

# Langdurige arbeidsparticipatie bijstandsgerechtigden

Invloed social return  
&  
rol werkgevers

2017

Een onderzoek naar de invloed van de Rotterdamse inkoopvoorwaarde social return op –en de rol van werkgevers bij– langdurige arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden.

**J.W. Vrind**

Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleider: prof. dr. C.R.A.M. van Paridon

Tweede lezer: prof. dr. H.J.M. Fenger

## Colofon

### Langdurige arbeidsparticipatie bijstandsgerechtigden Invloed social return & rol werkgevers

Masterthesis ten behoeve van het behalen van de titel Master of Science (MSc) in Public Administration aan de Erasmus Universiteit Rotterdam,  
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.

Datum verdediging: dinsdag 28 november 2017

#### **Auteur**

Naam                      Juriaan Wouter Vrind  
Studentnummer        442420  
Woonplaats             Berkel en Rodenrijs  
Contact                 Juriaan@Vrind.org / 06 - 539 26 549

#### **Onderwijsinstelling**

Naam                     Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit                Erasmus School of Social and Behavioural Sciences  
Opleiding               Bestuurskunde – Public Administration (avondprogramma)  
Adres                     Burgemeester Oudlaan 50  
                              3062 PA Rotterdam  
Begeleider              prof. dr. C.R.A.M. van Paridon  
Tweede lezer            prof. dr. H.J.M. Fenger

## Voorwoord

Iedereen die op een punt in zijn loopbaan te maken krijgt met onvrijwillige werkloosheid kent het onmachtige gevoel dat eigen talenten onbenut blijven. Zeker als de periode van werkloosheid langer duurt kan het idee ontstaan dat je aan de kant bent gezet of zelfs dat je nooit meer een kans krijgt om mee te doen. In mijn functie van regiomanager bij stichting Buurt m/v, onderdeel van GGZ-organisatie Antes, ontmoet ik dagelijks mensen die aan de kant staan of hebben gestaan. Dit organisatieonderdeel zet zich namelijk specifiek in voor mensen met afstand tot de maatschappij, bijvoorbeeld door verslaving, psychiatrie of eenzaamheid. De helft van de mensen in de uitvoering komt oorspronkelijk uit de bijstand en krijgt een betaalde, tijdelijke baan. Deze zogeheten buurtmannen en -vrouwen doen bij Buurt m/v werkervaring op, waardoor zij interessant(-er) worden voor werkgevers in de regio. De buurtmannen en -vrouwen werken met de deelnemers aan het vergroten van de zelfredzaamheid.

De activiteiten van Buurt m/v vinden momenteel plaats in 20 gemeenten in Zuid-Holland, hoofdzakelijk in Rotterdam en Dordrecht. Beide gemeenten gebruiken sinds eind jaren '90 van de vorige eeuw het instrument 'social return' om werkgevers te verplichten mensen met een uitkering aan het werk te helpen zodat de afstand tot de arbeidsmarkt wordt verkleind. Antes moet, als gecontracteerde zorgaanbieder, ook aan deze inkoopvoorwaarde voldoen en slaagt hier middels Buurt m/v uitermate goed in. Sinds de oprichting in 2011 ontvangen de buurtmannen en -vrouwen intensieve begeleiding bij het opnieuw betreden van de arbeidsmarkt en het versterken en behouden van de eigen "waarde" op de arbeidsmarkt.

Deze scriptie draag ik op aan Edwin, Claudia, Maratahin, Chantal, Michishana, Emy, Naima, Clarence, Heleen, Dayen, Ellen, Soula, Hayat, Romy, Sanae en de meer dan honderd andere buurtmannen en -vrouwen die ik op deze plaats genoemd had willen hebben. Zij zijn hét bewijs dat levenservaring een kerncompetentie is, die van onschatbare & onderschatte waarde is op de hedendaagse arbeidsmarkt. Één van hen had in de achterliggende vijf jaar geen enkele uitnodiging meer ontvangen op de vele sollicitaties die de deur uit waren gegaan en de tranen van blijdschap raakten mij diep toen ik de mededeling kon doen dat een contract kon worden getekend. Ik gun hen allen langdurig betaald werk, dicht bij de eigen persoonlijke kwaliteiten en ambities. Na deze kanjers zullen nog velen de arbeidsmarkt opnieuw betreden. Ik hoop dat ook zij een werkgever treffen die hen de hand schudt, een schouderklopje en een *zetje* vooruit geeft en loslaat zodra dat mogelijk is. Als je zelf geen kruiwagen hebt, moet je gebruikmaken van de springplank van je werkgever!

Dank Pauline, Herman, Ronny en Intissar voor de tijd die wij tijdens de studie doorgebracht hebben, zeker gedurende het afstuderen. Bedankt professor dr. Kees van Paridon voor de overpeinzingen en inzichten om deze scriptie te vervolmaken. Dank aan de studiematjes met wie ik de achterliggende jaren onderzoek heb mogen doen. Ik waardeer de openheid van ieder die zijn of haar professionele wereld heeft opengesteld. Bedankt mam voor je taalkundige blik!

Mijn dank is uiteraard nog groter voor de vele, vele mensen in mijn nabije omgeving die mij gesteund en gedoogd hebben. Mijn levenspartner Sam en onze geweldige zoon Jayrow hebben meer dan eens te maken gehad met een keukentafel vol literatuur of het annuleren van een gezellig dagje uit. Ik kijk uit naar de ruimte in mijn hoofd en in mijn agenda om lekker lang te tafelen met vrienden, spontaan op familiebezoek te gaan of in het weekend gewekt te worden door mijn zoon -in plaats van de studiewekker-.

Ik wens u leesplezier en verrassende inzichten.

Juriaan Vrind

Berkel en Rodenrijs, Oktober 2017

## Samenvatting

Rotterdam gebruikt haar inkoopmacht en verplicht werkgevers, door het beleidsinstrument *social return*, mensen aan te nemen met *afstand tot de arbeidsmarkt*. Zo moet de structureel hoge werkloosheid worden aangepakt en uitgaven in sociale zekerheid worden beteugeld. Dit onderzoek richt zich specifiek op *langdurige* arbeidsparticipatie, in dit onderzoek gestipuleerd als **duurzame employability** van *bijstandsgerechtigden*. Door informatietekort is een maatschappelijke kosten-batenanalyse niet mogelijk omdat social return gericht is op meerdere doelgroepen. Bovendien betroffen eerdere onderzoeken naar bijstandsgerechtigden vooral herhaalde bijstandsafhankelijkheid.

Dit onderzoek is onder meer relevant voor de gemeentelijke beleidsmakers die social return overwegen of duurzame employability van bijstandsgerechtigden beogen. **Het doel van dit onderzoek is het bepalen welke invloed de inkoopvoorwaarde social return heeft op duurzame employability van bijstandsgerechtigden en welke rol werkgevers hierbij spelen.** Voornaamste onderzoekshandelingen betroffen bureauonderzoek en consulterende of toetsende gesprekken.

In het theoretisch-analytisch kader is duurzame employability geoperationaliseerd als een combinatie van *employability* –als onderdeel van *duurzame inzetbaarheid/carrières-* en *capabilities*. Het betreft enerzijds arbeidsmarkt mogelijkheden, mobiliteitsbereidheid en bekendheid met de arbeidsmarkt. Anderzijds gaat het om de kans en het vermogen waardevolle outcomes te verwezenlijken, rekening houdend met persoonlijke eigenschappen en externe factoren. Daarbij gaat het om bewuste keuzes die haalbaar, relevant en acceptabel zijn conform gepercipieerde waarden. Omdat duurzame employability gevormd wordt binnen een multidisciplinair speelveld moet op *meso-niveau* gekeken worden naar de rol en invloed van werkgevers. Door de optelsom van *scarring* en *signalling* daalt de kans dat een werkgever –zonder social return– een langdurig bijstandsgerechtigde aanneemt. Met social return worden mensen in beginsel tijdelijk in dienst genomen. Het is niet de baanonzekerheid, maar de baantevredenheid en emotionele organisatiebetrokkenheid, die een rol spelen bij de mate waarin iemand bezig is met de eigen employability. HR-praktijken met een versterkend effect zijn gedetermineerd waarbij de geboden baan een *stepping stone* of *entrapment* kan zijn.

Uit de systematische literatuurstudie en secundair onderzoek blijkt dat de Nederlandse arbeidsmarkt zich kenmerkt door trends van onvoldoende groei van werkgelegenheid, technologisering, structurele flexibilisering, mismatch, afname van externe arbeidsmobiliteit en onvoldoende bij- en nascholing. Deze trends leveren vooral problemen op aan de *onderkant van de arbeidsmarkt*, door toename van *precaire arbeid* en de gestegen *blijfsduur in de flexibele schil*. Opleiding, leeftijd, herkomst, ‘zachte’ factoren en recente werkervaring bepalen de kans op uitstroom uit de bijstand en/of doorstroming naar een vast contract –van *outsider* naar *insider*– met meer bescherming en kans op investering in *human capital* tot gevolg. Daarnaast is de *evenwichtswerkloosheid* (5%) van belang, omdat de arbeidsmarkt de balans tussen vraag en aanbod betreft maar de werkloosheid in Rotterdam blijft ver boven deze evenwichtswerkloosheid. Het aanbod neemt de komende jaren toe, waardoor doorstroom van flexibel naar vast aan de onderkant van de arbeidsmarkt de komende jaren niet vanzelf zal toenemen.



Rotterdam heeft in Nederland de hoogste werkloosheid en een –relatief– laag opleidingsniveau; tweederde van de bijstandsgerechtigden heeft geen startkwalificatie. De economie van arbeidsmarktregio Rotterdam–Rijnmond is onvoldoende gediversifieerd en veerkrachtig waardoor externe arbeidsmobiliteit beperkt is. Naast flexibilisering is op de lokale arbeidsmarkt sprake van toegenomen deeltijdarbeid en polarisatie. Terwijl het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt met 25% gedaald is, sluit –door *skills mismatch*– het opleidingsniveau van werkzoekenden niet aan bij overgebleven banen waarvoor steeds hogere (opleidings–)eisen gelden. Zowel directe als indirecte verdringing is aangetoond door meerdere (sub–)doelgroepen op de arbeidsmarkt. De waarde van werk en inkomen wordt laag ingeschat door Rotterdamse bijstandsgerechtigden en hun arbeidsmarktkansen zijn relatief slecht.

De kans om binnen een jaar de bijstand te verlaten is bijna 6% en 85% van de bijstandsgerechtigden ontvangt ook het volgende jaar nog bijstand; signalling weerhoudt werkgevers deze mensen aan te nemen. De arbeidsmarktpositie van bijstandsgerechtigden is in generieke zin kwetsbaar te noemen want (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid vergroot de kans op *armoede*. Dit is, naast preciaire arbeid, belemmerend voor het verkrijgen en behouden van werk omdat dit type arbeid slechts beperkt perspectief biedt op structurele verbetering van de leefsituatie. Onvoldoende *maatwerk* bij de uitstroom van bijstand naar werk, door *work–first*, reduceert de kans op duurzame uitstroom. *Directe en indirecte verdringing en draaideureffecten* zijn ook contra–effectief. *Instapfuncties*, met minimale opleidingseisen en benodigde werkervaring –precaire arbeid tot 110% minimumloon–, zijn met name door het *neerwaartse verdringingsproces* en flexibilisering steeds minder vaak (beschikbaar als) een stepping stone naar baan zekerheid.

De Rotterdamse inkoopvoorwaarde social return is primair gericht op het vergroten van arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door het opdoen van werkervaring, naast economisch voordeel en bevordering van de sociale samenhang. Social returnwerknemers kunnen door een werkgever 1 jaar opgevoerd worden (onder voorwaarden tot 2 jaar) maar bijkomende kosten van begeleiding of scholing tellen niet mee. De effecten van social return, als actief arbeidsmarktbeleid, worden klein geacht door de disbalans tussen vraag en aanbod (*mismatch*). De regionale arbeidsmarktagenda moet rekening houden met inclusiviteit, weerbaarheid en hervorming. De aanname–intentie wordt door social return niet vergroot zolang werkgevers de mogelijkheid geboden wordt ook mensen uit andere doelgroepen aan te nemen.

In Rotterdam zijn social return en *work–first* interfererende variabelen. Uitgangspunt van *work–first* is snelle plaatsing in welk werk dan ook en persoonlijke voorkeuren en competenties zijn hierbij dus niet leidend. Door bezuinigingsmaatregelen is de social returnwerknemer na plaatsing vooral op de werkgever en ‘eigen kracht’ aangewezen. Het aantal mensen dat na afloop van een aanbesteding in dienst blijft bij een werkgever ligt tussen de 5 en 10%. Bovendien investeren werkgevers minimaal in begeleiding en opleiding en kijken zij onvoldoende naar individuele mogelijkheden op de lange termijn waardoor het risico van *entrapment* aannemelijk is. Een mismatch in handelingsmotieven is waargenomen tussen werkgevers en gemeenten, in een arbeidsmarkt die steeds meer uitgaat van flexibele contracten.

Social return is in Rotterdam minder ingebed dan verwacht en werkgevers zien inzet van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt daarbij als noodzakelijke verplichting, waar in het HR-beleid minimaal aandacht aan wordt besteed. Werkgevers geven niet de aandacht die nodig is voor duurzame employability en laat social returnwerknemers minder cruciale werkzaamheden verrichten. Kleine, flexibele en tijdelijke contractvormen hebben de voorkeur mede door signalling en scarring. De investerings-intentie is voor werkgevers vooral afhankelijk van voordeel en minder van intrinsiek en noodzaak. Aangetoond is dat dit voor social returnwerknemers zelden leidt tot een investering in bijvoorbeeld een opleiding of in de vorm van (functionerings-)gesprekken.

De eerste hypothese is gecorroboerd: *“de intentie van Rotterdamse werkgevers om bijstandsgerechtigden zonder social return aan te nemen wordt negatief beïnvloed door de optelsom van scarring en signalling”*. Ook de tweede hypothese is gecorroboerd: *“vanwege het -tijdelijke/projectmatige- karakter van aanbestedingen (H2A) zetten Rotterdamse werkgevers weinig (vitaliserende) HR-praktijken in bij social returnwerknemers en (H2B) hebben social returnwerknemers weinig perspectief op een vast dienstverband, waardoor de duurzame employability niet bevorderd wordt”*. De derde hypothese is niet verworpen of gecorroboerd: *“Rotterdamse social returnwerknemers verrichten over het algemeen werk dat minder cruciaal is voor het primaire proces van de organisatie waardoor werkgevers geen noodzaak zien tot het investeren in deze werknemers”*. Voor Rotterdamse social returnwerknemers wordt vaak werk gecreëerd of *precaire arbeid* aangeboden, terwijl ook sprake is van verdringingseffecten. In generieke zin hebben Rotterdamse bijstandsgerechtigden een laag opleidingsniveau, een migrantenachtergrond (ethniciteit) en hogere leeftijd dan de gemiddelde beroepsbevolking en het is dus niet alleen de positie binnen de organisatie, maar vooral ook bijkomende individuele kenmerken die de kans op investeringen door de werkgever verkleinen.

De vierde hypothese is niet verworpen of gecorroboerd: *“Rotterdamse werkgevers hebben de intentie om social returnwerknemers slechts tijdelijk in dienst te nemen zodat ruimte blijft bestaan voor toekomstige social returnverplichtingen”*. Social returnwerknemers hebben 5–10% kans ook na een aanbesteding in dienst te blijven en het merendeel verlaat dus de organisatie, verblijft langer in de flexibele schil of keert terug naar uitkeringsafhankelijkheid. De intentie om een social returnwerknemer in vaste dienst te nemen is minimaal, maar de mate waarin deze intentie beïnvloed wordt door toekomstige social returnverplichtingen is slechts ten dele onderzocht. Mogelijk is de intentie voor vaste dienstverbanden vaker aanwezig maar maken andere waargenomen factoren -volatiliteit, regelgeving en economische conjunctuur- dit voor werkgevers niet altijd mogelijk.

De **centrale onderzoeksvraag** luidt: *Welke invloed heeft de Rotterdamse inkoopvoorwaarde social return op de langdurige arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden en welke rol spelen werkgevers hierbij?* Door social return kunnen bijstandsgerechtigden uitstromen naar werk. In Rotterdam zijn vraag en aanbod structureel in disbalans en daarnaast spelen ook flexibilisering, mismatch en afgenomen bij- en nascholing een rol. Rotterdamse bijstandsgerechtigden hebben vaak een laag opleidingsniveau, migrantenachtergrond en toegenomen leeftijd. Daarnaast wordt de afstand tot de arbeidsmarkt versterkt door stigmatisering (*badkuip-metafoor, scarring en signalling*). De verwachting is dat het neerwaartse verdringingsproces de afstand tot de arbeidsmarkt nog verder zal vergroten. Daarnaast blijven werkgevers de voorkeur geven aan andere groepen op de arbeidsmarkt en blijft slechts 5–10% van de social returnwerknemers na de aanbestedingsperiode in dienst. Instapfuncties betreffen vooral banen rond wettelijk minimumloon en de te verrichten werkzaamheden zijn gecreëerd, precair en minder cruciaal voor het primaire proces. Daardoor is sprake van entrapment en zijn verdringingseffecten waargenomen, bijvoorbeeld door de Rotterdamse tegenprestatie. Kortom, de invloed van de Rotterdamse inkoopvoorwaarde social return op duurzame employability is beperkt gebleken en de effectiviteit van beleid wordt sterk beïnvloed door de interfererende variabele work-first.

Een aantal **aanbevelingen** zijn gegeven, met als centraal uitgangspunt de Rotterdamse situatie waar de vraag naar arbeid in disbalans is met het aanbod. De noodzakelijke groei van laaggeschoold werk kan gerealiseerd worden door onder andere financiële compensatie van werkgevers, prikkeling van bijstandsgerechtigden en hulp bij de matching. Ook de creatie van banen voor hoogopgeleiden heeft gunstige effecten op de onderkant van de arbeidsmarkt, het neerwaartse verdringingsproces en de aantrekkingskracht van hoogopgeleiden van buiten de gemeente.

Op micro-niveau moeten bijstandsgerechtigden die duurzaam aan het werk willen de eigen capabilities in kaart brengen (maatwerk). Indien bijstandsgerechtigden in kansrijke sectoren of beroepen aan de slag gaan is de kans op duurzame employability groter, omdat vaker opleidingsmogelijkheden bestaan. Maatwerk is mogelijk indien een kleiner aantal mensen gedurende langere tijd opgevoerd kan worden onder social return, op een positie in het primaire proces van de organisatie. Het beleidsinstrument work-first biedt mogelijkheden voor de groep bijstandsgerechtigden die een langere afstand tot de arbeidsmarkt moeten overbruggen. Social return is dan de wortel, work-first de stok.

Beleidsmakers moeten op meso-niveau inspelen op voordelen die werkgevers kunnen behalen bij investeringen in duurzame employability. Informatie over de mogelijkheden om social returnwerknemers na de aanbesteding in tijdelijke dienst te houden, bijvoorbeeld onder een leer-arbeidsovereenkomst, kan uitgebreid worden. Generieke maatregelen zijn het effectiefst als maatwerk geboden wordt. Indien efficiencywinst te behalen is zijn werkgevers eerder bereid tevens job carving of inclusief functieontwerp toe te passen, zodat banen gecreëerd worden waarvoor geen of weinig scholing nodig is. Bij het opstellen van (scholings-)beleid kunnen organisaties gratis gebruik maken van het regionale leerwerkloket, waar ook actuele informatie over subsidies en fiscale voordelen beschikbaar zijn.

Adviezen over de vormgeving en toepassing van de social returnvoorwaarden omvatten de mogelijkheid aanverwante scholings- en begeleidingskosten door werkgevers op te laten voeren, zowel vooraf als tijdens de looptijd. Door maatwerk toe te staan kan ook bijgestuurd worden op (gepercipieerde) verdringingseffecten na de plaatsing. De Prestatieladder Socialer Ondernemen toont aan dat op duurzame(-re) wijze wordt voldaan aan de social returnverplichting en ook de elders gebruikte bouwblokkenmethode kan dienen als alternatieve inkoopvoorwaarde. Op macro-niveau zijn adviezen gegeven gericht op inclusiviteit, weerbaarheid (inclusief uitwerking van het nationaal scholingsfonds) en hervorming.

Door de beschreven bronnentriangulatie is diepgang in het onderzoek verkregen en zijn de uitkomsten ook bruikbaar voor andere gemeenten die social return willen inzetten voor bevordering van duurzame employability van bijstandsgerechtigden. Vanwege het probleemanalytisch karakter van dit onderzoek is **vervolgonderzoek** aanbevolen, bijvoorbeeld over de correlatie tussen social return en work-first of longitudinaal onderzoek naar verdringingseffecten in de vier grote steden waar social return bovendien verschillend vormgegeven is. Gehanteerde strategieën en toegepaste HR-instrumenten kunnen zo worden gerelateerd aan de economische conjunctuur. Middels observaties kan getoetst worden of werkgevers, door signalling, daadwerkelijk de voorkeur geven aan andere social returndoelgroepen en hoe het gesteld is met de intenties in die situaties waar geen social returnverplichting bestaat. Tot slot zijn suggesties gegeven voor onderzoek dat zich richt op verbetering van de positie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

# Inhoudsopgave

<b>COLOFON</b> .....	
<b>VOORWOORD</b> .....	
<b>SAMENVATTING</b> .....	
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>1</b>
<b>§1.1 AANLEIDING</b> .....	<b>1</b>
1.1.1 ROTTERDAMSE SOCIAL RETURNBELEID .....	1
1.1.2 ECONOMISCH PERSPECTIEF .....	2
1.1.3 EFFECTIVITEIT BELEID .....	4
1.1.4 ROL WERKGEVERS .....	5
<b>§1.2 PROBLEEMSTELLING</b> .....	<b>5</b>
1.2.1 DOELSTELLING .....	5
1.2.2 CENTRALE VRAAG & DEELVRAGEN .....	5
<b>§1.3 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE</b> .....	<b>6</b>
<b>§1.4 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE</b> .....	<b>6</b>
<b>§1.5 LEESWIJZER</b> .....	<b>7</b>
<b>2. THEORETISCH-ANALYTISCH KADER</b> .....	<b>8</b>
<b>§2.1 LANGDURIGE ARBEIDSPARTICIPATIE</b> .....	<b>8</b>
2.1.1 EMPLOYABILITY & DUURZAME INZETBAARHEID .....	8
2.1.2 CAPABILITIES-CONCEPT .....	10
2.1.3 OPERATIONALISERING .....	11
<b>§2.2 ARBEIDSMARKTDYNAMIEK</b> .....	<b>12</b>
2.2.1 VRAAGZIJDE: WERKGEVERS .....	12
2.2.2 AANBODZIJDE: BIJSTANDSGERECHTIGDEN .....	14
<b>§2.3 SAMENVATTING</b> .....	<b>15</b>
<b>3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING</b> .....	<b>16</b>
<b>§3.1 SYSTEMATISCHE LITERAATUURSTUDIE</b> .....	<b>16</b>
<b>§3.2 SECUNDAIR ONDERZOEK</b> .....	<b>17</b>
<b>4. LITERAATUURSTUDIE &amp; SECUNDAIR ONDERZOEK</b> .....	<b>19</b>
<b>§4.1 TRENDS NEDERLANDSE ARBEIDSMARKT</b> .....	<b>19</b>
4.1.1 ONVOLDOENDE GROEI WERKGELEGENHEID .....	19
4.1.2 TECHNOLOGISERING .....	20
4.1.3 FLEXIBILISERING .....	20
4.1.4 MISMATCH .....	22
4.1.5 AFNAME EXTERNE ARBEIDSMOBILITEIT .....	22
4.1.6 SCHOLING .....	23
<b>§4.2 DE ROTTERDAMSE CONTEXT</b> .....	<b>24</b>
4.2.1 DE LOKALE ARBEIDSMARKT .....	24
4.2.2 ECONOMISCH PERSPECTIEF & VERDRINGING .....	24

4.2.3	DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN .....	25
4.2.4	KWETSBARE GROEPEN .....	26
4.2.5	ARBEIDSMARKTTRANSITIES .....	27
<b>§4.3</b>	<b>ARBEIDSMARKTPOSITIE BIJSTANDSGERECHTIGDEN .....</b>	<b>28</b>
4.3.1	KENMERKEN BIJSTANDSGERECHTIGDEN.....	28
4.3.2	DUURZAME UITSTROOM UIT DE BIJSTAND .....	28
4.3.3	VERDRINGING & DRAAIDEUREFFECTEN .....	29
4.3.4	INSTAPFUNCTIES.....	30
<b>§4.4</b>	<b>INVLOED SOCIAL RETURN.....</b>	<b>31</b>
4.4.1	INKOOPVOORWAARDEN & COÖRDINATIEPUNT SOCIAL RETURN .....	31
4.4.2	REGIONALE AANPAK.....	33
4.4.3	EFFECTEN OP DUURZAME EMPLOYABILITY .....	34
4.4.4	SAMENHANG MET WORK-FIRST.....	34
4.4.5	STEPPING STONE – ENTRAPMENT.....	36
4.4.6	MISMATCH .....	37
<b>§4.5</b>	<b>WAARGENOMEN PROCESSEN IN ROTTERDAM.....</b>	<b>37</b>
4.5.1	MOTIEVEN .....	38
4.5.2	BELEID.....	39
4.5.3	PERCEPTIES & STRATEGIEËN .....	40
4.5.4	INTENTIES INVESTERING IN EMPLOYABILITY .....	41
4.5.5	WAARGENOMEN HR-PRAKTIJKEN .....	42
<b>§4.6</b>	<b>SAMENVATTING .....</b>	<b>43</b>
<b>5.</b>	<b><u>CONCLUSIES &amp; AANBEVELINGEN.....</u></b>	<b><u>45</u></b>
<b>§5.1</b>	<b>BEANTWOORDING DEELVRAGEN &amp; CENTRALE VRAAG .....</b>	<b>45</b>
5.1.1	BEANTWOORDING DEELVRAAG 1 .....	45
5.1.2	BEANTWOORDING DEELVRAAG 2 .....	45
5.1.3	BEANTWOORDING DEELVRAAG 3 .....	46
5.1.4	BEANTWOORDING DEELVRAAG 4 .....	46
5.1.5	BEANTWOORDING DEELVRAAG 5 .....	47
5.1.6	BEANTWOORDING DEELVRAAG 6 .....	47
5.1.7	BEANTWOORDING DEELVRAAG 7 .....	48
5.1.8	BEANTWOORDING CENTRALE VRAAG.....	49
<b>§5.2</b>	<b>AANBEVELINGEN.....</b>	<b>50</b>
5.2.1	MICRO-NIVEAU .....	51
5.2.2	MESO-NIVEAU .....	51
5.2.3	MACRO-NIVEAU .....	53
5.2.4	BELEIDSINSTRUMENTEN SOCIAL RETURN & WORK-FIRST .....	55
<b>§5.3</b>	<b>REFLECTIE &amp; VERVOLGONDERZOEK .....</b>	<b>56</b>
	<b><u>GERAADPLEEGDE LITERATUUR .....</u></b>	<b><u>59</u></b>
	<b><u>BIJLAGE 1: VALUE NETWORK ANALYSIS SOCIAL RETURN .....</u></b>	<b><u>I</u></b>
	<b><u>BIJLAGE 2: GESPREK WERKGEVERS SERVICEPUNT RIJNMOND .....</u></b>	<b><u>II</u></b>

# 1. Inleiding

## §1.1 Aanleiding

Rotterdam is in Nederland een van de koplopers als het gaat om social return<sup>1</sup> (WSP Rijnmond, 2016; TNO, 2010). Social return, met een vaste waarde van de aanbestedingssom van 5% of hoger, is sinds 2010 als bindende voorwaarde opgenomen in het inkoopdocument van de gemeente Rotterdam (Rotterdam, 2016; Binnenlands Bestuur, 2011). De opdrachtnemer (hierna: werkgever) moet een percentage van de aanbestedingssom besteden aan het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Rotterdam, 2015a). Hiermee willen gemeenten, zoals Rotterdam, de werkloosheid in de eigen gemeente aanpakken en meer mensen een perspectief op een werkzaam leven bieden. Het behouden van werk voor een langere aaneengesloten periode wordt voorlopig aangeduid als ‘langdurige arbeidsparticipatie’.

Social return *on investment* (SROI) wordt al langer toegepast door bedrijven waarbij het maatschappelijk verantwoord ondernemen onderdeel is van de (marketing-)strategie van een organisatie (Hogeschool Rotterdam, 2016 naar Primium, 2014). ‘Inclusieve’ organisaties zijn niet alleen in staat mensen uit de social returndoelgroep langdurig te laten participeren in arbeid (Nijhuis, 2011) maar kunnen dit ook gebruiken in uitingen naar en onderhandelingen met andere actoren. Social return kan enerzijds gezien worden als voortvloeisel uit SROI maar moet anderzijds vooral gezien worden als opgelegde verplichting vanuit de overheid. Ten opzichte van de situatie voor brede toepassing van social return kan volgens TNO gesteld worden dat overheden nu meer invloed hebben op de arbeidsmarktpositie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het creëert directe arbeidsplekken bij werkgevers en deze doen ervaring op met de genoemde doelgroep terwijl de mensen om wie het gaat kunnen participeren naar vermogen en talenten kunnen ontwikkelen (TNO, 2010: p.45). Social return in deze vorm is een typisch Nederlands fenomeen alhoewel vergelijkbare constructies ook elders in Europa bekend zijn (Eurofound, 2016; Meurs, Spruijt & van Nispen tot Pannerden, 2014).

### 1.1.1 Rotterdamse social returnbeleid

Rotterdam was in 1996 de eerste Nederlandse gemeente die social return als bindende voorwaarde opnam en daarmee werden dat jaar 20 mensen aan het werk geholpen (DAAD, 2010; TNO, 2010). In de periode 2005–2009 liep dit op naar 400–500 mensen per jaar en inmiddels worden door de Rotterdamse regeling jaarlijks zo’n 2500 mensen richting werk geholpen. Hiervan komt 62% uit Rotterdam zelf en van het totaal komt 28% uit de bijstand (NOG, 2017). In 2016 verlieten ruim 3800 Rotterdammers de bijstand omdat zij betaald werk kregen en begin 2017 waren in Rotterdam 680 actieve social return–contracten met werkgevers in voornamelijk catering, bouw, zorg en welzijn (Telegraaf, 2017).

Tussen 1996 en nu heeft het Rotterdamse social returnbeleid een aantal wijzigingen ondergaan. In de eerste jaren had de opdrachtgever bijvoorbeeld geen inspraak in de personen die geplaatst werden, onder de toenmalige 5%–regeling. Dit gaf verminderd draagvlak onder werkgevers, temeer omdat mensen minimaal 6 maanden in dienst moesten komen. Dit leidde tot de oprichting van het latere ‘Coördinatiepunt Social Return’, onderdeel van Werkgevers ServicePunt Rijnmond, dat vanaf 2000 een voorselectie maakt van kandidaten en eventuele detachingsconstructies opstelt, zodat risico’s voor werkgevers verminderd worden (Rotterdam, 2016; DAAD, 2017; WSPR, 2017a).

---

<sup>1</sup> Social return is de afkorting van ‘social return bij aanbesteding’, kent synoniemen als SROI, 5%-regeling en sociaal bestek en staat internationaal bekend als ‘social procurement’ (TNO, 2014).

Na 2010 is de werkwijze in grote lijnen gelijk gebleven. Social return staat standaard in het bestek bij werken, leveringen en diensten en subsidieverstrekingen vanaf €15.000,- (WSPR, 2017a; DAAD, 2010). Na gunning neemt de werkgever contact op met het Coördinatiepunt Social Return en worden mogelijkheden besproken en afspraken vastgelegd over de exacte invulling, waarna de werkgever gedurende de looptijd verplicht registreert hoe de invulling vordert. Omdat compensatieorders gegeven kunnen worden aan sociale werkplaatsen wordt de genoemde boeteclausule zelden toegepast (WSPR, 2017a; Rotterdam, 2016). De tekst in kader 1.1.1 illustreert de standpunten in het Rotterdamse beleid.

“De gemeente wil dat zo veel mogelijk Rotterdammers zelf hun inkomen verdienen en zo min mogelijk afhankelijk zijn van een uitkering. Betaald werk biedt Rotterdammers de mogelijkheid een toekomst zonder afhankelijkheid van de gemeente op te bouwen. Een werkend bestaan biedt structuur, sociale contacten en levert een positieve bijdrage aan eigenwaarde, zingeving en gezondheid. Rotterdammers zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de stap richting werk. Als dat niet op eigen kracht lukt, kunnen zij rekenen op ondersteuning vanuit de Aanpak Werk. De eigen verantwoordelijkheid van de werkzoekende staat voorop: we stimuleren dat werkzoekende Rotterdammers op basis van kansen, en mogelijkheden op werk, zo veel mogelijk zelf hun koers bepalen.”

*Kader 1.1.1: Passage begroting 2017, ter illustratie Rotterdams beleid (Bron: Rotterdam, 2017a)*

Uit jurisprudentie blijkt dat het niet mogelijk is werkgevers te verplichten uitsluitend mensen aan te nemen die binnen de gemeentegrenzen ingeschreven staan (BESO, 2011: p.29; TNO, 2010: p.57). Sinds 2010 wordt gehandhaafd bij het niet nakomen van de social returnverplichting en bestaat de plicht te registreren welke mensen middels de regeling aan de slag zijn gegaan. Toch bestaat geen zicht op eventuele langdurige arbeidsparticipatie van de social returndoelgroep (TNO, 2010: p.18; Hogeschool Rotterdam, 2016).

### 1.1.2 Economisch perspectief

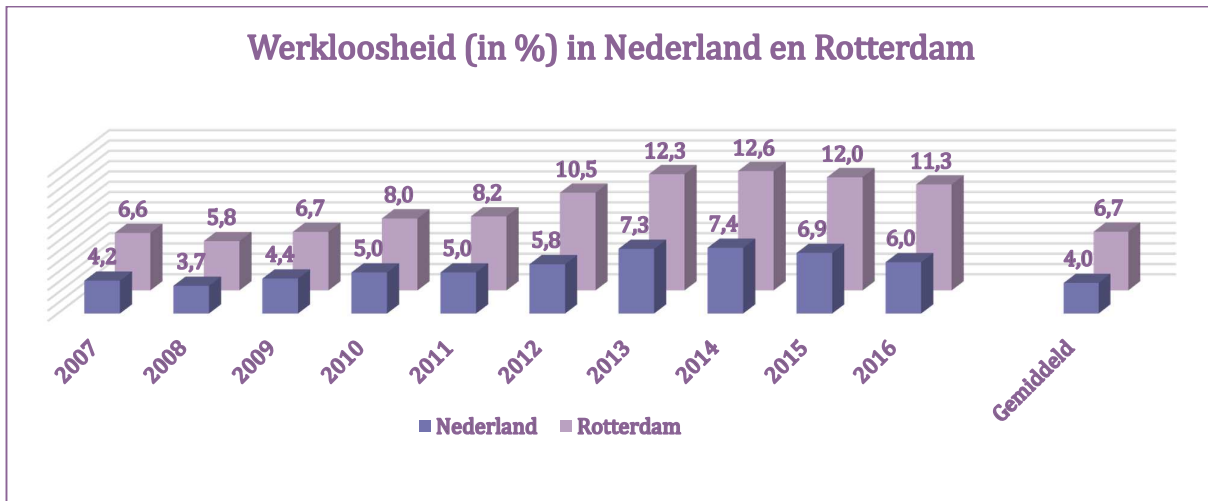
Nederlandse gemeenten die bekend zijn met de social returnverplichting passen deze vooral toe bij financieel omvangrijke contracten, waarbij veel mensen aangenomen moeten worden, zoals in de (thuis-)zorg of groenvoorziening (TNO, 2010). Rotterdam heeft een beïnvloedbaar inkoopvolume van ongeveer 800 miljoen euro (Ipsa Facto, 2014) en veel werkgevers in regio Rijnmond zijn in enige mate afhankelijk van Rotterdam als contracterende partij. Het wegvallen van orders en aanbestedingen zou in sommige gevallen het bestaansrecht acuut in gevaar kunnen brengen. Te denken valt aan organisaties in de zorg, maatschappelijke opvang of personenvervoer waarbij de gemeente traditioneel de enige contracterende partij betreft en zich dus opstelt als monopsonist (naar Dietz, Heijman en Marks, 2015: p.49).

In voorliggend onderzoek moet rekening gehouden worden met conjuncturele schommelingen in de economie omdat deze invloed hebben op de arbeidsmarkt als geheel en de mate van beschikbaarheid van personeel in het bijzonder. Werkgevers zijn immers tijdens periodes van hoogconjunctuur eerder aangewezen op mensen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt – zoals bijstandsgerechtigden<sup>2</sup> – om vacatures in te vullen, terwijl tijdens laagconjunctuur de kansen van deze specifieke groep op de arbeidsmarkt geringer zijn (TNO, 2010: p.46; McQuaid & Lindsay, 2005: p.214).

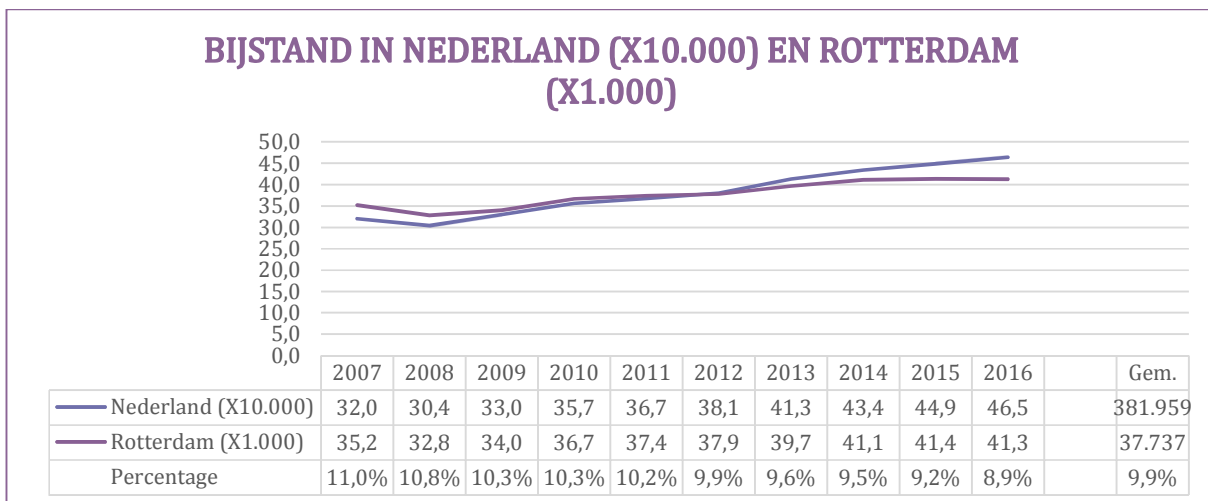
---

<sup>2</sup> Officieel betreft het 'uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsbeperking, onder de Participatiewet' maar voor de leesbaarheid wordt hierna gesproken van 'bijstandsgerechtigden'.

Rotterdam staat de afgelopen 15 jaar bovenaan de lijstjes als het gaat om (grote) gemeenten met hoge werkloosheid (CBS StatLine, 2017a). Figuur 1.1.2a illustreert het recente werkloosheidspercentage van Rotterdam en Nederland als geheel, waarbij Rotterdam structureel 70% meer werklozen heeft dan landelijk gemiddeld (range: 50–90%). In 2016 had arbeidsregio Rotterdam–Rijnmond met 8,2% de hoogste werkloosheid van Nederland. Rotterdam was met 11,3% de gemeente met de meeste werklozen en het verschil met de andere vier grote steden is 2 tot 4,7% (CBS, 2016a; 2017). Figuur 1.1.2b geeft inzage in het aantal bijstandsgerechtigden in Nederland en Rotterdam. Het aantal Rotterdammers met een bijstandsuitkering schommelt al 10 jaar rond de 38.000 (CBS StatLine, 2017b). Geconstateerd kan worden dat ten opzichte van Nederland het aantal werkloze Rotterdammers relatief stabiel is –70% meer dan landelijk– terwijl naar verhouding steeds minder mensen een bijstandsuitkering ontvangen –11% naar 9% van het Nederlands totaal–.



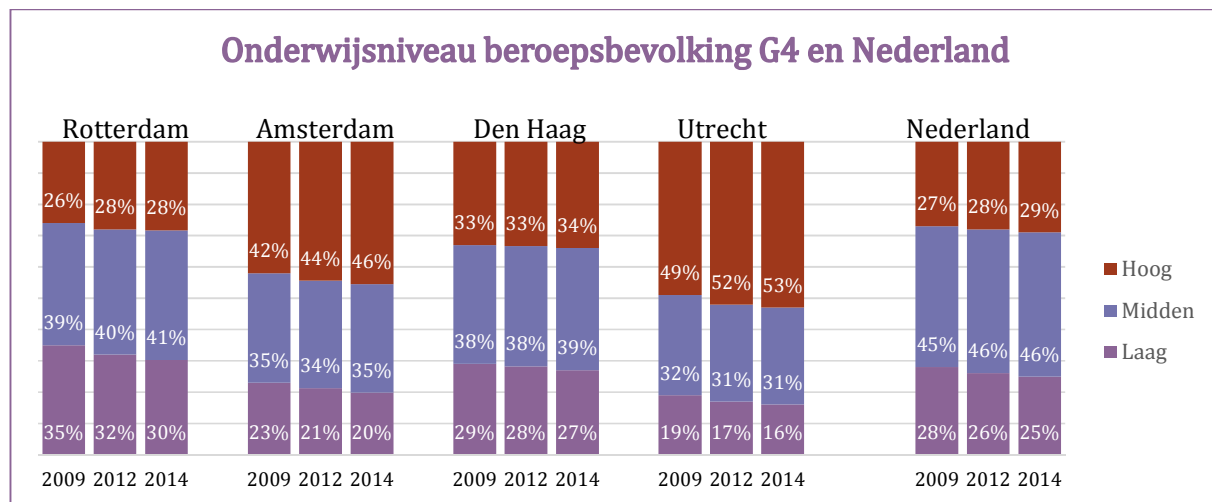
Figuur 1.1.2a: Werkloosheid Nederland en Rotterdam 2003–2016 (data: CBS StatLine, 2017a)



Figuur 1.1.2b: Bijstand in Nederland en Rotterdam en verhouding Rotterdam ten opzichte van totaal (data: CBS StatLine, 2017b)



Rotterdam heeft in verhouding tot de andere G4-gemeenten en ten opzichte van Nederland als geheel een fors lager opgeleide beroepsbevolking, zoals weergegeven in figuur 1.1.2c. Het opleidingsniveau van de Rotterdamse beroepsbevolking stijgt geleidelijk door pensionering van ouderen en afstuderende jongeren (van der Aa et al, 2015; Stadsontwikkeling Rotterdam, 2017). Het aantal banen in het onderste segment van de Rotterdamse arbeidsmarkt is 44,6% (Stadsontwikkeling Rotterdam, 2017). Uit secundair onderzoek is gebleken dat Rotterdam in november 2016 bijna 17.000 vacatures had, waarvan ruim 6.500 langer dan een maand openstaand (Stadsontwikkeling Rotterdam, 2017). In voorliggend onderzoek wordt de vraag meegenomen of mogelijk sprake is van een 'mismatch' op de arbeidsmarkt. 25% van het totale aantal vacatures betrof immers banen waarvoor geen of slechts minimale opleidingseisen gesteld worden, terwijl juist in dat segment van de arbeidsmarkt veel aanbod lijkt te bestaan.



Figuur 1.1.2c: Onderwijsniveau beroepsbevolking vier grote steden en Nederland (naar Stadsontwikkeling Rotterdam, 2017: p.16)

### 1.1.3 Effectiviteit beleid

De social returnverplichting moet een aantal doelgroepen met afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk helpen, waaronder bijstandsgerechtigden (Rotterdam, 2015a). Langdurige bijstandsafhankelijkheid versterkt het gevoel niet te kunnen of te hoeven werken (Divosa, 2016; CBS, 2016b). Uit onderzoek van Schuring, Mackenbach, Voorham en Burdorf (2011) blijkt dat de gezondheid significant afneemt naarmate iemand langer in de bijstand zit. Schuring et al. toont ook aan dat door het verkrijgen en behouden van werk de gezondheid juist verbetert.

Eerder zijn cijfers besproken waaruit opgemaakt kan worden dat jaarlijks zo'n 2500 Rotterdammers aan het werk komen middels social return, terwijl het aantal bijstandsgerechtigden door de jaren heen vrij constant is. Het bepalen van de werkelijke –economische– effectiviteit van sociale investeringen, zoals social return, is complex omdat effecten vaak pas na langere tijd optreden en vaak niet uit te drukken zijn in geldwaarde (Ernst & Young, 2013; Moody, Littlepage & Paydar, 2015). Een échte maatschappelijke kosten-batenanalyse is volgens TNO niet mogelijk omdat beschikbare informatie niet toereikend is. Belangrijkste oorzaak is dat registraties alleen worden bijgehouden voor de duur van specifieke aanbestedingen en met het doel te toetsen of de werkgever aan de inspanningsverplichtingen heeft voldaan (TNO, 2010: p.24–35). Ook is de causaliteit van interventies moeilijk aan te tonen omdat effecten de zogeheten beleidskokers overstijgen (E&Y, 2013: p.15; Eurofound, 2016). In voorliggend onderzoek wordt ook gekeken naar de aanname-intentie van bijstandsgerechtigden door werkgevers in die situatie dat social return geen verplichting zou zijn, zodat de meerwaarde van het beleid gedeeltelijk meegenomen kan worden.

#### 1.1.4 Rol werkgevers

Dat social return gunstige effecten heeft op de hoeveelheid mensen die uitstromen uit de bijstand is in meerdere onderzoeken aangetoond (TNO, 2010) maar of dit ook daadwerkelijk leidt tot langdurige uitkeringsonafhankelijkheid voor mensen die uit de bijstand komen is niet eerder onderzocht. In bredere zin en in andere gemeenten is bijvoorbeeld wel gekeken naar draaideureffecten voor alle doelgroepen samen en ook is gekeken naar mensen met een indicatie onder de Wet Sociale Werkplaatsen (vergelijk Hogeschool Rotterdam, 2016; Onderzoek en Statistiek Groningen, 2004).

Het is mogelijk dat werkgevers mensen uit de doelgroep slechts tijdelijk in dienst nemen om wél aan de social returnverplichting te voldoen (korte termijn) maar vervolgens geen verplichting bestaat deze mensen een vast contract aan te bieden (lange termijn). Zo behouden werkgevers flexibiliteit en ruimte voor nieuwe werknemers onder toekomstige social returnverplichtingen. Ook is te verwachten dat werkgevers slechts beperkt investeren in (ex-)bijstandsgerechtigden die middels social return aangenomen zijn (hierna: social returnwerknemers), omdat de gemaakte investering slechts beperkt wordt terugverdiend. Voorliggend onderzoek gaat dus ook in op de rol van werkgevers in het kader van langdurige arbeidsparticipatie van social returnwerknemers.

### §1.2 Probleemstelling

De aanleiding van dit onderzoek, zoals hiervoor geschetst, is gelegen in onder meer de brede en langdurige toepassing van social return in Rotterdam. Deze gemeente beoogt hiermee de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen voor groepen mensen die werkgevers anders mogelijk over het hoofd zien. De structureel hoge werkloosheid en het grote aandeel bijstandsgerechtigden maken de Rotterdamse situatie bijzonder, vooral ook door de constatering dat de beroepsbevolking relatief laag opgeleid is. In voorliggend onderzoek wordt een eventuele mismatch meegenomen en zal worden gekeken naar de effectiviteit van het beleidsinstrument social return. Dit leidt tot de navolgende doelstelling en onderzoeksvragen.

#### 1.2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is te bepalen welke invloed de Rotterdamse inkoopvoorwaarde social return heeft op langdurige arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden en welke rol werkgevers hierbij spelen door bureauonderzoek en gesprekken met het Coördinatiepunt Social Return.

#### 1.2.2 Centrale vraag & deelvragen

Voor het realiseren van de doelstelling van het onderzoek is de navolgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd. Welke invloed heeft de Rotterdamse inkoopvoorwaarde social return op de langdurige arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden en welke rol spelen werkgevers hierbij? Voor de beantwoording van deze centrale vraag zijn een zevental deelvragen opgesteld:

1. Wat wordt in de literatuur verstaan onder langdurige arbeidsparticipatie, welke factoren dragen hieraan bij en welke operationaliseringen zijn beschikbaar?
2. Wat is in de literatuur bekend over de invloed van werkgevers op langdurige arbeidsparticipatie van werknemers in het algemeen en social returnwerknemers in het bijzonder en wat is de invloed van baanonzekerheid op langdurige arbeidsparticipatie?
3. Welke kenmerken heeft de Nederlandse arbeidsmarkt en welke problemen worden in de literatuur gedefinieerd die invloed hebben op de arbeidsmarktpositie van bijstandsgerechtigden?
4. Welke verschillen kent de lokale –Rotterdamse– arbeidsmarkt ten opzichte van het landelijke beeld en hoe zijn deze verschillen te verklaren?

5. Welke generieke kenmerken hebben mensen met een bijstandsuitkering, hoe kan hun positie op de arbeidsmarkt getypeerd worden en via welk type werk betreden zij doorgaans de arbeidsmarkt?
6. Welke inkoopvoorwaarden hanteert de gemeente Rotterdam, binnen welke context zijn deze vormgegeven en welke effecten heeft social return op de arbeidsmarkt?
7. Zijn de verkregen inzichten daadwerkelijk waarneembaar bij werkgevers in de Rotterdamse praktijk en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

### §1.3 Maatschappelijke relevantie

De Nederlandse sociale zekerheid is continu aan verandering onderhevig, waarbij de laatste tendens wordt gekenmerkt door het activerende karakter van de Participatiesamenleving (SDG, 2016). Burgers worden geacht eigen verantwoordelijkheid te nemen, geen onnodig beroep te doen op voorzieningen en te werken wanneer dat mogelijk is. De Wet werk en zekerheid (hierna: Flexwet) en Participatiewet (2017) zijn 'logische' voortvloeisels uit deze stelselwijzigingen en beide wetten beogen een inclusieve arbeidsmarkt waarbij iedereen daadwerkelijk naar vermogen deel kan nemen aan -betaald- werk (SDG, 2016). Armoede onder bijstandsgerechtigden is vele malen hoger (46,7%) dan onder werkenden (4,5%) (CPB SCP, 2015: p.35). Alle reden dus om de groep bijstandsgerechtigden zo klein mogelijk te maken, door langdurige arbeidsparticipatie.

Dit onderzoek vindt plaats in Nederland omdat social return in dit land breed ingevoerd is en omdat dit de meest 'inclusieve' arbeidsmarkt van Europa betreft (TNO, 2010; Eurofound, 2016). De vier grootste gemeenten van Nederland betalen de uitkering van ongeveer een derde van het totaal aantal bijstandsgerechtigden en hebben tegelijkertijd een grote inkoopmacht (IWI, 2008a: p.7; Ipso Facto, 2014); om die reden is voorliggend onderzoek van maatschappelijke waarde. Specifiek wordt gekeken naar de Rotterdamse context omdat deze gemeente een structureel hoge werkloosheid heeft en de langste aaneengesloten periode social return inzet in de strijd tegen deze werkloosheid. Omdat verwacht mag worden dat social return na vele jaren ingebed is in de Rotterdamse context levert dit onderzoek ook een bijdrage aan beleidsmakers van andere gemeenten, die social return overwegen of reeds gebruiken en langdurige arbeidsparticipatie van de doelgroep voor ogen hebben.

### §1.4 Wetenschappelijke relevantie

In het verleden is veel onderzoek gedaan naar langdurige arbeidsparticipatie, waarbij de nadruk vooral ligt op bestaande werknemers met een langdurig dienstverband. Ook is onderzoek gedaan naar specifieke groepen binnen de arbeidsmarkt zoals immigranten, arbeidsgehandicapten of ouderen<sup>3</sup>. De onderzoeken naar bijstandsgerechtigden -zonder arbeidsbeperking- die aan het werk gaan, richten zich óf op de effectiviteit van beleid óf op kengetallen over herhaalde afhankelijkheid van de uitkering. Slechts enkele aangetroffen onderzoeken gaan in op de invloed van social return op de arbeidsmarktkansen van verschillende doelgroepen maar geen enkel onderzoek richt zich specifiek op bijstandsgerechtigden. Ook is volgens Semeijn, Veld, van Vuuren en van Veen (2015; 2016) weinig onderzoek verricht naar de invloed van HR-activiteiten op arbeidsparticipatie.

---

<sup>3</sup> Aanbevolen literatuur over langdurige arbeidsparticipatie van oudere werknemers betreft van der Horst, Klehe & van der Heijden, 2017; Gelderblom & de Koning, 2016; Dorenbosch, 2009; Kooij, 2010; van Vuuren, Caniëls & Semeijn, 2011; Naeyele & Bauknecht, 2013.

De Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt heeft onderzoek gedaan naar –en aanbevelingen gedaan over– de Rotterdamse situatie. Zij suggereren de onderzoeksvraag “<...> als iemand werkloos is, helpt uitstroom naar een kortdurende baan om (geleidelijk) structureel werk te krijgen of leidt dit tot recidive waar men een marginale arbeidsmarktpositie houdt?” (Fenger, de Koning, Kerkhoff, van Kooij, van der Torre & Zandvliet, 2016: p.13). De Rotterdamse aanpak ‘WerkLoont’, waarbij ieder werk passend is en aangepakt moet worden, is een succesvol instrument gebleken om mensen op korte termijn uit de bijstand uit te laten stromen, maar de effecten op langere termijn zijn niet eerder onderzocht (Fenger et al. 2016, p.22). Voorliggend onderzoek voorziet in bescheiden mate in een aantal van de genoemde kennistekorten en draagt bij aan wetenschappelijke inzichten om de uitgaven in de sociale zekerheid te beteugelen.

### §1.5 Leeswijzer

Voor de beantwoording van deelvragen 1 en 2 en de formulering van hypothesen wordt in het theoretisch–analytisch kader van hoofdstuk twee ingegaan op het begrip langdurige arbeidsparticipatie, de factoren die hieraan bijdragen en beschikbare operationalisering in de literatuur. Vervolgens wordt gekeken naar de dynamiek op de arbeidsmarkt bij de allocatie van arbeid. Het derde hoofdstuk staat in het teken van ex–post verantwoording van de methodologie van dit onderzoek. Achtereenvolgend wordt ingegaan op de systematische literatuurstudie en het secundaire onderzoek.

Het vierde hoofdstuk behandelt het, middels literatuurstudie en secundair onderzoek, verzamelde onderzoeksmateriaal waarmee antwoord gegeven kan worden op de deelvragen 3 tot en met 7. Allereerst worden kenmerken en trends van de Nederlandse arbeidsmarkt besproken die invloed hebben op de arbeidsmarktpositie van bijstandsgerechtigden. Vervolgens worden verklaringen gegeven voor verschillen tussen de Rotterdamse situatie en het landelijk geschetste beeld waarna wordt ingegaan op de arbeidsmarktpositie van –voormalig–bijstandsgerechtigden. De invloed van social return is de opmaat voor de toetsing van verkregen inzichten over de rol van werkgevers in het Rotterdamse allocatieproces van arbeid.

In het vijfde en tevens laatste hoofdstuk worden conclusies getrokken door systematische beantwoording van de deelvragen en centrale onderzoeksvraag. Bij de beantwoording van deelvraag 7 worden tevens de, in het theoretisch–analytisch kader, opgestelde hypothesen gecorroboereerd en/of verworpen. Aansluitend worden aanbevelingen gegeven voor de drie analyseniveaus, voor het onderzochte beleidsinstrumentarium en voor vervolgonderzoek.

## 2. Theoretisch–analytisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wat in de literatuur wordt verstaan onder langdurige arbeidsparticipatie, welke factoren hieraan bijdragen en welke operationalisering beschikbaar zijn –deelvraag 1–. Daarna wordt ingegaan op wetenschappelijke inzichten over de invloed van werkgevers op langdurige arbeidsparticipatie van werknemers in het algemeen en social returnwerknemers in het bijzonder en de invloed van baanonzekerheid op langdurige arbeidsparticipatie –deelvraag 2–.

### §2.1 Langdurige arbeidsparticipatie

In de internationale literatuur bestaan verschillende termen en definities voor het ‘langere tijd aan het werk blijven’. Langdurig betreft naar Nederlandse maatstaf een periode van minimaal zes maanden omdat de persoon in kwestie na deze periode *uitkeringsonafhankelijk* wordt geacht (CBS, 2005: p.27; Divosa, 2015: p.12; IWI, 2008a). Meer gangbaar is echter de term ‘*duurzaam*’ (sustainable) omdat daarbij ook rekening wordt gehouden met toekomstige arbeidsparticipatie (Eurofound, 2016).

Volgens van der Klink, Burdorf, Schaufeli, van der Wilt, Zijlstra, Brouwer en Bültmann (2010: p.4) gaat duurzaamheid in de context van arbeid “<...> om het verrichten van arbeid op een manier dat de toekomstige mogelijkheid tot het verrichten van (deze) arbeid er niet door wordt ondermijnd, of, positief geformuleerd, er zelfs door toeneemt”. In de literatuur bestaan twee gangbare benaderingen, die samenhangen met duurzame arbeidsparticipatie: *employability* – eventueel als onderdeel van duurzame inzetbaarheid– en het *capabilities-concept*.

#### 2.1.1 Employability & duurzame inzetbaarheid

Omdat het in dit onderzoek gaat om mensen die niet of onvoldoende deelnamen aan het arbeidsproces is de benadering van McQuaid & Lindsay (2005) passend, die zich richt op mogelijkheden van werknemers om zich te bewegen naar, binnen of tussen arbeidsmarkten. Deze arbeidsmarkt mogelijkheden worden aangeduid als *employability* en betreffen het omgaan met baanonzekerheid waarbij het bijhouden van kennis en ontwikkeling van vaardigheden van belang zijn (de Cuyper et al., 2009a; Semeijn et al., 2015: p.148; Berntson et al., 2006). Het gaat dan allereerst om door werknemers gepercipieerd gemak om een baan te bemachtigen of over te stappen naar ander werk (Semeijn et al., 2015; Rothwell & Arnold, 2007; de Cuyper et al., 2011). Daarnaast gaat het om objectieve indicatoren, zoals het daadwerkelijk bemachtigen van werk of banen (Forrier & Sels, 2003; Semeijn et al., 2015)<sup>4</sup>. De Vries et al. (2001, naar Gaspersz & Ott, 1996) brengt employability terug tot de twee dimensies van ‘mobiliteits-bereidheid’ en ‘bekendheid met de arbeidsmarkt’.

In opdracht van ZonMw is, ten behoeve van het programma Participatie en Gezondheid, door van der Klink et al. een operationalisering gegeven van duurzame inzetbaarheid. Volgens van der Klink et al. (2010: p.14) benadrukt employability de individuele mogelijkheden voor inzetbaarheid op de arbeidsmarkt door het verwerven en behouden van betaalde arbeid. Daarbij wordt het belang van *competenties* (skills) erkend en beschouwd als een verantwoordelijkheid van de individuele werknemer. Employability betreft dus de kans werk te verwerven én te behouden. Anderen (zoals Fugate, Kinicki & Ashforth, 2004; Wittekind, Raeder & Grote, 2010; Becker, 1975) geven aan dat het een individuele verantwoordelijkheid is de eigen *loopbaanmogelijkheden op de arbeidsmarkt te identificeren en deze vervolgens te realiseren*.

---

<sup>4</sup> Een andere employability-benadering is ‘het vermogen om nu en in de toekomst verschillende werkzaamheden en functies adequaat te blijven vervullen, zowel in eigen bedrijf als in een ander bedrijf of sector’ (naar van Vuuren, 2011; de Vries et al., 2000; de Vries et al., 2001).

Volgens van Vuuren (2011; 2012) betreft employability daarnaast de mate waarin mensen in staat en bereid zijn het huidige en toekomstige werk uit te voeren. Volgens van der Klink et al. (2010) en de literatuurstudie van Semeijn et al. (2015) kijkt employability te eenzijdig naar de individuele werknemer en te weinig naar de context waarbinnen arbeid plaatsvindt.

Duurzame arbeidsparticipatie staat naast employability in relatie tot vitality (vitaliteit) en work ability (werkvermogen) en wordt vervat in de term duurzame inzetbaarheid (de Lange & van der Heijden, 2013; Semeijn et al., 2015; van Vuuren, 2011; SER, 2009; van Vuuren, 2012; van Vuuren, Vander Meeren & Semeijn, 2013). De definitie van van der Klink et al. (2010; 2016) geldt volgens Fleuren, de Grip, Jansen, Kant en Zijlstra (2016) als de internationale standaard voor duurzame inzetbaarheid: “<...> sustainable employability means that, throughout their working lives, workers can achieve tangible opportunities in the form of a set of capabilities. They also enjoy the necessary conditions that allow them to make a valuable contribution through their work, now and in the future, while safeguarding their health and welfare.” (van der Klink et al., 2016: p.74). In schema 2.1.1 worden de drie elementen van deze definitie van duurzame inzetbaarheid toegelicht.

Elementen duurzame inzetbaarheid	Gehanteerde definitie	Kenmerkende indicatoren	Stroming in literatuur
Employability	De kans werk te verwerven en te behouden naast het omgaan met baanonzekerheid en beschikken over keuzemogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gepercipieerd gemak om een baan te bemachtigen</li> <li>- Gepercipieerd gemak om over te stappen naar ander werk</li> <li>- Daadwerkelijk bemachtigen van werk of banen</li> <li>- Continu beschikken over meerdere mogelijkheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- McQuaid &amp; Lindsay (2005)</li> <li>- de Cuyper et al. (2009a)</li> <li>- Semeijn et al. (2015)</li> <li>- Rothwell &amp; Arnold (2007)</li> <li>- de Cuyper et al. (2011)</li> <li>- Forrier &amp; Sels (2003)</li> <li>- Berntson et al. (2006)</li> <li>- van der Heijde &amp; van der Heijden (2006)</li> <li>- Fugate et al. (2004)</li> </ul>
Vitality	In staat zijn te werken op een energetische, veerkrachtige, onvermoeibare, fitte en aanhoudende wijze	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Work engagement / amplition (bevlogenheid / amplitie)</li> <li>- Absorption (absorptievermogen)</li> <li>- Dedication (toewijding)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Semeijn et al. (2015)</li> <li>- Schaufeli &amp; Bakker (2010)</li> <li>- Schaufeli &amp; Bakker (2007).</li> <li>- van Vuuren (2011)</li> <li>- Bakker, Schaufeli, Leiter &amp; Taris (2008)</li> <li>- van Vuuren et al. (2013)</li> </ul>
Work Ability	Het fysieke, psychologische en sociologische vermogen van mensen om te werken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gezondheid</li> <li>- Functionele capaciteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ilmarinen, Tuomi &amp; Seitsamo (2005)</li> <li>- Semeijn et al. (2015)</li> <li>- van den Berg (2010)</li> <li>- van der Klink et al. (2010)</li> </ul>

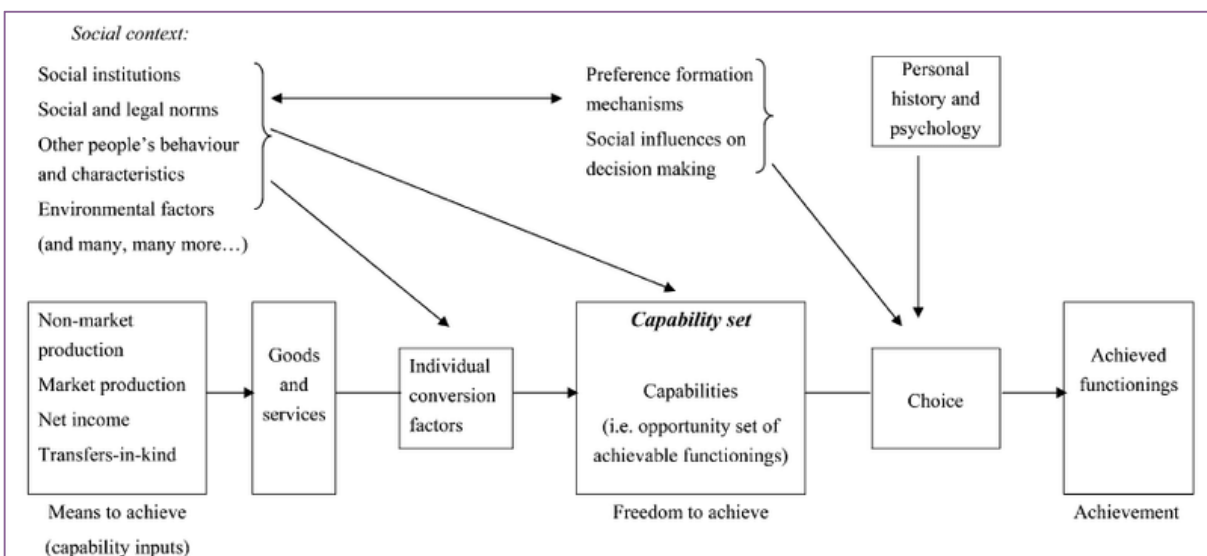
Schema 2.1.1: Elementen van duurzame inzetbaarheid



Volgens Fleuren et al. (2016) zijn bepaalde elementen van de definitie en operationalisatie van van der Klink et al. (2016) inconsistent en onvolledig. Zo zijn oorzaken (werk hebben) en gevolg (werk houden) niet goed genoeg gescheiden en heeft de genoemde definitie uitsluitend betrekking op mensen die op dit moment werk hebben. Omdat steeds een koppeling wordt gemaakt met de (werk-)context en de rol van de werkgever vallen bijvoorbeeld mensen die 'between jobs' zitten buiten deze definitie (Fleuren et al., 2016: p.559).

### 2.1.2 Capabilities-concept

De tweede hoofdbenadering van duurzame arbeidsparticipatie gaat in op het *capabilities-concept* van Amartya Sen, zoals weergegeven in figuur 2.1.2. Hierbij gaat het om de verschillende -combinaties van- mogelijkheden die een persoon heeft om te doen of te zijn wat hij wil. Capabilities verwijst altijd naar individueel vermogen in relatie tot context, waarbij 'kunnen werken' gaat om "*in staat zijn*" én "*in staat gesteld worden*" (Robeyns, 2005; Sen, 1993; van der Klink et al., 2010: p.13; van der Klink et al., 2011: p.346). Deze laatste is later door van der Klink et al. (2016) uiteengezet in 'mogelijkheden hebben' en 'gefaciliteerd en toegestaan worden'. Het betreft de interactie met de context waardoor bronnen en capaciteiten worden benut en mogelijkheden worden gerealiseerd. Het capabilities-concept gaat dus om de kans en het vermogen om waardevolle outcomes te verwezenlijken, rekening houdend met persoonlijke eigenschappen en externe factoren.



Figuur 2.1.2: Voorstelling van individuele capabilities in de eigen sociale en persoonlijke context (bron: Robeyns, 2005: p.98)

Capabilities is een goede proxy-variabele voor employability, als onderdeel van duurzame inzetbaarheid. In essentie gaat het bij het beoordelen van situaties of maatregelen niet -of niet alleen- om het bepalen wat mensen feitelijk doen, maar eerder om de bepaling of deze acties resultante zijn van een -bewuste- keuze uit meerdere opties (Sen, 1993; van der Klink, 2010). Die opties moeten *haalbaar* zijn qua capaciteiten en contextuele kenmerken, *relevant* zijn en *acceptabel* zijn conform gepercipieerde waarden. De beoordeling betreft zowel het perspectief van de betreffende werknemer, diens organisatie en de samenleving als geheel (vergelijk McQuaid & Lindsay, 2005: p.214). De verantwoordelijkheid ligt, volgens deze beredenering, bij zowel de individuele werknemer als bij de werkgever (Robeyns, 2005; van der klink et al., 2010; Sen, 1993).

### 2.1.3 Operationalisering

Uit de besproken literatuur komt naar voren dat duurzame arbeidsparticipatie een kenmerk en uitkomstvariabele is van duurzame inzetbaarheid en samenhangt met capabilities. In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op het behouden van werk door mensen die geen recente en/of relevante werkervaring hebben opgedaan. Langdurige arbeidsparticipatie betreft daarom een combinatie van *employability* –als onderdeel van duurzame inzetbaarheid/carrières– en *capabilities*. De voor dit onderzoek gehanteerde **definitie van duurzame employability** betreft blijvende *uitkeringsonafhankelijkheid* door zowel arbeidsmarkt mogelijkheden, mobiliteitsbereidheid en bekendheid met de arbeidsmarkt alsmede de kans en het vermogen waardevolle outcomes te verwezenlijken, rekening houdend met persoonlijke eigenschappen en externe factoren.

Deze stipulatieve definitie omvat eenvoudiger gezegd het kunnen, willen, in staat zijn én in staat gesteld worden te werken. Daarbij gaat het om bewuste keuzes die haalbaar, relevant en acceptabel zijn conform gepercipieerde *waarden*. In de literatuur wordt veel belang gehecht aan waarden in het werk in relatie tot bronnen, context en employability (vergelijk van der Klink et al., 2010; 2016; Sen, 1993; Robeyns, 2005). Naast ‘voorzien in levensonderhoud’ heeft werk betrekking op andere waarden zoals persoonlijke identiteit, eigenwaarde en sociale contacten, maar ook creativiteit en participatie (van der Klink, 2016; Jahoda, 1982; Arendt, 1958). Factoren die inherent verbonden zijn (vitality en work ability) worden waar mogelijk buiten beschouwing gelaten omdat deze té persoonsafhankelijk zijn en daarom geen recht doen aan de diversiteit van bijstandsgerechtigden.

Duurzame employability wordt gevormd binnen een multidisciplinair speelveld van werknemers, hun werk, werkgevers, HRM en bredere stakeholders (Semeijn et al., 2015: p.147; Boonstra, 2015; Naegele et al., 2013). In het geval van social return betreft het een complex speelveld, zoals weergegeven in het ‘value network analysis’ in bijlage 1. Dit netwerk kan met verschillende invalshoeken en op drie analyseniveaus onderzocht worden (de Lange & van der Heijden, 2013):

1. Macro-niveau (politiek, economisch, maatschappelijk)
2. Meso-niveau (organisatie- of bedrijfsgerelateerd)
3. Micro-niveau (individueel)

De gegeven definitie van duurzame employability is conform de literatuur gericht op micro-niveau (individuele kansen en mogelijkheden), terwijl dit onderzoek plaatsvindt op meso-niveau (figuur bijlage 1, gele cirkel). De cruciale rol van werkgevers staat centraal, uiteraard in relatie tot politiek-maatschappelijke keuzes (macro) en kenmerken van het individu (micro) en diens perspectief op duurzame uitstroom uit de uitkering (figuur bijlage 1, groene cirkel). Op meso-niveau kan de duurzame employability van het totale personeelsbestand en de duurzaamheid van het gevoerde personeelsbeleid worden gemeten middels een instrument van TNO (Eurofound, 2017) maar dit instrument richt zich niet op specifieke subgroepen.



## §2.2 Arbeidsmarktdynamiek

De arbeidsmarkt betreft volgens van der Aa et al. (2015) het samenspel van de vraag naar arbeidskrachten en het aanbod van arbeidskrachten door de tijd heen. Het gaat dus, in andere woorden, om de continue afstemming tussen enerzijds de vraag naar arbeid door werkgevers en anderzijds het aanbod van arbeid door werknemers en werkzoekenden. Het Strategic Human Performance Model (SHP-model) van Steijn en Groeneveld (2013) helpt bij het verkrijgen van inzicht hoe deze allocatieprocessen op meso-niveau verlopen. Omdat vraag en aanbod over tijd veranderen en aan externe invloeden onderhevig zijn, is sprake van een zekere mate van dynamiek. Dit proces wordt door overheden verder beïnvloed door factoren als wet- en regelgeving, maar ook door beleidsinstrumenten als social return. Het betreft in de kern dus het samenspel van werkgevers en werknemers/werkzoekenden onder invloed van onder andere de overheid. Deze paragraaf gaat in op factoren die het mechanisme van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beïnvloeden, in relatie tot duurzame employability van bijstandsgerechtigden.

### 2.2.1 Vraagzijde: werkgevers

Aan de vraagkant van de arbeidsmarkt proberen werkgevers de huidige en toekomstige benodigde hoeveelheid mensen te werven, selecteren en behouden, op het benodigde kwaliteitsniveau. Werkgevers nemen volgens UWV (2017c) bij voorkeur mensen aan die direct productief inzetbaar zijn. Volgens Astri (2012) kijken werkgevers bij de werving en selectie van werknemers verder naar bijvoorbeeld betrouwbaarheid, motivatie en lichamelijke fitheid. Het verkrijgen en behouden van werk is vervolgens afhankelijk van zowel 'harde' factoren als leeftijd, opleidingsniveau, etniciteit en werkervaring/arbeitsritme als van individuele 'zachte' factoren zoals gezondheid, motivatie, sociale vaardigheden, gezin en *human capital*<sup>5</sup> (IWI, 2008b; Gelderblom et al., 2007; Fenger et al., 2016).

Voor duurzame inzetbaarheid van werknemers is een faciliterende werkomgeving nodig, naast attitude (houding), een breed palet aan competenties en motivatie om geboden mogelijkheden te benutten (van der Klink et al., 2010; 2016). Verder gaat het volgens van der Klink et al. om *brede* inzetbaarheid en daarmee samenhangende *keuzemogelijkheden*. Hierdoor worden werknemers minder kwetsbaar voor ontwikkelingen in de context (employability), de eigen gezondheid (vitality) of vermogens (work ability). Langdurige werkloosheid verslechtert de employability niet alleen doordat vaardigheden verloren gaan naarmate mensen langer werkloos zijn (*scarring*), maar ook doordat werkgevers langdurige werkloosheid vaak als kenmerk zien van een relatief lage productiviteit (*signalling*) (SDG, 2016: p.10). Door de optelsom van scarring en signalling daalt de kans een baan bij een werkgever te bemachtigen naarmate de werkloosheid langer duurt.

**HYPOTHESE 1: De intentie van Rotterdamse werkgevers om bijstandsgerechtigden zonder social return aan te nemen wordt negatief beïnvloed door de optelsom van scarring en signalling.**

---

<sup>5</sup> In de literatuur wordt zowel van *human capital* als *social capital* gesproken. Verdieping kan gevonden worden in Becker, 1975; Lindsay, 2016; Boonstra, 2015; McQuaid & Lindsay, 2005; Fugate et al., 2004; Kouvonen et al., 2006. Gelderblom et al. (2007) spreekt in dit kader van psychologisch, sociaal en cultureel kapitaal als separaat te onderscheiden elementen.

Volgens Semeijn et al. (2015) is in de literatuur steeds meer aandacht voor Corporate Social Responsibility (CSR) (naar Lindgreen & Swaen, 2010) en duurzaam Human Resource Management (naar Ehnert & Wes, 2012). CSR betreft een proces van continue verbetering waarbij bedrijven vrijwillig en systematisch economische (profit), milieu- (planet) en sociale overwegingen (people) integreren in algemene bedrijfsactiviteiten (vergelijk Brundtland commission, 1987). In de praktijk wordt volgens Semeijn et al. (2015) door werkgevers echter weinig aandacht besteedt aan duurzaamheid van –de carrières van– werknemers. Ook bij werkgevers die claimen volgens de principes van CSR te werken, is dit niet waarneembaar en ontbreekt een integratie van duurzame employability in het HR-beleid<sup>6</sup>.

In dit kader spreekt Semeijn et al. (2015: p.145) over duurzame carrières in plaats van duurzame employability alleen: “<...> employers need to manage their human resources in such a way that they have a long shelf life”. Qua motivatie moet de context mensen uitdagen een relevante bijdrage te leveren in een –door henzelf gepercipieerde– waardevolle baan (van der Klink et al., 2010: p.21; SDG, 2016: p.14). Alleen als werk waarde toevoegt aan zowel de organisatie als aan de werknemer, dan is sprake van duurzaamheid (de Prins et al., 2015). Het gaat daarbij dus om meer dan alleen het matchen van de huidige organisatiebehoeften aan beschikbare competenties, maar ook om het carrièrepotentieel van het individu in relatie tot de context van de organisatie (de Prins et al., 2015).

De HR-praktijken die individuele employability versterken betreffen in de kern formele educatie, training en ontwikkeling van competenties naast taakverbreding, –verrijking en activiteiten gericht op mobiliteit (Veld, Semeijn & van Vuuren, 2015; Becker, 1975). Ook het perspectief op een vast dienstverband heeft een versterkend effect op de motivatie en gepercipieerde employability (Ecorys, 2013). Vitaliserende HR-activiteiten –zoals trainingsmogelijkheden, interne/externe mobiliteit en coaching/feedback van de leidinggevende– vergroten duurzame employability –benodigd voor duurzame carrières– omdat deze focussen op amplitie<sup>7</sup> (Semeijn et al., 2015; van Vuuren et al., 2013).

*HYPOTHESE 2: Vanwege het -tijdelijke/projectmatige-karakter van aanbestedingen (H2A) zetten Rotterdamse werkgevers weinig (vitaliserende) HR-praktijken in bij social returnwerknemers en (H2B) hebben social returnwerknemers weinig perspectief op een vast dienstverband, waardoor de duurzame employability niet bevorderd wordt.*

---

<sup>6</sup> Vergelijk bijvoorbeeld de Prins, de Vos, van Beirendonck & Segers, 2015; Semeijn et al., 2015: p.154-155; Ehnert & Wes, 2012; Pfeffer, 2010; Müller-Camen, Parsa & Roper, 2010.

<sup>7</sup> Amplitie betreft interventies gericht op het actief bevorderen van het psychisch welbevinden van werknemers en gaat om het versterken, vergroten en vermeerderen van positieve toestanden –zoals bevoegenheid– bij alle werknemers (van Vuuren, 2011; 2012).

### 2.2.2 Aanbodzijde: bijstandsgerechtigden

Tegenover de vraag naar arbeid staat het aanbod van werkenden en werkzoekenden. Bijstandsgerechtigden zonder arbeidsbeperking of vrijstelling van arbeid, zijn onderdeel van de beroepsbevolking en worden geacht beschikbaar te zijn voor werk. Mensen die de bijstand verlaten omdat zij aan het werk gaan bij een werkgever, krijgen zelden gelijk een contract voor onbepaalde tijd (UWV, 2017a; Ipso Facto, 2014). Tijdelijk werk kan dienen als stepping stone (opstap) naar een permanente plek op de arbeidsmarkt, maar in andere gevallen is deze opstap afwezig en is de baan een entrapment ('val') (de Cuyper, Notelaers & de Witte, 2009b). In Europees perspectief bezien is het risico van entrapment in zijn algemeenheid beperkt op de Nederlandse arbeidsmarkt (Eurofound, 2016: p.27). Werknemers met een tijdelijk contract hebben, net als uitzendkrachten, relatief vaak werk dat minder cruciaal is voor het primaire proces van de organisatie, omdat deze banen ontworpen zijn om makkelijk overgedragen te worden aan de volgende werknemer met minimale investeringen door de werkgever (de Cuyper et al, 2009a: p.194; Atkinson, 1984; Doeringer & Piore, 1971; Amuedo-Dorantes, 2000).

*HYPOTHESE 3: Rotterdamse social returnwerknemers verrichten over het algemeen werk dat minder cruciaal is voor het primaire proces van de organisatie waardoor werkgevers geen noodzaak zien tot het investeren in deze werknemers.*

*HYPOTHESE 4: Rotterdamse werkgevers hebben de intentie om social returnwerknemers slechts tijdelijk in dienst te nemen zodat ruimte blijft bestaan voor toekomstige social returnverplichtingen.*

---

Uit recent onderzoek blijkt dat het tijdelijke contract zonder uitzicht op vast werk steeds vaker wordt ingezet bij structurele werkzaamheden, waarbij na afloop van het tijdelijke contract een nieuwe werknemer wordt gezocht om dezelfde werkzaamheden te verrichten (van der Klein, Jansma & Aussems, 2016). Deze situatie kan volgens Eurofound (2016 naar Guillaud & Marx, 2013) leiden tot een *duale arbeidsmarkt* met 'insiders' en 'outsiders' waarbij mensen met een vast contract beter beschermd zijn en meer perspectief op een werkzaam leven hebben (zie ook Edzes, Dorenbos & van Dijk, 2015).

De Cuyper et al. (2009a) heeft onderzoek gedaan naar employability en baanonzekerheid, in relatie tot *baantevredenheid* (job satisfaction) en *emotionele organisatiebetrokkenheid* (affective organizational commitment). Een vergelijking is gemaakt tussen werknemers met een tijdelijk dienstverband, uitzendkrachten en werknemers met een vast dienstverband. Baanonzekerheid betreft het –door de werknemer gepercipieerde– potentiële en onvrijwillige verlies van werk (de Cuyper et al., 2009a: p.194; Sverke, Hellgren & Näswall, 2002). Het heeft een sterk negatieve invloed op baantevredenheid bij mensen met een vast contract omdat deze een lagere mate van employability ervaren. Baanonzekerheid leidt volgens de Cuyper et al. (2009a: p. 201) echter niet tot minder baantevredenheid bij mensen met een tijdelijk contract, zoals ook vastgesteld in eerder onderzoek<sup>8</sup>. Het feit dat mensen een onzekere –tijdelijke– aanstelling krijgen, leidt dus niet noodzakelijkerwijs tot minder baantevredenheid en minder emotionele organisatiebetrokkenheid.

---

<sup>8</sup> Zie de Cuyper & de Witte, 2006; 2007; de Witte & Näswall, 2003; Mauno, Kinnunen, Mäkikangas & Nätti, 2005). Interessant is ook de constatering van van Vuuren (2011: p.22) dat hoe flexibeler de arbeidsrelatie –en dus de ervaren kans op ontslag- hoe minder vrees en last bestaat voor de gevolgen van de ontslagdreiging.

Fugate et al. (2004: p.31) geeft aan dat baanonzekerheid bij mensen met een lage mate van employability verlamd kan werken; zij zien simpelweg minder mogelijkheden en kansen. De individueel gepercipieerde employability komt volgens de Cuyper et al. (2009a) tot stand door o.a. het aantal dienstjaren en het aantal banen die passend zijn bij de individuele achtergrond. Werkgevers investeren minder in de employability van werknemers met een tijdelijk dienstverband versus werknemers met een vast dienstverband, waardoor de emotionele organisatiebetrokkenheid van tijdelijke werknemers relatief laag is (Ecorys, 2013; de Cuyper et al., 2009a). Werknemers met een tijdelijk dienstverband en een lage mate van employability zijn het kwetsbaarst, van de drie onderscheiden groepen (uitzendkrachten, tijdelijk en vast); zij zien minder mogelijkheden binnen én buiten het bedrijf waar zij op dit moment werkzaam zijn (de Cuyper et al., 2009a).

Het hebben van een tijdelijk dienstverband heeft dus invloed op de mate van baantevredenheid en emotionele organisatiebetrokkenheid en deze hebben beiden invloed op de individuele employability. Tijdelijke werknemers met een hoge mate van baantevredenheid en een hoge mate van emotionele organisatiebetrokkenheid blijken een lagere employability te hebben omdat zij niet bezig zijn met het naderende einde van het dienstverband (de Cuyper et al., 2009a: p.200). Tijdelijke werknemers met een lage mate van baantevredenheid en emotionele organisatiebetrokkenheid, zijn volgens de Cuyper et al. juist wél meer gericht op het vertrek naar een baan buiten de organisatie. Kortom, niet de baanonzekerheid op zich maar de baantevredenheid en emotionele organisatiebetrokkenheid spelen een rol bij de mate waarin een werknemer bezig is met diens vertrek en dus de eigen employability.

### §2.3 Samenvatting

Langdurige arbeidsparticipatie is een kenmerk en uitkomstvariabele van duurzame inzetbaarheid en duurzame carrières. Op individueel niveau gaat het om het omgaan met baanonzekerheid en het gepercipieerde gemak en keuzeproces werk te bemachtigen, behouden of juist over te stappen naar ander werk. Het capabilities-concept, als proxy-variabele, determineert of deze acties resultante zijn van een -bewuste- keuze uit meerdere opties die haalbaar, relevant en acceptabel zijn conform gepercipieerde waarden. In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op het behouden van werk door mensen die geen recente en/of relevante werkervaring hebben opgedaan. Langdurige arbeidsparticipatie wordt in dit onderzoek aangeduid als duurzame employability: blijvende uitkeringsonafhankelijkheid door zowel arbeidsmarktmogelijkheden, mobiliteitsbereidheid en bekendheid met de arbeidsmarkt alsmede de kans en het vermogen waardevolle outcomes te verwezenlijken, rekening houdend met persoonlijke eigenschappen en externe factoren. Kortweg betreft het een bewust keuzeproces en het kunnen, willen, in staat zijn én in staat gesteld worden te werken.

De allocatie van arbeid vindt plaats binnen een complex multidisciplinair. Werkgevers hanteren op deze arbeidsmarkt zowel 'harde' als 'zachte' criteria bij de werving en selectie van werkzoekenden. Ook kunnen zij (vitaliserende) HR-praktijken inzetten ter versterking van de individuele employability van werknemers. Bijstandsgerechtigden betreden de arbeidsmarkt, net als overige werkzoekenden, vrijwel altijd met een tijdelijk contract in een baan die getypeerd kan worden als stepping stone of entrapment. Werkgevers investeren minder in employability van werknemers met een tijdelijk dienstverband, ten opzichte van vaste werknemers, omdat zij immers relatief vaak banen hebben die ontworpen zijn om makkelijk overgedragen te worden. Flexibele werknemers ervaren door deze baanonzekerheid overigens niet -noodzakelijkerwijs- minder baantevredenheid of emotionele organisatiebetrokkenheid.

## 3 Methodologische verantwoording

Dit probleemanalytisch onderzoek had een kwalitatief explorerend karakter waarbij een combinatie is gemaakt van bureauonderzoek en toetsende (en consulterende) gesprekken<sup>9</sup>. Dit kwam de bruikbaarheid en brede toepasbaarheid ten goede. Zo konden immers uitspraken en adviezen opgesteld worden, die niet uitsluitend toepasbaar zijn binnen de specifieke Rotterdamse context of samenhangen met –bijvoorbeeld– de economische situatie ten tijde van de onderzoeksperiode augustus 2016 tot september 2017. Ter verhoging van de validiteit is het onderzochte, middels bronnentriangulatie, vanuit meerdere perspectieven belicht. Zo zijn in het theoretisch-kader vier hypothesen opgesteld die getoetst zullen worden in de Rotterdamse praktijk, als onderdeel van deelvraag 7. De voornaamste onderzoeksstrategie in het bureauonderzoek betrof een combinatie van literatuuronderzoek en secundair onderzoek.

### §3.1 Systematische literatuurstudie

Een systematische literatuurstudie is uitgevoerd tussen juni 2016 en juni 2017 met als doel het identificeren van wetenschappelijke artikelen over langdurige arbeidsparticipatie en/of social return en bijbehorende determinanten. De gebruikte zoekstrategie was een zoekterm gestuurde literatuurreview in diverse zoekmachines als sEURch, Google Scholar en Scopus. In tabel 3.1, op de volgende pagina, staan de gebruikte Engelse zoektermen<sup>10</sup>, waarbij een asterisk ook resultaten uit bijvoorbeeld Noord-Amerika moest includeren. Iedere zoekterm is eerst in het Nederlands en daarna eventueel ook in het Engels ingevoerd zodat het onderzoek betrouwbaardere uitkomsten kon genereren. Het aantal zoekresultaten is steeds verder geminimaliseerd door bijvoorbeeld elementen toe te voegen uit dezelfde of een volgende kolom.

Bij het verwerken van zoekresultaten zijn een aantal criteria gehanteerd. Zo is de voorkeur gegeven aan onderzoeken over Rotterdam of Nederland boven onderzoeken uit andere landen. Bij voldoende resultaten is vooral gekeken naar peerreviewed materiaal uit de periode 2011 tot 2017. In de gevallen waar te weinig relevante zoekresultaten gegenereerd konden worden, is ten eerste OR vervangen door AND (zie tabel 3.1) of is daarna besloten het criterium van peerreview los te laten of minder recente bronnen te raadplegen. Bij literatuur over de Rotterdamse of Nederlandse context is altijd in de literatuurlijst gezocht naar relevant onderzoeksmateriaal (de sneeuwbalmethode).

---

<sup>9</sup> Voor de vormgeving van dit onderzoek is veelvuldig gebruik gemaakt van de inzichten en terminologie van Verschuren en Doorewaard (2007).

<sup>10</sup> Termen als bijstand, verdringing en afstand tot de arbeidsmarkt bleken geen goede vertaling te kennen en zijn derhalve uitsluitend in het Nederlands gehanteerd.

Hoofdthema	Context	Werkgevers	Doelgroep
“Social return OR social-return OR “social procurement” OR sroi”	“(Labo*r market OR labo*rmarket) AND (integration OR possibilities OR mobility OR attachment) AND unemployed”	“Motives AND (employers OR employees) AND (“fixed-term contract” OR “Selection hypothesis”)	“Afstand tot de arbeidsmarkt”
“Rotterdam OR Rijnmond”	“Permanent employment prospect*”	“(Jobdesign AND (“temporary employment” OR “temporary work”)) OR “Labo*r market entry position” OR “stepping stone” OR entrapment OR “precarious work””	““Uitstroom bijstand” OR Uitkeringsonafhankelijkheid OR verdringing OR draaideur OR “multiple registered” OR “frequent unemployment” OR recidive”
“Netherlands OR Dutch”	“Work-First”	“Invest*” AND (“employability OR “temporary labo*r OR “temporary employment”)	““Job satisfaction” OR motivation OR “job insecurity””
“Sustainable OR sustainability OR enduring”		“(HR*-policy OR HR*-strategies) AND (HR*-practices OR “LifeLongLearning OR education OR “*formal training”)	
“Employability OR Capabilities”		““Inclusive organi*ation” OR “Corporate Social Responsibility””	
““Values in work” OR work-values OR “work values””			

Tabel 3.1: Gebruikte zoektermen literatuuronderzoek

### §3.2 Secundair onderzoek

Voor het secundair onderzoek is middels ambtelijk statistisch materiaal, van bijvoorbeeld StatLine en Eurostat, kwantitatieve data verkregen. Dit betrof bijvoorbeeld aantallen mensen in de bijstand of verhoudingen van verschillende dienstverbanden op de arbeidsmarkt. Voor inzicht in de kenmerken van bijstandsgerechtigden en social returnwerknemers en hun kansen of positie op de Nederlandse arbeidsmarkt is gebruik gemaakt van bestaande arbeidsmarktanalyses en secundaire data. Door gebruik te maken van literatuurreviews (peerreviewed, bij voorkeur <5 jaar oud) en ook hier de sneeuwbal methode op toe te passen is inzage verkregen in relevante onderzoeken, die samenhangen met het onderwerp en eventuele -alternatieve- zienswijzen op de materie.

Uit beleidsdocumentatie van de gemeente Rotterdam zijn de inkoopvoorwaarden geëxtraheerd en, samen met het verkregen ambtelijk statistisch materiaal, ontstond zo een globaal inzicht in de context waarbinnen deze voorwaarden zijn vormgegeven. De rol van de gehanteerde strategieën door werkgevers zijn voornamelijk inzichtelijk gemaakt door raadpleging van documentatie, telefonische consultaties van het Coördinatiepunt Social Return en een toetsend gesprek met een regionaal accountmanager van het Coördinatiepunt Social Return (bijlage 2). Tijdens dit gesprek is tevens getoetst welke relevante verschillen bestaan met het landelijke beeld van de arbeidsmarkt en of de verkregen inzichten daadwerkelijk waarneembaar zijn in de Rotterdamse praktijk. Indien van toepassing is de interfererende variabele van work-first meegenomen in het iteratief onderzoeksproces.



## 4. Literatuurstudie & secundair onderzoek

In dit hoofdstuk wordt in §4.1 allereerst ingegaan op trends en kenmerken van de Nederlandse arbeidsmarkt en problemen die de arbeidsmarktpositie van bijstandsgerechtigden beïnvloeden –deelvraag 3–. Vervolgens wordt in §4.2 ingegaan op de Rotterdamse context, waarbij verklaringen worden gegeven voor verschillen met het geschetste, landelijke beeld –deelvraag 4–. In §4.3 wordt ingegaan op kenmerken van bijstandsgerechtigden, de positie op de arbeidsmarkt (met specifieke aandacht voor uitstroom uit de bijstand en eventuele verdringingseffecten) en instapfuncties waarmee zij de arbeidsmarkt betreden –deelvraag 5–. In §4.4 wordt ingegaan op de effecten van gehanteerde inkoopvoorwaarden op de arbeidsmarkt –deelvraag 6– waarna in §4.5 wordt getoetst of de verkregen inzichten waarneembaar zijn in de Rotterdamse praktijk –onderdeel deelvraag 7–.

### §4.1 Trends Nederlandse arbeidsmarkt

De Nederlandse arbeidsmarkt is dynamisch en dit onderzoek heeft geen longitudinaal karakter. In deze paragraaf wordt ingegaan op de kenmerken van de Nederlandse arbeidsmarkt en de problemen op de arbeidsmarkt, die de arbeidsmarktpositie van bijstandsgerechtigden beïnvloeden –deelvraag 3–. UWV (2017a) heeft recent een analyse van de arbeidsmarkt gepubliceerd met daarin een aantal arbeidsmarktproblemen, die verklaard kunnen worden door zes trends op de lange termijn welke hierna achtereenvolgend behandeld worden.

1. Onvoldoende groei werkgelegenheid
2. Technologisering
3. Flexibilisering
4. Mismatch
5. Afname externe arbeidsmobiliteit
6. Onvoldoende bij- en nascholing

#### 4.1.1 Onvoldoende groei werkgelegenheid

De gebrekkige groei van banen scheidt vooral een probleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt<sup>11</sup> en zorgt voor langdurige werkloosheid (UWV, 2017a: p.15) en een tweedeling op de arbeidsmarkt. Het aantal mensen dat laaggeschoold werk zoekt neemt de komende jaren fors toe, terwijl de werkgelegenheid op of vlak boven het wettelijk minimumloon juist beperkt is (SDG, 2016). Een aantal groepen mensen heeft een structureel slechte arbeidsmarktpositie en deze positie is in de crisis verder verslechterd (zie tabel 4.1.1, volgende pagina). Het betreft volgens UWV (2017a) laagopgeleide mannen en vrouwen, veelal zonder startkwalificatie, vrouwen op middelbaar beroepsniveau en niet-westerse migranten. Daarnaast gaat het om oudere langdurig werklozen, die door de vergrijzing langer moeten doorwerken en arbeidsbeperkten (Gelderblom et al., 2016; UWV, 2017a; Panteia, 2016: p.14). Van de werklozen is grofweg 40% langdurig werkloos (>12 maanden) maar naarmate de leeftijd stijgt neemt dit aantal toe tot 65% van de 45plussers (UWV, 2017a: p.15).

---

<sup>11</sup> Het CPB SCP (2015) beschouwt mensen die alleen basisonderwijs gevolgd hebben -of een vmbo- of mbo-diploma op niveau 1 hebben behaald- als de onderkant van de arbeidsmarkt, dus ongeacht óf zij werk hebben en welk werk dit dan betreft. Dit niveau wordt in de literatuur ook aangeduid als ‘zonder startkwalificatie’ of laagopgeleid (UWV, 2017b; 2017c).



2016	Arbeidsmarktpositie verbeterd tijdens crisis	Arbeidsmarktpositie verslechterd tijdens crisis
Sterke arbeidsmarktpositie	Mannen 45–55 jaar Vrouwen 25–55 jaar Vrouwen hoogopgeleid Vrouwen met startkwalificatie	Mannen 25–45 jaar Mannen middelbaar opgeleid Mannen hoogopgeleid Mannen met startkwalificatie Mannen: autochtoon
Zwakke arbeidsmarktpositie	Vrouwen 15–25 Vrouwen: migranten Vrouwen: Westerse migranten	Mannen 15–25 jaar Mannen en vrouwen laagopgeleid Mannen: migranten Mannen: niet-westerse migranten

Tabel 4.1.1: Arbeidsmarktpositie groepen zonder arbeidsbeperking (Bron: UWV, 2017a: p.13)

#### 4.1.2 Technologisering

Technologische ontwikkelingen lijken volgens UWV (2017a) te leiden tot een stijgende werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Middelbaar opgeleide werkenden raken door technologisering hun baan kwijt en nemen steeds vaker banen over van laagopgeleiden (UWV, 2017a: p.29; Panteia, 2016). Volgens CPB SCP (2015: p.15) hebben ICT-ontwikkelingen echter beperkt effect op de werkgelegenheid van laagopgeleiden omdat servicefuncties, die zij vaak vervullen, moeilijk te automatiseren zijn.

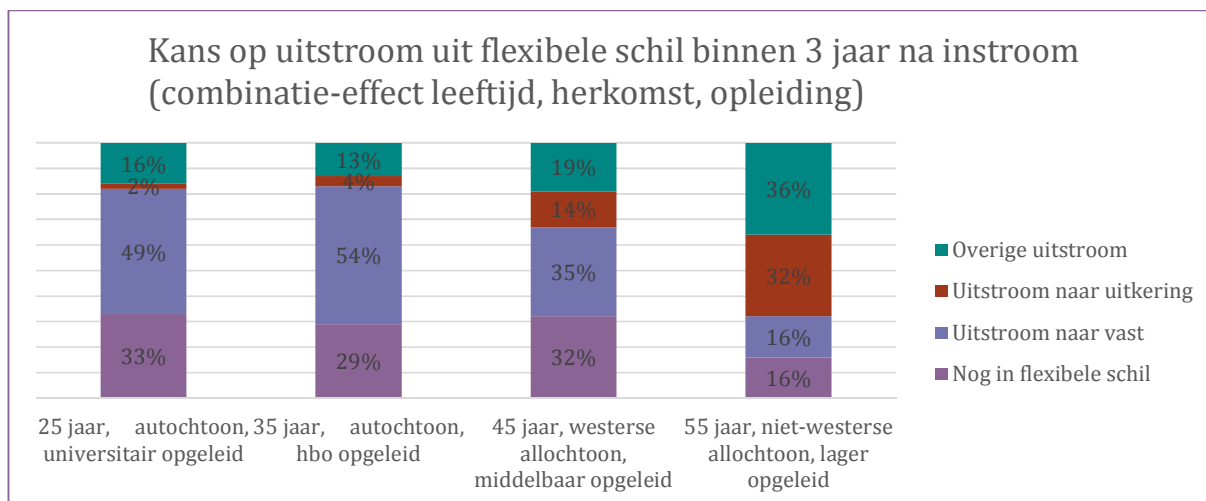
#### 4.1.3 Flexibilisering

De flexibele schil –inclusief tijdelijke contracten– besloeg in 2016 landelijk bijna 27% en deze flexibilisering gaat steeds vaker samen met ‘precaire arbeid’<sup>12</sup>: werk- en inkomensonzekerheid in veelal laaggeschoolde banen (Eurofound, 2016; UWV, 2017a; CPB SCP, 2015; Olsthoorn, 2014). Ecorys (2013) heeft, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vergelijkend onderzoek gedaan naar gebruikte contractvormen en de constatering is dat Nederland, in internationaal perspectief, koploper is wat betreft het gebruik van flexibele arbeid. De *blijfsduur in de flexibele schil*<sup>13</sup> is gestegen en de doorstroom van flexibel naar vast is gedaald (UWV, 2017a: p.31; Ecorys, 2013). De grootte van de flexibele schil zal volgens UWV de komende jaren verder toenemen terwijl 80–90% van de flexwerknemers de voorkeur heeft voor een vaste baan (Panteia, 2016: p.14; Heyma & van der Werff, 2013). Personen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt zijn oververtegenwoordigd in de groep mensen met een tijdelijk dienstverband en hun kans op doorstroom naar een vast dienstverband blijkt zeer klein (SDG, 2016).

Volgens Heyma et al. (2013) vergroot een toegenomen duur van het verblijf in de flexibele schil en toegenomen leeftijd de kans op langdurige afhankelijkheid van een uitkering. Heyma et al. toont daarnaast aan dat hoe hoger de genoten opleiding, hoe groter de kans is binnen drie jaar door te stromen naar een vast dienstverband (35% laagopgeleiden en 49–53% hoogopgeleiden). De kans op doorstroom is naast opleidingsniveau en leeftijd vooral afhankelijk van persoonskenmerken als etniciteit en ‘zachte’ factoren. Figuur 4.1.3, op de volgende pagina, illustreert het combinatie-effect van deze drie elementen.

<sup>12</sup> In de literatuur is volgens CPB SCP (2015) de uiteenzetting van Rodgers (1989) gangbaar: grote mate van onzekerheid over voortzetting, weinig individuele of collectieve invloed, geringe bescherming en lage verdiensten. Met name onzekerheid en lage verdiensten bepalen de mate van precariteit van het werk.

<sup>13</sup> Onder ‘verblijf in de flexibele schil’ wordt verstaan “<...> een periode waarin meerdere tijdelijke en flexibele banen worden vervuld die kunnen worden afgewisseld met korte perioden van werkloosheid” (Heyma et al., 2013).



Figuur 4.1.3: Illustratie van combinatie leeftijd, herkomst en opleidingsniveau (Bron: Heyma et al., 2013: p.19)

Een interdepartementale werkgroep, onder de naam Stuurgroep Duurzame Groei, heeft adviezen en beleidsopties opgesteld voor werkgelegenheidsbevordering en het verdienvermogen van Nederland (SDG, 2016). SDG spreekt van een verstoorde balans tussen vast, tijdelijk en zzp in Nederland. De omvang van de flexibele schil neemt sinds 2006 sterker toe en dit is slechts gedeeltelijk te verklaren door conjuncturele schommelingen, zoals de recente crisis. De groei van flexibele arbeid blijkt structureel te zijn en niet te verklaren door economische hausse of conjuncturele dalen (UWV, 2017a: p.39; Heyma et al., 2013).

SDG (2016: p.4) spreekt daarnaast van een *institutionele kloof* omdat vaste werknemers relatief duur en risicovol zijn door instituties als cao's en sociale zekerheid, fiscaliteit en ontslagbescherming. Vooral werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden zo richting tijdelijk werk geduwd omdat voldoende aanbod van sollicitanten bestaat en de vervangingskosten geringer zijn. SDG (2016: p.5) spreekt in dit kader van een draaimolen van tijdelijke werknemers die permanente werkzaamheden invullen, zonder zicht op een vast dienstverband. Daarnaast is werk rond Wettelijk Minimumloon relatief duur door o.a. werkgeverspremies (SDG, 2016).

Mensen zonder werk of in een tijdelijke baan hebben weinig marktmacht en eindigen bovengemiddeld vaak in het stelsel met de minste bescherming (SDG, 2016: p.5). Door afnemende doorstroom van flexibel naar vast blijkt het lastiger voor werkloze werkzoekenden om via een flexibele baan duurzaam werk te vinden (UWV, 2017a: p.31). Werkgevers moeten door de Flexwet werknemers na maximaal 24 maanden in vaste dienst nemen –of een transitievergoeding betalen– met als doel het bevorderen van duurzame, bestendige arbeidsrelaties (Wet werk en zekerheid, 2017; van der Klein et al., 2016). Eurofound (2016: p.28) geeft aan dat beperking van de termijn van tijdelijke contracten in Duitsland en Zweden uiteindelijk inderdaad heeft geleid tot meer stabiele vormen van contracten, maar deze effecten zijn in Nederland dus nog niet zichtbaar.

#### 4.1.4 Mismatch

Volgens UWV (2017a) zorgt mismatch (onevenwichtigheid of onbalans tussen vraag en aanbod) voor frictiewerkloosheid, minder vervulde vacatures en voor bestending van de situatie dat niet iedereen aan de slag komt op zijn of haar niveau (UWV, 2017a). Economische analyses op macro-niveau, (zoals Rabobank, 2015) geven aan dat in Nederland geen sprake zou zijn van een problematische mismatch omdat de *Beveridge curve*, die betrekking heeft op de verhouding tussen de hoogte van de werkloosheid en de vacaturegraad, niet noemenswaardig verschuift naar een hoger werkloosheidsniveau bij eenzelfde vacaturegraad (UWV, 2017a: p.45). Volgens Rabobank kan wel degelijk sprake zijn van dynamiek op een ander niveau –sectoraal/regionaal– waardoor daar wél sprake is van mismatch. Ook kan sprake zijn van ‘skills mismatch’ waarbij werknemers te weinig of juist teveel vaardigheden bezitten voor het werk dat zij uitvoeren, hetgeen de arbeidsproductiviteit remt (Rabobank, 2015). Op macroniveau is deze skills mismatch volgens Rabobank nagenoeg afwezig.

Dit onderzoek vindt plaats op meso-niveau en in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt is volgens UWV (2017a, p.45–53) wel degelijk sprake van een mismatch. Dit uit zich in moeilijk vervulbare vacatures, krapte in beroepen of juist overschotten aan werkzoekenden. Economen geven volgens UWV in dit verband de voorkeur aan werkloosheid van rond de 5% (evenwichtswerkloosheid) zodat werklozen op macro-niveau slechts tijdelijk geen werk hebben terwijl werkgevers kunnen putten uit een redelijk arbeidsaanbod. Het restant –langduriger– werklozen bestaat dan volgens UWV vooral uit mensen die onderweg zijn naar een (andere) baan of pensioen.

Demografische ontwikkelingen als vergrijzing, ontgroening en ontvolking leiden tot tekorten in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt, terwijl het aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt omvangrijker wordt als gevolg van hogere eisen die werkgevers aan mensen stellen (Divosa & IWI, 2017; Zijlstra, Mulders & Nijhuis, 2012). Wanneer deze mismatch leidt tot langdurige werkloosheid kan dit extra ontmoedigend werken omdat dit soort invloeden niet door het individu gestuurd kunnen worden (McQuaid & Lindsay, 2005; UWV, 2017a: p.52). Door de optelsom van *scarring* en *signalling* daalt de kans een baan te bemachtigen naarmate de werkloosheid langer duurt (SDG, 2016). Langdurige werkloosheid kan daarnaast emotionele gevolgen hebben voor het individu, naast bredere maatschappelijke gevolgen zoals schulden, huisuitzetting en uitkeringslasten (UWV, 2017a: p.53).

#### 4.1.5 Afname externe arbeidsmobiliteit

De overstap van een baan naar een baan in een andere branche wordt volgens UWV (2017a: p.55) vaker gemaakt door hoogopgeleiden dan door mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Bovendien is de uitstroom naar inactiviteit (niet werken, eventueel een uitkering) onder laagopgeleiden veel hoger. Op het moment dat sprake is van krimp in een bepaalde branche moeten werknemers in die branche nadenken over toekomstige kansen en hoe zij die kunnen vergroten (zie Fugate et al., 2014; Becker, 1975). UWV spreekt van tweezijdige afhankelijkheid omdat van werkzoekenden wordt verwacht dat zij gemotiveerd zijn om na te denken over arbeidsmogelijkheden en scholing te volgen terwijl van de werkgever verwacht wordt dat deze de werknemer ondersteunt om in actie te komen. Volgens UWV (2017a: p.75) is de rol van de werkgever leidend in dit proces.

#### 4.1.6 Scholing

Als het gaat om scholing voor werkenden dan zit Nederland in de Europese middenmoot maar wat betreft scholing voor werkzoekenden staat Nederland onderaan de ranglijst (Eurofound, 2016; UWV, 2017a). In totaliteit wordt gesproken over een gebrek aan scholing wat betreft Leven Lang Leren (hierna: LLL)<sup>14</sup>. Het verkrijgen en bijhouden van kennis en vaardigheden (naast mentale en fysieke gezondheid) leidt volgens SDG (2016: p.9) tot betere wendbaarheid op de arbeidsmarkt. LLL is volgens Eurofound (2016) zelfs een van de belangrijkste maatregelen om transitie op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Doorlopende training gedurende het werkzame leven verkleint risico's zoals *scarring*, werkloosheid en werkende armen (Eurofound, 2016; SDG, 2016).

Volgens Eurofound (2016: p.20) krijgt zo'n 59% van alle Nederlandse werknemers jaarlijks formele of informele training<sup>15</sup>. Het zijn volgens CBS (2010c: p.12) vooral hoogopgeleiden, jongeren en werkenden in de financiële dienstverlening, de gezondheidszorg en het onderwijs die LLL-activiteiten ondernemen. De gemiddelde tijd per cursus is t.o.v. 2004 gedaald en deze daling is onevenredig gegaan. Cursussen van laagopgeleiden zijn ingekort van 20 naar 15 uur terwijl cursussen voor hoogopgeleiden van 30 naar 27 uur gedaald zijn (UWV, 2017a: p.66). Volgens UWV zijn opleidingen en cursussen in Nederland vaak te kort, gericht op de huidige functie of zelfs bedrijfsspecifiek. De opleidingen zijn minder gericht op substantiële veranderingen in de werkomgeving of op alternatieve mogelijkheden op de arbeidsmarkt voor het geval iemand zijn baan kwijtraakt (UWV, 2017a: p.51).

Nederland loopt Europees gezien dus achter waarbij een aantal groepen significant minder deelneemt aan post-initiële scholing: laagopgeleide werknemers, oudere werknemers, flexibele werknemers, deeltijders, inactieven en werklozen (UWV, 2017a: p.66). Deze kwetsbare groepen ontvangen dus de minste scholing en dit verschil in deelname is groter geworden terwijl met name voor iemand aan de onderkant van de arbeidsmarkt LLL kan leiden tot niveauverhoging waardoor deze inzetbaar wordt of blijft voor de arbeidsmarkt (UWV, 2017a: p.61; CBS, 2016c: p.8). Minder scholing verkleint volgens UWV (2017a: p.61) niet alleen de mobiliteit op de arbeidsmarkt maar versterkt ook de segmentatie op de arbeidsmarkt (*insiders* versus *outsiders*).

De mogelijkheden voor flexwerkers om middels scholing bij de werkgever de eigen employability te versterken zijn minder dan die voor vaste werknemers. Zo is niet alleen de kans op deelname aan scholing voor flexkrachten kleiner –dan voor vaste werknemers– maar ook het percentage flexkrachten dat daadwerkelijk deelgenomen heeft aan scholing is tussen 2004 en 2014 veel sterker afgenomen (UWV, 2017a: p.42–43). Werknemers met een tijdelijk contract zonder uitzicht op een vast contract, volgen het minst vaak een door de werkgever betaalde training: 28% ten opzichte van 60% bij werknemers met een vast dienstverband (ROA, 2014; UWV, 2017a). Wanneer werknemers in vaste dienst zijn, investeren werkgevers dus eerder in human capital. Dit wordt verklaard doordat werkgevers de gemaakte investering terug willen verdienen (Groeneveld, Steijn & van der Voet, 2013: p.125; UWV, 2017a).

---

<sup>14</sup> In Europees verband wordt LLL gemeten middels de 'Leven Lang Leren indicator'; het percentage 25- tot 64-jarigen dat deelneemt aan een vorm van leeractiviteiten in de 4 weken voorafgaand aan de meting (CBS, 2016c).

<sup>15</sup> Informeel leren betreft 'iets met een bepaald leerdoel eigen maken zonder dat sprake is van een geplande en geïnstitutionaliseerde activiteit' (naar UWV, 2017a; Borghans, 2011).

Onderzoek van Heyma et al., (2013) toont aan dat werknemers in de flexibele schil vaker een zelf betaalde opleiding of training volgen in vergelijking tot vaste werknemers. Het betreft met name jongere mensen die sinds korte tijd –flexibel– aan het werk zijn en over eigen financiële middelen beschikken, hetgeen voor veel bijstandsgerechtigden en social returnwerknemers geen vanzelfsprekendheid is door schuldenproblematiek (SDG, 2016; UWV, 2017a).

#### §4.2 De Rotterdamse context

In deze paragraaf wordt ingegaan op de Rotterdamse context –deelvraag 4–. Allereerst wordt de lokale arbeidsmarkt geschetst en vergeleken met het landelijke beeld, waarna achtereenvolgens wordt stilgestaan bij het economisch perspectief en verdringing, demografische ontwikkelingen, kwetsbare groepen en arbeidsmarkttransities zodat verschillen verklaard kunnen worden.

##### 4.2.1 De lokale arbeidsmarkt

Gemeente Rotterdam heeft in kwantitatief opzicht de hoogste werkloosheid en ook in kwalitatief opzicht is sprake van achterstand omdat het opleidingsniveau van de Rotterdamse bevolking relatief laag is (NOS, 2017; Fenger et al., 2016). De Rotterdamse arbeidsmarkt is qua vraag en aanbod onderdeel van een veel groter netwerk. Volgens Edzes et al. (2015), die zogeheten bouwstenen geven voor de regionale arbeidsmarkt, moet voor de onderkant van de arbeidsmarkt vooral gekeken worden naar Rotterdam–Rijnmond omdat met name laagopgeleiden minder vrij zijn zich over grotere afstanden te verplaatsen en zo werk te bemachtigen. Arbeidsmarktregio Rotterdam–Rijnmond heeft volgens NOS (2017) ook de hoogste werkloosheid van Nederland.

De commissie Derksen heeft in opdracht van VNG inzicht gegeven in de belangrijkste trends waar steden mee te maken hebben. In Rotterdam leeft 11,6% van de inwoners onder de armoedegrens en het gemeentelijk beleid richt zich op het verbeteren van kansen en de sociaal-economische vitaliteit van de stad (Derksen, Engbersen, Gehrels, van Mierlo & Noordanus, 2014). De Rotterdamse arbeidsmarkt kenmerkt zich door structurele werkloosheid van personen en groepen mensen die daardoor tevens maatschappelijke risico's lopen, zoals schulden (Fenger et al., 2016). Andere personen en groepen zijn frequent werkloos waarbij werk en werkloosheid elkaar afwisselen. Als mensen eenmaal werkloos zijn, bestaat een verhoogd risico op langdurige werkloosheid tenzij in een vroeg stadium aandacht is voor scholing en/of van-werk-naar-werk mobiliteit. Werklozen hebben meer kans op een baan naarmate de dynamiek groter is: aan de vraagzijde veel veranderingen in banen en aan de aanbodzijde positieveranderingen van de beroepsbevolking (Fenger et al., 2016). Een grotere dynamiek gaat volgens Fenger et al. (2016) echter gepaard met minder baan- of werkzekerheid en betreft dus in de Rotterdamse context een afweging tussen flexibiliteit en zekerheid.

##### 4.2.2 Economisch perspectief & verdringing

Derksen et al. (2014) adviseert net als Edzes et al. (2015) de arbeidsmarkt op regionaal niveau te bezien, waardoor versnippering in de aanpak van werkloosheid wordt tegengegaan. De economie van Rotterdam–Rijnmond zit in de lift, maar de werkloosheid blijft volgens de economische verkenning van Stadsontwikkeling Rotterdam (2017) hoog doordat de economie onvoldoende gediversifieerd is en te afhankelijk is geworden van de haven en olie-industrie. Van der Aa et al. (2015) spreekt voor Rotterdam van een overgangperiode van industriële naar postindustriële werkgelegenheid.



Door beperkte 'resilience' (veerkracht van de economie) blijkt Rotterdam niet in staat de mensen die werkloos worden door automatisering van de haven aan het werk te krijgen in gerelateerde sectoren (Planbureau voor de Leefomgeving, 2014). Fenger et al. (2016) constateert dat grootschalige innovatie plaatsvindt in tal van sectoren –waaronder de haven– en het aantal banen in deze sectoren vermindert terwijl het benodigde opleidingsniveau voor de overblijvende banen stijgt. In Rotterdam kan de hoge werkloosheid volgens Fenger et al. (2016: p.14) tevens in grote mate verklaart worden doordat veel mensen onvoldoende opgeleid zijn of de verkeerde opleidingsrichting gevolgd hebben en dit duidt op een *skills-mismatch*.

Van der Aa et al. (2015) schetst een aantal trends die zichtbaar zijn op de Rotterdamse arbeidsmarkt. Zo is het aantal *deeltijdbanen* fors gestegen en inmiddels zijn er evenveel voltijd- als deeltijdbanen. In Rotterdam heeft ongeveer 30% van de werkende beroepsbevolking een flexibele arbeidsmarktpositie (Stadsontwikkeling Rotterdam, 2017: p. 42). Het aantal banen aan de onderkant van de Rotterdamse arbeidsmarkt –tot 110% van minimumloon– is met 25% gedaald en dit heeft volgens van der Aa et al. (2015) geleid tot *indirecte verdringing* van werknemers met een laag opleidingsniveau en tot polarisatie doordat hoogopgeleiden aan het werk bleven en middelbaar opgeleiden de banen overnamen van laagopgeleiden. Verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt vindt in Rotterdam verder vooral plaats door studenten, Oost-Europese werknemers en doordat mensen –middels de tegenprestatie onder de Participatiewet– vrijwillig of betaald werk moeten aanvaarden (Steijn & Hofman, 1999; van der Aa, 2015; Derksen et al., 2014; Fenger et al., 2016). Werkgevers laten bijvoorbeeld taken, die voorheen door betaalde werknemers werden gedaan, voortaan door vrijwilligers uitvoeren.

In 2014 heeft TNO aanvullend onderzoek gedaan naar social return en verdringing. Aangetoond is dat de kans op verdringing door het gevoerde Rotterdamse beleid toegenomen is, doordat werkgevers in grote mate afhankelijk zijn van Rotterdam als contracterende partij en dus veel in het werk stellen om aan de social returnverplichting te voldoen. Het vrijmaken en –houden van laaggeschoolde banen binnen de organisatie is daar een onderdeel van. Stadsontwikkeling Rotterdam (2017) wijdt de waargenomen verdringing aan een tekort aan banen op hoog niveau, waardoor veel mensen onder het eigen niveau moeten werken. In Rotterdam wordt tot slot 55% van de banen vervuld door inwoners van buiten de stad (van der Aa et al., 2015).

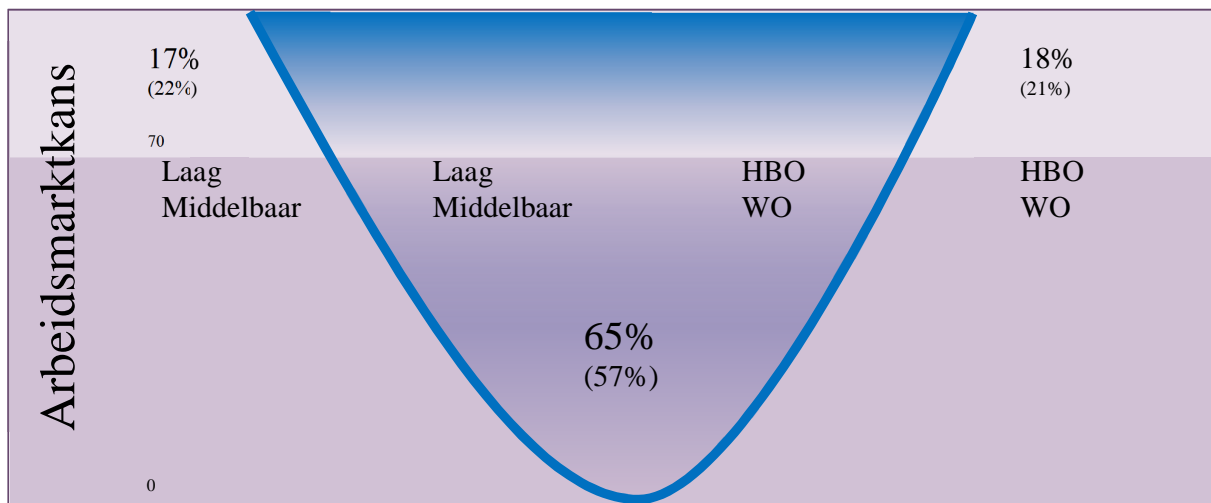
#### 4.2.3 Demografische ontwikkelingen

Rotterdam heeft sinds 2012 een *stijgend inwonersaantal*, veroorzaakt door zowel migratie als een vestigingsoverschot (SER, 2014; Stadsontwikkeling Rotterdam, 2017: p.5). Hierdoor blijft de arbeidsmarkt ruim, terwijl het aantal banen in de achterliggende twintig jaar gestegen is. De verwachting is dat de bevolkingsgroei ook op de (middel-)lange termijn de groei van werkgelegenheid overstijgt. Van der Aa et al. toont aan dat sprake is van een *mismatch* omdat het opleidingsniveau en competenties van –een deel van– het aanbod op de Rotterdamse arbeidsmarkt niet aansluit op de verwachte vraag. De vraag naar arbeid aan de onderkant van de Rotterdamse arbeidsmarkt is in de achterliggende jaren immers gedaald met ruim 20% (van der Aa et al., 2015: p.78). Stadsontwikkeling Rotterdam (2017) prognosticeert op de middellange termijn een kleine toename van hoogopgeleide mensen van buiten de stad door een tekort aan woningen in de randgemeenten. Mogelijk speelt ook de 'Rotterdamwet' een rol bij de veranderende bevolkingssamenstelling maar deze effecten zijn beperkt inzichtelijk te maken (Hochstenbach, Uitermark & van Gent, 2015). Van der Aa et al. (2015) heeft aangetoond dat een kleine groep Rotterdammers het meest te maken krijgt met werkloosheid (vergelijk de Koning et al., 2006).

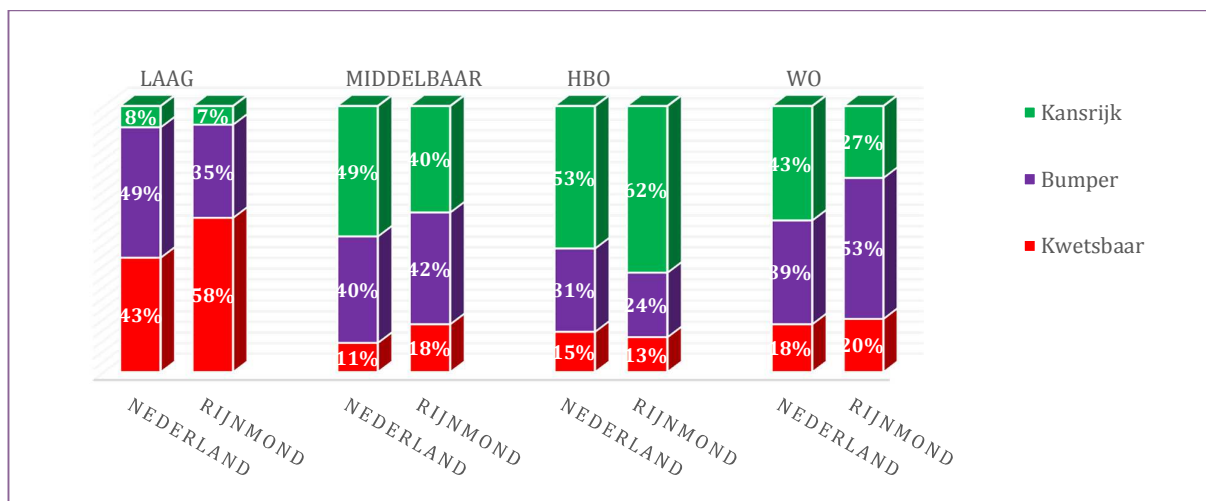
Volgens het CBS (2016a) is het verschil ten opzichte van de andere grote steden opvallend, wat betreft etnische achtergrond en opleidingsniveau van de Rotterdammers: 37% betreft niet-westerse allochtonen en 32% van de beroepsbevolking is laagopgeleid. Laagopgeleiden zijn relatief vaker werkloos en tweederde van de mensen in de bijstand heeft geen startkwalificatie (OPEN Rotterdam, 2017). Sinds de komst van grote aantallen vluchtelingen naar Nederland is de prognose dat dit aantal verder zal toenemen (Kuiper, 2017). Vanwege het structurele en toenemende overschot van werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt stelt Edzes et al. (2015) dat Rotterdam constant in (financiële) problemen kan komen door de Participatiewet. De hoge dichtheid van bijstandsuitkeringen in Rotterdam hangt volgens Edzes et al. (2015) niet alleen samen met kansen op de arbeidsmarkt. Omdat het aantal bijstandsgerechtigden ondanks conjuncturele schommelingen vrij constant is gebleven hangt dit waarschijnlijk samen met gedragseffecten en percepties op werk en financiële zelfredzaamheid. In andere woorden: de waarde van werk en inkomen wordt laag ingeschat door Rotterdamse bijstandsgerechtigden.

#### 4.2.4 Kwetsbare groepen

Rotterdam heeft volgens Bekker (2016) relatief veel kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Bekker geeft employability van groepen mensen weer middels de badkuip-metafoor van figuur 4.2.4a en statistische onderbouwing zoals weergegeven in figuur 4.2.4b op de volgende pagina. De badkuip laat de relatie zien tussen opleidingsniveau en arbeidsmarktkansen van –groepen– mensen op de arbeidsmarkt, waarbij beroepen met een arbeidsmarktkans van 70 of hoger kansrijk zijn en boven de badkuip uitsteken. Bij een arbeidsmarktkans van 50–70 hebben beroepen potentie om middels extra (bij-)scholing in een kansrijke situatie te komen. Beroepen met een arbeidskans onder 50 zijn blijvend kwetsbaar en deze groepen worden ook bij een aantrekkende arbeidsmarkt niet aantrekkelijk voor werkgevers. Volgens Bekker (2016) gaat het bij deze groepen om –gedeeltelijk– te automatiseren beroepen, om vaardigheden waar geen behoefte meer aan is of om mensen die qua eisen niet meer passen bij de vraag van de markt.



*Figuur 4.2.4a: Badkuip beroepsbevolking arbeidsmarktregio Rotterdam-Rijnmond (en de rest van de Nederlandse beroepsbevolking) in 2015 (Bron: Bekker, 2016: p.35)*



Figuur 4.2.4b: Arbeidsmarktkansen beroepsbevolking –per opleidingsniveau– Nederland en arbeidsmarktregio Rotterdam–Rijnmond in 2015 (naar Bekker, 2016: p.35)

Duidelijk is dat de verhouding tussen vraag en aanbod in arbeidsmarktregio Rotterdam–Rijnmond op dit moment negatief afwijkt van het landelijke beeld. Bekker (2016) heeft berekend dat 27% van de beroepsbevolking zich in een blijvend kwetsbare positie bevindt, ten opzichte van 18% landelijk. Alleen hbo'ers hebben relatief meer kans –gevolgd door wo'ers– en in de voorspellingen voor de middellange termijn profiteren ook vooral deze groepen, net als middelbaar opgeleiden. Het zijn dus de laagopgeleide Rotterdammers die een kwetsbare positie hebben én houden. Bekker (2016) geeft als verklaring de *verdringing* doordat werkgevers de voorkeur geven aan een middelbaar opgeleid persoon waar een laag opgeleid persoon ook passend zou kunnen zijn. Hij adviseert de relatief grote kwetsbare groepen middels bij- en omscholing geschikt te maken voor kansrijke beroepen.

#### 4.2.5 Arbeidsmarkttransities

Van der Aa et al. (2015: p.143–160) heeft onderzoek gedaan naar de arbeidsmarktstatus en overgangskansen per jaar, in Rotterdam–Rijnmond. De kans om vanuit de bijstand binnen een jaar aan het werk te gaan is bijna 6%. De kans om in de bijstand te blijven is volgens van der Aa et al. 86,7% en de kans dat een studie wordt gestart is 2,3%. Overigens is de kans om in een jaar van studie naar werk te gaan 13,7% en de opstap naar de arbeidsmarkt kan dus niet alleen via werk gemaakt worden maar ook via studie.

Rotterdamse werkgevers kijken bij de invulling van vacatures vooral naar de korte termijn en minder naar zij–instroom van werklozen (van der Aa et al., 2015). Belangrijkste argumenten zijn de gepercipieerde afstand tot de arbeidsmarkt –*signalling*– en de concurrentie van beter gekwalificeerde werk–werk bewegers. Over transities op de regionale arbeidsmarkt zegt van der Aa et al. (2015) dat persoons– en baankenmerken beperkte invloed hebben op de kans werk te behouden. Een werknemer heeft ongeveer zes procent kans het volgende jaar geen werk meer te hebben maar mensen met een tijdelijk contract en/of een kleine baan hebben een grotere kans zonder werk te komen. IWI (2008a: p.18) toont in eerder onderzoek aan dat de kans op duurzame uitstroom in de vier grote steden met name bereikt wordt bij een hoger opleidingsniveau. Mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt stromen in 47% van de gevallen duurzaam uit, ten opzichte van 82% van de hogeropgeleiden (IWI, 2008a).



### §4.3 Arbeidsmarktpositie bijstandsgerechtigden

Op deze plaats wordt ingegaan op kenmerken van bijstandsgerechtigden in relatie tot de positie op de arbeidsmarkt. Specifiek wordt gekeken naar duurzame uitstroom uit de bijstand en eventuele verdringingseffecten van social returnwerknemers en het type werk waarmee bijstandsgerechtigden de arbeidsmarkt in algemene zin –kunnen– betreden.

#### 4.3.1 Kenmerken bijstandsgerechtigden

Mensen in de bijstand zijn in generieke zin relatief moeilijk bemiddelbaar naar werk door een lage opleiding, persoonlijke omstandigheden of het niet beschikken over (recente) werkervaring (SDG, 2016: p.16; Gelderblom et al., 2007)<sup>16</sup>. Ruim de helft van de Rotterdamse bijstandsgerechtigden ontvangt langer dan drie jaar aaneengesloten bijstand (van der Aa et al., 2015). Migranten en alleenstaande ouders zijn oververtegenwoordigd in deze groep en naast werkloosheid is vaak sprake van schuldenproblematiek omdat langdurige afhankelijkheid van de bijstand nauw samenhangt met armoede (SDG, 2016: p.16; CPB SCP, 2015). Het aandeel laagopgeleide bijstandsgerechtigden dat zegt te kunnen en willen werken, ligt met 49% lager dan het aandeel laagopgeleide WW'ers –bijna 90%– (UWV, 2017b: p.9). Dit hangt niet zozeer samen met het type uitkering, maar met de duur van werkloosheid: hoe langer niet geparticipeerd is in werk, hoe groter de kans op armoede en hoe lager de motivatie aan het werk te gaan. Volgens CPB SCP is armoede naast preciaire arbeid belemmerend voor het verkrijgen en behouden van werk omdat dit werk slechts beperkt perspectief biedt op structurele verbetering van de leefsituatie.

Het verschil in werkloosheid van laagopgeleiden (9%) ten opzichte van middelbaaropgeleiden (6%) en hoogopgeleiden (4%) is aanzienlijk (UWV, 2017b; CPB SCP, 2015). CPB SCP (p.5) heeft berekend dat in Nederland ruim twee miljoen werkenden en werkzoekenden behoren tot de onderkant van de arbeidsmarkt. CPB SCP constateert dat zij het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt omdat het risico van werkloosheid anderhalf keer hoger is dan gemiddeld doordat zij vaker onzeker, laagbetaald werk verrichten. Met name mannen, mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en 55-plussers zijn relatief vaak laagopgeleid (UWV, 2017b).

#### 4.3.2 Duurzame uitstroom uit de bijstand

Dertig procent van de mensen die de bijstand verlaat is binnen drie jaar opnieuw aangewezen op een bijstandsuitkering (Divosa, 2015). De belangrijkste reden voor uitstroom is het vinden van werk maar sinds de crisis –na september 2008– halveerde dit aantal. IWI (2008a) heeft in eerder onderzoek naar duurzame uitstroom uit de bijstand in de vier grote steden geconstateerd dat tevens leeftijd en etniciteit een rol spelen bij de duurzaamheid van de uitstroom naar werk; in hoofdlijnen geldt dat jongeren (tot 35 jaar) en autochtonen duurzamer uitstromen dan ouderen (vanaf 45) en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond (zie ook Gelderblom et al., 2016). Het verkrijgen en behouden van werk is uiteraard, zoals besproken in §2.2, niet alleen afhankelijk van ‘harde’ kenmerken als leeftijd, opleidingsniveau, etniciteit en werkervaring/arbeidsritme (IWI, 2008b: p.11) maar ook van individuele ‘zachte’ factoren.

---

<sup>16</sup> Bijstandsgerechtigden met afstand tot de arbeidsmarkt door een arbeidshandicap zijn in dit onderzoek geëxcludeerd.

Longitudinaal onderzoek door de Koning et al. (2006) toont aan dat werkloosheid ongelijk is verdeeld omdat tien procent van de mensen die te maken krijgt met werkloosheid meer dan dertig procent van alle werkloosheid voor hun rekening neemt. Vooral individuele kenmerken zoals opleidingsniveau bepalen de mate waarin iemand met werkloosheid te maken krijgt maar volgens Fenger et al. (2016: p.11) speelt ook eerdere werkloosheid een rol bij het opnieuw werkloos raken. Flexibele werknemers worden om die reden veel vaker opnieuw afhankelijk van een uitkering, waarbij de economische situatie en duur van het verblijf in de flexibele schil bepalend zijn, naast persoonskenmerken als etniciteit, leeftijd en opleidingsniveau en eerder besproken 'zachte' factoren (vergelijk Heyma et al., 2013; Gelderblom et al., 2007).

Veel gemeenten stimuleren bijstandsgerechtigden de arbeidsmarkt te betreden en hiervoor beschikken zij ook over andere instrumenten dan social return alleen. Divosa en IWI (2017) hebben door een benchmark specifiek gekeken naar kenmerken van mensen die succesvol uitgestroomd zijn naar werk, middels work-first<sup>17</sup>. Dit instrument wordt inmiddels door het merendeel van de Nederlandse gemeenten ingezet als -aanvullende- methodiek om bijstandsgerechtigden naar de arbeidsmarkt te bewegen. Met name de ervaren eigen ontwikkelingen in arbeidsvaardigheden, tevredenheid met de begeleiding, verwachtingen vooraf en eerdere uitkeringsonafhankelijkheid spelen een rol bij een positieve persoonlijke ontwikkeling en vergroten daarmee de kans op duurzame uitstroom (Divosa & IWI, 2017). Maatwerk levert een significante bijdrage aan de kans op het vinden en behouden van werk: mét maatwerk is de kans op uitstroom naar werk 33% terwijl zonder maatwerk deze kans 28% is (Divosa & IWI, 2017: p.45-46).

#### 4.3.3 Verdringing & draaideureffecten

Bijstandsgerechtigden die uitstromen naar werk kunnen te maken krijgen met verdringing en ook is het mogelijk dat juist de komst van deze groep zorgt voor verdringing van anderen op de arbeidsmarkt (Tinnemans, 2014). Dat social return leidt tot verdringing is aangetoond door TNO (2014). Volgens TNO is sprake van directe verdringing omdat de verplichting mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen leidt tot het niet meer inhuren, niet verlengen of het ontslag van bestaande werknemers zodat plaats gemaakt wordt voor social returnwerknemers. In de literatuur bestaan verschillende opvattingen over eventuele verdringing van werkenden door social returnkandidaten (Hogeschool Rotterdam, 2016; Ipso Facto, 2014; TNO, 2010). Uitgangspunt hierbij is dat ruimte gemaakt moet worden voor werknemers uit de social returndoelgroep. Indien hierdoor eerder geplaatste social returnwerknemers moeten worden vervangen door nieuwe óf als zij opnieuw in dienst komen bij hetzelfde bedrijf, wordt gesproken van draaideureffecten<sup>18</sup> (Hogeschool Rotterdam, 2016; Timmers, 2014).

Een tweede vorm van verdringing die samenhangt met social return betreft indirecte verdringing waarbij de werkgever minder 'reguliere' werknemers aanneemt als gevolg van deze inkoopvoorwaarde. Met name bij een ongunstige conjunctuur vindt indirecte verdringing plaats en volgens TNO (2014) is deze vorm moeilijk zichtbaar te maken. Het contract van social returnwerknemers wordt vaak niet verlengd omdat de looptijd van de aanbesteding beperkt is of doordat een werkgever op een nieuw project een nieuwe social returnwerknemer moet aannemen (TNO, 2014).

---

<sup>17</sup> Work-first (ofwel labour market attachment) betreft snelle plaatsing in welk werk dan ook waarbij persoonlijke voorkeuren en competenties niet perse leidend zijn. In Rotterdam heet dit beleidsinstrument WerkLoont.

<sup>18</sup> 'Draaideur' is in de volksmond de gangbare benaming van wat beleidsmakers 'recidive', herhaalde- of herinstroom in de bijstand noemen (Divosa, 2015).

Vanwege de kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben social returnwerknemers ook te maken met andere vormen van verdringing, welke niet direct gelieerd zijn aan social return (Tinnemans, 2014). In Nederland verschuift veel werk van laag- naar middelbaar en/of hoogopgeleiden, waardoor het arbeidsaanbod (het aantal mensen per opleidingsniveau dat wil en kan werken) en de werkloosheid (het aantal mensen per opleidingsniveau dat geen werk kan vinden) vooral slecht uitpakt voor laagopgeleiden (CPB SCP, 2015: p.10; Wolbers, 2009). De verwachting is dat steeds meer middelbaar opgeleiden gedwongen op zoek moeten naar werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt omdat op het eigen niveau geen werk gevonden kan worden en hoogopgeleid werk te hoog gegrepen is (CPB SCP, 2015). Door de landelijke banenafpraak hebben laagopgeleiden tevens concurrentie op de arbeidsmarkt van mensen die in het doelgroepregister zijn opgenomen (VNG, 2017; UWV, 2017b).

Volgens Divosa en IWI (2017) bestaat tot slot het risico dat het beleidsinstrument work-first zorgt voor draaideureffecten door het stimuleren van mensen om te gaan werken in onzekere en laagbetaalde banen die worden afgewisseld met een periode met een uitkering. Op korte termijn lijkt de gemeente dan gewenste outputs te bereiken maar volgens Divosa en IWI (2017) draagt dit op lange termijn weinig bij aan duurzame participatie en zelfstandigheid van mensen. Wolbers (2009) spreekt van het *neerwaartse verdringingsproces* waarbij steeds meer mensen gedwongen worden werk te aanvaarden onder het eigen opleidingsniveau. Uit een steekproef blijkt dat 13% van de deelnemers aan work-firsttrajecten reeds eerder heeft deelgenomen en dus aangemerkt kan worden als 'work first-draaideurklant' (Divosa & IWI, 2017: p.23). De effecten van verdringing op persoonsniveau worden geïllustreerd in kader 4.3.3.

"Als verdringing plaatsvindt, dan is vaak sprake van niet-duurzame inzet en draaideursituaties. De uitkeringsgerechtigde is even aan het werk, maar na afloop van een contract valt hij terug in de uitkering. De verdrongen social returnkandidaat heeft weliswaar enige werkervaring opgedaan, maar mogelijk niet zo lang dat hij daadwerkelijk meer waard is geworden op de arbeidsmarkt en bijvoorbeeld scholing heeft ontvangen. Terugvallen in de uitkering is niet goed voor het zelfvertrouwen, waardoor inzet als social returnkandidaat zelfs averechtse effecten kan hebben."

*Kader 4.3.3: Effecten verdringing op micro-niveau (Bron: TNO, 2014: p.5)*

#### 4.3.4 Instapfuncties

Bijstandsgerechtigden hebben vaak minder toegang tot 'hulpbronnen', zoals geld om representatief voor de dag te komen of 'kruiwagens' in het eigen netwerk (UWV, 2017b: p.24) en daarom ontvangen zij vaak hulp en advies van een (bijstands-)consulent<sup>19</sup>. De banen tot een salarisniveau van 110% van het wettelijk minimumloon zijn volgens van der Aa et al. (2015) bij uitstek geschikt voor bijstandsgerechtigden om de arbeidsmarkt -opnieuw- te betreden. Voor deze functies gelden immers minimale opleidingseisen en recente werkervaring is meestal niet vereist. Dit type werk wordt echter ook aangeduid als *precaire arbeid* vanwege onder andere de onzekerheid of het werk gecontinueerd zal worden en voldoende inkomsten oplevert. Precaire arbeid kan in de praktijk dienen als *stepping stone* naar beter betaald, vast werk (Bosch, Euwals & Hopman, 2011) maar de kans hierop is sinds de eeuwwisseling gedaald (CPB SCP, 2015: p.41). Precaire arbeid dient steeds minder vaak als opstapje bij aanvang van de loopbaan, maar vaker als iets waar meer mensen mee te maken krijgen of langer dan vroeger in verblijven (Vlasblom, van Echteld & de Voogd-Hamelink, 2015; CPB SCP, 2015; Heyma et al., 2013).

<sup>19</sup> In Rotterdam hebben deze consulenten functienamen als matchmaker, werkconsulent, participatiecoach, etc.

In 2012 verrichte 44% van de tijdelijke/flexibele werknemers preciaire arbeid en het aandeel laagopgeleiden neemt ieder jaar toe (CPB SCP, 2015; UWV, 2017b). Zij hebben in 70% van de gevallen geen vast aantal uren of werken onder een uitzendcontract. Slechts 20% van de flexcontracten van laagopgeleiden is perspectiefrijk (>1 jaar, uitzicht op vast) ten opzichte van 33% van het totaal aantal flexcontracten (UWV, 2017b: p.11).

#### §4.4 Invloed social return

In deze paragraaf wordt verder ingezoomd op de Rotterdamse situatie door de gehanteerde inkoopvoorwaarden te bespreken waarna de effecten van social return op de arbeidsmarkt worden weergegeven –deelvraag 6–. Indien beschikbaar wordt gebruik gemaakt van relevante data uit de Rotterdamse context. Een weergave van het toetsende gesprek met de regionaal accountmanager van het Werkgevers ServicePunt Rijnmond treft u aan in bijlage 2.

##### 4.4.1 Inkoopvoorwaarden & Coördinatiepunt Social Return<sup>20</sup>

Het Rotterdamse inkoopbeleid kent sinds 2011 de huidige social returnverplichting bij alle opdrachten vanaf €15.000,- (Ipso Facto, 2014). Bij elke aanbesteding wordt social return als eis uitgevraagd, in verschillende percentages (5–50%) van de gehele aanneemsom (Rotterdam, 2017c). Aanvullend op deze eis kan social return als gunningscriterium uitgevraagd worden, waarbij hogere percentages of creatieve invulling de kans op gunning vergroot. Van de vier grootste Nederlandse gemeenten hanteert Rotterdam de ‘strengste’ voorwaarden (Ipso Facto, 2014). Zoals geïllustreerd in kader 4.4.1a is de inkoopvoorwaarde primair gericht op het vergroten van arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door het opdoen van werkervaring (zie ook WSPR, 2017b).

“De gemeente Rotterdam hecht waarde aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. In dat kader is social return onderdeel van het duurzame inkoopbeleid en wordt door de gemeente een social return verplichting aan de opdrachtnemer opgelegd met als doel een economisch en sociaal gezondere regio te krijgen. <...> De keuze voor de wijze van en de nadere invulling van de social return verplichting is binnen de beschreven mogelijkheden vrij en heeft een relatie met de opdracht en vindt altijd plaats in overleg met het coördinatiepunt social return <...>.

Social return heeft als doel de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te vergroten en het biedt hen de mogelijkheid om werkervaring op te doen. Het gaat hier om zowel tijdelijke en/of duurzame inzet van werkzoekenden en mensen met een beperkte inzetbaarheid.”

*Kader 4.4.1a: Passage uit standaard bestektekst / standaard paragraaf social return (Bron: Rotterdam, 2017c)*

Bij aanbestedingen bestaan in beginsel geen beperkingen voor de duur van de overeenkomst, behalve bij raamovereenkomsten (4 jaar) en speciale sectoropdrachten (8 jaar). Omdat de markt voor vrij verkeer van goederen en diensten niet mag worden geblokkeerd duren overeenkomsten in de regel maximaal 4 jaar, met specifieke uitzonderingen zoals bijvoorbeeld concessies voor openbaar vervoer (Pianoo, 2017; Europa Decentraal, 2013).

---

<sup>20</sup> De tekst in deze subparagraaf is geverifieerd bij de regionaal accountmanager van het Werkgevers ServicePunt Rijnmond.

Het Coördinatiepunt Social Return, onderdeel van het Werkgevers ServicePunt Rijnmond, voert het social returnbeleid in Rotterdam uit. Bij alle stadia van het inkopen is het Coördinatiepunt betrokken; het begeleidt aan de voorkant het percentage en de criteria, ondersteunt werkgevers bij het daadwerkelijk uitvoeren van de social returneis en voert achteraf de controle op naleving uit (Ipsa Facto, 2014). Kort na aanbesteding/gunning moeten werkgevers zich bij het Coördinatiepunt melden. Een accountmanager van WSPR bemiddelt in de selectie en plaatsing van kandidaten en het Coördinatiepunt monitort of aan de verplichting wordt voldaan middels registratiesysteem SIRO (WSPR, 2017b).

De werkgever moet, in samenspraak met het Coördinatiepunt Social Return, mensen in dienst nemen die behoren tot de social returndoelgroep. Indien binnen die doelgroep gekozen wordt voor bijstandsgerechtigden dan tellen deze werknemers standaard mee voor €35.000,- (per fte, per jaar) en voor 50+’ers mag €5.000,- extra opgevoerd worden (WSPR, 2017b; Rotterdam, 2017c). Het totale bedrag moet optellen tot het gecontracteerde percentage (meestal  $\geq 5\%$ ) van de totale opdrachtwaarde. Door de gestelde voorwaarden –zie tabel 4.4.1a– betreft het hier in principe altijd een afgebakende periode van een jaar –tot maximaal 104 weken– waarin de werknemer aan het werk komt. Een alternatief is het bieden van arbeidsplaatsen via de flexibele schil van een ‘sociaal uitzendbureau’ zoals Ro@Work (WSPR, 2015; 2017c).

Een werknemer mag in principe niet langer dan 52 weken na laatst verkregen uitkering worden opgevoerd. Een werknemer mag echter maximaal 104 weken worden opgevoerd als aan drie voorwaarden voldaan wordt.	
1. De werkzoekende wordt ingezet bij een en dezelfde opdrachtnemer, en;	
2. De sector, waarbinnen de aanbesteding valt, zich bevindt in een lastige (economische) situatie (bepaalt door WSPR per kwartaal afgeleid vanuit een arbeidsmarktanalyse), en;	
3. De opdrachtnemer een ‘tegenprestatie’ biedt van minimaal 10% van het percentage, dat in de aanbesteding/inkoopopdracht afgesproken is als social returnverplichting. Dit is dus extra bovenop de gestelde social returnverplichting. (Extra) Mogelijkheden om invulling te geven aan de verplichting zijn, bijvoorbeeld:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duurzame uitstroom na de looptijd van het project</li> <li>- Opleiding, gedurende en na de looptijd van het project</li> <li>- Aantoonbare jobcarving/jobcreatie</li> <li>- Ingezette werkzoekenden na 1 jaar voor 50% meetellen voor de invulling van de social returnverplichting</li> </ul>

*Tabel 4.4.1a: Voorwaarden meetellen social returnwerknemers ná 52 weken (naar WSPR, 2013)*

Gedurende de onderzoeksperiode bleken de voorwaarden gewijzigd te zijn (WSPR, 2017b). Bijstandsgerechtigden mogen momenteel tot maximaal 104 weken opgevoerd worden, indien de persoon (1) wordt ingezet bij één en dezelfde werkgever én (2) een arbeidsovereenkomst van minimaal zes maanden krijgt na de looptijd van de overeenkomst (vergelijk Rotterdam, 2017c en bijlage 2). De eis dat de economische situatie van de sector ‘lastig’ moet zijn is vervallen; de kosten van een opleiding, gedurende en na de looptijd, mogen daarentegen niet meer opgevoerd worden (vergelijk WSPR, 2013 en Rotterdam, 2017c). In het toetsende gesprek kwam naar voren dat werkgevers vooraf wel degelijk afspraken kunnen maken over op te voeren scholingskosten door dit op te nemen in het zoekprofiel. Werkgevers kunnen alleen de loonkosten van social returnwerknemers opvoeren terwijl –extra– kosten van begeleiding en opleiding tijdens de looptijd in beginsel niet meetellen (Ipsa Facto, 2014).



Indien betrokkenen van een werkgeversservicepunt vrezen voor verdringing, dan passen zij volgens TNO (2014) de handelingsperspectieven toe, zoals weergegeven in tabel 4.4.1b. In het toetsende gesprek (zie bijlage 2) kwam echter naar voren dat verdringing niet herkend wordt doordat werkgevers meestal werk of arbeidsplaatsen creëren, buiten het primaire proces. Alleen de vijfde optie, namelijk het kiezen voor meer duurzame oplossingen bij de plaatsing, is in dit onderzoek naar voren gekomen.

Handelingsperspectieven werkgeversservicepunt: verdringing door social return	
1.	Geen social return toepassen
2.	Kennis toepassen die verdringing beperkt
3.	Intern en extern communiceren over knelpunten en oplossingen
4.	Flexibiliteit bij de invulling van social return
5.	Kiezen voor meer duurzame oplossingen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te plaatsen bij werkgevers

Tabel 4.4.1b: Handelingsperspectieven werkgeversservicepunt bij -gepercipieerde- verdringing door social return (Bron: TNO, 2014)

#### 4.4.2 Regionale aanpak

Rotterdam wil middels social return haar inkoopmacht gebruiken en werkgevers laten investeren in mensen met afstand tot de arbeidsmarkt (Rotterdam, 2017b). De invloed van lokale overheden op de arbeidsmarktdynamiek is volgens van der Aa et al. (2015: p.21) echter beperkt maar door het bundelen van krachten met omliggende gemeenten kunnen volgens Edzes et al. (2015) toch effecten gerealiseerd worden op de regionale arbeidsmarkt. Bij het opstellen van een regionale arbeidsmarktagenda moet in ieder geval rekening worden gehouden met drie opgaven –inclusiviteit, weerbaarheid en hervorming– zoals weergegeven in tabel 4.4.2. UWV (2017a: p.76) waarschuwt overigens dat er grenzen zijn aan de maakbaarheid van de arbeidsmarkt. Het betreft immers de dynamiek van vraag en aanbod maar door de mismatch is deze –in ieder geval in Rotterdam– in disbalans.

	Inclusiviteit	Weerbaarheid	Hervorming
Korte tijdshorizon (< twee jaar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matching &amp; arbeidsbemiddeling</li> <li>- Reïntegratiebeleid</li> <li>- Handhaving</li> <li>- Baangaranties</li> <li>- Gesubsidieerde arbeid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sectoraal en ruimtelijk mobiliteitsbeleid</li> <li>- (Om)scholingsbeleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatie en onderzoek</li> <li>- Herziening structuur uitvoering Werk &amp; Inkomen</li> </ul>
Lange tijdshorizon (> twee jaar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quotumregeling</li> <li>- Job carving</li> <li>- Cultuurverandering in organisaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leven Lang Leren</li> <li>- Transitiebeleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Functionele regio's</li> <li>- Regionale fondsvorming</li> </ul>

Tabel 4.4.2: Agendapunten regionaal arbeidsmarktbeleid (naar Edzes et al., 2015)

Toepassing van social return valt onder actief arbeidsmarktbeleid (Active Labour Market Policies) omdat dit werklozen, kwetsbaren op de arbeidsmarkt en 'inactieven' moet ondersteunen bij het vinden van werk en langdurige werkloosheid tegen moet gaan. Volgens Eurofound (2016) raakt actief arbeidsmarktbeleid aan thema's als inclusie, ontslagbescherming, inkomensverschillen, ontwikkeling van vaardigheden en de werk-privébalans. Interventies moeten zich volgens Eurofound richten op overstijgende zaken als kwaliteit van werk in zijn algemeenheid of op specifieke kwesties zoals arbeidsmarktintegratie van kwetsbare groepen. Verschillende gemeentelijke beleidsterreinen hebben daarbij invloed, zoals Economische zaken, Werk & Inkomen, Onderwijs en Zorg (Inspectie SZW, 2013).

#### 4.4.3 Effecten op duurzame employability

Het doel van social return is volgens Ipso Facto (2014) drieledig. Ten eerste gaat het om het vergroten van de arbeidsparticipatie van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast gaat het om het behalen van een economisch voordeel door het bezuinigen op uitkeringen en ten derde om het bevorderen van de sociale samenhang op lokaal niveau door een sociale bijdrage aan werkgevers te vragen. Zoals geschetst in §1.1.3 is de effectiviteit van het gehele social returnbeleid moeilijk inzichtelijk te maken. De invloed van social return op de intentie van werkgevers om bijstandsgerechtigden aan te nemen kan wel bepaald worden.

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft de effecten van social return onderzocht in Gelderland en Overijssel, middels een nulmeting en evaluatie twee jaar na implementatie (RO-N, 2015). Grofweg 30% van de werkgevers geeft aan dat ook zonder social return gekeken zou worden naar mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en het overgrote deel van de werkgevers kiest bij de invulling van de verplichting alleen voor leerlingen en WW'ers (RO-N, 2015; Ipso Facto, 2014). Arbeidsbeperkten en bijstandsgerechtigden blijken in de genoemde provincies door social return niet meer kansen te krijgen op het bemachtigen van een baan, zoals ook uit andere onderzoeken gebleken is (Ipso Facto, 2014). De aanname-intentie wordt door social return dus niet vergroot, zolang de mogelijkheid geboden wordt ook mensen uit andere doelgroepen aan te nemen. Dit bleek ook uit het toetsende gesprek (bijlage 2) waarin naar voren is gekomen dat bij een deel van de werkgevers sprake is van een stigma en vooroordelen: *signalling*.

#### Verdringing

Social return wordt in Nederland door de overheid geïnitieerd en bij de *rijksoverheid* moet het gaan om extra of nieuwe plaatsen bovenop de bestaande formatie, waardoor verdringing beperkt moet worden (Ipso Facto, 2014; Meurs et al, 2014). Volgens Ipso Facto (2014) wordt de kans op verdringing inderdaad verkleind maar stimuleert deze voorwaarde juist ook de tijdelijkheid van dienstverbanden. Rotterdam kent deze voorwaarde niet en staat dus toe dat social returnwerknemers 'reguliere' werkzaamheden verrichten binnen de bestaande formatie (Meurs et al., 2014), terwijl in de perceptie van betrokkenen in de praktijk vooral werk gecreëerd wordt voor de social returndoelgroep (bijlage 2).

Meurs et al. toont aan dat directe verdringing in de Rotterdamse praktijk daadwerkelijk plaatsvindt doordat zittende werknemers vervangen worden door social returnwerknemers. Dit is volgens Meurs et al. vooral het geval in organisaties met een beperkte flexibele schil en veel vaste dienstverbanden. Deze vorm van verdringing kan in die gevallen leiden tot weerstand en afnemende steun voor het gevoerde beleid (Meurs et al., 2014: p.62). Omdat langdurig bijstandsgerechtigden in dezelfde caseload zitten als bijvoorbeeld kortdurend werklozen of arbeidsgehandicapten, is mogelijk ook sprake van indirecte verdringing. In Rotterdam stelt de werkgever, samen met het Coördinatiepunt, een plan op om aan de social returnverplichting te voldoen. Daarbij wordt een zoekprofiel opgesteld met de eisen aan eventuele social returnkandidaten. Omdat matchmakers uitstroom-targets moeten halen worden, in sommige gevallen, vooral relatief makkelijk plaatsbare kandidaten aangedragen. Werkgevers stellen soms ook dusdanige eisen dat vooral kortdurend werklozen geschikt lijken voor de functie (bijlage 2).

#### 4.4.4 Samenhang met work-first

Met de komst van de Participatiewet worden volgens SDG (2016: p.14) de kansen om werk te bemachtigen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt vergroot. Divosa (2015) constateert dat gemeenten tijdens het aanvraagproces voor een uitkering meer nadruk leggen op het belang van werk en dat dit, naast flexibilisering van de arbeidsmarkt, bijdraagt aan het aantal kortdurende uitkeringen. Deze constatering heeft invloed op de effectiviteit van social return en wordt derhalve meegenomen in dit onderzoek. Immers: bijstandsgerechtigden die 'verplicht' worden te participeren kunnen via social return aan het werk worden gezet.

Rotterdam kiest net als het merendeel van de Nederlandse gemeenten voor het beleidsinstrument *work-first* als –aanvullende– methodiek waarmee bijstandsgerechtigden worden gestimuleerd –of ‘geactiveerd’– de arbeidsmarkt te betreden (Divosa & IWI, 2017). Snelle plaatsing in welk werk dan ook is daarbij het uitgangspunt en hierbij zijn persoonlijke voorkeuren en competenties niet per se leidend (Rotterdam, 2015b; 2017a; Daguere, 2004: p.42). Volgens Divosa en IWI (2017) was *work-first* in het begin vooral gericht op nieuwe instroom en jongeren maar wordt dit instrument tegenwoordig vooral succesvol toegepast bij langdurig uitkeringsgerechtigden. In vergelijking tot andere gangbare reïntegratie-instrumenten realiseert *work-first* volgens Divosa en IWI (2017) inderdaad een hogere uitstroom naar werk. Met *work-first* kiest Rotterdam nadrukkelijk niet voor de tegenovergestelde *human capital*-benadering, waarbij via met name opleidingen en trainingen werkloosheid op de lange termijn moet worden voorkomen en gebruik wordt gemaakt van relaties waarover het individu beschikt.

*Work-first* kan voor een aantal doelstellingen ingezet worden. Redenen waarom bijstandsconsulenten kiezen voor het inzetten van het instrument *work-first* bij een bijstandsgerechtigde zijn weergegeven in tabel 4.4.4. Het belangrijkste motief is het zo snel mogelijk vinden van regulier werk. Het bieden van maatwerk in de (werk-)activiteiten heeft een positieve invloed op de uitstroom van de bijstandsgerechtigde naar werk, diens tevredenheid over *work-first* en de ontvangen begeleiding en op diens mogelijkheden tot persoonlijke ontwikkeling (Divosa & IWI, 2017: p.9). Uit eerder onderzoek van Divosa (2007) is gebleken dat *work-first* ook kan leiden tot ongewenste effecten. Door uitsluitend de focus te leggen op werk, dus zonder aandacht voor de duurzaamheid van de plaatsing of het loon, kan het mensen ‘*working poor*’ maken. Mensen verdienen dan te weinig en moeten steeds opnieuw een beroep doen op een uitkering (Divosa, 2007). Voor een deel van de uitkeringsgerechtigden leidt de inzet van *work-first* tot ontevredenheid en demotivatie (Divosa & IWI, 2017). De Brede Raad 010 en cliëntenraad Werk en Inkomen uitten kritiek op het gevoerde Rotterdamse beleid omdat onvoldoende aandacht wordt besteed aan duurzame uitstroom en slechts gekeken wordt naar de korte termijn (Brede Raad 010, 2016; vergelijk McQuaid & Lindsay, 2005).

Doel	Percentage projecten
Zo snel mogelijk regulier werk vinden	61%
Passiviteit verkleinen	34%
Verkleinen afstand tot de arbeidsmarkt	22%

*Tabel 4.4.4: Plaats van work-first in reïntegratiebeleid: keuzemotieven van bijstandsconsulenten (bron: Divosa & IWI, 2017: p.19)*

Eurofound (2016: p33) geeft aan dat Nederland veel geld besteedt aan het bemiddelen naar de arbeidsmarkt maar dat vervolgens zeer beperkt steun wordt gegeven aan werkgevers en werknemers bij succesvolle –langdurige– arbeidsparticipatie. Het Rotterdamse reïntegratiebeleid heeft in de afgelopen jaren in het teken gestaan van preventie van instroom en prikkels voor snelle uitstroom uit de bijstand waarbij de kortste weg naar werk dus het uitgangspunt is (Fenger et al., 2016: p.21). De begeleiding tijdens het inwerken en gedurende het eerste contract is nagenoeg afwezig vanwege bezuinigingsmaatregelen. De social returnwerknemer is dus vooral op de werkgever en ‘eigen kracht’ aangewezen om de plaatsing succesvol en duurzaam te maken.



#### 4.4.5 Stepping stone – entrapment

Meurs et al. (2014) heeft in Rotterdam onderzoek gedaan naar de relatie tussen organisatiecultuur en de mate van succesvolle implementatie van social return. Uit dit onderzoek is gebleken dat mensen die onder social return aan het werk zijn gegaan vaak kortdurend in dienst komen bij een werkgever (zie ook bijlage 2). Zij kunnen maar voor beperkte tijd opgevoerd worden onder de social returnverplichting en worden nadien vervangen door nieuwe mensen met een social returnindicatie. Volgens Meurs et al. (2014) investeren werkgevers om die reden niet in deze mensen en daardoor voelen de social returnwerknemers zich vaak ondergewaardeerd. Zij verkeren volgens Meurs et al. in een negatieve spiraal van onzekerheid, door afwisseling van periodes mét en zónder betaald werk (*verblijf in de flexibele schil*). Werkgevers ervaren nadelige effecten van dit fenomeen doordat de motivatie van de werknemers met de tijd afneemt en zij niet meer optimaal functioneren, terwijl in sommige gevallen van deze *directe verdringing* de gemotiveerde werknemers ontslagen moesten worden om plek te maken (Meurs et al., 2014; Timmers, 2014).

Het aantal social returnwerknemers dat na afloop van een aanbesteding in dienst blijft bij de werkgever is gering (Ipso Facto, 2014) en ligt volgens TNO (2010: p.30) tussen de 5 en 10%<sup>21</sup>. Vanwege het tijdelijke karakter van aanbestedingen bestaat vaak geen mogelijkheid voor een duurzaam dienstverband en wordt bovendien slechts minimaal geïnvesteerd in begeleiding en opleiding van de social returnwerknemer. Veel social returnwerknemers zijn via work-first aan de slag gegaan, bedoeld als stepping stone. McQuaid en Lindsay (2005: p.211 naar Daguerre, 2004) geven echter aan dat het risico van *entrapment* bij work-first aannemelijk is omdat onvoldoende gekeken wordt naar individuele mogelijkheden op de lange termijn.

De flexibele opstapfunctie in preciaire arbeid –onder de combinatie van work-first en social return– beoogt dat bijstandsgerechtigden uiteindelijk terechtkomen in een vaste baan met duurzame employability. Omdat werkgevers zelden een contractverlenging geven ná de aanbesteding en de gemiddelde verblijfsduur in de flexibele schil steeds langer is geworden<sup>22</sup> bestaat een reëel risico van entrapment. Het gegeven dat de Nederlandse arbeidsmarkt aantrekt verandert niets aan de Rotterdamse situatie. De werkloosheid blijft ver boven de evenwichtswerkloosheid van 5% en het aanbod neemt de komende jaren toe, waardoor het niet waarschijnlijk is dat de doorstroom van flexibel naar vaste(re) banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal toenemen (UWV, 2017a: p.44; de Graaf-Zijl, 2012). Door entrapment ontstaat een vicieuze cirkel van preciaire arbeid waarin werkgevers slechts minimaal willen investeren in werknemers en geen lange termijn verplichtingen aan willen gaan (de Cuyper et al., 2009b).

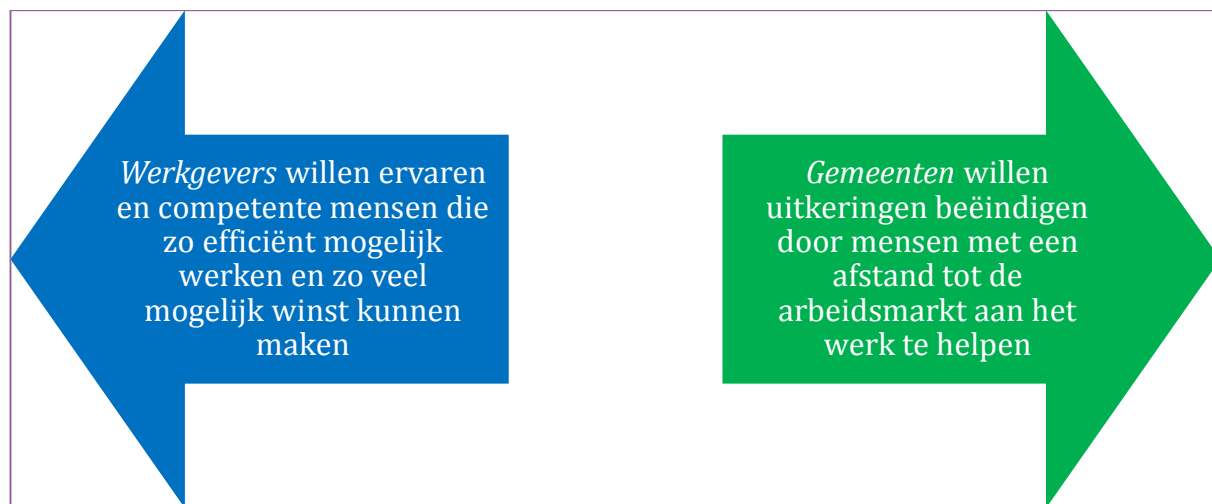
---

<sup>21</sup> Goede registratie ontbrak ten tijde van het onderzoek van TNO (2010).

<sup>22</sup> Recent onderzoek toont aan dat 51% van de mensen die in 2012 instroomden in de flexibele schil drie jaar later nog aan het werk was, waarbij de helft met een vast en de helft met een flexibel contract of als ZZP'er (UWV, 2017b: p.12).

#### 4.4.6 Mismatch

De handelingsmotieven van gemeenten en werkgevers zijn vaak tegenstrijdig. Gemeenten willen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt uit de uitkering krijgen en willen hen door social return een voorsprong geven op andere sollicitanten. Het bedrijfsleven heeft behoefte aan werknemers die voldoende opgeleid zijn, over de juiste competenties beschikken en eventueel ook recente werkervaring hebben in het werkveld (Meurs et al., 2014; Timmers, 2014; Hogeschool Rotterdam, 2016 naar Bryan et al., 2014 en Koppers et al., 2014). Deze ‘mismatch’ tussen vraag –demand– en aanbod –supply– (McQuaid et al., 2005) wordt geïllustreerd in figuur 4.4.6. In het huidige Rotterdamse social returnbeleid wordt onvoldoende aandacht besteed aan de juiste match tussen potentiële werknemers en beschikbare banen omdat de gemeente belang heeft bij het middels *work-first* plaatsen van de meest kwetsbare mensen, terwijl werkgevers direct inzetbare werknemers verwachten; de mismatch (Meurs et al., 2014). Van der Aa et al (2015) toont aan dat ook de *skills-mismatch* in Rotterdam–Rijnmond aanzienlijk is doordat weinig werkzoekenden staan ingeschreven voor beroepen in het hogere segment.



Figuur 4.4.6: Mismatch handelingsmotieven werkgevers en gemeenten (naar Hogeschool Rotterdam, 2016)

De overheid kan volgens Eurofound (2016) een significante bijdrage leveren aan duurzame arbeid door wet- en regelgeving, sociale zekerheid en ‘public services’ als beschut werk, educatie, gezondheidszorg en LLL. Echter, de overheid speelt volgens een *advocacy coalition* onder leiding van Rotterdam onvoldoende in op de flexibilisering van de arbeidsmarkt door barrières in wet- en regelgeving (OVAL, 2017; Sabatier, 1998). In lijn met de mismatch (figuur 4.4.6; Hogeschool Rotterdam, 2016) willen Nederlandse gemeenten werkzoekenden bij voorkeur vaste arbeidscontracten bieden, waarmee ze duurzaam uitstromen uit de uitkering, terwijl de arbeidsmarkt niet meer volgens dit principe werkt. Gepleit wordt voor landelijke maatregelen waardoor instroom in de flexibele schil vanzelfsprekender wordt en de kansen op duurzame uitstroom toenemen (OVAL, 2017).

#### §4.5 Waargenomen processen in Rotterdam

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of de verkregen inzichten daadwerkelijk waarneembaar zijn in de Rotterdamse praktijk –onderdeel deelvraag 7–. Voor deze paragraaf zijn secundaire data en eerdere onderzoeken van de Rotterdamse context geraadpleegd. Verkregen inzichten uit onderzoeken op macro-niveau zijn voorgelegd tijdens consulterende en toetsende gesprekken (zie bijlage 2). Vanwege de aard van het onderzoek ligt de focus vooral op de vraagzijde van de arbeidsmarkt en de rol van werkgevers. Achtereenvolgens wordt ingegaan op motieven, gevoerd beleid, gehanteerde strategieën en HR-praktijken van werkgevers.

#### 4.5.1 Motieven

Een *advocacy coalition* van enkele organisaties die positief stonden ten opzichte van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en social return, zijn bepalend geweest voor de brede invoering van dit beleidsinstrument in de gemeente Rotterdam (Meurs et al., 2014). Uit eerder onderzoek van Meurs et al. naar de invloed van deze inkoopvoorwaarde op Rotterdamse werkgevers blijkt dat het beleidsinstrument als zodanig niet volledig ingebed is in de dagelijkse praktijk en met name in de praktische toepassing vragen oplevert. De verplichting van social return is niet van invloed op de beslissing van werkgevers in te schrijven op een aanbesteding omdat deze eis in de aanbestedingsfase van ondergeschikt belang is (Ipso Facto, 2014). Zeker als het gaat om de situatie waarin de gemeente zich als monopsonist opstelt heeft het verwerven van de opdracht volgens Ipso Facto de hoogste prioriteit.

Actoren die actief zijn in een beleidsnetwerk, zoals gemeenten, werkgevers en werknemers, hebben vaak andere belangen en hanteren daardoor gedeeltelijk tegengestelde strategieën (Klijn & Koppenjan, 2016). De oorspronkelijke gedachte van social return spreekt werkgevers aan op het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid terwijl het volgens Meurs et al. (2014) geworden is tot een economisch instrument. Bij de uitvoering van social return is de motivatie en betrokkenheid van zowel de gemeente als de werkgever van grote invloed op het draagvlak voor –en de effectiviteit van– het beleidsinstrument, zoals weergegeven in figuur 4.5.1. Hierbij speelt volgens Ipso Facto (2014) het economisch tij een rol omdat betrokkenen tijdens laagconjunctuur (weinig werk, veel werkzoekenden) ervaren dat social return contraproductief kan werken door *verdringing*.

Motivatie gemeente \ Motivatie werkgever	Laag	Hoog
Laag	Social return heeft mogelijk beperkte impact. Grotere kans voor werkgever om verplichting uit te stellen, of zich er 'makkelijk van af te maken'.	Gemeente houdt vinger aan pols, ziet toe op naleving. Kans op negatieve reacties werkgever, social return ervaren als 'opgelegd' door 'strengere' gemeente.
Hoog	Mogelijk dat werkgever al initiatieven onderneemt op gebied van sociaal ondernemen, kan wellicht 'bestaande' kandidaten en initiatieven opvoeren in kader van social returneis, mogelijk ook meer kennis en gebruik subsidiemogelijkheden.	Grootste kans op positieve ervaring, bereidheid van beide partijen om te investeren en samen naar passende oplossingen te zoeken.

*Figuur 4.5.1: Invloed van motivatie gemeente en werkgever op uitvoering social return (naar Ipso Facto, 2014)*

Gemeente Rotterdam toont een hoge motivatie, mede vanwege het economisch perspectief (structureel hoge werkloosheid en uitgaven sociale zekerheid) en de jarenlange ervaring met dit beleidsinstrument. Rotterdamse werkgevers daarentegen hebben een lage motivatie vanwege onder andere de ruime keuze uit werkzoekenden en indirecte verdringingseffecten. De uitkomst komt overeen met de verklaringen van Ipso Facto (2014): de gemeente ziet toe op strikte naleving (systeem SIRO) en werkgevers ervaren social return als opgelegde eis.

#### 4.5.2 Beleid

Volgens Eurofound (2015) is het gevoerde organisatiebeleid bepalend voor het bereiken van duurzame employability. Het werkklimaat wordt daarbij gevormd door de wijze waarop wet- en regelgeving in de praktijk wordt gebracht en de mate waarin werknemers gehoord worden of mogen participeren bij totstandkoming van het beleid. Slechts een derde van de Nederlandse organisaties heeft beleid geformuleerd dat gericht is op employability van haar werknemers, waarbij dit beleid voornamelijk gericht is op sterke groepen op de arbeidsmarkt (de Vries et al., 2001). Een tekort aan geschikte werknemers uit deze groepen is volgens de Vries et al. de voornaamste reden waarom bedrijven überhaupt employability-activiteiten ondernemen. Slechts 11% van de werkgevers heeft in haar employability-beleid gericht aandacht voor laagopgeleiden (de Vries et al., 2001: p.1196).

Hogeschool Rotterdam (2016) geeft aan dat het van belang is dat social return-kandidaten extra aandacht krijgen en dat wordt gekeken of de vaardigheden van de persoon bij de werkzaamheden passen. De motivatie van werknemers wordt immers beïnvloed door de vaardigheden die nodig zijn voor het werk (Vollaard & Koning, 2000). Als de social returnwerknemer extra aandacht krijgt en een baan uitoefent die aansluit op zijn of haar vaardigheden, zal dit volgens *Parsons' theory* een effect hebben op motivatie, houding, gedrag en indirect op zijn of haar productieniveau (naar Parsons, 2017). Werkgevers behandelen deze werknemers echter vaak als reguliere werknemers en geven hen niet de aandacht die nodig is voor duurzame employability (Hogeschool Rotterdam, 2016; Timmers, 2014; Meurs et al., 2014).

Werkgevers zetten social returnwerknemers in de praktijk vooral in voor werkzaamheden die meer ondersteunend van aard zijn en minder cruciaal voor het primaire proces (vergelijk bijlage 2 en Ipso Facto, 2014). Sommige werkgevers zien daarbij mogelijkheden om de social returnverplichting op een voor hen bedrijfseconomisch rendabele manier uit te voeren, door gebruikmaking van beschikbare (loonkosten-)subsidies (TNO, 2010: p.31). Vanuit het idee dat het wat op moet leveren, is het volgens Panteia (2016: p.21) aannemelijk dat werkgevers deze gelden vervolgens niet investeren in deze flexibele werknemers. In Rotterdam is het niet toegestaan regelingen te 'stapelen': werkgevers mogen voor social returnwerknemers geen (loonkosten-)subsidies aanvragen, alhoewel het voor een gemeente moeilijk controleerbaar is vanwege de landelijke uitvoering (bijlage 2).

Ecorys heeft onderzoek gedaan naar motieven van werkgevers en werknemers om bepaalde contractvormen te kiezen. De keuze van werkgevers om op *meso-niveau* steeds meer flexibele contractvormen te hanteren hangt volgens Ecorys (2013) vooral samen met bedrijfseconomische omstandigheden en met intern strategisch (personeels-)beleid. De individuele contractvorm die op *micro-niveau* gekozen wordt hangt samen met volatiliteit (wisselvalligheid) van de werkvoorraad en de kwaliteit en beschikbaarheid van het eigen personeel, waarbij de eerste doorslaggevend is voor het aanbieden van een flexibel contract (Ecorys, 2013: p.9). Voor werkzaamheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt kiezen Rotterdamse werkgevers ook steeds vaker voor parttime contracten zodat risico's gespreid worden, meer interne flexibiliteit bereikt wordt en eventueel saai/monotoom werk niet te lang achtereen uitgevoerd hoeft te worden (Ecorys, 2013).

Werkgevers die afhankelijk zijn van gemeenten als contracterende partij investeren volgens Panteia (2016) niet of beperkt in duurzame inzetbaarheid, omdat de financiële situatie dergelijke investeringen niet toelaat. Omdat de looptijd van aanbestedingen vaak beperkt is en onzekerheid bestaat over de verlenging na afloop (volatiliteit) willen werkgevers geen risico lopen en bieden zij slechts op kleine schaal vaste dienstverbanden aan (Panteia, 2016). Eerder is aangetoond dat werkgevers slechts beperkt willen investeren in employability, als onderdeel van duurzame inzetbaarheid, van werknemers met een flexibel dienstverband. De onzekerheid over de toekomstige hoeveelheid werk is volgens van der Klein et al. (2016) de meest genoemde reden waardoor werkgevers tijdelijke contracten bieden, zonder uitzicht op vast dienstverband.

#### 4.5.3 Percepties & strategieën

De Rotterdamse inkoopvoorwaarde social return heeft impact op de arbeidsmarkt (zie §4.4) en op actoren in het beleidsnetwerk zoals weergegeven in bijlage 1. Het heeft volgens Meurs et al. (2014) bijvoorbeeld negatieve bijwerkingen voor werkgevers, zoals aanvullende kosten bij de uitvoering. Werkgevers zien volgens Meurs et al. onvoldoende in dat social returnwerknemers niet alleen geld kosten maar juist ook kunnen bijdragen aan opbrengsten voor het bedrijf. Door *stigmatisering* behandelen werkgevers de social returnwerknemers in de praktijk vaak als lastige kandidaten die daardoor niet de aandacht krijgen die zij nodig hebben om duurzaam aan het werk te blijven (Meurs et al., 2014; Timmers, 2014). Deze *percepties* zijn bepalend voor de gehanteerde *strategieën* vanwege de *substantieve complexiteit*<sup>23</sup>. Een gangbare strategie, die naar voren kwam tijdens het toetsende gesprek (bijlage 2), is het tijdelijk inhuren van een kandidaat via een social returnuitzendbureau om exact aan de verplichting te voldoen.

Astri heeft onderzoek gedaan naar gehanteerde strategieën van werkgevers, uitkeringsgerechtigden en uitvoerders –zoals het Coördinatiepunt Social Return– bij het afstemmen van vraag en aanbod van laaggeschoold werk. Gebleken is dat het vervullen van vacatures voor laaggeschoold werk de werkgevers vrijwel geen moeite kost en 15% van deze vacatures wordt vervuld door uitkeringsgerechtigden (Astri, 2012: p.8). Voor laaggeschoold werk gelden geen harde eisen aan opleiding of werkervaring, maar werkgevers willen vooral mensen die meteen productief kunnen worden ingezet (UWV, 2017c; Astri, 2012). Ongeveer tweederde van de werkgevers denkt dat uitkeringsgerechtigden voldoen aan gestelde eisen voor werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt, maar de meeste twijfel betreft de motivatie van de betreffende kandidaat. Ook in Rotterdam is sprake van *signalling* want hoe langer iemand werkloos is, hoe stilliger werkgevers zijn dat iemand blijkbaar niet gemotiveerd is (Astri, 2012: p.63). In sommige gevallen betalen werkgevers, door gepercipieerde *scarring*, liever een boete (van 120% van social returnverplichting) dan dat zij uitkeringsgerechtigden aannemen (zie bijlage 2).

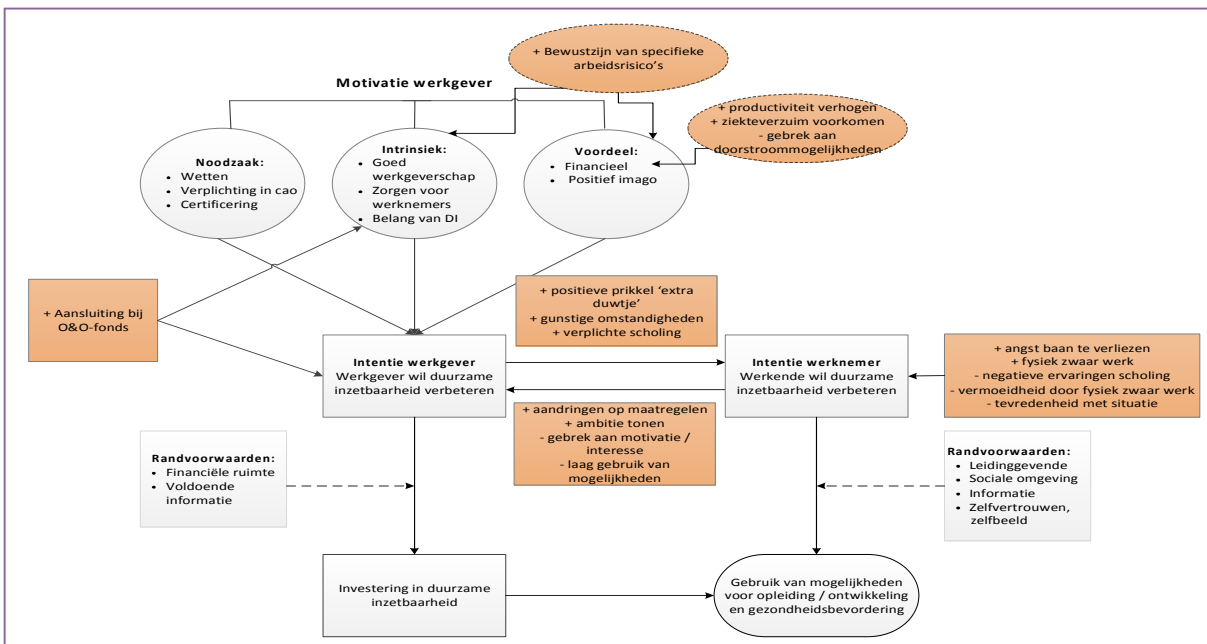
IWI (2008a; 2008b) heeft gesprekken gevoerd met werkgevers die bijstandsgerechtigden in dienst hebben genomen, in de vier grote steden. Hierbij is met name ingegaan op succesfactoren voor een bestendige arbeidsrelatie. Motivatie en elementaire vaardigheden (op tijd komen, afspraken nakomen, persoonlijke verzorging, etc.) zijn essentiële voorwaarden voor duurzame plaatsing bij werkgevers. Daarnaast zijn genoemd: maatwerk in de begeleiding door de gemeente –tijdens en ná de plaatsing– en inzicht in bijkomende individuele problematiek als schulden, psychische problematiek of taalachterstand. Volgens Astri (2012) hanteren werkgevers als voornaamste eisen de betrouwbaarheid, motivatie, lichamelijke fitheid, samenwerking, taalvaardigheid en presentatie.

---

<sup>23</sup> *Substantieve complexiteit* betreft ‘het ontbreken van consensus over de aard van het probleem’. Wanneer actoren op eigen wijze, vanuit eigen percepties en achtergronden bepaalde strategische keuzes maken is tevens sprake van *strategische complexiteit* (Klijn & Koppenjan, 2016).

#### 4.5.4 Intenties investering in employability

Panteia (2016) heeft onderzoek gedaan naar voorwaarden waaronder werkgevers al dan niet investeren in duurzame employability van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt<sup>24</sup>. De belangrijkste uitkomsten zijn weergegeven in figuur 4.5.4, waarbij de oranje ovalen de wisselwerking tussen werkgever en werknemer weergeven. Drie categorieën factoren beïnvloeden de intentie van werkgevers: noodzaak, intrinsiek en voordeel waarbij vooral de laatste doorslaggevend is gebleken. Indien een positief financieel voordeel behaald kan worden, eventueel via een positief imago, dan weegt dit meer dan bijvoorbeeld de intrinsieke wens van goed werkgeverschap of verplichtingen uit wet- en regelgeving. Werkgevers schatten volgens Panteia (2016) de voordelen van investeringen in scholing en opleiding van laagopgeleide werknemers lager in dan bij hoger opgeleiden, mede doordat het maar de vraag is of zij de gemaakte investering zullen terugverdienen. Of de intentie van de werkgever daadwerkelijk leidt tot een investering is afhankelijk van een aantal randvoorwaarden, waarbij vooral de financiële ruimte bepalend is, naast de aanwezigheid en toegankelijkheid van informatie over de mogelijkheden.



Figuur 4.5.4: Factoren die de motivatie van werkgevers om te investeren in duurzame inzetbaarheid beïnvloeden, voor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt (Bron: Panteia, 2016: p.68)

Aan de rechterkant van figuur 4.5.4 is de intentie van de werknemer weergegeven, waarbij het uitgangspunt is dat deze diens employability, als onderdeel van duurzame inzetbaarheid, wil verbeteren. Werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben volgens Panteia (2016) een aantal belemmeringen ten aanzien van –door de werkgever betaalde– scholing, waaronder: scholingsangst, gebrek aan basiscompetenties als taalvaardigheid, een lagere bereidheid tot het volgen van scholing in eigen tijd en het niet inzien van het belang van scholing. Indien angst voor baanverlies bestaat, ambitie getoond wordt én een werknemer aandringt op maatregelen worden diens kansen op een investering in de eigen employability groter door de wisselwerking met –en beïnvloeding van– de intentie van de werkgever (Panteia, 2016: p.21; Veld et al., 2015).

<sup>24</sup> Panteia (2016) spreekt van een 'lage sociaal-economische status', gemeten naar opleidingsniveau en inkomen. Voor de leesbaarheid is deze term vervangen door 'onderkant van de arbeidsmarkt', ook al komt de omschrijving niet exact overeen.



#### 4.5.5 Waargenomen HR-praktijken

Uit het SHP-model van Steijn en Groeneveld (2013) blijkt dat een *interne fit* moet bestaan tussen de organisatiestrategie, intenties van werkgevers en de uitwerking in HR-praktijken en -instrumenten. Naast het gebrek aan -financiële- randvoorwaarden kan immers ook van een investering worden afgezien als de werkgever de indruk heeft dat de werknemer niet zit te wachten op -bijvoorbeeld- scholing, omdat deze er niet om vraagt of slechts een laag gebruik van de mogelijkheden geconstateerd wordt. De individuele attitude en motivatie is volgens Panteia (2016) dus cruciaal voor een daadwerkelijke investering in duurzame employability door de werkgever. De direct leidinggevende speelt volgens Panteia een cruciale rol door het geven van een positieve prikkel ('extra duwtje'), bijvoorbeeld door regelmatig taakinformatie te geven tijdens (functionerings-)gesprekken. Dit extra duwtje blijkt in de praktijk echter beperkt gegeven te worden omdat het aanbod vaak generiek is en zich richt op alle werknemers (geen maatwerk). Werkgevers accepteren dat social returnwerknemers minder gemotiveerd zijn om deel te nemen aan opleidingen (Panteia, 2016: p.58-59).

In grotere organisaties zijn volgens Panteia (2016) de mogelijkheden voor interne doorstroom groter dan in kleine organisaties, waar bovendien vaak minder financiële middelen vrijgemaakt -kunnen- worden voor bijvoorbeeld scholing. Grote organisaties, waarin regelmatig vacatures ontstaan in verschillende functies, kijken bij het vervullen van vacatures eerder naar werknemers lager in de organisatie die optioneel middels een gerichte cursus of opleiding door kunnen stromen (Panteia, 2016: p.36/52). Gemotiveerde werknemers, die werkzaam zijn in grotere bedrijven en geprikkeld worden door de direct leidinggevende hebben kortom de meeste kans op investeringen in duurzame employability.

Werkgevers die door social return mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt moeten aannemen doen dit uiteraard vanwege het verplichtende karakter. Panteia (2016: p.33) toont aan dat er ook werkgevers bestaan die vanuit intrinsieke waarden kwetsbare groepen aannemen, zoals bijstandsgerechtigden. Dit 'sociaal ondernemerschap' leidt niet alleen vaker tot het aannemen van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, maar deze mensen krijgen vervolgens ook vaker ruimte voor zelfontplooiing in de vorm van opleidingsmogelijkheden. In dat geval is volgens Panteia sprake van een zekere 'gunfactor' waardoor werknemers extra gemotiveerd en aangespoord worden om een cursus of opleiding te volgen. Ipso Facto (2014) toont aan dat *intrinsiek* gemotiveerde werkgevers de uitvoeringskosten en kosten voor begeleiding van de doelgroep meer bagatelliseren.

HR-beleid kan gericht zijn op beheersing of op betrokkenheid, waarbij de laatste tot doel heeft de betrokkenheid bij de organisatie te vergroten en het mogelijk te maken dat werknemers zich identificeren met en binden aan de organisatie (van Vuuren, 2011 naar Wood & De Menezes, 1998). Toch is de kans dat een werknemer met een tijdelijk contract een vast contract krijgt bij de huidige werkgever ongeveer 15% en zelfs uitzendkrachten -33%- en payrollwerknemers -23%- maken meer kans (Ecorys, 2013). Werkgevers investeren vooral in een interne of externe cursus of opleiding als werknemers in vaste dienst zijn en dit beeld komt terug in alle sectoren (van Echteld et al., 2015: p.76). Scholing en trainingsmogelijkheden zijn volgens Ecorys (2013) overwegend, maar niet uitsluitend, beschikbaar voor werknemers met een vast contract (75%) en veel minder voor flexibele werknemers (48%).

Een HR-praktijk die invloed heeft op zowel het *kunnen*, het *willen* als het *in staat zijn*, is de wijze waarop functionerings-, beoordelings- en ontwikkelingsgesprekken plaatsvinden (van Vuuren, 2011: p.29). Deze gesprekken zijn een effectief instrument om employability en mobiliteit bespreekbaar te maken, maar worden volgens Ecorys (2013: p.22) slechts met 53% van de tijdelijke werknemers gevoerd (vast: 75%). Werkgevers die intrinsiek gemotiveerd zijn om social returnwerknemers verder te helpen in het werkzame leven, maar bijvoorbeeld door economische motieven geen vast dienstverband kunnen bieden, kunnen naast scholing en gesprekken ook hulp bieden bij het zoeken naar een (vervolg-)baan, bijvoorbeeld door het benutten van het netwerk in de omgeving van de organisatie. Ondersteuning bij de loopbaan en het ontwikkelen van 'loopbaanvaardigheden' dragen extra bij aan het ontplooiën van employability-activiteiten door werknemers (van Vuuren et al., 2013; Wittekind et al., 2010).

#### §4.6 Samenvatting

Op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn trends zichtbaar die invloed hebben op de arbeidsmarktpositie van bijstandsgerechtigden en de daarmee samenhangende onderkant van de arbeidsmarkt. Ten eerste groeit de werkgelegenheid onvoldoende waardoor met name laagopgeleide mensen met een migrantenachtergrond een zwakkere arbeidsmarktpositie krijgen. De tweede trend van technologisering raakt laagopgeleiden minder direct terwijl de derde trend van flexibilisering juist leidt tot langer verblijf in de flexibele schil van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zij hebben weinig marktmacht en door de beperkte doorstroom van flexibele naar vaste dienstverbanden zijn instroomkansen voor bijstandsgerechtigden beperkt. De vierde trend van mismatch zorgt voor verdere bestendiging dat bijstandsgerechtigden moeilijk aan het werk komen, alhoewel verschillende uitkomsten waargenomen zijn in de literatuur. De vijfde en zesde trend betreffen de afgenomen mogelijkheden voor externe mobiliteit en onvoldoende bij- en nascholing. Vooral de afgenomen scholingsmogelijkheden dragen bij aan verslechtering van de arbeidsmarktpositie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarnaast krijgen vooral flexibele en laagopgeleide werknemers steeds minder bij- en nascholing aangeboden.

In gemeente Rotterdam en op de lokale arbeidsmarkt van Rotterdam-Rijnmond is sprake van een afwijkende situatie ten opzichte van Nederland als geheel door de hoogste werkloosheid in Nederland. In Rotterdam is de beroepsbevolking substantieel lager opgeleid en in economisch perspectief is sprake van onvoldoende diversificatie, beperkte resiliëncie en een stijgend inwonersaantal waardoor (skills-)mismatch een steeds grotere rol speelt. Naast flexibilisering is op de lokale arbeidsmarkt sprake van toename van deeltijdbanen en polarisatie. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn meerdere verdringingseffecten zichtbaar, bijvoorbeeld door afname van werkgelegenheid in het middensegment en de inzet van vrijwilligers. Ook wordt de waarde van werk en inkomen laag ingeschat door Rotterdamse bijstandsgerechtigden. Vergeleken met Nederland als geheel hebben in Rotterdam relatief veel mensen een kwetsbare arbeidsmarktpositie, zonder zicht op structurele verbetering. De kans om vanuit de bijstand binnen een jaar aan het werk te gaan is bijna 6% en de kans in de bijstand te blijven is ruim 85%. Rotterdamse werkgevers kijken bij de invulling van vacatures vooral naar de korte termijn, waarbij signalling en concurrentie zorgen voor het afwijzen van werklozen.



De arbeidsmarktpositie van bijstandsgerechtigden is in generieke zin kwetsbaar te noemen, door een laag opleidingsniveau, persoonlijke omstandigheden of het ontbreken van recente werkervaring. Het merendeel van de Rotterdamse bijstandsgerechtigden ontvangt langer dan drie jaar bijstand en geeft aan niet te kunnen of willen werken. Vanwege de structureel hoge werkloosheid (concurrentie en verdringing), armoede, flexibilisering en precariteit van arbeid is het verkrijgen en behouden van werk voor bijstandsgerechtigden een extra grote uitdaging. Persoonlijke 'harde' kenmerken, zoals opleidingsniveau, leeftijd en etniciteit- en 'zachte' factoren bepalen uiteindelijk de individuele arbeidsmarktkansen. Veel Rotterdammers maken de opstap naar de arbeidsmarkt via het beleidsinstrument work-first in instapfuncties met salarissen rond het wettelijk minimumloon. Aangetoond is dat zij vervolgens te maken kunnen krijgen met directe en indirecte verdringing en het neerwaartse verdringingsproces. De kans dat de instapfunctie een stepping stone is daalt de achterliggende 15 jaar en vooral de precariteit van arbeid leidt steeds vaker tot entrapment.

Het social returnbeleid is in Rotterdam primair gericht op het vergroten van arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door het opdoen van werkervaring. Uit de voorwaarden is gebleken dat social returnwerknemers in beginsel maximaal 52 weken mogen worden opgevoerd, tenzij vooraf andere afspraken zijn gemaakt met het Coördinatiepunt Social Return. Aanvullende kosten voor scholing of begeleiding mogen niet opgevoerd worden en het Coördinatiepunt ziet toe op strikte naleving van gemaakte afspraken. De regionale aanpak en het arbeidsmarktbeleid moeten gericht zijn op inclusiviteit, weerbaarheid en hervorming alhoewel de effectiviteit van interventies op duurzame employability van bijstandsgerechtigden beperkt zal zijn door de structureel hoge werkloosheid. Zolang werkgevers de mogelijkheid houden ook andere social returndoelgroepen aan te nemen, vergroot dit beleidsinstrument de intentie om bijstandsgerechtigden aan te nemen niet.

In Rotterdam zijn de beleidsinstrumenten social return en work-first interfererende variabelen gebleken. De tweede zorgt voor vermindering van het aantal kortdurende uitkeringen en bijstandsgerechtigden die door work-first 'verplicht' worden te participeren kunnen via social return aan werk komen. Bij de plaatsing wordt weinig rekening gehouden met duurzaamheid door uitsluitend de focus te leggen op uitstroom naar werk en na plaatsing is de persoon aangewezen op de werkgever en 'eigen kracht'. Door de beperkte periode dat social returnwerknemers mogen worden opgevoerd, investeren werkgevers minimaal in deze mensen waardoor zij zich ondergewaardeerd voelen. Dit leidt tot een negatieve spiraal en vergroot de kans van entrapment, wederom versterkt door de structureel hogere werkloosheid. Een mismatch in handelingsmotieven is waargenomen, tussen werkgevers en gemeenten, in een arbeidsmarkt die steeds meer uitgaat van flexibele contracten.

In de Rotterdamse praktijk blijkt social return minder ingebed dan na 20 jaar verwacht kon worden. Als verklaring achter een aantal waargenomen motieven speelt de hoge motivatie aan gemeentezijde, terwijl werkgevers juist een lage motivatie tonen. Zij zien de inzet van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, door social return, als een noodzakelijke verplichting waar in het HR-beleid minimaal aandacht aan wordt besteed. Werkgevers behandelen deze doelgroep als reguliere werknemers en geven hen niet de aandacht die nodig is voor duurzame employability. Social returnwerknemers verrichten minder cruciale werkzaamheden en werkgevers zoeken naar manieren om economisch voordeel te behalen en om te gaan met volatiliteit. Kleine, flexibele en tijdelijke contractvormen hebben daardoor de voorkeur van werkgevers, ook door signalling en scarring. De intentie van werkgevers om te investeren in employability van een werknemer is vooral afhankelijk van voordeel en minder van intrinsiek en noodzaak. Aangetoond is dat dit, in het geval van social returnwerknemers, zelden leidt tot een investering in de vorm van bijvoorbeeld een opleiding of (functionerings-) gesprekken.

## 5. Conclusies & aanbevelingen

Dit laatste hoofdstuk staat in het teken van conclusies en aanbevelingen. In paragraaf 5.1 worden allereerst de deelvragen en daarna de centrale onderzoeksvraag beantwoord. De opgestelde hypothesen worden besproken bij de beantwoording van deelvraag 7 in §5.1.7. Op basis van de verkregen inzichten worden in §5.2 aanbevelingen gegeven aan de voornaamste actoren. §5.3 geeft een reflectie op het onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek.

### §5.1 Beantwoording deelvragen & centrale vraag

Deze paragraaf bouwt op naar de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag in §5.1.8, door eerst de zeven deelvragen separaat te beantwoorden. Het tweede deel van deelvraag 7, namelijk het geven van adviezen, wordt separaat behandeld in paragraaf 5.2.

#### 5.1.1 Beantwoording deelvraag 1

Deelvraag 1 luidt: Wat wordt in de literatuur verstaan onder langdurige arbeidsparticipatie, welke factoren dragen hieraan bij en welke operationaliseringen zijn beschikbaar?

In het kader van uitkeringsonafhankelijkheid betreft 'langdurig aan het werk' in Nederland een periode van minimaal 6 maanden. Wordt echter ook rekening gehouden met toekomstige arbeidsparticipatie, dan is de term 'duurzaam' gangbaar. In de literatuur zijn twee benaderingen voor duurzame arbeidsparticipatie gangbaar: employability –eventueel als onderdeel van duurzame inzetbaarheid of duurzame carrières– en het capabilities–concept. De stipulatieve definitie van **duurzame employability** betreft blijvende uitkeringsonafhankelijkheid door factoren als arbeidsmarktmogelijkheden, mobiliteitsbereidheid en bekendheid met de arbeidsmarkt alsmede de kans en het vermogen waardevolle outcomes te verwezenlijken, rekening houdend met persoonlijke eigenschappen en externe factoren. In deze definitie gaat het om bewuste keuzes en factoren die inherent verbonden zijn (vitality en work ability) zijn waar mogelijk buiten beschouwing.

#### 5.1.2 Beantwoording deelvraag 2

Deelvraag 2 luidt: Wat is in de literatuur bekend over de invloed van werkgevers op langdurige arbeidsparticipatie van werknemers in het algemeen en social returnwerknemers in het bijzonder en wat is de invloed van baanonzekerheid op langdurige arbeidsparticipatie?

Duurzame employability, als stipulatieve definitie van langdurige arbeidsparticipatie, wordt vormgegeven binnen een multidisciplinair speelveld (zie bijlage 1) van werknemers, hun werk, werkgevers, HRM en bredere stakeholders. Werkgevers hebben in zijn algemeenheid grote invloed op duurzame employability omdat zij bijvoorbeeld bepalen wie zij in dienst nemen en werknemers (keuze–)mogelijkheden kunnen geven. Uit de literatuur blijkt dat werkgevers in zijn algemeenheid weinig aandacht besteden aan de duurzaamheid van –carrières van– werknemers. HR–praktijken die duurzame employability versterken zijn: (in–)formele educatie en training, ontwikkeling van competenties, taakverbreding/–verrijking en activiteiten gericht op mobiliteit. Verder kunnen werkgevers (het perspectief op) een vast dienstverband bieden waardoor de motivatie en gepercipieerde employability versterkt wordt en richten vitaliserende HR–activiteiten op amplitie.

Werkgevers kunnen tijdelijk werk bieden dat als stepping stone kan dienen naar duurzame employability. Tijdelijk werk dat minder cruciaal is voor het primaire proces of waarvoor structureel tijdelijke dienstverbanden geboden worden, kan echter gezien worden als entrapment. Deze situatie kan tevens leiden tot een duale arbeidsmarkt met insiders en outsiders. Omdat mensen die de bijstand verlaten zelden gelijk een vast contract krijgen, is de invloed van baanonzekerheid in dit onderzoek meegenomen. De mate waarin (social return-) werknemers bezig zijn met de eigen employability is eerder afhankelijk van baantevredenheid en emotionele organisatiebetrokkenheid dan van de gepercipieerde baanonzekerheid.

### 5.1.3 Beantwoording deelvraag 3

Deelvraag 3 luidt: Welke kenmerken heeft de Nederlandse arbeidsmarkt en welke problemen worden in de literatuur gedefinieerd die invloed hebben op de arbeidsmarktpositie van bijstandsgerechtigden?

Een zestal trends zijn ten tijde van dit onderzoek waarneembaar op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ten eerste is *onvoldoende groei van de werkgelegenheid* waarneembaar, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waardoor langdurige werkloosheid en een tweedeling aangetoond is. Ten tweede is sprake van *technologisering* waardoor mogelijk meer aanbod ontstaat aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De derde trend betreft *flexibilisering* en heeft grote invloed op de arbeidsmarktpositie van bijstandsgerechtigden omdat dit steeds vaker samengaat met precare arbeid. De blijfsduur in de flexibele schil is gestegen en de grootte van de flexibele schil zal verder toenemen, onafhankelijk van conjuncturele schommelingen. Ten vierde zorgt *mismatch* voor frictiewerkloosheid, minder vervulde vacatures en bestending van de situatie dat niet iedereen aan de slag komt. Op macro-niveau doet de beveridge curve anders vermoeden maar aangetoond is dat door (skills-)mismatch aan de onderkant van de arbeidsmarkt een toename van aanbod is, terwijl in het hogere segment tekorten ontstaan.

De vijfde trend betreft de *afname van de externe arbeidsmobiliteit* waarbij met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt beperkt van branche gewisseld wordt terwijl hogeropgeleiden meer mogelijkheden hebben en kunnen verzilveren. Ten zesde is sprake van *onvoldoende bij- en nascholing* ofwel een gebrek aan Leven Lang Leren (LLL). Aangetoond is dat vooral laagopgeleiden en flexibele werknemers steeds minder LLL-activiteiten door de werkgever aangeboden krijgen waardoor segmentatie op de arbeidsmarkt plaatsvindt en investering in human capital vooral gericht is op werknemers in vaste dienst. Ten opzichte van vaste werknemers betalen flexibele werknemers vaker zelf een opleiding of training, maar door schuldenproblematiek is dit voor bijstandsgerechtigden en social returnwerknemers geen vanzelfsprekendheid.

### 5.1.4 Beantwoording deelvraag 4

Deelvraag 4 luidt: Welke verschillen kent de lokale -Rotterdamse- arbeidsmarkt ten opzichte van het landelijke beeld en hoe zijn deze verschillen te verklaren?

Ten opzichte van Nederland als geheel heeft Rotterdam een structureel hogere werkloosheid, (bijstand-)uitkeringsafhankelijkheid en schuldenproblematiek. De 'lokale' arbeidsmarkt betreft in dit onderzoek de arbeidsmarktregio Rotterdam-Rijnmond en op deze arbeidsmarkt is de economie onvoldoende gediversifieerd en veerkrachtig. Door demografische ontwikkelingen, als het stijgend inwonersaantal, is sprake van grotere mismatch en daarnaast is ook sprake van skills-mismatch door een sterkere afname van het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De lokale arbeidsmarkt kent ook andere vormen van verdringing, bijvoorbeeld door de tegenprestatie. Omdat het aantal bijstandsgerechtigden ondanks conjuncturele schommelingen vrij constant is gebleven, lijkt sprake te zijn van gedragseffecten en andere percepties op werk en financiële zelfredzaamheid.

Rotterdam heeft relatief veel kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, zoals blijkt uit de badkuip-metafoor. Vooral laagopgeleiden hebben en houden een kwetsbare positie en de kans om de bijstand binnen een jaar te verlaten is nog geen 6%. De kans op duurzame uitstroom is in de vier grote steden aanzienlijk kleiner, voornamelijk door signalling en de concurrentie van beter gekwalificeerde werk-werk bewegers.

#### 5.1.5 Beantwoording deelvraag 5

Deelvraag 5 luidt: Welke generieke kenmerken hebben mensen met een bijstandsuitkering, hoe kan hun positie op de arbeidsmarkt getypeerd worden en via welk type werk betreden zij doorgaans de arbeidsmarkt?

In zijn algemeenheid zijn bijstandsgerechtigden door een lage opleiding, persoonlijke omstandigheden of het niet beschikken over (recente) werkervaring moeilijker bemiddelbaar naar werk. Langdurige bijstandsafhankelijkheid vergroot daarnaast de kans op armoede en verlaagt de motivatie aan het werk te gaan omdat werk slechts beperkt perspectief biedt op structurele verbetering van de leefsituatie. De positie van bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt is kwetsbaar; bijna een derde van de uitstromers is binnen drie jaar opnieuw aangewezen op de bijstand. In de vier grote steden speelt naast *opleiding* en 'zachte' factoren als houding, motivatie en *human capital* ook *leeftijd* en *etniciteit* een rol bij de positie op de arbeidsmarkt.

Het merendeel van de Nederlandse gemeenten zet work-first in om bijstandsgerechtigden uit te laten stromen naar werk, eventueel in combinatie met social return. Aangetoond is dat onder meer door beide beleidsinstrumenten sprake is van directe en indirecte verdringing en draaideureffecten. Instapfuncties betreffen vooral banen tot een salarisoniveau van 110% van het wettelijk minimumloon omdat minimale opleidingseisen gesteld worden en recente werkervaring meestal niet noodzakelijk is. Door de toegenomen precariteit en afgenomen kans op een vast dienstverband is in dit type werk steeds meer sprake van entrapment en steeds minder van stepping stone.

#### 5.1.6 Beantwoording deelvraag 6

Deelvraag 6 luidt: Welke inkoopvoorwaarden hanteert de gemeente Rotterdam, binnen welke context zijn deze vormgegeven en welke effecten heeft social return op de arbeidsmarkt?

Rotterdam hanteert in haar inkoopvoorwaarden standaard een social returnverplichting van  $\geq 5\%$  van de gehele aanneemsom en in sommige aanbestedingen wordt het bovendien als gunningscriterium uitgevraagd. Naast het vergroten van de arbeidsparticipatie van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt is social return gericht op het behalen van een economisch voordeel en het bevorderen van de sociale samenhang op lokaal niveau.

Deze voorwaarden zijn tot stand gekomen binnen een context van structureel hoge werkloosheid met significante aantallen bijstandsgerechtigden, flexibilisering en mismatch tussen zowel gemeenten en werkgevers als (skills) mismatch tussen werkgevers en uitkeringsgerechtigden. Door actief arbeidsmarktbeleid, waaronder social return, wil Rotterdam effecten bereiken op de regionale arbeidsmarkt. De werkloosheid in Rotterdam blijft ver boven de evenwichtswerkloosheid van 5% en het arbeidsaanbod neemt de komende jaren toe, waardoor het niet waarschijnlijk is dat de doorstroom van flexibel naar vaste(re) banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal toenemen. Het effect is een vicieuze cirkel van preciaire arbeid waarin werkgevers slechts minimaal willen investeren in werknemers en geen lange termijn verplichtingen aan willen gaan. Deze *entrapment* wordt mogelijk versterkt door creatie van tijdelijke functies buiten het primaire proces zodat aan de verplichting wordt voldaan.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de effectiviteit van het social returnbeleid niet eenvoudig inzichtelijk kan worden gemaakt. Zo zijn de beleidsinstrumenten social return en work-first interfererende variabelen; de tweede zorgt voor vermindering van het aantal kortdurende uitkeringen (gevolg is reductie *scarring*) en bijstandsgerechtigden die door work-first 'verplicht' worden te participeren, kunnen via social return aan werk komen (gevolg is mogelijke toename *signalling*). Work-first kan daarnaast leiden tot ongewenste effecten door onvoldoende aandacht voor de duurzaamheid van de plaatsing, het loon (*working poor*) en individuele competenties, voorkeuren en mogelijkheden op de langere termijn. De social returnwerknemer is door recente bezuinigingen vooral op de werkgever en 'eigen kracht' aangewezen om de plaatsing succesvol en duurzaam te maken. De intentie van werkgevers om bijstandsgerechtigden aan te nemen wordt slechts beperkt beïnvloed door social return. Een laatste effect betreft directe en indirecte verdringing, alhoewel social returnbanen vooral gecreëerd worden buiten het primaire proces. Waargenomen verdringingseffecten hangen samen met beperkte flexibiliteit bij sommige bedrijven, het uitzetten van zoekprofielen onder meerdere social returndoelgroepen en het behalen van uitstroomtargets bij matchmakers.

#### 5.1.7 Beantwoording deelvraag 7<sup>25</sup>

Deelvraag 7 luidt: Zijn de verkregen inzichten daadwerkelijk waarneembaar bij werkgevers in de Rotterdamse praktijk (<...> en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan)?

Op de Rotterdamse arbeidsmarkt is structureel meer aanbod dan vraag naar arbeid en hierdoor hebben werkgevers ruime keuze bij het invullen van vacatures aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hypothese 1 –*de intentie van Rotterdamse werkgevers om bijstandsgerechtigden zonder social return aan te nemen wordt negatief beïnvloed door de optelsom van scarring en signalling*– is met dit onderzoek gecorroboereerd. Aangetoond is dat werkgevers, uitzonderingen daargelaten, op zoek zijn naar gemotiveerde en direct inzetbare werknemers. *Scarring* leidt bij enkele werkgevers zelfs tot het betalen van de boete zodat geen uitkeringsgerechtigden aan het werk hoeft te worden gezet. *Signalling* leidt tot preferentie van andere doelgroepen boven bijstandsgerechtigden.

Met dit onderzoek is aangetoond dat Nederlandse werkgevers steeds minder investeren in (vitaliserende) HR-praktijken, gericht op flexibele werknemers in het algemeen. Aanbestedingen hebben per definitie een beperkte duur en in dit onderzoek is naar voren gekomen dat deze volatiliteit leidt tot onzekerheid bij werkgevers over de toekomstige vraag naar arbeid en –dus– het bieden van perspectief op een vast dienstverband. Omdat Rotterdamse werkgevers de social returnwerknemers in beginsel maximaal 52 weken kunnen opvoeren, door de optelsom van scarring en signalling én omdat alleen loonkosten opgevoerd mogen worden, is geen *voordeel* te behalen voor werkgevers en bestaat onzekerheid of de investering zal worden terugverdiend. Hierdoor wordt de investerings*intentie* in duurzame employability en in het bieden van perspectief op een vast dienstverband niet groter. Hypothese 2 –*vanwege het –tijdelijke/projectmatige– karakter van aanbestedingen (H2A) zetten Rotterdamse werkgevers weinig (vitaliserende) HR-praktijken in bij social returnwerknemers en (H2B) hebben social returnwerknemers weinig perspectief op een vast dienstverband, waardoor de duurzame employability niet bevorderd wordt*– is daarmee gecorroboereerd.

---

<sup>25</sup> Bij de beantwoording van deze deelvraag worden de in het theoretisch-analytisch kader opgestelde hypothesen getoetst. Aanbevelingen worden gegeven in §5.2.

Hypothese 3 –*Rotterdamse social returnwerknemers verrichten over het algemeen werk dat minder cruciaal is voor het primaire proces van de organisatie waardoor werkgevers geen noodzaak zien tot het investeren in deze werknemers*– kan met dit onderzoek niet worden verworpen of worden gecorroboereerd. Aangetoond is dat voor Rotterdamse social returnwerknemers vaak werk gecreëerd wordt of dat andere vormen van *precaire arbeid* wordt aangeboden, terwijl ook aangetoond is dat sprake is van verdringingseffecten. Jonge, hoogopgeleide werknemers in vaste dienst hebben in algemene zin veel meer kans op scholing via de werkgever. In generieke zin hebben Rotterdamse bijstandsgerechtigden een laag opleidingsniveau, een migrantenachtergrond (ethniciteit) en hogere leeftijd dan de gemiddelde beroepsbevolking. Het is dus niet alleen de positie binnen de organisatie, maar vooral ook bijkomende individuele kenmerken die de kans op investeringen door de werkgever verkleinen.

Met dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt dat social returnwerknemers 5–10% kans hebben om ook na een aanbesteding in dienst te blijven bij een werkgever. Het merendeel verlaat dus de organisatie, verblijft langer in de flexibele schil of keert terug naar uitkeringsafhankelijkheid.

Hypothese 4 –*Rotterdamse werkgevers hebben de intentie om social returnwerknemers slechts tijdelijk in dienst te nemen zodat ruimte blijft bestaan voor toekomstige social returnverplichtingen*– is met dit onderzoek niet te verwerpen, nog te corroboreren. De intentie om een social returnwerknemer in vaste dienst te nemen is vooraf inderdaad minimaal, omdat deze slechts maximaal 52 weken (uitloop tot 104 weken) opgevoerd mag worden, de werkzaamheden vaak niet structureel van aard zijn en volatiliteit het perspectief onzeker maken. De mate waarin deze intentie ook beïnvloed wordt door toekomstige social returnverplichtingen is slechts ten dele onderzocht. Dat in Rotterdam sprake is van directe verdringing is in eerdere onderzoeken aangetoond (vergelijk Meurs et al., 2014) maar in het toetsende gesprek (bijlage 2) kwam ook naar voren dat werkgevers soms het verzoek doen een werknemer langer op te kunnen voeren zodat deze niet werkloos hoeft te worden. Wellicht zijn de intenties voor vaste dienstverbanden dus vaker aanwezig maar maken andere factoren –als volatiliteit, regelgeving en economische conjunctuur– dit voor werkgevers niet altijd mogelijk.

#### 5.1.8 Beantwoording centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag luidt: Welke invloed heeft de Rotterdamse inkoopvoorwaarde social return op de langdurige arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden en welke rol spelen werkgevers hierbij?

Rotterdam hanteert in haar inkoopvoorwaarden standaard een social returnverplichting van  $\geq 5\%$  van de gehele aanneemsom zodat mensen met afstand tot de arbeidsmarkt kunnen participeren, economische voordelen kunnen worden behaald en de sociale samenhang kan worden bevorderd. Door dit beleidsinstrument, in combinatie met work-first, kunnen bijstandsgerechtigden uitstromen naar werk. Duurzame employability (operationalisering van langdurige arbeidsparticipatie) betreft blijvende uitkeringsafhankelijkheid door factoren als arbeidsmarktmogelijkheden, mobiliteitsbereidheid, bekendheid met de arbeidsmarkt en het vermogen waardevolle outcomes te verwezenlijken binnen persoonlijke eigenschappen en externe factoren door bewuste keuzes.



In Rotterdam zijn vraag en aanbod structureel in disbalans door onder meer de structureel hoge werkloosheid, beperkte diversificatie en veerkracht van de regionale economie en bevolkingsgroei. Daarnaast spelen ook landelijk waargenomen trends als flexibilisering, mismatch en afgenomen bij- en nascholing. In generieke zin hebben Rotterdamse bijstandsgerechtigden een laag opleidingsniveau en samen met etniciteit en toegenomen leeftijd vergroot dit hun afstand tot de arbeidsmarkt, versterkt door stigmatisering (*badkuip-metafoor, scarring en signalling*). Met de uitkomsten van dit onderzoek in het achterhoofd is de verwachting dat het neerwaartse verdringingsproces de afstand tot de arbeidsmarkt van bijstandsgerechtigden alleen verder zal vergroten. Daarnaast speelt signalling een rol waardoor werkgevers, zonder social return, de voorkeur hebben voor andere groepen op de arbeidsmarkt.

De intentie van werkgevers om bijstandsgerechtigden aan te nemen wordt slechts beperkt beïnvloed door social return en alhoewel 5-10% van de social returnwerknemers ook na de aanbesteding in dienst blijft verlaat het merendeel de organisatie na een flexibel dienstverband. Instapfuncties betreffen vooral banen rond wettelijk minimumloon en de te verrichten werkzaamheden zijn gecreëerd, precair en minder cruciaal voor het primaire proces. Daardoor is sprake van entrapment en zijn verdringingseffecten waargenomen, bijvoorbeeld door de Rotterdamse tegenprestatie. Kortom, de invloed van de Rotterdamse inkoopvoorwaarde social return op duurzame employability is beperkt gebleken en de effectiviteit van beleid wordt bovendien sterk beïnvloed door de interfererende variabele work-first.

## §5.2 Aanbevelingen

Met de verkregen inzichten, over de invloed van de Rotterdamse inkoopvoorwaarde social return op –en rol van werkgevers bij- duurzame employability van bijstandsgerechtigden, is het mogelijk een aantal aanbevelingen te geven. Centraal uitgangspunt daarbij is de lokale, Rotterdamse situatie waarin de vraag naar arbeid in disbalans is met het aanbod. Het allocatieproces is niet eenvoudig te sturen en het is een utopie dat een situatie haalbaar is waarin iedereen die wil en kan werken ook daadwerkelijk werkt, terwijl werkgevers nog steeds voldoende keuze hebben om vacatures te vervullen. Duidelijk is wel dat groei van werkgelegenheid enerzijds en kenmerken van bijstandsgerechtigden anderzijds aangepakt kunnen worden. De aanbevelingen in deze paragraaf zijn geclusterd op de drie analyse-niveaus zoals gehanteerd door de Lange et al. (2013).

In algemene zin is in arbeidsmarktregio Rotterdam-Rijnmond een forse groei van laaggeschoold werk nodig en hiervoor zijn vier hoofdelementen geschikt (naar SDG, 2016). *Allereerst* kan instrumentarium ingezet worden om werkgevers gericht en efficiënt te compenseren voor kosten, risico's of lagere productiviteit. *Daarnaast* moeten bijstandsgerechtigden voldoende prikkels ervaren om capabilities te benutten. *Ten derde* is hulp, van bijvoorbeeld het Coördinatiepunt, gewenst om vraag en aanbod te matchen en *ten vierde* heeft de arbeidsmarkt volgens SDG (2016) simpelweg tijd nodig om extra arbeidsaanbod aan de onderkant te absorberen. Door daarnaast banen te creëren voor hoogopgeleiden profiteren juist ook de lagere segmenten van de arbeidsmarkt, doordat hoogopgeleiden meer verdienen en een deel van het inkomen besteden aan personeel in huis of in de dienstverlenende sector (Planbureau voor de Leefomgeving, 2014). Bovendien kan hiermee het neerwaartse verdringingsproces geremd worden en wordt Rotterdam aantrekkelijker voor hoogopgeleiden waardoor de bevolkingssamenstelling op langere termijn beter in balans komt.



### 5.2.1 Micro-niveau

De primaire verantwoordelijkheid om het eigen leven vorm te geven ligt bij het individu en diens directe omgeving. Uit dit onderzoek is gebleken dat de waarde van werk door Rotterdamse bijstandsgerechtigden relatief laag wordt ingeschat en dat werk –door precariteit en bijvoorbeeld schuldenproblematiek– hen niet altijd een perspectiefverbetering oplevert. In generieke zin zijn het opleidingsniveau en het missen van –recente– werkervaring belemmerend voor het krijgen en behouden van werk door de optelsom van scarring en signalling. Het advies aan bijstandsgerechtigden is de eigen capabilities in kaart te brengen, eventueel samen met de betrokken (bijstands–)consulent, zodat mogelijkheden op individueel niveau zichtbaar worden; maatwerk dus. UWV brengt periodiek kansrijke beroepen en sectoren in kaart waarin ook in de komende jaren krapte te verwachten is (vergelijk UWV, 2017b; 2017c). Indien bijstandsgerechtigden in deze sectoren of beroepen aan de slag gaan is de kans op duurzame employability groter, omdat vaker opleidingsmogelijkheden bestaan om met de krapte in dat deel van de arbeidsmarkt om te gaan.

Een deel van de, door TNO (2014) geïnterviewde, werkgevers en gemeenten is van mening dat het beter is een kleiner aantal mensen gedurende langere tijd een baan en scholing aan te bieden middels social return dan een groter aantal korte dienstverbanden en een draaideursituatie. Social returnwerknemers die gemotiveerd overkomen, ambitie tonen en bereid zijn tijd en energie te investeren in scholing of andere employability-activiteiten, maken daarnaast een grotere kans op een vast dienstverband. Op micro-niveau kunnen accountmanagers van het Coördinatiepunt een cruciale rol spelen in het verbinden van gemotiveerde bijstandsgerechtigden met –intrinsiek gemotiveerde– werkgevers die reële arbeidsmarktkansen kunnen bieden, te beginnen bij werkzaamheden in het primaire proces van de organisatie. Het beleidsinstrument work-first biedt –parallel– mogelijkheden voor die bijstandsgerechtigden die een langere afstand tot de arbeidsmarkt moeten overbruggen, bijvoorbeeld qua motivatie en erkenning van de waarde van werk. Social return is dan de wortel, work-first de stok.

### 5.2.2 Meso-niveau

In dit onderzoek over duurzame employability is dieper ingegaan op de rol van werkgevers en hun bereidheid bijstandsgerechtigden aan te nemen. De intentie om vervolgens employability-activiteiten toe te passen op social returnwerknemers is beperkt gebleken en wordt grotendeels beïnvloed door *voordeel* en in mindere mate door *noodzaak* en *intrinsieke* motivatie. Social return is een verplichtende voorwaarde en wordt door werkgevers dus gezien als noodzaak. Activiteiten die gericht zijn op –beïnvloeding van– de intentie van werkgevers om te investeren, kunnen het beste inspelen op welk voordeel behaald kan worden met social return. Uiteraard gaat het om direct economisch voordeel maar ook om voordeel op langere termijn door in marketingactiviteiten te benadrukken hoe ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ vorm en inhoud heeft gekregen in de organisatie. Informatie over de mogelijkheden om social returnwerknemers na de aanbesteding in tijdelijke dienst te houden, bijvoorbeeld onder een leer–arbeidsovereenkomst, kan uitgebreid worden. Generieke maatregelen zijn het effectiefst als maatwerk geboden wordt.

Het SHP-model (Steijn & Groeneveld, 2013) gaat in op de *allocatie* van vraag en aanbod van arbeid en kan organisaties tevens mogelijkheden bieden de social returnverplichting af te stemmen op organisatiedoelen en -processen. Indien efficiencywinst te behalen is, zijn werkgevers eerder bereid tevens job carving toe te passen zodat banen gecreëerd worden waarvoor geen of weinig scholing nodig is (CPB SCP, 2015: p.93; Meurs et al., 2014). Zijlstra et al. (2012) wijst echter ook op enkele nadelen van job carving, zoals het uithollen van functies en intensivering van het achtergebleven werk. Zijlstra et al. pleit om die reden voor 'inclusief functieontwerp' als middel voor functiedifferentiatie; door meer gedifferentieerde taken onder te brengen in breed samengestelde teams worden mensen eerder aangesproken op kennis, vaardigheden en ervaring. Werkgevers die intrinsiek gemotiveerd zijn de duurzame employability te verbeteren, kunnen door begeleiding en nazorg tijdens het dienstverband proberen te voorkomen dat de social returnwerknemer na de aanbesteding uit dienst moet, omdat financiële middelen voor een langduriger dienstverband ontbreken.

### **(Scholings-)beleid**

In dit onderzoek is besproken dat Rotterdamse bijstandsgerechtigden in generieke zin laagopgeleid zijn en actuele (werk-)vaardigheden missen. Het toenemende belang van scholing, door mismatch/disbalans op de arbeidsmarkt en het neerwaartse verdringingsproces, noodzaakt organisaties aandacht te besteden aan deze thema's in het eigen (scholings-)beleid. Voor bijstandsgerechtigden en social returnwerknemers is het van belang dat het gericht is op amplitie en inclusiviteit, naast specifieke interventies bij eventuele skills mismatch. Organisaties kunnen bij het opstellen van dit beleid gratis gebruik maken van de expertise van het regionale leerwerkloket (Ministerie van SZW, 2017). Hier is ook actuele informatie beschikbaar over subsidies en fiscale voordelen die van toepassing zijn of bijvoorbeeld mogelijkheden die opleidings- en ontwikkelingsfondsen kunnen bieden.

### **Toepassing voorwaarden**

Vanwege de complexiteit van het beleidsnetwerk rond social return moeten ook adviezen gegeven worden over de vormgeving en toepassing van deze verplichtende voorwaarde. In de oorspronkelijke gedachte werden werkgevers aangesproken op het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid, door het aan het werk helpen van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Vanuit deze gedachte is het aanbevelingswaardig dat werkgevers gedurende de looptijd meer ruimte krijgen om ook aanverwante kosten op te voeren. Werkgevers zijn, zoals aangetoond, vooraf vooral bezig met het verwerven van de aanbesteding en niet met de manier waarop social return ingevuld moet worden. Gebleken is dat street level bureaucrats binnen het huidige protocol alleen ruimte hebben om voorafgaand aan de looptijd afspraken te maken met werkgevers (WSPR, 2013; 2017b).

Zodra een concrete social returnwerknemer bij een werkgever in beeld komt, wordt pas duidelijk wat écht nodig is voor diens duurzame employability; scholing, begeleiding of nazorg. Deze kosten zijn dan niet meer op te voeren waardoor de werkgever geen voordeel kan behalen en de intentie om te investeren in bijvoorbeeld scholing niet zal verbeteren. Door de gecombineerde inzet met work-first staan de individuele kwaliteiten en voorkeuren niet noodzakelijkerwijs in verhouding tot de wensen en eisen van de werkgever. Alle redenen dus om de accountmanagers social return en social returnconsulenten te mandateren om ook scholingskosten die tijdens de looptijd naar voren komen toe te staan voor de social returnverplichting. Door maatwerk mogelijk te maken kan ook bijgestuurd worden bij (gepercipieerde) verdringingseffecten na de plaatsing.

### 5.2.3 Macro-niveau

De ‘werkgroep Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid’ heeft adviesrichtingen opgesteld voor duurzame groei van de werkgelegenheid in Nederland (figuur 5.2.3). Deze adviezen vallen uiteen in drie beleidsvarianten die, afhankelijk van politieke keuzes, verschillend kunnen uitwerken op duurzame employability van (social return-)werknemers. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat dynamiek op de arbeidsmarkt de instroom van bijstandsgerechtigden kan bevorderen maar tegelijkertijd een uitruil betekent tussen flexibiliteit en zekerheid. De regionale arbeidsmarktagenda, zoals eerder weergegeven in tabel 4.4.2, moet volgens Edzes et al. (2015) ingaan op *inclusiviteit*, *weerbaarheid* en *hervorming*. De adviezen op het macro-niveau van arbeidsmarktregio Rotterdam-Rijnmond worden conform dat drieluik weergegeven.

Beleidsvariant	Doel	Effect
Bescherming	Meer bescherming met aandacht voor het verdienvermogen en activering naar werk.	Een grotere rol voor de overheid dan in het huidige collectief stelsel. Volgens SDG (2016) heeft deze variant een nivellerend effect maar volgens CPB SCP (2015) zou hiervan slechts beperkt sprake zijn doordat lonen van hoogopgeleiden sneller stijgen dan lonen van laagopgeleiden omdat de vraag in dat segment sneller stijgt dan het aanbod (skills mismatch)
Stroomlijning	Bestaande instituties en verhoudingen worden geharmoniseerd.	Zonder grote (stelsel-)wijzigingen wordt beter aangesloten bij behoeften van mensen, zonder generiek streven naar meer keuzevrijheid of bescherming
Keuzevrijheid	Verantwoordelijkheden verschuiven richting het individu, de markt en privaat initiatief.	Meer vrijheid en individuele mogelijkheden, maar met gerichte bescherming voor meest kwetsbaren in samenleving.

Figuur 5.2.3: Beleidsvarianten gericht op duurzame groei werkgelegenheid in Nederland (naar SDG, 2016)

#### Inclusiviteit

De effecten van wijzigingen in het arbeidsmarktbeleid moeten op de langere termijn gericht zijn op inclusiviteit, door aanpassing van de regionale werkgelegenheid op kenmerken van de beroepsbevolking. In dit onderzoek is aangetoond dat het op afzienbare termijn niet mogelijk is de mismatch op te lossen. Daarvoor zijn er simpelweg teveel werkzoekenden en te weinig banen, zeker aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In de economische dynamiek van vraag en aanbod in Rotterdam-Rijnmond is het stimuleren van een vrijwillige verhuizing van kansarmen naar kansrijkere regio's te overwegen. Gelijktijdig moet werk worden gemaakt van het binnenhalen van hoogopgeleiden en het reduceren van de instroom van nieuwe kansarmen. De inzet van de Rotterdamwet, zoals besproken in dit onderzoek, kan in dit kader overwogen worden voor grotere delen van de stad.

Banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt kunnen volgens CPB SCP (2015) gecreëerd worden door de werkgeverslasten te verlagen of een loonkostensubsidie te verschaffen. In Zweden zijn loonkostensubsidies het effectiefst in het bestrijden van de werkloosheid (Sianesi, 2008), waarbij uiteraard aandacht moet zijn voor *deadweight loss* en verdringing. Het toepassen van loonkostensubsidies zou in Nederland een kostenverlagend effect kunnen hebben bij uitvoering van social return, maar werkgevers maken hier maar beperkt gebruik van (Ipsa Facto, 2014). Uitbreiding van het Lage Inkomens Voordeel (LIV) kan voor werkgevers een stimulans vormen om banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te creëren (SDG, 2016; Van Echteld et al., 2015). Het Werkgevers ServicePunt Rijnmond is kritisch op het ‘stapelen’ van regelingen en kijkt of social return in de praktijk niet gecombineerd wordt met loonkostenregelingen. Het stimuleren van bedrijvigheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, kan echter ook leiden tot indirecte verdringing of een nieuw aanzuigend effect hebben op kansarme arbeidsmigranten.

### **Weerbaarheid**

Uitbreiding van scholingsmiddelen voor groepen mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in een ‘Nationaal scholingsfonds’, kan volgens SDG (2016) herhaalde instroom in de uitkering voorkomen of –in geval van baan met opleiding– op zijn minst uitstellen. Dit fonds wordt genoemd in de drie beleidsvarianten en betreft een systeem van scholingsvouchers met verplichte co-financiering via sector, werkgever en werknemer<sup>26</sup>. Fenger et al. (2016: p.22) geeft aan dat vakscholing, in de segmenten van de arbeidsmarkt waar relatief veel vacatures zijn, de kansen van groepen werklozen vergroten. Ook kortdurende scholing, gericht op banen in sectoren waar voldoende vraag bestaat, vergroot vooral voor laagopgeleiden de kans op uitstroom uit de uitkering en de kans op behoud van werk (Heyma & van der Heul, 2015; CPB SCP, 2015). Aanbevolen is dit fonds ook open te stellen voor werknemers die verblijven in de flexibele schil, zoals social returnwerknemers.

### **Hervorming**

Het is niet eenvoudig –of zelfs onmogelijk– vooraf te bepalen wat de effecten zullen zijn van hervormingen of interventies op de arbeidsmarkt. Zo zijn de effecten van veranderingen in wetgeving, zoals de Flex- en Participatiewet, nog onvoldoende onderzocht. In het belang van de verbetering van de duurzame employability van bijstandsgerechtigden en van social returnwerknemers zijn uiteraard enkele aanbevelingen te geven.

### **Flexibiliteit versus zekerheid**

De trend van polarisering en flexibilisering, in combinatie met preciaire arbeid, lijkt niet meer tegengehouden te kunnen worden. Werkgevers die zaken doen met de overheid en afhankelijk zijn van aanbestedingen hebben te maken met volatiliteit. Toch kan het bieden van vaste dienstverbanden aan werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt aantrekkelijker worden gemaakt voor werkgevers, die dus vooral gericht zijn op voordeel. Naast besproken mogelijkheden voor loonkostensubsidies en het LIV bestaat in de beleidsvariant ‘bescherming’ de mogelijkheid de WW-premie te differentiëren (SDG, 2016). Werkgevers moeten dan meer betalen voor de maatschappelijke kosten van tijdelijk werk, zoals het hogere beroep op sociale voorzieningen: de premie voor vaste contracten gaat omlaag, de premie voor tijdelijke contracten omhoog.

---

<sup>26</sup> Bij eerdere tijdelijke regelingen werd overigens slechts 10% van de aanvragen gedaan door laagopgeleiden (UWV, 2017c: p.6). Bij verdere vormgeving en uitvoering dient hier aandacht voor te zijn om *deadweight loss* te minimaliseren.

Werkgevers met veel vaste werknemers, betalen dan minder en profiteren van de opbrengsten van de lagere uitstroom van vaste werknemers naar uitkeringen. Werkgevers met veel tijdelijke werknemers in dienst gaan daarentegen juist betalen voor de hogere uitstroom naar uitkeringen (SDG, 2016: p.9). Overigens is het aan te bevelen social returnwerknemers pas na een bepaalde periode onder deze regeling te scharen omdat deze groep anders door signalling en scarring minder interessant wordt voor werkgevers en het draagvlak voor social return ondermijnd wordt. Door differentiatie van de WW-premie wordt een tijdelijk contract in dat geval relatief minder aantrekkelijk voor werkgevers terwijl het vaste contract aantrekkelijker wordt gemaakt. De beleidsvariant 'stroomlijning' kent in dit licht een soortgelijke uitruil van meer bescherming voor kortdurende arbeidsrelaties en anderzijds het goedkoper maken van langdurige arbeidsrelaties (SDG, 2016).

### **Transitievergoeding en ontslagrecht**

De 'discontinuïteit' in de transitievergoeding onder de Flexwet moet volgens SDG (2016) worden verminderd. Bedrijven kunnen deze vergoeding momenteel ontwijken door mensen maximaal twee jaar in tijdelijke contracten te laten werken. Dit kan worden teruggedrongen door eerder recht te laten ontstaan op de transitievergoeding, maar daar zou volgens SDG wel een generieke verlaging van deze vergoeding tegenover moeten staan om te voorkomen dat het werknemerschap te duur wordt. Eventuele versoepeling van het ontslagrecht moet voorkomen dat ongewenste prijsverhoging optreedt doordat werkgevers ontslagrisico's incalculeren. Dit zou de dualiteit tussen tijdelijke en vaste werknemers verkleinen, maar resulteert tevens in afname van baanzekerheid voor werknemers met een vast contract (SDG, 2016: p.8-9). De verwachting is tevens dat signalling werkgevers zal weerhouden bijstandsgerechtigden aan te nemen, zonder de social returnverplichting.

#### **5.2.4 Beleidsinstrumenten social return & work-first**

Het projectmatige karakter van social return werkt tijdelijke dienstverbanden en verdringing in de hand, zoals aangetoond in dit onderzoek. Op dit moment wordt social return per aanbesteding toegepast en gecontroleerd en volgens Ipso Facto (2014) zoeken zowel bedrijfsleven als maatschappelijke organisaties naar mogelijkheden om meer structureel oplossingen te bieden aan mensen uit de social returndoelgroep. Het belonen van bestaande inzet kan volgens hen bijdragen aan meer structurele oplossingen, want mensen zouden dan breder in de organisatie ingezet kunnen worden en bijvoorbeeld op opeenvolgende opdrachten mogen 'meetellen'. Een instrument dat bijvoorbeeld gemeenten als Amsterdam en Eindhoven inzetten is de Prestatieladder Socialer Ondernemen, ontwikkeld door TNO (2017). Dit keurmerk is in opkomst als landelijk erkende norm voor sociaal ondernemerschap en inclusiviteit van werkgevers en toont aan dat de werkgever op duurzame(-re) wijze voldoet aan de social returnverplichting.

In een aantal andere arbeidsmarktregio's (vergelijk Utrecht, 2017; Den Haag, 2017) wordt social return ingezet middels de bouwblokkenmethode waardoor het bijvoorbeeld gunstig is een langdurig werkloze bijstandsgerechtigde van 50+ aan te nemen, een opleiding te bieden en een vervolgcontract te bieden. In Rotterdam telt deze persoon mee voor €40.000,- terwijl deze in Utrecht voor minimaal €55.000,- meetelt. Bovendien kunnen gemaakte opleidingskosten (waaronder taalcursussen) opgevoerd worden. Tot slot kan de kans op verdringing volgens TNO (2014) verkleind worden door het stellen van realistische eisen, toepassing van een percentage van de loonsom (in plaats van de aanneemsom), flexibele toepassing door social returnwerknemers bij meerdere projecten in te kunnen zetten of door ruimte te houden voor overleg over de invulling en aanpassing aan de mogelijkheden.

## **Relatie Work-first**

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat –de effectiviteit van– social return beïnvloed wordt door het beleidsinstrument work-first, als interfererende variabele. Werkgevers die een social returnverplichting hebben worden immers geconfronteerd met bijstandsgerechtigden die ‘gedwongen’ worden ieder passend werk te aanvaarden. Work-first is bewezen effectief om mensen weer aan het werk te helpen en iedere werkervaring is waardevol én kan bijdragen aan gepercipieerde employability. De motivatie van bijstandsgerechtigden om te gaan werken is laag –en lager dan bijvoorbeeld WW’ers– en geeft vanwege precariteit en schulden niet per se zicht op verbetering van de eigen situatie. Omdat werkgevers de keuze hebben uit meerdere social returndoelgroepen kan signalling door work-first belemmerend werken voor bijstandsgerechtigden, die oprecht gemotiveerd zijn weer aan de slag te gaan. Het belang van maatwerk wordt daarmee opnieuw aangestipt.

## **§5.3 Reflectie & vervolgonderzoek**

In deze masterthesis is middels een systematische literatuurstudie en secundair onderzoek ingegaan op de invloed van de Rotterdamse inkoopvoorwaarde social return op de duurzame employability van bijstandsgerechtigden. Daarbij is specifiek gekeken naar de rol van werkgevers en aansluitend zijn adviezen opgesteld op de drie analyseniveaus. Door de beschreven bronnentriangulatie en enkele consulterende of toetsende gesprekken is veel diepgang in het onderzoek verkregen. De opgestelde adviezen zijn gespecificeerd naar de Rotterdamse situatie maar geven tevens handvatten voor andere gemeenten die social return overwegen –of reeds inzetten– als beleidsinstrument voor bevordering van duurzame employability van bijstandsgerechtigden.

Vanwege het probleemanalytisch karakter van dit onderzoek is een aantal aanbevelingen voor **vervolgonderzoek** mogelijk. Zo is een verband tussen de beleidsinstrumenten social return en work-first in dit onderzoek aangetoond maar bestaat een kennislacune over de exacte correlatie. Een relevante vervolgvraag zou bijvoorbeeld zijn of social returnwerknemers daadwerkelijk betere kansen op duurzame employability hebben indien zij uitsluitend geplaatst worden bij werkgevers waar geen work-firstkandidaten werkzaam zijn. Ook de variant waarbij wél work-firstkandidaten starten maar geen social returnverplichting bestaat kan een boeiende uitkomst geven. Het is plausibel dat uit diagnostisch onderzoek blijkt dat werkgevers in die situatie meer intrinsieke motivatie hebben om mensen een zetje vooruit te geven.

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen tevens dienen voor (longitudinaal) onderzoek naar verdringingseffecten in de vier grote steden waar, zoals aangetoond, de arbeidsmarktdynamiek en werkloosheid verschillend is. De G4 kennen allen een social returnverplichting maar passen deze ieder op een andere wijze toe waardoor werkgevers al dan niet het HR-beleid moeten aanpassen. Door langere tijd werkgevers en werknemers te volgen kan inzage verkregen worden in gehanteerde strategieën en HR-instrumenten die toegepast worden, eventueel gerelateerd aan de economische conjunctuur. Middels observaties kan getoetst worden of werkgevers, door signalling, daadwerkelijk de voorkeur geven aan andere social returndoelgroepen en hoe het gesteld is met de intenties in die situaties waar geen social returnverplichting bestaat.

Tot slot bestaan legio mogelijkheden voor vervolgonderzoek gericht op –verbetering van– de positie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. In dit onderzoek is aangetoond dat schuldenproblematiek naast bijvoorbeeld precariteit van arbeid, een sterk negatieve invloed heeft op de motivatie aan het werk te gaan, doordat de levenssituatie niet binnen afzienbare tijd zal verbeteren. Werkgevers treffen op deze manier minder gemotiveerde kandidaten, waardoor een eventuele intentie om in hen te investeren verder afneemt. Nader onderzoek kan uitwijzen of het selectief bevriezen of afkopen van schulden direct een verbetering oplevert in de motivatie van bijstandsgerechtigden. Vanwege de uitvoerbaarheid of bijvoorbeeld het maatschappelijk draagvlak moet onderzocht worden tot welk bedrag kwijtschelding aan de orde kan zijn. Deze benadering past in de life–first benadering en zou in het onderzoek afgezet kunnen worden tegenover work–first. De slotzin van deze masterthesis raakt de derde en tevens laatste variant: skills–first. Diagnostisch onderzoek kan uitwijzen of interventies als LLL–activiteiten de positie van bijstandsgerechtigden daadwerkelijk verbetert, in een arbeidsmarkt waar vraag en aanbod structureel uit balans zijn.





## Geraadpleegde literatuur

- Van der Aa, P., van Dun, L., de Graaf, P., Moors, F., Reijnen, A., Roode, A., van Toorn, M., de Hek, P. en de Koning, J. (2015). *Werk en werken in de Rijnmond: Een analyse van vraag, aanbod en match op de arbeidsmarkt regio Rijnmond*. Gemeente Rotterdam: O&BI/SEOR.
- Amuedo-Dorantes, C. (2000). Work transitions into and out of involuntary temporary employment in a segmented market: Evidence from Spain. *Industrial and Labor Relations Review*, 53, pp. 309–325.
- Arendt, H. (1958). *The human condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Astri (2012). *Aansluiting vraag en aanbod laaggeschoold werk: Onderzoek onder werkzoekenden, werkgevers en uitvoerders, Eindrapportage*. Projectnummer 11.571, Leiden, 31 juli 2012.
- Atkinson, J. (1984). Manpower strategies for flexible organizations. *Personnel Management*, pp. 28–31.
- Bakker, A.B., Schaufeli, W.B., Leiter, M.P. en Taris, T.W. (2008). Work engagement: An emerging concept in occupational health psychology, *Work & Stress*, 22, pp. 309–328.
- Becker, G. (1975). *Human capital: A Theoretical and empirical Analysis*, tweede editie. New York: National Bureau for Economic Research.
- Bekker, G. (2016). Laagopgeleiden zijn en blijven kwetsbaar op de arbeidsmarkt. In: Stadsontwikkeling Rotterdam (eds.), *Economische verkenning 2016*. Februari 2016.
- Van den Berg, T. (2010). *The role of work ability and health on sustaining employability*. PhD thesis, Erasmus Universiteit Rotterdam, Nederland.
- Berntson, E., Sverke, M. en Marklund, S. (2006). Predicting perceived employability: Human capital or labour market opportunities?. *Economic and Industrial Democracy*, 27, pp. 223–244.
- BESO (2011). *Social Return bij inkoop door gemeenten: Handleiding*. Eerste druk, 2011.
- Binnenlands Bestuur (2011). *Rotterdamse 5% regeling werkt*. [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/rotterdamse-5-regeling-werkt.1754554.lynkx>]. 25 augustus 2011
- Boonstra, C. (2015). *Duurzaam inzetbaar dankzij sociaal kapitaal: het rendement van relaties*. Open Universiteit Nederland, Bussum, november 2015.
- Borghans, L. (2011). *Een leven lang leren in Nederland*. ROA paper 2011/5.
- Bosch, N., Euwals, R., en Hopman, C. (2011). Flexible contracts and long-term outcomes. In: Cörvers, F., Euwals, R. en de Grip, A. (red.), *Labour market flexibility in the Netherlands: The role of contracts and self-employment*, pp. 82–89. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Brede Raad 010 (2016). *Advies "Verdringing": Opzij, opzij, opzij Maak plaats, maak plaats, maak plaats voor mij*. Rotterdam, 31 augustus 2016.

Brouwer, P., Chorus, A., van Dommelen, P., Hoeven, M., van der Ploeg, K. en de Weerd, M. (2012). *Stappenplan maatschappelijke kosten-baten analyses: versie 1.4*. Hoofddorp.

Brundtland Commission (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our common Future*. Bijlage bij document A/42/427 – Development and International Co-operation: Environment. United Nations.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2005). *Uitstroom naar werk*. Centrum voor Beleidsstatistiek 05004, Voorburg/Heerlen.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016a). *Amsterdam voorop in daling werkloosheid*. [<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/08/amsterdam-voorop-in-daling-werkloosheid>]. 10-10-2016.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016b). *Bijna helft bijstandsontvangers kan of wil niet werken*. [<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/24/bijna-helft-bijstandsontvangers-kan-of-wil-niet-werken>]. 07-09-2016.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016c). *Een leven lang leren in Nederland: een overzicht*. Sociaaleconomische trends, februari 2016 | 02. Den Haag/Heerlen/Bonaire.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). *Hoogste werkloosheid in Rijnmond*. [<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/17/hogste-werkloosheid-in-rijnmond>]. 14-07-2017.

Centraal Bureau voor de Statistiek StatLine (2017a). *Arbeidsdeelname; regionale indeling 2016*. (data: beroepsbevolking-werkloosheidspercentage / Totaal personen / Nederland-Rotterdam / Perioden 2003-2016). Data gegenereerd van [statline.cbs.nl] op 15-07-2017

Centraal Bureau voor de Statistiek StatLine (2017b). *Personen met een uitkering; uitkeringsontvangers per regio*. (data: Uitkeringsontvangers per soort uitkering-Bijstand en bijstandsgelateerd-Bijstand tot de AOW-leeftijd / Nederland-Rotterdam / 2007-2016). Data gegenereerd van [statline.cbs.nl] op 15-07-2017

Centraal Planbureau | Sociaal en Cultureel Planbureau (2015). *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag, juni 2015.

De Cuyper, N., Mauno, S., Kinnunen, U. en Mäkikangas, A. (2011). The role of job resources in the relation between perceived employability and turnover intention: A prospective two-sample study. *Journal of Vocational Behavior*, 78, pp. 253-263.

De Cuyper, N., Notelaers, G. en de Witte, H. (2009a). Job Insecurity and Employability in Fixed-Term Contractors, Agency Workers, and Permanent Workers: Associations With Job Satisfaction and Affective Organizational Commitment. *Journal of Occupational Health Psychology*, 14(2), april 2009, pp. 193-205.

De Cuyper, N., Notelaers, G. en de Witte, H. (2009b). Transitioning between temporary and permanent employment: A two-wave study on the entrapment, the stepping stone and the selection hypothesis. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 82, pp. 67-88.

De Cuyper, N. en de Witte, H. (2006). The impact of job insecurity and contract type on attitudes, well-being and behavioural reports: A psychological contract perspective. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 79, pp. 395–409.

De Cuyper, N. en de Witte, H. (2007). Job insecurity among temporary versus permanent workers: Effects on job satisfaction, organizational commitment, life satisfaction and self-rated performance. *Work and Stress*, 21, pp. 65–84.

DAAD (2010). Presentatie *Social return & duurzaam inkopen* door Hans Jansen, Projectleider 5%-regeling Gemeente Rotterdam op 30 maart 2010.

Daguerre, A. (2004). Importing workfare: policy transfer of social and labour market policies from the USA to Britain under New Labour. *Social Policy and Administration*, 38, pp. 41–56.

Den Haag (2017). *Regeling Social Return Den Haag: help werkzoekenden aan een baan*. [<https://www.denhaag.nl/nl/werk-bijstand-en-uitkering/werk-zoeken/regeling-social-return-den-haag-help-werkzoekenden-aan-een-baan.htm>]. 23-09-2017.

Derksen, W., Engbersen, G., Gehrels, C., van Mierlo, Y. en Noordanus, P. (2014). *Perspectief voor de steden: advies van de commissie Derksen*. Commissie Stedelijk Perspectief van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Dietz, F., Heijman, W. en Marks, P. (2015). *Toegepaste Microeconomie*. Bussum. Nederland, uitgeverij Coutinho.

Divosa (2007). *Work first werkt: Op weg naar evidence based-work first*. Maart 2007, Utrecht.

Divosa (2015). *Divosa-monitor factsheet: In- en uitstroom uit de bijstand 2014*. Utrecht.

Divosa (2016). *Bijstand versterkt gevoel niet te kunnen werken*. [<http://www.divosa.nl/nieuws/bijstand-versterkt-gevoel-niet-te-kunnen-werken>]. 22-06-2016.

Divosa en Inspectie Werk en Inkomen – Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017). *Maatwerk First: Vervolgbenchmark work first*. [[https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie\\_bestanden/maatwerk\\_first.pdf](https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie_bestanden/maatwerk_first.pdf)]. 11-07-2017.

Doeringer, P. en Piore, M. (1971). *Internal labor markets and manpower analysis*. Lexington, MA: Lexington Books.

Dorenbosch, L. (2009). *Management by vitality: Examining the 'active' and well-being and performance outcomes of high performance work practices at the work unit level*. PhD thesis, Tilburg University, Tilburg, Nederland.

Van Echteld, P., Schellingerhout, R. en De Voogd-Hamelink, M. (2015). *Vraag naar arbeid 2015*. Den Haag: SCP.

Ecorys (2013). *Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers*. Opdrachtgever: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Rotterdam, 10 oktober 2013.

Edzes, A.J.E., Dorenbos, R.J., en van Dijk, J. (2015). 'Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt'. In: Dorenbos, R., Hafkamp, W. en van Hoorn, J. (red.), *Kennis voor krachtige steden: De stad kennen, de stad maken. De economische stad*. Den Haag: Platform31, pp. 22–30.

Egan, T.M., Yang, B. en Barlett, K.R. (2004). The effects of organizational learning culture and job satisfaction on motivation to transfer learning and turnover intention. *Human Resource Development Quarterly*, 15(3), pp. 297–301.

Ehnert, I. en Wes, H. (2012). Recent development sans future prospects on sustainable Human Resource Management: Introduction to the special issue. *Management Revue*, 23(3), pp. 221–238.

Ernst & Young (2013). *Social Impact Bonds: een werkdocument van Society Impact Platform*. Juni 2013.

Eurofound (2015). *Sustainable work over the life course: Concept paper*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound (2016). *Sustainable work throughout the life course: National policies and strategies*. Publications office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound (2017). *Model developed to monitor sustainable employability*. [<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/model-developed-to-monitor-sustainable-employability>]. 19-07-2017.

Europa Decentraal (2013). *Notitie 'Veelgestelde vragen aanbesteden'*. Versie 22 april 2013.

Fenger, M., de Koning, J., Kerkhoff, R., van Kooij, M., van der Torre, L. en Zandvliet, K. (2016). *Kennisagenda Stedelijke Arbeidsmarkt: Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt*. Erasmus Universiteit Rotterdam & Gemeente Rotterdam, April 2016.

Fleuren, B.P.I., de Grip, A., Jansen, N.W.H., Kant, I. en Zijlstra, F.R.H. (2016). Critical reflections on the currently leading definition of sustainable employability. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 42(6), p. 557–560.

Forrier, A. en Sels, L. (2003). The concept employability: A complex mosaic. *International Journal of Human Resources Development and Management*, 3(2), pp. 102–123.

Fugate, M., Kinicki, A.J. en Ashforth, B.E. (2004). Employability: A psycho-social construct, its dimensions, and applications. *Journal of Vocational Behavior*, 65(2004), pp.14–38.

Gelderblom, A., de Koning, J. (2016). *De arbeidsmarktpositie van ouderen: Eindrapport*. Rotterdam: SEOR.

Gelderblom, A., de Koning, J., Lachab, K. (2007). *Effecten van zachte kenmerken op de reïntegratie van de WWB, WW en AO populatie*. Werkdocument nr. 392, Ministerie van SZW.

De Graaf-Zijl, M. (2012). Uitzendwerk, arbeidsmarktconjunctuur en stromen op de arbeidsmarkt. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44(4), pp. 261–267.

Groeneveld, S., Steijn, B. en van der Voet, J. (2013). Loopbanen en employability. In: Steijn, B., en Groeneveld, S. (eds.), *Strategisch HRM in de publieke sector*, pp. 107–132. Assen: Van Gorcum.

Van der Heijde, C. en van der Heijden, B. (2006). A competence-based and multidimensional operationalization and measurement of employability. *Human Resource Management*, 45, pp. 449–476.

Heyma, A. en van der Werff, S. (2013). *De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

Heyma, A. en van der Heul, H. (2015). De kosteneffectiviteit van re-integratie van ww'ers. *Economisch Statistische Berichten*, 100(47065), pp. 14–18.

Hochstenbach, C., Uitermark, J. en van Gent, W. (2015). *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam*. Universiteit van Amsterdam – Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2015.

Hogeschool Rotterdam (2016). *Social Return: lessons learned*. Rotterdam, Kenniscentrum Innovatief Ondernemerschap.

Van der Horst, A.C., Klehe, U.-C. en van der Heijden, B.I.J.M. (2017). Adapting to a looming career transition: How age and core individual differences interact. *Journal of Vocational Behavior*, 99, pp. 132–145.

Ilmarinen, J., Tuomi, T.K. en Seitsamo, J. (2005). New dimensions of work ability. *International Congress Series 1280*, pp.3–7.

Inspectie SZW (2013). *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarkt*. Den Haag.

Inspectie Werk en Inkomen (2008a). *Duurzaamheid uitstroom WWB: Nota van bevindingen*. N08/13, oktober 2008.

Inspectie Werk en Inkomen (2008b). *Perspectief op duurzame uitstroom uit de WWB*. R08/12–13, december 2008.

Ipsos Facto (2014). *Evaluatie implementatie social return rijksoverheid: eindrapport*. Den Haag, juli 2014.

Jahoda, M. (1982). *Employment and unemployment: a social-psychological analysis*. London: Cambridge University Press.

Van der Klein, M., Jansma, A. en Aussems, C. (2016). *Literatuurstudie werkgevers over vast en flexibel personeel*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Klijn, E.H. en Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.

Van der Klink, J.J.L., Burdorf, A., Schaufeli, W.B., van der Wilt, G.J., Zijlstra, F.R.H., Brouwer, S. en Bültmann, U. (2010). *Duurzaam inzetbaar: werk als waarde*. Rapport in opdracht van ZonMw ten behoeve van het programma Participatie en Gezondheid.

Van der Klink, J.J.L., Bültmann, U., Brouwer, S., Burdorf, A., Schaufeli, W.B., Zijlstra, F.R.H en van der Wilt, G.J. (2011). Duurzame inzetbaarheid bij oudere werknemers: Werk als waarde. *Gedrag & Organisatie*, 24(4), pp. 342–356.

Van der Klink, J.J.L., Bültmann, U., Burdorf, A., Schaufeli, W.B., Zijlstra, F.R.H., Abma, F.I., Brouwer, S. en van der Wilt, G.J. (2016). Sustainable employability – definition, conceptualization, and implications: A perspective based on the capability approach. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 42(1), pp. 71–79.

De Koning, J., Kroes, H. en van der Steen, A. (2006). *Patronen van werk en gebruik van sociale regelingen*. Rotterdam: SEOR.

Kooij, D. (2010). *Motivating older workers: A lifespan perspective on the role of perceived HR practices*. PhD thesis, Vrije Universiteit Amsterdam, Nederland.

Kouvonen, A., Kivimäki, M., Vahtera, J., Oksanen, T., Elovainio, M., Cox, T., Virtanen, M., Pentti, J., Cox, S.J. en Wilkinson, R.G. (2006). Psychometric evaluation of a short measure of social capital at work. *BMC public health*, 6(1), pp.251.

Kuiper, M (2017). Asielzoeker vindt weg naar onderwijs niet. *NRC*, 10 juli 2017.

De Lange, A. en van der Heijden, B.I.J.M. (eds.) (2013). *Een Leven Lang Inzetbaar? Duurzame Inzetbaarheid op het Werk: Interventies, Best Practices en Integrale Benaderingen*. Vakmedianet, Alphen aan den Rijn, Nederland.

Lindgreen, A. en Swaen, V. (2010). Corporate social responsibility (editorial). *International Journal of Management Reviews*, 12(1), pp. 1–7.

Lindsay, C. (2016). Work first versus human capital development in employability programs. In: Klehe, U.C. en Van Hooft, E.A.J. (eds.), *Oxford handbook of job loss and job search*. New York: Oxford University Press.

Mauno, S., Kinnunen, U., Mäkikangas, A. en Nätti, J. (2005). Psychological consequences of fixed-term employment and perceived job insecurity among health care staff. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 14, pp. 209–238.

McQuaid, R. en Lindsay, M. (2005). The concept of Employability. *Urban Studies*, 42(2), pp. 197–219.

Meurs, D., Spruijt, A. en van Nispen tot Pannerden, P. (2014). Social return and organisational culture. *Journal of Intercultural Management*, 6(3), pp. 57–71.

Ministerie van SZW (2017). *Subsidies en fiscale voordelen*. [<https://www.lerenenwerken.nl/ik-ben-werkgever/subsidies-en-fiscale-voordelen>]. 21-09-2017.

Moody, M., Littlepage, L. en Paydar, N. (2015). Measuring Social Return on Investment: Lessons from organizational implementation of sroi in the Netherlands and the United States. *Nonprofit Management & Leadership*, 26(1), pp. 19–37.

Müller-Camen, M., Parsa, S. en Roper, I. (2010). *The sustainable business and human resource practices: What is the link?*. BAM HRM conferentie, London, 22 april 2010.



Naegele, G. en Bauknecht, J. (2013). *Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe: Conceptual Framework*. MoPact, European Commission.

Nationale Onderwijs Gids (2017). *Gemeente Rotterdam hielp 10.000 mensen richting werk via social return*. [<https://www.nationaleonderwijsgids.nl/onderwijsvacatures/nieuws/37194-gemeente-rotterdam-hielp-10-000-mensen-richting-werk-via-social-return.html>]. 15-07-2017.

NG, T.W.H. en Feldman, D.C. (2012). Evaluating six common stereotypes about older workers with meta-analytical data. *Personnel Psychology*, 65, pp. 821-858.

Nijhuis, F.J.N. (2011). *Werken naar vermogen: vermogen om te werken*. Inaugurele rede, Universiteit Maastricht, 12 mei 2011.

NOS (2017). *Hoogste werkloosheid in regio Rijnmond en gemeente Rotterdam*. [<https://nos.nl/artikel/2170058-hoogste-werkloosheid-in-regio-rijnmond-en-gemeente-rotterdam.html>]. 26-04-2017.

Olsthoorn, M. (2014). Measuring Precarious Employment: A Proposal for Two Indicators of Precarious Employment Based on Set-Theory and Tested with Dutch Labor Market-Data. *Social Indicators Research*, 119(1), pp. 421-441.

Onderzoek en Statistiek Groningen (2004). *Uit de bijstand: de resultaten van trajectactiviteiten*. Groningen, april 2004.

OPEN Rotterdam (2017). *Rotterdammers met bijstandsuitkering aan de studie*. [<http://www.openrotterdam.nl/rotterdammers-met-bijstandsuitkering-aan-de-studie/nieuws/item?953938>]. 15-07-2017.

OVAl (2017). *Rotterdams voorstel voor hervorming sociale zekerheid*. [[http://www.oval.nl/uploads/Rotterdams\\_voorstel\\_hervorming\\_sociale\\_zekerheid.pdf](http://www.oval.nl/uploads/Rotterdams_voorstel_hervorming_sociale_zekerheid.pdf)].

Panteia (2016). *Investeren in duurzame inzetbaarheid: Rol van werkgevers en werknemers met lage sociaal economische status*. Rapport BR/C11428/2015/0002, 18 februari 2016.

Parsons, F. (2017). *Parsons' theory*. [<https://www.careers.govt.nz/practitioners/career-practice/career-theory-models/parsons-theory/>]. 16-07-2017.

*Participatiewet* (2003, 19 oktober). [<http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2017-09-01>]. 02-09-2017.

Pfeffer, J. (2010). Building sustainable organizations: The human factor. *Academy of Management Perspectives*, 24(1), pp. 34-45.

Pianoo (2017). *Minimum of maximum looptijd*. [<https://www.pianoo.nl/metrokaart/minimum-of-maximum-looptijd-0>]. 04-09-2017.

Planbureau voor de Leefomgeving (2014). Trends in de regionale economie: Input voor de VNG-commissie Stedelijk Perspectief. In: Derksen, W., Engbersen, G., Gehrels, C., van Mierlo, Y. en Noordanus, P., *Perspectief voor de steden: advies van de commissie Derksen*. Commissie Stedelijk Perspectief van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

- Prins, P. de, de Vos, A., van Beirendonck, L. en Segers, J. (2015). Sustainable HRM for sustainable careers: introducing the 'Respect Openness Continuity (ROC)' model. In: de Vos, A. en van der Heijden, B.I.J.M. (eds.), *Handbook of Research on Sustainable Careers*, pp. 319–334. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Rabobank (2015). *Mismatch op de Nederlandse arbeidsmarkt is laag: Themabericht*. Rabo Research | Economisch Onderzoek, 17 juli 2015.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2015). *Aan de slag met social return: De toepassing van social return bij inkopen en aanbesteden provincie Overijssel*. Deventer, februari 2015.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2014). *Werken en leren in Nederland 2014*. Rapport ROA-R-2014/3. Maastricht University, Maastricht.
- Robeyns, I. (2005). The capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), pp.93–114.
- Rodgers, G. (1989). Precarious work: the state of the debate. In: Rodgers, G. en Rodgers, J. (eds.), *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe*, pp. 1–16. Genève/Brussel: International Institute for Labour Studies.
- Rothwell, A. en Arnold, J. (2007). Self-perceived employability: Development and validation of a scale. *Personnel Review*, 36, pp. 23–41.
- Rotterdam (2015a). *Factsheet social return*. December 2015.
- Rotterdam (2015b). *Monitor Werk & Inkomen: Stand t/m december 2014*. Versiedatum: 12-2-2015.
- Rotterdam (2016). *Social return verplichting*. [[http://www.rotterdam.nl/Clusters/Werk%20en%20inkomen/Document-2015/Standaard%20paragraaf%20social%20Return%20\\_%20extern-dec2015.pdf](http://www.rotterdam.nl/Clusters/Werk%20en%20inkomen/Document-2015/Standaard%20paragraaf%20social%20Return%20_%20extern-dec2015.pdf)]. 09-08-2016.
- Rotterdam (2017a). *Begroting 2017: Prioriteiten en kaders*. [<https://begroting.rotterdam.nl/p98063/prioriteiten-en-indicatoren>]. 16-07-2017.
- Rotterdam (2017b). *Duurzaam en sociaal inkopen*. [<https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/duurzaam-en-sociaal-inkopen/>]. 06-09-2017.
- Rotterdam (2017c). *Standaard paragraaf social return*. [[https://www.rotterdam.nl/werken-leren/social-return/Standaard-paragraaf-social-Return-\\_extern-dec2015.pdf](https://www.rotterdam.nl/werken-leren/social-return/Standaard-paragraaf-social-Return-_extern-dec2015.pdf)]. 30-08-2017
- Sabatier, P.A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5:1, 98–130.
- Schaufeli, W.B. (2011). Duurzaamheid vanuit psychologisch perspectief: Een kwestie van 'fit'. In: Schouten & Nelissen, *Ten minste houdbaar tot: Over urgentie van duurzame inzetbaarheid in Nederland*, pp. 96–108. Zaltbommel: Uitgeverij Thema.

- Schaufeli, W.B. en Bakker, A.B. (2007). Burnout en bevlogenheid. In: Schaufeli, W.B. en Bakker, A.B. (eds.), *De Psychologie van Arbeid en Gezondheid*, pp. 341–358. Houten, Nederland: Bohn Stafleu van Loghum.
- Schaufeli, W.B. en Bakker, A.B. (2010). Defining and measuring work engagement: Bringing clarity to the concept. In: Bakker, A.B. en Leiter, M.P. (eds.), *Work Engagement: A handbook of essential theory and research*, pp. 10–24. New York, Psychology Press.
- Schuring, M., Mackenbach, J., Voorham, T. en Burdorf, A. (2011). The effect of re-employment on perceived health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 65, pp. 639–644.
- Semeijn, J.H., Van Dam, K., van Vuuren, T. en van der Heijden, B.I.J.M. (2015). Sustainable labour participation and sustainable careers. In: de Vos, A. en van der Heijden, B.I.J.M. (eds.), *Handbook of Research on Sustainable Careers*, pp. 146–160. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Semeijn, J., Veld, M., van Vuuren, T. en van Veen, B. (2016). Duurzame inzetbaarheid in de ouderenzorg: HR-activiteiten als buffer bij werkstress?. *Gedrag en organisatie*, 28(3), pp. 243–264.
- Sen, A. (1993). Capability and well-being. In: M. Nussbaum en A. Sen. (eds). *The quality of life: A study prepared for the World Institute for Development Economics Research (WIDER) of the United Nations University*. Oxford, Clarendon Press, pp. 30–53.
- Sianesi, B. (2008). Differential effects of active labour market programs for the unemployed. *Labour Economics*, 15(3), pp. 370–399.
- Sociaal Economische Raad (2009). *Een Kwestie van Gezond Verstand: Breed Preventiebeleid binnen Arbeidsorganisaties*. Den Haag.
- Sociaal Economische Raad (2014). *Migratie: SER Advies 14/09*. Den Haag, december 2014.
- Stadsontwikkeling Rotterdam (2017). *Economische verkenning 2017: Next Economy Next City, stad in verandering*. Rotterdam, maart 2017.
- Steijn, B., en Groeneveld, S. (eds.), *Strategisch HRM in de publieke sector*, pp. 107–132. Assen: Van Gorcum.
- Steijn, B. en Hofman, A. (1999). Zijn lager opgeleiden de dupe van de toestroom van studenten op de arbeidsmarkt: Over verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt. *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 15(1), pp. 149–161.
- Studiegroep Duurzame Groei (2016). *Rapport werkgroep Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Sverke, M., Hellgren, J. en Näswall, K. (2002). No security: A meta-analysis and review of job insecurity and its consequences. *Journal of Occupational Health Psychology*, 7, pp. 242–264.
- Telegraaf (2017). *Recordaantal Rotterdam aan het werk*. [[http://www.telegraaf.nl/dft/geld/werk-inkomen/27327697/\\_Recordaantal\\_Rotterdam\\_aan\\_het\\_werk\\_.html](http://www.telegraaf.nl/dft/geld/werk-inkomen/27327697/_Recordaantal_Rotterdam_aan_het_werk_.html)]. 15-07-2017.

Timmers, D. (2014). *Social return: het aanscherpen van het arbeidsmatching aspect bij social return verplichtingen*. BA Thesis, Business studies, RUAS, Rotterdam.

Tinnemans, W. (2014). *De kwetsbaren: verdringing en concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

TNO (2010). *Social return bij het Rijk: effecten op arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid*. 11 november 2010. Hoofddorp.

TNO (2014). *Social return en verdringing: strategieën ter preventie, een verkenning*. Rapportnummer R14010, 3 februari 2014.

TNO (2017). *Over de Prestatieladder Socialer Ondernemen*. [<https://www.pso-nederland.nl/over-de-pso/Over-de-Prestatieladder-Socialer-Ondernemen>]. 19-09-2017.

Utrecht (2017). *Social Return: werk en inkomen*. [<https://www.utrecht.nl/werk-en-inkomen/social-return/>]. 20-09-2017.

UWV (2017a). *UWV Arbeidsmarktanalyse: 2017*. Amsterdam, april 2017.

UWV (2017b). *Kansen voor laagopgeleiden: Analyse*. Amsterdam, 7 juli 2017.

UWV (2017c). *Kansen voor laagopgeleiden: Praktijkids*. Amsterdam, 7 juli 2017.

Veld, M., Semeijn, J. en van Vuuren, T. (2015). Enhancing perceived employability: An interactionist perspective on responsibilities of organizations and employees. *Personnel Review*, 44(6), pp. 866-882.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2017). *Verdringing op arbeidsmarkt voor mensen met een beperking*. [<http://www.vgn.nl/artikel/23966>]. 15-08-2017.

Verschuren, P. en Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag, Boom Lemma Uitgevers.

Vlasblom, J.D., van Echteld, P. en de Voogd-Hamelink, M. (2015). *Aanbod van arbeid 2014: Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vollaard, B. en Koning, P. (2000). *Arbeidsbemiddeling en re-integratie van werklozen: welke rol heeft de overheid te spelen?*. CPB werkdocument 118, Den Haag.

De Vries, S., Gründemann, R. en van Vuuren, T. (2001). Employability policy in Dutch organizations. *International Journal of Human Resource Management*, 12(7), pp. 1193-1202.

De Vries, S., Gründemann, R., van Vuuren, T. en Willemsen, M. (2000). Employabilitybeleid in Nederlandse organisaties. *Gedrag & Organisatie*, 13(5), pp. 291-303.

Van Vuuren, T. (2011). *Je hoeft niet ziek te zijn om beter te worden!*. Inaugurele rede, Open Universiteit Heerlen, Nederland.

Van Vuuren, T. (2012). Vitaliteitsmanagement: je hoeft niet ziek te zijn om beter te worden! Vergroot de duurzame inzetbaarheid van werknemers door hun vitaliteit, werkvermogen en employability te versterken. *Gedrag & Organisatie*, 25(4), pp. 400–418.

Van Vuuren, T., Caniëls, M.C.J. en Semeijn, J.H. (2011). Duurzame inzetbaarheid en een leven lang leren. *Gedrag & Organisatie*, 24(4), pp. 356–373.

Van Vuuren, T., Vander Meeren, W. en Semeijn, J. (2013). Vitaliteitsmanagement: HR-activiteiten ter versterking van iemands duurzame inzetbaarheid. *Tijdschrift voor HRM*, 2, pp. 7–27.

Werkgevers ServicePunt Rijnmond (2013). *Protocol Social Return*. Opgesteld door het coördinatiepunt SROI, 16–12–2013.

Werkgevers ServicePunt Rijnmond (2015). *Social return: teruggeven aan de samenleving*. Versie: Juni 2015.

Werkgevers ServicePunt Rijnmond (2016). *Samenwerking Social Return: dezelfde regels voor de g4*. [<https://www.wsprijnmond.nl/actueel/samenwerking-social-return-dezelfde-regels-voor-de-g4/>]. 11–08–2016.

Werkgevers ServicePunt Rijnmond (2017a). *Social Return*. [<https://www.wsprijnmond.nl/social-return/>]. 15–07–2017.

Werkgevers ServicePunt Rijnmond (2017b). *Invulling social return verplichting*. [<https://www.wsprijnmond.nl/uploads/2017/01/160626-protocol-informatiepakket-siro.pdf>]. 15–08–2017.

Werkgevers ServicePunt Rijnmond (2017c). *Ro@Work*. [<https://www.wsprijnmond.nl/werkgevers/ro-work/>]. 11–09–2017.

*Wet werk en zekerheid* (2014, 14 juni). [<http://wetten.overheid.nl/BWBR0035254/2016-01-01>]. 14–03–2017.

De Witte, H. en Näswall, K. (2003). Objective versus subjective job insecurity: Consequences of temporary work for job satisfaction and organizational commitment in four European countries. *Economic and Industrial Democracy*, 24, pp. 149–188.

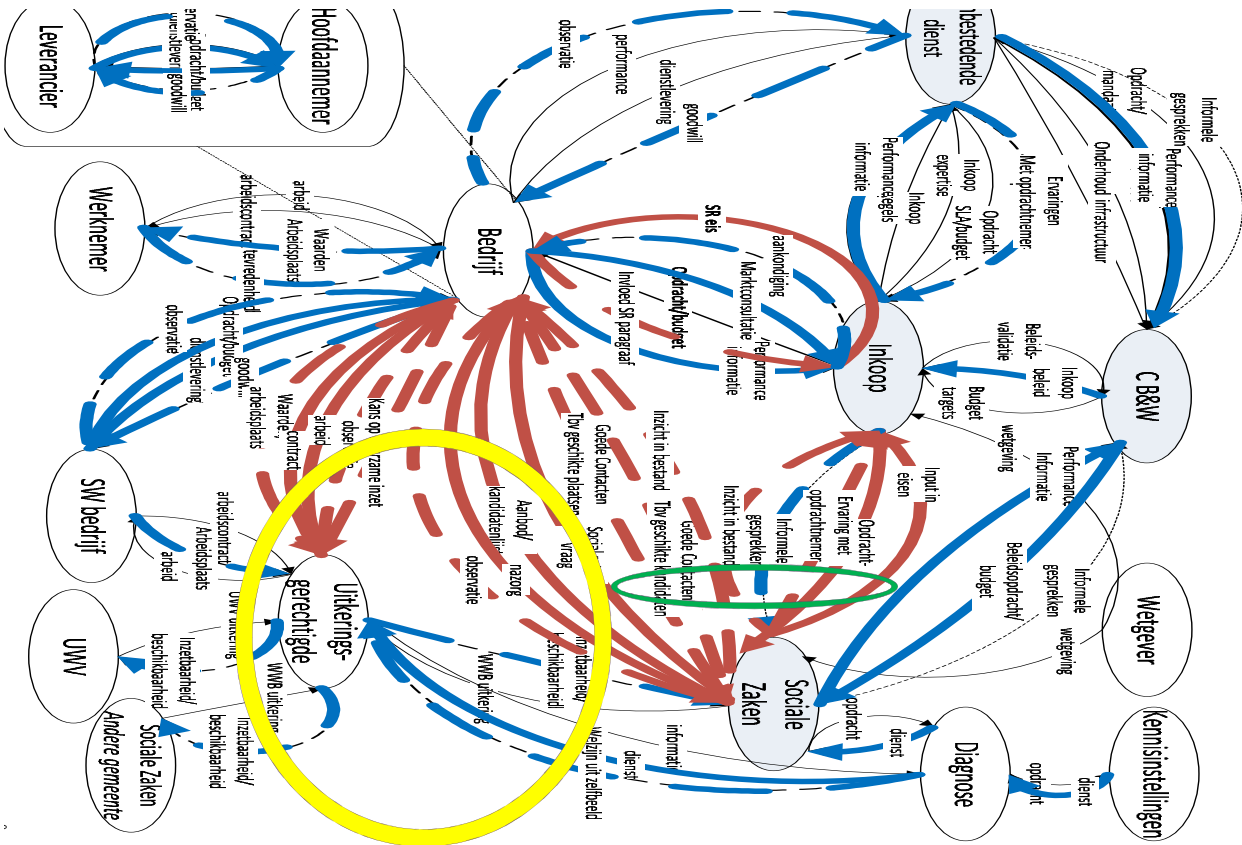
Wittekind, A., Reader, S. en Grote, G. (2010). A longitudinal study of determinants of perceived employability. *Journal of Organizational Behavior*, 31, pp. 566–586.

Wolbers, M. (2009). Gedwongen baan werklozen leidt tot verdringing. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 25(2), pp. 226–227.

Zijlstra, F.R.H., Mulders, H.P.G. en Nijhuis, F.J. (2012). Inclusieve organisaties: Op weg naar duurzame arbeidsparticipatie. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 28(1), pp. 21–29.

# Bijlage 1: Value Network Analysis social return

Voorbeeld Value Network Analysis (case Social Return)



Value Network Analysis social return met context onderzoek in geel en perspectief bijstandsgerechtigde in groen (Bron: Brouwer, Chorus, van Dommelen, Hoeven, van der Ploeg & de Weerd, 2012: p.9)

## Bijlage 2: Gesprek Werkgevers ServicePunt Rijnmond

Datum: 27 september 2017

Deelnemers gesprek: Michel Vargas Flores (MVF – Regionaal accountmanager Werkgevers servicepunt Rijnmond, gelieerd aan Rotterdam) en Juriaan Vrind (JV – gespreksleider – *Cursief weergegeven*)

---

*JV: Ik ben student bestuurskunde en dat doe ik in de avonduren en ik ben in de afronding van mijn scriptie. Dus afstudeeronderzoek.*

MVF: Voor de masterscriptie?

*JV: Ja, ja. Ik heb onderzoek gedaan naar de invloed van social return op bijstandsgerechtigden en dan specifiek op hun duurzame inzetbaarheid. Ik noem dat dan zo mooi duurzame employability. En dan daar specifiek in de rol van werkgevers. Dus wat doen die nou daar in, wat bieden zij deze mensen, doen ze überhaupt iets of doen ze niks.*

MVF: Ja precies.

*JV: Nou, daar ergens ben ik nu in beland. En, nou ja, als je het goed vindt leg ik wat vragen aan je voor, voor zover je ze kunt beantwoorden.*

MVF: Ja Ja.

*JV: Het is wellicht wat kriskras door elkaar, maar ik heb in mijn onderzoek twee protocollen gevonden. Staan die los van elkaar wat je weet of zijn ze beiden van toepassing?*

MVF: Nou eigenlijk niet. Ik ken maar 1 protocol voor social return vanuit het werkgeversservicepunt Rijnmond. Nou moet wel gezegd worden dat die voornamelijk gespitst is op gemeente Rotterdam. Wat ik heel erg merk is dat we, ondanks dat we tegenwoordig regionaal werken met verschillende gemeentes onder 1 dak, onder het WSPR, merk ik dat social return protocollen en regels die daaraan vasthangen eigenlijk voor alle gemeentes altijd een klein beetje verschillen. En zo ook voor Rotterdam ten opzichte van bijvoorbeeld de BAR-gemeenten en dergelijke. Dus ik weet niet welke verschillen je hebt gevonden?

*JV: Nou ja, eentje van 2013 en 1 van 2015. Beiden staan op de site en eentje lijkt zorggerelateerd en de ander wat breder.*

MVF: Ja Ja, dat zou kunnen. Ja.

*JV: Want daarin staat, en waar ik op zoek naar ben, is wat werkgevers aan scholingskosten kunnen indienen als social return. Bij de 1 staat 'Ja' en bij de ander 'Nee'. Dus ben ik benieuwd hoe het wordt gehanteerd.*



MVF: Ja Ja, nou hoe het in basis eigenlijk werkt, is dat dat niet zo is. Er zijn eigenlijk drie hoofdlijnen voor de invulling van social return. Dat is eigenlijk gewoon de inzet van iemand vanuit de uitkering en het maakt eigenlijk in basis niet uit van welke uitkering. Dat mag een WW-uitkering zijn of een bijstandsuitkering, of een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dat maakt allemaal niet uit. Dat is de eerste optie. De tweede optie is het bieden van stageplaatsen en dat gaat eigenlijk voornamelijk om lager opgeleide jongeren.

*JV: Ja.*

MVF: Dus dat zit hem eigenlijk, je zal het voorbij hebben zien komen, bijvoorbeeld in praktijkschool. Daarvoor kan dan een X-bedrag worden opgevoerd voor zo'n stage, hoe lager het niveau van de student hoe meer, dus afhankelijk van de student. Voor een praktijkschoolstage kun je bijvoorbeeld meer opvoeren voor de social returnverplichting dan voor MBO-niveau 4. Daar wordt ook de grens getrokken. HBO of WO-stages kunnen niet gedeclareerd worden voor social return. Want nou ja, dat is eigenlijk geen investering in de maatschappij.

*JV: Ja, Ja.*

MVF: Een derde is bij onze SW-bedrijven, sociale werkvoorzieningen, een order plaatsen. Nou, je hebt als bedrijf gestickerde enveloppen nodig en dat doe je altijd, je hebt er een leverancier voor. Je hebt een social returnverplichting en dan kan 1 van de sociale werkvoorzieningsplaatsen dat voor je gaan inregelen zodat we ervoor zorgen dat mensen met een arbeidshandicap of wat dan ook, die dingen voor je gaan maken in plaats daarvan. Dat kun je eigenlijk dan ook direct afschrijven voor social return. Eigenlijk is dat het wel.

*JV: Oké.*

MVF: Dus scholingskosten is in basis niet de bedoeling dat ze worden afgeschreven.

*JV: Nee. En wat gebeurt er als een werkgever met een briljant plan komt. Van, joh ik wil wel twee mensen aannemen maar dan wel gelijk begeleiden en opleidingskosten, de hele rataplan. Ik pak flink uit.*

MVF: Ja.

*JV: Wat gebeurt er dan?*

MVF: Ja. Dat is inderdaad waar ik op in wilde gaan. Dit is de standaard mogelijkheden binnen social return maar we hebben binnen het werkgeversservicepunt een aantal social returnadviseurs of accountmanagers social return en die kunnen eigenlijk altijd nog individuele plannen wel beoordelen. Toetsen of het inderdaad daadwerkelijk onder hetgene valt. Dit is inderdaad maatschappelijk verantwoord, dit is daadwerkelijk iets doen voor iemand die het nodig heeft. Inderdaad. En dat is vaak wel de manier waarop bepaalde scholingskosten gedeclareerd kunnen worden maar dat zouden altijd maatwerkkosten en maatwerkafspraken moeten zijn die gemaakt moeten worden.

*JV: Ja, dat zocht ik even. Juist, ja. Je zegt plannen. Is dat dan zo dat je dat vooraf moet bespreken en in moet dienen.*

MVF: Ja absoluut.

*JV: Of kun je dat ook gaandeweg doen?*

MVF: Nee nee. Eigenlijk is het zo, zeker tegenwoordig, dat op het moment dat als een partij een aanbesteding heeft gewonnen vanaf dat moment al, worden er gelijk afspraken gemaakt. Projectplannen gemaakt om de social returnverplichting in te gaan vullen. Was voorheen minder het geval en werd inderdaad gaandeweg het contract invulling gegeven aan social return, maar nu is het eigenlijk zo dat dat de gegunde partij verplicht is een plan te ontwikkelen in samenwerking met de accountmanager social return of social returnadviseur. Dat vanaf moment 1 eigenlijk al duidelijk te krijgen.

*JV: Ja, ja. In mijn onderzoek kwam ik dus inderdaad tegen dat je dan ziet dat werkgevers mensen hebben aangenomen en geselecteerd, samen met het Coördinatiepunt. Vervolgens leren ze die mensen kennen en weten ze pas wat die mensen nodig hebben.*

MVF: Ja.

*JV: Daarmee ontstaat misschien ook wel een scholingsbehoefte of misschien het idee van nou die heeft meer in zijn mars.*

MVF: Ja.

*JV: Eigenlijk zeg je daarmee is niet meer de ruimte, in principe niet meer de ruimte.*

MVF: In principe niet nee.

*JV: In principe niet? Is dat een beetje ja of is het vooral nee?*

MVF: Nou eigenlijk is het vooral nee.

*JV: Oké, vooral nee.*

MVF: Het is vooral nee tenzij het van tevoren is afgesproken. Dan moet die behoefte van tevoren in kaart gebracht zijn of worden gebracht.

*JV: Maar dan ken je die persoon natuurlijk nog niet.*

MVF: Nee, klopt. als dat dusdanig zo is dat die persoon bepaalde vaardigheid mist dan had je dat, nou ja, dan zou mijn insteek wellicht zijn: misschien moeten we het meenemen in de selectiecriteria. Van oké, ik neem deze persoon aan maar eigenlijk moet die dit of dit kunnen. Hij kan het nog niet, dus ik begin maar vast maar dan komt die bepaalde scholingsbehoefte toch naar voren. Ik denk dat dat toch van tevoren op de een of andere manier getackeld moet worden.

*JV: Oké. En ik zag dat je, nogmaals twee protocollen naast elkaar, ook duurzame uitstroom nog kunt opvoeren.*

MVF: Ja.

*JV: Normaalgesproken is 52 weken, maximaal?*

MVF: Ja.

*JV: Er zijn wat zeg maar uitzonderingen. Nou komt de verwarring, want of je moet aan alles voldoen. Het moet bijvoorbeeld economisch slecht gaan in de branche en dan nog een paar.*

MVF: Ja.

*JV: Of het gaat om, hoe heet dat, duurzame plaatsing. Dus een contract van nog eens zes maanden als vervolg.*

MVF: Klopt inderdaad.

*JV: Weet je hoe dat in zijn werk gaat?*

MVF: Wat ik weet is dat eigenlijk de vuistregel is dat inderdaad, de eerste 52 weken zijn altijd op te voeren voor social return, het eerste jaar. En daarna, mocht het zo zijn dat iemand bij dezelfde werkgever een verlenging krijgt na dat jaar, dan mag iemand het aansluitende jaar ook opgevoerd worden voor social return. Dus iemand moet inderdaad wel bij dezelfde werkgever nog steeds een verlenging krijgen. En dan mag wel het tweede jaar opgevoerd worden voor SROI.

*JV: Ja, ook als een aanbesteding bijvoorbeeld vijf jaar loopt bij wijze van spreken?*

MVF: Ja, zeker. Ja, ook als een aanbesteding vijf jaar loopt. Ja.

*JV: En in die vijf jaar: dan kan je hem twee jaar meetellen, dus maximaal?*

MVF: Ja, ja.

*JV: Dus dan is het eigenlijk altijd zo? Als iemand een jaar opgevoerd is en hij krijgt nog een jaar*

MVF: Ja.

*JV: Dan voldoe je eigenlijk er al aan.*

MVF: Eigenlijk wel. Ja. Eigenlijk wel. Hoe dat niet zo werkt, hoe dat niet werkt is dat kandidaten inderdaad hier starten, een jaar ervaring opdoen, daarvoor in de uitkering zaten en na een jaar vervolgens een ander bedrijf aangeeft wacht even

*JV: Ik heb hier een mevrouw die...*

MVF: Ja, anders komt ze weer in de uitkering terecht en wij nemen haar aan dus dat telt ook als social return.

*JV: Ja, Ja.*

MVF: Dat is niet hoe het werkt. Dat is echt het onderscheid en dat merken we heel vaak dat dat wel wordt geprobeerd en daar zit echt het verschil tussen daadwerkelijk een duurzame carrière of loopbaan bij 1 werkgever wordt wel geteld maar niet naar verschillende werkgevers.

*JV: Ja, Ja, ja oké, oké. En ik las dan dat je nu niet meer de loonkosten opvoert maar een vast bedrag opvoert.*

MVF: Ja klopt, klopt. Dat is inderdaad, ik denk, in ieder geval ingegaan in het nieuwe protocol. Dat was voorheen niet zo. Maar het is inderdaad waar. Even uit mijn hoofd €24,90 per uur mag je ten alle tijden opvoeren, even afhankelijk van losstaand van wat iemand verdient of wat dan ook.

*JV: Ja en dan heb je nog voor 45+ of 50+ nog een extra zeg maar.*

MVF: Precies, en voor WW'ers onder een bepaalde leeftijd is dat iets minder, zo'n 20 euro. Daar staat in het protocol zo'n heel schema van wat exacte bedragen zijn maar klopt inderdaad dat als iemand grotere afstand heeft tot de arbeidsmarkt, dan zijn de bedragen uiteindelijk hoger.

*JV: Ja, Ja. En hoe werkt dat dan? Komt dan een werkgever aan van 'nou ik zit in dat lijstje te kijken en ik denk aan een WW'er van 30+' of is de praktijk anders?*

MVF: Ja, hoe bedoel je, of dan?

*JV: Ja, het is bijna een menukaart. Als je het gunstig wil doen dan doe je maar een 50+'er en doe maar minimaal een jaar in de bijstand.*

MVF: Ja, ja. Dat zou in potentie kunnen. In de praktijk merk ik dat eigenlijk op voorhand gewoon wordt bepaald 'nou, dit is wat wij nodig hebben binnen onze organisatie of dit is wat wij kunnen doen met social return'. Dit profiel past daarbij en vanuit daar wordt gekeken wat er aangeleverd wordt en als de beste kandidaat dan uiteindelijk uit de WW komt, dan komt die vanuit de WW.

*JV: Ja, Ja.*

MVF: Als de kandidaat uit de WWB komt, dan komt die daar vandaan. Het komt wel eens voor dat er absoluut wel wordt gevraagd voor een voorkeur voor WWB omdat daar inderdaad meer op te voeren valt dan een WW'er. Maar ook andersom als de vraag van een iets hoger niveau is dan zal een organisatie misschien iets minder belang hechten aan een persoon uit de bijstand. Dan zal die kiezen voor iemand vanuit de WW. Maar echte verzoeken van 'we willen iemand met een handicap en een 60+'er' die heb ik nog niet voorbij zien komen.

*JV: Nee, oké.*

MVF: Het zou in theorie kunnen, maar dat is vaak niet hoe het gaat.

*JV: Ja, snap ik, ja snap ik. Omdat die werkgever keuze heeft tussen al die groepen. Of eigenlijk zeg je geen keuze, er is gewoon een profiel en daar komen kandidaten op*

MVF: Ja.

*JV: Wat ik tegen ben gekomen is in ieder geval dat het imago van iemand in de bijstand nogal achterstaat op iemand die WW heeft.*

MVF: Ja.

*JV: Misschien ook achterstaat op iemand met een arbeidsbeperking, misschien omdat dat toch een groep is waarvan we allemaal snappen die heeft hulp nodig*

MVF: Ja.

*JV: Bijstand heeft dan een soort vlekje van 'die wil niet'*

MVF: Ja

*JV: Zien jullie dat ook bij werkgevers?*

MVF: Absoluut

*JV: En hoe gaan jullie daar mee om?*

MVF: Absoluut, het is een stigma dat absoluut aanwezig is, en soms is dat ook wel terecht. Soms zijn mensen uit de bijstand minder gemotiveerd. Maar niet te allen tijde. Dat is eigenlijk ook een taak voor het werkgeversservicepunt of de gemeente Rotterdam om die mindset in ieder geval te veranderen.

*JV: Ja.*

MVF: Ja, je hebt een social returnverplichting met de negatieve instelling van die mensen die willen niet, daar hebben we niks aan. Dan ga je de social returnverplichting ook niet invullen. Wij weten vanuit ervaring dat er veel succesverhalen zijn vanuit social return. Ook vanuit de bijstand, dus ja, dat is wel de mindset en het is onze rol om dat te veranderen en te bewijzen dat dat niet zo is.

*JV: Ja, ja. Dat lijkt me een pittige*

MVF: Dat is zeker pittig en ook niet altijd mogelijk. Je hebt soms ook organisaties die dat vooroordeel hebben, vervolgens een kandidaat aangeleverd krijgen en het vooroordeel bevestigen.

*JV: Ja.*

MVF: Dat heb je er bij zitten, dat is wel de doelgroep. Zo werkt het wel.

*JV: Ja, ja. En nou heb je social return en nou doorkruist in mijn beleven work-first, dus de Werkloont methode. Dat mensen moeten. Dat moeten is ook wel lichte dwang, sterke dwang. Die komen dan samen bij die werkgever aan. Heb ik het juist dat, nou ja, ik ga er eigenlijk van uit ondertussen dat zeker vanuit de bijstand mensen eigenlijk altijd onder Werkloont, dus work-first worden geschaard. Klopt dat?*

MVF: Ja. Nou in eerste instantie als iemand een uitkering aanvraagt en toegekend krijgt dan zal die inderdaad ten alle tijden eerst instromen bij Werkloont. Absoluut. En dan vervolgens, Werkloont duurt 16 weken en daarin wordt getraind en wordt verplichte werkstage gelopen voor 20 uur per week. Vanuit daar komen ze uiteindelijk bij de afdeling matching terecht. Dat betekent dat traject WerkLoont afgelopen is en matching zorgt er dan vervolgens weer voor dat die mensen worden bemiddeld naar werk als dat niet gelukt is in de periode van Werkloont. Maar iedereen die een uitkering aanvraagt, stroomt inderdaad wel in bij Werkloont.

*JV: En dan, als je bij matching zit, is dat dan ook de plek waar zo'n profiel wordt uitgezet van 'joh we hebben nou een verplichting die moet worden ingevuld en dit soort mensen nodig'.*

MVF: Ja, in basis wel. Dat is inderdaad het allereerste kanaal waar banen worden uitgezet voor wat betreft bijstandskandidaten alhoewel er kan ook gekozen worden om bewust bij Werkloont uit te zetten. Om juist

*JV: Ja.*

MVF: de mensen die niet zo lang in een uitkering zitten aan te schrijven. Daar wordt ook zo nu en dan voor gekozen en dan zijn er eigenlijk meerdere kanalen waar zo'n aanvraag uitgezet kan worden.

*JV: Ja, ja en als je die molen voorbij bent dan heet het op een gegeven moment langdurige uitkeringsafhankelijkheid. Dan ben je dat jaar voorbij zo'n beetje*

MVF: Ja.

*JV: Dat tarief is eigenlijk hoger wat je mag opvoeren. Daarmee, nogmaals, kan het zijn dat het toch aantrekkelijker is juist die persoon aan te nemen. Als daar nou ook mensen tussen zitten die ook nog gemotiveerd zijn, het is een beetje een aannname, als dat nou samenkomt. Heeft die mevrouw dan of meneer, net zoveel kans als die net ingestroomde WerkLoont die misschien niet wil? Snap je? Hoe verhoudt zich dat? Het is een wat theoretische vraag*

MVF: Ja. Nou, ik ben van mening van wel. Je hebt mensen die al langdurig werkloos zijn. Die al anderhalf of twee jaar zonder baan zitten, die zitten ook bij matching. Dat zijn degenen die wel kunnen werken. Je hebt een grote afdeling pre-matching en maatschappelijke ontwikkeling waar mensen zijn met dusdanige problematiek dat ze niet kunnen werken. Maar iemand die de match maakt is een matchmaker en heeft een caseload en die moet zo en zoveel mensen laten uitstromen naar werk. En ik ben wel van mening dat iemand met 1,5 jaar geen baan te hebben gehad of vijf maanden geen baan dat die kans net zo groot is omdat die op dezelfde afdeling door dezelfde matchmaker bemiddeld moet worden. Dus ik denk absoluut wel dat die kansen gelijk zijn.

*JV: Ja, ja. Ja. Ja. Kijk die, Ja. Als je gemotiveerd bent dan kom je er wel en als je iets in huis hebt en vaardigheden hebt die kloppen dan kom je er ook wel. Tegelijkertijd dat stigma, dat haalde jij ook al aan, dat komt natuurlijk ook weer samen als die medewerkers gezamenlijk starten. Als die gemotiveerde persoon versus 'ik moet werken'. Hoe kijken werkgevers nou uiteindelijk naar de groep mensen die via social return komt werken? Wat voor imago heeft dat?*

MVF: Ja, dat is eigenlijk afhankelijk van de groepsdynamiek. Dat, daar is eigenlijk geen algemeen beeld bij. Of algemeen stigma op. Dat als je een groep gemotiveerde en ongemotiveerde mensen, pardon, bij elkaar zet. Geloof ik er persoonlijk niet in dat dat altijd dezelfde groepsdynamiek teweeg zal brengen en dus dezelfde reactie uitlokt bij een werkgever. Dus ik denk niet dat daar dus een eenduidig antwoord op is te geven.

*JV: Nee, dat begrijp ik wel. Ja. Oké, oké. Ja. En komt, je kunt als je niet aan de verplichting voldoet worden gesanctioneerd om dat bedrag 120% terug te betalen. Komt dat wel eens voor.*

MVF: Ja. Dat komt wel eens voor.

*JV: Echt waar?*

MVF: Ja. Er zijn verschillende partijen aangemaand omdat ze inderdaad gewoon echt geen bereidwilligheid hebben getoond om aan de social returnverplichting te voldoen.

*JV: Ondanks de mogelijkheid voor compensatieorders enzo.*

MVF: Ja, ja. Eigenlijk bedrijven met een dusdanig stigma dat die zeggen: 'aan die mensen hebben we hoe dan ook niks. Dus we doen het gewoon niet.

*JV: Dus ze betalen liever eigenlijk hetzelfde bedrag, dan dat ze het uitgeven*

MVF: Ja, ja dat heb ik ook wel gehoord, inderdaad

*JV: We kopen het af.*

MVF: Ja, we storten het wel gewoon in een social returnfonds en dan zijn we er gewoon van af. Dat is makkelijker voor ons. Absoluut, dat heb ik ook wel eens gehoord. En ik heb ook wel eens bedrijven gehoord die überhaupt niet bereidwillig zijn, überhaupt zeggen maar ik ga ook niks storten, ik doe er gewoon niks mee dus zoek het maar uit. Die bedrijven heb je er ook tussen.

*JV: Oké, oké. Dus dan eindigt het ook echt wel in zo'n betaling dan.*

MVF: Uiteindelijk volgt, er zit wel een juridisch proces aan vooraf, maar uiteindelijk volgt het inderdaad echt tot het aangaan van een aanmaning.

*JV: Dat is dus gebeurd dus?*

MVF: Ja.

*JV: Ja, jeetje. Dat kun je je toch niet voorstellen*

MVF: Eigenlijk niet

*JV: als je erover nadent.*

MVF: Ja. Ik moet ook wel zeggen, dat zijn hele uitzonderlijke gevallen. Het gebeurt niet heel vaak. Nee, nee.

*JV: Nou ja, oké, oké. Oké. Ik, ja, ben er wel bijna. Nog even, als ik dit voor je neus mag leggen? Dit zijn mogelijke handelingsperspectieven bij verdringing.*

MVF: Ja.

*JV: Nou, verdringing dat betekent dat als jij een baan hebt maar een ander moet die baan hebben dan ga jij eruit. Dat is een vorm van verdringing. Andere variant is dat jij als bijstandsgerechtigde wordt verdrongen door een WW'er bijvoorbeeld omdat die meer kansen heeft.*

MVF: Ja.

*JV: Wat doen jullie nou als je denkt dat verdringing gaat plaatsvinden. Herken je iets van deze opties [wijst naar lijstje], dus als je vooraf in gesprek zit met werkgevers en plannen aan het bespreken bent.*



MVF: Ja. Ja. Maar ik moet zeggen, ik heb hier nog niet mee te maken gehad wat betreft social return, wat betreft mijn huidige functie. In mijn vorige rol heb ik dat wel gedaan, ja daar is mijn ervaring eigenlijk dat er vooral iets werd gecreëerd. Een baan werd gecreëerd voor iemand om aan die social returnverplichting te voldoen. Dusdanig vaak zo dat ze eigenlijk zeggen van 'we hebben eigenlijk niemand nodig, maar we hebben die verplichting dus we verzinnen wel wat. Misschien kan iemand het kantoor schoonmaken.

*JV: Oké, oké.*

MVF: Ik heb eigenlijk nog niet gehoord dat iemand wellicht verlengd zou moeten worden maar voor social return

*JV: Plek moet maken.*

MVF: Ja, plek moet maken. Dat heb ik eigenlijk nog niet eerder gehoord. Nu heb ik wel recentelijk gehad met een ander project dat we hebben, aanbodversterking. Dat is eigenlijk dat we mensen vanuit de bijstand opleiden om het gat tussen werk en de kandidaat kleiner te maken. Er was een werkgever die eigenlijk reguliere vacatures wilde invullen met een trainingstraject, met behoud van uitkering. Daar hebben we van gezegd, dat doen we niet. Want dit is echt verdringing.

*JV: Ja.*

MVF: Van reguliere banen. Dus eigenlijk willen we daar niet aan meedoen.

*JV: Nee, ik vind ook met behoud van uitkering is ook weer een andere volgens mij. Dat valt dan toch eigenlijk ook niet onder social return. Je hebt niet iemand in dienst genomen*

MVF: Nee, nee, nee, nee nee, nee. Nee zeker niet, zeker niet. Dit is even volledig losstaand van social return.

*JV: gebruik maken van de regelingen die er zijn, maar op een verkeerde manier.*

MVF: Ja precies. Dit was wel verdringing voor reguliere vacatures. Toen hebben we wel gezegd van

*JV: Ja.*

MVF: ja, het is niet in ons belang om dat te gaan doen.

*JV: Nee, dus ik leg je een lijstje voor, maar eigenlijk zeg je van verdringing is als zodanig niet echt een issue vooraf.*

MVF: Nou, dat. Ik zeg dat ik er nooit mee te maken heb gehad. Laten we het zo zeggen.

*JV: Ja.*

MVF: Ik geloof er in alle eerlijkheid niet in dat het nooit gebeurt. Dat is een utopie om te denken dat social return niet wel eens kan leiden tot verdringing. Dat zal zeker een keer gebeurd zijn en nog zeker een keer gebeuren. Maar ik denk niet op grote schaal.

*JV: Nee, oké. Oké, eens. En dan tot slot nog. Je hebt ook loonkostensubsidies natuurlijk en inkomensvoordeel voor minima. Lage inkomensvoordeel, zo heet die. Heb ik het juist dat je die ook kunt aanvragen, of in ieder geval kunt ontvangen, terwijl je iemand in, hoe heet dat, indient voor social return.*

MVF: Nou, eigenlijk niet. Nee, nee. Het is niet de bedoeling om regelingen te stapelen vanuit gemeentes of vanuit UWV. Je kunt eigenlijk kiezen voor 1 ding tegelijk. Dus je kunt opvoeren voor social return maar dan geen aanspraak maken op loonkostensubsidie of andere vormen van subsidies vanuit de gemeentes.

*JV: Maar de gemeente betaalt de participatiewet, dus de bijstand. Landelijk is UWV degene die het Lage inkomensvoordeel verstrekt.*

MVF: Ja.

*JV: Dus dat is dan toch niet gekoppeld?*

MVF: Ja, nee [diepe zucht]. Nee dat klopt. In basis zegt het WSPR 'dat mag niet'. In de praktijk vraag ik me af in hoeverre dat controleerbaar is. In zoverre dat sowieso. Er wordt eigenlijk altijd gecommuniceerd 'social return is social return; ga geen gebruik maken van andere regelingen, andere subsidies'. Kijk en specifiek als we het nu hebben over bijvoorbeeld de 55+ subsidie vanuit het UWV dat is wellicht een losstaand iets. Dat is landelijk centraal geregeld, dat zou wel, dat is oncontroleerbaar en zou stapelbaar kunnen worden. Maar ook de gemeente biedt bepaalde subsidies en mogelijkheden aan,

*JV: Ja.*

MVF: Zoals een proefplaatsing, maar ook gewoon direct geld.

*JV: Ja.*

MVF: En dat kan nooit samengaan met social return.

*JV: Ja, ja, snap ik. Ja snap ik. Oké, nou top. Als ik je huiswerk mag meegeven. Dit is de tekst die ik heb bedacht van tevoren [JV overhandigt papier aan MVF]. Ik ga hem natuurlijk aanpassen na ons gesprek, dat snap je. Als je me een plezier wil doen, als je er een blik op wil werpen.*

MVF: Ja.

*JV: Los van wat ik er nog bij moet zetten natuurlijk.*

MVF: Ja. Ja prima, ik neem deze mee.

*JV: Dat is goed hoor.*

MVF: En mocht er iets bij zitten waarvan ik denk 'volgens mij'

*JV: Ja het is in ieder geval, wat ik zei, 2 protocollen die elkaar raken. Het is soms wat in elkaar gevlochten. Van 'nou ja, het is van allebei een beetje'.*

MVF: Ja.

*JV: Omdat die. Ik had, hoe heet ze, Jacqueline de secretaresse, administratie gesproken en gezegd dat ik met allemaal documenten zat. Zij kwam er ook niet helemaal uit. Ik zeg 'nou als je hier op de site kijkt klik-klik-klik, dan'. 'nou, nee, nou je het zegt'. 'Dat is wat anders dan dat je daar klikt klik-klik-klik'.*

MVF: Ja ik snap het. Eigenlijk is het voor mij ook wel verwarrend want ik weet in 2015 zat ik nog wel op social return en toen werd eigenlijk gecommuniceerd 'dit is het nieuwe protocol, hier moet je van uitgaan'. Dus het feit dat het protocol van 2013 nog online staat zal niet zonder reden zijn maar ik weet eigenlijk niet waarom.

*JV: Nee, nee. Ik heb bedacht dat het misschien is omdat je ook aanbestedingen hebt die nog lopen. Dus uit die tijd, die nu nog lopen. Maar ja, dat is nu niet meer actueel zeg maar. Als je nu een aanbestedende partij bent dan wil je nu weten.*

MVF: Dan wil je nu het huidige social return protocol hebben.

*JV: Ja, ja. Kijk en andersom. Ik heb. Goed. Het heet Zorg waarin ik werk en in ieder geval destijds had je aanvullende eisen. Dus een hoger percentage kan of soortgelijk. Maar dat vond ik dan weer niet terug.*

MVF: Ja, ik merk zelf dat ze voorheen altijd de vuistregel van 5% aanhielden, maar nu zijn ze ook daar een beetje van af aan het stappen en zijn ze meer aan het kijken van 'wat is een reëel bedrag voor een bepaalde aanbesteding. Je hebt bijvoorbeeld aanbestedingen waar vooral veel materialen wordt geleverd, maar waar eigenlijk weinig manuren aan te pas komen. Ja, hoe ga je dan ervoor zorgen dat daar social returnverplichting op wordt toegepast.

*JV: Ja, ja.*

MVF: Als er maar 1 persoon op een aanbesteding van drie ton werkt hoe kan je er dan voor zorgen dat er nog drie naast gaan lopen. Daar wordt nu ook meer naar gekeken, van percentages dat reëel is, haalbaar is. Maar er wordt ook vaker voor gekozen voor een percentage dat hoger is dan die 5%.

*JV: Ja, ja. Heb je mijn advies geschreven ofzo? Want daar staat dus in, dat zit hier niet in, maar daar staat het dus inderdaad. Kijk, de andere drie grote gemeenten hanteren de 5% op basis van loonkosten.*

MVF: Ja, ja.

*JV: Ik weet ook dat het dan vrij makkelijk in te vullen is. 5% is dan vervolgens heel weinig.*

MVF: Ja, ja.

*JV: Ook kun je natuurlijk zeggen, inderdaad, sommige sectoren zijn zo arbeidsintensief, daar kan het omhoog.*

MVF: Ja.

*JV: Of het is zoveel laaggeschoold werk en ook omhoog. Dus die eenheidsworst van 5% is op zich prima, maar je moet, zou ik zeggen, juist vaker ook ophogen. Maar dan vervolgens ook misschien ruimte bieden voor maatwerk.*

MVF: Ja.

*JV: SIRO, het registratiesysteem.*

MVF: SIRO, ja klopt.

*JV: Kan alleen maar aan 'dit is de medewerker, dus dit is het geld'. Terwijl er in mijn beleven nog heel veel meer kan, juist om mensen echt die kans te bieden.*

MVF: Ja.

*JV: Dus de bonus bij een vast dienstverband, dus onbepaalde tijd. Of inderdaad, scholing, training, cursussen, Albeda-rekeningen whatever.*

MVF: Ja.

*JV: Anders dan, is mijn aanname, heb je natuurlijk heel veel werkgevers die zakelijk bekijken van 'nou ja, ik voldoe aan mijn plicht, goed laat die mevrouw maar een jaartje werken'. Dan komt er iemand achteraan en die meneer mag ook een jaartje werken.*

MVF: Ja.

*JV: Dan loopt de aanbesteding af en is het klaar.*

MVF: Ja dat is ook zo. Wat wij heel erg merkten bij kleinere aanbestedingen voorheen, was bijvoorbeeld een social returnverplichting van 6000 euro. Nou dan hadden ze eigenlijk maar tien weken inzet van iemand nodig om aan dat bedrag te komen. En die zetten ze in, via een uitzendbureau voor tien weken, dan schreven ze dat af en na tien weken was het gewoon ook echt direct klaar.

*JV: Ja.*

MVF: En dat soort dingen dat gebeurde ook inderdaad en als je wat minder rigide bent in je regelgeving dan zou je er misschien uiteindelijk iets meer mee kunnen.

*JV: Ja, ja, ja. Ja maar het zou mooi zijn als het kan. Oké, nou goed. Dank je wel. Is er iets waarvan je niet helemaal zeker bent, van daar moet je een ander voor hebben? Je zit er goed in hoor.*

MVF: Volgens mij is mijn kennis van social return best prima.

*JV: Bedankt voor je hulp nogmaals.*

