

# 4 Kanttekeningen bij vijf jaar experimenteren met de Participatiewet

Auteurs: Leni Beukema en Ivo Kuijpers

*De Participatiewet heeft niet de inclusieve arbeidsmarkt gecreëerd waar bij de invoering op werd gehoopt. Toch wil de meerderheid van de mensen met een arbeidsbeperking graag aan de slag bij een reguliere werkgever. Op basis van hun uitgebreide onderzoek roepen Leni Beukema en Ivo Kuijpers op om iedereen met een arbeidsbeperking een recht op volwaardige deelname aan de arbeidsmarkt te geven. Dit vereist wel dat de overheid haar verantwoordelijkheid pakt en deze mensen de zekerheid en continuïteit biedt die ze nodig hebben.*

Na jaren van discussie is in 2015 de Participatiewet ingevoerd. Een ambitieuze wet die de Wajong, de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet Sociale Werkvoorzieningen (WSW) samenvoegde. Voor de betrokken uitkeringsgerechtigden en werknemers van de sociale werkbedrijven een ingrijpende maatregel, maar ook voor de uitvoering een belangrijke verandering. Niet alleen moesten de sociale werkbedrijven hun deuren sluiten voor nieuwe werknemers en hun bestaande werkplaatsen drastisch reduceren, de uitvoering van de Participatiewet werd daarnaast gedecentraliseerd naar gemeenten. Het idee achter deze operatie, naast het realiseren van een forse bezuiniging, was dat mensen met een beperking niet meer in sociale werkbedrijven moesten worden ondergebracht maar regulier werk zouden verrichten bij 'gewone' werkgevers. De verwachting was dat als mensen eenmaal aan de slag zouden zijn bij een gewoon bedrijf, ze daar ook zouden gaan wortelen en bedrijven zich verantwoordelijk zouden gaan voelen voor de inzet van deze medewerkers. Werkgevers zouden meer 'inclusief' gaan werken, wat betekende dat ze hun organisatie zo zouden inrichten dat er plaats zou komen voor een zinvolle inzet van mensen met een beperking.

Na vijf jaar worden de gevolgen van deze wet steeds zichtbaarder. De resultaten zijn wisselend. Het bedrijfsleven voldoet aan de afspraken die het kabinet en de sociale partners hebben gemaakt over de te realiseren nieuwe banen. Dit in tegenstelling tot de overheidswerkgevers. Het gecreëerde werk blijkt echter vooral te bestaan uit tijdelijk werk via detachingsconstructies en niet uit duurzame, reguliere banen bij gewone werkgevers. Verschillende onderzoeken, van onder meer het SCP, Regioplan, de Inspectie SZW en de Hanzehogeschool Groningen, laten zien dat de stap naar inclusie minder makkelijk wordt gezet dan aanvankelijk werd gedacht.<sup>137</sup> Ook de uitvoering blijkt moeizamer te verlopen. Decentralisatie als middel geeft niet de resultaten waar aanvankelijk op werd gerekend. Tijd daarom voor een (tussen)balans. Wat leert vijf jaar Participatiewet? Is de stap naar meer inclusie gezet en op welke manier zou dat verder gestimuleerd kunnen worden? Wat vraagt dat voor maatregelen, instrumenten en regelingen?

Bij het opmaken van deze balans willen we niet alleen kijken naar de kwantitatieve doelstellingen van de Participatiewet, maar ook kwalitatief: wat zijn de gevolgen voor de betrokkenen zelf? Hiervoor maken we onder andere gebruik van het longitudinaal onderzoek dat we hebben gedaan onder mensen met een arbeidsbeperking die onder de nieuwe Participatiewet aan het werk zijn gegaan bij reguliere werkgevers. Op basis van deze gesprekken, andere studies die we hebben verricht en de literatuur zullen we aan het einde van het stuk een aantal

---

<sup>137</sup> Beukema, L. & I. Kuijpers (2018), *Stilzitten is niets voor mij. Onderzoek naar de ervaringen van mensen met een beperking met (duurzaam) werk*, Groningen: Hanzehogeschool Groningen

aanbevelingen doen die volgens ons bij kunnen dragen aan een daadwerkelijk inclusieve arbeidsmarkt.

## De achtergrond van de Participatiewet

De Participatiewet werd ingevoerd om mensen met een beperking voortaan zoveel mogelijk bij 'gewone' werkgevers aan de slag te helpen. Deze doelstelling bestond al langer. Al in de jaren '20 en '30 van de vorige eeuw werd gesproken over werk bij gewone werkgevers voor wat toen 'onvolwaardige arbeidskrachten' heette. Een staatscommissie ingesteld in 1929 adviseerde zelfs om een quotumregeling voor bedrijven in te voeren.<sup>138</sup> De directe onderbouwing voor de Participatiewet werd geleverd door de Commissie De Vries, die in 2008 het rapport 'Werken naar vermogen' presenteerde. In dit rapport bepleitte de commissie de sociale werkplaatsen op te heffen en mensen zoveel mogelijk 'naar vermogen' bij gewone werkgevers aan werk te helpen. Wie het rapport herleest wordt getroffen door de emancipatorische gedachten achter de voorstellen van De Vries. Door de herziening van de WSW wilde de commissie een bijdrage leveren aan de emancipatie van mensen met een beperking: niet achter de geraniums van de oude sociale werkplaatsen, ver weg van de reguliere samenleving maar zichtbaar, in reguliere bedrijven aan de slag. Werkgevers moesten meer inclusief denken en doen: plaats bieden aan mensen met een beperking, mede met behulp van instrumenten zoals functiecreatie en jobcarving.<sup>139</sup> Het ging om het 'inclusief herontwerp van werkprocessen', om inclusieve arbeidsorganisaties die plaats bieden aan iedereen.

De ideeën achter Werken naar Vermogen zijn ten dele omgezet in de Participatiewet. Met de economische crisis op de achtergrond werd de invoering van de wet echter ook belast met een bezuinigingsopgave die er niet om loog. Daarnaast werd de financieringsstructuur op een belangrijke manier gewijzigd. Voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet maakten gemeenten slim gebruik van de verschillende financieringsregimes in de sociale zekerheid. De bijstand werd namelijk gefinancierd vanuit een vast gemeentelijk budget. Meer uitkeringsgerechtigden betekende daardoor een extra financiële last voor de betrokken gemeenten. De gedachte was dat dit gemeenten zou prikkelen om het beroep op de bijstand zo klein mogelijk te maken door het realiseren van zoveel mogelijk uitstroom. Aangezien de oude sociale werkplaatsen en de Wajong niet via deze pot maar direct door het Rijk werden gefinancierd, bleek het voor gemeenten aantrekkelijk om zoveel mogelijk

---

**138** Ivo Kuijpers en Johan Slegers, *Bij gebrek aan beter. Schets van de dienstverlening aan mensen met een lichamelijke handicap 1850-1984*, Utrecht 1985, p. 15

**139** Frans Nijhuis, *Werken naar vermogen: vermogen om te werken. Inaugurale rede uitgesproken bij de aanvaarding van de Atlant-leerstoel Inclusieve (Arbeids)organisatie aan de Faculty of Psychology and Neuroscience van de Universiteit Maastricht* (2011).

mensen te laten uitstromen richting de Wajong en sociale werkplaats. Dat leverde een snelle besparing op het gemeentelijke bijstandsbudget. Met de invoering van de Participatiewet werd een einde gemaakt aan deze sluiproute. Door mensen met een arbeidsbeperking aan te wijzen als een participatiegroep, vallend onder de verantwoordelijkheid en het budget van de gemeente, zou deze perverse prikkel vervallen. Het ging er in de woorden van oud-minister Donner om dat de Rijksregelingen werden 'dichtgeschroeid'.

Dit was een politiek gevoelige operatie en het kabinet was er zich ook goed bewust van dat sleutelen aan de positie van de meest kwetsbare groepen, zoals mensen met een beperking en jonggehandicapten, politieke risico's met zich meebracht. Vandaar dat het afbouwen van de bestaande regelingen niet vrijblijvend aan 'de markt' werd toevertrouwd. In plaats daarvan werd in het sociale akkoord van 2013 afgesproken dat er in 2026 in totaal 125.000 extra banen gecreëerd zouden moeten zijn door zowel overheden (25.000) als reguliere bedrijven (100.000). Om de steun van de sociale partners te verkrijgen, werden in deze Banenafpraak ook concrete jaarlijkse tussendoelen voor beide partijen vastgelegd.

Om te meten of aan de tussendoelen wordt voldaan, is door het UWV een doelgroepenregister aangelegd waarin geïndiceerde mensen met een arbeidsbeperking zijn opgenomen. Mensen komen in aanmerking voor een plaats via de banenafpraak als zij in dat register zijn opgenomen. Op het niet nakomen van de afspraken zou een sanctie komen te staan: mocht een van de partijen de afspraken in een jaar niet nakomen zou er een jaarlijkse boete worden opgelegd van 5.000 euro per niet gerealiseerde plaats. Inmiddels blijken de werkgevers op schema te liggen bij het nakomen van de afspraken. De overheid blijft daarentegen flink achter in het realiseren van de extra banen. Hoewel ook voor de overheidswerkgevers een quotumregeling gold, werd deze niet toegepast. Inmiddels heeft het kabinet zelfs besloten de doelstellingen van de overheid en het bedrijfsleven samen te voegen zodat de overheidswerkgevers meer tijd hebben om de afspraken na te komen. Voor een (kleine) groep mensen met een arbeidsbeperking werd bij de invoering van de Participatiewet verwacht dat zij geen reguliere baan zouden kunnen vinden. Voor hen zouden gemeenten alsnog een beschutte werkplek moeten organiseren. Van ruim twee derde van de medewerkers van de oude sociale werkplaatsen werd aangenomen dat ze wel naar een reguliere arbeidsplaats zouden kunnen overstappen.

De grootschalige overstap naar reguliere werkgevers kon niet alleen centraal worden georganiseerd, zo was de algemene mening. Om samenwerking tussen alle relevante arbeidsmarktpartijen te verzekeren, werden 35 arbeidsmarktregio's ingericht met 35 Werkbedrijven waarin gemeenten, regionale UWV-kantoren en de sociale partners samen moesten gaan werken om de doelen te behalen. Om het voor werkgevers aantrekkelijk te maken om mensen met een beperking daadwerkelijk in dienst te nemen, werden via de Participatiewet verschillende regelingen

beschikbaar gesteld. De belangrijkste hiervan is de compensatie die werkgevers kunnen krijgen voor het loondeel dat iemand niet productief is. Op het moment dat een werknemer ergens aan de slag gaat, wordt dit deel vastgesteld via een zogenaamde loonwaardemeting. Afhankelijk van de specifieke regeling, hoeft de werkgever dit loondeel niet uit te betalen of krijgt hij dit loondeel terug van de gemeente (dit wordt later verder toegelicht).

---

*Kijken we nu, vijf jaar na de invoering, hoe de Participatiewet uitwerkt voor mensen met een arbeidsbeperking, dan blijkt het een complexe, moeilijk uitvoerbare wet.*

Naast de tegemoetkoming voor de lagere loonwaarde zijn er een aantal instrumenten ontwikkeld die de risico's en kosten voor werkgevers moesten verlagen. Zo kunnen werkgevers een vergoeding krijgen voor eventuele aanpassingen aan de werkplek en zijn ze via een no-riskpolis gratis verzekerd tegen onverhoopte ziektekosten of arbeidsongeschiktheid. Om werkgevers nog verder te ontlasten, werd als laatste ook geregeld dat werknemers financiering konden krijgen voor een tweejarige inzet van een zogenaamde jobcoach die werknemers zou kunnen helpen om hun draai te vinden op de nieuwe werkplek.

## **Van theorie naar praktijk: over dispensatie, subsidie en meetellen**

Kijken we nu, vijf jaar na de invoering, hoe de Participatiewet uitwerkt voor mensen met een arbeidsbeperking, dan blijkt het een complexe, moeilijk uitvoerbare wet. We lichten drie belangrijke redenen uit. De eerste belangrijke oorzaak van de complexiteit van de Participatiewet zijn de verschillende compensatieregelingen die het UWV en de gemeenten gebruiken om werkgevers te compenseren voor de lagere loonwaarde van werknemers. Het UWV werkt met loondispensatie voor Wajongeren, terwijl de gemeenten werken met loonkostensubsidie voor de doelgroep die onder de Participatiewet valt.

Het verschil tussen beide regelingen is dat de werkgever bij loondispensatie toestemming krijgt om de werknemer alleen zijn of haar loonwaarde te betalen waarna de Wajongere vervolgens zelf bij het UWV een aanvulling kan aanvragen. Op die manier heeft een Wajongere dus twee aparte inkomens (een van de werkgever en een aanvulling van het UWV), waarbij de werkgever onder het minimumloon uitbetaalt. Bij loonkostensubsidie werkt dit anders. De werkgever betaalt hierbij gewoon het (minimum)loon aan de werknemer, waarna de gemeente de werkgever compenseert voor het deel dat iemand niet productief is. De desbetreffende

werknemer ontvangt dus alleen een inkomen van de werkgever. Naast de verschillen tussen het UWV en de gemeenten, bestaan er ook nog verschillen tussen gemeenten onderling die na de decentralisatie vaak hun eigen voorwaarden stellen aan de loonkostensubsidie. Vooral voor grote werkgevers met werknemers uit verschillende gemeenten zorgt dit voor veel administratieve rompslomp.

Belangrijke nadelen aan de dispensatieregeling zijn dat de uitvoering voor de werknemer complex is, ook doordat door bijvoorbeeld wisselende inkomsten de compensatie sterk kan wisselen, de werknemer een lager pensioen opbouwt (het loonvormende deel is immers lager bij loondispensatie dan bij loonkostensubsidie) en de werknemer minder WW-rechten opbouwt. Een voordeel is dat het een individueel recht is en je dus onafhankelijk van je thuissituatie recht op loondispensatie hebt.

Een andere belangrijke oorzaak van de complexiteit zijn de loonwaardemetingen. De gedachte achter deze metingen is dat de werkgever alleen zou moeten betalen voor de werkelijke productieve waarde die iemand levert. Om deze productieve waarde te meten zijn verschillende meetsystemen ontwikkeld die fijnmazig de geproduceerde waarde moeten uitrekenen. Voor de berekening van de loonwaarde bestaan vijf gevalideerde methodieken. Over het algemeen vindt deze berekening plaats aan de hand van een lijst met voorbeeldfuncties waarbij per functie staat aangegeven hoe iemand met een volledige loonwaarde zou functioneren. Bij de loonwaardemeting wordt vervolgens gekeken voor hoeveel procent iemand voldoet aan dit plaatje.

Om verschillende redenen is dit systeem ineffectief. In de eerste plaats is de berekening van de loonwaarde altijd een momentopname. Iemand kan bijvoorbeeld door ziekte minder productief worden waarna de subsidie moet worden aangepast maar de loonwaarde kan bijvoorbeeld ook veranderen per seizoen. In één van onze onderzoeken spraken wij bijvoorbeeld een hovenier die merkte dat een van zijn werknemers met een arbeidsbeperking vrijwel geen productieve waarde had bij het schoffelen in het voorjaar (de medewerker zag het verschil tussen onkruid en de opkomende plantjes niet). Bij het bladblazen in het najaar was de werknemer echter meer dan 100 procent productief. Uiteindelijk werd pragmatisch gekozen voor het middelen van het verschil: de loonwaarde van de werknemer was 50 procent.<sup>140</sup>

Het tweede minpunt aan de loonwaardemeting is dat de berekening ervan vaak niet helder is voor betrokkenen. Berekende loonwaardes – soms tot twee cijfers achter de komma – van gecreëerde banen zijn veelal arbitrair. Dit leidt tot de nodige frustratie bij de mensen om wie het gaat en over de loonwaardemetingen

---

140 Leni Beukema en Ivo Kuijpers, *Op tijd beginnen. Partnerschappen in het groen* (Utrecht 2011).

zijn dan ook rechtszaken gevoerd. Deze onduidelijkheid over de loonwaardemeting speelt zeker als er specifieke functies worden gecreëerd en er dus geen voorbeeldfunctie is waaraan men kan afmeten hoe productief iemand is. In sommige logistieke bedrijven geldt bijvoorbeeld de norm dat een orderpicker vijftig pakketten per uur afhandelt. Als iemand met een beperking 25 pakketten per uur doet kan de loonwaarde simpel worden vastgesteld op 50 procent. Maar als iemand aangepast, gecreëerd werk doet, werk dat precies passend is gemaakt, is de vraag welke norm je moet hanteren. Er is immers geen vergelijkbare bestaande functie. Het is een schijnconstructie en dan zegt een percentage van 43,25 procent niet zoveel. Een jaar later moet bovendien de loonwaarde opnieuw berekend worden. Hoe bereken je dan een stijging van de loonwaarde tot 43,75 procent? Een laatste nadeel van deze 'precieze' loonwaardemetingen is dat werkgevers aangeven er geen prikkel door te krijgen om in de medewerkers te investeren. Wordt een medewerker productiever dan stijgt namelijk zijn loonwaarde en moet de werkgever meer loon betalen.

De derde reden dat de Participatiewet moeilijk van de grond komt, is de beschikbaarheid van de jobcoach. De Participatiewet voorziet in een jobcoach voor mensen met een arbeidsbeperking tijdens de eerste periode bij een nieuwe werkgever (twee en bij uitzondering drie jaar) zodat de overgang naar het werken bij een werkgever zo soepel mogelijk verloopt. Deze jobcoach is essentieel, zowel voor de werknemers als de werkgevers. Net als bij de looncompensatie werkt ook de toewijzing van de jobcoach verschillend bij het UWV en per gemeente: mensen met een Wajong-uitkering mogen van het UWV zelf een jobcoach zoeken terwijl medewerkers van een SW-bedrijf een jobcoach krijgen vanuit de gemeente.

Een belangrijker probleem echter als het gaat om de jobcoach, is dat zowel gemeenten als het UWV de jobcoachregeling onvoldoende inzetten. Bij gemeenten wordt dit gedeeltelijk veroorzaakt door het feit dat ze geen langetermijnvisie op de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking hebben ontwikkeld. Volgens de Inspectie SZW hebben gemeenten hiervoor ook te weinig expertise en capaciteit in huis.<sup>141</sup> Een andere reden dat gemeenten terughoudend zijn met de jobcoaching is financieel ingegeven. Ze vinden het simpelweg te duur. Jobcoaches krijgen daarom maar weinig tijd om jongeren te begeleiden, terwijl goede begeleiding essentieel is, vooral als iemand net ergens is begonnen. Er zijn zelfs gemeenten die nooit jobcoaches inzetten tijdens de proefperiode. Het UWV erkent het nut en de noodzaak van de jobcoach wel en zet deze een stuk ruimhartiger in dan de gemeenten.

---

<sup>141</sup> Inspectie SZW, *Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk* (Den Haag 2018).

Maar anders dan gemeenten is het UWV wel weer erg star in haar beleid dat iemand geen jobcoach krijgt als diegene minder dan 12 uur per week werkt.

De Loonwaardemetingen, verschillende vormen van financiering en de job-coachregelingen zijn enkele voorbeelden van de gedetailleerdheid en complexiteit van de Participatiewet. Een vierde voorbeeld is de quotumregeling. Meerdere Europese landen kennen een dergelijke regeling als een stok achter de deur zodat werkgevers niet blijven hangen in goede intenties. Naast het eigen beleid dat sommige bedrijven al voeren op het gebied van verantwoord ondernemen, is een mogelijke boete voor veel werkgevers een reden om werk te bieden aan mensen met een beperking. Het voert te ver om in detail in te gaan op de systematiek achter de regeling. Wat wel belangrijk is om te weten, is dat de regeling zich richt op het aantal arbeidsuren dat mensen met een beperking werken bij werkgevers. Dit wordt jaarlijks gemeten middels een vergelijking van het zogeheten doelgroepenregister en de gegevens van de Belastingdienst.

Het is echter omstrede wie er allemaal meetellen voor het quotum. Het blijkt namelijk dat veel mensen met een beperking sinds de invoering van de Participatiewet aan de slag zijn gegaan via zogeheten detachingsconstructies, vaak via een voormalig Sociaal Werkbedrijf of een uitzendbureau. Hoeveel van de gecreëerde banen daadwerkelijk duurzame banen zijn, bijvoorbeeld met een vast contract, is niet goed te achterhalen. Er wordt alleen onderzocht of iemand aan de slag is maar niet onder welke voorwaarden en voor hoe lang. Uit onderzoek blijkt wel dat vaste banen voor deze groep schaars zijn. Het gaat vooral om tijdelijke contracten.<sup>142</sup> Dit werd ook al voorspeld door werkgevers bij de invoering van de participatiewet. Bij een hoorzitting van de Tweede Kamer stelden de vertegenwoordigers van werkgevers dat ze mensen met een beperking wel willen inhuren voor het uitvoeren van werk maar niet in dienst willen nemen. Dit verschijnsel sluit duidelijk aan bij de ontwikkelingen op de bredere arbeidsmarkt waar vaste contracten voorbehouden zijn aan de 'topsporters'. Flexwerk, tijdelijke arbeidscontracten en zwakke arbeidsvoorwaarden zijn de norm geworden voor de rest, zeker waar het werkzaamheden in de facilitaire diensten of laagbetaalde arbeid betreft.

Dat blijkt ook uit de praktijk. Veel mensen uit de doelgroep van de Participatiewet vinden in de praktijk vooral een plek in de uitdijende flexibele schil van arbeidsorganisaties: in de schoonmaak, de catering maar ook in de traditionele sectoren zoals de groenvoorziening. Dit terwijl juist deze groep mensen – de zogenaamde outsiders op de arbeidsmarkt en de werkenden in een preciaire positie – heel veel belang hebben bij stabiliteit en zekerheid. Baanzekerheid lijkt op de huidige

---

<sup>142</sup> Inspectie SZW, *Aan het werk, voor hoe lang?*; Luuk Mallee, Marjolein Bouterse, Mats Gorter en Joris Timmermans, *Jonggehandicapten Duurzaam aan het Werk* (2018).



arbeidsmarkt echter steeds meer een achterhaald begrip. Werkzekerheid is de nieuwe mantra, waarbij mensen steeds vaker van baan wisselen en van werkenden wordt gevraagd hun transitievaardigheden (zoals aanpassingsvermogen, netwerk-skills en digitale vaardigheden) goed te ontwikkelen. In het eerste hoofdstuk is reeds gewezen op de nieuwe risico's die hierbij komen kijken.

---

*Mensen met een beperking bevinden zich veelal aan de randen van de arbeidsmarkt, daar waar de risico's cumuleren.*

Juist voor de groep mensen met een beperking die zelfstandig 'van werk naar werk' moeten, zijn deze risico's extra sterk aanwezig. Zij hebben vaak geen toegang tot een goed netwerk of missen de start- en schakelmogelijkheden op de arbeidsmarkt. Mensen met een beperking bevinden zich veelal aan de randen van de arbeidsmarkt, daar waar de risico's cumuleren. Het ontbreken van werkzekerheid voor deze specifieke groep mensen is een van de nieuwe sociale vraagstukken voor de komende jaren.

Naast de hier uitgebreid toegelichte punten zijn er nog twee effecten van de Participatiewet die niet onbenoemd mogen blijven. Een eerste punt is het verstoringseffect dat de decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid heeft gehad voor de uitvoering. De ontwikkeling naar de samenwerking in de arbeidsmarktregio's en landelijke afspraken met nationaal opererende werkgevers verloopt moeizaam. Per regio zijn er diverse initiatieven maar door een gebrek aan coördinatie is het zowel voor werkgevers, werknemers als voor overheidspartijen zelf lastig om overzicht te krijgen.

Een laatste gevolg van de Participatiewet is het desastreuze effect dat de invoering heeft gehad voor veel mensen die voorheen mogelijk binnen de Wajong zouden vallen. Voor de Participatiewet gelden namelijk strengere toelatingscriteria. Je partner mag bijvoorbeeld niet te veel verdienen en je vermogen mag niet te groot zijn. Door deze voorwaarden is een groot aantal mensen buiten de boot gevallen. Doordat deze mensen vooral afhankelijk zijn van tijdelijke contracten vallen zij na een korte WW-periode in een gat. Zij hebben geen werk, geen recht op een uitkering en krijgen dus nauwelijks ondersteuning bij het vinden van werk. Tegelijkertijd komen de nieuwe sociale risico's die we eerder hebben uitgelicht bij deze groep terecht, een groep mensen die juist bijzonder kwetsbaar is door een gebrek aan een sociaal netwerk, autonomie en ontwikkelingsmogelijkheden. In de praktijk blijken steeds meer van deze kwetsbare werkzoekenden thuis achter de begonia's terecht te komen. De precieze aantallen zijn onbekend omdat ze buiten de statistieken vallen, maar schattingen zijn dat het gaat om tienduizenden mensen.

## ‘Stilzitten is niets voor mij’

De nadelen van de Participatiewet en de grotere kwetsbaarheid van mensen met een arbeidsbeperking zien we terug in ons onderzoek. Tussen de jaren 2016 en 2018 hebben we een longitudinaal kwalitatief onderzoek gedaan naar de ervaringen van 22 mensen met een beperking die aan het werk gingen bij een reguliere werkgever.<sup>143</sup> We waren op zoek naar werkzame factoren die de kans op een succesvolle duurzame aanstelling vergroten. De kern van het onderzoek bestond uit het meekijken en meewerken met onze onderzoeksgroep. Ook hebben we van veel mensen de leidinggevenden, begeleiders en soms de ouders gesproken. Deze dataverzameling is na een jaar herhaald, zodat we beter zicht kregen op de dynamiek in het werkzame leven van deze mensen. Dit onderzoek heeft een aantal belangrijke inzichten opgeleverd.

---

*Werk geeft toegang tot sociale contacten, het maakt ontwikkeling mogelijk en werken bij een reguliere werkgever geeft een andere identiteit.*

In de eerste plaats blijkt dat werk essentieel is voor de mensen om wie het gaat en dat werk bij een reguliere werkgever een grote toegevoegde waarde voor ze heeft. Werk geeft toegang tot sociale contacten, het maakt ontwikkeling mogelijk en werken bij een reguliere werkgever geeft een andere identiteit. “Ik zeg: Ik werk bij winkel X en niet bij het SW-bedrijf,” verwoordde een van de deelnemers het. Het belang van werken ligt voor deelnemers ook in het feit dat ze een steentje bijdragen. Daarbij zoeken de deelnemers soms de randen op van wat fysiek mogelijk is. Drie dagen werken betekent vaak vier dagen rusten. De motivatie is echter groot, ook bij hen die tijdelijke contracten hebben.

Een tweede inzicht is dat alle respondenten ondersteuning nodig bleken te hebben bij het vinden van werk. Dat een werkzoekende soms een steuntje in de rug nodig heeft, is niet verwonderlijk. Wel is het uitzonderlijk dat nagenoeg iedereen van deze specifieke doelgroep die ondersteuning nodig heeft, ook bij wisseling van werk. Veel van de deelnemers hebben tijdelijke aanstellingen of zijn gedetacheerd. Als een contract afloopt is ondersteuning bij het zoeken naar nieuw werk essentieel. Zelfstandig ‘van werk naar werk’ zijn we niet tegengekomen. Deels heeft dat te maken met het feit dat veel van de deelnemers nog onder de oude SW-regeling

---

<sup>143</sup> (Beukema & Kuijpers, 2018). Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met studenten en docenten van de Hanzehogeschool Groningen.

vallen en van daaruit worden bemiddeld naar werk. Dat geeft hen een belangrijke hulpbron om te veranderen: "Ik gaf aan bij mijn begeleider dat ik iets anders wilde." Maar ook de hoogopgeleide Wajongere lukt het niet om op eigen kracht werk te vinden. Soms worden zij geholpen door ouders, vrienden of bekenden, via een speciaal project of door bemiddeling vanuit het UWV. De praktijk van de Participatiewet leert ons dus wat anders dan de origineel beoogde: mensen uit de doelgroep van de banenafpraak hebben op hun zoektocht naar werk ondersteuning nodig, ook als men 'van werk naar werk' gaat.

Een derde conclusie is dat het werk voor de meeste deelnemers aan het onderzoek tijdelijk bleek te zijn: het gaat om een los project, een keer ondersteunen bij een verhuizing, etc. Bij veel bedrijven is deze tijdelijkheid bewust beleid en krijgen medewerkers nooit een contract voor onbepaalde tijd. De deelnemers willen die zekerheid echter juist wel. Voor sommigen is dat ook een reden om niet uit dienst te willen gaan bij het SW-bedrijf. Een aantal respondenten kreeg een tijdelijk contract aangeboden bij het bedrijf waar ze vanuit de SW gedetacheerd waren, maar: "Ik weet hoe het gaat, dan heb ik niets om op terug te vallen". Dat wil zeggen: het SW-bedrijf biedt zekerheid en het alternatief is een groot risico op WW en/of bijstand (afhankelijk van de thuissituatie). Dat alternatief is voor niemand aantrekkelijk. De deelnemers hebben vaak veel verschillende banen en baantjes gehad, maar zij werden in de oude constructie van de WSW dan naar een nieuwe functie begeleid. Zonder die begeleiding vinden ze het risico op het zwarte gat van een uitkering zonder werk te groot. Afhankelijk van de thuissituatie kan het zelfs zo zijn dat ze na hun tijdelijke baan helemaal geen beroep meer kunnen doen op een uitkering en dan ook qua inkomen tussen wal en schip vallen.

Een klein aantal deelnemers aan het onderzoek is er wel in geslaagd een vast contract te krijgen. Het ging daarbij in drie gevallen om hoogopgeleide mensen die met hun beperking in het autistisch spectrum prima konden functioneren op financiële of ICT-afdelingen. In een geval kreeg een gewaardeerde vakkenvuller bij een supermarkt een vast contract aangeboden. Deze uitkomst sluit aan bij ander meer kwantitatief bewijs dat deze groep vooral is aangewezen op tijdelijke contracten.

---

### *Doorslaggevend is echter hoe mensen om kunnen gaan met hun beperking*

Het vierde inzicht uit ons onderzoek is nauw verbonden aan het bovenstaande. Waar continuïteit in de arbeidsrelatie ontbreekt, bleek continuïteit in de begeleiding voor onze onderzoeksgroep een noodzakelijke voorwaarde, zowel om duurzaam aan het werk te blijven als om te wisselen van werk op een manier die

bij hen past. Mensen hebben een plek nodig om op terug te kunnen vallen maar ook om scholing en andere ontwikkelingsmogelijkheden te kunnen realiseren. Die begeleiding is bovendien essentieel om mensen te ondersteunen bij het omgaan met hun beperking, daarover te kunnen communiceren met anderen en ook hun werk nog goed te kunnen doen. Op de *skills* van de betrokken mensen met een beperking wordt een groot beroep gedaan. In een onderzoek van Regioplan werden 'openheid, getoonde inzet, uitstraling' als belangrijke *skills* genoemd.<sup>144</sup> Die zijn we ook in ons onderzoek tegengekomen, aangevuld met sociaal, betrouwbaar en goed kunnen samenwerken. Doorslaggevend is echter hoe mensen om kunnen gaan met hun beperking: deze erkennen, een plaats kunnen geven, weten wat je wel en niet kunt, hierover kunnen praten en aan kunnen geven wanneer er grenzen zijn bereikt. Dit reflexief vermogen is voor elke werkende moeilijk. Toch waren we bij de mensen die wij volgden vaak onder de indruk van de manier waarop zij dit ontwikkeld hadden. Steun van begeleiding is daarbij cruciaal, ook wanneer het een keertje minder goed lukt.

---

### *Mensen zijn graag van waarde voor het bedrijf waar ze werken.*

Sociale steun ligt niet alleen op de werkplek, maar ook thuis. Rust in de thuis-situatie is van grote invloed. Alle mensen die we spraken, gaven aan veel steun (gehad) te hebben van een persoon dichtbij hen. De deelnemers aan ons onderzoek die tussen de twintig en vijfenvieftig jaar zijn, zijn bezig met verhuizen, een eigen leven opbouwen, een nieuwe baan aan zoeken, om maar enkele ingrijpende en tijdrovende zaken te noemen. Dit soort *life events* leggen extra druk op ieders leven, of je nu wel of geen beperking hebt. Omgang met *life events* kost bij deze groep echter veel meer energie en overheerst daardoor soms de aandacht voor het werk. Met name in de tweede ronde gesprekken vertelden mensen dat ze bezig waren met zaken als het opbouwen van een eigen sociaal leven, het voorbereiden van een huwelijk en het zoeken naar een relatie. Dit vraagt ook afstemming in de begeleiding thuis en op het werk. Speciale aandacht is bovendien nodig als belangrijke mensen, zoals ouders, door ziekte of overlijden wegvallen. Zeker als het thuisfront altijd zeer steunend is geweest.

Ons onderzoek leverde ook een aantal lessen op voor werkgevers: mensen zijn graag van waarde voor het bedrijf waar ze werken. Ze willen iets toevoegen. Dat

---

<sup>144</sup> Mallee et. al, *Jonggehandicapten Duurzaam aan het Werk*, p. 15.

betekent dat het werk dat ze doen er ook toe moet doen en dat dat ook erkend wordt. Tegelijkertijd is het voor veel mensen die we gesproken hebben belangrijk dat zij regelruimte hebben in hun inzet. Soms kan iemand voor 100 procent werken, soms zit het even niet mee en kan er minder gedaan worden. Het is in die gevallen belangrijk om een takenpakket te hebben waar de deadlines niet keihard zijn. Voor mensen die soms moeite hebben met te veel prikkels kan het werken in een kantoorruimte zeer stressvol zijn. Ook hier is regelruimte belangrijk, bijvoorbeeld met de mogelijkheid om je terug te trekken in een stilte-ruimte in de buurt of toch (tijdelijk) een eigen werkruimte te hebben.

Voor iedereen geldt dat ontwikkeling in het werk kan verschillen: soms is een extra taak erbij een volgende stap, voor anderen een opleiding of een kleine cursus. Ook hier vertelden veel mensen dat zij behoefte hebben aan doorgroeien, hoe dat er ook uit moog zien. Vooral in de tweede ronde gesprekken werd duidelijker wat het betekent als een beperking chronisch is. De gesprekspartners zijn vaak trots op wat ze blijken te kunnen, maar lopen dan toch soms weer tegen hun grenzen aan. Van collega's wordt gevraagd te accepteren dat sommige zaken niet aangeleerd kunnen worden, dat sommige fouten steeds weer gemaakt worden. De beperking gaat niet over, wat overigens niet betekent dat andere dingen niet geleerd zouden kunnen worden

---

*Een terugkeer naar de oude sociale werkvoorziening is daarom voor de meeste mensen geen aantrekkelijk vooruitzicht.*

## Tot slot

Na ruim vijf jaar Participatiewet blijkt dat duurzaam werk bij reguliere werkgevers slechts voor een kleine groep is weggelegd. De meeste mensen met een beperking zijn aan de slag via detacheringen, uitzend- en andere flexconstructies. De duurzame arbeidsparticipatie is niet toegenomen. In 2018 constateerde het SCP zelfs dat zowel de baankansen als de duurzaamheid van de gevonden banen waren afgenomen voor de WSW-groep, van 50 procent voorafgaand aan de Participatiewet naar 30 procent na de invoering. Ook de duurzaamheid van het werk daalde met 14 procent. Het gevolg is dat de uitkeringsafhankelijkheid van deze mensen

juist is toegenomen.<sup>145</sup> Dat blijkt ook uit ons kwalitatieve onderzoek: slechts een enkeling weet een vast dienstverband te verwerven.

Dit is een belangrijke constatering. Juist deze doelgroep kan slecht omgaan met wisselingen in hun werk. Toch geven veel mensen met een beperking duidelijk aan graag bij een reguliere werkgever te werken. Een terugkeer naar de oude sociale werkvoorziening is daarom voor de meeste mensen geen aantrekkelijk vooruitzicht. Het gaat er nu om het streven naar een inclusieve samenleving en dus naar een duurzame plaats bij reguliere bedrijven, daadwerkelijk vorm te geven. Dit vraagt wel om een ander beleid. Een beleid waarbij een balans wordt gevonden tussen enerzijds het bieden van bescherming, zekerheid en continuïteit en anderzijds het stimuleren van verdere ontwikkeling en grotere participatie. De verantwoordelijkheid hiervoor kan niet zomaar worden afgeschoven op de mensen zelf of op de werkgevers.

Dit is wel wat er nu gebeurt met de Participatiewet. Er werd aangenomen dat werknemers zich wel zouden redden als bedrijven maar hun verantwoordelijkheid zouden pakken. In de praktijk blijkt dat individuele bedrijven helemaal niet in staat zijn om de positie van de overheid over te nemen. De band tussen individuele bedrijven en burgers is niet noemenswaardig versterkt en uiteindelijk kloppen mensen gewoon nog bij de overheid aan als hun contract wordt beëindigd. Om een daadwerkelijk inclusieve arbeidsmarkt te creëren is het daarom essentieel dat de overheid haar rol weer oppakt en zorgt voor continuïteit en begeleiding.

Momenteel is onze sociale zekerheid nog grotendeels gestoeld op het recht op inkomen en niet op een recht op werk. Volgens ons zou dit moeten veranderen. Recht op werk zou een uitgangspunt van de sociale zekerheid moeten zijn, met de overheid als *last resort*, de partij die de toegang tot werk garandeert. Sociale zekerheid moet een instrument worden dat mensen inkomensbescherming biedt maar vooral ook toekomstperspectief, dat niet alleen gericht is op verzekeren en verzorgen, maar ook op verheffen en verbinden. Voor mensen met een (arbeids-) beperking zijn we daarmee terug naar het oorspronkelijke emancipatiestreven uit de jaren '20 van de vorige eeuw: arbeid als een instrument tot zelfontplooiing en zelfontwikkeling, niet als doel op zich. Sociale zekerheid als emancipator betekent ook dat mensen in staat moeten worden gesteld om zelf de regie te nemen. Dit vereist niet alleen een blijvende beschikbaarheid van ondersteuning maar ook een recht om invloed uit te oefenen op de vorm van deze ondersteuning.

---

<sup>145</sup> Van degenen die sinds de invoering van de participatiewet in beide navolgende jaren een baan hadden, ontving 63 procent een uitkering naast het werk. Dit is iets meer dan in de oude situatie (58 procent à 60 procent).

Dit alles betekent niet dat het bedrijfsleven voortaan buitenspel staat. Recht op werk kan de overheid alleen realiseren in partnerschap met het bedrijfsleven. Er zijn verschillende positieve voorbeelden waarin gemeente(n), werkgevers en beroepsopleidingen de handen ineen hebben geslagen. Bedrijven mogen niet worden vrijgepleit van hun verantwoordelijkheid. Integendeel, ook zij hebben hun steentje bij te dragen. Het huidige gesprek over maatschappelijk verantwoord ondernemen onderstreept dat. Werkgevers kunnen het echter niet alleen. Voor veel van hen is de stap naar een inclusieve arbeidsorganisatie nieuw. Zij zouden daarin ondersteuning aangeboden moeten krijgen, waarbij het dan niet gaat om het invoeren van nieuwe regelingen, maar om het mogelijk maken van transformatieprocessen in de richting van een inclusieve cultuur.

In reactie op *Werken naar vermogen* hebben wij al eens een pleidooi gehouden voor *Werkgeven naar vermogen*.<sup>146</sup> De kern van dit pleidooi staat nog steeds. Volgens ons zou de overheid meer kunnen experimenteren met manieren om werknemers met een arbeidsbeperking zowel werkzekerheid als mobiliteit te bieden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen via sociale ontwikkelbedrijven. Deze hebben werknemers in dienst maar fungeren als leer-werkbedrijven, gericht op ontwikkeling en begeleiding en die ergens tussen reguliere bedrijven en de beschutte werkplaatsen staan. Vanuit de zekerheid die deze sociale ontwikkelbedrijven bieden kunnen werknemers vervolgens worden ingezet op externe projecten of bij andere werkgevers. De sociale ontwikkelbedrijven kunnen bijvoorbeeld fungeren als arbeidspool-achtige organisaties, maar zij organiseren het werk niet zelf. We bepleitten tenslotte geen herstel of terugkeer naar de oude SW-bedrijven. Het is juist de taak van sociaal ontwikkelbedrijven om hun werknemers deel te laten nemen op de reguliere arbeidsmarkt. De kerntaak van deze bedrijven is begeleiding en ontwikkeling.

Er valt veel te zeggen voor het opzetten van pilots met sociaal ontwikkelbedrijven. Met de precieze vormgeving kan worden geëxperimenteerd. Het kan gaan om leer-werkbedrijven nieuwe stijl, sociale ondernemingen, social impact bonds etc. Deze pilots kunnen bij voorkeur opgezet en verder ontwikkeld worden op regionaal niveau. Dat impliceert versterking van de arbeidsmarktregio's, waarin het lokale/regionale accent aan belang wint en de autonomie in de uitvoering van de bestaande organisaties (UWV en gemeenten) wordt opengebrouwen.

Ook in het instrumentarium van de Participatiewet is verbetering mogelijk. Sommige instrumenten zijn nodeloos ingewikkeld en niet effectief. Als eerste is het belangrijk dat gemeenten en het UWV kiezen voor één compensatieregeling:

---

<sup>146</sup> Leni Beukema en Ivo Kuijpers, 'Werkgeven naar Vermogen', in: Leni Beukema, Ivo Kuijpers en Kick van de Pol (red.), *Nieuwe verbintenissen. Contouren van een ander meerstromenland* (2014) 97-107.

loondispensatie of loonkostensubsidie. Hoewel de meeste werkgevers aangeven geen duidelijke voorkeur te hebben voor een van beide regelingen, is het voor hen belangrijk dat er duidelijkheid is. Voor werknemers geldt daarentegen dat loonkostensubsidie duidelijke voordelen heeft.<sup>147</sup> In de eerste plaats hoeven werknemers bij loonkostensubsidie veel minder te regelen, wat voor veel mensen met een arbeidsbeperking erg belangrijk is. Daarnaast voelen werknemers met loonkostensubsidie zich veel meer gewaardeerd doordat zij hetzelfde worden behandeld als hun collega's. Ze krijgen gewoon een volledig loon en bouwen gelijke rechten op qua werkloosheidsuitkering en pensioen. Een groot deel van de geplaatste oud-WSW'ers weet zelfs niet dat hun werkgever loonkostensubsidie ontvangt.<sup>148</sup> Een laatste voordeel van loonkostensubsidie is dat mensen die hiermee aan het werk gaan gemiddeld langer in dienst blijven bij hun werkgever. Het lijkt er dus op dat loonkostensubsidie ook nog effectiever is dan loondispensatie.<sup>149</sup> Volgens ons ligt het dus voor de hand dat loondispensatie wordt geschrapt en de overheid volledig overstapt op loonkostensubsidie.

---

*De essentie is in ieder geval dat onnodige administratieve rompslomp en schijnprecisie uit de uitvoering van de Participatiewet worden gehaald, waardoor het voor zowel werkgevers als werknemers veel makkelijker wordt om in te stappen.*

Naast de keuze voor een eenduidige compensatieregeling moet de complexiteit van de loonwaardemetingen worden aangepakt. De uitvoering is vaak kostbaar, en heeft een grote bureaucratie gecreëerd die in geen verhouding staat tot de schijnprecisie die ermee wordt bereikt. Volgens ons zou het effectiever zijn als mensen standaard een loonkostensubsidie van 50 procent krijgen toegekend, nadat is vastgesteld dat zij een arbeidsbeperking hebben. Eventueel kan deze op termijn worden afgebouwd, zoals in sommige landen al gebeurt. De essentie is in ieder geval dat onnodige administratieve rompslomp en schijnprecisie uit de uitvoering

---

<sup>147</sup> Maartje Gielen et al., *Loonkostensubsidie en loondispensatie. De werking en effectiviteit van beide instrumenten* (Den Haag 2018).

<sup>148</sup> Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Klantonderzoek monitor Participatiewet* (Den Haag 2017) 12.

<sup>149</sup> Gielen et al., *Loonkostensubsidie en loondispensatie*.



van de Participatiewet worden gehaald, waardoor het voor zowel werkgevers als werknemers veel makkelijker wordt om in te stappen.

Ook waar het gaat om de beschikbare begeleiding moet de overheid grote stappen zetten. Goede interne begeleiding binnen bedrijven, door buddy's of leidinggevenden, is van doorslaggevend belang. Net zo belangrijk is echter de aanwezigheid van een door de overheid gegarandeerde jobcoach, die soms intensiever en soms meer op de achtergrond de continuïteit bewaakt. Deze jobcoaches zouden niet aan de werkplek gebonden moeten zijn, maar gedurende de hele loopbaan van de medewerker beschikbaar moeten zijn. Bovendien zouden zij hun ondersteuning niet moeten beperken tot de werksituatie, maar ook de verbinding moeten kunnen leggen tussen het werkende leven en de thuissituatie van mensen. De jobcoach verzekert daarmee de continuïteit in de begeleiding die nu zo sterk wordt gemist.

---

*Belangrijk is wel dat de keuze voor eigen regie alleen door mensen zelf kan worden gemaakt.*

Als het uitgangspunt van een nieuwe opzet van de Participatiewet het recht op werk is, met de overheid als *last resort*, dan is toegang tot begeleiding en coaching essentieel. Willen we daadwerkelijk een sociale zekerheid die emancipeert, dan is het daarnaast van belang dat mensen in staat worden gesteld om, meer dan nu het geval is, regie te nemen over hun eigen proces. Regie in de vorm van meer inspraak over het werk, in de keuze en inzet van de jobcoach en in het gebruik van het recht op onafhankelijke cliëntondersteuning. Een aantrekkelijke optie zou wat ons betreft zijn dat mensen aanspraak kunnen maken op een individueel participatiebudget, waarmee de betrokkene zelf coaching kunnen inkopen maar ook bijvoorbeeld aanvullende scholing en/of opleidingen. Een budget waarover mensen zelf beschikken waardoor ze niet, zoals nu vaak gebeurt, worden gedwongen bij bepaalde commerciële partijen begeleiding te regelen. Belangrijk is wel dat de keuze voor eigen regie alleen door mensen zelf kan worden gemaakt. Hebben mensen hier geen behoefte aan en willen ze gewoon hulp bij zaken die zijzelf niet overzien, dan moeten we dit aanbieden. Sociale zekerheid is meer dan financiële zekerheid, het is ook een investering in de participatie van burgers. Kernfunctie van het stelsel is het ondersteunen en bevorderen van duurzame participatie. Daar past individueel participatiebudget bij dat degene die daar een beroep op moet doen in staat stelt zelf begeleiding, scholing, werk te organiseren.

