

De droom: op weg naar een nieuw sociaal stelsel

Op 11 april nam Huib van Olden afscheid van het bestuur van SBCM, het A&O fonds en het Kenniscentrum sociale werkgelegenheid. Na 11 jaar als voorzitter van SBCM was voor hem het mooiste afscheidscadeau een rondetafelgesprek met wetenschap, overheid, werkgevers, werknemers, gemeenten en onderwijs over de contouren van een (nieuwe) toekomstbestendige sociale infrastructuur, met de nadruk op sociaal. Waar dromen we van en hoe komen we daar?

Dit verslag geeft een impressie van het gesprek dat heeft plaatsgevonden bij Weener XL in Den Bosch (zie kader voor overzicht van de deelnemers). De droom van Huib was het uitgangspunt. Hij gaf een analyse van knelpunten in de werking van de Participatiewet en een mogelijke oplossingsrichting. De deelnemers hebben daar vanuit hun eigen perspectief en expertise op gereflecteerd en doorgeborduurd. Bij deze aanpak hoort een disclaimer dat de discussie niet was bedoeld om tot een gezamenlijke visie en standpunten te komen. Onderstaand gespreksverslag is bedoeld ter inspiratie en concretisering van vraagstukken om de lopende discussie over de toekomst van ons sociale stelsel op een constructieve manier te voeden. We gaan terug in de tijd, naar het gesprek op 11 april.

De droom van Huib van Olden: een echt sociaal stelsel vormen we samen; de coöperatie

Het gesprek start met de droom van Huib van Olden. Hij vertelt het verhaal van twee mensen die om uiteenlopende redenen op hun 55ste in de bijstand komen. Pas 12 jaar later stromen ze - ondanks de goede bedoelingen en acties van de gemeente en henzelf - uit op hun pensioengerechtigde leeftijd. Hoewel het verhaal fictief is, klopt het dat mensen van 55 jaar en ouder gemiddeld nog 12 jaar een uitkering ontvangen, zonder dat er wat aan hun situatie verandert. Al die tijd moeten ze blijven aantonen dat ze recht hebben op een uitkering en beschikbaar blijven voor de arbeidsmarkt. Is dat sociaal? Het is mooi dat we in Nederland een bestaansminimum garanderen. Maar als je erin slaagt mensen zo lang financieel te ondersteunen zonder ze naar werk te begeleiden, dan doe je als gemeente iets niet goed. In Huib's droom zouden we alles op alles moeten zetten om een passende en bij voorkeur zo regulier mogelijke werkplek te vinden zodat iemand zelfstandig vooruit kan. En daar mag een gemeente dan best een paar jaar over doen. Maar als alles is geprobeerd en het lukt niet, dan mogen we dat ook toegeven en zorgen dat er voor deze mensen een fatsoenlijk *sociaal pensioen* komt. Dan hoeven we ze ook niet onnodig te blijven lastigvallen.

Belangrijk daarbij is dat de periode van intensieve begeleiding door gemeente om passend werk te vinden kansrijker en succesvoller wordt. We hebben in de praktijk gezien dat de overheid het niet alleen kan en de werkgevers ook niet. Daarvoor is echt samenwerking nodig van gemeenten, werkgevers, scholen en andere partijen in de regio. Een samenwerking die minder vrijblijvend is dan nu vaak het geval is, maar in de vorm van een coöperatie. Huib's droom is dat er een landelijk dekkend netwerk van coöperaties komt die inkomen voor deze groep regelt en de toeleiding naar werk. De missie moet zijn: iedereen mag meedoen met eigenwaarde.

De droom verrijkt: van individuele naar collectieve verantwoordelijkheid

De gespreksleider vraagt de deelnemers van het rondetafelgesprek te reageren op de droom van Huib. Iedereen is het erover eens dat het huidige systeem niet goed werkt. En ook de bereidheid om samen de schouders eronder te zetten om het te verbeteren wordt breed gedeeld. Volgens sommigen zit het huidige systeem de oplossing soms zelfs in de weg. Het systeem is zo ondoorzichtig en complex dat het niet te begrijpen is voor burgers én voor bestuurders die ermee aan de slag moeten. Het helpt ook niet dat we er constant aan sleutelen. Wat nodig is, is een helder beeld waar

we op uit willen komen en continuïteit in de uitwerking daarvan. Het systeem moet veel eenvoudiger worden en veel schotten moeten worden weggehaald.

Een mooi aspect van de droom is volgens de deelnemers dat het laat zien dat het gaat om een gezamenlijk (samenlevings)vraagstuk. Het is geen opgave voor alleen de overheid of alleen de werkgevers. We moeten het met elkaar oplossen. En een coöperatie kan een mooie vorm zijn om die gezamenlijkheid vorm te geven en ook echt te borgen. Hier wordt aan toegevoegd dat de droom misschien niet eens heel ver van de huidige werkelijkheid ligt. De opgave van en de wijze waarop de regionale mobiliteitsteams (RMT) zijn samengesteld, lijken al wat op de droom. Maar de RMT's komen nog niet overal goed van de grond en zijn niet coöperatief georganiseerd. Onderzoeken naar internationale modellen laten zien dat een coöperatie de kloof tussen burgers en de overheid kan verkleinen. Bijvoorbeeld in Italië dat een lange traditie van sociale coöperaties kent. Deze zijn deels spontaan ontstaan omdat de overheid het liet afweten. Inmiddels zijn er regelingen voor gekomen, niet zoals in Nederland op individueel niveau (loonkostensubsidie) maar gericht op het aandeel van mensen met een arbeidsbeperking dat een coöperatie of bedrijf in dienst heeft. Hoe die waardeketen in Italië er uitziet is nog niet echt onderzocht.

De discussie gaat een laag dieper: om echt stappen te zetten naar een socialer en inclusiever stelsel moet ook stil gestaan worden bij de beleidstheorie op basis waarvan een nieuw stelsel wordt opgebouwd. Het huidige stelsel gaat uit van *distributieve rechtvaardigheid*: het stelsel moet beslissen wie in de samenleving recht heeft op ondersteuning (en wie niet), hoe we de koek verdelen en welke partij vaststelt wie die rechten heeft. Als we de waarde van werk en meedoen voor iedereen centraal willen stellen, zou het stelsel uit moeten gaan van *contributieve rechtvaardigheid*: elk talent in de samenleving verdient het om te worden ontwikkeld en te worden benut. Dat heeft grote consequenties voor het arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheidstelsel.

Welke partijen zouden mee moeten doen in de coöperaties?

Eigenlijk alle partijen die nodig en/of van toegevoegde waarde zijn voor arbeidsparticipatie, moeten lid kunnen worden van zo'n coöperatie. Werkgevers, overheid, scholen, etc. Opgemerkt wordt dat het goed is om hierbij te bedenken dat er nu al veel is waarvan gebruikgemaakt kan worden. Zo hebben we in Nederland een goede en een veelal dekkende infrastructuur van mbo-instellingen en sociale werkbedrijven. Belangrijk is om ook minder gebruikelijke partijen uit te nodigen om aan te sluiten, zoals zorgverzekeraars. Ook zij hebben baat bij de (arbeids-)participatie van hun verzekeringsnemers.

Wat zijn de uitdagingen waarop we antwoorden moeten vinden om Huib's droom te realiseren?

1. Wel of geen nieuw stelsel en hoe zorgen we voor voldoende tijd om te bouwen?

Hoewel er een breed gedeeld besef is dat de Participatiewet niet goed werkt, is het nogal wat om zeven jaar na invoering van de wet de hele boel weer op de kop te zetten. Behalve dat je met elkaar heel goed na moeten denken op basis van welke beleidstheorie je een nieuw stelsel wilt inrichten, kost het ook gewoon veel tijd om zo'n stelsel in de praktijk op te tuigen. De gesprekspartners zijn het eens dat de tijdsperiode van één kabinetsperiode daarvoor te kort is. Eigenlijk zou je afspraken moeten maken voor een tijdslijn van meerdere kabinetsperiodes, anders loop je het risico dat een nieuw kabinet de plannen weer wijzigt. Dat geldt ook voor het opzetten van de regionale coöperaties. Zij moeten kunnen bouwen aan een duurzame organisatie en aanpak en niet elke vier jaar van een collegeperiode het roer weer om moet gooien. De beleidshorizon voor een coöperatie

zou minstens veel langer moeten zijn en daar moeten ook passende middelen voor beschikbaar worden gesteld. Voor de uitvoering is het van belang dat het stelsel en de uitvoering dus minder politiek gevoelig wordt. Gezien de ingrijpende consequenties van de hele boel weer overhoopgooien, wordt er nog geopperd of voor het opzetten van coöperaties wel een nieuw stelsel nodig is. Want de opbrengsten van de Participatiewet zijn niet alleen negatief. Er is ook veel goeds ontstaan dat we willen behouden. Meer geld voor de uitvoering zou wellicht al helpen om de dienstverlening te verbeteren en tot een beter dekkende infrastructuur te komen met meer aandacht voor ontwikkelen en meedoen. Het risico van een stelselwijziging of het doorontwikkelen van het huidige stelsel is wel dat je al snel uitgaat van wat nu niet goed gaat, terwijl je echt de tijd moet nemen om eerst stil te staan bij wat mensen nodig hebben: hoe creëer je een omgeving die mensen echt tot hun recht laat komen? Pas daarna moet je de vraag beantwoorden of de potentie aanwezig is om het huidige systeem door te laten ontwikkelen naar coöperaties of een andere oplossing.

2. Landelijk of regionaal?

Een coöperatie is een samenwerking van regionale (en mogelijk enkele landelijke) partijen. Voor een goed toegankelijke ondersteuning die dicht bij burgers staat en die effectief en snel kan inspelen op lokale en regionale uitdagingen en kansen is het ook van belang dat de span of control van een coöperatie niet te groot is. Dat vraagt om een regionale insteek. Maar als je een landend dekkend netwerk van coöperaties wilt, zijn er ook afspraken nodig over financiering en de richting voor de inzet van die middelen. Een uitdaging waar ook nog een antwoord op gevonden moet worden, is dat de huidige (decentrale) regionale aanpak leidt tot sociale ongelijkheid: iemand in regio X krijgt wat een ander in regio Y niet krijgt. Een omslag naar *contributieve rechtvaardigheid* kan daar een antwoord op zijn.

3. Hoe zorg je ervoor dat samen ook echt samen is?

Met de invoering van de Participatiewet is het hele beleid gericht op werkgevers. Zij moeten alle mensen met een beperking aannemen. Die droom is niet uitgekomen. De meesten zijn het erover eens dat de oplossing ligt in publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld een coöperatie. In de basis moet de oplossing iets zijn van de samenleving zelf, dus een collectief. In de Participatiewet gaat het juist om geïndividualiseerde rechten (zoals loonwaarde op basis van individuele metingen) en gedecentraliseerde verantwoordelijkheden wat leidt tot grote verschillen. Dat staat haaks op het uitgangspunt dat er collectieven nodig zijn. Je ziet ook dat door die individuele bekostiging de collectieve voorzieningen onder druk zijn komen te staan. We zien dat dat niet voor iedereen werkt. Dus we moeten nadenken over bijvoorbeeld het herwaarderen van additionele arbeid en het benoemen als collectief goed. Dat kan helpen om weer meer solidariteit in de samenleving te krijgen. Als de schaal van een coöperatie niet te groot mag zijn, moet er wellicht een ballotage komen voor wie wel en wie niet kan deelnemen. En nog belangrijker, er moeten afspraken komen over het verdelen van de middelen, zowel over de kosten als over de baten.

4. Hoe zetten we meer in op talenten in plaats van op het label 'beperking'?

In het huidige stelsel zijn de vaststelling van de beperking, opname in het doelgroepenregister en het vaststellen van individuele loonwaarden belangrijke drivers voor de financiering en daarmee voor de dienstverlening van gemeenten en UWV. Het gevaar is dat als je mensen aan de voorkant labelt naar hun beperking, je het probleem op de voorgrond zet en de verdere discussie tussen gemeenten en werkgevers vooral gaat over vragen als: hoort iemand wel of niet tot de doelgroep banenafpraak, wat is de hoogte van de loonwaarde en daarmee de subsidie die een werkgever krijgt, etc. Terwijl voor het matchen van vraag en aanbod, ook al vinden die elkaar niet vanzelfsprekend, natuurlijk

vooral van belang is wat iemand kan. Als we iets willen oplossen is een perspectief nodig, geen probleem.

Als een burger bij de gemeente komt met een hulpvraag, wil die met respect – als mens – worden behandeld en niet als een gelabelde of te labelen doelgroep. En verder wil hij of zij geholpen worden met zijn of haar hulpvraag en niet te horen krijgen dat hij of zij bij het verkeerde loket is en naar een ander loket moet. Sommigen willen nog een stapje verder. Waarom kom je niet aan de slag? Of waarom stroom je niet door? Wie bepaalt welke voorziening passend is? Het zijn altijd anderen die over jou beslissen. Uit onderzoek weten we dat in die beslissingen stereotypen een belangrijke rol spelen en dus subjectief zijn. In Amsterdam is een experiment gedaan. Daar bleek dat professionals, al hadden zij de beste bedoelingen, in dezelfde gevallen tegenovergestelde beslissingen maakten. Een oplossing zou kunnen zijn om bij dit soort beslissingen de menselijke factor eruit te halen en te vervangen door algoritmes. Natuurlijk moeten er ook gesprekken worden gevoerd, maar een algoritme kan beslissen op basis van objectieve informatie. Hetzelfde geldt voor talentontwikkeling. Op dat punt gebeurt er voor mensen met een beperking ook weinig in Nederland. Mogelijk helpt het om bij de toegang tot scholing en ontwikkeling ook meer gebruik te maken van algoritmen. Daarbij moet natuurlijk wel meegewogen worden dat sommige mensen aanpassingen nodig hebben om taken te kunnen uitvoeren en/of een opleiding te kunnen volgen. Deze discussie sluit aan bij het uitgangspunt van het concept van *open hiring*: het label 'beperking' maakt de toegang tot de arbeidsmarkt soms juist lastig.

5. Uitkering of een sociaal pensioen?

Onderwerp van discussie in de droom is ook het idee van een sociaal pensioen. Zijn we het als samenleving niet verplicht om ons altijd te blijven inzetten om mensen mee te laten doen? Ook als je denkt dat het niet meer lukt. Daar wordt tegen ingebracht dat er nu al een groep mensen is die zeer langdurig in de bijstand zit, waar nauwelijks iets mee gebeurt en die in feite al een sociaal pensioen ontvangen. Alleen durven we dat niet hardop te zeggen. Probleem daarbij is dat de Participatiewet is ingericht op kort verblijf en uitstroom. De praktijk laat zien dat dat niet bij iedereen lukt, met als gevolg dat gemeenten met een regime zitten waarmee ze voor mensen die (zeer) langdurig in de bijstand zitten geen passende oplossing kunnen vinden. Los van deze discussie zijn de meeste gesprekspartners het erover eens dat het huidige beleid te veel is gericht op betaald werk dat ook nog loonvormend moet zijn. Dat is een economisch ingestoken uitgangspunt dat samen met de bezuinigingen vaak leidt tot bedrijfsmatig gedreven keuzes en dienstverlening en niet zo zeer tot een sociaal gedreven beleid.

Hoe zetten we vanaf hier de eerste stappen in de goede richting?

Meerdere gemeenten, werkbedrijven en andere partners zetten al de eerste stappen of zijn van plan om wat te doen met het concept van coöperatie of een publiek-private samenwerking voor mensen die niet duurzaam aan de slag kunnen op de reguliere arbeidsmarkt. Om te leren zou het goed zijn als enkele regio's gaan experimenteren met het concept van (sociale) coöperaties of andere vorm van publiek-private samenwerking. Dat is een goede manier om op een natuurlijk weg te leren hoe we antwoorden kunnen vinden op bovenstaande uitdagingen en om van elkaar te leren. Al weten we ook dat alleen het delen van goede voorbeelden vaak niet voldoende is om het zelf in de praktijk te brengen. Het risico's van pilots is bovendien dat ze tijdelijk zijn en vaak eindigen met een evaluatie waar niet veel mee wordt gedaan. Het is dus van belang dat het experimenteren onderdeel is van een ontwikkelingsproces dat bewaakt en uitgebouwd wordt. Ook zouden we meer onderzoek kunnen doen om deelvragen te beantwoorden en om meer inzicht te krijgen wat er in de regio's al gebeurt.

Opvolging gewenst, laat van je horen!

Het rondetafelgesprek vraagt om een vervolg. Iedereen is het erover eens dat het huidige sociale stelsel niet goed werkt en het beter kan en moet. Het concept van coöperatie is een mogelijke oplossing en het nadenken daarover laat mooi zien wat voor soort vraagstukken moeten worden beantwoord. Maar hoe mooi het beeld van een coöperatie, of termen als ‘huis van de arbeidsmarkt’ en ‘regionaal werkcentrum’, ook klinken, de deelnemers wijzen erop dat we dergelijke concepten niet te snel als doel moeten gaan zien in plaats van een middel om te komen tot een stelsel waarin ieder mens met waarde mee mag doen. Daarvoor is het belangrijk om nog scherper te krijgen hoe we de basis van het huidige sociale contract tussen overheid en burgers en tussen burgers onderling met elkaar willen bijstellen en welke oplossingsrichtingen daarbij passen.

Om deze discussie te kunnen blijven voeden, horen we graag de verhalen van gemeenten, sociale werkbedrijven, werkgevers en/of andere partijen die in hun regio al aan het experimenteren zijn of dat van plan zijn. Laat dus van je horen via info.sbcm@caop.nl.

Deelnemers rondetafelgesprek:

- Paul de Beer | Bijzonder hoogleraar, Universiteit van Amsterdam
- Sjoerd van het Erve | Directeur Weener XL en bestuurslid van Cedris
- Justine Feitsma | Voorzitter CNV Jongeren
- Bernard ter Haar | Consultant ABDTOP Ministerie van BZK
- Patricia van der Heijden | Beleidsadviseur FNV
- Peter van Leeuwen | Ambtelijk secretaris LCR
- Ellen Kroese | Directeur VNO NCW Brabant
- Huib van Olden | Voorzitter SBCM, wethouder 's Hertogenbosch
- Adnan Tekin | Voorzitter MBO Raad / SBB
- Ton Wilthagen | Hoogleraar Universiteit Tilburg
- Rudy Slegers | gespreksleider en hoofd strategie en beleid Weener XL