-voor-het-realiseren-van-leefbaarheid.
- Cohen, J. (2014). De stelling: de aankomende grootschalige decentralisaties zijn bedenkelijk vanuit het beginsel van decentralisatie. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 4, 333-336.
- De ArgumentenFabriek (2018). *Paradigma's in het sociaal domein. Helder denken over wetgevingsparadigma's in de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo*. Geraadpleegd in januari 2020 via www.argumentenfabriek.nl/nl/paradigmas-in-het-sociaal-domein.
- Doove, S., Dill, A., Joosten, M. & Rouw, B. (2018). *Tabellenset langdurig in de bijstand*. Geraadpleegd op 29 februari 2020 via www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/36/langdurig-in-de-bijstand.
- Gilsing, R. (2009). De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing. In: S. Keuzenkamp (red.), *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente* (pp. 37-49). Den Haag: SCP.
- Goodwin, N. (2016). Understanding integrated care. *International Journal of Integrated Care*, 16, 4.
- Greef, J.A. de (2019). Doelmatigheidswinst bij gemeentelijke samenwerking: wat is daarvoor nodig? In: M.A. Allers & G.A. van Nijendaal (red.), *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt? Over bekostigingsvraagstukken bij regionale samenwerking* (pp. 26-32). Den Haag: ROB.
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. & Suddaby, R. (2008). Introduction. In: R. Greenwood, C. Oliver, T.B. Lawrence & R.E. Meyer (Eds.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (pp. 1-46). London: Sage Publications.
- Houten, G. van, Schalk, J. & Tuynman, M. (2010). Samenwerking en sturing in gemeentelijke beleidsprocessen. In: M. de Klerk, R. Gilsing & J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009* (pp. 101-124). Den Haag: SCP.
- Inspectie SZW (2016a). *Literatuurstudie Integrale dienstverlening*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2016b). *Werk aan de... uitvoering. Programmerapportage*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Abingdon: Routledge.
- Kodner, D.L. & Spreeuwenberg, C. (2002). Integrated care: Meaning, logic, applications, and implications. A discussion paper. *International Journal of Integrated Care*, 2, 12.
- Maas, J. (2019, mei). Jarenlang in de bijstand: wat doen we eraan? Aandacht voor de wereld van Janek, Kees en Vicky. *Sprank*, 20-23.
- Minas, R., Wright, S. & Berkel, R. van (2012). Decentralization and centralization: Governing the activation of social assistance recipients in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5-6), 286-298.
- Mol, E., Westhof, F. & Ruitenbergh, J. (2017). *Volledige integratie in het sociaal domein is niet de enige optie*. Geraadpleegd op 29 februari 2020 via www.socialevraagstukken.nl/volledige-integratie-in-het-sociaal-domein-is-niet-de-enige-optie/#_ftn2.
- Panhuijzen, B., Verweij, S., Houten, M. van & Xanten, H. van (2017). *Werk en inkomen in integrale aanpakken, een verkenning van theorie en praktijk*. Utrecht: Movisie.
- ROB (2019). *Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de Rijksoverheid*. Den Haag: ROB.
- Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers.

- Schuring, M., Reeuwijk, K. & Burdorf, A. (2016). *Het monitoren van arbeidstoeleiding van mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt en gezondheidsproblemen*. Rotterdam: Erasmus Universitair Medisch Centrum.
- Stouten, J., Mol, E., Risselada, R. & Ruitenberg, J. (2018). Het probleem samenwerken door professionals. In: D. Bannink & H. Bosselaar (red.), *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking* (pp. 35-64). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Trommel, W. (2018). *Veerkrachtig bestuur. Voorbij neoliberale drift en populistische kramp*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Veer, J. van der (2013). Spelenderwijs ontschotten. In: H. Bosselaar & G. Vonk (red.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat* (pp. 33-46). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Versantvoort, M. & Echtelt, P. van (2019). Synthese en aandachtspunten. In: P. van Echtelt, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort. *Eindevaluatie van de Participatiewet* (pp. 238-256). Den Haag: SCP.
- Wilson, T. (2013). *Youth unemployment: Review of training for young people with low qualifications* (BIS research paper number 101). London: Department for Business Industry and Skills.

DE MODERNE ACTIVERINGSPROFESSIONAL BLIJKT EEN DINGES, MAAR WAT IS DAT?

Hans Bosselaar & Duco Bannink

Dinges

Tijdens onze onderzoeken stuiten we regelmatig op professionals die er bovengemiddeld in slagen om mensen in een kwetsbare positie toch te helpen bij het veroveren of behouden van een plekje in de samenleving. Professionals die met (meer) hart en ziel door roeien en ruiten gaan. En met succes. Wat ze precies doen is voor hun collega's, en soms ook voor henzelf, niet echt duidelijk. Maar het werkt. Een van die professionals uit onze onderzoeken werd door zijn collega's waarderend 'onze Dinges' genoemd. Sindsdien noemen wij dit type professionals ook zo, bij wijze van geuzennaam: de Dinges. Wie in zijn omgeving om zich heen kijkt, kent zeker wel één Dinges en waarschijnlijk wel meer. Voor ons reden om ons meer te verdiepen in deze professionals. In het bijzonder deden wij onderzoek naar de Dinges die betrokken is bij de (arbeids)participatie van jongeren met een beperking. Via een literatuuronderzoek en een casestudy begrijpen we de Dinges nu veel beter. In dit hoofdstuk doen wij verslag.

'Ik vind het wel grappig dat jullie onderzoek naar [Dinges 6] doen. Ik had zelf wel al door dat hij belangrijk was voor ons zeg maar, maar als je me dan vraagt hoe hij is en zo, ga je pas een beetje nadenken van ja, wat doet hij eigenlijk precies? En dan ja, ik tenminste, ik heb daar dan niet echt een antwoord op. Vergaderen, praten met deze partij, praten met die partij. Grappig eigenlijk, want ik heb wel het idee dat hij belangrijk is voor ons als organisatie... ja.' (uitvoerend collega van Dinges 6)

Aan het einde van de vorige eeuw en in de eerste decennia van deze eeuw veranderde het sociaal beleid in Nederland en de omliggende landen drastisch. Waar het beleid in de naoorlogse jaren werd gekenmerkt door nationale programma's ter bescherming en verzorging van kwetsbare gezinnen, verschoof het accent in het

overheidsbeleid naar het activeren van individuele burgers. Dit beleid moest ervoor zorgen dat het sociale stelsel betaalbaar bleef en dat burgers met en zonder betaald werk meer verantwoordelijkheid gingen dragen voor hun eigen inzetbaarheid op de arbeidsmarkt (*employability*), om zo bij te dragen aan de betaalbaarheid van het stelsel en aan een stevige internationale concurrentiepositie van ons land. Activering van burgers betekende een elementaire verandering van de inhoud van het beleid én van de verantwoordelijkheidsverdeling en aansturing van de uitvoering ervan (Van Berkel & Borghi, 2008). In de praktijk werd dit zichtbaar door een aantal belangrijke bestuurlijke ontwikkelingen: de invoering van marktwerking in het sociaal domein vanaf de jaren tachtig, de bedrijfsmatige benadering van het functioneren van de overheid ('New Public Management', Hood, 1991) sinds de jaren negentig, de decentralisaties in de jaren nul en tien en de intensievere inschakeling van sociale en maatschappelijke actoren en organisaties met de proclamatie van de participatiesamenleving.

En hoewel het voortdurend de bedoeling was om de implementatie van sociaal beleid doelmatiger en effectiever te laten zijn, blijkt zo langzamerhand dat dit een haast onmogelijke opgave is. Met het betrekken van veel partijen bij de ontwikkeling en de uitvoering van beleid is het er vooral onoverzichtelijker en minder beheersbaar op geworden. Immers, al deze partijen hebben hun eigen perspectief op en een eigen belang bij de vraag wat dé maatschappelijke problemen zijn en welke oplossingen hiervoor geboden moeten worden. In bestuurskundige termen: de grote institutionele perspectieven zijn vervaagd.¹ Betrokken partijen hebben allemaal hun eigen kennispositie en hun eigen belang in de verschillende, veelal overlappende beleidsvelden (Bannink, 2019). Mede hierdoor zijn oplossingen voor problemen vaak maar deeloplossingen, die zelf weer nieuwe problemen veroorzaken. In de literatuur wordt deze ontwikkeling aangeduid als de toenemende 'wickedness' van de hedendaagse problemen (Rittel & Webber, 1973). In de Nederlandse literatuur spreken auteurs van de ontembaarheid (Korsten & Hoppe, 2006) of hardnekkigheid (Arentsen & Trommel, 2005) van problemen.

In het veld van activering is de wickedness van problemen heel goed zichtbaar op het niveau van het landelijke en lokale beleid, van de uitvoeringsorganisaties en op 'street level', het concrete uitvoeringsniveau. Al jaren wordt er gepoogd om de structurele uitsluiting van groepen burgers op de arbeidsmarkt aan te pakken. Inmiddels zijn vele miljoenen uitgegeven aan de ontwikkeling van evidence-based interventies, de herinrichting van uitvoeringsorganisaties en het aantrekken van de handhavingsregimes, maar toch wordt er niet of nauwelijks winst geboekt, zoals onder meer blijkt uit een recent rapport van het SCP (Van Echtelt e.a., 2019).² De

1. Hajer (2003) spreekt van het ontstaan van een 'institutional void', een institutionele leegte.
2. Zie ook hoofdstuk 3 in deze bundel.

wickedness van de problematiek belemmert dat structurele uitsluiting via ons sociale stelsel wordt doorbroken. Hardnekkige problemen worden niet voor niets hardnekkig genoemd (Bannink & Trommel, 2019).

De vraag dringt zich op of we ons neer moeten leggen bij de werkelijkheid van structurele uitsluiting. Het antwoord kan eigenlijk nooit 'ja' zijn. Maar wat dan wel? Is de invoering van een basisinkomen (Bregman, 2016) of een basisbaan op een parallelle arbeidsmarkt (Brouwer, Verhoeven & Wilthagen, 2018) de oplossing? In dit hoofdstuk laten we deze grote oplossingen buiten beschouwing.³ We richten ons met name op de dienstverlening aan groepen mensen die geconfronteerd worden met de hardnekkige problematiek van uitsluiting, in het bijzonder de uitsluiting op de arbeidsmarkt. Het zijn de mensen die veelal door de samenloop van problemen er niet in slagen een plek op de arbeidsmarkt te verkrijgen of te behouden; bijvoorbeeld vanwege beperkte mentale of fysieke belastbaarheid, schulden, gezinsperikelen, verslaving, discriminatie en dergelijke. Het zijn factoren die zowel in als buiten de persoon gelegen zijn en, bij het uitblijven van arbeidsparticipatie, vaak de sociale uitsluiting verder verdiepen.

In dit hoofdstuk gaan we specifiek in op de aanpak van de arbeidsintegratie van jongeren met een beperking waarvan de hardnekkigheid bekend is. De vraag hierbij is hoe de betrokken dienstverlenende professionals zich tot deze hardnekkigheid kunnen of dienen te verhouden. Dit is een afwijkende benadering in het denken over dienstverlening aan mensen die langdurig buiten de arbeidsmarkt staan. Veel onderzoek richt zich nog steeds op het vinden, testen en implementeren van evidence-based methoden en interventies die, ondanks de onbevredigende ervaringen, de structurele uitsluiting teniet moeten doen.⁴

In de eerstvolgende paragrafen gaan we dieper in op de hardnekkigheid van veel hedendaagse problemen en van de (arbeids)integratie van jongeren met een beperking in het bijzonder. Daarna doen we verslag van ons internationale literatuuronderzoek naar de strategieën om om te gaan met wicked problems. Kenmerkend voor deze literatuur is dat de auteurs diep in hun hart nog steeds uitgaan van de oplosbaarheid van hardnekkige problemen via het aangaan en zorgvuldig managen van bestuurlijke netwerken (zie bijvoorbeeld Ayres, 2019; Klijn & Koppenjan, 2012; Provan & Kenis, 2007). Wij deden onderzoek naar werkwijzen vanuit het uitgangspunt dat het bereiken van de ultieme en duurzame oplossing van wicked problems per definitie een illusie is. We lieten ons hierbij onder meer inspireren door socioloog en bestuurswetenschapper Jessop (2003), die ervoor pleit om de aanpak van deze problemen met een zekere ironie te benaderen. Vervolgens voer-

3. Lindblom (1959) indachtig is het de vraag of dergelijke allesomvattende oplossingen nog wel van deze tijd zijn.

4. Pierre Koning gaat hier in hoofdstuk 10 van deze bundel nader op in.

den we een casusonderzoek uit onder zes professionals die door hun omgeving als Dinges werden aangewezen (vergelijk Durose e.a., 2015). Aan de hand van het literatuuronderzoek en de casestudy onderscheiden we in de achtereenvolgende paragrafen de bouwstenen van een 'ironische' benadering van hardnekkige problemen, die zowel een operationele als een meer persoonlijke strategische kant heeft.

9.2 WICKED PROBLEMS-LITERATUUR IN VOGELVLUCHT

In de bestuurskundige literatuur wordt veel aandacht besteed aan de aanpak van hedendaagse problemen. Deze problemen worden steeds vaker als 'wicked' beschouwd, waardoor de traditionele managementopties (bureaucratie, markt en professionaliteit) geen allesomvattende, effectieve, duurzame oplossingen bieden (Head, 2010; Lindsay & McQuaid, 2008; Rhodes, 2016). Enerzijds is dit omdat het oplossen van complexe problemen een mix van professionele kennis en ervaringskennis van praktijken vereist. Daarom is transdisciplinaire samenwerking noodzakelijk. Anderzijds is het, doordat deze samenwerking noodzakelijk is, tegelijkertijd moeilijk te voorspellen hoe de input van de samenwerkingspartners onderling zal interacteren en interfereren en tot onvoorziene gevolgen en nieuwe problemen zal leiden (Engbersen, 2009; Hood & Peters, 2004). Bovendien handelen partners onvermijdelijk op basis van hun eigen definities van het probleem en hebben zij daarom vaak ook een andere aanpak en oplossing voor ogen. Bannink en Trommel (2019) spreken van een inherent normatief conflict tussen betrokkenen, dat de hardnekkigheid van veel hedendaagse feitelijke problemen bepaalt. Denk bijvoorbeeld aan het vraagstuk van sociale uitsluiting, maar ook aan vraagstukken als de klimaatverandering of de opvang van vluchtelingen. Dergelijke vraagstukken leiden onherroepelijk tot debat tussen betrokkenen, omdat de feitelijke problematiek op zichzelf niet eenduidig is. Dit betekent dat elke stakeholder bij de aanpak van een hardnekkig probleem opereert vanuit zijn eigen normatieve perspectief en dit perspectief rechtvaardigt met zijn eigen analyse van de complexe 'feitelijke' werkelijkheid (Bannink & Trommel, 2019).

Zie hier het probleem van de aanpak van wicked problems: (professionele) samenwerking is noodzakelijk om veelkoppige problemen aan te pakken, tegelijkertijd is de samenwerking onvermijdelijk problematisch. Het is de paradox van de late moderniteit. Aan de ene kant is er de wens en behoefte om steeds meer expertise en experts te betrekken om zeker te zijn van de optimale resultaten van het proces van probleemoplossing. Aan de andere kant is er, als gevolg hiervan, een toenemende oncontroleerbaarheid van en onzekerheid over dit samenwerkingsproces en over de resultaten ervan. Alle partners willen vanuit verschillende professionele gezichtspunten en met verschillende doelstellingen een rol spelen in de organisatie, ontwikkeling en implementatie van de oplossing voor de kwestie die zij vanuit hun eigen perspectief als hét probleem definiëren. Dit impliceert dat

bij de aanpak van hardnekkige problemen de samenwerkende partners zich tevreden moeten stellen met voor ieder veelal imperfecte oplossingen van het probleem. Dit betekent overigens niet dat de afzonderlijke stakeholders bewust aansturen op imperfecte oplossingen. Daarin schuilt de ironie van de aanpak van wicked problems: je weet wel waar je heen wilt, maar niet waar je uitkomt.

In de actuele bestuurskundige literatuur wordt de aanpak van wicked problems vooral gezocht in het ontwikkelen en uitvoeren van interprofessionele dienstverlening in samenwerking met individuele en groepen cliënten voor wie de dienstverlening bedoeld is (coproductie), waarbij het proces als cocreatie van publieke waarde wordt bestempeld (Bryson e.a., 2017; Moore, 2000; Osborne & Strokosch, 2013). In deze literatuur wordt echter veelal voorbijgegaan aan de wickedness van veel problemen, waardoor het object van de samenwerking voor de betrokken partners verschilt. Daarnaast is niet alleen samenwerking met de cliënt(en) nodig, maar ook samenwerking met andere dienstverleners, vanwege de inhoudelijke complexiteit van de problematiek van cliënten of cliëntgroepen. De optimistische toon van de bestuurskundige literatuur over coproductie en cocreatie ten spijt is de samenwerking weliswaar voordelig voor de aanpak van hardnekkige problemen, maar onvermijdelijk ook problematisch. De partners baseren hun inbreng in de aanpak op hun eigen professionele of ervaringskennis en op hun eigen normatieve beoordeling van de voorliggende feitelijke situatie. Dit brengt met zich mee dat zowel op uitvoerend als op strategisch niveau betrokkenen in een voortdurend proces van afweging en uitruil van doelen en belangen terechtkomen, waarbij zij allen proberen de verschillende inhoudelijke en strategische perspectieven zo veel als mogelijk en voor korte of langere tijd op elkaar aan te sluiten. De cocreatie van de aanpak van hardnekkige problemen wordt daarmee een continu iteratief proces (Lindblom, 1959), waarbij de afwisselende realisatie van 'small wins' (Termeer & Dewulf, 2019) het maximale resultaat is voor de afzonderlijke deelnemers aan de samenwerking.

In de literatuur wordt aan het proces en de feitelijke cocreatie van de aanpak van hardnekkige problemen nog weinig aandacht besteed (Bryson e.a., 2017). De coproductieliteratuur is met name gericht op de processen en uitkomsten van de gezamenlijke productie van concrete publieke diensten door professionals en individuele en georganiseerde cliënten (Osborne & Strokosch, 2013; Head, 2010). In de rest van dit hoofdstuk ontwikkelen we een perspectief op het proces van cocreatie van de aanpak van hardnekkige problemen. We beschouwen zowel het operationele als het meer strategische niveau van cocreatie. De operationele aanpak van hardnekkige problemen vraagt op korte termijn een specifiek proces van cocreatie (par. 9.4). Daarnaast geldt dat wie op de korte termijn succesvol wil zijn ook een langetermijnstrategie zal moeten hebben gericht op het aangaan en onderhouden van relaties met partners. Persoonlijk netwerkmanagement is van wezenlijk belang

om niet alleen op de korte termijn succesvol te opereren, maar dit ook op langere termijn te kunnen blijven doen (par. 9.5).

9.3 DE HARDNEKKIGHEID VAN DE UITSLUITING VAN JONGEREN MET EEN BEPERKING

In deze bundel wordt in diverse artikelen ingegaan op de hardnekkigheid van het participatieprobleem van jongeren met een beperking.⁵ Diverse hoofdstukken laten zien dat de deelname aan arbeid in de jaren na de invoering van de Participatiewet niet of nauwelijks is toegenomen, ondanks uitgebreide stimulerende regelgeving en inspanningen van uiteenlopende actoren en organisaties. De problemen van deze groep zijn te complex, er ontbreekt de nodige kennis (Koning in hoofdstuk 10) en de noodzakelijke samenwerking en integrale aanpak komen moeizaam van de grond (Stouten e.a., 2018). Daarnaast is de bereidheid van het bedrijfsleven en de overheid niet al te groot om het participatieprobleem van deze groep hoog op de agenda te plaatsen (Van Echtelt e.a., 2019). Dit gaat overigens ook op voor een deel van de doelgroep zelf (Kok e.a., 2019) en het is niet uitgesloten dat een succesvolle aanpak van de beperkte arbeidsdeelname van deze groep nadelige consequenties heeft voor andere zwakke groepen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld via verdringing (Heyma, Zwetsloot & Gautier, 2019).

Dit is de problematiek waarvoor professionals en hun organisaties worden geacht een effectieve aanpak te realiseren. Nog steeds wordt hierbij vaak gefocust op het ontdekken, ontwikkelen en toepassen van de heilige graal van eenduidige, 'uitrolbare' aanpakken waarmee de participatieproblematiek van hele groepen wordt opgelost. We komen al jaren van een koude kermis thuis; de Dinges weet en doet beter.

9.4 SAMENWERKEN OP OPERATIONEEL NIVEAU: VOORTDUREND 'DUIDEN EN VERBINDEN'

In de wetenschappelijke literatuur wordt sinds een jaar of twintig de figuur van de Dinges opgemerkt. Mark Moore (2000) wees als een van de eersten op de veranderende rol en positie van overheidsfunctionarissen. Zij kunnen niet langer effectief en democratisch gelegitimeerd opereren door hun taken rechttoe rechtaan uit te voeren. Zij worden steeds meer onderdeel van een gezamenlijk bestuurlijk en maatschappelijk proces van de creatie van publieke waarden. Het kan niet anders, zo betoogt Moore, dat de creatie van publieke waarden gebeurt in samenwerking met de belanghebbenden. Deze normatieve insteek is een aansporing voor overheidsfunctionarissen om zich meer als ondernemend op te stellen, sectorgren-

5. Van Echtelt (hoofdstuk 3), Oostburg (hoofdstuk 4), Kok (hoofdstuk 5) en Koemans (hoofdstuk 6).

zen te overschrijden en niet langer 'slaafs' taken en opdrachten uit te voeren of 'binnen de lijntjes' te kleuren (Bryson e.a., 2017). Moore richt zijn aandacht vooral op de hogere managers, maar om resultaten in de praktijk te boeken, zullen ook de uitvoerende professionals deze houding moeten aannemen. En daarbij gaat het niet alleen om overheidsprofessionals, maar ook om betrokkenen uit maatschappelijke en civiele organisaties, omdat de overheid allang niet meer exclusief eindverantwoordelijk is voor het creëren van publieke waarden (Rhodes, 1996; Osborne, 2006). De creatie van publieke waarden vindt, hoe ingewikkeld ook, tegenwoordig plaats in wisselende netwerken van publieke en private belanghebbenden, die allemaal een eigen perspectief en belang hebben bij, in eerste instantie, de oplossing van hun eigen probleem (Silva & McGuire, 2010; McGuire, 2011; Milward & Provan, 2006). Opvattingen over wat de uiteindelijk te produceren publieke waarde is of zou moeten zijn, zijn hierdoor onophoudelijk in beweging en gerealiseerde uitkomsten staan voortdurend onder druk. Diverse hoofdstukken in deze bundel laten zien dat dit zeker geldt voor de integratie van jongeren met een beperking op de arbeidsmarkt. Wie dat zijn – of welke ondersteuning nodig is en wanneer beleid dat hierop gericht is als geslaagd of mislukt moet worden beschouwd – is voortdurend onderwerp van debat en leidt tot continue bijstelling van beleid en van de concrete uitvoeringspraktijken.

Strategische driehoek

Het gezamenlijk aanpakken van de problemen vindt plaats in wat Moore (2000) 'strategische driehoeken' noemt. Betrokkenen bij de coproductie van publieke waarden maken stappen voorwaarts door (1) hun eigen analyses en oplossingen van een probleem concreet te verbinden aan die van (2) externe partijen, en dat (3) binnen de eigen organisatorische randvoorwaarden, zoals de aanwezige middelen, expertise en routines. Dat klinkt ingewikkeld en jammer genoeg is dat ook zo. Toch doen we, aan de hand van ons literatuur- en casuonderzoek, een poging hier meer duidelijkheid over te geven. Als gezegd zijn Dingessen hier bovengemiddeld goed in. Kern van hun benadering is dat zij, vanuit een eigen opvatting over het probleem (normatieve positie) en de oplossingsrichting (kennispositie), naar buiten treden om partners te zoeken, met eveneens eigen normatieve en kennisposities. Hierbij moeten zij tegelijkertijd ook de hulpbronnen en collega's uit hun eigen organisatie blijven betrekken.

Als we dit proces ontleden, komen we op de volgende stappen in het proces van cocreatie van publieke waarde, waarin de professional die opereert als Dinges voortdurend betrokken is:

1. eigen normatieve positie en oplossingsrichting bepalen (visie);
2. kennis- en normatieve positie van de potentiële partners onderzoeken;

3. een gezamenlijk concreet plan opstellen, voortbouwend op zowel de eigen kennis- en normatieve positie als die van de partners;
4. eigen operationele capaciteit (expertise, middelen) inzetbaar maken;
5. dit proces voortdurend herhalen en/of tussentijds bijstellen.

We gaan op deze aspecten achtereenvolgens in.

Stap 1. Eigen normatieve positie en oplossingsrichting bepalen

Centraal in het participatiebeleid voor jongeren met een beperking staat de vraag wat hun integratie in de weg staat en hoe dit opgelost kan worden. Er zijn vele personen en organisaties voor wie dit vraagstuk centraal staat in hun dagelijkse praktijk. Natuurlijk zijn dit de jongeren zelf, maar vaak ook hun directe omgeving. Dat wil zeggen ouders, scholen, zorg- en welzijnsorganisaties, sociale diensten, werkgevers en anderen. Uitgaande van de strategische driehoek van Moore is het van belang dat al deze actoren voor het produceren van de publieke waarde (participatie) een duidelijke analyse hebben van wat – vanuit hun eigen persoonlijke of professionele perspectief – het probleem is, alvorens zij eventuele oplossingsrichtingen gaan afstemmen met andere betrokkenen. De eigen normatieve (professionele) analyse van het probleem gekoppeld aan de eigen (professionele) kennis over mogelijke oplossingsrichtingen vormt de basis van de strategie van elke persoon die betrokken is bij de coproductie van de publieke waarde (Bryson e.a., 2017). Uit veel onderzoeken blijkt dat functionarissen uit bureaucratische praktijken de analyse van het ‘echte’ probleem ofwel de beoogde publieke waarde verwarren met de bureaucratische problemen die ze bij een eventuele oplossing tegen zullen komen. De banenafpraak is hier een goed voorbeeld van. Veel werkgevers klagen over ingewikkelde regels en voorwaarden bij de uitvoering van de Wet banenafpraak en de Quotumwet, hetgeen inmiddels heeft geleid tot uiteenlopende aanpassingen,⁶ terwijl de motivatie van werkgevers om daadwerkelijk in zee te gaan met een jongere uit de doelgroep al decennia het echte probleem lijkt te zijn. Wie vanuit zijn functie werkgevers moet betrekken bij de participatie van jongeren met een beperking zal het motivatieprobleem van die werkgevers en zijn kennis hoe hiermee om te gaan als start van zijn aanpak moeten kiezen.

Kortom, een goede analyse van het probleem gekoppeld aan een professioneel onderbouwde, daarop gerichte oplossingsrichting (visie) is voor iedere betrokkene de ideale start van het proces van cocreatie van publieke waarden.

‘Als mensen doorhebben dat je niet weet waar je het over hebt, dan kun je nog zo enthousiast en betrokken zijn maar dat helpt niet. Dus je moet echt een eigen visie hebben en weten hoe het werkt.’ (Dinges 6)

6. Zie bijvoorbeeld in hoofdstuk 3 van deze bundel.

‘Er is niet één manier er zijn altijd 10 of 20 manieren. Door over de 10 of 20 manieren te lezen of meningen te horen, kun je je eigen mening vormen en visie op een vraagstuk. (...) Je moet veel in gesprek met mensen om goed je eigen visie te kunnen vormen. Zo kan je alle mitsen en maren voor je bril krijgen. Voor mij blijft er dan uiteindelijk maar één manier over, waar ik mee aan de slag ga.’ (Dinges 2)

‘Wat haar [Dinges 1] dus lukt, is om te zorgen dat mensen binnen de boot blijven. Dus ik sta niet onder de verantwoordelijkheid van [Dinges 1]. Ieder heeft een eigen visie. Door [Dinges 1] hebben we toch gemakkelijk het gezamenlijke belang gevonden. Het had ook anders kunnen uitpakken en dan hadden we als organisatie kunnen zeggen nou, wij doen even niet mee.’ (samenwerkingspartner van Dinges 1)

En hoewel de Dinges het proces van cocreatie start met een eigen visie, betekent dit niet dat deze zich niet kan doorontwikkelen in de loop van een project of in de loop van de tijd.

‘Kijk, wij zijn begonnen met achttien plus. Door de wetgeving en doordat we in de jeugdzorg terecht zijn gekomen is de jongste nu geloof ik dertien uit mijn hoofd. Dus dan moet je je visie bijstellen. Je bent geen re-integratieproject meer, je bent nu echt een zorgproject.’ (collega van Dinges 4)

Stap 2. Kennis- en normatieve positie van de ander kennen

Na het bepalen van de eigen normatieve en kennispositie is het zaak om de partners te zoeken met wie de beoogde publieke waarde geproduceerd kan worden (McGuire, 2011; Head & Alford, 2015). Het gegeven hierbij is dat de potentiële partners een eigen, veelal afwijkende, normatieve en kennispositie zullen innemen, waarvan het niet te verwachten is dat zij die zomaar op zullen geven; elke partner heeft zijn eigen strategische driehoek (Bryson e.a., 2017). Oftewel: er is niet één probleem, laat staan één oplossingsrichting, maar er zijn net zoveel percepties van hét probleem en de bijbehorende oplossing als er partners zijn. Om tot afstemming van de verschillende posities te komen is het zaak om de ander goed te kennen. Voor veel overheidsfunctionarissen is dit lastig. Zij komen uit bureaucratische organisaties, waarbij cliënten zich naar de voorwaarden en procedures van de overheid dienen te richten. Nu is het zaak om – andersom – aansluiting te zoeken bij de ander. In de literatuur wordt gesproken over de noodzaak van een omslag naar een dialogische manier van werken om zaken voor elkaar te krijgen (Jessop, 2011; Sennett, 2012). Concreet betekent het bijvoorbeeld te erkennen dat een werkgever die op zoek is naar nieuw personeel, zich niet direct bezighoudt met de doelstelling van de gemeente om te voorkomen dat een schoolverlater in de bijstand terechtkomt. De werkgever is bezig met zijn eigen bedrijfsvoering. Een gemeentelijke re-integratieconsulent die ervan uitgaat dat het handelen van de werkgever is gericht op het oplossen van de problemen in de bijstand, loopt het

risico dat de samenwerking al snel op niets zal uitlopen. De school waar de jongere vandaan komt, heeft op zijn beurt weer een andere, eigen opvatting over wat de beste plek is voor 'zijn' jongere om de eerste werkervaring op te doen. Verder heeft de jongere zelf natuurlijk ook een eigen opvatting over wat hij met zijn opgedane kennis en ervaring wil bereiken, nu en in de toekomst. Werkgever, school, jongere, bijstandsmedewerker: dit levert vier percepties van h et probleem met vier verschillende oplossingsrichtingen.

'Wat je vooral probeert, is om mensen begrip te laten krijgen voor de belangen van een ander. Dus elkaars perspectief leren kennen.' (Dinges 1)

'Ja, je moet je ook constant aanpassen. Als je met iemand meegaat, kijk je vanuit haar ogen. Want diegene heeft constant een eigen verklaring voor de gebeurtenissen die zich voordoen. Maar ja voor hetzelfde geldt zie jij het anders. Eigen perspectief versus ander perspectief.' (Dinges 2)

Zeker als de werkzoekende door zijn beperking niet op elke werkplek 'zomaar' terecht kan, is het zaak om de verwachtingen en de afzonderlijke beoordeling van de feitelijke situatie van alle betrokkenen over en weer scherp te hebben, om uiteindelijk zaken te kunnen doen. Zo kan de coproductie van de plaatsing op de arbeidsmarkt tot stand komen (Osborne & Strokosch, 2013). Kenmerkend voor de uiteindelijke plaatsing zal zijn dat de meeste betrokkenen zullen moeten erkennen dat deze niet of niet geheel overeenkomt met het beeld (visie) dat zij voorafgaand aan de samenwerking over de plaatsing hadden. Dit betekent dan natuurlijk ook dat het scherp krijgen van de verschillende doelen van de beoogde partners ertoe kan leiden dat het proces van cocreatie niet van de grond komt.⁷

In een uitgebreide studie over samenwerken benadrukt socioloog Sennett (2012) het belang om de normatieve beoordeling van de feitelijke situatie van de ander goed te kennen en, vooral, te respecteren. Sennett spreekt in dit verband van het verschil tussen sympathie en empathie, waarbij empathie in zijn optiek de belangrijkste opening biedt voor samenwerking. Empathie gaat over het daadwerkelijk begrijpen van iemands overwegingen en zorgen. Empathie is afstandelijker en zakelijker dan sympathie. Sympathie gaat namelijk niet alleen om het begrijpen van de ander, maar ook om het meeleven met de ander en het meewerken aan de

7. Het optimisme van de teneur van de coproductieliteratuur van bijvoorbeeld Osborne en Strokosch (2013) ten spijt. Dit komt doordat de coproductieliteratuur vooral uitgaat van het proces van productie van *eenduidige* diensten gericht op een weliswaar vooraf niet-gekende, maar wel bereikbare eenduidige reconstructie van het probleem en niet van de coproductie van de aanpak van wicked problems. Osborne en Strokosch stellen: 'It takes two to tango', en dat klopt, maar het gaat bij de coproductie van de aanpak van wicked problems niet om een enkele dans. Het gaat om meerdere dansers, die hun eigen dans dansen, dat wil zeggen: hun eigen probleem proberen op te lossen.

oplossing van andermans probleem. Een voorbeeld uit ons onderzoek. Een werkzoekende jongere kon zijn baan maar niet behouden, omdat hij altijd te laat kwam. De Dinges stelde géén plannen voor om op tijd op te leren staan of op tijd naar bed te gaan: 'We hebben hem alleen middagdiensten gegeven, omdat hij zijn bed gewoon niet uit kwam, maar dus wel late diensten kon draaien.' Empathie in plaats van sympathie.

In geval van samenwerking rond de arbeidsintegratie van een werkzoekende met een beperking is het beter om de eventuele zorg van een potentiële werkgever te kennen en daarop in te spelen dan hiervoor sympathie te tonen en tegelijkertijd plaatsing (en sympathie voor kwetsbare groepen) bijvoorbeeld via een quotumregeling af te dwingen. Een Dinges combineert empathie met de 'bereidheid om de realiteit vanuit het perspectief van anderen met een open geest te visualiseren', zoals Williams (2012) betoogt in zijn werk over 'boundary spanners'. Een Dinges in onze casestudy formuleert het als volgt:

'Uiteindelijk zijn alle partners, inclusief ikzelf, op zoek naar hun eigen gewin en beschouwen de samenwerking vanuit hun eigen belangen. Het is mijn taak om alle partners te laten samenwerken en te kijken wat ik kan toevoegen vanuit mijn eigen organisatie, dan doe ik het goed.' (Dinges 3)

Stap 3. Reageren op de ander vanuit de eigen kennispositie

Wie de normatieve en kennispositie van de samenwerkingspartners kent, kan de afweging maken hoe hierop te reageren vanuit de eigen positie. Dit vertoont op het oog kenmerken van een reflectief proces, zoals de bekende 'Plan-Do-Check-Act'-cyclus. Kenmerkend voor wicked problems is dat samenwerking in toenemende mate met uiteenlopende partners tegelijk nodig is, waardoor een traditioneel, overzichtelijk onderhandelings- en uitwisselingsproces niet langer volstaat om problemen aan te pakken. De aanpak van wicked problems kenmerkt zich door non-lineariteit (Lash, 2003), waarbij een reflexieve houding van de partners voorwaardelijk is om stap voor stap vorderingen te boeken. Sociaalpsycholoog Boutellier (2013) spreekt in dit verband van een proces van improviseren, waarbij de ontwikkeling van de samenwerking (normatieve afstemming) belangrijker is dan het zo snel mogelijk realiseren van praktische oplossingen (McGuire, 2011). Reageren op de ander vraagt dus de nodige flexibiliteit en creativiteit en tegelijkertijd bescheidenheid van de Dinges.

'Vervoer is trouwens ook een groot probleem. Niemand heeft bijna een vervoersmiddel. Ik geef dus weleens tweedehands fietsen weg, of een eerste maandkaart of help ze aan een geldig identiteitsbewijs. Dat hebben ze vaak niet en dat heb je gewoon nodig om te werken. De meeste hebben dat wel, maar sommigen lopen daar tegenaan en daar help ik ze wel graag bij. Als ze zelf willen, dan is eigenlijk alles mogelijk.' (Dinges 5)

Stap 4. Eigen expertise en middelen inzetbaar maken

Voor alle betrokkenen bij de coproductie van een oplossing geldt dat zij dit kunnen doen door het inbrengen van eigen expertise en de eigen hulpbronnen. Dit betekent in de eerste plaats dat een Dinges ervoor moet zorgen dat de benodigde middelen en expertise vrijgemaakt kunnen worden. Dit kan direct een nieuw probleem opleveren als hiervoor medewerking nodig is van collega's in de eigen organisatie, die onvermijdelijk een eigen perspectief hebben op het op te lossen probleem en op de oplossingsrichting die de Dinges, samen met haar partners, wil gaan kiezen. Ook intern moet de Dinges empathisch handelen en zij weet dat hetzelfde geldt voor de samenwerkingspartners binnen hun organisaties.

'[Dinges 6] kwam gewoon even langs mijn werkplek lopen eigenlijk. Dat was ook de eerste keer dat iemand vroeg hoe wij over een zaak dachten.' (uitvoerend collega van Dinges 6)

'Ik had iedereen verbonden en iedereen vond het een goed idee, maar ik was te weinig alert, denk ik. Uiteindelijk, als ik er achteraf op terugkijk, heb ik de managers en het hele apparaat van de gemeente daarin vastgehouden. Dus ik was meer buiten de deur aan het spelen, zou je kunnen zeggen, en had te weinig aandacht voor de binnenkant. Dus dat is heel belangrijk dat je daar evenwicht in vindt.' (Dinges 1)

Na de interne afstemming gaat het proces van cocreatie met de partners verder en zijn de vragen aan de orde als: wat is eigenlijk die beschikbare capaciteit van de ander, en hoe laat die zich inzetten? En andersom: hoe kan ik mijn eigen capaciteit en middelen op zo'n manier inzetten dat dit bijdraagt aan de medewerkingsbereidheid van de ander?

Stap 5. Het proces voortdurend herhalen en/of tussentijds bijstellen

De non-lineariteit van de gezamenlijke aanpak van wicked problems en het gegeven dat (hierdoor) veel oplossingen direct weer tot nieuwe problemen leiden, brengen met zich mee dat de aanpak van wicked problems nooit af is en dat gevonden oplossingen moeilijk 'uitrolbaar' of 'opschaalbaar' zijn.⁸ Een Dinges is zich maar wat bewust van de 'institutionele complexiteit' (Klijn & Koppenjan, 2016) van zijn werk, hetgeen betekent dat zij voortdurend haar vinger aan de pols houdt na de implementatie van een bepaalde oplossing. Waar nodig maakt zij direct de volgende aanpassing alweer bespreekbaar met haar partners (Jessop, 2011).⁹ De aanpak van wicked problems is een stap-voor-stapbenadering, die vooral gericht is op het realiseren van 'small wins' (Termeer & Dewulf, 2019).

8. Bauman (2000) spreekt in dit verband van de 'vloeibare' werkelijkheid waarin we beland zijn.
9. Zie ook hoofdstuk 12 in deze bundel van Bannink en Bosselaar.

‘Dus ik zie ook wel, als ik naar mijn rol kijk, dat het heel vaak lukt, zeg maar, om op kleinere schaal dingen te initiëren, maar om nou te zorgen dat dat nou de reguliere manier van werken wordt, dat is me nog niet zo vaak gelukt.’ (Dinges 6)

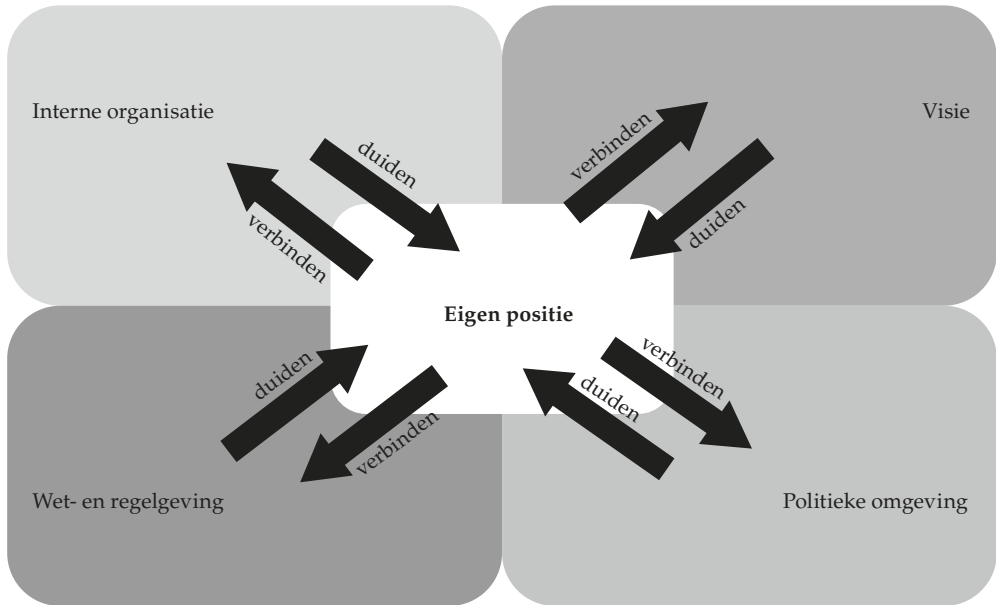
Geen driehoek maar vierhoek

De strategische driehoek van Moore (2000) biedt een bruikbaar model om het handelen van de Dinges te doorgronden en daarnaast ook na te denken over de feitelijke rolvervulling en de benodigde competenties hiervoor (zie par. 9.5). Moore bepleit het handelen overeenkomstig de driehoek om de democratische legitimiteit van publieke dienstverlening te verhogen. Democratie is echter niet alleen de afstemming van publiek handelen op de behoeften van de potentiële gebruikers. Dit handelen vindt altijd plaats binnen de kaders van de rechtsstaat en de hiermee verbonden wet- en regelgeving. De creatie van publieke waarden dient derhalve altijd eveneens binnen het kader van de wet en het recht plaats te vinden (Bryson e.a., 2017). Deze kaders kunnen voor afzonderlijke samenwerkingspartners verschillen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de ene partner standplaats heeft in een andere gemeente dan de andere partner, of werkzaam is in een andere sector dan de ander, met een ander stelsel van regels. Denk bijvoorbeeld aan de verschillen tussen gemeenten bij de gedecentraliseerde bijstandswet en de verschillen tussen organisaties die de Participatiewet uitvoeren of de Wmo. Een Dinges stemt een gekozen oplossing niet alleen af met de eigen organisatie, maar ook met de voor de oplossing relevante wet- en regelgeving. Daarbij overigens uitgaand van het feit dat wet- en regelgeving geen absolute, maar ‘levende’ kaders vormen. Het zelfstandig duiden van het regulatieve kader en wellicht het opzoeken van de grenzen ervan zijn een wezenlijk onderdeel van het opereren van de Dinges.

‘Ik word wel eens afgeschilderd als cowboy binnen mijn eigen organisatie, omdat ik me niet altijd houd aan de protocollen en de regels. Soms word ik wel ‘ns op het matje geroepen ja.’ (Dinges 3)

‘Soms moet ik wel heel veel moeite [doen] om bij [de afdeling] financiën dingen erdoor te krijgen. (...) Voor dat soort dingen zoek ik wel dekking bij de accountants. Daar moet je als Dinges voor oppassen: als je denkt dit is de enige manier. Dat kan je vinden, maar dat mag je niet zelf besluiten.’ (Dinges 6)

Schematisch ziet de uitgebreide driehoek van Moore in combinatie met het handlingskader van de Dinges er als volgt uit (zie figuur 9.1).

Figuur 9.1 De strategische vierhoek van de Dinges

9.5 SAMENWERKEN OP PERSOONLIJK STRATEGISCH NIVEAU: PERSOONLIJK NETWERKMANAGEMENT

Hiervoor lieten we zien hoe belangrijk het is voor de Dinges om zich te verhouden tot anderen om haar eigen professionele doelen dichterbij te brengen. Uit ons onderzoek blijkt dat de Dinges hier constant mee bezig is en in de loop der tijd een band opbouwt met de mensen met wie zij regelmatig zakendoet. Hetzelfde geldt ook voor deze partners. In abstracte termen betekent het dat de coproductanten in de loop der tijd op de hoogte raken van elkaars normatieve posities (empathie, in termen van Sennett) en mogelijk naar elkaar toegroeien (sympathie).

Ons onderzoek laat zien dat de Dinges voortdurend bezig is duurzame relaties en informele netwerken op te bouwen. Het gaat haar daarbij niet om het vastleggen van allerlei formele afspraken en werkwijzen, maar het is een lichte vorm van netwerken waarmee de Dinges voorsorteert op toekomstige situaties van coproductie.

In de literatuur wordt deze manier van netwerken nauwelijks onderkend. Veel netwerk-literatuur gaat over het opbouwen en onderhouden van formele netwerken, waarbij netwerkmanagers zorg dragen voor de bestendiging van het functioneren van netwerken. In deze literatuurstroom garanderen de samenstelling van het netwerk en een adequaat netwerkmanagement de beoogde uitkomsten van de net-

werksamenwerking (vergelijk Klijn & Koppenjan, 2012; 2016). Uitgaande van de toenemende wickedness van problemen is deze veronderstelling steeds minder goed hard te maken. De realiteit is dat het netwerk van de Dinges voortdurend ontstaat en verandert; de samenstelling van het netwerk verandert doordat de probleemdefinities van de Dinges voortdurend veranderen, net als de bijbehorende oplossingsrichtingen en de partners met wie zij de oplossingen kan realiseren.

‘In het gesprek is [Dinges 6] kritisch over een regionaal samenwerkingsinitiatief. Doordat er te veel partijen betrokken zijn voorspelt hij dat er nooit een concreet niveau bereikt gaat worden.’
(waarneming onderzoeker ten aanzien van Dinges 6)

Ook in de literatuur over coproductie is nauwelijks aandacht voor de structurele *persoonlijke* relaties die door coproductie kunnen ontstaan. In ons casuonderzoek komt naar voren dat een Dinges met beide zaken tegelijk bezig is. Door het cocreatieproces raakt de Dinges op de hoogte van en betrokken bij de normatieve posities en de organisatorische mogelijkheden van haar partners. De toename van onderlinge betrokkenheid maakt het op zijn beurt mogelijk om in de toekomst makkelijker zaken te doen (Jessop, 2011). Dit kan gebeuren binnen vaste partnerconfiguraties, maar gebeurt ook via wisselende, elkaar al dan niet overlappende, configuraties. Al met al is het onderhouden en verdiepen van relaties (persoonlijk netwerkmanagement) een belangrijk onderdeel van het werk van de Dinges. Dinges’ en uit ons onderzoek zeggen hierover:

‘Ik zit inmiddels in veel verenigingen en ben lid van de provinciale MKB-afdeling. Dus ik ontmoet heel veel werkgevers. Er zijn heel veel werkgevers die wat ik doe wel heel leuk vinden en die dan zoiets hebben van: oké ik geef die jongere van jou ook een kans.’ (Dinges 5)

‘Sommige mensen hebben echt één heel groot netwerk. Maar ik niet. Ik beweeg eigenlijk mee met mijn projecten en waar ik werk. Daar ontstaan mijn netwerken.’ (Dinges 1)

‘[Dinges 6] heeft echt een enorm uitgebreid netwerk. Hij kent overal wel iemand. Meerdere mensen zelfs. En het is wel echt heel fijn om zo iemand bij je organisatie te hebben.’ (uitvoerend collega van Dinges 6)

Voor een Dinges en haar organisatie is het een grote stap om te investeren in het opbouwen en onderhouden van het persoonlijke netwerk. Het kost tijd en energie (McGuire, 2011) en op voorhand is niet te bepalen wat het persoonlijke netwerkmanagement gaat opleveren. Het opbouwen van persoonlijke relaties met externe partijen kan er zelfs toe leiden dat de Dinges in voorkomende gevallen keuzes maakt die meer ten gunste zijn van een partner dan van de eigen organisatie (Provan & Kenis, 2007; Milward & Provan, 2006). Het is daarom niet vreemd dat Din-

gessen in het onderzoek aangeven dat zij werkenderwijs hun collega's en leidinggevendenden voor hun manier van werken hebben moeten winnen.

'Als je te werk gaat zoals ik te werk ga, hebben vaak managers daar last van. Want managers hebben de taak en de opdracht om zaken te managen, om ze te beheren.' (Dinges 1)

'Samenwerken met managers vind ik best lastig, omdat zij dus heel erg van de beheersing zijn. En dat zij bovengemiddeld vaak hun persoonlijk ego vooropstellen. Dus de grootte van hun afdeling ten opzichte van de inhoud. Dus als het op een andere manier beter kan, gaan zij niet altijd van nature mee, omdat het ten koste gaat van hun eigen positie. Ik vind dat mega irritant, maar ik heb wel geleerd om daar rekening mee te houden.' (Dinges 6)

9.6 CONCLUSIE: IEDEREEN EEN DINGES?

De Dinges krijgt in de wetenschappelijke literatuur een steeds grotere plaats als het gaat om de implementatie van beleid. Literatuuronderzoek en een casestudy maakten het mogelijk om een scherper beeld te krijgen van de feitelijke manier van opereren van de Dinges. De Dinges wijkt af van het traditionele beeld van de overheidsprofessional door zich als coproducent van diensten en voorzieningen te manifesteren. Zij onderkent het realistische gegeven dat zij meestal een van de coproducerende partijen is en daardoor tevreden moet zijn met suboptimale resultaten, die hierdoor regelmatig maar tijdelijk standhouden. In de literatuur wordt weinig aandacht besteed aan de strategische positie die de Dinges inneemt als zij samenwerking met anderen aangaat. Uit ons onderzoek leren wij dat de Dinges weet dat zij de beste resultaten kan halen als zij uitgaat van een eigen professionele analyse van het op te lossen probleem en een visie heeft op de best passende oplossingsrichting. Daarnaast kiest zij eerder voor een empathische dan een sympathische houding ten opzichte van haar partners. Dat de Dinges voortdurend betrokken is en moet zijn bij processen van cocreatie leidt er vanzelf toe dat zij persoonlijke netwerken opbouwt. Zij gaat hier zorgvuldig mee om met het oog op de toekomstige coproductie van diensten en voorzieningen. Over het algemeen slaagt de Dinges erin haar organisatie te overtuigen dat het zinvol is om hier tijd en energie aan te besteden.

De wetenschappelijke literatuur en ons casuonderzoek lopen vooruit op de participatiepraktijk rond jongeren met een beperking. Als er wordt ingezet op de verbetering van de praktijk, ligt de focus nog vooral op het ontwikkelen en toepassen van evidence-based interventies.¹⁰ Voor de komende jaren is het belangrijk dat professionals op het terrein van re-integratie en hun organisaties bij zichzelf onder-

10. Zie bijvoorbeeld Pierre Koning (hoofdstuk 10) en Milou Haggenburg-Mohammed (hoofdstuk 11) in deze bundel.

zoeken of zij (meer) kunnen opereren als een Dinges en hoe zij zich in die richting kunnen ontwikkelen. Samen met hun managers en organisaties zullen zij hun banen en hun professionaliteit opnieuw moeten ontwerpen en dienovereenkomstig moeten leren handelen (Adler, Kwon & Heckscher, 2008; Rhodes, 2016; Silva & McGuire, 2010). Dat is niet makkelijk en ook zeker niet iedereen gegeven. Maar het is hard nodig, want de wickedness van de participatieproblematiek van jongeren met een beperking zal de komende jaren zeker niet afnemen.

LITERATUUR

- Adler, P., Kwon, S. & Heckscher, C. (2008). Perspective-professional work: The emergence of collaborative. *Community Organization Science*, 19(2), 359-376.
- Arentsen, M. & Trommel, W. (red.) (2005). *Moderniteit en overheidsbeleid*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Ayres, S. (2019). How can network leaders promote public value through soft metagovernance? *Public Administration*, 97, 279-295.
- Bannink, D. (2019). *Besturen zonder wij. In een samenleving zonder wij*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Bannink, D. & Trommel, W. (2019). Intelligent modes of imperfect governance. *Policy and Society*, 38(2), 198-217. doi:10.1080/14494035.2019.1572576.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Berkel, R. van & Borghi, V. (2008). Introduction. The governance of activation. *Social Policy and Society*, 7(3), 331-340.
- Boutellier, H. (2013). *The improvising society. Social order in a boundless world*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Bregman, R. (2016). *Gratis geld voor iedereen*. Amsterdam: De Correspondent.
- Brouwer, P., Verhoeven, J. & Wilthagen, T. (2018). Geen uitkeringen meer: van sociale naar participatiezekerheid. *Sociaal Bestek*, 80, 45-47. doi:10.1007/s41196-018-0094-7.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J. & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19, 640-654.
- Durose, C., Hulst, M. van, Jeffares, S., Escobar, O., Agger, A. & Graaf, L. de (2015). Five ways to make a difference: Perceptions of practitioners working in urban neighborhoods. *Public Administration Review*, 576-586.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Engbersen, G. (2009). *Fatale remedies: over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36, 175-195.
- Head, B. (2010). Public management research. Towards relevance. *Public Management Review*, 12(5), 571-585.
- Head, B. & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Heyma, A., Zwetsloot, J. & Gautier, P. (2019). *Verschuivingen, concurrentie en verdringing*. Amsterdam: SEO.
- Hood, C. (1991). A new public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, C. & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management. Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-282.
- Jessop, B. (2003). Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony. In: H. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication* (pp. 111-116). Manchester: Manchester University Press.

- Jessop, B. (2011). Metagovernance. In: M. Bevir (Ed.), *The Sage handbook of governance*, 106-123. London: Sage.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy and Politics*, 40(4), 187-206.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.
- Kok, L., Kroon, L., Lammers, M., Oomkens, R. & Linssen, M. (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*. Amsterdam: SEO.
- Korsten, F. & Hoppe, R. (2006). Van beleidswetenschap naar kennissamenleving. Voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de beleidswetenschap. *Bestuurswetenschap*, 6, 34-71.
- Lash, S. (2003). Reflexivity as non-linearity. *Theory, Culture & Society*, 20(2), 49-57.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 77-88.
- Lindsay, C. & McQuaid, R. (2008). Inter-agency co-operation in activation: Comparing three vanguard active welfare states. *Social Policy and Society*, 353-365.
- McGuire, M. (2011). Network management. In: M. Bevir (Ed.), *The Sage handbook of Governance*, 436-453. London: Sage.
- Milward, H. & Provan, K. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. IBM Center for The Business of Government.
- Moore, M.H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(s1), 183-208.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Osborne, S. & Stokosch, K. (2013). It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, 24, s31-s47.
- Provan, K. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. (2016). Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 638-647.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Sennett, R. (2012). *Together. The rituals pleasures and politics of cooperation*. London: Penguin.
- Silva, C. & McGuire, M. (2010). Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 264-277.
- Stouten, J., Mol, E., Risselada, R. & Ruitenberg, J. (2018). Het probleem samenwerken door professionals. In: D. Bannink & H. Bosselaar (red.), *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking* (pp. 35-64). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Termeer, C. & Dewulf, A. (2019). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 298-314.
- Williams, P. (2012). *Collaboration in public policy and practice: Perspectives on boundary spanners*. Bristol: Policy Press.

DEEL 4

IS HET GLAS HALFVOL OF HALFLEEG? HET GEBRUIK VAN KENNIS OVER EFFECTIVITEIT IN DE GEMEENTELIJKE RE-INTEGRATIEPRAKTIJK

Pierre Koning

10.1 INLEIDING

De start van de Participatiewet in 2015 betekende niet alleen een forse stelselherziening, maar was ook een oproep aan gemeenten om gericht en doelmatiger hun re-integratiemiddelen in te zetten. Hiertoe zouden zij meer evidence-based te werk moeten gaan om zeker te weten dat re-integratie werkt. Maar is dit ook gebeurd? Voor het antwoord op deze vraag biedt deze bijdrage eerst een korte inventarisatie van de algemene kennisbasis over de effectiviteit van re-integratie-instrumenten. Daarna volgt de constatering dat sociale diensten en klantmanagers deze kennisbasis nog maar weinig benutten en dat hier tamelijk hardnekkige barrières aan ten grondslag liggen. Dat stemt wellicht somber, maar er zijn manieren om uit de impasse te geraken.

Alweer vijf jaar geleden ging onder het toenmalige kabinet-Rutte II de Participatiewet van start. De Participatiewet betrof een ambitieuze hervorming, namelijk een samenvoeging van de bijstandspopulatie met de voormalige Wajong-populatie en met werknemers die voorheen onder de Wsw vielen. Alhoewel de hervorming de instroom van nieuwe cohorten betrof, hebben sociale diensten hun dienstverlening dus grondig moeten aanpassen. Zij werden geacht nieuwe instrumenten voor re-integratie in te zetten, zoals de loonwaardebepalingen, de tegenprestaties en beschut werk (Koning e.a., 2013). Dit alles ging gepaard met een bezuiniging van iets meer dan € 2 miljard op de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid (CPB, 2012). Een moeilijke opgave dus voor gemeenten, zoveel is duidelijk.

Misschien dat het sommigen zal verbazen – zeker na de kritische evaluatie van het SCP (Van Echtelt e.a., 2019) –, maar bij de invoering in 2015 bestond brede instemming onder het kabinet, gemeenten en sociale partners over nut en noodzaak van de Participatiewet. Er was consensus dat gemeenten destijds veel cliënten afwettelden naar de Wajong of de Wsw, eenvoudigweg omdat het hier regelingen betrof die door het Rijk gefinancierd werden (Van Vuuren, Van Es & Roelofs, 2011). Ook

was er overeenstemming dat de Wsw een dure en omvangrijke regeling was, zeker vergeleken met internationale standaarden. Sterker nog: de van oudsher relatief hoge uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid in Nederland waren zo goed als volledig te herleiden tot diezelfde Wsw (Koning, 2015). Reden dus om die doelgroep gerichter te bedienen met goedkopere instrumenten, zoals loonkostensubsidies of beschutte arbeid.

De Participatiewet was daarmee dus niet alleen een stelselherziening, maar ook een oproep aan gemeenten om tot een effectievere inzet van re-integratiemiddelen te komen. Om die beweging te bespoedigen zijn daarom door het Rijk de nodige middelen vrijgemaakt. In de jaren rond de start van de nieuwe wet zijn dan ook de innovatieprogramma's 'Vakmanschap' van Divosa en het ZonMw-programma 'Vakkundig aan het werk' van start gegaan. Dit alles om tot een sterkere kennisinfrastructuur te komen voor de uitvoering, die vervolgens tot een gerichtere inzet van trajecten voor cliënten in de bijstand zou leiden. Het uiteindelijke doel was daarbij om evidence-based te gaan werken, namelijk door alleen instrumenten in te zetten waarvan bewezen is dat zij effectief zijn.

De vraag die rijst is of gemeenten en klantmanagers er nu, vijf jaar na invoering van de Participatiewet, daadwerkelijk in geslaagd zijn om gericht en evidence-based te werken. Dit is ook de vraag die centraal staat in deze bijdrage. Grofweg gezien gaat het dan om twee schakels die van belang zijn geweest voor het welslagen van evidence-based werken. De eerste komt neer op de vraag wat we nodig hebben om effectiever en beter onderbouwd te werken: wanneer zijn resultaten van studies voldoende sterk wetenschappelijk onderbouwd en wanneer bieden ze een voldoende duidelijk handelingsperspectief voor de re-integratiepraktijk van klantmanagers? Of plat gezegd: is er wel voldoende informatie waar sociale diensten en klantmanagers iets mee kunnen? De tweede schakel richt zich vervolgens op de uitvoering: gebruiken klantmanagers kennis over effectiviteit in hun re-integratiepraktijk? En zo nee, wat staat dit dan in de weg en is hier iets aan te doen? Het zijn al deze vragen die in dit hoofdstuk de revue zullen passeren.

Ik besef ten volle dat het antwoord op bovenstaande vragen ruimte biedt voor discussie, vooral als het erom gaat of het glas halfvol of halfleeg is. Desalniettemin hoop ik met dit artikel een brug te slaan tussen onderzoekers en uitvoerders in het re-integratiedomein. Mijn indruk is dat die brug momenteel wankel is, niet in de laatste plaats omdat beide partijen vaak een andere taal spreken en daardoor elkaar niet begrijpen. Mijn bescheiden doel is hier enige verandering in te brengen. Vandaar dat ik op het eind van mijn bijdrage enkele handreikingen zal doen om het evidence-based werken te versterken.

10.2 BESCHIKBARE KENNIS OVER EFFECTIVITEIT

Het belang van controlegroepen

Een intrigerende discussie onder beleidsmakers is die over wanneer beleid voldoende sterk onderbouwd is om uit te kunnen voeren. Strikt genomen is eigenlijk nooit aantoonbaar dat lopende programma's en de inzet van lopende trajecten, loonkostensubsidies en beschutte arbeid werken, want evaluaties – hoe goed uitgevoerd ook – gaan altijd over het verleden. Een dergelijke mate van fatalisme gaat wat ver, maar het schetst wel dat er niet zoiets als een perfecte evaluatie bestaat. De zeggingskracht is eerder gradueel. Dit is ook de insteek van de zogenoemde 'effectladder' van Van Yperen en Veerman (2008), die verschillende niveaus van bewijsvoering onderscheiden. Het ZonMw-programma 'Vakkundig aan het werk', dat geïnspireerd is op deze effectladder, onderscheidt vier niveaus van bewijsvoering over effectiviteit:¹

- i. een accurate beschrijving van interventies;
- ii. algemene theoretische aanwijzingen voor effectiviteit;
- iii. empirische aanwijzingen dat interventies de doelgroep bereiken en dat uitkomstmaten verbeteren;
- iv. causale bewijskracht voor de interventie.

Het moge duidelijk zijn dat vooral het gat tussen niveau (iii) en (iv) op de effectladder van ZonMw groot is. Hoe je het ook wendt of keert, een geruststellend beeld op niveau (iii) kan gepaard gaan met slechte scores op effectiviteit. Dit is vooral het geval als klantmanagers zich richten op makkelijk plaatsbare cliënten, waardoor goede plaatsingsresultaten erg misleidend kunnen zijn. Uiteindelijk is het toch zaak om tot een inschatting van 'netto'-verbeteringen te komen van diverse uitkomstmaten, niet (alleen) of klantmanagers interventies daadwerkelijk inzetten en de mensen die participeren zich daar goed bij voelen. Wil je weten of iets werkt, dan is een passende controlegroep nodig voor die mensen bij wie de interventie niet is toegepast.

Het devies is daarom om bij effectiviteitsonderzoek altijd een controlegroep te construeren die vergelijkbaar is met de 'treatment'-groep. De logische vervolgvraag is dan hoeveel eisen je moet stellen aan de controlegroep. In het ene uiterste kan de controlegroep volgen uit een veldexperiment waarin cliënten in de bijstand op willekeurige wijze – bijvoorbeeld op basis van een even of oneven burgerservicenummer – al dan niet een interventie ontvangen, en in het andere uiterste bestaat de controlegroep uit cliënten voor wie men meer op basis van kwalitatieve argumenten probeert aannemelijk te maken dat deze vergelijkbaar zijn met de treatment-

1. Zie ZonMw-publicaties Programmalijn Re-integratie – 3e subsidieoproep Vakkundig aan het werk (Bijlage I), 12 december 2017 en Tussenevaluatie kennisprogramma Vakkundig aan het werk, november 2019.

groep. Zoals valt te begrijpen, zijn er veel smaken tussen die twee uitersten denkbaar.

In wat nu volgt zal ik drie typen onderzoeken bespreken die voldoen aan de eis dat er een controlegroep op enigerlei wijze is geconstrueerd:

- a. evaluaties van hervormingen in de sociale zekerheid;
- b. effectstudies naar interventies;
- c. effectstudies over de algemene dienstverlening en aansturing.

De nadruk ligt niet zozeer op de uitkomsten van die studies, maar vooral op de vraag wat ze behelzen en of ze bruikbaar zijn voor de uitvoeringspraktijk.

Ad a. Evaluaties van hervormingen

In de beeldvorming over het succes of falen van de sociale zekerheid zijn in de media vooral de brede evaluaties over hervormingen, zoals die van de Participatiewet, bepalend. De onderzoeksvraag is doorgaans helder: hebben hervormingen geleid tot een gewenste verlaging van het aantal bijstandsontvangers en zijn meer mensen uit de doelgroep gaan werken? Meestal volgen deze evaluaties uit de verplichting van het Ministerie van SZW om na een aantal jaar een nieuwe wet tegen het licht te laten houden door een onderzoeksbureau. Voorbeelden van recente evaluaties zijn die van de Participatiewet, uitgevoerd door Van Echtelt e.a. (2019) en door Kok e.a. (2019). Kijken we verder in het verleden, dan zijn er ook diverse studies die de effecten van de in 2004 ingevoerde WWB in kaart brengen (Van Es, 2010; Kok, Groot & Güler, 2007; Kok e.a., 2017; Van Vuuren e.a., 2011).

Voor onderzoekers bestaat de uitdaging bij evaluaties van hervormingen eruit om te achterhalen hoe de wereld eruit had gezien als beleid hetzelfde was gebleven. Dat is niet eenvoudig, aangezien grote hervormingen doorgaans betrekking hebben op de volledige regeling of volledige doelgroep. Dit is ook de reden dat de bewijskracht van veel evaluaties van nieuw beleid moeilijk ligt – althans als het gaat om effectiviteitsmeting. Toch zijn er diverse studies geweest die een oplossing hebben bedacht voor dit probleem. Zo is de evaluatie van de WWB door zowel Kok e.a. (2017) als Van Es (2010) gestoeld op een vergelijking van kleinere en grotere gemeenten. Voor de eerste groep had invoering van de WWB veel minder verstrekking gevolgen dan voor middelgrote en grote gemeenten. Veranderingen in het verschil in bijstandspercentages van kleine en (middelgrote) gemeenten, ingegeven door de WWB, zeggen daarom iets over de effectiviteit van de WWB. Een andere manier om tot een zuivere evaluatie te komen is door cohorten van doelgroepen te vergelijken die nog net onder de oude regeling vallen en waarvoor de hervorming net wel geldt. Als conjuncturele effecten dezelfde invloed hebben op beide groepen, zegt wederom het verschil tussen diezelfde groepen iets over de effectiviteit. Dit is de insteek geweest van een deel van het SCP-onderzoek (Van Echtelt e.a., 2019), dat zich richtte op gevolgen van de Participatiewet voor de

(voormalige) sw-populatie, en het SEO-onderzoek van Kok e.a. (2019) naar de gevolgen voor de (voormalige) Wajong-populatie.

De evaluaties van de WWB en de Participatiewet bieden inzicht in de algehele werking van grote hervormingen. Vanuit de optiek van het Rijk zijn het nut en de noodzaak hiervan vanzelfsprekend: het is van belang om te weten of de rol van 'systeemverantwoordelijke' goed uit de verf komt. Voor gemeenten en – daarbinnen – sociale diensten en klantmanagers zijn dit soort evaluaties echter niet altijd een onverdeeld genoegen. Onduidelijk is namelijk wat de rol van individuele gemeenten daar nu in is: gaat dit over hun beleid of een breed, nietszeggend amalgaam dat feitelijk geen van allen aangaat? Evenzo bieden evaluaties vanuit het Rijk meestal weinig handelingsperspectief, ze stellen alleen vast of iets op macroniveau goed of fout gaat. Voor nieuwsgierige klantmanagers en beleidsmakers op lokaal niveau kan het daarom frustrerend zijn als een evaluatie zegt dat iets fout gaat, maar vervolgens geen concrete veelbelovende instrumenten aanreikt die zij herkennen en ook zouden kunnen benutten. Daarvoor zijn effectstudies van concrete interventies veel geschikter.

Ad b. Effectstudies van interventies

Studies naar de effecten van interventies in het sociaal domein zijn talrijk, maar lang niet altijd voldoen ze aan de voorwaarde van een zuivere vergelijking tussen een treatment- en controlegroep. Het is en blijft ook een vak apart om deugdelijke van minder deugdelijke studies te onderscheiden, dit vergt nadere lezing van en kennis over de gekozen onderzoeksmethode. Binnen het bestek van dit hoofdstuk vergt het te veel ruimte om uit te leggen wat daarbij allemaal komt kijken, maar uiteindelijk zeggen alleen twee typen onderzoek iets over effectiviteit in kwantitatieve zin: veldexperimenten en zogenoemde 'quasi-experimentele' studies die aannemelijk maken dat wordt gecorrigeerd voor mogelijke selectie-effecten bij de deelname van interventies. Deze twee groepen vallen dus onder niveau (iv) van de bewijsvoering voor effectiviteit. Dat wil zeggen dat er sprake is van betrouwbare controlegroepen.

Voor eenieder die zich wil verdiepen in effectstudies van interventies verdient het aanbeveling om te beginnen met het lezen van meta-studies die de algehele resultaten van deugdelijke interventiestudies samenvatten.² Vooral de metastudie van Card, Kluven en Weber (2018) van 207 studies en 857 effectschattingen biedt interessante aanknopingspunten voor de re-integratiepraktijk voor klantmanagers binnen sociale diensten. Hierin wordt onderscheid gemaakt naar de effecten van scholing en training, bemiddeling, loonkostensubsidies en publieke banen, waarvoor zowel de lange- als de korte termijneffecten op verschillende doelgroepen

2. Recente voorbeelden daarvan zijn die van Card, Kluven en Weber (2018) en Liu, Huang en Wang (2014). Daarnaast zijn er nog meer laagdrempelige, Nederlandstalige overzichten van Koning (2012a; 2012b) en Blonk e.a. (2015).

worden geschat. Alhoewel de indeling naar interventies van Nederlandse gemeenten misschien niet helemaal overeenkomt met die van Card e.a. (2018), biedt deze kennis nuttige algemene richtlijnen, die breed lijken te gelden voor de verschillende landen die in de metastudie zijn opgenomen.

Voor gemeenten is er dus redelijk veel kennis voorhanden, tezamen met studies die die kennis vervolgens weer samenvatten. Die kennis heeft een overwegend internationaal karakter, wetenschappers opereren immers in een internationale arena. Daarnaast is er een geleidelijke toename van het aantal studies dat meer recht doet aan de Nederlandse context. Mede ingegeven door het ZonMw-programma 'Vakkundig aan het werk' is een beweging in deze richting zichtbaar. Indachtig de Participatiewet lijken gemeenten zich bewuster van de keuzes die zij moeten maken in hun re-integratiebeleid. Een enkele keer kent een evaluatie zelfs de vorm van een veldexperiment, zoals bijvoorbeeld bij de gemeente Amsterdam (Bolhaar, Ketel & Van der Klaauw, 2014). Maar tegelijkertijd gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat de beweging maar langzaam op gang komt en soms stopt: veel effectstudies staan niet op trede (iv) van de effectladder en richten zich sterk op de implementatie van nieuwe interventies. Hierover later meer.

Ad c. Effectstudies van algemene dienstverlening³

Inzicht in de effectiviteit van specifieke interventies kan behulpzaam zijn bij de keuzes van klantmanagers. Dit geldt vooral voor de vraag 'wat voor wie op welk moment' het meest passend is. Dit is ook een van de centrale thema's die spelen bij de definitie van vakmanschap van klantmanagers. Een dergelijke benadering doet echter geen recht aan het feit dat dienstverlening meer is dan de losse inzet van instrumenten. Klantmanagers hebben klantcontacten, leggen daarin rechten en plichten uit, maken afspraken voor de toekomst en kunnen al dan niet besluiten een instrument in zetten waarbij extra hulp en middelen geboden zijn. Sterker nog: ook zonder de inzet van specifieke instrumenten kunnen er effecten worden behaald. Het samenspel van activiteiten zal samenhangen met de overtuigingen en de capaciteiten van de klantmanager, met als gevolg dat – ook bij dezelfde keuzes van interventies – de effectiviteit van dienstverlening nogal kan verschillen (Lagerström, 2011). Daarnaast kan eenvoudigweg het meer tijd spenderen aan klantcontacten effectief zijn, nog los van de vraag hoe klantmanagers precies hun tijd invullen.

Verschillende Nederlandse onderzoeken tonen aan dat meer en intensievere klantcontacten inderdaad effectief zijn (Heyma & Van der Werff, 2013; Koning, 2009;

3. Bij de bespreking van effecten is het ook mogelijk om bredere vragen over de vormgeving van re-integratiebeleid door gemeenten te bespreken (zie Koning, 2012b). Te denken valt dan aan de vraag of uitbesteding van activiteiten zinvol is, en hoe klantmanagers aangestuurd moeten worden (bijvoorbeeld door prestatiebeloning). Binnen het huidige bestek van dit hoofdstuk laat ik dit echter buiten beschouwing.

Van der Valk & Fenger, 2019). Sterker nog: na jaren van somberen lijkt er duidelijk bewijs dat de besteding van re-integratiemiddelen zichzelf kan terugverdienen, eenvoudigweg door meer tijd in klanten te investeren. Zo komt Koning (2009) tot de bevinding dat van iedere euro aan dienstverlening door klantmanagers in de WW circa 140 cent wordt verdiend aan uitkeringsbesparingen. Na enige jaren van e-dienstverlening is er bij UWV dan ook inmiddels een duidelijke trend zichtbaar naar versterking van persoonlijke dienstverlening.

Op zich is dit dus goed nieuws voor de uitvoering, maar niet alles is hiermee gezegd. De literatuur laat weliswaar zien dat klantcontacten een verschil maken, maar weinig is bekend over waarin die verschillen nu precies zitten. Gaat dit om de werkwijze van klantmanagers? Zijn deze klantmanagers streng of juist behulpzaam en ondersteunend? Zijn werkwijzen van goede klantmanagers overdraagbaar naar andere klantmanagers? Dit zijn allemaal vragen die grotendeels nog onbeantwoord zijn, en bovendien een andere onderzoeksopzet vragen dan die van een meer klinische benadering die gevolgd wordt bij effectiviteitsonderzoek naar interventies (Bosselaar, 2018). Al met al is het dus de vraag hoe een meer instrumentele benadering te combineren is met een benadering waarbij ruimte is voor beleidsdiscretie onder klantmanagers. Of positiever geformuleerd: hoe effectstudies van instrumenten en algemene dienstverlening elkaar kunnen aanvullen en versterken.

10.3 KENNISGEBRUIK VAN EFFECTIVITEITSSTUDIES

Glas is halfvol of halfleeg

Het beeld dat dus ontstaat, is dat er inderdaad kennis voorhanden is die klantmanagers zouden kunnen gebruiken bij hun dienstverlening. Globaal gezien zijn dat twee typen kennis: over de 'wat, wanneer en voor wie'-vraag en over de bredere vraag of klantmanagers toegevoegde waarde leveren. Het eerste type kennis is meer op input gericht, het tweede type meer op de output of 'outcome' van klantmanagers. Dat gezegd hebbende is nu de vraag of klantmanagers en sociale diensten ook deze kennis ter hand nemen. En ook hier zou je op twee manieren naar kunnen kijken.

Het eerste perspectief is op de werkwijze van de klantmanagers zelf: gebruiken zij in hun re-integratiepraktijk de evidence-based kennis die voorhanden is? Wat dit betreft is de onder klantmanagers uitgevoerde survey door Groenewoud, Slotboom en Van Geuns (2014) inzichtelijk. Hieruit blijkt dat klantmanagers in meerderheid aangeven 'methodisch' te werken (circa 70%), hetgeen inhoudt dat zij hun besluiten verantwoorden aan hun collega's (en dat kan van alles betekenen). Gaat het echter om de scherpere vraag of klantmanagers ook evidence-based werken, dan gaat het om 42% van de ondervraagden die stellen dat zij dit 'zo veel mogelijk' doen. Verder stelt slechts 20% dat evidence-based werken naar hun eigen inzicht

belangrijk is voor hun professionaliteit of vakmanschap, laat staan dat het iets is waarvoor ze het beroep als klantmanager aantrekkelijk vinden. Al met al zijn dit dus niet echt opbeurende cijfers. Wel moet daarbij worden gezegd dat de survey eind 2013 en begin 2014 is afgenomen, nog vlak voor de invoering van de Participatiewet. De situatie kan dus veranderd zijn, maar mijn indruk is dat de wereld er nu niet echt anders uitziet.

Het tweede perspectief richt zich op de vraag of sociale diensten actief zijn met het verwerven van kennis over de effectiviteit van hun eigen uitvoering. Het idee is dan dat sociale diensten *zelf* hun dienstverlening evalueren en vervolgens die evaluaties gebruiken bij de implementatie van nieuw beleid. Deze aanpak heeft twee mogelijke voordelen. Enerzijds zien sociale diensten en gemeenten meer nut en noodzaak van evaluaties en leren hier ook van. Evidence-based werken wordt dan automatisch de standaard, het is een 'ongoing concern'. Anderzijds bieden de evaluaties informatie die waarschijnlijk serieuzer genomen wordt dan informatie van de al bestaande wetenschappelijke literatuur. Het gaat immers over de eigen lokale context, met doelgroepen en instrumenten die herkenbaar zijn.

De al eerder genoemde trajecten die door Divosa en ZonMw zijn uitgezet, hebben als insteek dat meer gemeenten zelf kennis over effectiviteit van hun eigen dienstverlening gaan vergaren. Dit komt dus overeen met het tweede perspectief dat ik hierboven schets. Inmiddels lopen er 56 projecten bij 115 gemeenten, die door ZonMw gesponsord zijn. Veel gemeenten zijn dan ook positief over de opzet van de projecten binnen dit programma. Maar zoals eerder gesteld is het glas tegelijkertijd nog halfleeg: er blijkt een gat te bestaan tussen de geambieerde effectiviteitsstudies, zoals deze in de programmatekst staan, en het niveau van de lopende projecten.⁴ Voorstellen die initieel aan niveau (iv) van onderzoek voldeden en zijn gehonoreerd, blijken bij de praktische uitvoering vaak op te lopen tegen veel praktische bezwaren – niet in de laatste plaats veranderingen in de plannen van gemeenten. In plaats van robuuste uitspraken over effectiviteit lijken gemeenten meer geïnteresseerd in het ontwikkelen en toepassen van nieuwe instrumenten of nieuwe werkwijzen voor de uitvoering. Wat gechargeerd gesteld gaat het dus om de vraag *hoe* middelen te besteden aan re-integratie, niet of ze leiden tot uitkeringsbesparingen of andere baten voor gemeenten. Die ontwikkeling wijkt overigens sterk af van die bij UWV, waarbij de afgelopen jaren veel veldexperimenten en pilots tot uitvoering zijn gebracht. Te denken valt daarbij aan veldexperimenten voor 'speeddates', extra aandacht voor oudere werklozen en een grootschalig veldexperiment dat zich richt op de algehele dienstverlening voor alle WW'ers (Koning, 2019).

4. Zie ZonMw, Tussenevaluatie kennisprogramma Vakkundig aan het werk, november 2019.

Waarom onderbenutting van kennis over effectiviteit?

Voor sociale diensten en klantmanagers zijn er nogal wat omstandigheden die het gebruik van evidence-based re-integreren in de weg staan. In iedere context kunnen die omstandigheden anders zijn, maar vier oorzaken lijken het meest hardnekkig:

- a. misvattingen over de toepasbaarheid van kennis;
- b. te veel focus op korte termijnresultaten;
- c. een gebrekkige kennisinfrastructuur; en
- d. een overmatige focus op bruto plaatsingsresultaten.

Ad a. Misvattingen over toepasbaarheid van evidence-based werken

Misvattingen over toepasbaarheid vormen de eerste en wellicht meest fundamentele reden voor niet-evidence-based werken. Al eerder gaf ik aan dat weinig klantmanagers motivatie kunnen opbrengen om evidence-based te werken. Dit heeft ermee te maken dat zij deze manier van werken niet als leukste onderdeel van hun werk ervaren, maar een dieper gelegen oorzaak is dat zij er niet in geloven dat hun werk hierdoor daadwerkelijk verbetert. Om dat te begrijpen is het belangrijk vast te stellen dat effectiviteitsstudies iets zeggen over *gemiddelde* effecten voor doelgroepen en instrumenten. Evaluaties zeggen dus iets over uitkomsten op geaggregeerd of 'meso'-niveau, terwijl klantmanagers met *individuele* cliënten van doen hebben. Klantmanagers zullen op *individueel* niveau over meer informatie beschikken dan een evaluatie – die gaat immers over gemiddelden. Om daarbij een beeldende vergelijking te maken: evidence-based kennis zit achter matglas. Die kennis is wel nuttig, maar je kunt die niet een-op-een gebruiken voor beslissingen op individueel niveau. Daarvoor is een vertaalslag nodig.

De constatering dat evidence-based kennis grofmazig is, vormt veelal een argument voor klantmanagers om dit type kennis niet of slechts gedeeltelijk te gebruiken. Vaak hebben klantmanagers daarbij de schijn mee, maar is dit eigenlijk wel zo logisch? Als evidence-based iets zegt over de gemiddelde effectiviteit voor groepen werkzoekenden, dan geeft dat ook aanwijzingen over wat een klantmanager gemiddeld voor diezelfde doelgroep het vaakst zou moeten inzetten. Om een voorbeeld te noemen: het is moeilijk uit te leggen als klantmanagers bij een bepaalde doelgroep overwegend instrumenten inzetten die niet bewezen effectief zijn. Klantmanagers kunnen wel afwijken van het devies dat evidence-based kennis biedt, maar niet altijd en zeker niet altijd in dezelfde richting. Het zou wel erg toevallig zijn als evidence-based kennis op al hun cliënten niet van toepassing zou zijn. Het devies 'pas toe of leg uit' zou daarom goed bij evidence-based werken passen.

De toepasbaarheid van kennis is dus een subtiel gegeven: bewezen effectiviteit zegt iets over de richting waarin klantmanagers te werk zouden moeten gaan, niet

ten volle over individuele beslissingen. Mijn indruk is dat die balans in de praktijk moeilijk te vinden is en klantmanagers daarin te vaak doorschieten naar het volledig negeren van evidence-based kennis.

Ad b. Focus op korte termijn

Bij het evalueren van re-integratie-interventies zijn uitkeringsbesparingen de meest voor de hand liggende opbrengsten om gemaakte kosten aan te spiegelen. Doorgaans gaat de kost daarbij voor de baat uit: de kosten van trajecten, loonkostensubsidies en publieke arbeidsplaatsen maak je nu, in de hoop en verwachting dat deze in de toekomst gecompenseerd worden door lagere bestedingen aan uitkeringen. Die uitkeringsbesparingen vallen in beginsel toe aan de gemeenten zelf.⁵

Toch blijkt de uitvoeringspraktijk weerbarstiger dan deze grondgedachte: gemeenten en daarbinnen de sociale diensten blijken weliswaar zowel kosten als baten in hun beslissingen te betrekken, maar doen dit over een relatief korte termijnhorizon, van een of twee jaar (Koning, 2015). Het gevolg laat zich raden: gemeenten zetten zich vooral in om instroom in de bijstand te voorkomen en om vooral de meest kansrijke groepen te bedienen, en gaan dus niet echt evidence-based te werk. Dit is ook een punt waar de integrale evaluatie van het SCP (Van Echtelt e.a., 2019) op wijst: er ligt te veel nadruk op cliënten die waarschijnlijk kort in de bijstand verblijven, met als gevolg dat de inzet van zwaardere, duurdere instrumenten – zoals loonkostensubsidies en beschutte arbeid – te weinig van de grond komt. Dat is jammer, want de potentiële uitkeringsbesparingen zijn uiteindelijk het grootst bij moeilijk plaatsbare uitkeringsontvangers. Deze mensen hebben immers de langste verwachte uitkeringsduur, die al snel kan oplopen tot alle jaren tot aan het moment dat de AOW ingaat.⁶

Is het logisch dat gemeenten zich zo sterk richten op de korte-termijnopbrengsten van hun beleid? Ja en nee. Bij gemeenten met minder dan 40.000 inwoners, waarvan het uitkeringsbudget gebaseerd is op historische uitgaven aan uitkeringen, worden eventuele uitkeringsbesparingen na twee jaar afgeroomd. Hierdoor vallen lange termijnbesparingen toe aan het Rijk, er is dus alleen een prikkel om de meest kansrijke groep te reduceren (Allers & Toolsema, 2012). Voor grotere gemeenten is het verhaal echter anders: hier vallen lange termijnbesparingen wel toe aan de gemeente zelf, zodat er wel degelijk een prikkel is ook het minder laaghangende fruit aan te pakken.

Het is dus de vraag waarom middelgrote en grote gemeenten nog steeds een sterke focus hebben op de korte termijn, terwijl het financieel rationeel zou zijn dat juist niet te doen. In dit verband wijs ik er in een eerdere studie op (Koning, 2015) dat er

-
5. Dit komt doordat gemeenten een vast bedrag van het Rijk ontvangen, dat volgt uit het bijstand-verdeelmodel. Hoe minder feitelijke uitgaven aan uitkeringen ten opzichte van dit vaste bedrag, hoe groter de opbrengst voor de gemeente.
 6. Zie noot 3.

nogal wat schakels zijn in de uitvoering die zulke diepte-investeringen in re-integratie afremmen. Zo toetsen financiële diensten van gemeenten vaak alleen op uitgaven van re-integratiebeleid, zonder een koppeling te maken naar bestedingen op het 'I-deel', het door het Rijk toegekende budget waaruit gemeenten de uitkeringen betalen. De relatief grote 'winst' op het I-deel, door besparingen op de uitkeringen, ontgaat deze gemeentelijke diensten meestal. Deze eenzijdige blik op de uitgaven aan re-integratie-instrumenten remt dus het gebruik van duurdere, maar mogelijk op termijn financieel meer aantrekkelijke, instrumenten. Een soortgelijke framing gebeurt als gemeenten de door het Rijk gefinancierde, voor re-integratie geormerkte budgetten als belangrijk referentiepunt voor uitgaven aan re-integratie nemen. Ook hierdoor vervalt vaak de koppeling met uitkeringsbesparingen, zeker op de lange termijn. En tot slot hebben colleges van B&W veelal een politieke tijds-horizon, die beperkt is tot de volgende gemeentelijke verkiezingen (of eerder). Dit leidt ertoe dat financiële prikkels gericht zijn op 'snelle resultaten', ten koste van het langetermijnpotentieel aan uitkeringsbesparingen op cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Het fundamentele probleem bij al deze verklaringen is dat ze hun oorsprong hebben in de bestuurlijke structuur van gemeenten. Met andere woorden: de bestuurlijke rationaliteit van gemeenten is iets anders dan de sociaaleconomische rationaliteit. Dit brengt ons als vanzelf op een gerelateerd probleem dat de geringe inzet van evidence-based beleid verklaart: onvoldoende kennisinfrastructuur.

Ad c. Onvoldoende kennisinfrastructuur

Evidence-based kennis is gebaseerd op gegevensbestanden van uitkeringsontvangers, die idealiter gevolgd worden over een lange termijn na de start van interventies. Die interventies dienen bovendien helder te zijn beschreven en de toepassing dient voldoende schaal te hebben om tot statistisch zinnige inzichten te komen. Gemeenten hoeven daarbij overigens zeker niet altijd zelf te evalueren, maar het helpt als zij interventies inzetten die te spiegelen zijn aan de literatuur. Hiervoor is een goede kennisinfrastructuur nodig van de bijstandspopulatie en ingezette middelen.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat bij veel gemeenten de hierboven geschetste kennisinfrastructuur niet op orde is. Vooral bij grotere gemeenten is er vaak een lappendeken van interventies die op lokaal niveau worden uitgevoerd, allemaal geregistreerd in aparte bestanden, die vaak van elkaar afwijken in structuur of format. Hierdoor is het voor analisten en onderzoekers vaak een uitdaging alleen al een inschatting te maken van de gemaakte kosten van re-integratietrajecten op individueel niveau (vergelijk Tempelman, Berden & Kok, 2010). Tegelijkertijd lijken ook pogingen tot standaardisering bij de registratie van dienstverlening door het CBS nog moeizaam tot stand te komen. Eenieder die de SRG (Statistiek Re-integratie door Gemeenten) van het CBS wel eens raadpleegt via StatLine weet dat het

leeuwendeel van door gemeenten gerapporteerde instrumenten onder de categorie 'overig' valt. Zo valt er dus weinig te vergelijken tussen gemeenten, laat staan dat er een aangrijpingspunt is om een link te maken naar instrumenten die evidence-based zijn.

Met dit in gedachten is het dus lastig voor gemeenten om te leren van hun eigen re-integratiebeleid. Nog wat scherper gesteld ontstaat bij een dergelijk gebrek aan kennis en informatie een afstand tussen beleidsmakers en uitvoerders binnen gemeenten. Onduidelijk is daarbij voor beleidsmakers wat de sociale diensten en klantmanagers nu aan het doen zijn, terwijl omgekeerd sociale diensten en klantmanagers niet begrijpen wat van hen verwacht wordt. Een soortgelijke constatering doet ook Bosselaar (2019), die stelt dat beleidsvorming en -uitvoering twee welhaast gescheiden werelden zijn. Er ontstaat zo ook een verschil tussen beleid op papier en in de praktijk, iets wat overigens ook relevant is voor de aansturing van het Rijk richting gemeenten.

Ad d. Focus op brutoplaatsing

Een potentieel nadeel van evidence-based werken is dat het gebaseerd is op uitkomsten die klantmanagers niet direct kunnen waarnemen. Kennis draait om de effectiviteit van interventies, het gaat om toegevoegde waarde. Effectiviteit volgt uit een vergelijking van treatment- en controlegroepen, het gaat om een *schatting* van de *gemiddelde toegevoegde waarde*. Hiermee is effectiviteit een nogal abstract gegeven, dat in kan gaan tegen de intuïtie van klantmanagers. Klantmanagers en sociale diensten hebben bij de communicatie over hun beleid een voorkeur voor informatie die eenduidiger is en sneller voorhanden dan 'netto-effectiviteit'. Vandaar dat zij liever sturen op absolute plaatsingscijfers van cliënten; die informatie is immers helder en direct beschikbaar.

Managers en uitvoerders in gemeenten zijn dus gewend te denken in brutoplaatsingscijfers, terwijl het begrip netto-effectiviteit hun vreemd en onwerkzaam voorkomt (Koning, 2012a). Ondanks dat brutoplaatsingscijfers ogenschijnlijk mooie resultaten suggereren, kan het dus zomaar zo zijn dat interventies juist niet effectief zijn. Of nog erger: klantmanagers gaan zich nog meer richten op de vraag welke cliënten makkelijk plaatsbaar zijn, en nog minder op de vraag of instrumenten echt iets toevoegen. Zo'n aanpak is verre van evidence-based.

Net als de vorige aangehaalde barrières is de overmatige focus op brutoplaatsing een probleem waarvan de oplossing een lange adem vergt. Het gaat erom dat ingesleten reflexen van klantmanagers verdwijnen, en dat is geen eenvoudige opgave. Die reflexen verklaren ook waarom bij gemeenten de aandacht voor netto-effectiviteit in het ZonMw-programma het meestal moet afleggen tegen de aandacht voor de implementatie van beleid en hapklare maatstaven voor plaatsing.

10.4 HOE NU VERDER?

De geschetste barrières voor kenniscreatie en -diffusie over effectiviteit van re-integratie maken duidelijk dat de weg naar evidence-based werken nog lang is. Het gaat om aanpassingen in de manier van denken, reflexen, werkwijzen en bestuursstructuren die diep zijn ingesleten. Dit zou de lezer wellicht doen neigen te stellen dat het glas vooral halfleeg is, en dat de re-integratiepraktijk weinig zal veranderen. Bij het uitschrijven van de barrières voor evidence-based werken moet ik ook wel toegeven wat somber gestemd te raken. Er is nog een lange weg te gaan.

Dit gezegd hebbende zou een negatief oordeel hierover toch te voorbarig en ook niet helemaal eerlijk zijn. Gemeenten hebben sinds de start van de Participatiewet gewerkt in een periode die overschaduwd is door reorganisaties, de ombouw van de sociale werkvoorziening naar beschutte arbeid, nieuwe doelgroepen, concurrerende dossiers die urgenter leken, zoals de Wmo en Jeugdzorg, en bovenal een omvangrijke bezuiniging. In dat licht bezien is het niet heel verwonderlijk dat gemeenten nog meer naar de kosten zijn gaan kijken, en nog minder naar lange termijnopbrengsten van hun beleid en hoe de implementatie van nieuwe instrumenten vorm te geven.

Het is daarom te hopen dat de komende jaren gemeenten in een rustiger vaarwater terecht komen. Sociale diensten binnen die gemeenten kunnen zich dan meer focussen op dieperliggende vragen bij hun re-integratiedienstverlening, met name waar kansen liggen om tot uitkeringsbesparingen te komen. Voor mijn gevoel zijn er tal van kansen, waarvan ik er in het bestek van deze bijdrage twee als handreiking wil meegeven. Mijn insteek hierbij is dat deze handreikingen – hopelijk – opgevat worden als een stimulans en niet slechts als een inperking van de werkzaamheden van klantmanagers.

Mijn eerste handreiking richt zich op de wijze waarop gemeenten nu met bestaande kennis over effectiviteit om zouden kunnen gaan. Mijn stelling daarbij is dat evidence-based werken niet een keurslijf hoeft te zijn, maar veeleer een kompas biedt dat klantmanagers en sociale diensten richting geeft. Zoals eerder gesteld ervaren klantmanagers evidence-based werken als een inperking, alsof het leidt tot protocollen die juist het individuele maatwerk van klantmanagers in de weg staan. De reactie is dan ook dat evidence-based werken vaak – stilzwijgend of heel openlijk – terzijde wordt geschoven, ook al hebben beleidsmakers elders in de organisatie dit zo bedacht. Er is daarom een nieuwe balans nodig, waarin de comparatieve voordelen van evidence-based bewijs – geldig voor groepen en interventies als geheel – tot hun recht komen. Evidence-based onderzoek meet iets wat klantmanagers niet kunnen zien: de effectiviteit van interventies. Maar klantmanagers zien iets wat evidence-based onderzoek niet mee kan nemen, namelijk zachtere informatie over individuele cliënten. De insteek zou daarom moeten zijn dat er aansturing is op het geheel van beslissingen van klantmanagers, waarbij er daarnaast ruimte moet zijn om in individuele gevallen hiervan af te wijken.

Als tweede handreiking zou ik gemeenten willen oproepen meer na te denken over evaluaties van hun dienstverlening in brede zin, dus eerst nog los van de vraag welke specifieke instrumenten ze daarbij inzetten. Veel wetenschappelijk bewijs richt zich op re-integratie-instrumenten in enge zin. Dat terwijl dienstverlening in essentie bestaat uit de klantcontacten die al dan niet gecombineerd worden met die instrumenten. Zoals ik al eerder stelde, blijkt dat basisdienstverlening – met frequente klantcontacten – effectief kan zijn, en dat het beeld hierover positiever is dan over de geïsoleerde instrumenten. Gemeenten zouden daarom hun onderzoeksagenda ook positiever kunnen insteken, namelijk door pilots of experimenten op te zetten waarin de effectiviteit van klantmanagers zelf centraal staat en waarbij de voor- en nadelen van beleidsdiscretie onderzocht kunnen worden. Bewezen effectiviteit kan dan vervolgens worden gekoppeld aan de werkwijze van klantmanagers. Met andere woorden: het gebruik van instrumenten hoeft niet altijd verplichtend te worden opgelegd en juist de bestaande werkwijze kan in eerste instantie het onderwerp van onderzoek zijn.

Dit zijn allebei handreikingen die evidence-based werken mijns inziens leuker maken en sterker neerzetten. Tegelijkertijd bieden ze de kans om misvattingen weg te nemen. Begrippen als ‘vakmanschap’, ‘maatwerk’ en ‘vakkundig werken’ zijn tot nu toe namelijk nogal hol gebleken en bieden ruimte voor een andere gewenste interpretatie. Het is dus hoog tijd om het echte verhaal te vertellen en aan de slag te gaan.

LITERATUUR

- Allers, M. & Toolsema, L. (2012). Doelmatige financiering van de bijstand. *Economisch-Statistische Berichten*, 97(4641), 466-469.
- Blonk, R.W.B., Twuijver, M.W. van, Ven, H.A. van de & Hazelzet, A.M. (2015). *Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk*. Leiden: TNO.
- Bolhaar, J., Ketel, N. & Klaauw, B. van der (2014). *Onderzoek naar effectiviteit inzet re-integratieinstrumenten DWI. Eindrapport*. Gemeente Amsterdam/Vrije Universiteit Amsterdam.
- Bosselaar, H. (2018, 26 september). De moderne professional is vooral een Dinges. *Sociale Vraagstukken*.
- Bosselaar, H. (2019, 18 februari). Collega, we moeten praten. *Sociale Vraagstukken*.
- Card, D., Kluven, J. & Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- CPB (2012). *Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*. CPB Notitie. Den Haag: CPB.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Es, F. van (2010). *Invloed WWB op gebruik bijstand*. CPB Document 209. Den Haag: CPB.
- Groenewoud, M., Slotboom, S.T. & Geuns, R.C. van (2014). *Vakkundig vervolg. Vervolgmeting vakmanschap gemeentelijke re-integratie*. Amsterdam: Regioplan.
- Heyma, A. & Werff, S. van der (2013). *Een goed gesprek werkt*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kok, L.M., Groot, I. & Güler, D. (2007). *Kwantitatief effect WWB*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

- Kok, L., Kroon, L., Lammers, M., Oomkens, R. & Linssen, M. (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Eindrapportage oktober 2019*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/Panteia.
- Kok, L., Tempelman, C., Koning, P., Kroon, L. & Berden, C. (2017). Do incentives for municipalities reduce the welfare caseload? Evaluation of a welfare reform in the Netherlands. *De Economist*, 165, 23-42.
- Koning, P. (2009). The effectiveness of Public Employment Service workers in the Netherlands. *Empirical Economics*, 37(2), 393-409.
- Koning, P. (2012a). Leren re-integreren. *TPEdigitaal*, 6(2), 28-42.
- Koning, P. (2012b). Beter een stok dan een wortel. In: J. Uitermark, A.-J. Gielen & M. Ham (red.), *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies* (TSS Jaarboek 2012). Amsterdam: Van Genneep.
- Koning, P. (2015). Hoe prikkelbaar zijn gemeenten? Lessen uit tien jaar Wet werk en bijstand. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 31(2), 50-62. Geraadpleegd via https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/38496/pk_2015_02.pdf?sequence=1.
- Koning, P. (2019, 15 oktober). WGA-experimenten met een olifant in de kamer. *Sociaalweb*.
- Koning, P., Paantjens, M., Vaal, C. & Veen, R. van der (red.) (2013). *Investeren in participeren. Onderzoek en uitvoering op het domein van werk en inkomen*. Den Haag: KWI.
- Lagerström, J. (2011). *How important are caseworkers – and why? New evidence from Swedish employment services*. IFAU paper 2011:10.
- Liu, S., Huang, J.L. & Wang, M. (2014). Effectiveness of job search interventions: a meta-analytic review. *Psychological Bulletin*, 140(4), 1009-1041.
- Tempelman, C., Berden, C. & Kok, L. (2010). *Kosten en resultaten van re-integratie*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Valk, S. van der & Fenger, M. (2019, 3 september). Intensief contact met bijstandsklanten: kleine stapjes naar de arbeidsmarkt. *Sociale Vraagstukken*.
- Vuuren, D. van, Es, F. van & Roelofs, G. (2011). *Wajong groeit explosief*. CPB Policy Brief 2011/09. Den Haag: CPB.
- Yperen, T. van & Veerman, J.W. (red.) (2008). *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*. Delft: Eburon.

WERK ALS INTERVENTIE. REALISTISCHE LESSEN UIT DE LITERATUUR

Milou Haggenburg-Mohammed

11.1

INLEIDING

Gemeenten verschillen in de ondersteuning die ze bieden aan jongeren met een beperking bij het vinden van werk. Soms verschillen de aanpakken zelfs binnen één gemeente. Dat is niet per se slecht. De groep ‘jongeren met een beperking’ is allesbehalve homogeen en daarom zijn verschillende aanpakken nodig om deze jongeren de juiste ondersteuning te bieden. De kunst is dan wel om te begrijpen waarom een interventie zorgt voor de gewenste veranderingen en waarom dat bij de ene jongere wel werkt en bij de andere jongere niet. Met die kennis kan een professional¹ uit de verschillende aanpakken kiezen en dat ene doen dat werkt voor het individu.

De gemeente Amsterdam is zo’n gemeente met verschillende aanpakken. Het huidige re-integratiebeleid van Amsterdam heeft het volgende uitgangspunt voor jongeren met een handicap geformuleerd: ‘door samen te werken met het netwerk van en rond deze jongeren, heeft de gemeente samen met de scholen iedereen in beeld en kan *gepaste ondersteuning* geboden worden’² (Gemeente Amsterdam, 2016). Dat is geen gemakkelijke opgave. De doelgroep ‘jonggehandicapten’ omvat jongeren met een enorme verscheidenheid aan beperkingen, van mentaal tot fysiek in allerlei combinaties en in verschillende mate van ernst. Het zijn mensen onder de 35 jaar die wel mogelijkheden hebben om te werken, maar vanwege fysieke, psychische of gedragsproblemen daar extra ondersteuning bij nodig hebben. Ze komen in contact met de afdeling Werk & Re-integratie van de gemeente via hun school (VSO of PrO) of omdat ze een bijstandsuitkering krijgen. Daarnaast is er een groep die geen aanspraak kan maken op een uitkering, maar wel re-integratieon-

-
1. Ik gebruik professional in deze tekst om te verwijzen naar alle gemeenteambtenaren die in hun werk jongeren begeleiden naar werk. Denk bijvoorbeeld aan klantmanagers, jongerencoaches en jobcoaches.
 2. Cursivering zelf toegevoegd.

dersteuning van de gemeente kan krijgen; in het jargon 'niet-uitkeringsgerechtigden' of, afgekort, 'NUG'ers'.

Het beleid voor deze jongeren krijgt in de praktijk verschillende vormen. Van de vier Amsterdamse teams die zich richten op de arbeidstoelating van jongeren met een beperking werken twee met een op wetenschap en ervaringskennis gebaseerde methodiek. Bij gebrek aan een naam zal ik het in dit hoofdstuk hebben over de Amsterdamse aanpak.³ De methodiek bestaat uit een individuele aanpak met als kern dat de jongere direct op een baan geplaatst wordt met de nodige ondersteuning op de werkplek, gebaseerd op het idee van Supported Employment gecombineerd met Eigen Kracht. Het werken richting de droombaan van de jongere is het uitgangspunt. Daarnaast legt de Amsterdamse aanpak de nadruk op het optimaliseren van de communicatie met de jongeren, zoals het zich bewust zijn van interculturele communicatie en het vergroten van de sociale vaardigheden van de professional.

Hoewel alle teams tevreden zijn met hun werkwijze, zijn vooral de teams van de Amsterdamse aanpak op zoek naar aanscherping en onderbouwing van hun methodiek. In principe zou een evaluatieonderzoek zich daar goed voor lenen, ware het niet dat deze teams heel vaak worden gevraagd om mee te doen aan onderzoek. Daarnaast verzuchtte een aantal managers dat we eerst maar eens gebruik moesten maken van al het onderzoek dat al bestaat. Dat was een goede aanleiding om een vernieuwende manier van literatuuronderzoek te introduceren bij de gemeente, namelijk de 'Realist Review'. Deze onderzoeksmethode geeft door te zoeken naar 'wat in een interventie werkt bij welke jongeren en waarom' inzicht in wat de *gepaste ondersteuning* is waar de gemeente Amsterdam naar op zoek is. Door de Amsterdamse aanpak als uitgangspunt te nemen geeft dit onderzoek ook de nodige aanscherping die de teams zoeken.

Om het verslag van het onderzoek iets in te perken, staan in dit hoofdstuk twee onderliggende aannames van de Amsterdamse aanpak centraal:

1. Het droomberoep als uitgangspunt van de begeleiding nemen verhoogt de motivatie van de jongere en leidt daarmee tot duurzame plaatsing.
2. Directe plaatsing op een reguliere werkplek leidt tot de meeste kans op een duurzame plaatsing van jongeren met een beperking.

3. De methodiek van de Amsterdamse aanpak is momenteel alleen summier beschreven. Voor dit hoofdstuk is dat verder niet van belang, want dat gaat over wat de wetenschap zegt over een aantal fundamentele aannames van de Amsterdamse aanpak die later in dit hoofdstuk iets meer aandacht krijgen. Maar ik begrijp dat het als lezer vervelend kan zijn dat een mogelijk interessante interventie zo beperkt wordt uitgelegd.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk is een verslag van de bevindingen van de literatuurstudie die ik tussen november 2019 en februari 2020 heb gedaan. De meeste lezers zullen vooral geïnteresseerd zijn in de resultaten. Daarom geeft de volgende paragraaf net voldoende informatie over de methodiek om de resultaten te kunnen begrijpen. Daarna volgt het belangrijkste gedeelte van het hoofdstuk, namelijk het bespreken van de resultaten van de studie. Het eindigt met een korte samenvatting en conclusies.

Door te kiezen voor een Realist Review is dit project ook een heleboel *niet*. Het is geen evaluatie van het beleid of de uitvoering van de gemeente Amsterdam. Het geeft een theoretische onderbouwing en aanscherping van haar interventie, maar niet meer dan dat. Daarnaast geeft het ook geen overzicht van de vele barrières die jongeren met een beperking in hun stappen richting betaald werk kunnen tegenkomen. Voor meer informatie over deze belemmeringen verwijs ik naar het artikel van Lindsay (2011) of – van eigen bodem – de rapportage van de Inspectie SZW (2018). Een laatste afbakening is dat dit hoofdstuk ook niet ingaat op alle elementen van de interventies die van belang zijn bij arbeidstoeleiding van jongeren met een beperking. Het geeft inzicht in de twee aannames binnen de Amsterdamse aanpak, die voor andere gemeenten herkenbaar zullen zijn. Daarmee is dit onderzoek haalbaar en relevant gebleven.

11.2 LITERATUURSTUDIE

Gepaste ondersteuning is in dit onderzoek alles in een interventie⁴ wat ‘iets met iemand doet’ dat zorgt voor het gewenste effect, namelijk het vinden van werk. Het basale idee is dat alle mensen kunnen veranderen, als ze maar het juiste aangeboden krijgen in de juiste omstandigheden. Daarbij gaat het niet om het ‘pakketje’ dat de interventie is. Het gaat juist om de elementen die daarin zitten, en die kunnen heel breed zijn. Dit is ook precies het uitgangspunt van de Realist Review (hierna ook: RR). Deze methodiek heeft als uitgangspunt dat *iets* in een interventie in een bepaalde *context* zorgt voor een *verandering in de persoon*, en dat leidt tot een specifieke *uitkomst*. Daarom ben ik in de Realist Review op zoek gegaan naar: wat was het in de interventie dat juist bij deze persoon een verandering teweegbracht, zodat deze persoon wél werk kon vinden, en waarom is dat zo? De resultaten presenteer ik ook op deze manier, zoals verderop in dit hoofdstuk te zien is.

Voor de Realist Review heb ik zowel in wetenschappelijke literatuur als in grijze literatuur⁵ gezocht. De literatuur moest gaan over interventies richting betaald

4. Synoniemen voor interventie: programma, aanpak, methodiek, traject, enz.

5. Wetenschappelijke literatuur is kwalitatief en kwantitatief onderzoek dat in wetenschappelijke tijdschriften gepubliceerd is. Met grijze literatuur bedoel ik alle onderzoekspublicaties die niet in deze tijdschriften gepubliceerd zijn. Dit zijn voornamelijk onderzoeksrapporten.

werk voor jongeren met een beperking. Ik begon met ruim 4000 publicaties, waarvan er na intensieve screening nog 76 overbleven. Uiteindelijk heb ik gepoogd uit al deze bevindingen een rode draad te halen die kan verklaren waarom wat werkt bij wie. De oorspronkelijke bedenker van de Realist Review, Ray Pawson (Pawson e.a., 2004), beschreef het doel van een RR treffend: een review is meer dan het verzamelen van resultaten. 'Some knowledge gain, some novel compound, some added value is produced in the process of a synthesis' (ja, een Realist Review wordt ook wel een Realist Synthesis genoemd). Hieronder is te lezen of dat in dit onderzoek gelukt is.

11.3 START VAN DE BEGELEIDING: DROOMBEROEP ALS UITGANGSPUNT

De Amsterdamse aanpak neemt het droomberoep van de jongere met een beperking als uitgangspunt van de begeleiding. De eerste stap is het vaststellen van het doel van de jongere: wat wil hij later worden? Het is daarbij niet van belang of het doel haalbaar is of niet. Het droomberoep hoeft daarom ook niet meteen de baan te zijn waar de jongere mee begint. Afhankelijk van de huidige situatie van de jongere kan hij eerst werkervaring opdoen in een andere branche of setting. De aanname is dat doordat het droomberoep het uitgangspunt van de begeleiding is, de motivatie van de jongere hoger is en daarmee leidt tot duurzame plaatsing.

In tabel 11.1 staat samengevat wat de literatuur als verklaring geeft voor wat bij het praten over een droomberoep gebeurt met de jongere, en welke uitkomst dat heeft. Dat geldt natuurlijk niet in alle situaties en voor alle jongeren, dus de *context* geeft aan welke factoren van belang zijn om inderdaad tot het gewenste effect te komen. Onder de tabel wordt dit verder toegelicht.

Tabel 11.1 Samenvatting waarom en wanneer het praten over het droomberoep in het begin van de begeleiding tot positieve resultaten leidt

Wat gebeurt in de interventie?	Binnen welke context?	Wat doet dat met een persoon?	Welke uitkomst levert dit op?
Vroeg in de interventie met een jongere spreken over de droombaan (wensen en doelen)	Jongeren die kunnen en willen praten over doelen Voldoende tijd in de interventie voor een dergelijk gesprek	De jongere krijgt het gevoel serieus te worden genomen, en voelt zich gehoord en begrepen	Een sterkere relatie tussen de jongere en de begeleider Meer commitment aan het traject
Vroeg in de interventie met een jongere spreken over de droombaan (wensen en doelen)	Jongeren die kunnen en willen praten over doelen Voldoende tijd in de interventie voor een dergelijk gesprek	De begeleider krijgt meer kennis over en begrip voor de jongere	Beter passende suggesties voor werk

Wat gebeurt er in de interventie?

In de literatuur noemen ze niet zozeer *droomberoep* als uitgangspunt, maar hebben ze het over het belang om 'grotere' doelen te stellen en om daar langzaam naartoe te werken. Daarbij lijkt het niet zozeer over die specifieke baan zelf te gaan, maar om het gesprek met een jongere over wat hij wil bereiken, en wat hij leuk en belangrijk vindt. Dat gebeurt in veel verschillende onderzochte interventies, zoals bij de Class (Boeije e.a., 2019), Heilige Boontjes (Van der Aa e.a., 2016), Project RENEW (Hagner, Cheney & Malloy, 1999) en Person-centered Planning (Croke & Thompson, 2011).

Binnen welke context?

Daarbij is een belangrijke voorwaarde dat in het traject voldoende tijd is om stil te staan bij de droombaan (lees: wensen en doelen). Zo nemen ze bij de Person-centered Planning twee keer negentig minuten om visueel uit te werken wat de doelen van de jongeren zijn. Dat viel in goede aarde bij de deelnemers. Een van de ouders die aanwezig was bij de Person-centered Planning geeft aan: 'Ze nemen de tijd om te luisteren. Dat krijg je niet vaak. Dat krijg je niet overal.' Ook bij de Class gaven de jongeren aan dat ze het belangrijk vonden dat de tijd werd genomen om te ontdekken wat bij hen past (Boeije e.a., 2019).

Daarnaast lijken niet alle jongeren open te staan voor gesprekken over doelen. Sommige jongeren zijn niet in staat om langetermijndoelen te formuleren (Nochajski & Schweitzer, 2014), terwijl andere bang zijn dat ze zich met het stellen van langetermijndoelen ergens aan committeren dat uiteindelijk te veel blijkt. Weer andere hebben te weinig zelfvertrouwen of weinig positieve ervaringen met het behalen van doelen, waardoor de jongere de doelen niet (meer) durft uit te spreken (Croke & Thompson, 2011). Om bij deze jongeren ook de gewenste effecten te hebben zoals gepresenteerd in tabel 11.1, lijkt het goed om in te zetten op kleine en concrete stappen, en misschien zelfs wat directief op te treden door suggesties te geven voor vervolgstappen. Overigens geeft de literatuur onvoldoende aanwijzingen welke effecten dat heeft op de deelnemers en de uitkomst.

Wat doet dit met een persoon?

Vroeg in de interventie voldoende tijd nemen om te praten over de dromen en wensen met jongeren die daarover kunnen en willen praten, heeft twee effecten. Aan de ene kant krijgt de jongere het gevoel dat hij gerespecteerd en begrepen wordt. In het begin van de begeleiding geeft dit de jongere het gevoel dat hij gehoord en serieus genomen wordt (Boeije e.a., 2019; Hagner e.a., 1999). Aan de andere kant zorgt het ervoor dat de begeleider meer begrip heeft voor en kennis over de jongere.

Welke uitkomsten levert dit op?

Dit geheel zorgt voor een sterkere band tussen de begeleider en de jongere (Croke & Thompson, 2011; Michaels & Ferrara, 2005). Daarnaast resulteert het in een hoger commitment aan het traject (Boeije e.a., 2019). Ook kan een begeleider, die goed weet wat een jongere wil, met werksuggesties komen die aansluiten bij deze wensen, zoals deelnemers van de Class expliciet benoemden. Uit ander onderzoek blijkt dat een goede relatie ook invloed heeft op het vinden en behouden van werk (Van der Aa e.a., 2016; Gervy & Kowal, 2005); de jongere wil bijvoorbeeld niet de begeleider teleurstellen en doet extra z'n best op het werk.

11.4 DIRECT STAPPEN NAAR WERK: DE BAAN ALS LEERERVARING

In de Amsterdamse aanpak staat beschreven dat de eerste stappen in de begeleiding naar werk *richting* het droomberoep zijn. Die stappen moeten realistisch, concreet en haalbaar zijn, en ze hoeven niet direct naar de droombaan zelf te leiden. Dit is gebaseerd op de methodiek Supported Employment, die op verschillende plekken een effectieve manier gebleken is om jongeren met een beperking naar werk te begeleiden en te ondersteunen (Bond, Drake & Campbell, 2016; Rosenheck e.a., 2017). De Amsterdamse aanpak zegt dat de eerste stap een plek is om werkervaring op te doen, zodat een jongere vaardigheden kan ontwikkelen om de droombaan te bereiken. Voor het volgen van een opleiding heeft de methodiek weinig aandacht.⁶ De aanname is dat directe plaatsing op een reguliere werkplek uiteindelijk de meeste kans geeft op een duurzame plaatsing. Tabel 11.2 vat de literatuur samen over wat in het direct begeleiden naar een baan werkt voor wie en waarom.

6. Dat zegt niets over of in de praktijk die twee teams jongeren nooit naar een opleiding begeleiden; het zegt slechts dat daar in de beknopte beschrijving van de Amsterdamse aanpak geen aandacht voor is.

Tabel 11.2 Samenvatting waarom het direct plaats in een baan werkt

Wat gebeurt in de interventie?	Binnen welke context?	Wat doet dat met een persoon?	Welke uitkomst levert dit op?
Stappen om een betaalde baan te vinden	Hoge, niet-realistische verwachtingen van mogelijkheden Tegenkomen van negatieve ervaringen Begeleider om te wijzen op leerervaringen	Gevoel van falen Meer inzicht in eigen kunnen	Jongere kan beter uitleggen wat nodig is voor een passende baan, waardoor de kans op duurzaam werk groter wordt
Stappen om een betaalde baan te vinden	Onzekerheid, veel negatieve ervaringen in het verleden Tegenkomen van negatieve ervaringen Begeleider om te wijzen op leerervaringen	Jongere ervaart dat sommige stappen lukken, ook al is het niet de gewenste baan Meer inzicht in eigen kunnen Meer zelfvertrouwen	Jongere kan beter uitleggen wat nodig is voor een passende baan, waardoor de kans op duurzaam werk groter wordt

Wat gebeurt er in de interventie?

Betaald werk heb je niet van de ene op de andere dag. Ook voor jongeren met een beperking geldt dat ze activiteiten moeten ondernemen, al dan niet begeleid, om werk te vinden. Allerlei soorten stappen zijn daarin denkbaar, zoals het op gesprek gaan bij een coach (Croke & Thompson, 2011), gesprekken met een werkgever (Gerritsen e.a., 2018; Gerverey & Kowal, 2005) en het oefenen op werkervaringsplekken (Almalki, 2019; Christensen e.a., 2015; Müller & VanGilder, 2014; Purvis e.a., 2012). Uiteindelijk kunnen die stappen resulteren in een reguliere baan.

Binnen welke context?

In al deze stappen, zelfs in het beginnen in een baan, gaan dingen wel en niet zoals gehoopt of verwacht. Zoals ook beschreven in paragraaf 11.1 lopen jongeren met een beperking in het proces richting werk vaak tegen belemmeringen aan. De kans is aanwezig dat ze negatieve ervaringen opdoen tijdens het traject, bijvoorbeeld omdat ze een afwijzing krijgen van een werkgever, vervelende reacties krijgen van collega's, of omdat ze te veel last hebben van hun beperking om het werk te kunnen uitvoeren (Hagner e.a., 1999; Koletsi e.a., 2009; Mallee e.a., 2018).

Begeleiding hierbij is van belang. De literatuur geeft veel voorbeelden waaruit blijkt dat de begeleiding in het zoeken en vinden van een baan niet zonder begeleider kan. Een begeleider kan bijvoorbeeld snel schakelen als een stap niet lijkt te lukken, bijvoorbeeld bij een tijdelijke baan (Christensen e.a., 2015). Ook blijkt een

begeleider een sollicitatie die niet resulteert in een baan in een leerervaring te kunnen veranderen (Gervey & Kowal, 2005).

Wat doet dit met een persoon?

Voor jongeren kunnen deze negatieve ervaringen erg vervelend zijn, maar ze kunnen wel een doel dienen.⁷ Door zoekervaringen leert een jongere wat hij wel en niet kan met zijn beperkingen (Mallee e.a., 2018). Het leidt tot meer zelfinzicht en acceptatie van de beperkingen. Bij sommige jongeren blijkt ook dat ze meer inzicht krijgen in welke zorg ze zelf moeten organiseren om werk te kunnen houden, bijvoorbeeld door aanpassingen te accepteren of medicatie trouwer in te nemen (Hagner e.a., 1999). Verder doen ze in het proces, vooral als ze werkervaring opdoen op een reguliere werkplek, ook nieuwe vaardigheden op (Stephens, Collins & Dodder, 2005).

Binnen welke context leidt dit tot welke uitkomst?

Wat precies de uitkomst is van deze leerervaringen, is afhankelijk van de jongere zelf. Bij jongeren die hoge, niet-realistische verwachtingen hebben van hun mogelijkheden en kansen zorgen die negatieve ervaringen ervoor dat ze beter begrijpen waar ze beperkt zijn, en mogelijk hoe ze daarmee om kunnen gaan in het zoeken naar een baan (Mallee e.a., 2018). Bij mensen met een laag zelfbeeld en weinig zelfvertrouwen zorgen die stappen ervoor dat ze af en toe een positieve ervaring opdoen. Zelfs als ze een baan uiteindelijk niet krijgen, leidt het proces tot meer zelfinzicht en zelfvertrouwen en doen ze nieuwe vaardigheden op die nuttig zijn in een reguliere functie (Benz, Lindstrom & Yovanoff, 2000; Beyer, Meek & Davies, 2016; Butcher & Wilton, 2008; Green, 2014; Stephens e.a., 2005).

11.5

COMBINEREN VAN DROOMBAAN EN DIRECT AAN HET WERK

Tabel 11.3 geeft nog een extra inzicht dat uit de analyse van de literatuur naar voren komt. Dit inzicht maakt duidelijk dat de combinatie van het direct stappen naar een baan én het toewerken naar een droomberoep zorgt voor goede omstandigheden voor jongeren om gecommitteerd te blijven aan het traject. Daardoor kunnen negatieve ervaringen worden omgezet in leerervaringen, en kan daarmee uiteindelijk werk gevonden worden dat past bij zowel de wensen als de beperkingen.

7. In dit stukje tekst verwijst ik naar verschillende literatuur, maar het onderzoek van Mallee e.a. (2018) heeft dit idee al eerder uitvoerig beschreven. Ik zet het in dit hoofdstuk in een iets ander perspectief en hoop hun mooie inzichten nog iets verder te kunnen brengen.

Tabel 11.3 Samenvatting waarom het combineren van stappen naar een betaalde baan én toewerken naar het droomberoep leidt tot positieve uitkomsten

Wat gebeurt in de interventie?	Binnen welke context?	Wat doet dat met een persoon?	Welke uitkomst levert dit op?
Stappen om een betaalde baan te vinden	Toewerken naar het droomberoep Jongere kan beter uitleggen wat nodig is voor een passende baan	Jongere behoudt de motivatie om zich in te zetten voor het traject Jongere kan gericht zoeken naar een passende functie	Het vinden van een baan die past bij zowel de wensen als de beperkingen

De oplettende lezer zal het misschien opvallen: het uitgangspunt om de droombaan centraal te stellen heeft in deze samenvatting een andere functie dan zoals hiervoor (zie par. 11.3) werd beschreven. Het is niet alleen iets dat in een interventie wordt gedaan in de vorm van gesprekken over wensen en doelen, maar ook een *voorwaarde* in de begeleiding om jongeren gemotiveerd te houden als ze negatieve ervaringen opdoen in het traject. De jongere kan kracht halen uit de motivatie voor de persoonlijke keuzes om te blijven focussen op wat nodig is om een baan te vinden en te behouden (Hagner e.a., 1999).

De literatuur laat vooral voorbeelden zien waarin het niet centraal stellen van de wensen en doelen contraproductief werkt. Bijvoorbeeld dat sommige jongeren met een beperking de gestandaardiseerde omgeving van een sociale werkplaats demotiverend vinden (Bakker e.a., 2014), of gedemotiveerd raken doordat ze steeds suggesties krijgen die ze helemaal niet willen (Koletsi e.a., 2009). Is dan het centraal zetten van de droombaan voldoende motiverend voor een jongere om zelfs bij negatieve ervaringen zich in te blijven zetten voor een traject? Nee, waarschijnlijk niet. De relatie tussen de professional en de jongere lijkt van cruciaal belang te zijn voor de motivatie. In het laatste deel van dit onderzoek kom ik daar kort op terug.

11.6 PLAATSING IN REGULIER WERK OF WERKERVARING?

De vraag die nu nog niet beantwoord is, is of het uitgangspunt *direct naar werk begeleiden* wel een juiste is. Andere hypothesen kunnen zijn dat het zelfinzicht en de nieuwe vaardigheden die ontstaan door het traject naar werk, ook zouden kunnen ontstaan door het doen van vrijwilligerswerk, trainingen of een tijdelijke baan op een beschutte werkplek. Deze andere manieren zouden misschien vooral zorgen voor positieve leerervaringen, in plaats van de 'harde' werkelijkheid van het zoeken op de competitieve arbeidsmarkt.

In deze literatuurstudie ben ik voornamelijk op zoek gegaan naar thema's die te maken hadden met de drie uitgangspunten van de Amsterdamse aanpak, dus ook: zoeken naar een reguliere baan. Dat heeft ertoe geleid dat de gevonden literatuur

vooral daarover gaat, en dus minder over andere vormen van arbeidsmatige dagbesteding. Wel kan ik een indicatie geven van wat het effect is van focussen op regulier of meer beschermt werk. Tabel 11.4 geeft een eerste aanzet voor deze indicatie.

Tabel 11.4 Samenvatting waarom begeleiding op het werk (ongeacht de aard van het werk) leidt tot positieve uitkomsten

Wat gebeurt in de interventie?	Binnen welke context?	Wat doet dat met een persoon?	Welke uitkomsten levert dit op?
Begeleiding tijdens het werk op een plek (reguliere, vrijwillige of beschutte baan/stage)	Een plek om aan werk gerelateerde vaardigheden op te doen	Ontwikkelt vaardigheden die nodig zijn voor werk	Grotere kans op een baan of baanbehoud

Wat gebeurt in de interventie?

Bij volwassenen met een beperking blijkt dat ze in een nieuwe baan direct praktische vaardigheden opdoen die van belang zijn voor werk (Stephens e.a., 2005). Daarbij geldt: hoe meer regulier het werk is, hoe meer vaardigheden de volwassenen leren. Ook jongeren met een kwetsbaarheid zeggen veel nuttige vaardigheden op te doen op een reguliere werkplek (Sims e.a., 2013). Daarentegen kan een beschutte werkplek of vrijwilligerswerk ook voelen als een eerste stap om het leven weer op orde te krijgen (Van der Aa e.a., 2016).

Begeleiding op de werkplek om die vaardigheden te ontwikkelen lijkt daarbij van belang. Afhankelijk van de beperkingen kan de begeleiding langer of korter duren en intensiever of minder intensief zijn (Van den Berg e.a., 2013; Kaya e.a., 2018). Zo staat in het onderzoek van Van den Berg en collega's het voorbeeld van een jongen die dagelijks zij aan zij werkte met een begeleider op het werk, maar dat na verloop van tijd deze begeleiding verminderde. De begeleider kan werken als brug tussen de jongere en de werkgever. In plaats van dat een jongere wordt ontslagen wanneer zich problemen voordoen, kan de begeleiding worden geïntensiveerd, om zo de juiste vaardigheden te ontwikkelen om de problemen de baas te worden. Ook kan een begeleider op tijd ingrijpen als op de werkvloer ongewenste situaties ontstaan voor de jongere zelf, zoals het voorbeeld van een meisje dat onvoldoende begeleiding kreeg, daardoor volledig over haar grenzen heen ging en fysiek letsel opliep door te zwaar werk (Inspectie SZW, 2018).

Wat doet dit met een persoon?

Dit geheel zorgt er uiteindelijk voor dat de jongere beter in staat is om gericht naar een baan te zoeken die goed bij hem past en bij een werkgever aan te geven wat hij

nodig heeft om het werk te kunnen doen. Dat alles draagt bij aan een grotere kans op het vinden én het behouden van een baan.

Uit de literatuur komen in mijn onderzoek drie (mogelijk nadelige) gevolgen naar voren van de toeleiding naar vrijwilligerswerk of een meer beschutte werkplek. Deze staan samengevat in tabel 11.5.

Tabel 11.5 Samenvatting: tot welke uitkomsten leidt plaatsing op een niet-reguliere werkplek en waarom

Wat gebeurt in de interventie?	Binnen welke context?	Wat doet dat met een persoon	Welke uitkomsten levert dit op?
Plaatsing op een werkplek – niet regulier	Goede sfeer op de plek van dagbesteding (vrijwilligerswerk/beschut werk) Werk op het niveau van de jongere	Voelt zich prettig op de plek Weinig motivatie voor regulier werk Geen tijd om te zoeken naar regulier werk	Blijft bij het vrijwilligerswerk/beschutte werk Waardevolle dagbesteding voor de jongere
Plaatsing op een werkplek – niet regulier	Plaatsing op een beschutte werkplek Werk onder het niveau van de jongere	Raakt gedemotiveerd voor het traject Geen tijd om te zoeken naar regulier werk	Geen initiatief meer om werk te zoeken Valt uit van werkplek

Nogal praktisch, maar in Noorwegen leek het erop dat jongeren op een beschutte plek weinig tijd meer overhadden om te zoeken naar ander werk (Sveinsdottir e.a., 2020). Daarnaast blijkt dat sommige jongeren zich zo prettig voelen op de beschutte plek dat ze geen zin meer hebben om te zoeken naar iets anders (Butcher & Wilton, 2008). Het werken op bijvoorbeeld een beschutte werkplek heeft namelijk voordelen die regulier werk mogelijk niet heeft, zoals collega's met dezelfde ervaringen als de jongeren en een flexibele en accepterende omgeving. Deze uitkomst hoeft natuurlijk niet per se slecht te zijn; het is ook al heel wat waard dat deze jongeren een waardevolle dagbesteding hebben en op deze manier bijdragen aan de samenleving. Het leidt er in ieder geval toe dat wat eerst een leertraject voor werkervaring was, verandert in een eindpunt.⁸

Aan de andere kant kan een beschutte baan leiden tot onvrede bij de jongere (Bakker e.a., 2014; Sveinsdottir e.a., 2020), voornamelijk als deze onder het niveau van

8. Een persoonlijke observatie is dat de vraag of het slecht is dat voor een jongere een beschutte werkplek het eindpunt is, niet door de jongere wordt beantwoord. Het wordt bepaald door de sociale omgeving en de politiek. Het zijn bijvoorbeeld de ouders die willen dat de jongere een reguliere plek vindt, ook al is de jongere zelf heel blij (Sveinsdottir e.a., 2020). Daarnaast lijkt het een politieke keuze: vinden 'we' dat iedereen mee moet doen op de reguliere arbeidsmarkt, om daarmee ook de kosten van de sociale zekerheid te verminderen, ook al vindt een deel het heel fijn op een beschutte plek?

de jongere is of geen uitdaging biedt (Bodde & Hagen, 2009). Die onvrede gaat dan natuurlijk over de werkplek, maar heeft mogelijk ook weerslag op de begeleiding. Eerder in dit hoofdstuk ging het namelijk al over het belang van het aansluiten bij de jongere en hoe belangrijk dat is voor de motivatie voor het traject en de relatie met de begeleider. De kans bestaat dat door niet aan te sluiten bij de interesses van de jongere deze ook uit het traject valt.

Veel onderzochte interventies, zoals Project SEARCH uit de Verenigde Staten, bieden jongeren een tijdelijke, maar reguliere werkplek om werkervaring op te doen (Christensen e.a., 2015; Kaehne, 2016; Müller & VanGilder, 2014; Purvis e.a., 2012). De jongeren in Project SEARCH bleken veel werkvaardigheden op te doen, en een groot deel van de jongeren (60%; Müller & VanGilder, 2014) kreeg een baan aangeboden op hun werkplek. Helaas bleek uit het onderzoek van Sims en collega's (2013) dat zodra jongeren weer uit het arbeidsproces vallen, ze ook veel van hun vaardigheden weer verliezen. Het lijkt dus belangrijk om in het traject dan direct weer verder te zoeken naar een andere plek om vaardigheden op te doen.

11.7 AFRONDING

De twee Amsterdamse teams die hun begeleiding van jongeren met een beperking baseren op de Amsterdamse aanpak zochten onderbouwing en aanscherping voor hun methodiek. De literatuur geeft, zoals in dit hoofdstuk beschreven, beide. De onderbouwing is duidelijk: er zijn veel aanwijzingen dat het centraal stellen van de droombaan en het direct stappen zetten richting werk twee elementen zijn die bij veel jongeren kunnen leiden tot meer kansen op betaald werk. De belangrijkste boodschap is dat in het begeleiden naar werk *het werk zelf de interventie is*. Het werk (beschut, stage, regulier, tijdelijk, vast) is een manier om vaardigheden op te doen die van belang zijn om uiteindelijk duurzaam aan het werk te kunnen. Daarbij zijn er indicaties dat het opdoen van vaardigheden het beste gaat bij regulier werk, maar ook andere vormen van werkervaring zorgen voor dit resultaat.

Andere belangrijke thema's

Het idee van dit onderzoek was om twee van de belangrijkste en meest herkenbare uitgangspunten van de Amsterdamse aanpak te onderbouwen en aan te scherpen met literatuur. Door die specifieke focus blijft ook veel buiten beeld, zeker omdat dit hoofdstuk niet te lang mag zijn. Daarom wil ik hier nog een paar thema's kort aanstippen die de Amsterdamse aanpak niet benoemt.⁹ Deze thema's lijken mij mogelijk belangrijke aanvullingen op de methodiek en zijn voor andere gemeenten

9. Dat de beschrijving van de aanpak deze thema's niet benoemt, betekent niet dat ze het in de praktijk niet doen.

een aanwijzing waar een goede interventie voor jongeren met een beperking aan moet voldoen.

Belang van de ouders

Uit veel literatuur komt naar voren dat de ouders of verzorgers een belangrijke invloed hebben op de arbeidstoeleiding van jongeren met een beperking. Ze kunnen steunend zijn en daarmee het proces versnellen, maar ook hinderen omdat ze óf te veeleisend zijn óf werk juist helemaal niet belangrijk vinden. In alle gevallen lijkt het goed om van de steun van ouders gebruik te maken of hun steun op te wekken, hoewel dit niet altijd gemakkelijk is.

Belang van transitie

Hoewel ik in Nederland weinig aandacht zie voor het transitieproces waar jongeren in zitten, geeft de literatuur de indruk dat aandacht voor deze fase erg belangrijk is. Het transitieproces is het moment dat jongeren zich ontwikkelen tot volwassenen met alle uitdagingen die daarbij komen kijken. Dat gaat bijvoorbeeld om vragen over identiteit, zelfstandigheid en carrière. Zeker bij jongeren met een beperking is dit proces belangrijk, omdat zij bij al deze vragen ondersteuning nodig kunnen hebben en tegelijkertijd ook te maken hebben met andere ondersteuningssystemen (denk alleen maar aan de overstap van Jeugdwet naar Participatiewet). Veel, vooral internationale, literatuur ziet het zoeken naar werk als slechts een onderdeel van de gehele ontwikkeling die jongeren rond die leeftijd doormaken.

Belang van groepsgewijze begeleiding

De Amsterdamse aanpak is een individuele aanpak, terwijl de literatuur aanwijzingen geeft dat werken met groepen een belangrijke toevoeging kan zijn. In een groep kunnen jongeren elkaar steun, positieve feedback, tips en adviezen geven. Zeker in een homogene groep, waarbij jongeren van ongeveer hetzelfde niveau bij elkaar zitten en gericht op jongeren die behoefte hebben aan lotgenotencontact, kan een groepsaanpak leiden tot een gevoel van herkenning, steun en het ontvangen van advies. Uiteindelijk kan dit leiden tot hogere zelfeffectiviteit, meer zelfvertrouwen en beter zelfinzicht.

Belang van rolmodellen

In het stuk over de groepsgewijze begeleiding ging het al over het belang van ondersteuning van gelijkgestemden. Het inzetten van rolmodellen lijkt een andere manier om jongeren te motiveren om werk te vinden. Een rolmodel is iemand van ongeveer dezelfde leeftijd met dezelfde beperkingen die het gelukt is om werk te vinden en te behouden. Een rolmodel kan jongeren bruikbare tips en adviezen geven en kan jongeren laten zien dat voor hen werk ook een mogelijkheid is.

Hierbij wil ik wel opmerken dat het inzetten van rolmodellen organisatorisch veel werk kan zijn.

Belang van de relatie tussen begeleider en jongere

Hoewel ik in mijn verhaal af en toe de relatie tussen de begeleider en de jongere noem, is het belang daarvan niet volledig aan bod gekomen. Deze relatie en de functie van begeleider als interventie vormen een dermate groot thema dat daar een apart onderzoek aan gewijd kan worden.

Beperkingen van het onderzoek

Met deze literatuurstudie zocht ik onderbouwing en aanscherping van twee aannames. Deze literatuurstudie heb ik in beperkte tijd uitgevoerd. Vaak wordt gezegd dat een onderzoeker een jaar moet uittrekken voor een volledige Realist Review, bijvoorbeeld om aanvullende databases te kunnen doorzoeken of dieper op de bevindingen in te gaan. Die tijd had ik niet. Het is mogelijk dat de resultaten meer diepgang hadden kunnen hebben.

Ik zou een heel artikel kunnen schrijven over de uitdagingen die deze specifieke methode om literatuuronderzoek te doen met zich meebrengt. Omdat ik denk dat het de meeste lezers niet zal interesseren, laat ik het bij het volgende: dit onderzoek kijkt verder dan effectiviteit, het gaat om waarom iets werkt en voor wie. Dat is mooi, maar ook heel anders dan gebruikelijk. Ik heb gepoogd het leesbaar te houden voor mensen die niets weten van Realist Review. Dat was voor mij een uitdaging en ik hoop dat het gelukt is.

LITERATUUR

- Aa, P. van der, Dijk, D. van, Lohman, S. & Molegraaf, P. (2016). *Fundament. Een onderbouwing van drie Rotterdamse aanpakken voor activering richting werk of school van kwetsbare, werkloze jongeren*. Hogeschool Rotterdam.
- Almalki, S. (2019). A qualitative study of supported employment practices in project search. *International Journal of Developmental Disabilities*, 1-11.
- Bakker, H., Pickles, A., Wit, J. de, Bourghouts-Pas, I. & Peter, M. (2014). *Arbeidsparticipatie jongeren met licht verstandelijke beperkingen*. Rotterdam: ECORYS.
- Benz, M.R., Lindstrom, L. & Yovanoff, P. (2000). Improving graduation and employment outcomes of students with disabilities: Predictive factors and student perspectives. *Exceptional Children*, 66(4), 509-529.
- Berg, B. van den, Heuts, L., Horssen, C. van & Kruis, G. (2013). *Ondersteuning van jongeren met een LVB. Onderzoek naar doeltreffendere en goedkopere ondersteuning gericht op arbeidsparticipatie*. Amsterdam: Regioplan.
- Beyer, S., Meek, A. & Davies, A. (2016). Supported work experience and its impact on young people with intellectual disabilities, their families and employers. *Advances in Mental Health and Intellectual Disabilities*, 10(3), 207-220.
- Bodde, J. & Hagen, B. (2009). *LVG-jongeren beter in beeld*. Utrecht: Vilans.
- Boeije, H., Leemrijse, C., Schelven, F. van, Putter, I. de, Oostburg, M. & Konijn, G. (2019). *Jongeren met een hersenletsel op weg naar werk: onderbouwing, optimalisering en verbreding van de Class*. Utrecht: Nivel.

- Bond, G.R., Drake, R.E. & Campbell, K. (2016). Effectiveness of individual placement and support supported employment for young adults. *Early Intervention in Psychiatry*, 10(4), 300-307.
- Butcher, S. & Wilton, R. (2008). Stuck in transition? Exploring the spaces of employment training for youth with intellectual disability. *Geoforum*, 39(2), 1079-1092.
- Christensen, J.J., Hetherington, S., Daston, M. & Riehle, E. (2015). Longitudinal outcomes of Project SEARCH in upstate New York. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 42(3), 247-255.
- Croke, E.E. & Thompson, A.B. (2011). Person centered planning in a transition program for Bronx youth with disabilities. *Children and Youth Services Review*, 33(6), 810-819.
- Gemeente Amsterdam. (2016). *Koersbesluit re-integratie*. Amsterdam.
- Gerritsen, M., Hal, L. van, Meesters, J., Bodegom, B. van & Verharen, L. (2018). Hoe past het? Een kwalitatieve analyse van narratieven van jongeren met een ondersteuningsbehoefte op het gebied van passend onderwijs en passende arbeid. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 27(1), 19.
- Gervy, R. & Kowal, H. (2005). The job developer's presence in the job interview: Is it helpful or harmful to persons with psychiatric disabilities seeking employment? *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 29(2), 128-131.
- Green, T.D. (2014). *Project SEARCH: Work-based transition program for young adults with disabilities*. (74). ProQuest Information & Learning.
- Hagner, D., Cheney, D. & Malloy, J. (1999). Career-related outcomes of a model transition demonstration for young adults with emotional disturbance. *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 42(3), 228-242.
- Inspectie SZW (2018). *Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Kaehne, A. (2016). Project SEARCH UK – Evaluating its employment outcomes. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 29(6), 519-530.
- Kaya, C., Hanley-Maxwell, C., Chan, F. & Tansey, T. (2018). Differential vocational rehabilitation service patterns and outcomes for transition-age youth with autism. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 31(5), 862-872.
- Koletsis, M., Niersman, A., Busschbach, J.T. van, Catty, J., Becker, T., Burns, T. & Wiersma, D. (2009). Working with mental health problems: Clients' experiences of IPS, vocational rehabilitation and employment. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology: The International Journal for Research in Social and Genetic Epidemiology and Mental Health Services*, 44(11), 961-970.
- Mallee, L., Bouterse, M., Gorter, M. & Timmerman, J. (2018). *Jonggehandicapten duurzaam aan het werk*. Amsterdam: Regioplan.
- Michaels, C.A. & Ferrara, D.L. (2005). Promoting post-school success for all: The role of collaboration in person-centered transition planning. *Journal of Educational and Psychological Consultation*, 16(4), 6.
- Müller, E. & VanGilder, R. (2014). The relationship between participation in Project SEARCH and job readiness and employment for young adults with disabilities. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 40(1), 15-26.
- Lindsay, S. (2011). Employment status and work characteristics among adolescents with disabilities. *Disability and Rehabilitation*, 33(10), 843-854.
- Nochajski, S.M. & Schweitzer, J.A. (2014). Promoting school to work transition for students with emotional/behavioral disorders. *Work*, 48(3), 413-422.
- Pawson, R., Greenhalgh, T., Harvey, G. & Walshe, K. (2004). *Realist synthesis: An introduction*. Manchester: ESRC Research Methods Programme, University of Manchester.
- Purvis, A., Small, L., Lowrey, J., Whitehurst, D. & Davies, M. (2012). *Project SEARCH evaluation: Final report*. London: Center for Economic & Social Inclusion.
- Rosenheck, R., Mueser, K.T., Sint, K., Lin, H., Lynde, D.W., Glynn, S.M. & Kane, J.M. (2017). Supported employment and education in comprehensive, integrated care for first episode psychosis: Effects on work, school, and disability income. *Schizophrenia Research*, 182, 120-128.

- Sims, D., Southcott, C., Lynch, S. & Wade, P. (2013). *Evaluation of the work experience placement trials*. Berkshire: The National Foundation for Educational Research.
- Stephens, D.L., Collins, M.D. & Dodder, R.A. (2005). A longitudinal study of employment and skill acquisition among individuals with developmental disabilities. *Research in Developmental Disabilities*, 26(5), 17.
- Sveinsdottir, V., Lie, S.A., Bond, G.R., Eriksen, H.R., Tveito, T.H., Grasdal, A.L. & Reme, S.E. (2020). Individual placement and support for young adults at risk of early work disability (the SEED trial). A randomized controlled trial. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health* (1), 50-59.

HOGERWERF 'REVISITED'. OVER DE BELEIDSTHEORIE 2.0 EN DE PARTICIPATIEWET

Duco Bannink & Hans Bosselaar

12.1

INLEIDING

In hoofdstuk 3 van deze bundel geeft Patricia van Echtelt inzicht in de, door het SCP gereconstrueerde, beleidstheorie van de Participatiewet. De beleidstheorie is het geheel aan vooronderstellingen van een beleid. Een beleidstheorie is hoe de beleidsmaker denkt dat het beleid werkt. Maar over het algemeen genomen hantieren wij ook dagelijks beleidstheorieën. Stel, je hebt enorme, acute zin in een broodje kaas, honger! Dan moet je een plan verzinnen hoe je aan dat broodje komt. Dat plan, dát is een beleidstheorie!

Als je door de stad loopt, dan kun je naar een broodjeszaak en om dat broodje vragen. Krijg je dat zomaar? Nee! Het ligt voor de hand dat de broodjeszaak het broodje waar je zo'n trek in hebt, maakt om daar geld mee te verdienen. Heb je geld? Ja? Oké, dan is het beleid: je gaat naar de broodjeszaak en daar ga je vragen wat een broodje kaas kost en dan betaal je aan de broodjesbaas het gevraagde bedrag. Of niet, als je het bijvoorbeeld toch te duur vindt. Maar dan krijg je het broodje ook niet.

Als je niet in de stad bent, maar thuis, dan zou het kunnen dat je aan je eventuele partner, kind, ouder, huisgenoot kunt vragen of hij of zij zin heeft om samen een broodje te eten. Heeft die ander ook trek, dan kun je gezellig samen aan tafel. Heeft ie geen trek? Dan haal je de kaas uit de koelkast en ga je zelf lekker een broodje maken en vertel je later hoe lekker je dat hebt zitten opeten.

Of, stel, je bent op je werk en je bent daar de baas en je hebt een persoonlijk assistent wiens taak het is om jou van broodjes te voorzien als je honger hebt. Dan doe je 'bzzz' op het buzzerknopje en komt hij of zij binnen en vraagt wat er is en dan zeg jij dat je een broodje kaas wilt en dan wordt het geregeld.

Wat zeggen de voorbeelden nu over de beleidstheorie? In de drie voorbeelden zijn drie typen beleidstheorie verwerkt.

Beleidstheorie type 1 is: het leven is geordend door middel van marktrelaties. Als ik een broodje wil, moet ik mijn vraag formuleren en geld betalen. Beleidstheorie type 2 is: we doen het samen. Als ik een broodje wil, dan moet ik overleggen met de ander. Beleidstheorie type 3 is: ik ben de baas en de ander is de onderdaan. Als ik een broodje wil, dan geef ik iemand opdracht dat broodje te gaan regelen.

Een beleidstheorie bevat, zoals gezegd, vooronderstellingen over hoe het beleid werkt. Uit de voorbeelden hierboven is op te maken dat het hier niet alleen moet gaan over de relatie tussen de beleidsdoelstelling en het middel: als ik m'n honger wil stillen (doel), dan moet ik een broodje bemachtigen en opeten (middel). Nee, het moet ook gaan over de vraag *hoe* dat beleidsmiddel dan wordt geproduceerd. Er komt dus een stap tussen en die stap is opnieuw een doel-middelrelatie, maar nu is het vorige middel (broodje bemachtigen) een tussendoel geworden. Als ik wil dat ik een broodje krijg, hoe moet ik dan het handelen van de ander beïnvloeden? Schematisch ziet dat er zo uit:

handelen van derden beïnvloeden → broodje bemachtigen → honger stillen

De aandacht voor de theorie van beleid is de laatste jaren sterk toegenomen, omdat een goede beleidstheorie van wezenlijk belang is om de uiteindelijke doelen te behalen. Steeds vaker komen we erachter dat nieuw beleid berust op meerdere, vaak conflicterende beleidstheorieën of op theorieën waarbij je op voorhand al kunt verwachten dat het beleid niet tot de beoogde doelen zal leiden. Falend beleid heeft vaak te maken met een beleidstheorie die op basis van eerdere ervaringen – of beter: wetenschappelijk onderzoek – als zwak of niet plausibel beoordeeld kan worden.

Bestuurswetenschapper Andries Hoogerwerf is een grootheid als het gaat om het agenderen van de beleidstheorie als de ultieme onderbouwing van nieuw beleid (zie bijvoorbeeld Hoogerwerf & Herweijer, 2014). Zijn boeken en artikelen zijn al decennia verplichte leerstof in de bestuurskundige opleidingen in Nederland en daarbuiten. Volgens Hoogerwerf is beleid een set doeleinden en middelen, met bepaalde tijdskeuzes. Hieruit volgt zijn definitie van een beleidstheorie, dat beleid berust op de (impliciete en expliciete) vooronderstellingen van beleidsmakers over de relatie tussen middelen en doelen. Het is de definitie die wij presenteren aan onze eerstejaars studenten bestuurskunde. Het veronderstelt dat de causale relatie tussen doelen en middelen in principe te kennen is en langere tijd niet of nauwelijks zal veranderen. Immers, beleid maak je voor een langere periode.

Maar de wereld verandert en met de definitie van de beleidstheorie van Hoogerwerf komen we bij onze vierdejaars studenten niet weg. Met hen bespreken we wat je de definitie van een beleidstheorie 2.0 zou kunnen noemen. Ja, het is doeleinden

en middelen, maar doeleinden en middelen hangen altijd vast aan *posities*. Het doel en het middel zijn altijd *van iemand*. Oftewel: je kunt vanuit een ministerie of gemeentelijke dienst wel beleid willen maken volgens een overwogen beleidstheorie, maar andere ministeries, afdelingen, ondernemingen, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen doen dat ook. En dat maakt uit. Het maakt uit of de *iemand* die jou het broodje geeft de uitbater is van de broodjeszaak, je partner met wie je een huishouden deelt of een ondergeschikte medewerker. In alle drie de voorbeelden is er sprake van een andere manier om de doelen en middelen op elkaar af te stemmen. Het 'afstemmingsmechanisme' van voorbeeld 1 is kopen. Dat kun je doorgaans niet gebruiken in de relatie uit voorbeeld 2 (overleggen) of 3 (opdracht geven/aansturen). Elk afstemmingsmechanisme past bij een eigen 'context'. Je kunt gezellig met de meneer of mevrouw van de broodjeszaak gaan zitten kletsen over een broodje kaas of je kunt als opdracht geven dat ie een broodje voor je moet maken, maar je zal hem of haar toch gewoon moeten betalen voor de geleverde dienst, want dat is het 'handelingsperspectief' van deze persoon.

Waar gaat het dus om bij een beleidstheorie 2.0? Het gaat erom dat de beleidsmaker een juist beeld heeft van de context waarin een afstemmingsmechanisme in het beleid wordt toegepast en van het handelingsperspectief van de *iemanden* ('actoren') die nodig zijn voor het realiseren van het beleid. Wil de *iemand* die het middel is voor *mijn* doel eigenlijk wel hetzelfde als ik? Is dit anders dan de beleidstheorie 1.0 van Hoogerwerf? Op het eerste gezicht wellicht niet, ware het niet dat in de complexe samenwerkingsrelaties van tegenwoordig geen enkel traditioneel afstemmingsmechanisme op zijn plaats is. Denk aan de gesprekstafels waar het klimaatakkoord is gesmeed of de samenwerking in wijkteams rond mensen met multiproblematiek. Je lijkt eruit te komen, maar elke stap voorwaarts levert weer nieuwe vragen en conflicten op; onbedoelde gevolgen zijn een onvermijdelijk onderdeel van het proces. Beleid maken is niet langer een rationeel *reflectief* proces, maar meer een voortdurend *reflexief* proces, waarbij betrokkenen voor zichzelf (meestal) wel weten waar zij heen willen, maar nooit waar ze uit zullen komen; de gezamenlijke uitkomst is ongewis. Daarbij is, door de dynamiek van de relaties met de anderen, het beleid nooit meer af. Exit Hoogerwerf 1.0.

In dit hoofdstuk bespreken we kort de evaluatie van de Participatiewet door het SCP.¹ Het SCP brengt de beleidstheorie netjes in kaart en constateert dat een aantal van de centrale aannames uit de beleidstheorie niet waar lijkt te zijn. Vervolgens bekijken wij de aannames ook en dat doen we vanuit de vraag of de opstellers van de beleidstheorie genoeg hebben gekeken of de toegepaste afstemmingsmechanismen inderdaad passen bij de context van de implementatie van de Participatiewet. Dus of ze passen op de handelingsperspectieven van de actoren die nodig zijn voor

1. Zie ook hoofdstuk 3 in deze bundel van Patricia van Echtelt.

het beleid (par. 12.2). We denken dat de Participatiewet onbedoelde gevolgen heeft, juist omdat dit niet echt het geval lijkt te zijn. Op het eind bespreken we waarom er eigenlijk altijd onbedoelde gevolgen van beleid zijn (par. 12.3) en vervolgens wat voor onbedoelde gevolgen van beleid er kunnen optreden, en of je daaraan iets kunt doen en wat dan (par. 12.4).

12.2 DE EVALUATIE VAN DE PARTICIPATIEWET DOOR HET SCP

Het SCP bespreekt een aantal onverwachte effecten van de Participatiewet. Vier van de centrale aannames onder de Participatiewet zijn volgens het SCP niet of niet volledig terecht geweest, namelijk:

- Mensen uit de doelgroep zijn in staat om te werken en willen dit ook graag.
- De instrumenten van de Participatiewet werken als stimulans en dragen bij aan een match tussen aanbod en vraag.
- Eén regeling is eenvoudig en duidelijk en verhoogt daarmee de kansen voor de doelgroep.
- Verplichtingen en financiële prikkels werken stimulerend.

Dat deze aannames niet zijn uitgekomen, wordt mede veroorzaakt door drie problemen met de structuur van de Participatiewet en de uitwerking ervan, zo betoogt het SCP. Het gaat om de volgende zaken:

1. Werkgevers reageren niet op prikkels.
2. Omdat middelen zijn samengevoegd, blijven mensen ‘voor wie ondersteuning het kostbaarst is, (...) eerder buiten beeld bij gemeenten en werkgevers’.
3. Het systeem met verschillende regelingen voor verschillende doelgroepen is te complex en staat aan effectieve toepassing in de weg.

Waarom werkt de Participatiewet niet goed?

Laten we eens beginnen bij het setje van centrale aannames. De vierde centrale aanname was dat verplichtingen en financiële prikkels stimulerend werken, maar nu blijkt (eerste probleem) dat werkgevers niet reageren op prikkels. Dat is een onverwachte bevinding. Een werkgever wordt vaak terecht opgevat als een iemand (een ‘actor’) die zich in de ‘context’ van een markt begeeft en daarom in zijn ‘handelingsperspectief’ primair gericht is op kosten en opbrengsten. Waarom reageert hij of zij dan niet op de prikkels van de Participatiewet?

Er zijn twee antwoorden mogelijk, die allebei waar kunnen zijn, maar waarschijnlijk voor verschillende groepen werkgevers. Het eerste antwoord is: onze inschatting van het handelingsperspectief van de werkgever is verkeerd. Werkgevers zijn niet altijd gericht op prikkels, maar juist op overleg. Er zijn ‘maatschappelijk verantwoorde ondernemers’ (mvo) die niet zozeer mensen met een beperking willen opnemen omdat het financieel wat oplevert, maar omdat ze dat vanwege de een of

andere overweging belangrijk vinden. Voor die groep werkgevers is een financiële prikkel met allerlei controlearrangementen eromheen alleen maar vervelend. Het is gezeur dat afleidt van wat ze eigenlijk aan het doen zijn, namelijk iets goeds doen in de wereld. Liever hebben ze overleg en samenwerking met mensen die hen kunnen bijstaan bij het realiseren van hun maatschappelijke doelstelling.

Het tweede mogelijke antwoord is: onze inschatting van het handelingsperspectief van de werkgever is wel goed, maar de werkgever is het, binnen dit handelingsperspectief, niet eens met onze inschatting van de kosten. De werkgever accepteert de logica van prikkelsturing wel en is er ook gevoelig voor, maar de prikkel die we geven, is véél te laag. De kosten die de werkgever ervaart, zijn veel hoger dan de vergoeding vanuit de Participatiewet. De kosten van het opnemen van een medewerker met beperkingen bestaan niet alleen uit zijn of haar lagere productiviteit, maar ook uit de inpassingskosten (van de directe collega's) en de regelkosten (van het management).

Dit laatste vermoeden kunnen we verbinden aan de twee andere problemen in de structuur en uitwerking van de Participatiewet. De ervaren ondersteuning is beperkt, de werkgever ziet zich voor een zware taak gesteld. Daarom neemt hij uit de groep werknemers met een beperking liever een werknemer aan met een relatief lichte beperking of een relatief hoge loonwaarde. En daarom neemt hij liever een werknemer aan met een lichamelijke beperking dan met een cognitieve of psychische. De werkgever zal vermoeden dat een eenmalige aanpassing van de werkplek mogelijk is bij een werknemer met lichamelijke beperkingen, maar dat voortdurende inspanningen ter ondersteuning nodig zijn bij werknemers met een psychische of cognitieve beperking. Hieruit is vervolgens probleem nummer 2 te verklaren: mensen voor wie ondersteuning het kostbaarst is, blijven eerder buiten beeld. En zo brengen oplossingen en uitwerkingen voor het ene probleem meteen nieuwe, onbedoelde gevolgen en problemen met zich mee.

De reactie op die geanticipeerde reactie zat al in de Participatiewet, want dat was de onderverdeling van verschillende instrumenten voor verschillende doelgroepen. Dit miskent echter (1) dat de middelen nog steeds als één budget bij de gemeente liggen en de gemeente dus afwegingen zal moeten blijven maken tussen de meer en minder kansrijke groepen, en (2) dat het helemaal niet zo duidelijk is tot welke doelgroep een cliënt behoort. Er zit altijd onvermijdelijk ruimte in de bureaucratische indeling en indicatiestelling van cliënten.

Professionele beleidsvrijheid

Het niet werken van de prikkel in de Participatiewet heeft er dus mee te maken dat werkgevers eigen afwegingen maken of, en zo ja hoe, te reageren op een prikkel. In

de huidige tijd van sterk gedifferentieerde en zich snel ontwikkelende bedrijvigheid zijn reacties van, in dit geval, werkgevers veel moeilijker te voorspellen dan in de tijd van Hoogerwerf 1.0. Dit gegeven wordt nog eens versterkt doordat wettelijke regels, zoals financiële prikkels, altijd ruimte bieden voor specifieke, vaak lokale, uitwerkingen. De combinatie van de *eigen afwegingen* die actoren altijd maken en de *ruimte* die er onvermijdelijk is bij de toepassing van beleid vormt volgens ons de hoofdoorzaak van de onbedoelde effecten van beleid en van de onvoorspelbaarheid van de uitkomsten ervan.

We gaan hier dieper op in, te beginnen bij de beleidsruimte die veel wetgeving biedt. Bij de uitvoering van beleid brengt de professionele uitvoerder de doelstelling van de wet zo veel mogelijk in overeenstemming met de mogelijkheden van het concrete individuele geval van de cliënt. Of en hoe dat in de praktijk gebeurt, ligt buiten de directe invloedssfeer van de beleidsmaker (Bannink, Six & Van Wijk, 2015). De beleidsmaker bepaalt alleen op hoofdlijnen wat er moet gebeuren. Het is een als-dan-structuur; de beleidsmaker bepaalt: *als* dit het geval is, *dan* moet je dat doen. Dit is dus een abstracte opdracht aan de uitvoerder en zegt niks over de concrete werkelijkheid. De feitelijke regeltoepassing is iets heel anders. Regeltoepassing is niet abstract en algemeen, maar concreet en specifiek. Er is altijd een moment dat de regeltoepasser vast moet stellen of de door de beleidsmaker abstract beschreven situatie daadwerkelijk is ingetreden.

Als de uitvoerder heeft vastgesteld dat de voorgeschreven situatie is ingetreden, dan is het nog aan de uitvoerder om te bepalen of hij aan de situatie daadwerkelijk het voorgeschreven vervolg wil geven. Ook dat is uiteindelijk de professionele beleidsvrijheid van de uitvoerder. Beide stappen in het werk van de uitvoerder bepalen de onvoorspelbaarheid van de uitkomsten van het door de beleidsmaker opgestelde beleid. Dat betekent dus dat als er bij de beleidsuitvoering iets anders uitkomt dan de beleidsmaker bedacht heeft, dat dan dus geen gevolg van oneigenlijk gebruik van de regel of zelfs fraude is, maar van de eigen (professionele) afwegingen die de uitvoerder maakt bij de uitvoering van het beleid.

Om te begrijpen waarom beleid in de praktijk op een bepaalde manier uitpakt, moeten we begrijpen wat het 'handelingsperspectief' van de beleidstoepasser is geweest. Daarbij kan het gaan om de klantmanager die het sanctiebeleid uit de Participatiewet toepast, maar ook om de werkgever die via de Wet banenafpraak en de Quotumwetgeving wordt geprikkeld om mensen met een beperking in dienst te nemen. Ook dat is beleidstoepassing.

12.3

ONBEDOELDE REACTIES OP BELEID

Het niet uitkomen van een beleidstheorie is dus afhankelijk van de afwegingen van de beleidstoepasser. In de literatuur onderscheiden we bij elke type van sturing

(markt, overleg en hiërarchie) een typische onverwachte en onbedoelde reactie van de beleidstoepassers.

De onbedoelde reactie op prikkelsturing: prestatieparadox

Als we afstemmen via marktprincipes, dan zeggen we eigenlijk: we ruilen iets. Jij doet iets voor mij en ik doe iets voor jou. De prikkel in de Participatiewet is een voorbeeld. Voor de werkgever die onvoldoende werknemers met een beperking in dienst heeft, dreigt een boete. De beleidstheorie van de wetgever is: de uitvoerende actor is een werkgever en die reageert op de prikkel door mensen met een beperking in dienst te nemen. Maar de werkgever gaat, gegeven het bestaan van de prikkel, zelf afwegingen maken. De prikkel is een van de dingen waar hij naar kijkt, maar hij kijkt ook naar zijn eigen doelen en belangen. Hierdoor wordt waarschijnlijk niet de doelstelling van de beleidsmaker, de arbeidsintegratie van mensen met een beperking, richtinggevend voor de werkgever, maar de dreigende sanctie. De werkgever denkt met andere woorden: hoe nadelig is de dreigende boete vergeleken met de inspanningen voor het in dienst nemen en houden van een werknemer met een beperking? Dat de beleidsmaker een andere bedoeling had met de gestelde eisen, doet er niet toe. De werkgever maakt zelf de afweging hoe op de prikkel te reageren.

Dit fenomeen heet de 'prestatieparadox' (Van Thiel & Leeuw, 2002). De prestatieparadox betekent: als een beleidsmaker probeert om af te stemmen via marktprikkels (prestatiebesturing), dan krijgt hij de prestatie die hij vraagt, maar dat is vaak niet de prestatie die hij wil, in dit geval de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking.

We zien dit onbedoelde gevolg terug bij de Participatiewet. Het SCP stelde vast: werkgevers voldoen als groep redelijk aan de in de wet gestelde eisen, maar ze maken daarbinnen hun eigen selectie. Zolang er nog geen concrete sancties worden toegepast, nemen de meeste werkgevers nog geen concrete stappen om werkzoekenden met een beperking in dienst te nemen.

Dat de meeste werkgevers niet op de prikkels uit de Participatiewet reageren, wijst op de prestatieparadox, maar daarnaast ook op iets anders. De prestatieparadox zegt: de meeste werkgevers reageren wel op prikkels, maar de uiteindelijke afweging is ongunstig. Ze zien veel hogere kosten dan de beleidsmaker heeft aangenomen, waardoor ze geen werknemers met een beperking in dienst nemen. Deze uitkomst is tegelijkertijd ook een indicatie dat een klein deel van de werkgevers een andere motivatie heeft om werknemers met een beperking in dienst te nemen.

Voor deze groep werkt prikkelsturing niet. Voor hen werkt afstemmen door overleggen beter. Maar ook bij die afstemmingsmethode zijn onbedoelde gevolgen te verwachten. Daar gaan we nu naar kijken.

Onbedoelde reacties op overleg: toch de eigen doelstellingen

Een beleidsmaker kan kiezen voor afstemmen via overleg als hij vermoedt dat de te beïnvloeden actor, zoals de werkgever, hetzelfde doel heeft als de beleidsmaker én dat de werkgever bereid is zijn eigen kennis in te zetten voor het oplossen van het beleidsprobleem. Het beleidsprobleem is hier de arbeidsparticipatie van werknemers met een beperking, dus de problemen die werknemers met een beperking ondervinden bij het vinden van werk en bij het werk zelf. Stel dat de gemeente als beleidsmaker denkt: werkgevers willen graag maatschappelijk verantwoord ondernemen en dus willen ze werknemers met een beperking aannemen. Maar werkgevers hebben meer verstand van het organiseren van werk dan wij, als gemeente. Dus we moeten met hen overleggen over de vraag hoe zij het werk willen inrichten en welke ondersteuning zij vanuit de Participatiewet nodig hebben, zoals bijvoorbeeld een loonkostensubsidie.

Het is aan de gemeente om te bepalen hoe ze de hoogte van de loonkostensubsidie bepaalt. Overleg veronderstelt dat beide partijen er gezamenlijk uitkomen. De praktijk is echter weerbarstiger. Veel verhalen zijn bekend van bedrijven die toch de eigen belangen voorop willen stellen en proberen een zo hoog mogelijke loonkostensubsidie in de wacht te slepen.

Voor de gemeenten met hoge uitstroombestemmingen is het verleidelijk om hier toch op in te gaan, hetgeen een te dure uitvoering van beleid tot gevolg heeft. Dit zou je kunnen opvangen door het stellen van aanvullende regels. En zo komen we bij het derde sturingsmechanisme en de mogelijke onbedoelde reactie van beleids-toepassers.

Onbedoelde reacties op hiërarchische sturing: 'coping'

In de Participatiewet en de aanvullende regels van de Staatsecretaris van SZW zit een stelsel van regels over de manier waarop werkzoekenden zich moeten gedragen om recht te hebben en te houden op een uitkering. Het is een vorm van hiërarchisch sturen. Bij afstemmen door sturen moet je je een 'verticale' relatie voorstellen tussen een 'baas' (de beleidsmaker) en een 'toepasser' (de andere 'actor', bijvoorbeeld de uitkeringsgerechtigde of de werkgever). De baas geeft de uitvoerder een opdracht: jij moet dit op deze manier doen. De baas geeft die opdracht vanaf een afstand. De baas doet de taak niet zelf, die draagt hij juist op aan de uitvoerder. Dus de uitvoerder doet de 'toepassing' van de opdracht.

Nu wordt het een beetje technisch. De opdracht van de baas is algemeen en abstract, zoals het sanctioneren van een cliënt voor het niet melden van veranderingen in de persoonlijke situatie. De opdracht gaat dus niet over een specifiek persoon, dat kan niet, maar over een situatie die mogelijk kan intreden. Er zit in de

opdracht geen uitspraak over de concrete werkelijkheid, alleen over mogelijke werkelijkheden. De uitvoerder moet een eventuele sanctie toepassen op de *concrete* kenmerken van die uitkeringsgerechtigde. En daar doemen ook, nu bij de hiërarchische sturing, de onbedoelde gevolgen op.

Elke uitvoerder van beleidsregels wil graag zijn eigen werkomstandigheden beheersen (Lipsky, 1980). Hij gebruikt de ruimte, hoe klein ook, om net als bij de prikkelsturing en afstemming via overleg eigen voorkeuren door te voeren. Dat kan zijn: blind de regels volgen en heel goed luisteren om zo veel mogelijk problemen te voorkomen, of zich er zo makkelijk mogelijk van afmaken. Dit onbedoelde gevolg wordt 'coping' genoemd (Lipsky, 1980). De uitvoerende professional kiest ervoor om in de beleidsuitvoering partij te kiezen voor zijn cliënt en de overtreding van informatieplicht niet te bestraffen, bijvoorbeeld om de cliënt niet in de problemen te brengen.

12.4 LESSEN UIT DE EVALUATIE VAN DE PARTICIPATIEWET: NAAR DE BELEIDSTHEORIE 2.0

Wat leert ons dit nu? Dat de beleidsmaker zich bewust moet zijn van de 'andere actoren' die al dan niet meebewegen met de doelstellingen van de beleidsmaker. Volgens ons laat de Participatiewet daarbij een heel rare combinatie van redeneringen zien. Namelijk: de Participatiewet is het antwoord van de beleidsmaker op het gegroeide inzicht dat de nieuwe Algemene bijstandswet van 1996 (met een prikkel aan gemeenten om in te zetten op re-integratie) en de Wet werk en bijstand van 2004 (met een sterkere prikkel en meer beslisruimte voor gemeenten) niet hebben geleid tot een hogere arbeidsparticipatie door werknemers met een beperking. De gedachte was toen: we stoppen de kwetsbare groepen werknemers bij elkaar in één regeling, voegen de budgetten samen en houden vast aan de prikkel gericht op re-integratie. Dit alles moet ervoor zorgen dat de 'andere actoren' nu echt moeten gaan zorgen voor de re-integratie van deze groep. Denkend vanuit de beleidstheorie 2.0 is dit geen handige strategie. De onvoorspelbaarheid van het gedrag van de anderen is een gegeven. Opnieuw zullen zij andere keuzes maken op basis van de eigen afwegingen.

Kan dit nu beter? We denken in ieder geval dat beleid maken niet langer een kwestie is van een beleidstheorie opstellen, toetsen en uitvoeren, maar een voortdurend aftasten van de effecten van gekozen strategieën en de gezette stappen en die steeds opnieuw overwegen en heroverwegen. Daarbij gaat het niet alleen om doeleinden en middelen (Hoogerwerf 1.0), maar ook om de bijbehorende actoren (Hoogerwerf 2.0). En juist daarom is het niet makkelijk. Hedendaags besturen veronderstelt dat degene die onderwerp van dat bestuur is, tegelijkertijd zelf ook stuurt. En het veronderstelt dat die ander dat ook goed kan (Giddens, 1994). Juist dat maakt de zaak er niet makkelijker op. Want als de gestuurde ook stuurder is,

dan is het resultaat van het gezamenlijk sturen op voorhand vaak niet te overzien en ligt bijstelling op termijn vaak voor de hand. Het bouwen van een beleidstheorie 2.0 betekent dus dat je voortdurend voorsorteert op je eigen te verwachten, toekomstige problemen. Hierbij moet je je omgeving in kaart brengen en bij voorkeur kennen en empathisch begrijpen.

Maar die ander is en blijft een ander. Je kunt dus niet langer verwachten dat een gekozen strategie moet of zal leiden tot de beoogde doelen. Integendeel, het langzaam vooruitgaan in de, op dat moment, beoogde richting is het maximaal haalbare. Of en welk maximaal haalbaar doel daadwerkelijk wordt bereikt, zal dan ook onderwerp moeten zijn van de doorlopende evaluatie van de voortgang en van de gerealiseerde doelen. Het werken volgens beleidstheorie 2.0 is dus geen statisch, maar een lerend proces, waarbij het behalen en het evalueren van 'small wins' (Termeer & Dewulf, 2019) bijdragen aan het levend en up-to-date houden van de beleidstheorie.

Voor wetgevingsjuristen, departementen en lokale beleidsmakers is het een uitdaging om voor dit onvermijdelijke proces de passende juridische, begrotings-, evaluatie- en verantwoordingskaders en -praktijken te ontwikkelen. Dat is lastig, maar het is weinig productief om vast te houden aan het werken volgens Hoogerwerf 1.0.

LITERATUUR

- Bannink, D., Six, F. & Wijk, E. van (2015). Bureaucratic, market or professional control? A theory on the relation between street-level task characteristics and the feasibility of control mechanisms. In: P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Eds.), *Understanding street-level bureaucracy* (pp. 205-226). Bristol: Policy Press.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Giddens, A. (1994). Living in a postindustrial society. In: U. Beck, A. Giddens & S. Lash (Eds.), *Reflexive modernization* (pp. 56-110). Cambridge: Polity Press.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (red.) (2014). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (9de druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.
- Termeer, C. & Dewulf, A. (2019). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 298-314.
- Thiel, S. van & Leeuw, F. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Productivity and Management Review*, 25(3), 267-281.

OVER DE AUTEURS

Samir Achbab werkt als promovendus en docent bij de afdeling Bestuurswetenschap & Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn promotieonderzoek richt zich vanuit een narratief perspectief op de lokale governance van de integratie en participatie van kwetsbare burgers. Hij werkte hiervoor als onderzoeker bij het kenniscentrum van de Hogeschool van Amsterdam en deed in die periode veel onderzoek naar laaggeletterdheid. Achbab studeerde Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en doet inmiddels al tien jaar onderzoek in het sociaal domein en in het bijzonder in de sociale werkvoorziening, het welzijnswerk en de volwasseneneducatie.

Duco Bannink is universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij houdt zich bezig met het gecombineerde vraagstuk van beleidsintegratie en beleidsimplementatie. Hij doet onderzoek in het sociaal domein en in het domein van de (medische en maatschappelijke) zorg. Bannink publiceert hierover in wetenschappelijke tijdschriften en schreef hierover in 2018 het boek *Het probleem samenwerken* (samen met Hans Bosselaar) en in 2019 het boek *Besturen zonder wij*.

Wilfred Boele is afgestudeerd in Bestuurskunde (Universiteit Leiden) en Filosofie (Vrije Universiteit Amsterdam). Hij is docent en promovendus bij de afdeling Bestuurswetenschap & Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn promotieonderzoek gaat over integraliteit in lokaal activeringsbeleid. Daarnaast is hij projectleider van een online onderzoekscapier dat gemeentelijke beleidsmakers ondersteunt bij de ontwikkeling van beleid voor arbeidsparticipatie van jongeren met een beperking.

Hans Bosselaar is senior onderzoeker, docent en projectmanager bij de afdeling Bestuurswetenschap & Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij doet onderzoek naar bestuurlijke en beleidsvraagstukken in het sociaal domein. Onder zijn redactie verschenen diverse boeken, waaronder *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat* (2013) en *Het probleem samenwerken* (2018, samen met Duco Bannink). Bosselaar was projectleider van het door Instituut Gak gefinancierde project 'Niet langer

in de Wajong'. De voorliggende bundel, waarvan hij de eindredacteur is, is een van de opbrengsten van dit project.

Patricia van Echtelt is wetenschappelijk medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, programma Dynamiek op de arbeidsmarkt. Zij houdt zich bezig met onderzoek op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Ze deed onder andere onderzoek naar de arbeidsdeelname van mensen met gezondheidsbeperkingen en werkte mee aan de SCP-publicaties *Belemmerd aan het werk* (2012), *Beperkt in functie* (2016) en *Eindevaluatie van de Participatiewet* (2019). Tevens is ze betrokken bij de Arbeidsmarktpanels van het SCP, waaronder de digitale publicatie *Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers*.

Milou Haggenburg-Mohammed is senior onderzoeker bij Onderzoek, Informatie en Statistiek van de gemeente Amsterdam. Daarnaast is zij twee dagen per week gedetacheerd bij de beleidsafdeling Werk, Participatie en Inkomen. Centraal in haar werk, ook bij haar voormalige werkgevers Divosa en het Trimbos-instituut, staat het uitvoeren én begrijpelijk presenteren van relevant onderzoek om de hulp- en dienstverlening te verbeteren voor mensen die extra ondersteuning nodig hebben voor de participatie in de samenleving.

Judith Jansen studeerde, na haar bachelor Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam, cum laude af bij de master Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Haar scriptie over de normalisatie van mensen met een arbeidshandicap werd genomineerd voor de FSW Johannes van der Zouwen masterscriptieprijs. Zij is nu werkzaam als projectmedewerker en adviseur bij het landelijk kennisinstituut voor sociale vraagstukken Movisie. Daar houdt zij zich bezig met onderzoek en advies rondom de thema's eenzaamheid, versterken van de sociale basis, professionalisering en armoede en schulden.

Hans Koemans is senior onderzoeker/coördinator bij het programma Toezicht SUWI van de Inspectie SZW. Hij geeft vorm aan het toezicht op en doet tevens onderzoek in het veld van werk en inkomen, in het bijzonder onderzoek gericht op de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking (banenafsprak en beschut werk). Onder zijn projectleiding verschenen onder meer de Inspectierapporten *Als je ze loslaat, ben je ze kwijt*, *Aan het werk, voor hoe lang?* en *Evaluatie beschut werk*.

Lucy Kok is hoofd van het cluster Zorg & Sociale zekerheid van SEO Economisch Onderzoek. Zij doet theoretisch en empirisch onderzoek naar de gevolgen van financiële prikkels. Daarbij kijkt zij naar zowel de bedoelde gevolgen als de averechtse effecten van financiële prikkels. Ook doet zij onderzoek naar de effecten van re-integratietrajecten. Over deze onderwerpen publiceert zij in diverse wetenschappelijke tijdschriften.

Pierre Koning is als arbeidseconoom verbonden aan de Universiteit Leiden en als buitengewoon hoogleraar 'Arbeidsmarkt en sociale zekerheid' aan de economische faculteit van de Vrije Universiteit Amsterdam. Tot 2016 was hij werkzaam als 'Chief Science Officer' van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarvoor was Koning programmaleider bij het Centraal Planbureau. Zijn expertise is vooral gelegen in de uitvoering van de sociale zekerheid en de markt voor re-integratie van werklozen en arbeidsgehandicapten. Ook heeft hij onderzoekservaring op het brede onderzoeksterrein van doelmatigheid en aansturing van de publieke sector.

Morena Oostburg rondde in 2017 haar master Beleid, communicatie en organisatie af. Inmiddels is zij onderzoeksmedewerker bij de afdeling Bestuurswetenschap & Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zij doet onderzoek naar tweede en derde generatie migranten-Nederlanders, chronisch zieken en naar jongeren met extreem gedrag die niet meekunnen in de gevestigde orde. Zij probeert door middel van onderzoek de kracht van verschillen in gedrag zichtbaar te maken. Zij heeft eerder deelgenomen aan de Nationale DenkTank 2017 'Iedereen perspectief op werk' en deed onderzoek naar de invloed van ouders op de participatie van jongeren met cerebrale parese.

Willem Trommel is hoogleraar Beleid & Bestuur aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Zijn werk richt zich op de studie van ontwikkelingen in politiek, beleid en bestuur, tegen de achtergrond van grote maatschappelijke transformaties. Daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar de hervorming van de verzorgingsstaat en, meer recent, de besturing van 'het algoritmisch universum'. In 2018 verscheen zijn monografie *Veerkrachtig bestuur. Voorbij neoliberale drift en populistische kramp*.