

DE KWETSBAREN

Laat het proletariaat er zichzelf toe dwingen slechts drie uur per dag te werken en de rest van de dag en de nacht niets te doen en te brassen.

– Paul Lafargue, *Het recht op luiheid*, 1883

Will Tinnemans

DE KWETSBAREN

Verdringing en concurrentie aan de
onderkant van de arbeidsmarkt

Nieuw Amsterdam Uitgevers

Dit boek is mede tot stand gekomen dankzij
een financiële bijdrage van Start Foundation

© 2014 Will Tinnemans

© 2014 Nieuw Amsterdam *Uitgevers*

Alle rechten voorbehouden

Tekstredactie Sophie Verburgh

Register Ansfried Scheifes

Ontwerp omslag Philip Stroomberg

Omslagbeeld op basis van een foto
van Delano van Diest

Ontwerp binnenwerk Yulia Knol

Foto auteur Ron Zwagemaker

NUR 747

ISBN 978 90 468 1660 8

www.nieuwamsterdam.nl/tinnemans



Inhoud

Proloog	7
Inleiding	11
1 Leed in de taxibranche – Aanbestedingen en social return	26
2 ‘Ik ben toch niet gek?’ – Duwen en trekken in de sociale werkvoorziening	42
3 Kom van die bank af! – Tegenprestatie leidt tot verdringing	85
4 Het paard achter de wagen – De effectiviteit van beleid	100
Epiloog	131
Dankwoord	135
Literatuur	136
Register	138
Over de auteur	144

PROLOOG

Na ruim zes jaar schaven en onderhandelen lijkt het erop dat Nederland per 1 januari 2015 te maken krijgt met de Participatiewet. De nieuwe wet moet leiden tot een ‘inclusieve arbeidsmarkt’, die plaats biedt aan ouderen, jongeren en ‘mensen met en zonder beperking’, zoals de regering het formuleert. Iedereen moet een volwaardige bijdrage kunnen leveren aan de samenleving, liefst op eigen kracht, maar als het niet anders kan met ondersteuning van de overheid. Dat steuntje in de rug is vooral bedoeld voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, die maar moeilijk aan betaald werk kunnen komen door een gebrek aan opleiding of als gevolg van een lichamelijke, psychische, verstandelijke of sociale beperking. Ze staan langdurig aan de kant of vallen in de categorie draai-deurwerklozen: ze hollen van het ene tijdelijke baantje naar het andere; doorgaans slecht betaald werk onder lastige omstandigheden.

Het is nog te vroeg om definitieve uitspraken te doen over de effecten van de Participatiewet, waarvan bij het ter perse gaan van dit boek de definitieve ingangsdatum niet eens vaststond. Maar de tijd is wel rijp voor een inventarisatie van gedachten en overwegingen van mensen die beroepshalve betrokken zijn bij de onderkant van de arbeidsmarkt. En dan doel ik niet op landelijke politici, wethouders van grote steden en bestuurders van vakbonden, koepel- en brancheorganisaties. Zij krijgen in de media en op openbare bijeenkomsten voldoende gelegenheid om hun zienswijze over het voetlicht te brengen. In dit boek gaat het niet om beoogd beleid, maar om de werkelijkheid van arbeid en uitkeringen. Hier vertellen ondernemers met een sociaal hart welke obstakels ze in de dagelijkse praktijk

tegenkomen, leggen directeuren van sociale werkplaatsen uit welke koers ze varen en laten enkele wetenschappers en andere deskundigen hun gedachten gaan over de toekomst. Zo vormt dit boek een mozaïek van kennis, ervaringen, inzichten, bezwaren en suggesties. Bedoeld om de geest te scherpen, om te waarschuwen voor voetangels en klemmen en om inzichtelijk te maken waar de schoen wringt.

Mensen met een lichamelijke, psychische, verstandelijke of sociale beperking worden na de invoering van de Participatiewet afhankelijk van banen die het bedrijfsleven en de overheid voor hen reserveren, zoals de vakbeweging, werkgevers en de overheid in april 2013 in het sociaal akkoord hebben afgesproken. Ze kunnen ook terecht bij sociale ondernemingen, in veel gevallen speciaal opgezet om mensen met een beperking in de gelegenheid te stellen om met zinvol werk de kost te verdienen. Hoe denken die ondernemers over arbeidsgehandicapten? Wat zijn hun ervaringen met mensen die niet in staat zijn om zelfstandig het minimumloon te verdienen? En krijgen sociale ondernemers inderdaad de ruimte om mensen met een beperking aan het werk te houden of zijn de hindernissen in de praktijk talrijker dan beleidsmakers ons willen doen geloven? Hebben sociale ondernemers last van oneerlijke concurrentie door sociale werkplaatsen, die tot een uurtarief van een of twee euro zakken om voldoende werk binnen te halen zolang ze de taak hebben om arbeidsgehandicapten zinvol bezig te houden?

De inleiding is een schets van wat vooraf ging aan de Participatiewet en op wie de nieuwe wetgeving betrekking heeft. Het heeft er alle schijn van dat de regering ons een jas wil laten dragen die ontworpen is voor het zonnige klimaat waarin Nederland leefde tot de financieel-economische crisis eind 2008 begon. Waar toen sprake was van dreigende tekorten op de arbeidsmarkt als gevolg van vergrijzing (meer ouderen) en ontgroening (minder jongeren), hebben we inmiddels te maken met een werkloosheid die recordhoogten heeft bereikt. Losse eindjes in de wetgeving worden met zwerige gebaren van tafel geveegd door een staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid die met verve verdedigt wat ze nog maar kort voor haar aantreden fel verwierp.

Het eerste hoofdstuk zoomt in op de taxibranche, een belangrijke werkgever voor laagopgeleiden met een fysieke beperking. Dezelfde overheid die arbeidsgehandicapten aan werk wil helpen, voert tevens een scherp prijsgericht beleid van aanbestedingen in het vervoer van zieken, gehandicapten en scholieren. *Social return* heet het instrument in het aanbestedingsbeleid dat het bedrijf dat de opdracht binnenhaalt verplicht om een aantal werklozen uit het gemeentelijk bestand een baan aan te bieden. Maar die sociale intentie blijkt in de taxiwereld een neerwaartse trend in gang te hebben gezet waarvan het einde nog niet in zicht is. En er is sprake van draaideurwerkloosheid: mensen die een tijdelijke baan krijgen aangeboden omdat de winnaar van de aanbesteding dat heeft moeten toezeggen, vliegen er even vlot weer uit als de taxiondernemer daar aanleiding en kans toe ziet. Die tijdelijke chauffeurs verdringen bovendien vaak arbeidsgehandicapten die het taxibedrijf al in vaste dienst had, maar die niet meetellen bij de aanbesteding. Een sociaal personeelsbeleid maakt de uurprijs in de aanbesteding hoger; daardoor is de sociale werkgever kansloos ten opzichte van concurrenten die minder compassie hebben met zwakkere groepen op de arbeidsmarkt.

Het tweede hoofdstuk gaat over de concurrentie die zelfstandige ondernemers ondervinden van de sociale werkvoorziening. Sociale werkplaatsen laten hun personeel vaak exact hetzelfde werk doen tegen extreem lage, niet-commerciële tarieven. Met de invoering van de Participatiewet stopt de instroom in sociale werkplaatsen weliswaar, maar voordat het huidige aantal van 100.000 werknemers via natuurlijk verloop is vertrokken, zijn we enkele decennia verder. Sommige directeuren van sociale werkplaatsen beginnen in te zien dat hun voorziening in de nabije toekomst gangbare tarieven moet rekenen of het werk helemaal moet overlaten aan de commerciële markt. Zowel sociale ondernemers als directeuren van sociale werkplaatsen laten zich in dit hoofdstuk kritisch uit over de huidige praktijken en zijn, op zijn zachtst gezegd, niet al te optimistisch over de nabije toekomst.

Het derde hoofdstuk verkent de stand van zaken rond de 'tegenprestatie' waartoe gemeenten bijstandsgerechtigden mogen verplichten, in ruil voor een uitkering. Gemeenten hebben het daar moeilijk

mee. Nog los van eventuele principiële bezwaren is het lastig om werkzaamheden te vinden die geen bestaand werk of vrijwilligers verdringen. ‘Het werk dat bijstandsgerechtigden uitvoeren, vertoont alle kenmerken van een normale arbeidsovereenkomst met uitzondering van het kenmerk loon,’ noteert de FNV in een rapport. Maar er zijn ook andere geluiden. ‘Ze maken gebruik van een dienst van de gemeente – een uitkering – en daar mag best iets tegenover staan,’ zegt de wethouder die in Deventer de portefeuille Meedoen beheert. Het gemarchandeerd met bijstandsgerechtigden leidt hier en daar tot absurde situaties.

In het vierde hoofdstuk komen kenners van de materie aan het woord. Hoe is het in hun ogen gesteld met de kansen en bedreigingen voor arbeidsgehandicapten en andere slecht bemiddelbaren die veelal zijn aangewezen op de onderkant van de arbeidsmarkt? Gaat de Participatiewet doen waarvoor hij in het leven is geroepen? Is het over tien jaar inderdaad de normaalste zaak van de wereld dat mensen met een arbeidsbeperking in het reguliere bedrijfsleven hun inkomen verdienen? Of wordt de wet een financieel drama voor gemeenten en een sociaal drama voor mensen met een beperking, omdat ze niet aan de bak komen en niemand nog naar hen omkijkt?

Alle hoofdstukken sluiten af met een conclusie. In de epiloog komen de belangrijkste bevindingen samen.

Will Tinnemans
Slijk-Ewijk, voorjaar 2014

INLEIDING

Werken naar vermogen

In mijn geboortedorp woonden in elke straat wel een paar jongens en meisjes van wie iedereen wist dat ze anders waren. Mijn straat had Jantje, ongeveer net zo oud als ik. In de ochtend werd hij opgehaald met een busje. Geen idee waar hij naartoe werd gebracht. Als ik 's middags uit school kwam, stond hij voor zijn ouderlijk huis op de stoep. Zijn bovenlichaam bewoog ritmisch heen en weer. Jantje had altijd de duim van zijn rechterhand in de mond, knuist strak voor zijn lippen. Zodra ik hem begroette met 'hoi', nam het tempo van zijn voor- en achterwaartse bewegingen iets toe. Dat was zijn manier van groeten. Hij heeft op het trottoir voor zijn ouderlijk huis gestaan tot ik op 18-jarige leeftijd het dorp verliet, en waarschijnlijk nog lang daarna.

En dan hadden we Toon, een stuk ouder dan ik. Beer van een vent, mongoloïde trekken, opvallend grote, gele tanden, haar geknipt volgens het bloempotmodel. Ook Toon werd 's ochtends van huis opgehaald. Zijn reis ging naar 'de Helso', de sociale werkplaats in Helmond. Het verhaal wilde dat Toon daar met zijn kolenschoppen van handen wasknijpers in elkaar zette. Hij is thuis blijven wonen tot zijn ouders overleden, maar toen ging het al lang niet goed meer met hem. Aanvankelijk opgenomen in de gemeenschap, maar aan de drank geraakt en jong overleden.

Van mensen als Jantje en Toon waren er in de jaren zestig in elk dorp en elke stadswijk tientallen. Ze bleven thuis wonen tot de ouders naar het bejaardenhuis gingen of overleden. Wie niet in de sociale werkplaats terecht kon, vond bij een lokaal bedrijf wel een baantje

als krullenraper, plantsoenarbeider, sjouwer of boerenknecht. ‘Het gesticht’ was de volgende halte, een inrichting voor geestelijk gehandicapten, later verstandelijk gehandicapten genoemd, daarna ‘mensen met een gebrek’ en nu wil de politieke correctheid dat we ‘mensen met een beperking’ of zelfs op zijn Amerikaans ‘mensen met een uitdaging’ zeggen. Van de instelling werden ze naar de sociale werkplaats of een voorziening voor dagbesteding gebracht. Langzaam maar zeker zijn die instellingen vervangen door groepswooningen, liefst in gewone wijken in stad of dorp. Sommigen kregen zelfs een plek aangeboden waar ze met enige professionele begeleiding zelfstandig konden wonen. Echt onderdeel van de lokale gemeenschap werden ze nooit meer.

Jantje en Toon zouden nu niet meer in één categorie vallen. Mensen met een verstandelijke beperking worden steeds nauwkeuriger gediagnosticeerd. Sinds de jaren zestig kunnen ze met een indicatie van de Wet sociale werkvoorziening (wsw) terecht in een van de ruim 90 sociale werkplaatsen die Nederland rijk is en die jaarlijks enkele miljarden aan steun ontvangen. Wie te goed is om voor zo’n indicatie in aanmerking te komen, moet in het reguliere bedrijfsleven of bij de overheid de kost zien te verdienen of komt in de bijstand. Wie met een beperking geboren is of vóór zijn achttiende of tijdens zijn opleiding gehandicapt raakt, krijgt een uitkering krachtens de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Wie niet goed genoeg is voor een wsw-indicatie kan terecht in de dagbesteding, die bekostigd wordt uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

De naoorlogse verzorgingsstaat is een verfiind model. We hebben voor iedere tekortkoming een regeling ontworpen. Het grote voordeel is dat het dagelijks leven van mensen met een beperking daarvoor beter afgestemd is op hun mogelijkheden. Je zou kunnen zeggen: we stellen de Jantjes en de Toonen in de gelegenheid om het beste uit zichzelf te halen in een omgeving die bij hen past. Maar er is een keerzijde: we hebben de economie zo efficiënt ingericht dat er alleen plaats is voor gezonde, sterke, liefst goed opgeleide arbeidskrachten die Nederland een hoge plaats hebben bezorgd in de ranglijst van arbeidsproductiviteit per werknemer. In dat supermodel

voor topfitte arbeidskrachten is nauwelijks plaats voor mensen met een lichamelijke, psychische, verstandelijke of sociale beperking. De soms riantе voorzieningen die we voor hen hebben gecreëerd, zijn gaan werken als een gouden kooi. Daar betalen we een hoge prijs voor. Niet alleen letterlijk, maar ook doordat we honderdduizenden mensen met een beperking zo'n beetje uit het reguliere leven weggeorganiseerd hebben. Lichamelijke gebreken zijn redelijk geaccepteerd. Jetta Klijnsma heeft het met een zichtbare lichamelijke handicap zelfs geschopt tot staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Maar een groot deel van de Nederlandse bevolking heeft zelden of nooit contact met mensen met een psychische, verstandelijke of ernstige sociale beperking.

Al sinds de jaren tachtig van de twintigste eeuw zoekt de overheid naar mogelijkheden om de dure verzorgingsstaat te versoberen. Het model blijkt onbetaalbaar. Komt het niet door vergrijzing en ontgroening, dan komt het wel door oneigenlijk gebruik van voorzieningen, de globalisering van de economie of een ernstige financieel-economische crisis. De verklaring die wordt aangevoerd verschilt per gelegenheid, maar de conclusie over de noodzakelijke aanpak is onveranderd: een ingrijpende verbouwing van de sociale zekerheid. Al eerder werd een politiek zwaar beladen versobering doorgevoerd van de wao, die op het hoogtepunt, zo'n tien jaar geleden, ruim 800.000 arbeidsongeschikten van een uitkering voorzag. De toelatingscriteria voor en de duur van de ww zijn de afgelopen jaren aangescherpt, de sollicitatieplicht geldt nu voor vrijwel alle bijstandsgerechtigden en de pensioengerechtigde leeftijd is verhoogd naar 67 jaar. Maar de grootste ingreep in de sociale zekerheid moet nog komen: de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015, als alles volgens plan verloopt.

In die wet worden drie belangrijke voorzieningen bij elkaar gevoegd. De eerste en omvangrijkste is de Wet werk en bijstand (wwb), waar begin 2014 ruim 400.000 mensen een beroep op doen. De tweede is de wsw, die ruim 100.000 mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking in staat stelt om in of via de sociale werkplaats aangepaste arbeid te verrichten. En de derde is de

Wajong, waar nu 235.000 Nederlanders gebruik van maken. De drie regelingen kosten de overheid jaarlijks elf miljard euro. Verandert er niets, dan zou het totale budget doorgroeien naar 13,5 miljard euro in 2019. Door invoering van de Participatiewet moet die stijging beperkt blijven tot 11,8 miljard.

De Participatiewet is met horten en stoten tot stand gekomen. De plannen dateren al van 2008, toen een commissie van wijze mannen en vrouwen zich onder leiding van voormalig CDA-minister van Sociale Zaken Bert de Vries boog over een modernisering van de in 1969 ingevoerde Wet sociale werkvoorziening. Te veel mensen met een arbeidsbeperking maken gebruik van de sociale zekerheid, terwijl ze wel een reguliere baan zouden kunnen hebben. Hoe krijg je ze aan het werk zonder extra kosten? Dat was de vraag waar De Vries en zijn commissie zich over bogen.

In het eindrapport, *Werken naar vermogen*, bepleitte de commissie een uitbreiding van de wet naar al die mensen 'die onvoldoende productief zijn om het minimumloon te verdienen en die om te kunnen werken zijn aangewezen op langdurige ondersteuning'. Een ingreep die volgens de commissie inderdaad budgettair neutraal kan verlopen door onder meer de regelingen voor de sociale werkvoorziening, voor jonggehandicapten en voor bijstandsgerechtigden in één wet onder te brengen, met de gemeenten in de rol van regisseur. Omdat gemeenten dicht bij de burger staan dan het rijk, zouden ze immers beter weten langs welke wegen mensen het beste aan werk geholpen kunnen worden.

Arbeidsgehandicapten kunnen misschien niet zelfstandig het wettelijk minimumloon verdienen, maar wel een deel ervan. De overheid kan het verschil tussen de 'loonwaarde' van een arbeidsgehandicapte en het wettelijk minimumloon bijpassen; dat is altijd nog een stuk goedkoper dan een volledige uitkering. Wie echt niet in staat is om te werken, kan terugvallen op een 'beschutte werkomgeving'. Er hoeven op de langere termijn niet meer dan 30.000 plaatsen beschikbaar te zijn, is de inschatting van het ministerie van Sociale Zaken. Van de 220.000 jonggehandicapten die Nederland ten tijde van het verschijnen van het rapport in 2008 telde, kan zeker de helft een eigen inkomen verdienen, meende de coalitie van CDA en VVD, gedoogd

door de pvv. Wajongers zouden zich moeten laten keuren om te bepalen welk deel van het inkomen ze zelfstandig kunnen verdienen. Alleen mensen die helemaal niet kunnen werken, krijgen in de toekomst een Wajong-uitkering, die nu nog 75 procent van het minimumloon bedraagt maar bij de invoering van de Participatiewet verlaagd wordt naar 70 procent. Dat zouden er volgens de meest recente schattingen zo'n 100.000 zijn. De rest moet aan het werk of komt in de bijstand.

Het aantal werkende Nederlanders moet dus flink groeien, zodat het aantal erkende arbeidsgehandicapten met een uitkering navent daalt. Ook bijstandsgerechtigden moeten vaker aan de bak. Sinds de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de bijstand naar de gemeenten, in 2004, is het voor de lokale overheid lucratief om bijstandsgerechtigden aan werk te helpen. Gemeenten mogen sindsdien namelijk vrijelijk beschikken over het bedrag dat ze van het rijk krijgen voor de bijstand; wat niet aan uitkeringen wordt uitgegeven, kan aan andere zaken worden besteed. In enkele jaren tijd wisten gemeenten tientallen procenten van de bijstandsgerechtigden uit de uitkering te krijgen. Daarmee was in de ogen van het kabinet bewezen dat de lokale overheid inderdaad de juiste partij was om mensen aan het werk te krijgen.

Maar schijn bedriegt. Het aantal Wajongers is sinds het begin van deze eeuw explosief gegroeid. In 2001 stroomden er nog 7000 nieuwe uitkeringsgerechtigden in, drie jaar later was dat aantal opgelopen tot 17.000 per jaar, zo'n 65 jongeren per werkdag. De verklaring voor die extreme groei is eenvoudig: gemeenten sluizen zo veel mogelijk jonggehandicapten door naar de Wajong, want die regeling wordt door het uvv uitgevoerd en rechtstreeks door de rijksoverheid betaald. Gemeenten wisten het aantal bijstandsuitkeringen dus fors terug te dringen door jongeren bij te schrijven in de Wajong-registers. Het idee achter de Participatiewet is dat de rijksoverheid door alle regelingen bij elkaar te voegen een einde kan maken aan die verdwijntruc.

Het hervormingsplan voor de sociale zekerheid werd eerst vooral gebracht als een kans voor mensen om zich in en door een baan verder te ontwikkelen. Maar de hervorming was ook economisch nood-

zakelijk: als er niets gebeurde, zou de samenleving straks mensen te kortkomen om het werk te doen, vreesde het kabinet-Rutte I. Voor het eerst in decennia was de beroepsbevolking immers aan het krimpen. En er was natuurlijk ook een financiële noodzaak: om de gevolgen van de crisis op te vangen, waren bezuinigingen op de sociale zekerheid onvermijdelijk.

De Wet werken naar vermogen (wwnv), zoals de Participatiewet aanvankelijk heette, ademde de sfeer van het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie, onder leiding van voormalig TNT-topman Peter Bakker. Die schreef in juni 2008: 'De krapte op de arbeidsmarkt is een probleem, maar tegelijkertijd een kans. Een kans om mensen die tot nu toe nog buiten de arbeidsmarkt staan, mee te laten doen. Een kans om kwetsbare groepen beter te integreren in de Nederlandse samenleving.' De bedrijfseconoom Bakker was eind 2007 door het CDA-duo premier Balkenende en minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) aangezocht om met een doordacht advies een doorbraak te forceren in de patstelling rond het ontslagrecht en de werking van de arbeidsmarkt. De beroepsbevolking krimpt, terwijl de vraag naar personeel blijft groeien, vooral in de zorg, het onderwijs en de techniek, aldus de Commissie-Bakker in *Naar een toekomst die werkt*. En inderdaad, toen de adviescommissie dat rapport presenteerde, was de werkloosheid met 3,7 procent van de beroepsbevolking historisch laag, en daar stonden ook nog eens zo'n 240.000 openstaande vacatures tegenover.

Maar dat was een paar maanden voor het faillissement van de Amerikaanse bank Lehman Brothers. Drie maanden na de presentatie van het rapport bevond de wereldeconomie zich in het voorportaal van een serieuze crisis. In de jaren erna vielen banken om of ze moesten met belastinggeld overeind gehouden worden; torenhoge schulden brachten overheden en particulieren in verlegenheid. Talloze bedrijven schroefden de productie terug of gingen failliet, pensioenfondsen kwamen in de problemen, de huizenmarkt stortte in. Boven op die mondiale ontwikkelingen kwamen binnenlandse tegenvallers. Begin 2014 kreeg het kabinet-Rutte II bijvoorbeeld te maken met onrust over aardbevingen in Groningen. Herstel van de

schade als gevolg van gasboringen, geld voor preventieve maatregelen om gebouwen bestendig te maken tegen nieuwe bevingen en het terugschroeven van de gaswinning leiden tot een financiële tegenvaller die op termijn kan oplopen tot honderden miljoenen euro's per jaar.

Ondertussen hebben de Haagse beleidsmakers voor de sociale zekerheid een koers ingezet die zich even moeizaam laat bijstellen als de vaarrichting van een mammoettanker.

Renaissance van het calvinistisch arbeidsethos

Het is in Nederland relatief nieuw om uitkeringsgerechtigden met drang en dwang aan werk te helpen. Tot ver in de jaren negentig leek het vangnet van de sociale zekerheid eerder een hangmat dan een trampoline. Verontrustende berekeningen van planbureaus openen na de eeuwwisseling vrijwel iedereen de ogen. In 1957 waren er op iedere 65-plusser nog zes werkenden. Nu zijn dat er nauwelijks vier en in 2040 zullen dat er bij ongewijzigd beleid nog maar twee zijn. Er moeten meer mensen aan het werk en zij die werken, moeten per persoon een hogere productie leveren. De gelijktijdige vergrijzing en ontgroening van de bevolking leiden onontkoombaar tot de conclusie dat we ons geen grote aantallen uitkeringsgerechtigden meer kunnen veroorloven.

Ook bij linkse politieke partijen, die lange tijd staande hielden dat mensen zonder al te veel voorwaarden recht hebben op een uitkering als ze geen 'passend werk' kunnen vinden, is het adagium nu: wie kan werken, moet werken, desnoods onder zijn niveau en als het niet anders kan onder minder ideale omstandigheden. Het mes snijdt aan twee kanten: minder uitkeringen, meer inkomstenbelasting. Illustratief voor de omslag in het denken over de sociale zekerheid zijn de uitlatingen van Andrée van Es, sinds 2010 in Amsterdam wethouder voor Werk, Inkomen en Participatie. Het was allemaal goed bedoeld, zei de GroenLinks-politica in november 2011 in het weekblad *Elsevier*, maar ze neemt het zichzelf achteraf kwalijk dat zij en haar politieke geestverwanten zo 'ideologisch' deden over werk. 'Dat er mensen waren die nooit aan het werk gingen,

vonden we prima,' herinnert ze zich. Ze hing politieke ideeën aan die ver afstonden van haar persoonlijke opvattingen. 'Ik ben opgevoed met een enorm arbeidsethos,' zegt ze achteraf. 'Je moet voor jezelf zorgen, want iemand anders doet het niet, en je hand ophouden doe je helemaal niet. Dat zit er heel erg in.' De protestantse arbeidsmoraal – in het zweet des aanschijns zult gij uw brood verdienen – is in korte tijd veranderd van een bron van verzet in een bron van inspiratie.

De renaissance van het calvinistische arbeidsethos viel samen met de dreigende onbetaalbaarheid van de sociale zekerheid. Maar het voornemen om aanzienlijke aantallen mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking de reguliere arbeidsmarkt op te sturen en tegelijkertijd het uitkeringsregime te versoberen voor wie niet aan de bak kan komen, oogstte aanvankelijk weinig waardering, eerder verontwaardiging. 'Desastreus' noemde Bert de Vries, de geestelijk vader van de Wet werken naar vermogen, het aangepaste voorstel dat vvd-staatssecretaris Paul de Krom van szw in het voorjaar van 2012 in de Kamer verdedigde. De Krom wilde de sociale zekerheid niet meer laten werken als een kooi die mensen gevangenhoudt in nietsdoen. Een uitkering moest een springplank naar werk worden. Allemaal mooi bedacht, vond voorzitter De Vries van de Commissie fundamentele herbezinning wsw, maar tienduizenden arbeidsgehandicapten hebben straks geen inkomen meer. Goedgekeurde jonggehandicapten hebben niet langer recht op een Wajonguitkering, werk is er niet voor hen, dus belanden ze massaal in de bijstand. En de criteria voor bijstand zijn flink aangescherpt: wie over eigen vermogen beschikt en wie kan terugvallen op ouders of een partner met inkomen, komt niet langer in aanmerking voor een uitkering. 'En omdat ze geen uitkering krijgen, zal de gemeente niet naar ze omkijken,' zei De Vries in *de Volkskrant* van 16 april 2012. 'De gemeente krijgt de handen vol aan degenen die wel een uitkering krijgen. Tienduizenden verkommeren omdat de overheid niet naar ze omkijkt.'

Zijn redenering snijdt hout. Omdat gemeenten het overschot aan bijstandsuitkeringen vrij mogen besteden, zullen ze alles op alles zetten om kansrijke bijstandsgerechtigden aan werk te helpen. Het

budget voor reïntegratie is beperkt en er zal na de invoering van de nieuwe wet nog verder op worden gekort. Zo ontstaat een ‘granieten bestand’ van onbemiddelbaren, om wie niemand zich nog bekomert. De mensen met de zwaarste beperkingen kregen voorheen sowieso een uitkering. Van de mensen die wel tot arbeid in staat waren, vond één op de twintig een reguliere baan in het bedrijfsleven. Nog eens één op de drie werd door de sociale werkplaats gedetacheerd bij reguliere bedrijven of bij gemeentelijke diensten. Als ze in staat waren om te werken maar nergens aan de slag konden, was er voor arbeidsgehandicapten met een wsw-indicatie plaats in een sociale werkplaats, waar ze een cao-loon ontvangen dat kan oplopen tot 130 procent van het minimumloon. Alleen is nu bepaald dat die sociale werkplaatsen op termijn dicht moeten. De 90.000 arbeidsplaatsen – bezet door zo’n 100.000 mensen, omdat niet alle banen fulltime zijn – worden vervangen door 30.000 ‘beschutte werkplekken’. De instroom in de wsw wordt stopgezet, de sociale werkplaats verandert in een ‘sterfhuis’. De bijdrage voor gemeenten van jaarlijks 27.000 euro per wsw’er gaat met 20 procent omlaag, zodat het verschil met het minimumloon kleiner wordt. Het merendeel van de mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor een wsw-indicatie, moet werk zoeken in het reguliere bedrijfsleven of bij de overheid. Lukt dat niet, dan kunnen ze eventueel terugvalen op een uitkering, mits ze aan de criteria voldoen. Voldoen ze daar niet aan, dan verdwijnen ze uit zicht, want de beleidsmakers en -uitvoerders richten hun aandacht liever op uitkeringsgerechtigden die de gemeente per saldo geld opleveren als ze werk vinden.

Ondanks de protesten tegen de ingrijpende voorstellen bleef de politieke wind uit dezelfde hoek waaien: iedereen die enigszins kan, moet aan het werk en wie geen werk kan vinden, krijgt een bijstandsuitkering, uitzonderingen daargelaten. Er werd even een rem gezet op de hervormingen van de sociale zekerheid, omdat het kabinet-Rutte I in april 2012 struikelde over het bezuinigingspakket voor het jaar erop. De Wet werken naar vermogen werd als gevolg daarvan controversieel verklaard, dat is Haags voor: in de ijskast tot na de verkiezingen. Niet lang na die Tweede Kamerverkiezingen, op 12 september 2012, werden de VVD en de PvdA het eens over de vor-

ming van een tweede kabinet-Rutte. De PvdA-tandem Asscher-Klijnsma op het ministerie van szw pakte de draad op waar het vorige kabinet hem had laten liggen. De Wet werken naar vermogen ging Participatiewet heten en de invoeringsdatum werd verplaatst naar 1 januari 2014 en weer later naar 1 januari 2015. Maar de kern van de plannen bleef overeind.

‘Er is geen eenvoudige oplossing voorhanden’

Het was een opmerkelijke ommezwaai van PvdA-staatssecretaris Jetta Klijnsma, die vóór het aantreden van het kabinet-Rutte II in een interview met de Limburgse journalist Bert Jongen nog zei: ‘Het kabinet-Rutte [ze doelt op het eerste kabinet-Rutte, de coalitie van CDA en VVD, gedoogd door de PVV, wt] omhelst de wet, maar wel met verschrikkelijk draconische bezuinigingen, waardoor je deze mensen in de steek laat. Dat baart mij grote zorgen. Mensen worden op deze manier gewoon uitgekotst. Je kunt dan wel zeggen dat iedereen die in de sociale werkvoorziening zit zijn baan houdt, maar het is wel een sterfhuisconstructie. Van de 90.000 banen in sociale werkplaatsbedrijven mogen er maar 30.000 overblijven. Voor veel mensen is de sociale werkvoorziening het ei van Columbus. Ze zijn heel trots dat ze er werken. Die beschermde werkplekken mogen we nooit afbreken.’

Korte tijd later zou ze exact hetzelfde plan, inclusief ‘draconische’ bezuinigingen en de sterfhuisconstructie, met verve verdedigen. Wel zorgde ze ervoor dat in het regeerakkoord een belangrijk nieuw element aan de wet werd toegevoegd: een quotumregeling. Om al die wsw'ers en Wajongers aan werk te helpen, moeten bedrijven met meer dan 25 werknemers 5 procent van de banen reserveren voor arbeidsgehandicapten, op straffe van 5000 euro boete per niet aldus ingevulde arbeidsplaats. Om het verschil te overbruggen tussen wat de gehandicapte werknemer zelf voor het bedrijf kan verdienen en de hoogte van het wettelijk minimumloon, kunnen ondernemers aanvullende subsidie krijgen. Om zich in te dekken tegen een hogere kans op ziekteverzuim, krijgen arbeidsgehandicapte werknemers een no-riskpolis mee: de werkgever krijgt een