

Lokale onmacht rond de Participatiewet

Arjen Edzes & Jouke van Dijk*

De Participatiewet is het bestuurlijke antwoord op systeemfalen in de inrichting van de sociale zekerheid, padafhankelijke insluitingsmechanismen en gebrek aan operationele efficiency. De invoering zal leiden tot financiële beheersing, maar nauwelijks tot meer arbeidsparticipatie. Daarvoor is de decentralisering te ver doorgeschoten en veronachtzaamt het kabinet onderliggende economisch-geografische processen. Doordat gemeenten nauwelijks invloed hebben op de omvang van de werkgelegenheid reduceert het de participatieopgave tot een vraagstuk van verdeling van en concurrentie om schaarse banen. Om succesvol te kunnen zijn moet de regio weer serieus worden genomen en dat behelst meer dan het kabinet nu beoogt.

Inleiding

De Participatiewet wordt ingevoerd met twee belangrijke doelstellingen. In de eerste plaats de financiële beheersing van uitkeringsvolumes en in de tweede plaats de verhoging van de arbeidsparticipatie van kwetsbare en arbeidsbeperkte doelgroepen op de arbeidsmarkt. Onze stelling is dat over vier jaar bij de landelijke evaluatie de eerste doelstelling succesvol zal zijn gerealiseerd, maar dat van een groei van de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten weinig terecht zal zijn gekomen. Deze verwachting is onder meer gebaseerd op ervaringen met budgettering, deregulering en gemeentelijk re-integratiebeleid in het beleidsdomein van werk en inkomen (Edzes, 2008; 2010), maar ook op ervaringen met meer dan vijftien jaar hervorming van de Ziektewet en arbeidsongeschiktheidswetgeving (Versantvoort & Van Echtelt, 2012; Jehoel-Gijsbers, 2011). Maar wellicht belangrijker nog is dat het kabinet economisch-geografische processen veronachtzaamt, die maken dat gemeenten nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op de werkgelegenheid, maar die wel de regionale ongelijkheid in participatiemogelijkheden vergroten. We gaan achtereenvolgens op deze punten in.

Beheersing van schadelast

Om te beginnen is het belangrijk vast te stellen dat de Participatiewet plaats-neutraal is. De inhoudelijke contouren, de hoogte van de uitkering en toegang tot regelingen, de indicatiestelling en de beleidsinstrumenten, zelfs de quotumregeling, verschillen niet of men in de Randstad woont of in Oost-Groningen. De

* Arjen Edzes is senior onderzoeker bij de vakgroep Economische Geografie van de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. E-mail: a.j.e.edzes@rug.nl. Jouke van Dijk is hoogleraar regionale arbeidsmarktanalyse bij de vakgroep Economische Geografie van de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen en tevens voorzitter van de directie van de Waddenacademie.

lokale beleidsvrijheid zit vooral in de mogelijkheden om binnen de kaders van de landelijke regelgeving een eigen invulling te geven aan de prioritering van doelgroepen, handhavingsregelingen, het aanbestedingsbeleid, de contacten met werkgevers, het re-integratiebeleid, et cetera. Voor verschillen in regionale opgaven worden de 393 gemeenten die Nederland in 2015 telt financieel gecompenseerd via een complexe verdeelsystematiek die objectief rekening moet houden met de opgaven waar gemeenten voor staan. De Participatiewet is al met al – net als overigens de andere decentralisaties in het sociale domein – gericht op operationele efficiency.

Daarin zit belangrijke winst. Het inzicht dat gemeenten nauwelijks prikkels hebben om de schadelast in het beroep op sociale voorzieningen te beperken dateert uit de jaren negentig, en de budgettering van financiële middelen biedt daarop een antwoord. Financiële verantwoordelijkheid is zinloos zonder eigen bevoegdheden en vrijheden om daadwerkelijk verschil te kunnen maken. Landelijke re-integratieregelingen zijn daarom verregaand en succesvol gedereguleerd. Zo heeft de Wet werk en bijstand (Wwb) van 2004 ertoe geleid dat de kostenbeheersing van gemeenten aanmerkelijk is verhoogd (Broersma et al., 2013; Van Es, 2010; Kok et al., 2007; Stegeman & Van Vuren, 2006). Wanneer gemeenten zelf financieel verantwoordelijk zijn letten ze beter op handhaving van rechten en plichten en de inzet van instrumenten. Zo goed zelfs dat gemeenten cliënten hebben gescreend op rechten op voorliggende (Wajong) en naastliggende (Wsw) voorzieningen om deze vervolgens door te schuiven naar deze regelingen, waar zij niet of in ieder geval minder financieel verantwoordelijk voor waren. De snelle stijging van de Wajong in de afgelopen tien jaar is hier deels het gevolg van, want ze loopt omgekeerd evenredig aan de daling van het bijstandsbestand (Van Vuren et al., 2011). De Participatiewet is voor een belangrijk deel bedoeld als correctie op dit systeemfalen, door het voorkomen van dit doorschuif (substitutie-)effect. De Wsw daarentegen is de afgelopen vijftien jaar een stuk weerbarstiger gebleken, ondanks de vele wetswijzingen die gemeenten de regie over de uitvoering moesten geven en (wettelijke) verplichtingen om Wsw-gerechtigden zoveel mogelijk onder contract bij reguliere bedrijven te brengen (begeleid werken) dan wel vanuit het SW-bedrijf te detacheren. De Wsw is een gouden kooi gebleken, vanwege de cao waarin lonen boven het bijstandsniveau worden betaald, de spanning tussen productiedoelen en uitstroombdoelen van SW-bedrijven, en een diffuse bestuurlijke structuur, waardoor niemand de verantwoordelijkheid heeft of neemt (Commissie Toekomst en Transitie Sociale Werkvoorziening, 2011).

De Participatiewet beoogt aan dit alles een einde te maken, door de toegang tot de vernieuwde, en alleen voor duurzaam en volledig arbeidsbeperkten toegankelijke Wajong in handen te leggen van het UWV en de rest van de doelgroep over (of terug) te hevelen naar de gemeente. Verder wordt de nieuwe instroom tot de 'dure' Wsw afgesloten en moeten nieuwe cliënten in de 'goedkopere' bijstandsregeling instromen. Er komt een loonkosteninstrumentarium om de re-integratie van mensen met een beperkt arbeidsvermogen naar de arbeidsmarkt te stimuleren. In termen van volume- en financiële beheersing verwachten wij dan ook dat over vier jaar op macroniveau zal worden geconcludeerd dat de Participatiewet een succes is. Mochten gemeenten ernstig in de financiële problemen komen, dan

Arjen Edzes & Jouke van Dijk

zijn er de bestaande vangnetten vanuit het Rijk wanneer een gemeente kan aantonen dat men zelf niet in gebreke is gebleven.

De inclusieve arbeidsmarkt

Of het andere deel van de doelstelling – meer arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden en arbeidsbeperkten – wordt gerealiseerd, is veel minder waarschijnlijk. Voor de korte termijn is onder meer vanwege de economische crisis de concurrentie om schaarse banen groter dan ooit. Eind vorig jaar stonden 630.000 Nederlanders als werkloos geregistreerd, maar dat is maar een deel van de feitelijk te re-integreren doelgroep, die gelet op de deelname aan Ww, Wwb en Wajong meer dan een miljoen personen telt. En daar staat maar een zeer bescheiden werkgelegenheids groei tegenover. Het UWV voorspelt voor 2015 een lichte groei van 20.000 banen (UWV, 2014). Puur getalsmatig is het landelijke beeld dus somber: er is een groot tekort aan banen.

Voor de lange termijn is het beeld diffuus. Enerzijds wordt een aanstaande schaarste aan personeel verwacht als gevolg van demografische transitie (krimp en vergrijzing). Anderzijds, of tegelijk, is sprake van structurele werkgelegenheidsveranderingen en baanverlies als gevolg van globalisering en de invloed van ICT (Van den Berge et al., 2014; Frey & Osborne, 2013; The Economist, 2014). In een zich polariserende arbeidsmarkt verdwijnen banen in het lagere en middensegment en vindt op grote schaal verdringing plaats (UWV, 2013). Het is dus maar zeer de vraag of deze werkgelegenheidsontwikkelingen op termijn kunnen zorg dragen voor voldoende baanopeningen voor de werkloze onderkant van de arbeidsmarkt. Of zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau het uitdrukt: 'De doelstellingen op dit terrein lijken aan de ambitieuze kant' (Vrooman et al., 2014, p. 95).

Een aanknopingspunt ligt dan ook in cultuurverandering (bijvoorbeeld via de voorlichtingscampagne: collega's met karakter) en in aanpassing van taak- en arbeidsorganisaties, onder meer via de door het UWV en de Universiteit van Maastricht bepleite methode van Inclusief Herontwerp van Werkprocessen (Nijhuis et al., 2014). Hoewel op basis van een pilot in het Amsterdamse Slotervaart-ziekenhuis positieve resultaten zijn te melden, is de methode kostbaar en tijdrovend en daarom niet zonder meer een landelijk succes. Het meest recente vraagpanel onder werkgevers laat zien dat van alle doelgroepen waarvoor ook inclusieve doelstellingen gelden (vrouwen, ouderen, allochtonen) arbeidsgehandicapten de minste prioriteit hebben (Van Echtelt et al., 2014). Niet voor niets stelt het kabinet dat wanneer het door werkgevers niet goedschiks wordt opgepakt, het dan maar kwaadschiks moet. Naast de verleiding van het loonkosteninstrument is er altijd nog de stok achter de deur in de vorm van een quotumregeling. Deze verplicht werkgevers met meer dan 25 werknemers om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen en treedt in werking wanneer werkgevers hun verplichtingen niet nakomen. Dit moet tot 2026 ruim 125.000 extra arbeidsplaatsen opleveren voor een nog nader te bepalen selectie van arbeidsgehandicapten.

Waar is de regio?

Hoewel het beleid naar de gemeenten is gedecentraliseerd, is het opvallend dat in de hele discussie de regio zowel voor de verklaring van exclusiviteit als de oplossing wordt veronachtzaamd. Regio's verschillen in de mate waarin ze gespecialiseerd zijn in bepaalde sectoren, de mate van economische diversificatie, de omvang en structuur van werkgelegenheid en werkloosheid en de mate waarin demografische transities (krimp/groei en vergrijzing/verjonging) zich voltrekken (Edzes & Van Dijk, 2014; Weterings et al., 2013). Als gevolg daarvan verschillen de kansen op werk aanmerkelijk tussen werkzoekenden en inactieven die in Oost-Groningen of Zuidoost-Limburg wonen en zij die in de stad Groningen wonen. Omdat met name de kansarme werkzoekenden in termen van migratie en pendel weinig mobiel zijn, blijken deze regionale verschillen bestendig in de tijd.

Opvallend genoeg worden de verschillen in werkloosheid tussen landsdelen kleiner, maar daar staat tegenover dat processen van urbanisatie en economische concentratie binnen regio's juist zorgen voor groter wordende intraregionale verschillen. Deze verklaren daarmee een deel van het krimp- en vergrijzingsvraagstuk in regio's vanwege ruimtelijke uitsortering: jongeren trekken op zoek naar economische perspectieven naar de regionale stad (niet allemaal naar het westen, zoals wel eens wordt gedacht), waarmee het aandeel ouderen en kwetsbaren in de perifere gebieden als vanzelf groter wordt (De Jong & Daalhuizen, 2014). Ze verklaren daarmee ook gemeentelijke verschillen in bijstands- en zorgafhankelijkheid vanwege gebrekkige mobiliteit (smogelijkheden) van de achterblijvers. Zo kunnen we de verschillen in het aandeel Wajong verklaren aan de hand van een numeriek effect, een selectie- en samenstellingseffect en een gedragseffect (Hilbers & Jehoel-Gijsbers, 2010). Het numerieke (noemer-)effect betreft de daling van de (beroeps)bevolking in krimpgebieden, wat bij een gelijkblijvend aantal weinig mobiele Wajongers tot een relatief hoger aandeel leidt. Het selectie- en samenstellingseffect betreft de ruimtelijke migratie van kansrijken (jongere en goed opgeleide bevolking) naar economisch kansrijkere (vaak stedelijke) gebieden, daarbij een laagopgeleide en weinig ondernemende bevolking met een lage sociaaleconomische status en gezondheid achterlatend in de periferie. Het gedragseffect betreft het grotere beroep op inkomensregelingen vanwege de geringere kans op werk.

Eenzelfde redenering geldt voor de SW-dichtheid. De regio's Oost-Groningen en Zuid-Limburg staan van oudsher bekend om een bovenproportioneel hoog aantal SW'ers. Ook hier geldt dat er een relatie is met werkloosheid, maar nauwelijks met de regionaal-economische groei. Daarvoor zijn de absolute aantallen en aandelen te constant in de tijd en historisch te zeer verweven met gebieden. Dit betekent dat er zich onderliggende lokaal en regionaal verschillende processen voltrekken, waar gemeenten nauwelijks direct invloed op kunnen uitoefenen.

Dat geldt ook voor de oplossingen. De quotumregeling is opgehangen aan bedrijven met een zekere omvang, namelijk bedrijven met meer dan 25 werknemers. Deze bedrijven zijn echter ongelijk verdeeld over sectoren en regio's. Omdat bedrijfssectoren met een hoog aandeel grotere bedrijven zich meestal concentreren in stedelijke gebieden, laat een eenvoudige rekensom zien dat de geografische

Arjen Edzes & Jouke van Dijk

verdeling van quotumbanen zeer ongelijk is en in het voordeel werkt van steden in het westelijke landsdeel en in het nadeel van plattelandsgebieden in het noorden (Edzes et al., 2013). Dat leidt onvermijdelijk tot grote intraregionale verschillen in baankansen. Een provincie als Friesland heeft alleen in de stad Leeuwarden meer plaatsingsmogelijkheden dan de omvang van de doelgroep, terwijl in alle omliggende gemeenten tekorten zijn aan plaatsingsmogelijkheden, zelfs als alle bedrijven met meer dan 25 werknemers maximaal meedoen. Ook voor de provincie als geheel is er een tekort aan plaatsingsmogelijkheden. Deze veronachtzaming van economisch geografische verschillen die zich daarbij grotendeels autonoom en buiten de invloedssfeer van gemeenten voordoen, zorgen ervoor dat gemeenten nauwelijks handvatten hebben het tij te keren, daarbij in onderlinge concurrentie om schaarse baanopeningen zijn en een gevecht voeren met twee handen op de rug.

Processen van urbanisatie en economische concentratie benadrukken het belang om investeringen in de regionale economie en participatieopgaven op het niveau van stedelijke regio's te analyseren en te coördineren. Modern regionaal economisch en arbeidsmarktbeleid, gericht op inclusiviteit, innovatie, groei- en verdienvermogen, gaat uit van de intrinsieke kenmerken van de regio en is gebaat bij effectieve of – zoals dat tegenwoordig wordt genoemd – slimme verbindingen tussen economie, onderwijs en werk & inkomen. Ook de WRR komt op basis van vergelijkbare overwegingen tot de conclusie dat de regio over economische ontwikkelingen moet worden verschoven naar een lager, regionaal niveau vanwege het natuurlijke schaalniveau waarop verbindingen tussen economie, onderwijs en werk & inkomen tot stand kunnen komen om zodoende de responsiviteit van de Nederlandse economie te vergroten (WRR, 2013). Opvallend genoeg constateert de OESO (2014) dat de polycentrische stedelijke structuur van Nederland juist de kracht is van Nederland. Elke Nederlandse provincie kent één of meer functionele stedelijke gebieden die allemaal van belang zijn voor zowel de regionale als de nationale economie. De OESO wijst daarbij op de afwezigheid van een effectief regionaal beleid dat rekening houdt met de rol van de stad, het stimuleren van interne (intraregionale) mobiliteit, het stroomlijnen van bestuurlijke structuren, de complementariteiten tussen stedelijke en plattelandsgebieden en het ontbreken van een significante lokale of regionale belastingopbrengst.

Doorgeschoten decentralisering

Deze noodzaak van regionaal gedifferentieerd economisch en arbeidsmarktbeleid lijkt aan het Rijk en gemeenten voorbij te gaan. De prikkelwerking van de Participatiewet leidt tot een sturing op quick-wins en een financiële boekhoudmentaliteit waarbij alleen oog is voor de eigen lokaliteit zonder dat men zich realiseert dat de participatie-opgave eerder vraagt om regionale oplossingen, regionale solidariteit en regionale risicobeheersing. Niet voor niets constateert de Inspectie voor Werk en Inkomen (2013, p. 11) na bestudering van twintig jaar regionaal arbeidsmarktbeleid dat er 'weinig samenhangend wordt gewerkt' en 'in twintig jaar maar beperkte vooruitgang is geboekt in het tot stand brengen van regionaal

arbeidsmarktbeleid'. Het meest fundamentele punt is nog wel dat de Inspectie constateert dat de regionale structuur waarbinnen de samenwerking op de arbeidsmarkt tot stand moet worden gebracht, niet verder komt dan het overlegkarakter, onder meer vanwege een tekort aan beslissingsbevoegdheden en budget. De financieringssystematiek van de Wwb bevordert weliswaar lokale beleidsvrijheid, maar belemmert regionale samenwerking doordat beleidsautonomie niet wordt afgestaan. In dat opzicht hoeven we ook niet veel te verwachten van de regionale werkbedrijven die nu worden ingericht omdat deze het zoveelste coördinatiepunt zijn zonder financiële bevoegdheden en bestuurlijke slagkracht. Het dient enkel de coördinatie op de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering en is niet het platform waar economie, onderwijs en werk & inkomen bij elkaar komen. Een dergelijk bestuurlijk platform is met de teloorgang van de regionale arbeidsvoorziening van de kaart verdwenen.

Concluderend

Om perspectief te houden zal minimaal de regio weer serieus moeten worden genomen als het natuurlijke schaalniveau waarop moet worden geïnvesteerd in economische groei en werkgelegenheid onder meer door betere verbindingen tussen economie, onderwijs en werk & inkomen. Niet omdat we daarmee direct meer werkgelegenheid creëren, maar wel om naar de toekomst toe het regionaal economisch perspectief te vergroten en de kansen op baanopeningen en financiële risico's eerlijk te verdelen. Vraagstukken rond inclusiviteit zullen op het niveau van regio's moeten worden aangepakt. Omdat de systeemprykkels de 'verkeerde' kant op staan, zal dit moeten worden geïnstrumenteerd. Om te beginnen door bindende regionale afspraken op te stellen tussen regionale en lokale overheden, werkgevers en werknemers over de te realiseren participatie van doelgroepen, bijvoorbeeld in de vorm van regionale cao's. Hierin kunnen ook gelijk afspraken worden gemaakt over leven lang leren, beroeps- en bedrijfsscholing, mobiliteit en flexibiliteit en baan- en werkzekerheid, ingekaderd in langere termijn regionaal economische investeringen. In de tweede plaats door regio's financieel te instrumenteren, hetzij van bovenaf door in de landelijke verdeelmodellen de regio mee te nemen, hetzij van onderop door een bepaald percentage van het gemeentelijke participatiebudget af te dragen ten behoeve van regionale investeringen in arbeidsmarktbeleid. Decentralisatie zou ook gepaard moeten gaan met meer beleidsvrijheid in de differentiatie in het niveau van de uitkeringen en het als regio kunnen verwerven van eigen belastinginkomsten.

Zonder dergelijke ingrepen zal de Participatiewet weliswaar leiden tot volume- en financiële beheersing op macroniveau, maar hoeft van een grotere arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden en arbeidsbeperkten weinig te worden verwacht. Daarvoor is de werkgelegenheidsontwikkeling onvoldoende en de invloed van gemeenten op de arbeidsmarkt te gering. Voor hen resteert een onderlinge concurrentie in de verdeling van schaarse baanopeningen. Zonder een daadkrachtige regio gaat de Participatiewet ten onder aan lokale onmacht.

Arjen Edzes & Jouke van Dijk

Literatuur

- Berge, W. van den, Erken, H., Graaf-Zijl, M. de & Loon, E. van (2014). *The Dutch labour market during the Great Recession*. The Hague: CPB.
- Broersma, L., Edzes, A.J.E. & Dijk, J. van (2013). Have Dutch municipalities become more efficient in managing the costs of social assistance dependency? *Journal of Regional Science*, 53(2), 274-291. DOI: 10.1111/j.1467-9787.2012.00762.x.
- Commissie Toekomst en Transitie Sociale Werkvoorziening (2011). *Goed benut, goed bestuurd*. Den Haag.
- Echtelt, P. van, Vlasblom, J.D. & Voord-Hamelink, M. de (2014). *De vraag naar arbeid 2013*. Den Haag: SCP.
- Edzes, A.J.E. (2008). De arbeidsmarktpolitiek van gemeenten. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 24(1), 53-67.
- Edzes, A.J.E. (2010). *Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Edzes, A.J.E. & Dijk, J. van (2014). Laat de regio het werk doen. *S&D*, 71, 5, pp. 8-14.
- Edzes, A.J.E., Rijnks, R. & Dijk, J. van (2013). Spatial implications of using firm level quota to employ low productive workers. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 104(5), 621-629. DOI:10.1111/tesg.12060.
- Es, F. van (2010). *Invloed WWB op gebruik bijstand*, Den Haag: CPB.
- Frey, C.B. & Osborne, M.A. (2013). *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?* (Working paper). Oxford: University of Oxford.
- Hilbers, P. & Jehoel-Gijsbers, G. (2010). *Regionale verschillen bij het beroep op de WAJONG*. Amsterdam: UWV.
- Inspectie voor Werk en Inkomen (2013). *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid*. Den Haag.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2011). Beperkt aan het werk. In G. Jehoel-Gijsbers (red.), *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt*. (p. 9-20). Den Haag: SCP.
- Jong, A. de en F. Daalhuizen (2014). *De Nederlandse bevolking in beeld: Verleden, heden en toekomst*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kok, L., Groot, I. & Güler, D. (2007). *Kwantitatief effect WWB*. Amsterdam: SEO.
- Nijhuis, F.J.N., Zijlstra, F.R.H., Ruitenbeek, G.M.C. van, Mulder, M.J.G.P. & Nelissen, P.T.J.H. (2014). *Eindrapportage Wajongproject: een passende baan bij het Slotervaartziekenhuis*. Universiteit Maastricht.
- OESO (2014). *Territorial Review The Netherlands*. Paris: OECD.
- Stegeman, H. & Vuren, A. van (2006). *Wet Werk en Bijstand: eerste kwantificering van effecten*. Den Haag: CPB.
- The Economist (2014). *The onrushing wave: the future of jobs*. jan. 18, 2014.
- UWV (2014). *Arbeidsmarktprognose 2014-2015*. Amsterdam: UWV.
- UWV (2013). *Vacatures in Nederland 2013: De vacaturemarkt en personeelsherving in beeld*. Amsterdam: UWV.
- Versantvoort, M. & Echtelt, P. van (2012). *Belemmerd aan het werk: Trendrapportage Ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met een gezondheidsbeperking*. Den Haag: SCP.
- Vrooman, C., Gijsberts, M. & Boelhouwer, J. (red.) (2014). *Vershil in Nederland: Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: SCP.
- Vuren, D. van, Es, F. van & Roelofs, G. (2011). *Van bijstand naar Wajong*. Den Haag: CPB.
- WRR (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Weterings, A., Diodato, D. & Berge, M. van den (2013). *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten*. Den Haag: PBL.