



# Werk voor iedereen

## De waarde van werk

Marieke Stolp, 2018



## Werk voor iedereen

Het kernvraagstuk van de NSvP voor de komende jaren, luidt: hoe richten we de toekomst van werk zo in, dat basale menselijke waarden en behoeften optimaal tot hun recht komen? Een breed en uitdagend maatschappelijk vraagstuk dat raakt aan diverse gebieden, van filosofie, tot psychologie en economie. Wat zijn deze menselijke waarden en behoeften? En wat betekent 'werk' in 2018?

### Mens-zijn

Wat betekent het om mens te zijn? En wat hebben mensen nodig om goed te kunnen functioneren? Hoewel er tal van theorieën bestaan over motivatie en wat ons drijft, komt misschien wel de bekendste theorie over onze behoeften en verlangens van Abraham Maslov (1943).



Hij rangschikte de volgens hem universele behoeften van de mens in een piramide. Volgens zijn theorie zou de mens pas streven naar bevrediging van de behoeften hoger in de piramide nadat de lager geplaatste behoeften bevredigd waren. Dus mensen voelen pas de noodzaak tot zelfrealisatie (de behoefte om je persoonlijke en mentale groeimogelijkheden te ontwikkelen) als de

behoefte aan erkenning, waardering, sociaal contact, veiligheid, zekerheid alsook de lichamelijke behoeften vervuld zijn. Hoewel de piramide van Maslov empirisch lastig te toetsen bleek, was zijn werk vermoedelijk een bron van inspiratie voor latere psychologen en hun motivatietheorieën. Zoals bijvoorbeeld de bekende zelfbepalingstheorie van Deci en Ryan (2002). Deze hoogleraren psychologie en sociale wetenschap verdiepen zich al 40 jaar in onderzoek naar motivatie, wat geresulteerd heeft in hun invloedrijke Social Determination Theory (SDT). De theorie verenigt de beide aspecten van misschien wel het meest fundamentele vraagstuk van de psychologie: het nature-nurture (aanleg-opvoeding) debat. De nature-nurture kwestie is de discussie over de oorsprong van de eigenschappen van een individu, en gaat met betrekking tot psychologie over de vraag of, en in welke mate, gedrag is aangeboren of (kan worden) aangeleerd.

Humanistische, cognitieve en psychodynamische benaderingen gaan uit van de aangeboren wil van de mens om te leren en zichzelf te ontwikkelen. Sociaal-cognitieve en behavioristische theorieën wijzen juist op het belang van de sociale wereld en benadrukken de invloed van externe stimuli op de persoonlijke ontwikkeling. In de SDT worden beide stromingen gecombineerd. Deci en Ryan gaan ervanuit dat mensen een natuurlijke geneigdheid tot ontwikkeling bezitten, zowel als in persoonlijke ontwikkeling, als in relatie met anderen. Ze stellen dat mensen van nature actieve wezens zijn die hun potentie willen ontwikkelen. Maar, zo stellen zij, dit gaat niet zomaar: de sociale context beïnvloedt dit proces van psychologische groei en de integratie in de persoonlijkheid in hoge mate. SDT gaat uit

van drie basale psychologische basisbehoeften -competentie, verbinding en autonomie- die noodzakelijk zijn voor mensen om optimaal te functioneren. Als omgevingsvariabelen zijn deze drie basisbehoeften van grote invloed op de ontwikkeling van de persoonlijkheid en de cognitieve structuur. Wanneer mensen tekortkomen in de behoefte aan competentie, verbinding en autonomie, zal dit leiden tot uitputting, antisociaal gedrag en ongelukkige gevoelens. Maar wanneer de sociale context deze behoeften vervult kunnen mensen bloeien, en zullen zij groeien in vitaliteit, motivatie, sociale integratie en welbevinden. Tegemoetkoming aan de behoeften aan autonomie, competentie en verbinding zorgen niet alleen voor meer zelfbepaling en beter functioneren op de korte termijn, maar zorgen ook voor de ontwikkeling van een effectiever zelf-functioneren en psychologische gezondheid op de langere termijn (Deci & Ryan, 2002).

### Autonomie, competentie, verbinding en zekerheid

Bij de behoefte aan autonomie gaat het om de perceptie het gedrag zelf te mogen bepalen, vanuit eigen interesses en waarden. Het gaat hierbij om het gevoel de handen aan het stuur te hebben, ook al oefenen anderen daar invloed op uit. Het gaat dus niet om onafhankelijkheid, maar om de perceptie van zelfsturing. Competentie richt zich op het gevoel effectief te kunnen zijn in de voortdurende interactie in de (sociale) omgeving en het ervaren van de mogelijkheid om de eigen capaciteiten te kunnen benutten. Competentie is de drijfveer achter tal van activiteiten: van mensen die in hun vrije tijd videogames spelen, maar ook

wetenschappers die de wetten van het universum onderzoeken. Tot slot is er de behoefte aan verbinding met anderen. Dit gevoel kan ontstaan doordat er voor mensen gezorgd wordt, maar even belangrijk is om voor anderen te zorgen en van betekenis te zijn (Deci & Ryan, 2002). Bij verbinding hoort ook het gevoel om ergens bij te horen, bijvoorbeeld door actief onderdeel uit te maken van sociale groepen. Het valt samen met een gevoel van veiligheid en het hebben van een thuisbasis. Psycholoog Annelies van Vianen voegt in 2013 een vierde psychologische basisbehoefte aan het raamwerk toe: (bestaans)zekerheid. Vergelijkbaar met de laagste niveaus van de piramide van Maslov, valt onder de behoefte aan zekerheid het gevoel dat er in de primaire levensbehoeften kan worden voorzien, zoals voeding, zorg, kleding en onderdak.

Om als mens een optimaal welzijn te kunnen verwezenlijken is invulling van deze basale basisbehoeften volgens Deci & Ryan en Van Vianen noodzakelijk. Er zijn uiteenlopende bronnen denkbaar die deze basisbehoeften kunnen vervullen, zoals hobby's, sport, vrienden en familie. Maar ook werk biedt een uitgelezen kans om mensen te voorzien van deze vier basisbehoeften. In het ideale geval biedt werk bovendien inkomenszekerheid, waardoor een gevoel van zekerheid en zelfredzaamheid ontstaat. Ook is werk een manier waarop mensen in verbinding staan met anderen en zich voor anderen kunnen inzetten. Werk kan bijdragen aan een gemeenschapsgevoel, in kleinere of grotere context. En wanneer mensen in hun werk vrij zijn om eigen keuzes te maken in waardevolle en plezierige acties, ervaren ze een gevoel van zelfstandigheid en

autonomie. Tot slot kan werk uitdagen om te blijven leren en ontwikkelen, waardoor de behoefte aan zelfverwerkelijking en persoonlijke groei wordt vervuld.

### De waarden van werk in Nederland

In het project Waarden van Werk, gesteund door de Goldschmeding Foundation, onderzocht Wieteke Conen de waarden van werk (arbeidsoriëntaties) die Europeanen ervaren aan de hand van de European Values Survey. Uit het onderzoek blijkt dat Nederlandse werkenden sinds de jaren tachtig steeds meer belang zijn gaan hechten aan het realiseren van 'hogere behoeften' in hun werk, zoals sociaal contact, erkenning en zelfrealisatie. Intrinsieke aspecten van werk als 'een functie waarin je je capaciteiten kunt benutten', 'de mogelijkheid om initiatief te tonen' en 'een interessante functie' worden door een overgrote meerderheid belangrijk gevonden. Ook het sociale, relationele aspect van werk lijkt een belangrijke, stabiele dimensie op de Nederlandse werkvloer: 95% van de Nederlandse werkenden vindt het belangrijk om met prettige mensen te werken. Ten opzichte van intrinsieke waarden worden extrinsieke waarden zoals vakantieregelingen, goede werktijden en baanzekerheid minder belangrijk gevonden, met als enige uitzondering het inkomen: een goed loon of salaris wordt door ruim driekwart van de respondenten belangrijk gevonden (Conen, 2018).

Opvallend is dat de Nederlandse werkenden aspecten van werk waarderen, die in sterke mate overeenkomen met de basisbehoeften van Deci, Ryan en Van Vianen; autonomie (de mogelijkheid om initiatief te tonen);

competentie (een functie waarin je je capaciteiten kunt benutten); verbinding (fijne collega's) en zekerheid (een goed inkomen). De NSvP agendeerde deze vier basisbehoeften dan ook in 2016 als instrumenten om de toekomst van werk vorm te geven. Aan de hand van het SDTmodel van Deci & Ryan kan bekeken worden of werksituaties a) *autonomie ondersteunend* (tegenover dwingend en controlerend); b) *effectance supporting* (tegenover te uitdagend, inconsistent of anderszins ontmoedigend) en 3) *relationeel ondersteunend* (tegenover onpersoonlijk of afwijzend) zijn. Een omgeving die keuzevrijheid en aanmoediging van zelfregulatie (autonomie), structuur en positieve constructieve feedback (competentie) en een zorgende betrokkenheid van anderen (verbinding) biedt, laat volgens het SDTmodel het beste in mensen naar boven komen. Aan de hand van deze criteria en de toegevoegde behoefte aan (bestaans)zekerheid kunnen we onze leef- en werkwereeld onder de loep nemen.

Hoewel veel werksituaties kunnen voorzien in deze vier basisbehoeften, is dit zeker niet de norm. Er zijn tal van situaties waarin mensen wel betaald werk hebben, maar in dat werk weinig verbinding met andere mensen, zekerheid, autonomie of competentie ervaren. Dit komt mede doordat voldoening aan deze waarden een continuüm is, waarop het gevoel of er aan deze waarden tegemoet wordt gekomen per persoon, dag, en baan kan verschillen. Ondanks deze variabiliteit lijkt er in de afgelopen jaren steeds meer bewustwording te zijn over de werking van deze constructen. Een voorbeeld is dat er in de laatste jaren steeds meer kennis is over

de (in)effectiviteit van beloningen op prestatie en welzijn van werknemers. Extrinsicke beloningen als bonussen en targets leiden in veel gevallen niet tot een hogere productiviteit, prestatie of welzijn van werknemers (zie bijvoorbeeld Wawoe, 2017). Vaak leidt zo'n prestatiebeloning tot meer kwantiteit, maar niet tot meer kwaliteit. Ook "werkgeluk" zou niet tot stand komen door extrinsicke motivatie. Het wordt steeds duidelijker wordt dat motivatie van binnenuit moet komen, bewust en intrinsiek, het liefst vanuit een duidelijk omschreven, overkoepelend doel.

### Maakt werk gelukkig?

De waarde van werk verandert constant, en de mensgerichte focus op werk met aandacht voor het welzijn is in het oog van de tijd eigenlijk heel nieuw, legt Paul de Beer, AIAS onderzoeker aan de UvA, uit op de conferentie "De waarde van werk in de 21<sup>e</sup> eeuw". Arbeid wordt historisch gezien voornamelijk negatief bestempeld: de oude Grieken en Romeinen keken neer op arbeid, voornamelijk wanneer deze fysiek van aard was. Klassieke economen, zoals Adam Smith, zagen werk veelal als een ongelukkige, maar noodzakelijke hobbel die genomen diende te worden om welvaart te bereiken. Pas in de 20<sup>e</sup> eeuw kwamen ook de positieve aspecten en gevolgen van werk naar voren – Marie Jahoda constateerde in 1929 in het Oostenrijkse plaatsje Marienthal, waar ongeveer de helft van de bevolking werkloos was geworden door het faillissement van een grote fabriek, dat werken meer biedt dan alleen productie en inkomen. Zij constateerde dat werk structuur geeft, een doel geeft in het leven en sociale contacten en status oplevert. Maar maakt werk ook echt gelukkig, en zo ja

– aan welk aspect van werk is dat geluk te danken? Wanneer de waarde van werk wordt bekeken vanuit het perspectief van 'werk als activiteit', en vergeleken met andere activiteiten, zoals huishoudelijk werk en vrije tijd, blijkt dat ons werk relatief weinig plezier geeft (Kahneman, 2004; Krueger & Mueller, 2008; Knabe et al., 2009). Wanneer werk wordt vergeleken met andere levensdomeinen blijkt dat Nederlanders de waarde van werk op de vierde plek zetten – eerst komen gezin, vrienden/bekenden en vrije tijd (Conen, 2018). Ook hechten Nederlanders een relatief sterk belang aan vrije tijd ten opzichte van werk in vergelijking met andere Europeanen. In 2008 is de werkcentraliteit -het belang van werk ten opzichte van vrije tijd- het hoogst in Italië, gevolgd door Duitsland en Tsjechië, en het laagst (en negatief) in Nederland, waar vrije tijd dus relatief belangrijk wordt gevonden (Conen, 2018).

De waarde van werk kan ook worden bekeken vanuit het perspectief van 'werk als toestand' – het wel of niet 'hebben' van betaald werk. Als werken als activiteit inderdaad zo weinig plezier oplevert als onderzoek doet voorkomen en vrije tijd juist zoveel aanzien geniet, hoe zit het dan met werklozen? Ervaren werklozen meer welzijn dan werkenden? Door het meten van de levenstevredenheid tussen verschillende groepen kan dit vraagstuk worden onderzocht. Onderzoek waarin werkenden en werklozen worden vergeleken laat zien dat werklozen aan dezelfde activiteit (bijvoorbeeld tv kijken) minder welzijn behalen dan werkenden. Ondanks dat (of juist omdat) werklozen veel meer tijd hebben voor bezigheden die werkenden veel welzijn opleveren, blijft dit effect bestaan.

Ook rapporteren werklozen bij alle dagelijkse activiteiten meer negatieve emoties zoals stress, verdriet en pijn dan werkenden. De verschillen met werkenden lijken het sterkst te zijn voor activiteiten die de werklozen direct confronteren met hun staat van werkloosheid zoals huishoudelijk werk, tv-kijken en baanzoekactiviteiten (Krueger & Mueller, 2008; Knabe et al., 2009). Een werkloze beleeft zijn vrije tijd – die hij vaak ten overvloede heeft – dus heel anders, en veel minder plezierig, dan een werkende. Uit onderzoek blijkt dan ook dat de meeste mensen niet graag werkloos zijn: hoewel er een minderheid is die als vrijwillig werkloos kan worden beschouwd, is het gros van de werklozen actief op zoek naar werk (Chiadi, 2010).

Werkloosheid is een levensgebeurtenis die in veel gevallen een sterke negatieve invloed heeft op het welbevinden en de levenstevredenheid (Lucas, Clark, Georgellis & Diener, 2004).

Levenstevredenheid is niet alleen lager voor huidige werklozen (ten opzichte van werkenden), maar ook blijft in veel gevallen na herintreding een 'litteken' bestaan: de ervaring van de werkloosheid in het verleden heeft een blijvende invloed op het niveau van welzijn dat nog bereikt kan worden (Clarck, Georgellis & Sanfey, 2003; Lucas et al., 2004).

### Waarom maakt werkloosheid ongelukkig?

Een logische verklaring voor het verlies aan welzijn dat optreedt bij werkloosheid is inkomensdaling. Hoewel het een factor is die bijdraagt aan het verminderde welzijn, kan inkomensdaling op zich het verschil in welzijn tussen werkenden en werklozen niet

geheel verklaren (Winkelmann & Winkelmann, 1998; De Beer, 1999). Een andere verklaring kan worden gezocht in de mogelijke psychische gevolgen van het stigma op werkloosheid. In de European Quality of Life Surveys werd aan tienduizenden mensen in de EU gevraagd in hoeverre zij zich ondergewaardeerd voelen in de samenleving vanwege hun inkomens- of baansituatie (EQLS, 2012). Uit de survey blijkt dat armen en werklozen een verhoogd risico hebben om deze gevoelens te ervaren ten opzichte van overige respondenten. Mogelijk komt dit doordat veel mensen geloven in het bestaan van een meritocratie: een systeem waarin iedereen gelijke kansen krijgt en inkomensverschillen evenredig zouden moeten zijn met de eigen capaciteiten. De Britse socioloog Michael Young in 1957 bedacht het systeem als alternatief voor inkomensverdeling op grond van afkomst, wat toen nog de standaard was. Het systeem van gelijke kansen voor iedereen, transparantie en het belonen van hard werken lijkt prachtig, maar er is een schaduwzijde aan het ideaal – Young was zelf de eerste maar zeker niet de laatste die erop wees (Swierstra & Tonkens, 2011).

Het geloof in een meritocratie is een geloof in de maakbaarheid van ons eigen succes – en daarmee ook in de maakbaarheid van ons eigen falen. Maatschappelijk 'falen' – zoals (langdurige) werkloosheid of in de armoede terechtkomen – kan hierdoor niet langer worden toegeschreven aan een oneerlijk systeem, maar wordt gezien als gevolg van individueel tekortkomen: eigen schuld. De realiteit is echter dat we niet leven in een meritocratie en dat niet iedereen gelijke kansen heeft (als we al weten wat dat precies betekent) – hoezeer

we ook ons best doen om ze te creëren. In elk geval is het geloof in een meritocratie een aanslag op het zelfrespect van de 'verliezers' en dat verklaart mogelijk deels de gevoelens van onbehagen en sociale uitsluiting van werklozen. Toch zijn er in onderzoek wisselende resultaten gevonden op de vraag of de maatschappelijke acceptatie van werkloosheid een sterk effect heeft op het welzijn van werklozen (zie Wielers, Meer & de Vos, 2011). Hoewel inkomensdaling en de invloed van maatschappelijke druk dus meespelen, kunnen ze het sterk negatieve effect van werkloosheid op welzijn niet geheel verklaren. Het hebben van betaald werk op zich lijkt een belangrijke bron van welzijn (Easterlin, 2005).

### Werkloosheid in Nederland

Nederland is een welvarend land en de economie zit de laatste jaren weer in de lift – in sommige technische sectoren is er zelfs sprake van exponentiele economische groei. Koning Willem-Alexander meldt in de troonrede van 2018 dat de economie in 2019 voor het zesde jaar op rij groeit en dat de werkloosheid daalt naar een "historisch laag niveau" van 3.5%. Werkgevers staan voor een uitdaging bij het zoeken naar personeel: een op de vijf bedrijven geeft aan belemmeringen te ervaren door een tekort aan arbeidskrachten. Met name werkgevers in de vervoersbranche, de ICT-sector, de bouw, de zakelijke dienstverlening, de zorg en de kinderopvang ervaren knelpunten door een tekort aan personeel (Rijksoverheid, 2018).

Helaas spelen de aantrekkende economie, de historisch lage werkloosheid en de krapte op de arbeidsmarkt elkaar niet

zomaar uit. De kennis en kunde van een groot deel van de werklozen sluit niet aan bij de gevraagde competenties van de openstaande vacatures, waardoor zij deze niet zomaar kunnen opvullen. Zo'n anderhalf miljoen Nederlanders ontvingen in 2017 een uitkering vanwege werkloosheid of arbeidsongeschiktheid: ongeveer 17% van de beroepsbevolking (CBS). Met name laagopgeleiden, 50-plussers, Nederlanders met een migratieachtergrond en mensen met een arbeidsbeperking ondervinden structureel moeite om een plek op te arbeidsmarkt te vinden en te behouden (de Lange, A., Wielenga-Meijer, E., Duijker, T., & Hanstede, B. 2018).

### De Participatiewet

Om de arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen te verhogen en een inclusievere arbeidsmarkt te realiseren werd in 2015 de Participatiewet in het leven geroepen. De Participatiewet verving de Wet Werk en Bijstand, een groot gedeelte van de Wajong en de Wet Sociale Werkvoorziening. De doelgroep van de Participatiewet zijn dus Nederlandse jongeren en volwassenen met een lichamelijke of geestelijke arbeidsbeperking en/of een bijstandsuitkering. Volgens een rapport van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid willen de meeste mensen die onder de Participatiewet vallen graag aan het werk en zouden zij gelukkiger zijn met een baan, maar acht de meerderheid zichzelf niet in staat om zelfstandig aan het werk te komen en kampen zij met belemmeringen bij het vinden van een baan vanwege de lichamelijke of geestelijke gezondheidssituatie. Het uitgangspunt van de Participatiewet is dat zoveel mogelijk mensen werk vinden op de reguliere

arbeidsmarkt, en is er voor iedereen die wel kán werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt (Rijksoverheid, 2018).

De invoering van de Participatiewet bracht een aantal grote veranderingen met zich mee. Er vond decentralisatie plaats: de uitvoering van de wet verschoof van de landelijke overheid naar de gemeenten. Ook werd de banenafpraak gemaakt: het bedrijfsleven en de overheid spraken af om voor 2026 125.000 banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Mensen met een geestelijke of lichamelijke arbeidsbeperking die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen, kunnen zich laten opnemen in het *doelgroepenregister*. Om het werkgevers financieel aantrekkelijker te maken om mensen uit het doelgroepenregister aan te nemen zijn diverse instrumenten zoals het loonkostenvoordeel, loonkostensubsidie en een no-risk-polis ingesteld. Werkzoekenden kunnen gebruik maken van ondersteunende diensten zoals een *jobcoach* om het vinden van werk makkelijker te maken. Om het beleid kracht bij te zetten, is een jaarlijks quotum ingesteld met een boete indien het quotum door overheid of bedrijfsleven niet wordt behaald. Tot nu toe is de banenafpraak elk jaar behaald, met uitzondering van het jaar 2017, waarin de overheid niet genoeg banen wist te creëren. Omdat er verwacht werd dat meer mensen met een arbeidsbeperking met de ingang van de nieuwe wet en de banenafpraak makkelijker werk zou kunnen vinden op de reguliere arbeidsmarkt, gingen de deuren van de sociale werkvoorziening op slot. Mensen die al een contract in de sociale werkvoorziening hadden, mochten blijven, maar van nieuwe aanmeldingen wordt

verwacht dat zij werk vinden op de reguliere arbeidsmarkt. Alleen voor mensen voor wie werken op de reguliere arbeidsmarkt niet mogelijk is omdat zij alleen met begeleiding en aanpassingen op een werkplek kunnen werken, moesten gemeenten zogenaamde *beschutte werkplekken* organiseren.

Hoewel dit positief klinkt, komt er sinds de invoering van de Participatiewet vanuit verschillende hoeken kritiek. Uit een recent rapport van het Sociaal Plan Bureau blijkt dat sinds de invoering van de Participatiewet de baankansen en de duurzaamheid van de gevonden banen voor de doelgroep zijn verlaagd. Wie in 2010 in de wacht stond voor een plek in de werkvoorziening, had in 51 procent van de gevallen binnen twee jaar werk – ongeveer de helft kreeg werk op een sociale werkplaats, de andere helft kwam elders in loondienst. Na invoering van de wet daalde de kans op een baan voor deze groep naar 30%. Ook waren de banen vaker tijdelijk van aard, bijvoorbeeld als uitzendkracht. Daarnaast bleek dat de uitkeringsafhankelijkheid van de baanvinders steeg van 58 naar 63%. De invoering van de Participatiewet lijkt dus juist tot een vermindering van de werkgelegenheid voor haar doelgroep te hebben geleid. Deze onderzoeksresultaten bevestigen eerdere analyses uit actualiteitenprogramma's zoals ZEMBLA waarin al diverse zorgen werden geuit.

Ook op het realiseren van de zogenaamde beschutte werkplekken klinkt kritiek. Gemeenten kregen met de invoering van de Participatiewet de opdracht om voor de mensen voor wie het niet haalbaar is om op de gewone arbeidsmarkt een baan te bemachtigen, 50 duizend beschutte



werkplekken te realiseren. Hoe dit er precies uit moest zien of in hoeverre een beschutte werkplek anders was dan een plaats in de sociale werkvoorziening was onduidelijk; gemeenten moesten hier zelf invulling aan geven. Drie jaar na de invoering van de Participatiewet waren er nog maar 735 beschutte werkplekken gerealiseerd (UWV, 2018), en deze zijn veelal in dezelfde sociale werkvoorziening die aan de voorkant op slot ging, maar onder een andere noemer werd geopend. 'Beschut werk' klinkt anders dan 'sociale werkplaats', maar blijkt in de praktijk hetzelfde te zijn. In de nieuwe situatie, onder de noemer 'beschut werk' is de toelating strenger geworden en is het salaris verlaagd naar het minimumloon, zonder vrije dagen of pensioensopbouw (zie Kamerbrief Arbeidsvoorwaarden in de Sociale Werkvoorziening, 2017). Naast het feit dat de beleidsveranderingen ervoor hebben gezorgd dat minder mensen werk vinden, leidt het huidige beleid er ook toe dat veel mensen in sociale werkvoorzieningen hetzelfde werk doen onder sterk verslechterde arbeidsvoorwaarden.

Tijdens de voorgestelde wijziging van loonkostensubsidie naar loonkostendispensatie waren de arbeidsvoorwaarden voor mensen met een arbeidsbeperking een ander punt van zorg. In het verleden werden werknemers met een arbeidsbeperking door de werkgever beloond met een volledig loon en werd de werkgever via een subsidie door de overheid gecompenseerd indien er een verminderde productiviteit was door de arbeidsbeperking. Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Van Ark stelde echter voor om toe te staan dat

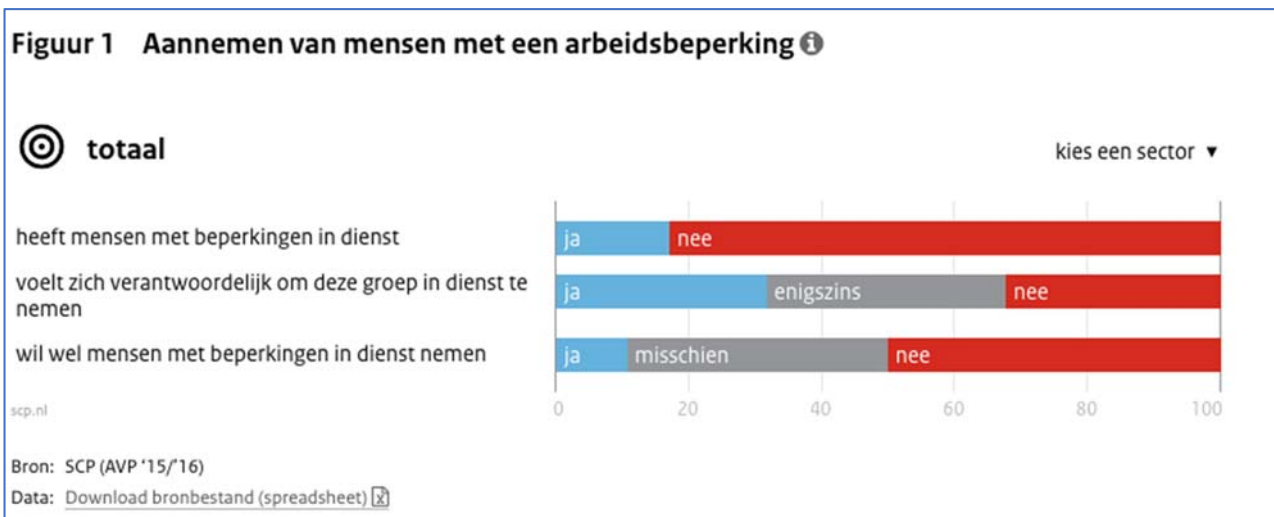
werkgevers werknemers met een arbeidsbeperking onder het minimumloon betalen. De werknemer zou in dat geval bij de gemeente een aanvulling tot het minimumloon kunnen aanvragen in de vorm van een uitkering. In de praktijk zou deze uitkering echter niet altijd worden toegekend, bijvoorbeeld omdat de werknemer een werkende partner heeft, of om andere redenen. Ook zouden werknemers minder pensioen en WW-rechten opbouwen doordat ze voor hetzelfde aantal werkuren minder betaald krijgen dan werknemers met een 'normale' productiviteit. Volgens Van Ark zou de regeling het werkgevers makkelijker en aantrekkelijker maken om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, en daarmee zou het deze groep in het algemeen ten goede komen. Het voorstel ontving afgelopen winter veel kritiek omdat de arbeidsvoorwaarden en rechten van mensen met een arbeidsbeperking met invoering van deze wetswijziging achteruit zouden gaan. Als het doel van de overheid is om een inclusieve arbeidsmarkt en samenleving te creëren waarbij gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid centraal staan, is het de vraag of loonkostendispensatie het juiste instrument is om in te zetten. Het voorstel voor loonkostendispensatie is onlangs door Van Ark ingetrokken, met als aangegeven reden dat de invoering van het voorstel te complex zou worden (Nieuwsbericht Rijksoverheid, 2018).

Hoogleraar Arbeidsmarkt Ton Wilthagen stelt dat de politiek een denkfout maakt: volgens Wilthagen is de veronderstelling dat iedereen met loonkostensubsidie of een jobcoach in een gewoon bedrijf kan werken, onjuist (Sprank, 2016). Volgens Wilthagen is

de kern van het Nederlandse bedrijfsleven gefundeerd op de hoge productiviteit van werkenden: mensen met een beperking kunnen vaak niet mee met dit topsportklimaat. Ook is volgens hem de invloed van de economische groei beperkt: de banen die hieruit voortvloeien zullen vooral de door de nieuwe technologieën gedreven banen zijn die heel specifieke competenties vereisen. De kwalificaties van uitkeringsgerechtigden sluiten hier slecht op aan. Daarom betwijfelt Wilthagen of de ambitie van de 125.000 banen voor de banenafpraak gerealiseerd kan worden – en hij stelt terecht dat we dan alsnog ver verwijderd zijn van het aan werk te helpen van de ruim anderhalf miljoen mensen met een bijstandsuitkering of een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid (CBS, 2018).

Ook blijkt uit een rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau in 2016 dat inclusie geen prioriteit heeft bij veel werkgevers: meer dan de helft van de werkgevers geeft aan geen mensen met een arbeidsbeperking in dienst te willen nemen. (zie Figuur 1 op deze pagina). De organisaties die mogelijk wel willen, zien vaak geen plaats: de lat ligt hoog in reguliere arbeidsorganisaties.

Meer inzicht in de toepassing en gevolgen van de Participatiewet kwam met het rapport "Geen Dwang maar Drang: De zachte hand in de bijstand" uit november 2017. Monique Kremer, bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap aan de UvA, onderzocht hoe er in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Tilburg en Leeuwarden wordt omgegaan met de groep mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Al deze gemeenten hebben een groot gedeelte van hun inwoners in de bijstand, vaak al jarenlang. In aanloop naar de invoering van de Participatiewet vonden forse bezuinigingen plaats waardoor het budget voor ondersteuning van de bijstandsgerechtigden fors daalde. Uit het onderzoek van Kremer blijkt dat alle gemeenten op dezelfde manier met de bezuinigingen omsprongen: ze deelden hun bijstandsbestand op in twee groepen: een "kansrijke" en een "kansarme" groep. Op basis van leeftijd, opleidingsniveau, sociale status, taalniveau en aantal jaren werkloosheid werden mensen ingedeeld in een van de twee groepen. Om voor de kansrijke groep meer geld voor begeleiding over te houden, werd het werk als doel voor de kansarme groep losgelaten. Deze groep



werd ontzien van de sollicitatieplicht, die eigenlijk bij de bijstand hoort. In essentie werd het toewerken naar betaald werk voor deze groep opgegeven. Toch werden ze niet helemaal losgelaten: maatschappelijk werkers in alle gemeenten proberen deze groep mensen te activeren naar "maatschappelijke participatie". Dit onder de noemer van de verplichte "tegenprestatie" die bij de Participatiewet hoort: een maatschappelijk nuttige activiteit in ruil voor de uitkering. Wat hieronder valt is een breed begrip: van vrijwilligerswerk tot sporten of werken aan je schulden: het mag in elk geval geen werk zijn waar normaal gesproken voor wordt betaald. Gemeenten verschillen in de manier waarop en door wie de bijstandsgerechtigden worden benaderd. Maar zelfs in Rotterdam, waar met "Taskforce Tegenprestatie" van alle gemeenten de druk om mensen te laten participeren verreweg het hoogst wordt opgevoerd, is de begeleiding minimaal. In alle gemeenten komen de maatschappelijk werkers tijd en middelen te kort om hun cliënten de ondersteuning te geven die ze nodig hebben. Uit onderzoek blijkt dat een motiverend gesprek, langdurige en doelgerichte trajecten en intensieve begeleiding naar en tijdens (vrijwilligers)werk de meest kansrijke vorm van activering is. Maar met een gemiddelde werklast van 1 professional op 350 cliënten is er veel te weinig tijd om echte aandacht te geven. Met name voor de kansarme groep staan de "klantmanagers" veelal met lege handen, en hebben ze cliënten weinig te bieden om ze te ondersteunen. De conclusie van het rapport is dat de zachte, helpende hand in de bijstand een slap handje is, en dat er veel meer tijd en geld vereist is om mensen echt te laten participeren.

## Noodzaak voor verandering

Naast de psychologische gevolgen van werkloosheid, zijn er ook belangrijke economische en maatschappelijke argumenten om werkloosheid terug te dringen en een inclusieve arbeidsmarkt te realiseren. Maatschappelijke participatie verloopt voor een groot deel via arbeidsparticipatie. Werkloosheid zorgt ervoor dat mensen buiten de maatschappij komen te staan en vergroot tweedeling tussen werkenden en niet-werkenden in de samenleving. Daarnaast blijven mensen in de bijstand dit vaak langdurig en leidt dit tot financiële problemen: voor zowel de individuen in de bijstand als voor de begroting van de Rijksoverheid. Bovendien lopen we door het niet optimaal benutten van arbeidspotentieel, economische en/of maatschappelijke winst mis.

Hoe kan het anders? Hoe kunnen we ervoor zorgen dat er duurzaam werk is en blijft voor iedereen die wil en kan werken? En dat er niet steeds grotere groepen mensen buiten arbeidsmarkt en maatschappij komen te staan? In de afgelopen tijd worden er verschillende voorstellen voor verandering gedaan. Onder de loep: voorstellen voor de basisbaan en een parallelle arbeidsmarkt.

## De basisbaan

Om de overheid concreet invulling te laten geven aan het recht op werk, zoals omschreven in Artikel 23 en 25 van de Universele Rechten van de Mens, pleiten onder andere de Maastrichtse hoogleraren Klosse en Muysken (2011) voor de invoering van de basisbaan. Zij zien de basisbaan als een baan in loondienst, maar dan bij de

overheid, die hiermee haar taak als zogenaamde 'employer of last resort' ('laatste optie werkgever') vervult.

Basisbanen zijn nieuwe (extra) ondersteunende banen (eventueel voor een deel gecreëerd door taakafsplittingsen) in bijvoorbeeld zorg, welzijn, natuur, cultuur, onderwijs of openbaar vervoer. Door de inrichting van nieuwe taken en de inzet van meer personeel bij bestaande taken kan de kwaliteit van de dienstverlening toenemen zoals die ervaren wordt door patiënten, leerlingen, reizigers en anderen. Onder deze extra banen kan ook maatschappelijk gericht vrijwilligerswerk vallen, wat bij de gemeente kan worden uitgevoerd als een betaalde functie. Door de betaalde baan zal de medewerker zich maatschappelijk meer betrokken voelen en door de betaalde functie wordt dit gevoel van waardering bovendien financieel kracht bij gezet. Door een bredere definiëring van 'welvaart' te hanteren, waarbij naast op de markt verhandelde goederen en diensten (gemeten als Nationaal Product), 'zachte' factoren als cultuur, natuur, gezondheid of veiligheid ook meetellen in de welvaart, kan er zelfs economische groei voortvloeien uit de basisbanen (Kleinknecht et al., 2016).

In het voorstel voor basisbanen kunnen langdurig werklozen en uitkeringsgerechtigden aanspraak maken op basisbanen bij de gemeente tegen het minimumloon. Hierdoor blijft er een prikkel bestaan om werk in de marktsector te zoeken, waar de lonen gemiddeld hoger liggen. Voor de sterkere werklozen wordt voorgesteld om de basisbaan te combineren met opleidingstrajecten, zodat de kans op doorstroming voor deze groep wordt gemaximaliseerd. Voor de zwakkere

werklozen zou dat streven moeten worden losgelaten en worden erkend dat er door de publieke sector, makkelijker dan in de marktsector, voor deze groep een beschutte werkomgeving kan worden aangeboden. Uitstroom vanuit de basisbaan is niet voor iedereen weggelegd: de basisbaan is er ten slotte voor de meeste kwetsbare groep mensen die op eigen kracht geen plek op de arbeidsmarkt weten te vinden.

Ook hoogleraar Actief Burgerschap Monique Kremer stelt voor om de bijstand niet alleen als inkomensvoorziening te zien, maar te voorzien van basisbegeleiding en basisbanen. Kremer stelt dat maatschappelijk werkers bijstandsgerechtigden meer moeten kunnen bieden om echt een verschil te kunnen maken, zoals scholing, kinderopvang, respijtzorg voor mantelzorgers, trajecten voor persoonlijke ontwikkeling en schuldsanering. Op dit moment hebben de klantmanagers van de kansarme groep hun cliënten slechts re-integratie in vrijwilligerswerk te bieden en is er te weinig tijd om ze te ondersteunen. Dit blijkt onvoldoende om hen echt te laten participeren. Ook Kremer stelt voor dat het zou helpen als de basisbegeleiding samengaat met een baan, omdat dat de meeste erkenning en voldoening geeft, en zij stelt dat een basisbaan bij de gemeente hier een oplossing zou kunnen zijn. Ze stelt voor om burgers mee te laten beslissen welke banen een gemeente zou moeten scheppen: van boodschappendiensten, klussendiensten, groenverzorging, onderwijsondersteuning en extra ogen en oren in de wijk: volgens Kremer is er genoeg werk te bedenken.

## Basisbaan in de praktijk

In de praktijk wordt al onderzoek gedaan en geëxperimenteerd met basisbanen. De gemeente Groningen deed in de zomer van 2018 een haalbaarheidsonderzoek naar de basisbaan in de stad, en concludeerde dat de basisbaan in Groningen een haalbaar concept is. Er is in de stad voldoende werk beschikbaar dat maatschappelijk zinvol is en dat nu niet (of soms ten onrechte door professionals) wordt uitgevoerd. Het gaat om verschillende werkzaamheden binnen de sectoren zorg, onderwijs en sport en om een variëteit aan ondersteunende taken in de wijk. Ook zijn er in Groningen genoeg mensen die voor de basisbanen beschikbaar zouden zijn en graag maatschappelijk actief of actiever willen worden.

Als advies wordt meegegeven om niet als gemeente zelf te bedenken welke werkzaamheden in de wijk nuttig en zinvol zijn, maar een werkwijze te ontwikkelen waarbij met burgers, (sociale) ondernemingen, scholen, zorginstellingen en wijkteams samen kan worden besloten voor welke activiteiten en voor welke burgers deze banen worden ingezet. Ook onderstrepen de onderzoekers dat het belangrijk is dat de doelstelling van de basisbaan duidelijk is: doorstroming naar regulier werk is niet het doel van de basisbanen die de onderzoekers voor ogen hebben. Er wordt aangeraden om mensen die toch in staat blijken de stap naar andere vormen van regulier werk te zetten, re-integratieondersteuning buiten de banen om te bieden. Om perspectief te bieden aan de deelnemers van de banen en te zorgen voor continuïteit in het uitvoeren van de werkzaamheden, is het belangrijk dat er structureel middelen beschikbaar zijn voor

de invulling van deze banen en voor de begeleiding.

In Amsterdam werd in 2016 gestart met een Werkbrigade: langdurig werklozen met heel weinig kans op de arbeidsmarkt kunnen bij de gemeente tegen een contract van maximaal twee jaar tegen het minimumloon aan de slag. De werkzaamheden beslaan drie verschillende "werkvelden": (1) schoon en heel (snoeien, schoffelen, plantenbakken onderhouden), (2) sport (opruimen kunstgraskorrels buiten de velden, onkruidverwijdering) en (3) veilig (gastheren/vrouwen met toezichhoudende taken en schoolconciërges). In oktober 2017 omvatte de Werkbrigade 300 personeelsleden en waren de ervaringen goed, was de leefbaarheid in de wijken waar de Werkbrigade actief is toegenomen en waren de deelnemers blij met hun werk. Amsterdam onderzoekt op dit moment of een structurele inbedding van (een deel van) de taken wenselijk en haalbaar is. Daarbij denkt men aan een schoonmaakteam voor de wijken, een pool van gastvrouwen/heren voor de onderwijssector en een pool voor verkeersregelaars.

In Den Haag is men begonnen met STiP-banen (Sociaal Traject in Perspectief): extra banen in de semipublieke sector. De banen zijn vooral gecreëerd in de sectoren zorg en welzijn, onderwijs, dienstverlening en cultuur. Het betreft assistent-taken als hulpconciërge, kantinehulp, archiefmedewerker, kookhulp, assistent activiteitenbegeleider, assistent medewerker in hotel of museum. Mensen krijgen een contract van 1-3 jaar bij een werkgever (met subsidie). Het doel is om hen aansluitend de stap naar een reguliere baan te laten maken. De werkgever verzorgt

de begeleiding, een projectteam zorgt voor ondersteuning van de medewerkers (op het gebied van werk en op andere leefgebieden).

### Parallele arbeidsmarkt

Waar het idee van de basisbaan al enkele jaren wordt geagendeerd, zijn er sinds kort ook rigoureuze voorstellen voor een nieuwe inrichting van de sociale zekerheid. Een daarvan komt van de hand van hoogleraar arbeidsmarkt Ton Wilthagen (Tilburg University) en Start Foundation directeur Jos Verhoeven. Zij stellen voor om de uitkeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in zijn geheel af te schaffen. Met het geld dat daarmee vrijkomt -26 miljard- kan een zogenaamde parallelle arbeidsmarkt worden georganiseerd, waar iedereen die het niet lukt om werk te vinden op de reguliere arbeidsmarkt, terecht kan. Op het college "Transitie van de Arbeidsmarkt: Perspectieven van de Arbeidsmarkt" zetten zij hun idee uiteen (april 2018).

Het uitgangspunt van de parallelle arbeidsmarkt (of de P-arbeidsmarkt) is dat er producten worden geproduceerd en diensten worden geleverd waar nu geen (reguliere) markt voor is, maar die wel maatschappelijke waarde hebben. Waar in de reguliere economie mensen nodig zijn om producten of diensten te produceren, gaat het er in de P-arbeidsmarkt om, mensen perspectief te geven. Zoals in het motto van de New Yorkse Greyston Bakery: *"We don't hire people to bake brownies, we bake brownies to hire people."* In dit opzicht lijkt het voorstel van Wilthagen en Verhoeven op de eerder omschreven basisbanen. Het verschil is echter dat de

banen niet alleen worden gecreëerd en gereguleerd door de overheid (landelijk of lokaal): Wilthagen en Verhoeven zien het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, de publieke sectoren en het bedrijfsleven om werk te organiseren.

In het scenario van de parallelle arbeidsmarkt schetsen Wilthagen en Verhoeven drie mogelijkheden voor arbeid en inkomen: mensen werken ofwel in de reguliere arbeidsmarkt, ofwel in de parallelle arbeidsmarkt of ontvangen leefgeld wanneer werken voor hen onmogelijk is. Mensen kunnen terecht in de parallelle arbeidsmarkt als zij door beperkingen en/of omstandigheden niet in een reguliere baan kunnen werken of als er een groot gebrek is aan beschikbare banen. Hiermee is de parallelle arbeidsmarkt er dus niet alleen voor mensen met een arbeidsbeperking of bijstandsuitkering, maar voor alle werklozen. De parallelle arbeidsmarkt heeft drie primaire functies. De eerste functie is het aanbieden van permanente aangepaste werkplaatsen voor mensen die blijvend zijn aangewezen op ondersteuning en een aangepaste werkomgeving. Deze functie lijkt dus dezelfde functie te vervullen die de voormalige sociale werkvoorziening en huidige beschutte werkplekken vervullen. De tweede functie is het bieden van transitieplekken: plekken die bedoeld zijn om mensen te ontwikkelen die bij (r)entree op de arbeidsmarkt nog niet productief of ervaren genoeg zijn. Bijvoorbeeld vluchtelingen die de taal nog niet beheersen, schoolverlaters zonder diploma en langdurig werklozen. In transitieplekken kunnen mensen hun vaardigheden ontwikkelen, om uiteindelijk sterk genoeg te zijn om door te stromen naar de reguliere

arbeidsmarkt. De derde functie is het bieden van schuilplekken: plekken waar mensen in tijden van grote werkloosheid hun vaardigheden op peil kunnen houden en contact met de arbeidsmarkt kunnen behouden. Het uitgangspunt van de parallelle arbeidsmarkt zoals Verhoeven en Wilthagen deze voor ogen hebben is dan ook dat voorop staat dat plaatsingen gericht zijn op ontwikkeling en doorstroom. Alleen voor degenen die blijvend zijn aangewezen op deze plaatsen, omdat zij ondersteuning en een aangepaste werkplek nodig hebben, worden duurzame banen aangeboden.

Het werk dat in de parallelle arbeidsmarkt wordt uitgevoerd kan worden aangeleverd door zowel overheid als het bedrijfsleven. De overheid kan werk organiseren waar een grote maatschappelijke behoefte aan bestaat en dat het service- en kwaliteitsniveau van de maatschappij zal verhogen. Hierbij wordt uitgegaan van een nieuw type bedrijvigheid met een maatschappelijke businesscase, waarin ook maatschappelijke baten zijn opgenomen die buiten de reguliere businesscase vallen. Net als in het voorstel van de basisbaan van Klosse en Muysken, wordt hierbij een bredere opvatting van lonend werk of 'welvaart' gehanteerd. Wilthagen en Verhoeven denken aan de aanpak van maatschappelijke problemen, zoals eenzaamheid, armoede, vergrijzing, zorg, veiligheid in de openbare ruimte en waterhuishouding.

Het bedrijfsleven kan werk aanleveren dat in de reguliere vorm niet rendabel is uit te voeren, waarbij dat werk deels wordt teruggehaald uit het buitenland. Bedrijven zouden extra diensten kunnen aanbieden, met functies die misschien niet direct

winstgevend, maar wel van toegevoegde waarde zijn voor de klant (en daarmee het bedrijf). Het kan hierbij gaan om latent werk binnen reguliere bedrijven dat nu niet uitgevoerd wordt, omdat het te duur is. Dit werk zou binnen het kader van de P-arbeidsmarkt uitgevoerd kunnen worden. Dit heeft kenmerken van het zogeheten jobcarven. Maar volgens Wilthagen wordt dit slechts op kleine schaal toegepast, omdat werkgevers vanwege de arbeidswetgeving terughoudend zijn bij het aangaan van duurzame arbeidscontracten op dit niveau.

De parallelle arbeidsmarkt kan ook een mogelijkheid bieden om startende bedrijven te laten floreren en talentverspilling tegen te gaan. Een van de obstakels voor startende bedrijven is hun behoefte aan handen en hersenen maar het ontbreken van financiële ruimte om deze in te zetten. Het tot bloei laten komen van startende bedrijven is essentieel voor de groei van werkgelegenheid. Tussen de mensen die in aanmerking komen voor de genoemde transitieplekken en (vooral) schuilplekken, zitten zeer competente mensen die nu gedwongen op de bank zitten terwijl hun kwaliteiten prima gebruikt kunnen worden binnen startende bedrijven. Nu kan dat echter niet en dus eroderen de ervaring en beschikbare kennis. Mensen binnen deze bedrijven laten werken met een draagbare bijdrage vanuit bedrijven zelf en een aanvulling uit sociale fondsen, kan bijdragen aan bloei en groei van deze bedrijven en tegelijkertijd de ervaringen, productiviteit en kennis verrijken (transitieplekken) dan wel op peil houden (schuilplekken).



*Verhoeven en Wilthagen zien in een parallelle arbeidsmarkt een manier waarop op innovatieve en ondernemende wijze de ruimte tussen reguliere "topsport/'A" bedrijven en passieve uitkeringsafhankelijkheid ("thuis op de bank zitten") productief wordt gemaakt en waarbij een breder begrip van maatschappelijk lonend werk wordt gehanteerd.*

Verhoeven en Wilthagen zien in een parallelle arbeidsmarkt een manier waarop op innovatieve en ondernemende wijze de ruimte tussen reguliere "topsport/'A" bedrijven en passieve uitkeringsafhankelijkheid ("thuis op de bank zitten") productief wordt gemaakt en waarbij een breder begrip van maatschappelijk lonend werk wordt gehanteerd. Wilthagen en Verhoeven zien het grote budget aan uitkeringsgelden als maatschappelijk durfkapitaal dat kan worden benut om de parallelle arbeidsmarkt te realiseren.

Zoals gezegd bestaan in de situatie met een P-arbeidsmarkt geen uitkeringen meer. De ruim 26 miljard euro, die nu uitgegeven wordt aan uitkeringen en de organisatie van de uitkeringsverstrekking, zou gebruikt moeten worden om de P-arbeidsmarkt te organiseren. Het geld komt dan voornamelijk bij de mensen terecht in de vorm van loon voor het werk dat zij uitvoeren. De werkzaamheden zelf kunnen

op verschillende manieren praktisch georganiseerd worden. Bijvoorbeeld in detachingsconstructies, waarbij mensen aan het werk gaan in bedrijven via intermediairs met de status van maatschappelijke onderneming. Of in bedrijven en organisaties, met dezelfde maatschappelijke status, die met dit doel zijn opgericht. Hiervoor zal in Nederland, net als in de meeste EU-landen, deze status wel fiscaal-juridisch gedefinieerd moeten worden. Deze bedrijven kunnen het uitvoerende aspect van het realiseren van de parallelle arbeidsmarkt op zich nemen.

### Werk voor iedereen

De onderliggende motivatie in bovenstaande voorstellen is hetzelfde als die van vrijwel alle politieke agenda's: het creëren van een samenleving waarin iedereen mee mag en kan doen, ook door middel van werk.



Hoewel de uitwerkingen verschillen, zijn er in alle besproken voorstellen voor basisbanen of een parallelle arbeidsmarkt een aantal belangrijke overeenkomsten. Ten eerste is er in alle voorstellen de overtuiging dat er genoeg werk gerealiseerd kan worden voor de grote groep werklozen die nu aan de kant staan. Alle voorstellen gaan ervan uit dat de talenten en inzet van de werklozen die nu aan de kant staan (beter) kunnen worden benut dan het huidige beleid toelaat – en dat dit zowel de werklozen als de maatschappij in haar geheel ten goede zal komen. Verhoeven en Wilthagen hebben het over ‘maatschappelijke businesscases’, Klosse en Muysken over een bredere definitie van welvaart. Beide voorstellen zijn gegrond in het geloof dat er genoeg belangrijk werk is dat kan worden opgepakt door mensen voor wie een plek op de reguliere arbeidsmarkt niet haalbaar is. Hierbij is er de erkenning dat voor een deel van de werklozen beschut en begeleid werk de enige mogelijkheid is op werk en dat dit in stand moet blijven. Ook benadrukken alle voorstellen het belang van omscholing en re-integratie waar mogelijk: als doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt haalbaar is zouden hiervoor ook kansen gecreëerd moeten worden. Op dit moment is in Nederland (om)scholing in heel beperkte mate mogelijk: Nederland investeert daarin het minst van alle vergelijkbare landen (College Transitie van de Arbeidsmarkt, 2018).

De impact van de huidige de regelgeving lijkt bescherming en ondersteuning voor de meest kwetsbare groepen van de arbeidsmarkt juist af te zwakken in plaats van te versterken. Hoewel de ambitie om een inclusieve arbeidsmarkt te creëren mooi is omschreven in de kabinetsplannen,

zijn er veel geluiden die erop duiden dat het huidige beleid op veel manieren te wensen overlaat. Met name mensen met een arbeidsbeperking ervaren de regelgeving – hoe goedbedoeld ook – als onrechtvaardig en discriminerend in plaats van stimulerend en ondersteunend.

Het bestaande beleid erkent dat het een grote groep mensen niet lukt om op eigen houtje of met (beperkte) hulp betaald werk te vinden. Vervolgens is voor deze groep mensen, zoals eerder omschreven, niet het vinden van werk, maar ‘maatschappelijke participatie’ het doel. Hiermee wordt dus geaccepteerd dat mensen in de bijstand (blijven) zitten. Voorstellen voor basisbanen of een parallelle arbeidsmarkt accepteren deze conclusie niet: voorstanders gaan ervanuit dat er genoeg werk is of kan worden gecreëerd – ook voor de meest kwetsbare groepen. De basisbaan zou hiermee ook een concrete en tastbare invulling geven aan het recht op werk – voor iedereen.

Hierbij is een belangrijk verschil met het bestaande beleid de manier waarop maatschappelijk nuttig werk gedefinieerd wordt: als recht (een basisbaan) of als plicht (de tegenprestatie). Op de site van de Rijksoverheid is het volgende te lezen over de tegenprestatie:

*Met een bijstandsuitkering moet u een tegenprestatie verrichten als uw gemeente hierom vraagt. Bij een tegenprestatie gaat het om een onbetaalde maatschappelijk nuttige activiteit van beperkte duur en omvang. Bijvoorbeeld voor een paar uur per dag of per week gedurende een paar weken of maanden. Het mag geen werk zijn waar u normaal gesproken voor wordt betaald.*

*Gevolgen niet nakomen tegenprestatie*  
*Uw gemeente mag uw bijstandsuitkering verlagen, als u weigert een tegenprestatie te verrichten. De gemeente bepaalt de hoogte van de verlaging en de duur.*

*Box 3. De tegenprestatie in de bijstand, geciteerd van*

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-tegenprestatie-in-de-bijstand>

De bijstandsgerechtigde wordt door middel van de tegenprestatie, onderdeel van de Participatiewet, dus verplicht om maatschappelijk nuttig werk te doen, in het belang van de maatschappij en de samenleving, als hen dit wordt gevraagd. Hiermee wordt maatschappelijk nuttig werk dus geframed als een verplichte tegenprestatie in ruil voor de uitkering. Daarentegen gaat het concept van de basisbaan of een parallelle arbeidsmarkt juist uit van het *recht* op (maatschappelijk nuttig) werk. Dit werk zou dan ook moeten worden beloond met het minimumloon, in plaats van vergoeding op bijstandsniveau: de uitkering wordt dan een salaris. Deze beloning reflecteert een erkenning vanuit de maatschappij en zorgt ervoor dat mensen volwaardig meedraaien, en hiervoor dus ook de waardering en alle positieve gevolgen van dien ervaren.

De basisbaan of een parallelle arbeidsmarkt zou een reflectie kunnen zijn van erkenning van de waarde van (betaald) werk, de waardering en het gevoel van competentie, autonomie en zingeving die mensen hiervoor terugkrijgen. Zodat iedereen die wil, kan werken.

Het concept van de basisbaan of de parallelle arbeidsmarkt zou in zekere zin een verbreding en verdieping van het bestaande beleid kunnen betekenen. Een verbreding in de zin dat de basisbaan zou gelden voor iedere burger die moeite heeft om een plek op de arbeidsmarkt te bemachtigen. De bestaande regelgeving om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te beschermen, zoals de banenafspraken, het banenregister en de bijbehorende subsidies, gelden alleen voor mensen die door ziekte of handicap buiten de boot vallen. Divosa, de vereniging van leidinggevenden in het sociaal domein, pleit voor een inclusievere maatstaf voor de banenindicatie. Zij menen dat iedereen die blijvend aangewezen is op Loonkostensubsidie een indicatie banenafpraak zou moeten krijgen. Nu ontvangen alleen die mensen een indicatie die "ziekte of gebrek" vertonen. Divosa is van mening dat hierdoor onnodig onderscheid wordt gemaakt tussen groepen die niet op eigen kracht in staat zijn het minimumloon te verdienen. Zowel het voorstel van Klosse & Muysken, de experimenten met de basisbaan in Den Haag en Amsterdam, het haalbaarheidsonderzoek in Groningen, het voorstel voor de parallelle arbeidsmarkt van Wilthagen en Verhoeven en het voorstel voor basisbegeleiding en basisbanen van Kremer richten zich ondersteuning voor *alle* mensen die moeite hebben om een plek op de reguliere arbeidsmarkt te bemachtigen.

De basisbaan of parallelle arbeidsmarkt zou een verdieping kunnen zijn van het huidige beleid in de zin dat het inzet op intensievere begeleiding om mensen te helpen bij het vinden van passend werk. Op dit moment is er wel enige vorm van begeleiding en

ondersteuning, maar blijkt dit niet voldoende. Voor de "kansarme" groep voor wie de kans op werk überhaupt is losgelaten, geven de maatschappelijk werkers aan te weinig tijd te hebben om ze te ondersteunen naar een activiteit of maatschappelijke participatie. Uit de praktijk blijkt dat het ook veel "kansrijke" bijstandsgerechtigden of arbeidsbeperkten op dit moment niet lukt om een baan op de reguliere arbeidsmarkt te vinden: meer begeleiding, totdat er passend werk is gevonden, zou een uitgangspunt van de basisbaan kunnen zijn. En ook in het geval van de parallelle arbeidsmarkt is het creëren van werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een voorwaarde: in theorie zou er voor iedereen een passende functie moeten kunnen worden gecreëerd.

## Discussie

Als we heel idealistisch mogen denken zou de basisbaan of de parallelle arbeidsmarkt ook een mogelijke weg kunnen zijn waarop stigmatisering van kwetsbare groepen wordt verminderd, en het woord "inclusie" op een gegeven moment zelfs overbodig wordt. Tijdens dit onderzoek is mij opgevallen dat er ontzettend veel regelingen en subsidies beschikbaar zijn om "kwetsbare groepen" aan het werk te krijgen. Bij het rondkijken op de site van de overheid kom je al snel in een wirwar van bureaucratie terecht. Het lijkt mij dat dit werkgevers juist kan afschrikken en ontmoedigen om mensen uit deze groepen aan te nemen. Daarnaast denk ik dat door

deze vele regelingen en subsidies de scheidslijn tussen in- en exclusief op de arbeidsmarkt, en tussen "normaal" en "niet normaal", eerder vergroot dan verkleint. Bewust of onbewust kan de nadruk kan hierdoor onbedoeld komen te liggen op meer hokjesdenken en het labelen van mensen. Hoe goed bedoeld ook, deze aanpak zou juist kunnen zorgen voor meer stigmatisering, discriminatie en uitsluiting van deze kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. De introductie van een concept als de basisbaan of de parallelle arbeidsmarkt zou de inclusiviteit van iedereen kunnen benadrukken, omdat de basisbaan een recht is dat beschikbaar is voor alle Nederlanders – ongeacht wat precies de oorzaak is van je afstand tot de arbeidsmarkt.

Het kunnen terugvallen op een basisbaan, basisbegeleiding of een parallelle arbeidsmarkt zou alle Nederlanders een gevoel van gelijkheid en financiële zekerheid kunnen bieden.

Door de waarde van werk te erkennen, de inhoudelijke betekenis van werk te verruimen en de noodzaak van inclusiviteit en participatie in de samenleving te benadrukken, zou een concept zoals de basisbaan of de parallelle arbeidsmarkt mensen kunnen voorzien in hun behoefte aan competentie, verbondenheid, autonomie, veiligheid, inclusie en betekenis in hun leven.

## Literatuur

Brouwer, P., Verhoeven, J., & Wilthagen, T. Geen uitkeringen meer: van sociale naar participatiezekerheid. Sociaal Bestek, zomer 2018 (pp. 45-47).  
[https://www.startfoundation.nl/FbContent.ashx/pub\\_1000/downloads/v1809101558/2018%20Sociaal%20Bestek%20-%20Geen%20uitkeringen%20meer%20van%20sociale%20naar%20participatiezekerheid.pdf](https://www.startfoundation.nl/FbContent.ashx/pub_1000/downloads/v1809101558/2018%20Sociaal%20Bestek%20-%20Geen%20uitkeringen%20meer%20van%20sociale%20naar%20participatiezekerheid.pdf)

CBS (2018). Personen met een uitkering, uitkeringsontvangers per regio.  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80794NED&D1=1,3-4,7&D2=a&D3=l&HD=110412-1447&HDR=T&STB=G2,G1>

Clarck, C., Georgellis, Y., & Sanfey, P., 2003. Scarring: The Psychological Impact of Past Unemployment. *Economica* 68(270):221-41

de Beer, P. (1999). Wat is het nut van werken? *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 1 (26), pp.25-57.

de Beer, Paul. Inleiding voor de conferentie 'De waarde van werk in de 21e eeuw' in Sociëteit De Witte te Den Haag, 15 februari 2018, <https://goldschmedingfoundation.org/wp-content/uploads/Waarom-werken-we.pdf>

Conen, W. S. (2018). Waarden van werk. *Economisch-Statistische Berichten*, 103(4760), 186-189. <https://goldschmedingfoundation.org/wp-content/uploads/ESB-Conen-Waarden-van-Werk.pdf>

Chadi, A. (2010). How to Distinguish Voluntary from Involuntary Unemployment: On the Relationship between the Willingness to Work and Unemployment-Induced Unhappiness. *Kyklos International Review for Social Sciences*, 63(3), 317-329.

Deci, E.L., & Ryan, R.M. (2002). Handbook of self-determination research. Rochester, NY: University Rochester Press.

Dossier "De Zachte Hand in de Bijstand". Sociale Vraagstukken (winter 2017).  
<http://www.bensajetcentrum.nl/assets/2016/04/Dossier-bijstand-TSV-4-2017.pdf>

Easterlin, R. A. (2005). "Feeding the Illusion of Growth and Happiness: A Reply to Hagerty and Veenhoven". *Social Indicators Research*. 74 (3): 429-443. [doi:10.1007/s11205-004-6170-z](https://doi.org/10.1007/s11205-004-6170-z).

European Quality of Life Survey (2012).  
<https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-quality-of-life-surveys/european-quality-of-life-survey-2012>

Haalbaarheidsonderzoek Basisbaan in Groningen, door Hanzehogeschool Groningen

<https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/8a.%20Haalbaarheidsonderzoek%20basisbaan%20in%20Groningen%20bijlage%20br%20raad.docx.pdf>

Interview met professor Ton Wilthagen in Sprank, vakblad van Divosa, december 2016  
[https://www.divosa.nl/sites/default/files/sprank\\_bestanden/sprank-102016-in-de-ideale-wereld-bestaan-geen-sociale-diensten.pdf](https://www.divosa.nl/sites/default/files/sprank_bestanden/sprank-102016-in-de-ideale-wereld-bestaan-geen-sociale-diensten.pdf)

de Lange, A., Wielenga-Meijer, E., Duijker, T., & Hanstede, B. (2018). Omdat het kan! HRM-Handvatten voor een Inclusieve Arbeidsmarkt. (Hoofdstuk 3, pagina 64-74) Alphen aan den Rijn, Nederland. Vakmedianet.

Kamerbrief staatssecretaris van Ark, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017) Arbeidsvoorwaarden in de Sociale Werkvoorziening.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/12/19/kamerbrief-arbeidsvoorwaarden-in-de-sociale-werkvoorziening>

Kamerbrief Minister Koolmees, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018) – Aanpak krapte op de arbeidsmarkt  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/15/kamerbrief-aanpak-krapte-op-de-arbeidsmarkt>

Kahneman, D., Krueger, A.B., Schkade, D.A., Schwarz, N. & Stone, A.A. (2004). A survey method for characterizing daily life experience: The Day Reconstruction Method. *Science*, 306, 1776-1780.

Klosse, S., Muysken, J. "Overheid moet geen uitkering maar werk aanbieden", [Me Judice](#), 4 november 2011.

Knabe, A., Rätzel, S., Schöb, R. & Weimann, J. (2010). Dissatisfied with Life, but Having a Good Day: Time-Use and Well-Being of the Unemployed. *Economic Journal*, 120, 867-889.

Krueger, A.B. & Mueller, A. (2008). The lot of the unemployed: A time use perspective. *IZA Discussion Paper*, 3490.

Lucas, R.E., Clark, A.E., Georgellis, Y., & Diener, E. 2004. Unemployment alters the set point for life satisfaction. *Psychological science*. 15(1), 8-13.

Nieuwsbericht Rijksoverheid (2018) – Offensief voor werk voor mensen met arbeidsbeperking. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/nieuws/2018/09/07/offensief-voor-werk-voor-mensen-met-arbeidsbeperking>.

Presentatie Openbaar College "Transitie van de Arbeidsmarkt: perspectieven aan de onderkant" door Ton Wilthagen en Jos Verhoeven, 5 april 2018.

<https://www.slideshare.net/saharmokamel/openbaar-college-transitie-van-de-arbeidsmarkt-perspectieven-aan-de-onderkant-door-ton-wilthagen-en-jos-verhoeven-5-april-2018/saharmokamel/openbaar-college-transitie-van-de-arbeidsmarkt-perspectieven-aan-de-onderkant-door-ton-wilthagen-en-jos-verhoeven-5-april-2018>

Rijksoverheid (2018), Participatiewet.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>

Schippers, J.J.; Kleinknecht, A.; Kok, J.; Ligteringen, Ben; Van Egmond, Annelies. (2016) Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, volume 32, issue 4, pp. 360 - 376.

Sociaal Cultureel Planbureau (2016), Aannemen van mensen met arbeidsbeperking

<http://digitaal.scp.nl/arbeidsmarktkaart-werkgevers2017/aannemen-mensen-met-arbeidsbeperking/>

Sociaal Cultureel Planbureau (2018), Van Sociale Werkvoorziening naar Participatiewet

[https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2018/Van\\_sociale\\_werkvoorziening\\_naar\\_Participatiewet](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Van_sociale_werkvoorziening_naar_Participatiewet)

Swierstra, T. & Tonkens, E. (2011). De schaduwzijde van de meritocratie: de respectsamenleving als ideaal. *Socialisme & Democratie*. 68 (7/8), 37-44.

Troonrede Koning Willem-Alexander van Oranje 2018 -

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2018/09/18/troonrede-2018>

UWV, Beschut werk cijfers

<https://www.uwv.nl/overuwv/Images/20180130%20beschut-werk-q3-17.pdf>

Van Vianen, A.E.M. (2013). Dynamische loopbanen: een kwestie van vooruitkijken. Assen: Van Gorcum.

Wawoe, K. W. (2017). *Het nieuwe belonen. (1) Performa, Den Haag*.

Wielers, R., Meer, P. & de Vos, H. (2011). Verhoogt werk ons welzijn? Een bespreking van onderzoeksresultaten. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.

[https://www.researchgate.net/publication/236221816\\_Verhoogt\\_werk\\_ons\\_welzijn\\_Een\\_bespreking\\_van\\_onderzoeksresultaten](https://www.researchgate.net/publication/236221816_Verhoogt_werk_ons_welzijn_Een_bespreking_van_onderzoeksresultaten)

Winkelmann & Winkelmann (1998). Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data. *Economica*, 257, pp. 1-15.

ZEMBLA, De afbraak van de sociale werkplaats, woensdag 4 april 2018,

BNNVARA/NPO2. <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/invoering-participatiewet-funest-voor-kwetsbare-mensen>