

Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen

Als een inclusieve samenleving ons doel is, moeten we niet langer proberen alle werklozen met drang en dwang aan het werk te krijgen. Dat is namelijk niet realistisch: niet iedereen wil en kan werken, en niet alle werkgevers zien mogelijkheden voor het organiseren van werk voor kwetsbare mensen. Het is tijd voor een meer ontspannen omgang met werkloosheid. Maatschappelijk meedoen kan ook op andere manieren dan via betaald werk.

PAUL VAN DER AA

Lector Inclusieve Arbeid bij het Kenniscentrum Talentontwikkeling van de Hogeschool Rotterdam

De inclusieve arbeidsmarkt betreft het ideaal van een arbeidsmarkt waarop zoveel mogelijk mensen 'naar vermogen' zo lang mogelijk betaald kunnen werken in voor hen betekenisvol werk, ongeacht hun achtergrond of eventuele beperkingen. De arbeidsparticipatie anno 2020 is hoger dan ooit tevoren.¹ Je zou dan ook kunnen stellen dat de arbeidsmarkt getalsmatig bekeken inclusiever is dan ooit. Toch luiden verschillende recente rapporten van de WRR², het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)³ en de commissie-Borstlap⁴ de noodklok over de wijze waarop de arbeidsmarkt zich heeft ontwikkeld en zich bij ongewijzigd beleid zal blijven ontwikkelen. Onzeker is volgens deze rapporten welke mogelijkheden de arbeidsmarkt in de toekomst kan bieden voor

'waardevol werk voor iedereen', uitgaande van een situatie waarin de toegang tot waardevol werk nu al geen vanzelfsprekendheid is.

Met name drie bevindingen van deze rapporten springen in het oog vanuit het doel van een inclusieve arbeidsmarkt. Ten eerste is de toekomstige ontwikkeling van de arbeidsmarkt erg onzeker onder invloed van bredere trends die de WRR samenvat als technologisering, flexibilisering en intensivering. Daarmee is ook het inclusieve karakter van de toekomstige arbeidsmarkt met onzekerheden omgeven.

Ten tweede is, zo laten deze landelijke rapporten zien, een groot deel van de werkenden momenteel structureel afhankelijk van banen die in termen van kwaliteit en zekerheid van

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

het werk slecht scoren. Niet elke baan levert de zekerheden en positieve betekenissen op die van oudsher aan het hebben van werk worden toegedicht. De coronacrisis maakt dat helaas op indringende wijze zichtbaar, vooral voor zzp'ers en flexwerkers.

Ten derde is, in samenhang met de voorgaande punten, de motivatie voor het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt noch

Het SCP ziet een grote groep werklozen die zegt niet te kunnen of willen werken in een betaalde baan

aan de vraagzijde noch aan aanbodzijde vanzelfsprekend. Vooralsnog blijkt een relatief klein deel van de werkgevers bereid feitelijke mogelijkheden te bieden aan doelgroepen die vanuit een smal bedrijfseconomisch perspectief voor hen geen voor de hand liggende eerste keuze zijn bij het aannemen van nieuw personeel. Aan de 'aanbodzijde' signaleert het SCP een grote groep werklozen die volgens eigen inzicht niet (meer) kan of wil werken in een betaalde baan.

Deze situatie roept de vraag op of en hoe de positie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt versterkt kan worden. De WRR, het SCP en de commissie-Borstlap besteden alle drie aandacht aan deze vraag. De WRR pleit vooral voor een expliciete prioritering in beleid van het realiseren van (voorwaarden voor) 'goed werk' voor iedereen, ook als dat de economische groei zou kunnen vertragen.

Ook sluit de WRR aan bij het pleidooi van Ton Wilthagen⁵ voor de inrichting van een parallelle arbeidsmarkt van gesubsidieerde 'basisbanen' die een werkgarantie moeten bieden voor kwetsbare groepen die (nog) niet aan

de slag kunnen in regulier werk, maar die wel maatschappelijk nuttig werk zouden kunnen verrichten. Het SCP beveelt effectievere prikkels en dienstverlening aan voor werkzoekenden en (vooral ook) werkgevers, die rekening houden met 'niet-rationele' overwegingen en informatieachterstanden. De commissie-Borstlap focust vooral op het verminderen van de inzet van flexibel werk en het flexibeler maken van vast werk.

De vraag is echter of deze gemoderniseerde varianten van het streven naar 'werk, werk en nog eens werk' afdoende soelaas bieden voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Het impliciete uitgangspunt dat iedereen in een reguliere betaalde baan wil en kan werken is tot op heden onrealistisch gebleken. Een deel van de kwetsbare werklozen heeft andere zaken aan zijn of haar hoofd dan aan het werk gaan.

Eerdere regelingen voor additioneel werk waren succesvol voor degenen die hierin actief werden en voor werkgevers die dit werk konden bieden, maar vormden geen oplossing voor degenen die 'langs de kant stonden'. Aan werkgeverskant zijn er inmiddels vele individuele voorbeelden van werkgevers die met succes hun bedrijf toegankelijker hebben gemaakt voor kwetsbare groepen.⁶ Op deze goede voorbeelden kan voortgebouwd worden. Maar of deze succeservaringen kunnen worden 'opgeschaald' naar realistische perspectieven voor ruim een miljoen volwassenen zonder betaald werk, is volstrekt onzeker.

In deze bijdrage verken ik daarom de contouren van een realistisch activerend arbeidsmarktbeleid. Met realistisch bedoel ik dat beleid haalbare doelen nastreeft op basis van erkenning van pluriforme wensen en mogelijkheden van zowel werkgevers als kwetsbare burgers op de arbeidsmarkt. Dit beleid kent de volgende speerpunten:

Omarm als doel van het activeringsbeleid verschillende vormen van maatschappelijke participatie, dus streef niet altijd en voor iedereen naar 'regulier betaald werk'. Zodoende wordt een breder palet aan routes naar maat-

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

schappelijke deelname formeel gewaardeerd en gefaciliteerd, in aansluiting op diverse participatiewensen en mogelijkheden.

Focus op meer regie van kwetsbare burgers én van werkgevers over routes naar maatschappelijke deelname van kwetsbare groepen. Dit impliceert onder andere het verlichten of volledig afschaffen van verplichtend en disciplinerend beleid.

Investeer in de intensivering en professionalisering van dienstverlening aan kwetsbare werklozen en werkgevers, met als doel hen maximaal te faciliteren voor het realiseren van een inclusiever arbeidsmarkt.

Arbeid als een van vele wegen naar maatschappelijke deelname

Burgers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt ontberen de hulpbronnen en netwerken, en soms ook de veerkracht, om zelf hun deelname aan de arbeidsmarkt naar eigen wens en vermogen vorm te geven.⁷ Hardnekkige, lastig te beïnvloeden selectiemechanismen op de arbeidsmarkt spelen hierbij een grote rol. De oorzaken van hun kwetsbare positie zijn doorgaans divers. Ze kunnen samenhangen met hun eerdere levensloop en obstakels en tegenslagen die zij daarin hebben ondervonden, de plek waar zij toevallig zijn geboren of opgegroeid, met verplichtingen naast werk die tijd en aandacht vragen, met een slechte gezondheid of met het ontbreken van voor de arbeidsmarkt relevante motivatie en vaardigheden. Zij vormen in het algemeen geen 'doorsnee' van de hele volwassen beroepsbevolking. Een gevolg van hun kwetsbare positie is dat zij vaak langere tijd en doorgaans ongewild gebruik moeten maken van het recht op WW, bijstand of andere uitkeringen of afhankelijk zijn van onzeker werk dat niet of beperkt bijdraagt aan volwaardige maatschappelijke deelname.

Een deel van deze groep vindt allerlei manieren om desalniettemin naar eigen tevredenheid hun deelname en bijdrage aan de

samenleving vorm te geven, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk of zorgtaken. Langdurige uitsluiting van de arbeidsmarkt kan, zoals onderzoek laat zien, echter ook nadelige gevolgen hebben voor het welzijn, de gezondheid en de materiële omstandigheden van mensen, en zo hun kwetsbare positie verder versterken.⁸

In het activerende arbeidsmarktbeleid van de afgelopen decennia is ook voor deze kwetsbare groepen deelname aan betaald werk steeds gezien als hoofdroute naar maatschappelijke deelname. De opbrengsten in feitelijk hogere kansen op (betekenisvol) werk van kwetsbare groepen zijn echter mager.⁹

Deze tegenvallende resultaten zouden kunnen samenhangen met het gebrek aan passende investeringen en aandacht voor de meest kwetsbare groepen en voor werkgevers als gevolg van afroming van de relatief meest kansrijke groepen.¹⁰ Intensiveren en betere dienstverlening aan de meest kwetsbare groep op de arbeidsmarkt is dan ook een zinvol spoor om verder te verkennen binnen een realistisch activeringsbeleid.

Tegelijkertijd dringt zich de vraag op of alle pijlen wel gericht moeten blijven op arbeidsparticipatie als enig bindmiddel van een inclusieve samenleving, een samenleving die mensen voor hun bijdrage waardeert en waarin mensen zich thuis voelen. Niet in de laatste plaats vanwege de onzekere toekomstige 'waarde van werk', is het misschien tijd om wat meer ontspannen met het ideaal van de inclusieve arbeidsmarkt en maximale arbeidsparticipatie om te gaan en te accepteren dat:

- niet iedereen gedurende zijn hele volwassen leven wil en kan participeren in een veeleisende arbeidsmarkt;
- niet alle werkgevers mogelijkheden zien voor het organiseren van werk voor kwetsbare werknemers;
- niet alle routes naar volwaardige maatschappelijke deelname via regulier betaald werk lopen.

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

Relativering van het belang van regulier betaald werk als enige route naar een inclusieve samenleving zou tot een bredere focus in het activerende (arbeidsmarkt)beleid kunnen leiden en zou beter aansluiten bij de diversiteit aan participatiemotieven en mogelijkheden van burgers gedurende hun levensloop. Het zou bijvoorbeeld meer waardering opleveren voor vrijwilligerswerk, zorgtaken en gesubsidieerde (basis)banen als eindstation voor participatie.

Ook de situatie waarin werklozen in geen enkele vorm van betaald werk of vrijwilligerswerk kunnen deelnemen wegens persoonlijke omstandigheden, zou expliciet erkend kunnen worden. Het voor individueel welzijn niet te verwaarlozen stigma van 'werkloos zijn' zou hierdoor kunnen verminderen en daarmee zouden ook een deel van de negatieve gevolgen van werkloosheid afnemen.

Deels zijn dergelijke alternatieve routes al met succes uitgetest in de praktijk. Eind jaren negentig werd bijvoorbeeld geëxperimenteerd met 'sociale activering' dat bijstandsgerechtigden op vrijwillige basis de mogelijkheid bood om formeel en informeel vrijwilligerswerk te verrichten en dat erkenning gaf voor het belang van mantelzorgtaken. Ontwikkeling naar regulier betaald werk werd als bijvangst beschouwd. De evaluaties van dit beleid in termen van maatschappelijke en welzijnsopbrengsten waren positief,¹¹ maar juist het gebrek aan arbeidsmarktrelevantie leidde ertoe dat dit beleid werd wegbezuinigd. Een vergelijkbaar verhaal geldt voor eerdere varianten van gesubsidieerd werk die doorgaans als maatschappelijk nuttig werden geëvalueerd, maar werden afgeschaft omdat ze onvoldoende doorstroom naar regulier werk opleverden.

De huidige tegenprestatie-eis in de bijstand leidt eveneens tot beleid dat deels erkenning lijkt te bieden voor maatschappelijke deelname anders dan via regulier betaald werk. Een belangrijk verschil met sociale activering is dat het tegenprestatiebeleid verplichtend

en disciplinerend is. De focus ligt niet op sociale inclusie, maar op het benadrukken van wederkerigheid in termen van rechten en plichten die zijn verbonden aan een uitkering. Onderzoek laat zien dat gemeenten hiermee verschillend omgaan en dat ook de uitwerking varieert.

Het verrichten van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk als tegenprestatie kan individuele en maatschappelijke opbrengsten opleveren op korte termijn, maar op de langere termijn

Niet elke baan levert de zekerheden en positieve betekenissen op die van oudsher aan het hebben van werk worden toegedicht

ervaart een deel van de deelnemers een gebrek aan erkenning en ontwikkelingsmogelijkheden.¹² Onduidelijk is of de tegenprestatie-eis als zodanig een bijdrage levert aan deze opbrengsten. Het verplichtende karakter staat wel op gespannen voet met een ander uitgangspunt voor een realistisch activeringsbeleid, namelijk een grotere focus op regie van zowel kwetsbare werklozen als werkgevers over het realiseren van routes naar een inclusieve arbeidsmarkt. Bij de keuze voor een realistisch activeringsbeleid is dan ook de vraag of zo'n eis nog toegevoegde waarde heeft.

Dit pleidooi kan de vraag oproepen hoe het dan moet met de tekorten op de arbeidsmarkt. Voorstanders van een maximale beleidsfocus op het bevorderen van de deelname aan betaald werk verwijzen onder andere naar personeelstekorten in sectoren zoals zorg, onderwijs en techniek en naar de groep van 1 tot 1,5 miljoen Nederlanders in de beroepsleeftijd die ondanks deze tekorten niet werken.

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

In een realistisch arbeidsmarktbeleid zou deze tot op heden sterke verbinding tussen activeringsbeleid voor kwetsbare groepen met aantoonbaar beperkte kansen op duurzaam waardevol werk en een goed functionerende arbeidsmarkt losser gemaakt worden. Alle werklozen die graag weer aan het werk willen zouden uiteraard optimaal gefaciliteerd moeten worden om aan het werk te kunnen gaan, evenals de werkgevers die hun een perspectief willen en kunnen bieden. Dit is dus geen pleidooi om kwetsbare groepen kansen te ontfangen om passend betaald werk te vinden. Maar uitgaande van de uitkomsten van eerder activerend arbeidsmarktbeleid in zowel gunstige als ongunstige economische tijden is het niet realistisch te verwachten dat mensen die maatschappelijk zijn uitgesorteerd naar een kwetsbare positie in groten getale de vraag van veeleisende werkgevers kunnen vervullen. Oplossingen voor het reële probleem van tekorten op de arbeidsmarkt zullen dus ook in andere richtingen gezocht moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan al dan niet tijdelijke arbeidsmigratie en het aantrekkelijker maken van het werk in sectoren met tekorten.

Regie over maatschappelijke participatie

Het activeringsbeleid voor kwetsbare groepen spreekt sinds jaar en dag de taal van disciplineren, paternalisme en verplichtingen. Beleidsmakers veronderstellen blijkbaar dat kwetsbare groepen verplicht moeten worden om hun eigen positie te verbeteren of, sinds de opkomst van de tegenprestatie-eis, om een bijdrage aan de samenleving te leveren. Verplichtingen worden daarnaast van belang geacht om het maatschappelijk draagvlak voor sociale zekerheid op peil te houden. Om de verplichtingen te kunnen naleven heeft de overheid de mogelijkheid hoge financiële sancties op te leggen, in de Participatiewet tot 100% van de uitkering.

Dit leidt er echter paradoxaal genoeg toe dat werkloze burgers niet gestimuleerd worden om zelf de regie te nemen over hun

participatieloopbaan. Het leidt er juist toe dat zij op straffe van hoge financiële sancties verplicht de regie over hun loopbaan moeten overdragen aan uitvoeringsinstanties zodra zij in het zicht komen van een activerend arbeidsmarktbeleid. Hoewel sancties voor bepaalde groepen de uitstroom uit de uitkering kunnen versnellen, zijn er steeds meer twijfels over de duurzaamheid en kwaliteit van het gevonden werk onder invloed van (dreiging met) deze negatieve prikkel. Bij kwetsbare groepen zoals jongeren dragen sancties waarschijnlijk bij aan verergering van hun problematiek.¹³

Het gegeven dat werklozen in veel gevallen wel inbreng hebben in de vormgeving van hun 'traject naar werk' draagt maar beperkt bij aan hun eigen regie. Zij hebben immers geen 'exitmogelijkheid' of keuzevrijheid ten aanzien van de vraag wie hen ondersteunt op de weg naar werk. Hun regie wordt verder verkleind door het gebrek aan keuzevrijheid dat het activeringsbeleid toestaat met betrekking tot arbeidsperspectieven die niet leiden tot 'de snelste weg naar werk', of waarvoor geen aanbod van scholing of begeleiding beschikbaar is. Ten slotte wordt hun regie ingeperkt door een gebrek aan transparantie over de kwaliteit en toegevoegde waarde van de ondersteuning waar zij verplicht gebruik van moeten maken.

Waarom is aandacht voor vergroting van regie van werklozen over hun eigen participatietrajecten belangrijk voor een realistisch activeringsbeleid? Ten eerste leert de psychologie dat ervaren grip op de eigen omstandigheden een basisvoorwaarde is voor psychisch welzijn en de motivatie voor gedragsverandering.¹⁴ Het via disciplinerend beleid onder dreiging van sancties verminderen van regie werkt dus eigenlijk deactiverend en vormt bovendien een gezondheidsrisico zonder dat het de kans op werk aantoonbaar vergroot.

Ten tweede is het vergroten van regie een logische route om daadwerkelijk aan te kunnen sluiten bij individuele wensen en mogelijkheden van werklozen en om het alom

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

beoogde individuele maatwerk te kunnen realiseren. Succesvolle re-integratiemethodieken zoals 'supported employment' zijn al sinds jaar en dag op dit principe gebaseerd.¹⁵

Ten derde stimuleert het expliciete uitgangspunt van regie bij werklozen uitvoeringsinstanties om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de wensen en mogelijkheden van werklozen. 'Shortcuts' onder dreiging van sancties of trajecten zonder aantoonbare meerwaarde voor de werklozen zullen onder het principe van regie bij werklozen zelf naar verwachting veel minder vaak voorkomen.

De regievraag speelt ook rondom het betrekken van werkgevers bij het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt, een thema dat steeds meer aandacht krijgt.¹⁶ Voor het motiveren van werkgevers wordt in het huidige beleid veel heil verwacht van zowel positieve als negatieve financiële prikkels. Onderzoek laat echter zien dat deze prikkels in het gunstigste geval slechts één factor zijn in de besluitvorming van werkgevers over het bieden van perspectieven voor kwetsbare groepen.¹⁷

Het activeringsbeleid voor kwetsbare groepen spreekt sinds jaar en dag de taal van disciplineren, paternalisme en verplichtingen

Minstens zo belangrijk is de vraag hoe het inclusiever maken van een organisatie past in de algehele bedrijfsmissie en hoe werkgevers ondersteund kunnen worden bij het realiseren hiervan. Succesvolle voorbeelden leunen niet zozeer op financiële prikkels, maar op gezamenlijke 'coproductie' van perspectieven voor kwetsbare groepen, bijvoorbeeld in de vorm van een functioneel herontwerp of het

aanbod van leerwerkplekken.¹⁸ Anderzijds blijken werkgevers veel negatiever over trajecten waarin zij ongecontroleerd — soms ongemotiveerde — werklozen krijgen aangemeld.¹⁹ Ook voor het succesvol betrekken van werkgevers bij het realiseren van mogelijkheden voor kwetsbare groepen in betaald werk is het dus van belang om werkgevers regie te geven.

Vergroot de regie van werklozen en werkgevers

Een belangrijke vraag is dus hoe de regie van kwetsbare werklozen en werkgevers vergroot kan worden. Omarmen van het principe van regie bij werklozen en werkgevers betekent in elk geval dat de participatieverplichtingen voor kwetsbare groepen in de sociale zekerheid worden afgeschaft en dat voor objectief kansrijke groepen enkel nog in inspanningstermen wordt gesproken om kansen op werk te verbeteren. Strikte verplichtingen om ondersteuning te accepteren van bijvoorbeeld de uitkeringsinstanties en door de overheid ingehuurd reïntegratiebedrijven, verkleinen immers de regie. Sanctionering van kwetsbare groepen voor het niet voldoen aan participatieverplichtingen zou overbodig worden. Werkgevers zouden niet meer geconfronteerd worden met ongemotiveerde kandidaten.

Daarnaast zou de keuze kunnen worden gemaakt om de beperkte middelen efficiënter in te zetten en te concentreren op het ondersteunen van intrinsiek gemotiveerde werklozen en werkgevers. Beleidsambities zoals 'sluitende aanpakken' en 'iedereen een traject' zouden kunnen worden losgelaten. Met de zogenoemde 'niet-willers' onder werkgevers en werklozen kun je in gesprek gaan om de motivatie te peilen en te bevorderen, maar zonder de disciplinerende context van waaruit dat met het huidige beleid gebeurt.

Ten slotte impliceert het principe van regie een grotere keuzevrijheid voor werklozen ten aanzien van de doelen die zij zich kunnen stellen en de invulling van trajecten waar

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

ze aan deelnemen. Mensen zouden hierbij moeten worden ondersteund door een breed participatiebegrip — ze doen er ook toe als ze geen betaald werk hebben — en zouden professionele en transparante adviezen moeten krijgen in situaties dat zij — of hun werkgevers — onvoldoende zicht op de mogelijkheden hebben die er zijn. Ook voor werkgevers geldt dat het belangrijk is dat zij regie hebben over de manier waarop ze invulling kunnen geven aan werk voor kwetsbare groepen. Ze zouden daarbij ondersteund kunnen worden met adviezen van bijvoorbeeld de werkgeversservicepunten.

Professionele en transparante dienstverlening

Sociaal beleid krijgt pas betekenis in het handelen van de beleidsuitvoerders en hun interacties met burgers. Dit geldt onverkort voor de uitvoering van een activerend arbeidsmarktbeleid.²⁰ Kwetsbare burgers zijn daarmee afhankelijk van de inzet en kwaliteit van de publieke uitvoerders die hen ondersteunen bij het realiseren van perspectieven op betekenisvolle participatie. Dit legt een grote verantwoordelijkheid op de schouders van de uitvoerders. Effectieve ondersteuning van zowel werklozen als werkgevers kan bijdragen aan het vergroten van hun regie en het vinden van passende routes richting werk of andere vormen van participatie. Idealiter zou een professionele uitvoerder bovendien moeten kunnen uitleggen waarom een bepaalde invulling van dienstverlening toegevoegde waarde heeft voor het realiseren van de individuele perspectieven van werklozen of werkgevers.

Onderzoeken naar manieren waarop uitvoerders van activeringsbeleid deze verantwoordelijkheid oppakken, laten echter stevast een grote, moeilijk te verantwoorden diversiteit zien.²¹ Ook blijvende aandacht voor de ontwikkeling van vakmanschap van deze uitvoerders is daarom een relevant onderdeel van een realistisch activerend arbeidsmarktbeleid.

Het 'vakmanschap' van de uitvoerders is de laatste jaren landelijk al hoger op de agenda komen te staan en wordt op verschillende manieren ondersteund door onder meer Divosa en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het onderzoeksprogramma *Vakkundig aan het werk*. Uit eigen onderzoek binnen dit laatste programma blijkt overigens dat de mate van professioneel handelen in verschillende onderdelen van het dagelijkse werk samenhangt met de geleverde prestaties.²² Dergelijk onderzoek ondersteunt dus het pleidooi om te investeren in de professionaliteit van de uitvoering.

Een algemeen probleem hierbij is wel dat nog altijd onvoldoende duidelijk is welke vormen van dienstverlening in welke situaties effect kunnen sorteren. Effectonderzoeken zijn schaars, hanteren verschillende uitkomstmaten of geven alleen zicht op gemiddelde effecten. Weinig onderzoek is gericht op het handelen van uitvoerders die in individuele situaties onderbouwd moeten kunnen beslissen, vaak moeten samenwerken met andere professionals en moeten kunnen omgaan met soms tegenstrijdige verwachtingen van hun werk. Dit geldt des te meer voor onderzoek naar dienstverlening aan langdurig werklozen in complexe situaties, omdat veel beschikbaar onderzoek zich enkel richt op de dienstverlening aan kortdurend werklozen en op het solliciteren naar werk. Uitvoerders maken hierdoor noodgedwongen eigen afwegingen over wat een passende dienstverlening is.

Het volstaat echter niet om met professionalisering te wachten tot er meer onderzoek is gedaan waarvan de uitkomsten vervolgens eenvoudigweg kunnen worden overgedragen. Het ontwikkelen van praktisch toepasbare, relevante kennis over passende dienstverlening voor werklozen en werkgevers vraagt om structurele leerprocessen waarbinnen uitvoerders, onderzoekers en opleiders samen met werklozen en werkgevers kunnen optrekken om in hun context passende duurzame

routes naar een inclusieve arbeidsmarkt en andere vormen van participatie te ontwerpen en te onderzoeken. Een realistisch activeringsbeleid zou dergelijke leerprocessen kunnen aanmoedigen en faciliteren, bijvoorbeeld door het professionele karakter van dit werk te erkennen en middelen vrij te maken voor de organisatie van dergelijke leerprocessen.

Realistisch activeringsbeleid

In dit artikel is gepleit voor een realistischer en toekomstbestendig activeringsbeleid voor kwetsbare groepen dat is gestoeld op een

breed participatiebegrip, regie over routes naar participatie bij werklozen en werkgevers en investeringen in lerende uitvoeringspraktijken. Beleid dat deze uitgangspunten volgt zal de structurele werkloosheid niet oplossen noch de arbeidsmarkttekorten volledig aanzuiveren. Maar waarom zouden juist kwetsbare groepen verantwoordelijk moeten worden gemaakt voor deze vraagstukken? Een realistisch activeringsbeleid kan wel voor betere voorwaarden zorgen voor zowel werklozen als werkgevers om werkbare routes te ontwikkelen naar een inclusiever samenleving, al dan niet via betaalde arbeid.

Noten

- 1 CBS, statline.
- 2 Engbersen, G., Kremer, M., Went, R. & Boot, A. (2020), *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR rapport 102.
- 3 Echtelt, P. v., Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019), *Eindevaluatie van de Participatiewet*.
- 4 Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, eindrapport van de Commissie Regulering van Werk 23 januari 2020.
- 5 Brouwer, P., Verhoeven, J., & Wiltshagen, T. (2018). Geen uitkeringen meer: van sociale naar participatiezekerheid. *Sociaal Bestek*, 80(4), 45-47.
- 6 Orton, M., Green, A., Atfield, G., & Barnes, S.-A. (2018). Employer Participation in Active Labour Market Policy: from Reactive Gatekeepers to Proactive Strategic Partners. *Journal of Social Policy*, 48(03), 511-528.
- 7 Van der Aa, P. (2016). *Ongebaande paden*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.
- 8 Wanberg, C. R. (2012). The Individual Experience of Unemployment. *Annual Review of Psychology*, 63(1), 369-396.
- 9 Knotz, C. M. (2019). Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980-2012. *European Sociological Review*.
- 10 Inspectie SZW. (2014), *Ken uw klanten. Onderzoek naar caseloadbeheer van UWV en gemeenten en hun kennis van de klant*.
- 11 Serail, S. & Pas, I. van de (2002), *Bijstandsexperimenten: impulsen tot activering. Stand van zaken en lessen na zes jaar experimenten in de Algemene bijstandswet*, Tilburg: IVA.
- 12 Bus, A., Vries, C. de & Van Zeele, S. (2017), *Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam*, Kampen, T. (2014), *Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*, Amsterdam: UVA.
- 13 Card, D., Kluge, J., & Weber, A. (2017). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931; Knotz, C. M. (2019b). Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980-2012. *European Sociological Review*.
- 14 Ajzen, I. (2015), 'The theory of planned behaviour is alive and well, and not ready to retire: a commentary on Sniehotta, Presseau, and Araujo-Soares', in: *Health Psychol Rev*, 9(2), 131-137; Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2018). *Self-Determination Theory*. New York: Guilford Publications.
- 15 Modini, M., Tan, L., Brinckmann, B., Wang, M.-J., Killackey, E., Glozier, N., Harvey, S. B. (2016). Supported employment for people with severe mental illness: Systematic review and meta-analysis of the international evidence. *British Journal of Psychiatry*, 209(1), 14-22.
- 16 Van Berckel, R., Ingold, J., McGurk, P., Boselie, P., & Bredgaard, T. (2017). Editorial introduction: An introduction to employer engagement in the field of HRM. Blending social

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

- policy and HRM research in promoting vulnerable groups' labour market participation. *Human Resource Management Journal*, 27(4), 503–513.
- 17 Adelmeijer, M. H.M., Schenderling, P.J., Heekelaar, M.S., Oostveen, A. & Beerepoot, R. (2015), *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers*, rapportage fase 1 (peiljaar 2015).
 - 18 van der Aa, Paul, & van Berkel, R. (2014). Innovating job activation by involving employers. *International Social Security Review*, 67(2), 11–27.
 - 19 Ingold, J. (2020). Employers' perspectives on benefit conditionality in the UK and Denmark. *Social Policy & Administration*, 54(2), 236–249.
 - 20 Van Berkel, R., Caswell, D., Kupka, P., & Larsen, F. (2017). *Frontline Delivery of Welfare-to-work Policies in Europe*. Abingdon, Verenigd Koninkrijk: Routledge.
 - 21 Van der Aa, P. & Van Berkel, R. (2019). *Opvattingen over 'professioneel handelen' in de uitvoering van gemeentelijke arbeidsre-integratie*, deelrapport in het kader van het onderzoek 'Versterking methodisch werken via HRM'.
 - 22 Ibid.