



Centre of Full Employment and Equity

Working Paper no. 2011-02

De noodzaak van een baangarantie

Saskia Klosse

Joan Muysken

Maastricht University
P.O. Box 616
6200 MD Maastricht
The Netherlands

e-mail: saskia.klosse@maastrichtuniversity.nl / j.muysken@maastrichtuniversity.nl

De noodzaak van een baangarantie

Saskia Klosse¹

Joan Muysken²

Samenvatting:

In dit stuk laten wij zien dat er ongeveer 1,4 miljoen mensen zijn die een uitkering krijgen. Daarnaast zijn er 560.000 mensen van de beroepsbevolking die geen uitkering krijgen, maar ook geen werk hebben. Het merendeel van de uitkeringsstrekkingen kan alleen aan werk worden geholpen als men grote bemiddelingsinspanningen wil doen en voor adequate begeleiding wil zorgen – dit geldt in het bijzonder voor de doelgroep van de WWNV. Echter, de maatregelen die in de WWNV worden voorgesteld schieten te kort voor de doelgroep om de beoogde werkgelegenheid in reguliere banen te bereiken. Vanuit dat perspectief werken wij de noodzaak van een baangarantie nader uit, gegeven door de overheid, en schetsen een aantal mogelijkheden voor implementatie ervan.

¹ Maastricht University, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Postbus 616, 6200 MD Maastricht, Nederland

² Maastricht University, School of Business and Economics, Postbus 616, 6200 MD Maastricht, Nederland

1. Inleiding

“Wie kan werken, moet werken”. Dit motto kenmerkt het arbeidsmarktbeleid van het huidige kabinet. Ook mensen met arbeidsbeperkingen moeten naar vermogen meedoen aan het arbeidsproces. “Het is niet menswaardig om van mensen met arbeidsbeperkingen niets meer te verwachten. De stigma’s moeten de deur uit”, zo valt te lezen in de hoofdlijnennotitie ‘Werken naar Vermogen’ die staatssecretaris de Krom op 21 april 2011 naar de Tweede Kamer stuurde (HL, 2011, p. 2). In deze notitie worden de contouren geschetst van een nieuwe Wet Werken naar Vermogen (WWNV) die met ingang van 1 januari 2013, de WWB en de WIJ en deels ook de WAJONG en de WSW moet gaan vervangen. Het doel van deze wet is zoveel mogelijk mensen die nu nog aan de kant staan bij voorkeur bij een reguliere werkgever aan de slag te helpen. Tegelijkertijd wordt echter fors bezuinigd op de overheidsuitgaven. Volgens het kabinet is dit dringend noodzakelijk om het stelsel van sociale zekerheid ook voor de toekomst betaalbaar te houden en adequaat te kunnen inspelen op de verwachte krapte op de arbeidsmarkt (HL, 2011, p. 4). De doelstelling om zoveel mogelijk mensen aan de slag te helpen wordt daarmee in wezen dienstbaar gemaakt aan de financiële en economische noodzaak om het draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid te versterken en toekomstige personeelstekorten op te vangen.

Het kabinet stelt wel: “Natuurlijk blijft de overheid mensen die bescherming en hulp nodig hebben, die ook bieden. Dat is onze opdracht en onze plicht.” (HL, 2011, p.2). Maar juist op dit punt wringt de schoen. Willen mensen die nu nog aan de kant staan in grotere getalen gaan meedoen aan het arbeidsproces dan zijn daarvoor specifieke, ondersteunende maatregelen nodig. Het gaat hier namelijk om mensen die vaak niet voor niets aan de kant staan. Het realiseren van de doelstelling om een substantieel deel van hen bij voorkeur bij reguliere werkgevers aan de slag te helpen, vereist daarom gerichte investeringen in het wegnemen van de belemmeringen die zij daarbij ondervinden. Het gaat hierbij niet alleen om investeringen in de sfeer van de arbeidsbemiddeling en een adequate ondersteuning en begeleiding. Naar onze mening vergt het realiseren van de beoogde doelstelling eveneens doelbewuste investeringen in een baangarantie. Onze stelling is dat het zonder baangarantie niet gaat lukken om substantieel meer mensen uit de beoogde doelgroep in te schakelen in het arbeidsproces. Wij zullen overigens beargumenteren dat de baangarantie niet noodzakelijk bij een reguliere werkgever hoeft te zijn.

Voordat we dit punt verder uitwerken is het goed om eerst de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt nader te analyseren. Dit is van belang om een duidelijker beeld te krijgen van de doelgroep waarop de nieuwe Wet Werk naar Vermogen zich richt en deze in een groter kader te plaatsen. In paragraaf 2 laten wij daarom zien dat er ongeveer 1,4 miljoen mensen zijn die een uitkering krijgen. Daarnaast zijn er 560.000 mensen van de beroepsbevolking die geen uitkering krijgen, maar ook geen werk hebben. De re-integratieproblematiek van de uitkeringstrekkers wordt nader behandeld in paragraaf 3, waar wij benadrukken dat het overgrote merendeel van deze personen alleen aan werk kan worden geholpen als men grote bemiddelingsinspanningen wil doen en voor adequate begeleiding wil zorgen – dit geldt in het bijzonder voor de doelgroep van de WWNV. In paragraaf 4 beargumenteren wij dat de maatregelen die in de WWNV worden voorgesteld te kort schieten voor de doelgroep om de beoogde werkgelegenheid in reguliere banen te bereiken. Vanuit dat perspectief werken wij vervolgens de noodzaak van een baangarantie nader uit in paragraaf 5. Een aantal mogelijkheden voor implementatie ervan volgt in paragraaf 6. Wij besluiten ons betoog met een korte slotbeschouwing in paragraaf 7.

2. De situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt

Tabel 1 laat zien dat in 2009 van de bevolking in Nederland tussen de 15 en 65 jaar (ruim 11 miljoen mensen) ongeveer 67 procent werk heeft van ten minste 12 uur per week; bijna 12 procent volgt volledig dagonderwijs. Dat betekent dat ongeveer een kwart (22 procent) geen werk heeft. Hiervan zijn bijna 500.000 mensen vervroegd gepensioneerd of met de VUT. Verder zijn ruim 900.000 mensen arbeidsongeschikt en krijgen bijna 500.000 (in 2010 is dit opgelopen tot ruim 550.000 mensen) een werkloosheids- of bijstandsuitkering. Tot slot zijn er ongeveer 400.000 mensen tussen 15 en 65 jaar die geen werk hebben, geen volledig dagonderwijs volgen en geen inkomensvervangende uitkering ontvangen.

Tabel 1 Activiteiten bevolking 15 – 64 jaar in Nederland, 2009³

| | x 1000 personen | Percentage van bevolking |
|--|-----------------|--------------------------|
| Bevolking (in dzd personen) 15-64 jaar | 11091 | 100 |
| Werkzame beroepsbevolking | 7469 | 67,3 |
| In volledig dagonderwijs | 1320 | 11,9 |
| VUT | 488 | 4,4 |
| Werkloosheidsuitkering | 220 | 2,0 |
| Bijstandsuitkering | 269 | 2,4 |
| Arbeidsongeschiktheidsuitkering | 921 | 8,3 |
| Geen inkomensvervangende uitkering | 403 | 3,6 |

Om een beeld te krijgen van de mensen die niet werken, onderwijs volgen of in de VUT zitten maken wij gebruik van de studie “Alle hens aan dek” (TNO, 2010), deze is samengevat in de Bijlage. Het blijkt dat bijna 30 procent van de totale bevolking niet behoort tot de beroepsbevolking, Dit betekent dat ruim 3 miljoen mensen geen betaald werk van tenminste 12 uur per week hebben, of werkloos zijn – maar daaronder zijn ruim 1 miljoen onderwijs-volgenden. Daarnaast zijn er bijna 1 miljoen mensen met een langdurige aandoening die niet behoren tot de beroepsbevolking.⁴ Van de inactieve mensen met een langdurige aandoening zijn twee keer zoveel vrouwen als mannen. Daarnaast is de ruime meerderheid tussen de 45 en 65 jaar. Bijna de helft daarvan is ouder dan 55 jaar. De groep personen zonder of met een verouderde werkervaring bestaat bijna geheel uit vrouwen van 55 to 65 jaar. Het zal een hele uitdaging zijn om deze mensen weer aan het werk te krijgen.

Mensen die wel behoren tot de beroepsbevolking maar geen werk hebben zijn niet in bovenstaande opsomming opgenomen. Het gaat hierbij om actieve werklozen. Dit is een groep van bijna 400 duizend mensen. Deze groep hebben wij, samen met de probleemgroepen onder de niet-beroepsbevolking op een rij gezet en gesteld tegenover de uitkeringstrekkers, zie Tabel 2.

³ Bron: CBS Statline (Dagonderwijs uit CPB, MEV 2011).

⁴ Bijna de helft van de mensen met een langdurige aandoening behoort overigens wel tot de beroepsbevolking; we komen daarop terug in de Bijlage.

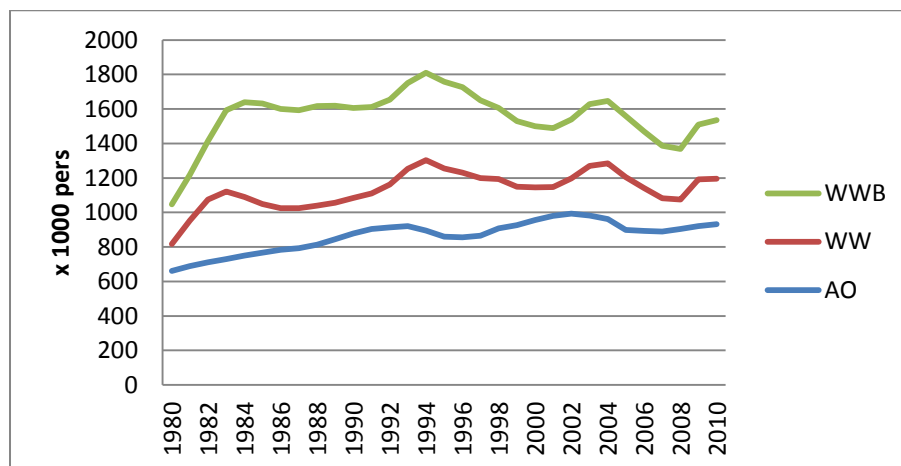
Tabel 2 Uitkeringen en inactiviteit bevolking 15 – 64 jaar in Nederland (x1000), 2009⁵

| | CBS | EBB | |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------------------|
| Werkloosheidsuitkering | 220 | 395 | Werkloos (actief) |
| Arbeidsongeschiktheidsuitkering | 921 | 942 | Langdurige aandoening |
| Bijstandsuitkering | 269 | 285 | Moeders |
| | | 173 | Verouderde werkervaring |
| | | 178 | Rest |
| TOTAAL | 1410 | 1973 | |

Men ziet dat er bijna 2 miljoen mensen geen betaald werk hebben, terwijl er ruim 1,4 miljoen uitkeringstrekkers zijn. Er zijn dus in ieder geval 560.000 mensen die geen uitkering ontvangen terwijl zij geen inkomen hebben uit werk.⁶ In hoeverre hier mensen bij zitten die eigenlijk wel een baan zouden willen hebben en wat hun leefsituatie is, is in het licht van de kabinetsplannen een belangrijke vraag. Daarnaast wil minister Kamp graag zoveel mogelijk van de 1,4 miljoen uitkeringstrekkers aan het werk krijgen. Dat dit minder eenvoudig is dan het lijkt werken wij in de volgende paragraaf uit.

3. De reïntegratie van uitkeringsontvangers en kwetsbare groepen⁷

Figuur 1 Uitkeringsontvangers naar categorie (gecumuleerd), 1998 – 2010



Uit Figuur 1 blijkt dat in Nederland in 2010 ruim 1,5 miljoen personen uitkeringen ontvangen uit de WW, WWB of vanwege arbeidsongeschiktheid (zie ook Tabel 1). Ook laat de figuur

⁵ Bron: Tabel 1 voor kolom CBS; TNO (2010) voor kolom EBB, met alleen de niet-beroepsbevolking, behoudens de categorie ‘actief, geen werk’.

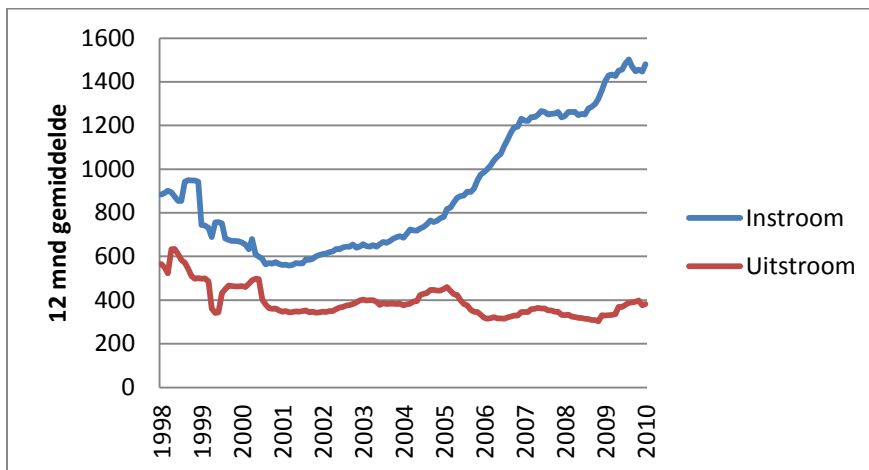
⁶ Dit is een onderschatting omdat een deel van de uitkeringstrekkers wel werk heeft.

⁷ Een uitvoeriger beschrijving van deze groepen wordt gegeven in de Bijlage.

zien dat een ruime meerderheid van deze personen bestaat uit arbeidsongeschikten, waarvan het aantal zeer moeilijk is terug te dringen omdat een substantieel deel van hen al langdurig een uitkering heeft. Daarnaast verdient de spectaculaire groei van de Wajong aandacht.

Figuur 2 laat zien dat de instroom van de Wajong gestaag is toegenomen sinds 2000, van 600 personen per maand tot 1500 per maand in 2009, daarna is het gestabiliseerd op dat niveau.⁸ De uitstroom uit de Wajong is daarentegen heel stabiel en blijft beneden de 400 personen per maand. Dat betekent dat de laatste jaren het bestand aan Wajongers is toegenomen met 800 – 1000 personen per maand, dus 10.000 – 12.000 per jaar. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het aantal Wajongers is opgelopen tot ruim 200.000 personen.

Figuur 2 In- en uitstroom Wajong per maand, jan. 1998 – dec. 2010



De ontwikkeling in de afgelopen tien jaar laat zien dat het zeer moeilijk is om mensen met een uitkering deels te laten werken. Van de mensen met werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen werkt ongeveer 30%; van de mensen met een bijstandsuitkering werkt maar ongeveer 10%. Het feit dat deze percentages over een periode van tien jaar stabiel zijn, inclusief een periode met laagconjunctuur rond 2001 en een periode van hoogconjunctuur rond 2007, geeft aan dat het een structureel probleem is om mensen met een uitkering aan een geschikte baan te helpen. In de Bijlage werken wij dit probleem uit voor mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en met een bijstandsuitkering – dit zijn deels ook de categorieën waarop het WWNV-voorstel zich richt.⁹

⁸ Van Vuuren et al. (2011) laten zien dat de gestegen instroom van de Wajong nauw samenhangt met de decentralisering van de bijstand naar gemeenten. Wegens sterke prikkels op de gemeenten om op de bijstand te bezuinigen hebben zij een groot deel van de potentiële bijstand ontvangers laten invloeden in de Wajong, die door het Rijk wordt gefinancierd.

⁹ Wij werken dit niet uit voor mensen met een werkloosheidsuitkering omdat maar relatief weinig mensen een WW-uitkering krijgen, die ook over de tijd beperkt is.

Ongeveer een kwart van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn gedeeltelijke uitkeringen.¹⁰ Deze uitkeringen zijn bestemd voor personen die theoretisch in staat worden geacht om op enigerlei wijze deel te nemen aan het arbeidsproces. Ongeveer 20% van degenen die een WAO of een WIA-uitkering ontvangen verricht ook daadwerkelijk arbeid. Een ruime meerderheid van hen werkt bij een reguliere werkgever op basis van een vast contract. Van de 25% Wajongers die sinds 2010 aan het werk zijn, werkt 41% bij een reguliere werkgever. De meesten van hen zijn jonger dan 35 jaar. Deze groep heeft echter moeite om aan het werk te blijven – dit heeft te maken met problemen die samenhangen met de handicap, zoals weerstand van collega's, te lage productiviteit, te hoog ziekteverzuim of te grote begeleidingsnoodzaak (UWV, 2010, p. 8).¹¹

Ook in de bijstand is de arbeidsparticipatie is erg laag. In 2009 verrichtte slechts 14% betaald werk, hetzij bij een reguliere werkgever, hetzij bij een SW-bedrijf of als zzp-er dan wel op een leerwerkplek. Vier-vijfde deel van de uitkeringstrekkers heeft een belemmering om werk te vinden: ruim 30% heeft een lage of verouderde opleiding, 21% geen werkervaring, 25% heeft een fysieke belemmering en 20% een belemmering van psychische aard, 21% kent sociale belemmeringen, 19% is van hoge leeftijd en 12% vervult zorgtaken (Divosa, 2010). Men realiseert zich dat 51% van WWB bestand ouder is dan 45 jaar. In 2009 ging het om 75.000 mensen boven 45 en om 66.000 boven 55 jaar.

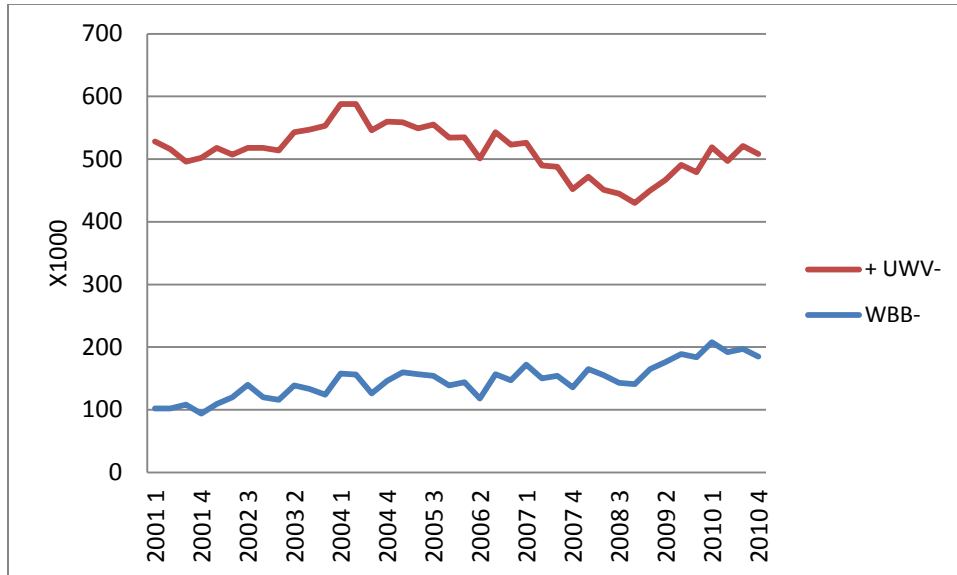
Naast de groep uitkeringsontvangers is er ook een grote groep werkzoekenden die geen uitkering ontvangt (CBS/UWV, 2011). Het gaat hierbij enerzijds om werklozen die niet zijn ingeschreven bij UWV: voornamelijk mensen die geen uitkering (kunnen) krijgen en zich daarom niet melden bij UWV. Dit zijn vooral vrouwen, waaronder herintreders, en jongeren. Omdat zij onderdeel zijn van de werkloze beroepsbevolking (WBB), zijn zij in Figuur 3 opgenomen als WBB. Daarnaast zijn er niet werkende werkzoekenden ingeschreven bij het UWV, die geen werkloosheidsuitkering ontvangen. Bijvoorbeeld omdat zij niet direct beschikbaar zijn voor werk van twaalf uur of meer (wegens re-integratietraject of opleiding), werk zoeken voor minder dan twaalf uur per week, een vrijstelling van de sollicitatieplicht hebben vanwege hun persoonlijke situatie of niet voor een WWB-uitkering in aanmerking komen omdat ze de middelentoets die deze wet kent niet hebben doorstaan. Maar onder hen

¹⁰ Onder de overige arbeidsongeschikten bevinden zich twee keer zoveel vrouwen als mannen. Daarnaast is de ruime meerderheid tussen de 45 en 65 jaar. Bijna de helft van hen is ouder dan 55 jaar. De groep personen zonder of met een verouderde werkervaring bestaat bijna geheel uit vrouwen van 55 tot 65 jaar (UWV, 2010).

¹¹ Het lijkt ons zeer de vraag of dit anders zou zijn als deze jongeren in de Bijstand zouden zitten – zie ook noot 6.

zijn ook ontmoedigden die geen baan (meer) zoeken.¹² Deze zijn in Figuur 3 opgenomen als UWV-.

Figuur 3 Werkzoekenden zonder uitkering en niet-werkende werklozen (gecumuleerd)



Men ziet dus dat er in 2010 ongeveer 200 duizend werklozen zijn die niet zijn ingeschreven bij het UWV en geen werkloosheidsuitkering ontvangen. Daarboven zijn nog 300 duizend niet werkende werkzoekenden bij het UWV ingeschreven die ook geen werkloosheidsuitkering ontvangen (maar soms wel een andere uitkering). Tezamen betreft dit dus 500 duizend niet werkende werkzoekenden, waarvan het merendeel geen uitkering ontvangt.

Bij de bespreking van Tabel 2 hebben wij 560 duizend mensen geïdentificeerd die geen uitkering ontvangen terwijl zij geen inkomen hebben uit werk. Wij vroegen ons af hoeveel van deze mensen wel graag een baan zouden willen hebben en wat hun kenmerken zijn. Naar onze mening laat bovenstaande analyse zien dat een groot deel van deze 560.000 personen inderdaad wil werken. Het gaat hier vooral om mensen die op de arbeidsmarkt vaak buiten de boot vallen, zoals vrouwen, ouderen en niet-westerse allochtonen (Bierings, Kerkhofs en de Vries, 2010).

¹² De Arbeidsmarkt Analyse 2010 van het RWI wijst er op dat daarnaast een aantal personen uit deze groep zich uit de arbeidsmarkt heeft teruggetrokken wegens slechte baan vooruitzicht. Het aantal ontmoedigden wordt voor 2010 geschat op 50 duizend personen.(RWI, 2010, par. 4.4)

Uit bovenstaande analyse blijkt dat als men alle uitkeringstrekkers en mensen die werk zoeken aan een baan wil helpen, het gaat om bijna 2 miljoen personen. Dit is consistent met de analyse in Tabel 2 hierboven. Die tabel en onze analyse hierboven laat zien dat het merendeel van deze personen alleen met grote bemiddelingsinspanningen en met onconventionele maatregelen aan zinvol werk kan worden geholpen.

4. Contouren van de WNV

De doelstelling van de nieuwe Wet Werken naar Vermogen (WNV) is zoveel mogelijk mensen met beperkingen bij reguliere werkgevers aan de slag te helpen. Als het aan het kabinet ligt, worden de WVB en de WIJ en deels ook de WAJONG en de WSW in deze nieuwe regeling samengevoegd. Dit is een forse ingreep in het stelsel van sociale zekerheid waaraan allerlei risico's en onzekerheden kleven. Niet voor niets benadrukte de commissie Fundamentele Herbezinning WSW (hierna: commissie De Vries) dat kiezen voor een fundamenteel andere aanpak een zorgvuldige voorbereiding en een gefaseerde invoering vereist zodat gaandeweg een stevig sluitend stelsel kan worden ontwikkeld (de Vries, 2008, pp. 11-12). Uit de hooflijnennotitie Werken naar Vermogen blijkt dat het kabinet dit advies in de wind slaat. Het kabinet zet daarmee een breed omarmd advies naar eigen hand en beroept zich daarbij op de dringende noodzaak om het huishoudboekje van de staat op orde te brengen. Het plan van de commissie De Vries wordt zo gebruikt om een structurele bezuiniging door te voeren die op termijn 1.850 miljoen euro moet gaan opleveren (HL, 2008, p. 14). Omdat het huishoudboekje om snelle actie vraagt wil het kabinet de nieuwe regeling per 1 januari 2013 in werking laten treden. Wij beargumenteren in Klosse en Muysken (2011) dat het kabinet hiermee een plan presenteert dat tot mislukken is gedoemd. Door geen tijd te nemen om met experimenten geleidelijk toe te werken naar de stip die de commissie De Vries op de horizon heeft gezet, miskent het kabinet niet alleen het probleemkarakter van de doelgroep, maar worden ook veelbelovende, naar die stip toewerkende initiatieven in de kiem gesmoord. Daar komt bij dat de voorgestelde regeling geen antwoord heeft op voorzienbare implementatieproblemen die voortvloeien uit het plan om de uitvoering van de WNV bij gemeenten neer te leggen en gelijktijdig flink te bezuinigen op de re-integratiebudgetten en de werkpleinen.

De voorgestelde regeling biedt op deze manier geen adequate oplossing voor het kernprobleem: het gebrek aan geschikte arbeidsplaatsen voor de beoogde doelgroep. Zo zijn als gevolg van automatisering en technologische vooruitgang veel simpele, elementaire

werkzaamheden verdwenen. De op de arbeidsmarkt beschikbare functies zijn bovendien complexer geworden door de toenemende neiging om voorbereidende, uitvoerende en controlerende taken in één functie te verenigen. Daar komt bij dat het beschikbare werk steeds meer wordt georganiseerd in homogene teams. Dit vereist een flexibele inzet van werknemers; zij moeten elkaar onderling kunnen vervangen en daarom, behalve over sociale vaardigheden, over een breed scala van deskundigheden beschikken. Al deze ontwikkelingen drukken een stempel op de eisen die worden gesteld aan de functies die beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt. Voor de beoogde doelgroep is dit fnuikend: werkgevers willen immers iemand die het best voldoet aan de functie-eisen. Doordat de beoogde doelgroep juist door hun beperking vaak niet aan die eisen kan voldoen, vallen zij in het selectieproces al snel af – dit wordt nader uitgewerkt in Nijhuis (2011).

4.1 De voorstellen van de commissie De Vries: ondersteunen en experimenteren

Mede in het licht van deze ontwikkelingen stelt de commissie De Vries ondersteuning van kansarme groepen centraal. De commissie wil komen tot een sluitend en efficiënt stelsel dat mensen dezelfde mogelijkheden tot ondersteuning biedt bij het vinden en/of behouden van werk. Alleen op die manier is het volgens de commissie mogelijk om mensen met beperkingen gelijke kansen te bieden op arbeidsparticipatie en ontwikkeling (de Vries, 2008, p.9). De commissie zoekt daarmee aansluiting bij het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling dat in landen als Denemarken en de UK bijvoorbeeld leidend is bij de inkleuring van het streven naar een, waar mogelijk, gelijkwaardige arbeidspositie voor mensen met beperkingen. De doelstelling om deze groep bij voorkeur bij reguliere werkgevers onder te brengen sluit hierop aan. Het belangrijkste middel dat vervolgens wordt voorgesteld om kans op werk te vergroten is uitbreiding van de loondispensatieregeling die vooralsnog in de WAJONG wettelijk is verankerd.¹³ Daarnaast kan een vergoeding worden verstrekt voor de kosten van ondersteuning en begeleiding voor mensen met een beperkt arbeidsvermogen.

De commissie De Vries adviseert met klem om deze nieuwe aanpak gefaseerd in te voeren, zodat kan worden geëxperimenteerd met verschillende methodes om de loonwaarde en de benodigde mate van ondersteuning en begeleiding te bepalen. Ook bepleit de commissie

¹³ Zie daarvoor art. 59a WAJONG (oud) en art. 2:20 WAJONG (sinds 1 januari 2010). Kern van de loondispensatieregeling is dat werkgevers worden vrijgesteld van de verplichting om werknemers het wettelijk minimumloon te betalen.

om te beginnen met de Wajongers en na evaluatie de regeling geleidelijk uit te breiden tot andere groepen (de Vries, 2008, p. 12).

4.2 De WWNV: bezuinigen staat centraal

Het kabinet lijkt met de nieuwe regeling eveneens gelijke kansen op de arbeidsmarkt te willen realiseren. Althans opmerkingen als ‘ieder mens [...] verdient de kans om het beste uit zichzelf te halen en zich te ontplooien’ en het uitgangspunt om dit primair bij reguliere werkgevers mogelijk te maken, wekken die indruk (HL, 2011, p. 1 en 5). Per saldo laat het kabinet financiële en economische belangen echter zwaarder wegen. Bij de inkleuring van de uitgangspunten domineert hierdoor de financieel economische noodzaak om het draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid te versterken en toekomstige personeelstekorten op te vangen op een manier die tegelijkertijd iets doet aan de groeiende overheidstekorten (HL, 2011, p. 4).

In de kern komt het kabinetsvoorstel hierop neer dat de WWB, de WIJ en deels ook de WAJONG en de WSW worden samengesmolten tot één uniforme regeling die moet worden uitgevoerd door de gemeenten. Het kabinet gaat ervan uit dat deze samenvoeging eraan zal bijdragen dat mensen die nu onder deze regelingen vallen effectiever zullen worden ondersteund bij het vinden van een werkplek bij een reguliere werkgever. Dit doel wordt echter doorkruist door het plan om de voorgenomen ontschotting van de re-integratiebudgetten te combineren met een flinke korting op het budget dat gemeenten uiteindelijk in handen krijgen. Tezamen moet dit een structurele bezuiniging opleveren van 800 miljoen euro (HL, 2011, p. 14).

Achter het voornemen om een deel van de huidige Wajongers onder de nieuwe regeling te brengen, schuilt eveneens een bezuinigingsdoel. Vrees voor herhaling van het “WAO-drama” speelt hierbij een belangrijke rol (HL, 2011, p. 4 en 7). ‘Overheveling’ van een deel van de Wajongers naar de WWNV wordt gezien als een probaat middel om daaraan een einde te maken. Met deze maatregel kan de doelgroep van de WAJONG immers worden beperkt tot een relatief kleine groep. Op termijn moet daarmee een structurele bezuiniging worden gerealiseerd van 900 miljoen euro (HL, 2011, p. 14). Aangenomen wordt jonggehandicapten met deze ingreep zijn gebaat: de nieuwe regeling zal hen namelijk een betere springplank bieden naar regulier werk dan de huidige WAJONG, zo veronderstelt het kabinet. Die springplank is echter op drijfzand gebouwd. Zo betekent overheveling naar de nieuwe regeling dat jonggehandicapten onder de re-integratieverantwoordelijkheid van de gemeenten worden gebracht, terwijl de expertise om deze groep effectief te ondersteunen bij

het vinden van een geschikte werkplek bij het UWV ligt. Door overheveling naar de nieuwe regeling dreigt deze expertise verloren te gaan. Of jonggehandicapten op deze manier effectiever zullen worden ondersteund bij het vinden van een geschikte werkplek is alleen al om deze reden zeer de vraag – wij werken dit nader uit in Klosse en Muysken (2011).

De nieuwe regeling wordt eveneens aangegrepen om fors te bezuinigen op de WSW. Leidend hierbij is de veronderstelling dat minstens de helft van het aantal mensen dat nu werkzaam is in het kader van de WSW, met enige begeleiding wel aan de slag kan bij een reguliere werkgever (HL, 2011, p. 4). Het kabinet wil dit bevorderen door aanscherping van de indicatiestelling. Met ingang van 1 januari 2013 moet deze maatregel de toegang tot de WSW gaan beperken tot personen die zijn aangewezen op ‘beschut werk’. Beoogd wordt de WSW daarmee terug te brengen naar zijn oorspronkelijke doel. De consequentie hiervan is dat er geleidelijk ongeveer 70.000 WSW-werkplekken moeten verdwijnen. Dit moet een structurele bezuiniging opleveren van 650 miljoen euro (HL, 2011, p. 14).

In Klosse en Muysken (2011) beargumenteren wij dat het gevolg hiervan is dat nieuwe potentiële WSW-ers zullen moeten deelnemen aan re-integratietrajecten om de kans op inzet in het reguliere arbeidsproces te verhogen. Daarmee is echter niet verzekerd dat ze aan het werk komen. Dat zal alleen lukken als de gemeente de aanwezige arbeidscapaciteit adequaat weet te matchen met de mogelijkheden die er bij reguliere werkgevers zijn om hen in te passen in hun organisatie. De ervaring leert dat er grenzen zijn aan de bereidheid van werkgevers om daarin te investeren – zie Figuur 2 in paragraaf 2. Het is aan gemeenten om hen daartoe te verleiden, maar vooralsnog zijn zij daarvoor niet toegerust. In combinatie met de geplande korting op de re-integratiebudgetten en de mogelijke impact daarvan op de verleidingskracht van de loondispensatie, is er een reële kans dat deze groep uiteindelijk niet aan het werk komt. Langdurige deelname aan re-integratietrajecten op straffe van vermindering van de inkomensondersteuning die de Wwv biedt, is dan hun perspectief. Per saldo drijven we zo steeds verder af van de doelstelling om zoveel mogelijk mensen in staat te stellen om hun arbeidspotentieel bij reguliere werkgevers productief te maken. Het is tegen deze achtergrond dat wij het belang van baangarantie willen bepleiten.

5. De baangarantie

De notie van baangarantie grijpt terug op de gedachte dat iedereen recht heeft op arbeid. Enerzijds is dit van belang omdat arbeid mensen in staat stelt om in hun levensonderhoud te

voorzien, waarbij adequate beloning overigens soms een probleem kan zijn.¹⁴ Anderzijds biedt een juist een baan als het goed is mogelijkheden tot zelfontplooiing en draagt deze bij aan sociale integratie. Deze inzichten liggen eveneens ten grondslag aan het recht op arbeid dat is verankerd in door Nederland geratificeerde internationale verdragen en het Handvest voor de Grondrechten van de EU.¹⁵ Dit recht verplicht de overheid om maatregelen te nemen die een ieder in staat stelt om door middel van vrij gekozen arbeid in zijn levensonderhoud te voorzien. Het recht op arbeid is nauw verbonden met het gelijkheidsbeginsel dat uitgaat uit van de essentiële gelijkwaardigheid van alle mensen. In dit licht is de overheid verplicht om te verzekeren dat allen zich als gelijken kunnen ontplooien.¹⁶ In combinatie met het recht op arbeid impliceert dit onder meer dat het aan de overheid is om een werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen dat mensen gelijke kansen biedt op het vinden en behouden van werk waarin zij zich individueel en maatschappelijk kunnen ontplooien. Anders dan op het recht op arbeid, kunnen belanghebbenden zich in rechte op de naleving van het gelijkheidsbeginsel beroepen.¹⁷ Om deze redenen dient de wetgever de maatregelen die ter verhoging van de arbeidsparticipatie worden voorgesteld mede te beoordelen op hun vermogen om gelijke kansen op volwaardig en zinvol werk te waarborgen.

Bovenstaande inzichten hebben economen van verschillende achtergronden geïnspireerd tot het creëren van werk voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het verplichten van werklozen tot arbeid. De nobelprijswinnaar Edmund Phelps bepleit bijvoorbeeld in zijn

¹⁴ Volgens Janssen en Bos (2011) telde Nederland in 2008 ruim 210 duizend werkenden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens, waarvan 57 procent als werknemer.

¹⁵ Het recht op arbeid hangt samen met het recht op vrijheid van arbeidskeuze. Dit is verankerd in: art. 23 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM); art. 6 lid 1 en 2 en van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR); art. 8 lid 2 Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR); art. 1 lid 1 ILO Conventie nr. 122 betreffende het werkgelegenheidsbeleid (1964); ILO Conventie nr. 168 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid (1988); art. 1 Europees Sociaal Handvest (ESH) en art. 5 lid 2 en art. 15 Handvest van de Grondrechten EU. Het Handvest erkent ook het recht op maatschappelijke participatie van ouderen (art. 25) en mensen met een handicap (art. 36), het recht op toegang tot gratis arbeidsbemiddeling (art. 29), het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale bijstand (art. 34 lid 1) en het recht op toegang tot de gezondheidszorg, gericht op een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid (art. 35). Er is ook een specifieke bepaling voor de bescherming van werkende jongeren (art. 32). Van belang is verder dat art. 30 ESH (herzien) het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting erkent. Art. 34 lid 3 van het Handvest erkent dit recht ook, zij het in beperktere vorm.

¹⁶ Het gelijkheidsbeginsel is onder andere verankerd in art. 2 en art. 7 UVRM; art. 2 IVESCR, art. E ESH, art. 26 IVBPR, art. 1 Grondwet en art. 20 Handvest van de Grondrechten EU. ILO conventie nr. 111 en de ILO Declaration on fundamental principles and rights at work zijn specifiek gericht op gelijke behandeling in arbeid en beroep. Instanties die toezicht houden op de naleving stellen het bereikte resultaat voorop en beoordelen of dat resultaat voor iedereen hetzelfde is. Zij geven daarmee een materiële invulling aan het gelijkheidsbeginsel.

¹⁷ De rechtspraak leert dat met name art. 26 IVBPR een goede grondslag biedt om de naleving van sociale grondrechten af te dwingen, bijvoorbeeld in situaties waarin iemand zonder objectieve rechtvaardiging is achtergesteld. Zie voor een voorbeeld CRvB 5 januari 1988, AB 1988, 252-254.

boek 'Rewarding Work' (1997) subsidies voor werkgevers bij het aanemen van minder productieve werknemers. De bekende arbeidseconoom Stephen Nickell stelt dat voor jongeren en ongeschoolden "the focus has to be on assistance in obtaining work and enhancing employability which should start immediately upon entry into unemployment. ... if individuals lose their jobs because of sickness or ill-health, it is vital to mobilise support before they enter long-term disability. This plainly involves medical support, a focus on the sort of work which the individual can manage and immediate access to effective psychological therapies for those affected by depression and anxiety disorders which may indeed be worsened by unemployment. The worst strategy is simply to allow general practitioners to sign people off work with no further intervention." (Nickell, 2010, p. 5).¹⁸

De meeste economen laten zich echter bij hun voorstellen primair leiden door de gedachte dat de economie geen braakliggende arbeid onbenut moet laten, niet zozeer dat individuen recht op arbeid hebben. Zo stelt Phelps (1997) bijvoorbeeld: "Government has a duty ... to foster the employment and self-support of the less productive, since it could not be in the interest of any individuals or local communities to do it on the needed scale but it would be repay everyone's expense when the costs were spread over the whole society. ... By empowering those with relatively low earning power to be self-supporting and exercise the usual responsibilities, and by drawing into the capitalist mainstream millions of less productive persons who are now depending on welfare, workfare, begging, hustling and crime, the employment subsidy plan would improve the quality of life for everyone else."(p. 171) En Nickel (2010) stelt: "the key to maintaining the long-term growth potential of the economy is to prevent those who lose their jobs from getting into a situation where it is very hard to get back into work. So they must avoid going into long-term unemployment, early retirement or the disability benefit system."(p. 4) Alhoewel deze economen wel aandacht schenken aan volwaardig en zinvol werk, zullen zij meer de nadruk leggen op het productief aanwenden van de beschikbare arbeid in een maatschappij. Om die reden wordt dan ook minder gekeken naar de aard van de banen die worden geboden, dwz de kwaliteit van de werkgelegenheid, en de rol van de overheid om die kwaliteit te waarborgen.¹⁹

Een andere invalshoek in de economische literatuur is gevoed door het beschikbaar komen van meer systematisch verzameld cijfermateriaal over de belevingswereld van mensen.

¹⁸ Interessant is dat Nickell zelfs stelt: "When unemployment duration reaches a given point, six months or twelve months say, then to sustain labour market attachment it is worth introducing a job/training guarantee in return for continuing receipt of benefits. The work would be temporary (6–12 months) and part-time with the individual continuing to search for a regular job at the same time. The work would be socially useful, requiring minimal training, organised at public expense by local authorities or voluntary groups."(pp 4-5)

¹⁹ Dit punt is nader uitgewerkt in Mitchell en Muysken (2008, 2010).

Daardoor onderkennen economen in toenemende mate iets dat sociologen en psychologen allang wisten: werklozen zijn over het algemeen minder gelukkig. Zoals Clark et al. (2010, p. 53) stellen: “More recent work in Economics on subjective well-being has produced overwhelming support for these findings” – deze studie geeft verder ook een goed overzicht van de literatuur op dit gebied. Voor het overgrote deel van deze literatuur geldt echter dat zij wordt gefascineerd door het meten van dit verschijnsel, zonder daar verder veel mee te doen.

Een geheel andere visie is ontwikkeld door een groep Amerikaanse institutionele economen als Copeland, Gordon, Minsky en Wray, en door Mitchell in de Australische context. Deze auteurs zien een centrale rol voor de overheid om banen te verstrekken als de markt onvoldoende werkgelegenheid verschaft. In dat geval treedt de overheid op als ‘Employer of the last Resort’ die een ‘Job Guarantee’ biedt. Dit betekent dat, als de economische omstandigheden van dien aard zijn dat er onvoldoende werkgelegenheid is, bijvoorbeeld bij een terugval in de conjunctuur en zeker bij een recessie, de overheid moet bijspringen en zorgen voor additionele werkgelegenheid. De overheid moet deze werkgelegenheid bieden tegen het minimumloon om te voorkomen dat er inflatoire druk ontstaat. Daarnaast zorgt het minimumloon ervoor dat een baangarantie altijd betaalbaar is en niet leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt – zie Mitchell en Muysken (2008, 2010) voor een uitgebreid overzicht van deze gedachten. Wij sluiten ons aan bij deze traditie in het bepleiten van de noodzaak van een baangarantie.

Vertrekpunt van de notie van een baangarantie is dat iedereen recht heeft op arbeid, zoals wij al eerder hebben uitgewerkt. Dit gaat verder dan de gedachte van een basisinkomen, die door bijvoorbeeld Paul de Beer wordt bepleit. Hij stelt: “Aangezien werkzekerheid niet te garanderen valt – behalve in een centraal geleide communistische economie – moet de overheid in de eerste plaats borg staan voor een acceptabel minimum inkomensniveau voor iedereen.”(de Beer 2011, p. 107). Wij denken dat Paul de Beer hiermee te snel voorbijgaat aan het recht op volwaardig en zinvol werk voor iedereen – en aan het belang daarvan. Naar onze mening moet het uiterste worden geprobeerd om dat recht ook te garanderen; het is wel erg kort door de bocht om te suggereren dat men dan eindigt in ‘een centraal geleide communistische economie’. Wij willen hieronder een aantal gedachten uitwerken om de discussie over een baangarantie te stimuleren.

6. Enkele mogelijkheden voor baangarantie

De baangarantie is bedoeld voor iedereen die geen werk heeft. Wij willen ons echter in eerste instantie concentreren op de kwetsbare doelgroep van de WWNV om aan te sluiten bij de actuele discussie daarover. Veel van wat wij daarbij zeggen geldt ook in meer algemene zin. Op het einde zullen wij aandacht schenken aan de meer algemene strekking van de baangarantie.

Onze stelling is dat er een structureel gebrek is aan geschikte banen voor de beoogde doelgroep van de WWNV. Dit betekent dat deze groep altijd wordt geconfronteerd met het probleem dat hun competenties en mogelijkheden niet aansluiten op eisen die aan de op de arbeidsmarkt beschikbare functies worden gesteld. Het bestaande systeem dat deze groep verplicht om op straffe van een korting op de uitkering deel te nemen aan re-integratietrajecten, biedt geen enkele garantie dat ze daarmee duurzaam aan het werk komen op een volwaardige en zinvolle manier. De miljoenen die in dit systeem worden geïnvesteerd kunnen daarom beter worden aangewend voor het creëren van werk dat is toegesneden op hun arbeidspotentieel en tegen het wettelijk minimumloon kan worden uitgevoerd.

De grondslag voor deze omslag ligt in het recht op arbeid en het gelijkheidsbeginsel. In onderlinge samenhang bezien legt dit een verplichting op de overheid om te investeren in het faciliteren en creëren van werk voor de kwetsbare doelgroep van de WWNV, aangepast aan hun competenties en mogelijkheden. Uitgangspunt daarbij is een baangarantie, waarbij werk tegen het wettelijk minimumloon wordt verricht. Degene die arbeid verricht verwerft zo de reguliere werknemersstatus en daarmee een gelijkwaardige arbeidspositie op de arbeidsmarkt. Het gemeentelijk werkbedrijf kan daarbij als werkgever fungeren.²⁰

Een belangrijke bron die kan worden aangeboord om geschikte arbeidsmogelijkheden voor de beoogde doelgroep te realiseren binnen het reguliere arbeidsproces is de groeiende behoefte in het bedrijfsleven om invulling te geven aan het concept van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Gemeenten kunnen hierop inspelen door samen met werkgevers te zoeken naar geschikte werkplekken. De ervaringen die sinds 2010 zijn opgedaan met het creëren van (leer)werkplekken en stageplaatsen voor Wajongers laten zien dat er wel degelijk werkgevers zijn die daaraan constructief willen meewerken (de Vries, 2008, p. 9). Op deze ervaringen kan worden voortgebouwd door te experimenteren met verschillende methodes

²⁰ Uiteraard kan het werk vanuit het gemeentelijk werkbedrijf dat de baangarantie biedt ook worden uitgevoerd via een detachingsconstructie. Hoewel dan in begeleiding en ondersteuning op de werkplek kan worden voorzien door de 'formele' werkgever, kunnen daarvoor bepaalde aanpassingen nodig zijn op de werkplek. De ervaring leert dat groepsdetachering daarom lonender kan zijn dan een individuele detachering.

waarmee WWNV-ers kunnen worden ingepast bij ‘sociale werkgevers’.²¹ Dit zijn werkgevers die oog hebben voor de specifieke problemen waartegen mensen met beperkingen kunnen oplopen en die hun arbeidsorganisatie zodanig willen inrichten dat in een eventueel blijvende behoefte aan ondersteuning en begeleiding kan worden voorzien.

Een voorbeeld van een methode die vaak wordt toegepast bij het detacheren van medewerkers met een handicap bij een reguliere werkgever is ‘jobcarving’. Dit is een geïndividualiseerde aanpak waarbij een nieuwe functie wordt gecreëerd door eenvoudige functieonderdelen van bestaande functies af te splitsen (van Soest et al., 2007). Voor werkgevers is het aantrekkelijk hierin te investeren als de kwaliteit en de productiviteit van de organisatie daarmee wordt vergroot, bijvoorbeeld doordat door afsplitsing van bepaalde functieonderdelen de werkdruk van andere werknemers wordt verlicht of doordat andere werknemers daardoor meer ruimte krijgen voor de uitvoering van meer complexe taken. Een belangrijk kenmerk van deze methode is dat de nieuwe functies veelal bestaan uit werkzaamheden die in de marge van het werkproces liggen.

De methode van het Inclusief Herontwerp van Werkprocessen (IHW) gaat een stap verder. Uitgangspunt is daar dat op basis van een integrale bedrijfsanalyse elementaire taken in een bedrijf worden opgespoord die zo worden gecombineerd zodat er een nieuwe elementaire functie ontstaat. Dit gebeurt echter in samenhang met bestaande functies, die dan veranderingen kunnen ondergaan; zij komen bijvoorbeeld te vervallen of worden geconcentreerd op kerntaken die een beroep doen op specifieke beroepskwalificaties. In het Slotervaart ziekenhuis zijn met deze methode positieve ervaringen opgedaan die kunnen worden benut voor experimenten bij andere bedrijven of instellingen (Nijhuis, 2011, pp. 24-29).

De groeiende behoefte bij het bedrijfsleven om maatschappelijk verantwoord te ondernemen kan ook op een andere manier worden benut. Bijvoorbeeld door publiek-private samenwerkingsverbanden aan te gaan waarbij het gemeentelijk werkbedrijf optreedt als werkgever en private bedrijven zorgen voor werk. Voor ‘sociale werkgevers’ kan dat aantrekkelijk zijn omdat zij dan geen dienstverband hoeven aan te gaan met WWNV-ers. Zij worden op deze manier bevrijd van de risico’s en de kosten die aan het in dienst nemen van personen met beperkingen zijn verbonden, terwijl ze toch een sociale bijdrage leveren door te zorgen voor werk voor deze mensen. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de samenwerking

²¹ Ook de commissie De Vries bepleitte met klem een gefaseerde aanpak zodat kan worden geëxperimenteerd met verschillende methodes om de loonwaarde en de benodigde mate van ondersteuning en begeleiding te bepalen. De commissie stelde voor te beginnen met de Wajongers en na evaluatie de regeling geleidelijk uit te breiden tot andere groepen (de Vries, 2008, p. 12).

met beveiligingsbedrijven en hoveniersbedrijven van diverse (voormalige) sociale werkplaatsen. Klosse (2010) laat ook zien dat deze methode veelvuldig in het buitenland wordt toegepast.²²

Overheidswerkgevers kunnen hieraan een extra impuls geven door een bepaald percentage van hun personeelsbudget te bestemmen voor het uitbesteden van werkzaamheden aan een gemeentelijk werkbedrijf. Ook kunnen zij in aanbestedingsprocedures verlangen dat potentiële opdrachtnemers een bepaald deel van de werkzaamheden door een gemeentelijk werkbedrijf laten uitvoeren— de gemeente Maastricht vereist dit bijvoorbeeld voor ten minste 5% van de werkzaamheden. Daarnaast zouden overheidswerkgevers actief gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om opdrachten die normaliter in aanmerking komen voor Europese aanbesteding, exclusief te gunnen aan gemeentelijke werkbedrijven.²³

Tot slot moet het mogelijk zijn om verschillende vormen van vrijwilligerswerk in te brengen als werkzaamheden die onder de baangarantie vallen. Wel moeten deze werkzaamheden dan worden gesteund door een erkende organisatie, waardoor wordt onderkend dat deze werkzaamheden maatschappelijk nuttig zijn. Ook op dit punt is het van belang om met verschillende mogelijkheden en systemen te experimenteren en van elkaar te leren.

Op al deze manieren kan het mes aan twee kanten snijden: er wordt een bijdrage geleverd aan het creëren van werk dat door de beoogde doelgroep kan worden uitgevoerd en de gemeentelijke werkbedrijven kunnen inkomsten generen zodat hun voortbestaan kan worden gewaarborgd. Dit is van groot belang omdat inpassing in het reguliere arbeidsproces, gelet op het probleemkarakter van de doelgroep van de WWNV, voor een deel van hen een brug te ver zal blijven.

Door de tijd te nemen hiermee te experimenteren en lering te trekken uit de ervaringen die dat oplevert kan aan de notie van een baangarantie steeds beter gestalte worden gegeven. Het is daarom belangrijk om de baangarantie gefaseerd in te voeren, zodat kan worden geëxperimenteerd met verschillende methodes om deze vorm te geven. Daarnaast moet er een platform komen waar gemeenten en bedrijfsleven ervaringen kunnen uitwisselen. Dit platform kan ook worden benut om zowel gemeenten als bedrijfsleven uit te dagen om op innovatieve wijze aan de baangarantie vorm te geven. Door het maatschappelijke belang

²² In veel landen worden ook quoteringsystemen gebruikt voor het particuliere bedrijfsleven, waarbij bedrijven vanaf een minimale omvang verplicht zijn een bepaald percentage gehandicapte werknemers in dienst te nemen. Dit geldt onder meer voor België, Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje (Klosse, 2010).

²³ Zie art. 19 Richtlijn 2004/18/EG.

hiervan uit te dragen wordt het verschaffen van een baangarantie steeds meer een onderdeel van maatschappelijk verantwoord ondernemen en zullen gemeenten en bedrijfsleven daar ook in toenemende mate op kunnen worden aangesproken.

Tot slot kan als onderdeel van de gefaseerde invoering ook worden geëxperimenteerd met het verschaffen van een baangarantie aan mensen die niet tot de doelgroep van de WWNV horen, maar wel zonder werk zitten. Ook voor deze groep geldt immers dat zij recht hebben op arbeid. Wij kunnen ons voorstellen dat door een baangarantie te geven een deel van deze groep zich aangetrokken zal voelen om op zinvolle wijze weer aan de slag te gaan – hiermee kan uiteraard worden gestart. Geleidelijk aan en met vallen en opstaan kan dan worden gezocht naar mogelijkheden om steeds meer mensen een baangarantie te geven.

7. Tot besluit

Wij hebben laten zien dat de voorstellen voor hervorming van ons stelsel van sociale zekerheid, met als doel te komen tot een nieuwe Wet Werken naar Vermogen (WWNV), er niet toe zullen leiden dat een substantieel deel van de mensen die een uitkering krijgen uit de WWB, de WIJ en deels ook de WAJONG en de WSW aan de slag zullen komen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever. Wel onderschrijven wij nadrukkelijk dat doel. Wij plaatsen dat in de context van het recht op arbeid dat niet voor niets in vele internationale verdragen is verankerd en dat mensen gelijke kansen biedt op het vinden en behouden van werk waarin zij zich individueel en maatschappelijk kunnen ontplooiën. Het is de taak van de overheid een werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen dat hieraan tegemoet komt. Tegen die achtergrond pleiten wij voor het geleidelijk introduceren van een baangarantie voor iedereen die in staat is om al dan niet in een aangepast werkverband te werken.

De miljoenen die in het systeem van sociale zekerheid en re-integratie-trajecten worden geïnvesteerd kunnen naar onze mening beter worden aangewend voor het creëren van werk dat is toegesneden op het arbeidspotentieel van uitkeringstrekkers en tegen het wettelijk minimumloon kan worden uitgevoerd. Op zich sluiten wij daarbij aan bij de gedachte van de WWNV om te beginnen met een beperkte doelgroep. Maar daaraan moet dan wel een baangarantie worden verschaft. Hierboven hebben wij verschillende manieren geschetst waarop dit vorm kan krijgen. Wij pleiten er uitdrukkelijk voor om op vele wijzen met mogelijkheden voor een baangarantie te experimenteren. Ervaringen kunnen dan worden uitgewisseld. Ook moeten gemeenten en bedrijfsleven worden uitgedaagd om mede gestalte te geven aan de doelstelling van het creëren van zinvol werk voor iedereen.

Zoals wij bij de bespreking van Tabel 1 hierboven aangaven telt Nederland 1,4 miljoen uitkeringstrekkers, waarvan de doelgroep van de WWNV waarschijnlijk niet meer dan 400 duizend personen is, en daarnaast zijn er nog bijna 500 duizend mensen die in beginsel willen werken. Het is een illusie te denken dat wij op korte termijn al deze mensen een baangarantie kunnen verschaffen. Voor een deel zal gezien de leeftijdsopbouw van deze groep het probleem zich op ook natuurlijke wijze oplossen. Maar er blijft een grote groep over die zeer gebaat zou zijn met een baangarantie. Vanuit maatschappelijk oogpunt moet daarom het recht op arbeid en het gelijkheidsbeginsel worden benadrukt, naast het feit dat de samenleving er baat bij heeft dat de beschikbare arbeid zoveel mogelijk wordt benut – zeker in het licht van de te verwachten krapte op de arbeidsmarkt.

Referenties

- Beer de, P. (2011). Moderne bestaanszekerheid. *Socialisme & Democratie*, 68, 5/6, 102-111.
- Bierings, H., Kerkhofs, M. en R. de Vries (2010). Baanvindduren, hoe snel vinden werklozen een baan? *Sociaaleconomische trends*, 2^e kwartaal, 13-18.
- CBS/UWV (2011), *Maandelijks cijfers over de werklozen en niet-werkende werkzoekenden van het CBS en UWV*, Centraal Bureau voor de Statistiek, 17 maart 2011.
- Clark, A., A. Knabe en S. Rätzl (2010), Boon or Bane? Others' unemployment, well-being and job insecurity, *Labour Economics*, 17, 52-61.
- Divosa (2010), *Divosa-monitor 2010, deel 1: Scherp aan de Wind*, Centrum voor Arbeid en Beleid: Groningen 2010.
- HL (2011): *Hoofdlijnnotitie Werken naar Vermogen*, aangeboden aan de Tweede Kamer op 21 april 2011.
- Janssen, B. en W. Bos (2011), Inkomen uit werk en toch risico op armoede, *Sociaaleconomische trends*, 1^e kwartaal, 23-28.
- Klosse, S. (2011). The social quality of national employment policies put to the test. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 26(3), 331-345.
- Klosse, S en J. Muysken (2011b), WWNV-voorstel: een wolf in schaapskleren, *Tijdschrift voor Recht en Arbeidsvraagstukken*, aflevering 8/9, nr. 67, 5-11.
- Mitchell, W.F. en J. Muysken (2008), *Full Employment abandoned, shifting sands and Policy Failures*, Edward Elgar Publishing.
- Mitchell, W.F. en J. Muysken (2010), Full employment abandoned: Shifting sands and policy failures, *International Journal of Public Policy*, Vol.5, nr. 4, pp 295-313.
- Nickell, S. (2010), The Unemployment Challenge in Europe, *CESifo Forum*, 2010, vol 11, (1), 3-6.
- Nijhuis, F.J.N. (2011), *Werken naar vermogen; vermogen om te werken*, (oratie) Universiteit Maastricht, Maastricht 2011.
- Phelps, E.S. (1997), *Rewarding Work: How to restore Participation and Self-support to free Enterprise*, Cambridge, MA and London: Harvard University Press.
- RWI (2010), *Arbeidsmarkt analyse 2010*, Raad voor Werk en Inkomen, juli 2010.
- Soest, K. van, B. van Lierop, D. van der Pijl en P. Crombag, *Methode Maatwerk, een handleiding voor het creëren van banen voor mensen met een verstandelijke beperking*, Vilans: Utrecht, 2007.

TNO/CBS (2010), J. Sanders, H. Lautenbach, P. Smulders, H.J. Dirven, *Alle Hens aan Dek; niet werkenden in beeld gebracht*, Thieme: Almere 2010.

UWV (2010), I. van Straaten en C. van Deursen, *Monitor Arbeidsbeperkten en Werk 2007-2009*, UWV, december 2010.

Vries de (2008); Rapport van de commissie fundamentele herbezinning WSW, *Werken naar Vermogen*, Den Haag 2008.

Vuuren, D. van, F. van Es, G. Roelofs, Van Bijstand naar Wajong, *CPB Policy Brief, 2011/09*, Centraal Planbureau, Den Haag, 2011.

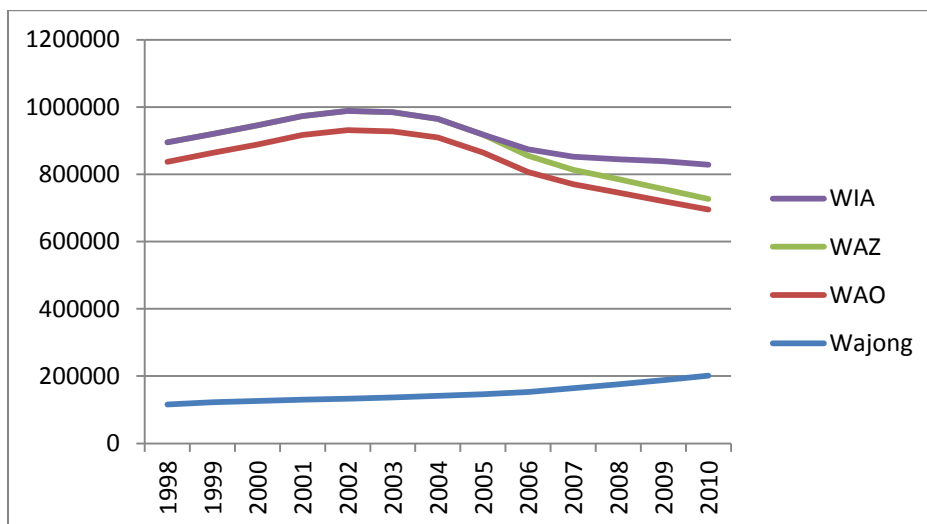
Bijlage: Reïntegratieproblemen voor mensen met arbeidsongeschiktheids- en bijstandsuitkeringen en mensen die werk zoeken

In deze bijlage besteden wij nadere aandacht aan de reïntegratieproblemen voor mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, met een bijstandsuitkering en mensen die werk zoeken, waaronder mensen met een werkloosheidsuitkering.

1. De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

Figuur I laat de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zien sinds 1998. Twee veel besproken ontwikkelingen komen daarin naar voren, namelijk het teruglopende beroep op de WAO en de stijging van het beroep op de Wajong (WAJ). Daarbij is het goed zich te realiseren dat de helft van de WAO-ers ouder is dan 55 jaar; voor de WAZ is dit 72% (UWV, 2010, p. 15).

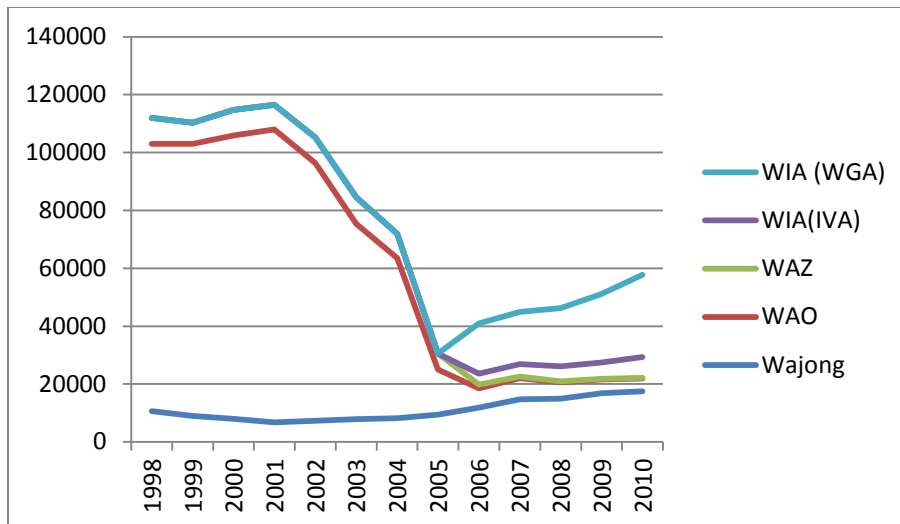
Figuur I Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, 1998 – 2010



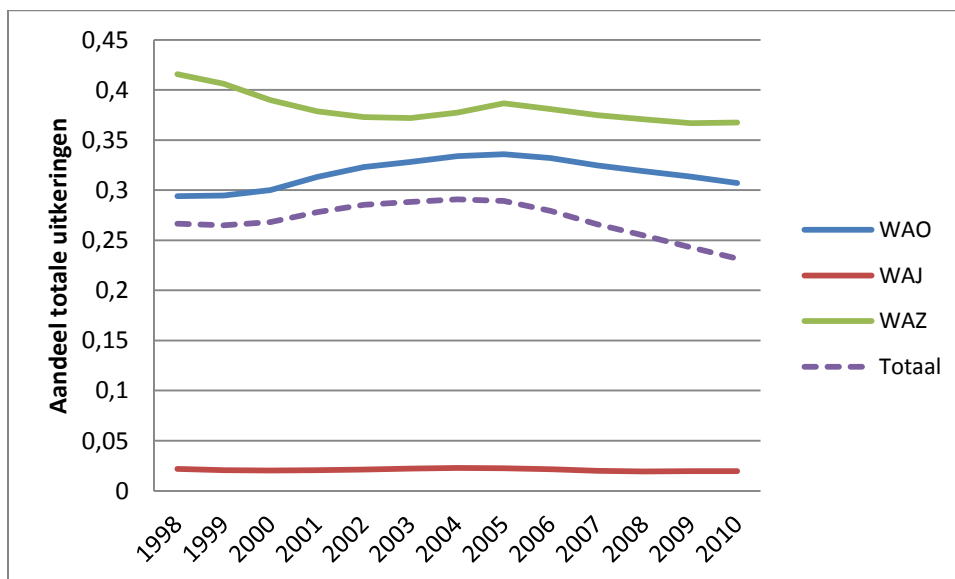
Deze twee ontwikkelingen komen ook naar voren als men kijkt naar de instroom in de arbeidsongeschiktheid. Figuur II. Men ziet dat de instroom in de WAO en WAZ in de loop van de tijd sterkt is teruggedrongen; vanaf 2006 zijn deze vervangen door de WIA, waarbij met name de instroom in de volledige arbeidsongeschiktheid (IVA) zeer beperkt is gebleven. De instroom in gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (WGA) is veel groter, maar deze kent ook een veel grotere doorstroming, waardoor het bestand van de WGA relatief klein blijft. Daarnaast ziet men hoe de instroom in de Wajong sterk is gegroeid in de loop van de tijd. Het

is dan ook niet verwonderlijk dat de nieuwe Wwv zich met name op deze groep arbeidsongeschikten richt.

Figuur II Instroom in de arbeidsongeschiktheid (gecumuleerd), 1998 – 2010



Figuur III Gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, 1998 – 2010



Figuur III laat zien dat ongeveer een kwart van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gedeeltelijke uitkeringen zijn. Deze uitkeringen zijn bestemd voor personen die theoretisch in staat worden geacht om op enigerlei wijze deel te nemen aan het arbeidsproces.²⁴ Ongeveer

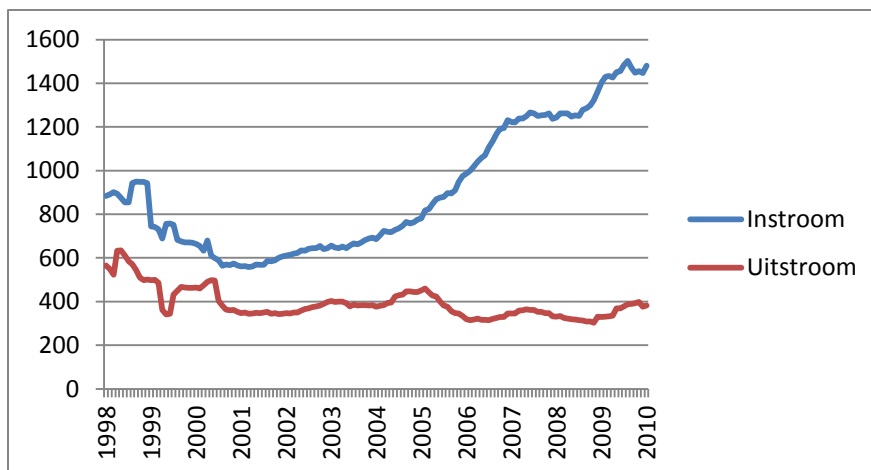
²⁴ Van de mensen met een WAO-uitkering heeft circa 1/3 een gedeeltelijke uitkering; van de WGA-gerechtigden is circa 18% gedeeltelijk arbeidsgeschikt. In de Wajong kwamen tot 2009 bijna geen gedeeltelijke uitkeringen voor: in 2009 waren 3780 Wajongers gedeeltelijk arbeidsongeschikt en 187.920 volledig arbeidsongeschikt. Als gevolg van een wetwijziging werd in 2010 nog maar 13% van de Wajongers volledig arbeidsongeschikt verklaard. 54% van de Wajongers zat op basis van een arbeidsperspectief in de werkregeling die sinds 1 januari 2010 van kracht is; 33% valt onder de studieregeling van de herziene Wajong. (UWV 2010, p. 8).

20% van deze personen verricht ook daadwerkelijk arbeid.²⁵ Een ruime meerderheid van degenen die een WAO of een WIA-uitkering ontvangen, werkt bij een reguliere werkgever op basis van een vast contract.²⁶

De Wajong nader bezien

Figuur IV laat zien dat de instroom van de Wajong gestaag is toegenomen sinds 2000, van 600 personen per maand tot 1500 per maand in 2009, daarna is het gestabiliseerd op dat niveau. De uitstroom uit de Wajong is daarentegen heel stabiel en blijft beneden de 400 personen per maand. Dat betekent dat de laatste jaren het bestand aan Wajongers is toegenomen met 800 – 1000 personen per maand, dus 10.000 – 12.000 per jaar.

Figuur IV In- en uitstroom Wajong (12 mnd gemiddelden), jan. 1998 – dec. 2010

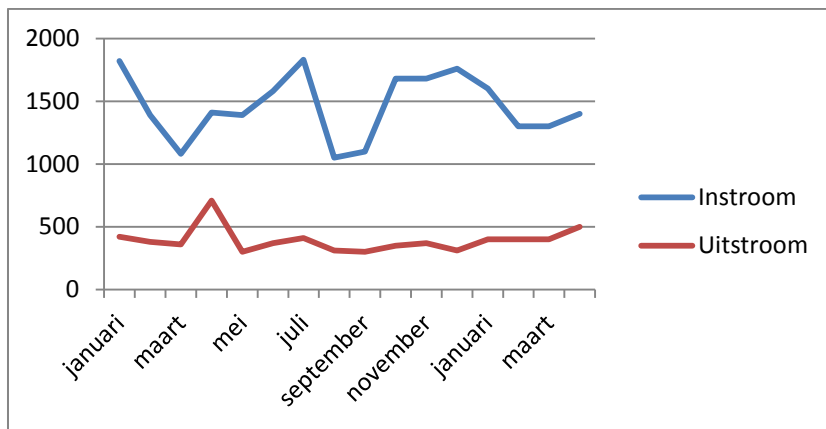


De meest recente cijfers, die lopen tot april 2011, laten zien dat die situatie nog niet is veranderd – zie Figuur V. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het aantal Wajongers is opgelopen tot ruim 200.000 personen.

²⁵ Van alle WAO en WIA-gerechtigden was in 2009 ongeveer 20% in loondienst; van de Wajongers 25%. Van de WAO en WIA gerechtigden heeft ruim 70% van de werkenden een vast contract, meestal met behoud van een deel van de uitkering. Ongeveer 10% van hen is werkzaam in WSW-verband. Voor de Wajong ligt dit percentage hoger: ruim de helft van de Wajongers werkt in WSW-verband (UWV, 2010, Tabel 3, p. 8).

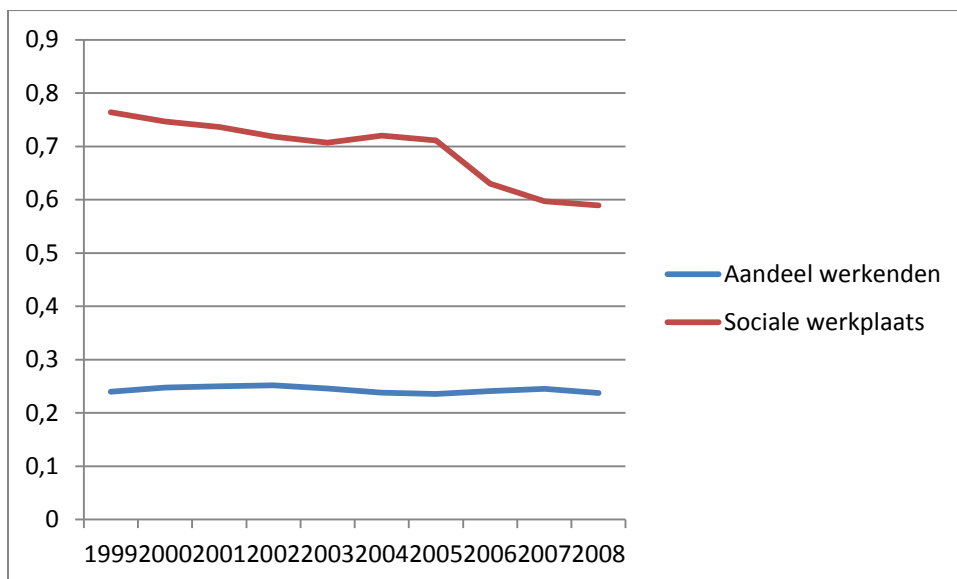
²⁶ Voor mensen die vanuit een werksituatie in de WAO of de WIA terecht komen draagt de combinatie van re-integratieverplichtingen en het opzegverbod bij ziekte hieraan bij. Mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering die op zoek moeten naar een nieuwe werkgever zijn vaker aangewezen op een tijdelijk contract (UWV, 2010, tabel 2, p. 7).

Figuur V In- en uitstroom Wajong per maand, jan. 2010 – april 2011



Zoals Figuur III laat zien is meer dan 90% van de Wajongers volledig afgekeurd. Van deze groep werkt ongeveer 24%, maar daarvan werkt de meerderheid in een sociale werkplaats. Dit aandeel is overigens gedaald van ruim 75% in sept. 1998 tot beneden de 60% in sept. 2008 – zie Figuur VI.

Figuur VI Participatie volledig afgekeurde Wajongers, sept. 1998 – sept. 2008



Van de 25% Wajongers die sinds 2010 aan het werk zijn, werkt 41% bij een reguliere werkgever. De meesten van hen zijn jonger dan 35 jaar. Deze groep heeft moeite om aan het werk te blijven – dit heeft te maken met problemen die samenhangen met de handicap, zoals weerstand van collega's, te lage productiviteit, te hoog ziekteverzuim of te grote begeleidingsnoodzaak. Ouderen hebben daar minder last van: 95% van de 55 plussers zit in de WSW en werken daar op basis van een vast contract. (UWV, 2010, p. 15).

Ruim de helft van het aantal werkende Wajongers heeft een vast dienstverband; 32% heeft een tijdelijk contract (UWV 2010, p. 15).

Als Wajongers aan het werk komen, gebeurt dit meestal op basis van afspraken die het UWV met werkgevers(organisaties) maakt over het in dienst nemen van Wajongers. Om dit bevorderen zijn eveneens instrumenten ontwikkeld om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Ook houdt het UWV re-integratiebedrijven voor te letten op geschikte vacatures voor Wajongers die op trajecten zitten. (UWV, 2010a, p. 4-6).

Van Vuuren et al. (2011) laten zien dat de gestegen instroom van de Wajong nauw samenhangt met de decentralisering van de bijstand naar gemeenten. Wegens sterke prikkels op de gemeenten om op de bijstand te bezuinigen hebben zij een groot deel van de potentiële bijstand ontvangers laten invloeden in de Wajong, die door het Rijk wordt gefinancierd. Het is echter zeer de vraag of deze situatie erg zal veranderen als deze jongeren in de bijstand terecht komen. De situatie voor bijstanduitkeringen wordt hieronder besproken.

2. De bijstandsuitkeringen

Uit Tabel I blijkt dat het aantal bijstandsuitkeringen de laatste jaren is toegenomen. Dat dit samenhangt met de economische crisis blijkt uit het toenemende aandeel van mensen die na beëindiging van de werkloosheidsuitkering instromen in de WWB.²⁷

Tabel I Bijstandsuitkeringen, 2005 – 2010

| 1 januari volgend jaar | WBB en WIJ uitkeringen | Re- integratie trajecten | Instroom | | Uitstroom |
|------------------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------------|------------------|-------------|
| | | | werkloos (%) | scheiding (%) | Werk (%) |
| 2005 | 326720 | 232110 | | | |
| 2006 | 299490 | 232880 | | | |
| 2007 | 272680 | 223310 | 24 | 19 | 39 |
| 2008 | 258810 | 228840 | 28 | 13 | 39 |
| 2009 | 284210 | 235690 | 36 | 12 | 34 |
| 2010 | 309430 | 242420 | | | |

Bron: CBS voor kol. 2 en 3; Divosa (2010, Tabellen 4 – 5) voor kol. 4 – 6.

²⁷ In 2009 bestond 17% van de instroom uit mensen met een beëindigde WW-uitkering; 19% van de instroom werd gevormd door mensen die werkloos worden zonder WW-rechten.

Tabel I laat zien dat ook de uitstroom naar werk is afgenomen. Voor een deel hangt dit waarschijnlijk samen met de economische situatie. Maar ook de aard van het bestand aan uitkeringstrekkers bevordert de uitstroom naar werk niet. Tabel II laat dit zien aan de hand van de zogenaamde participatieladder, een instrument dat door gemeenten wordt gebruikt om de participatiepositie te bepalen van iemand die een WWB-uitkering aanvraagt. Gemeenten laten zich daarbij leiden door de afstand die iemand heeft tot de arbeidsmarkt en stemmen de ondersteuning die iemand krijgt bij de arbeidsinschakeling daarop af.

Tabel II Participatieladder bijstand, 2008 - 2009

| Trede | Activiteit | Aandeel bestand | |
|-------|--------------------------------------|-----------------|------|
| | | 2008 | 2009 |
| 5 | betaald werk met ondersteuning | 17 | 14 |
| 4 | onbetaald werk | 19 | 18 |
| 3 | deelname georganiseerde activiteiten | 23 | 25 |
| 2 | sociale contacten | 20 | 23 |
| 1 | geïsoleerd | 21 | 19 |

Bron: Divosa (2010, Tabel 11).

Uit Tabel II blijkt dat 42% van het WWB-bestand is ingedeeld op onderste twee treden van de participatieladder; ruim de helft van hen volgt een re-integratie-traject. Dit verklaart het grote aantal re-integratietrajecten in Tabel I. Welk traject wordt geboden, hangt af van de individuele omstandigheden en kan dus variëren. In het ene geval zal worden ingezet op maatschappelijke participatie of vrijwilligerswerk, terwijl in een ander geval zal worden gekozen voor een zorgtraject, schuldhulpverlening, een inburgeringstraject, een talencursus of persoonlijke coaching om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen.

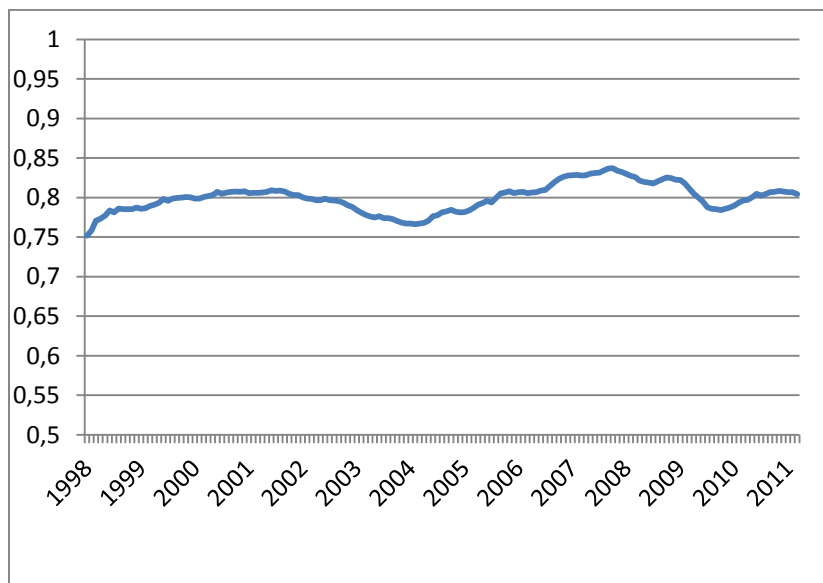
Uit Tabel II blijkt verder dat in 2009 slechts 14% betaald werk verricht, hetzij bij een reguliere werkgever, hetzij bij een SW-bedrijf of als zzp-er dan wel op een leerwerkplek.²⁸ 18% verricht onbetaald werk. Van belang hierbij is dat vier-vijfde deel van de uitkeringstrekkers een belemmering heeft om werk te vinden: ruim 30% heeft een lage of verouderde opleiding, terwijl 21% geen werkervaring heeft. Bovendien kampt 25% met een

²⁸ In 2009 leidde het vinden van werk bij 42% tot beëindiging van de uitkering; 58% van degenen die werk vonden, werkt dus met aanvullende uitkering (Monitor Arbeidsmarkt 2010 p, 38 - 40).

fysieke belemmering, 20% met een belemmering van psychische aard en 21% met sociale belemmeringen (Divosa, 2010). Ook is het goed te realiseren dat 51% van het WWB-bestand ouder is dan 45 jaar.

Bovenstaande observaties worden geïllustreerd door Figuur VII, die laat zien hoe het aandeel van bijstandtrekkers die langer dan 1 jaar in de bijstand zitten al meer dan 10 jaar boven de 75% ligt en zelfs licht is toegenomen.

Figuur VII Aandeel uitkeringstrekkers in WWB langer dan 1 jaar, jan. 1998 – maart 2011



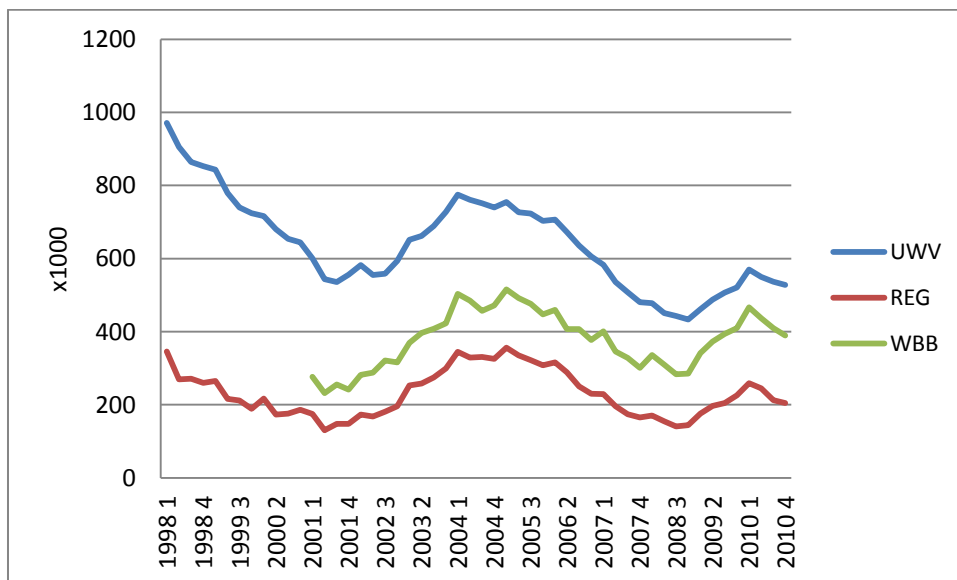
3. Mensen die werk zoeken

In de werkloosheidsregistratie wordt een onderscheid gemaakt naar 3 categorieën van mensen die naar werk zoeken (CBS-UWV, 2011). (i) Allereerst is er de geregistreerde werkloosheid, van mensen die werk willen van twaalf uur of meer per week, beschikbaar zijn, actief zoeken en ook ingeschreven staan bij UWV. Deze is in Figuur VIII weergegeven als REG. (ii) Daarnaast zijn er werklozen die niet zijn niet ingeschreven bij UWV: mensen die geen uitkering (kunnen) krijgen en zich daarom niet melden bij UWV. Dit zijn vooral vrouwen, waaronder herintreders, en jongeren. Ook jongeren die een bijbaantje of vakantiebaantje zoeken doen dat veelal niet via UWV. Deze twee categorieën (i) en (ii) vormen de zogenaamde werkloze beroepsbevolking – WBB in Figuur VIII. (iii) Tot slot zijn er niet-werkende werkzoekenden die niet behoren tot de werkloze beroepsbevolking. Dit betreft mensen die (a) zich nog niet hebben uitgeschreven bij het UWV, of (b) niet direct beschikbaar zijn voor werk van twaalf uur of meer, bijvoorbeeld wegens re-integratieproject of opleiding, en personen die werk zoeken voor minder dan twaalf uur per week, of tot slot (c) de mensen

die niet actief zoeken, veelal mensen die een vrijstelling van de sollicitatieplicht hebben vanwege hun persoonlijke situatie, maar ook ontmoedigden die geen baan (meer) zoeken. Samen met (ii) staan deze mensen ingeschreven als niet-werkende werkzoekenden bij het UWV – zie UWV in Figuur VIII.

Het verloop van de drie categorieën is op kwartaalbasis weergegeven in Figuur III. Opmerkelijk is met name de relatief geringe stijging van de niet werkende werkzoekenden in de economische crisis. Dit hangt waarschijnlijk samen met een strenger registratiebeleid van het UWV.

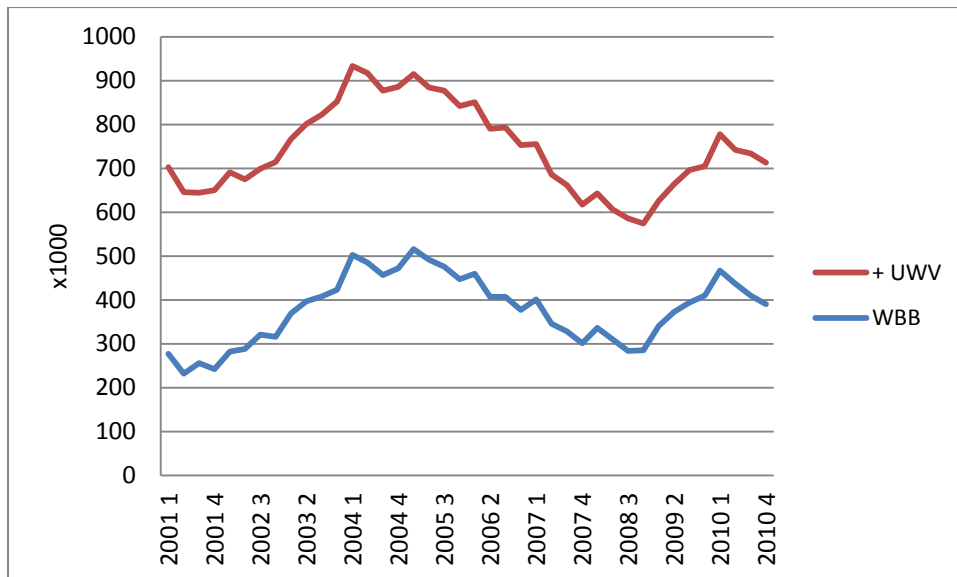
Figuur VIII Werkloze beroepsbevolking en niet-werkende werkzoekenden



Als men echter alle categorieën samenneemt, dan ontstaat het beeld weergegeven in Figuur IX – waarbij de dubbeltelling met de geregistreerde werkloosheid is weggelaten. Men ziet dan dat er in 2010 ruim 700 duizend werkzoekenden zijn, waarvan maar 220 duizend een werkloosheidsuitkering ontvangen. Een groot deel van deze bijna 500 duizend mensen valt dan onder de categorie die wij onder Tabel 2 hebben geïdentificeerd als de 650 duizend mensen die die geen uitkering ontvangen terwijl zij geen inkomen hebben uit werk. Wij vroegen ons af bij het bespreken van Tabel 2 in hoeverre hier mensen bij zitten die eigenlijk wel graag een baan zouden willen hebben en onze analyse bij Figuur IV laat zien dat dit om bijna 500 duizend mensen gaat.

Wat de kenmerken van deze groep mensen betreft is het algemeen bekend dat het gaat om allochtonen, vrouwen en ouderen. In 2009 was 11% van de niet westerse allochtonen werkloos. Dat aandeel is bijna 3 x keer zo hoog als bij autochtonen (4%). Maar een kwart van deze groep vond binnen 3 maanden een baan. Het probleem ligt hier vaak in het opleidingsniveau. Werklozen met alleen basisonderwijs doen er vaak langer dan een jaar over

Figuur IX Werkloze beroepsbevolking en niet-werkende werkzoekenden



om een baan te vinden. Vrouwen hebben vaker dan mannen langer dan een jaar nodig om een baan te vinden. Dit wordt voor een deel veroorzaakt doordat de groep herintreders voor een belangrijk deel uit vrouwen bestaat. In 2009 bestond 36% van de werklozen uit herintreders die zich om andere redenen, bijv. arbeidsongeschiktheid, weer op de arbeidsmarkt meldden. Ca 60% van deze groep had langer dan een jaar nodig om werk te vinden. Ook 55 plussers doen er doorgaans langer over om een baan te vinden. Voor 2/3 van deze groep was de baanvindduur in 2009 langer dan een jaar. Van de groep 45-55 had iets minder dan de helft langer dan een jaar nodig om aan het werk te komen.

4 Kenmerken van de mensen die niet werken, onderwijs volgen of in de VUT zitten

Om een beeld te krijgen van de mensen die niet werken, onderwijs volgen of in de VUT zitten maken wij gebruik van de studie “Alle hens aan dek” (TNO, 2010). Daarin worden zes ‘homogene groepen’ onderscheiden: (1) onderwijsvolgenden; (2) gepensioneerden; (3) personen met een langdurige aandoening; (4) personen zonder of met een verouderde

werkervaring; (5) moeders met kinderen tot 18 jaar; en (6) de rest (die dus niet onder de vorige categorieën valt). Voor ieder van deze groepen wordt aangegeven in hoeverre de personen behoren tot de beroepsbevolking (betaald werk van tenminste 12 uur per week, of werkloos) of tot de niet-beroepsbevolking. De resultaten zijn samengevat in Tabel III.

Uit Tabel III blijkt dat bijna 30 procent van de totale bevolking niet behoort tot de beroepsbevolking. Dit zijn ruim 3 miljoen mensen, waarvan ruim 1 miljoen onderwijsvolgenden. Daarnaast zijn er bijna 1 miljoen mensen met een langdurige aandoening die niet behoren tot de beroepsbevolking.²⁹ Van de inactieve mensen met een langdurige aandoening zijn twee keer zoveel vrouwen als mannen. Daarnaast is de ruime meerderheid tussen de 45 en 65 jaar. Bijna de helft daarvan is ouder dan 55 jaar. De groep personen zonder of met een verouderde werkervaring bestaat bijna geheel uit vrouwen van 55 to 65 jaar. Het zal een hele uitdaging zijn om deze mensen weer aan het werk te krijgen.

Tabel III Activiteiten van de bevolking, 15 – 64 jaar, in 2009

| | Totale bevolking (x1000) | Niet beroepsbevolking (x1000) | Aandeel niet-ber.bev. (%) | Vrijwilligerswerk | |
|-------------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------|--------------------|
| | | | | ber.bev. (%) | niet ber. bev. (%) |
| Onderwijs | 2112 | 1168 | 55,3 | 20,0 | 16,4 |
| VUT | 488 | 470 | 96,3 | 38,9 | 41,7 |
| Langdurige aandoening | 2198 | 942 | 42,9 | 23,9 | 28,5 |
| Moeders | 1396 | 285 | 20,4 | 27,7 | 36,5 |
| Verouderde werkervaring | 191 | 173 | 90,6 | 22,2 | 39,3 |
| "Rest" | 4586 | 178 | 3,9 | 21,9 | 27,0 |
| Totaal | 10971 | 3216 | 29,3 | 22,9 | 27,2 |

De ontwikkeling in de afgelopen tien jaar laat zien dat het zeer moeilijk is om mensen met een uitkering deels te laten werken. Van de mensen met werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen werkt ongeveer 30%; van de mensen met een bijstandsuitkering werkt maar ongeveer 10%. Het feit dat deze percentages over een periode van tien jaar stabiel zijn, inclusief een periode met laagconjunctuur rond 2001 en een periode

²⁹ Bijna de helft van de mensen met een langdurige aandoening behoort overigens wel tot de beroepsbevolking blijkt uit Tabel III.

van hoogconjunctuur rond 2007, geeft aan dat het een structureel probleem is om mensen met een uitkering aan een geschikte baan te helpen.