



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### IBO en de kunst van het vliegen vangen

de Beer, P.

**Publication date**

2003

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Maandblad Reïntegratie

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

de Beer, P. (2003). IBO en de kunst van het vliegen vangen. *Maandblad Reïntegratie*, 3(1/2), 9-13.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

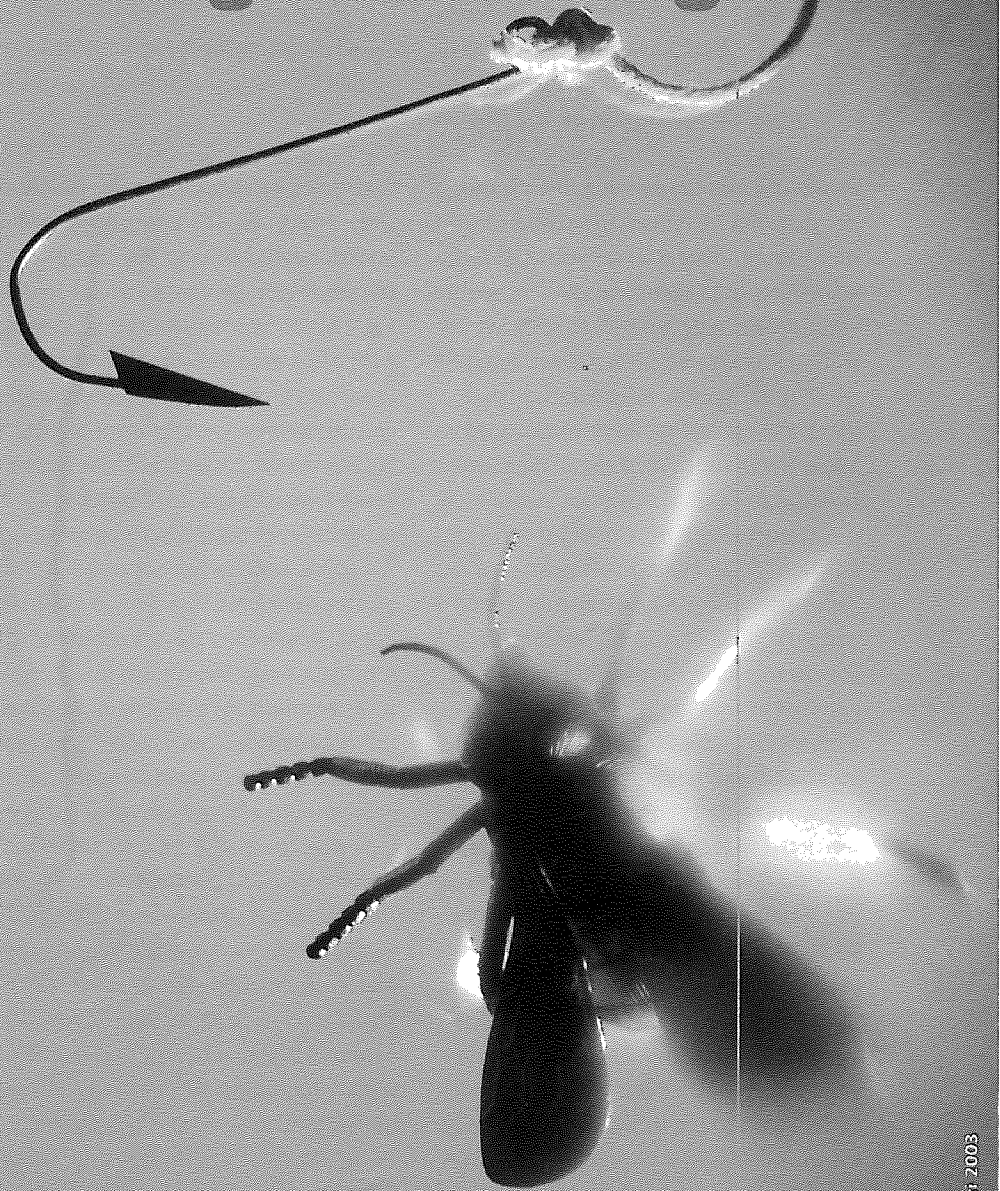
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# IBO het

**A**nvankelijk leek het zo'n goed idee. Door kansarme werklozen gesubsidieerd aan het werk te zetten om maatschappelijk nuttige taken te verrichten, worden twee vliegen in een klap geslagen. En door voor de financiering daarvan de uitkering van de werklozen in te zetten, hoefde het ook niet veel extra geld te kosten. Dit was in de jaren tachtig al het argument dat werd aangevoerd voor wat toen 'het terugploegen van uitkeringen' werd genoemd. Ook toen stuitte dit al op veel principiële bezwaren. Uitkeringen zijn niet bedoeld om werk te scheppen, zo luidde een van de tegenargumenten, want dan zou je iedere werknemer wel met uitkeringsgeld kunnen subsidiëren. Bovendien zou het terugploegen van uitkeringen leiden tot 'budgetvervalsing', doordat instellingen die daarvan gebruik zouden maken, een groter budget tot hun beschikking zouden hebben dan eigenlijk de

Het (demissionaire) kabinet-Balkenende wil de komende jaren fors bezuinigen op de gesubsidieerde arbeid (ID-banen en WIW-banen). In een periode waarin de werkloosheid weer oploopt en de roep om betere publieke dienstverlening alom weerklinkt, lijkt dit te getuigen van een merkwaardige prioriteitstelling. Toch lijkt het verstandiger om de kabinetsplannen aan te grijpen voor een pleidooi voor een grondige herziening van het arbeidsmarktbeleid dan louter te pleiten voor behoud van de 'Melkertbanen'.

# en de kunst van vliegen vangen



## Het kabinet - Balkenende heeft afgesproken om de komende jaren 850 miljoen euro op het gesubsidieerde werk te bezuinigen

bedoeling was. In de jaren tachtig bleef het dan ook bij enkele experimenten met 'terugploegen' in de bouw, die geen vervolg kregen. Pas aan het begin van de jaren negentig werd er écht werk gemaakt van uitkeringen. Eerst werden het Jeugdwerkgarantieplan (JWG) voor jeugdige werklozen en de banenpools voor zeer langdurig werklozen ingevoerd. Vervolgens kwamen er de Melkertbanen bij, onderverdeeld in de structurele Melkert-1-banen, de experimentele Melkert-2-banen, en de 'witte werkster', ook wel Melkert-3 genoemd. Om de verschillende regelingen wat overzichtelijker te maken, werden de banenpool en JWG, tezamen met enkele andere subsidies, ondergebracht in de WIW-regeling. Tot slot werden de Melkert-1-banen vervangen door de ID-regeling, die momenteel nog van kracht is. Eind 2001 waren er zo'n 90.000 personen op deze gesubsidieerde banen aan het werk: 60.000 in de ID-regeling en 31.000 in de WIW (*Sociale Nota 2003*, blz.17, Den Haag: Ministerie van SZW, 2002). En dus zijn er zo'n 90.000 werklozen minder dan er zonder die gesubsidieerde banen zouden zijn geweest, zo zou je zeggen. In een periode waarin de werkloosheid weer snel oploopt en tegelijkertijd de roep om uitbreiding en verbetering van de publieke dienstverlening alom weerklinkt, lijkt dan ook niets vanzelfsprekender dan het gesubsidieerde werk te handhaven of zelfs uit te breiden.

Toch is de kritiek op het gesubsidieerde werk nooit van de lucht geweest en de laatste twee jaar weer opgelaaid. Dit heeft erin geresulteerd dat het kabinet-Balkenende in zijn Strategisch Akkoord heeft afgesproken om de komende jaren 850 miljoen euro op het gesubsidieerde werk te bezuinigen. In 2003 zou het aantal ID-banen al met een kwart moeten worden teruggebracht en het aantal WIW-banen met ruim een achtste (*Sociale nota 2003*, blz. 17, Den Haag: Ministerie van SZW, 2002). Hoewel het op het moment van schrijven nog onduidelijk is of de voorgenomen bezuinigingen ook werkelijk doorgang zullen vinden, staat het wel vast dat de gesubsidieerde werkgelegenheid een onzekere toekomst tegemoet gaat.

**Twee vliegen in één klap** Wat verklaart de toenemende kritiek op het gesubsidieerde werk? Mijns inziens is de belangrijkste aantrekkingskracht van gesubsidieerd werk – namelijk dat je er twee vliegen in een klap mee slaat – tegelijkertijd de achilleshiel van de regeling. De kern van het probleem is de dubbele doelstelling. Zoals de grote Nederlandse econoom Jan Tinbergen ooit heeft opgemerkt dient het aantal instrumenten dat je inzet voor economische politiek altijd minimaal even groot te zijn als het aantal doelstellingen dat je nastreeft. Met andere woorden, om twee doelstellingen te realiseren heb je

ook ten minste twee instrumenten nodig. Aan het gesubsidieerde werk ligt echter de verwachting ten grondslag dat je met één instrument twee doelstellingen tegelijkertijd zou kunnen realiseren: minder werklozen én meer maatschappelijke dienstverlening. Als die twee doelstellingen in elkaars verlengde liggen, zoals halverwege de jaren negentig wellicht het geval was, levert dit weinig problemen op. Maar als beide doelstellingen steeds verder uiteen komen te liggen, zoals de laatste jaren het geval was, ontstaan er onvermijdelijk spanningen tussen beide doelstellingen. Of, om in termen van de beeldspraak te blijven: zolang de twee vliegen dicht bij elkaar zitten, kun je weliswaar beide met één klap raken, maar zitten ze verder van elkaar dan loop je het risico er een te missen, of zelfs geen van beide te raken. Laat ik dit toelichten door beide doelstellingen wat nader onder de loep nemen.

**Bestrijden van werkloosheid** Werk – en daarmee bedoel ik in dit artikel steeds betaald werk – is van groot maatschappelijk belang in onze samenleving. Dat komt overigens niet zozeer door de intrinsieke kenmerken van het werk, zoals sociale contacten, ontplooiingsmogelijkheden en tijdsstructurering, maar vooral doordat we werk zo belangrijk vinden – althans voor bepaalde groepen. Gepensioneerden en traditionele huisvrouwen blijken heel gelukkig te kunnen zijn zonder betaald werk, maar dat geldt veel minder voor arbeidsongeschikten en werklozen. Voor hen is een betaalde baan een onmisbare voorwaarde om er weer bij te horen, om weer mee te mogen doen en voor vol te worden aangezien (zie hierover verder mijn *Over werken in de*

*postindustriële samenleving*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001). Voor zover langdurig werklozen en andere 'kansarme' groepen er niet op eigen kracht in slagen aan het werk te komen, is gesubsidieerd werk dan ook een aantrekkelijk instrument om hen toch perspectief op werk en daarmee op volwaardige maatschappelijke participatie te bieden. Wil je hiermee de werkloosheid zo effectief mogelijk bestrijden, dan moet je het gesubsidieerd werk zoveel mogelijk toesnijden op de groep van de kansarme werklozen. Dit betekent dat het om eenvoudig werk moet gaan, dat je weinig eisen moet stellen aan de prestaties van de tewerkgestelden en dat er intensieve begeleiding nodig is. Dit maakt het werk onvermijdelijk relatief duur, terwijl je geen al te hoge verwachtingen kunt hebben van het maatschappelijke nut dat het oplevert. Juist om dit maatschappelijke nut te vergroten is de verleiding dan ook groot om hogere eisen te stellen aan de tewerkgestelden. Dit kan echter gemakkelijk leiden tot het welbekende verschijnsel van afroming: de meest kansrijken onder de kansarmen worden geselecteerd. Dat is niet alleen sneu voor de meest kansarmen, die dan nog steeds aan de kant blijven staan, het betekent ook dat het netto-effect op de werkloosheid kleiner wordt. Die meer kansrijke werklozen zouden immers voor een deel ook op eigen kracht, op een niet-gesubsidieerde baan aan de slag zijn gekomen. Economen spreken in dit verband van het *deadweight loss* ('doodgewichtverlies') van subsidies: je raakt als het ware een vlieg die al dood was. De grootte van dit effect is moeilijk te schatten, maar het zou wel eens om een aanzienlijke omvang kunnen gaan. Van de 90.000 gesubsidieerde banen zul

je al snel een derde moeten aftrekken om tot het netto-effect op de werkloosheid te komen (zie bijlage 4 van *Aan de slag*, Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, Den Haag: Ministerie van SZW, 2001).

Voorzien in maatschappelijke behoeften De klachten over de dienstverlening van de collectieve sector zijn de laatste jaren niet van de lucht. Of het nu gaat om de veiligheid op straat, de wachtlijsten in de zorg of de klassengrootte in het onderwijs, algemeen heerst het gevoel dat de publieke dienstverlening te wensen overlaat. Het scheppen van gesubsidieerde banen lijkt dan een goedkope manier om in de gevoelde tekorten in de publieke sector te voorzien. Door werklozen in de collectieve sector aan het werk te zetten, kun je op een relatief goedkope manier de dienstverlening uitbreiden. Doordat voor iedere bezette baan een uitkering vrijvalt, is alleen voor het verschil tussen het loon en de uitkering extra financiering nodig. Wordt gesubsidieerd werk in de eerste plaats gezien als middel om in onvervulde maatschappelijke behoeften te voorzien, dan spreekt het voor zich dat

men de kwaliteit van het werk dat de tewerkgestelden leveren, voorop stelt. Een instelling die gebruik maakt van gesubsidieerd werk zou het liefste natuurlijk geheel vrij zijn om zelf te bepalen wie men op die banen aanneemt. Dat zij alleen gebruik mogen maken van langdurig werklozen, betekent in het algemeen dat zij niet de best beschikbare arbeidskrachten kunnen aannemen. In ieder geval zullen zij dan de besten uit de vijver van langdurig werklozen trachten te vissen – het al genoemde verschijnsel van afroming. Bovendien zal men iemand die goed functioneert graag perspectief bieden op een meer verantwoordelijke en beter betaalde functie. Maar dat is binnen de ID-regeling slechts in beperkte mate en onder strikte voorwaarden mogelijk. Juist als men iemand die goed functioneert in dienst wil houden door hem een promotie in het vooruitzicht te stellen, loopt men het risico de subsidiëring te verliezen doordat men bijvoorbeeld boven het maximumloon van de regeling (150% van het minimumloon bij de ID-regeling) uitkomt. Voor zover men er wel in slaagt een goed functionerende arbeidskracht vast te houden, belemmert men daarmee de

Doordat voor iedere bezette baan een uitkering vrijvalt, is alleen voor het verschil tussen het loon en de uitkering extra financiering nodig

## Er lijkt niet veel verschil van mening te bestaan over het maatschappelijke nut van tal van voorzieningen waarvoor gesubsidieerde arbeidskrachten worden ingeschakeld

doorstroming en voorkomt dus dat er gesubsidieerde banen vrij komen voor andere werklozen.

Aan de slag! Het probleem van de spanning tussen de twee doelstellingen van de Melkertbanen werd ook geconstateerd door de ambtelijke werkgroep voor Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) 'Toekomst van het arbeidsmarktbeleid', waarvan ik in 2000 en 2001 deel uitmaakte. Toen het eindrapport van deze commissie, *Aan de slag!*, in de zomer van 2001 uitlekte, deed het nogal wat stof opwaaien. Het NOS-journaal bracht het rapport prominent als een pleidooi voor het afschaffen van de Melkertbanen. Het rapport werd in de maanden daarna veelvuldig aangehaald door politici die toch al nooit iets in het gesubsidieerde werk hadden gezien. Toch worden de aanbevelingen van de IBO-werkgroep beslist geen recht gedaan door ze louter als een pleidooi om de Melkertbanen af te schaffen te interpreteren. Dat advies maakte namelijk deel uit van een veel breder en afgewogen pakket aan maatregelen om het arbeidsmarktbeleid grondig te herzien. Doordat inmiddels iedereen zijn of haar eigen interpretatie

van het rapport *Aan de slag* heeft gegeven, acht ik mij als voormalig lid van de werkgroep 'Toekomst van het arbeidsmarktbeleid' vrij om er mijn eigen interpretatie aan toe te voegen. De oplossing van het hiervoor geschetste probleem van gesubsidieerde arbeid was volgens de IBO-werkgroep eigenlijk heel simpel: haal de twee doelstellingen uit elkaar en creëer voor beide doelstellingen een aparte regeling. Concreet betekent dit het volgende. Aangezien er niet veel verschil van mening lijkt te bestaan over het maatschappelijke nut van tal van voorzieningen waarvoor gesubsidieerde arbeidskrachten worden ingeschakeld, zou de subsidie voor de ID-banen moeten worden omgezet in een reguliere subsidie voor deze voorzieningen. Als we het werkelijk zo belangrijk vinden om meer toezicht op straat te hebben, meer controle in trams en metro, meer handen aan het bed, meer conciërges op school en assistenten in de klas, dan dienen we daar structureel (meer) geld voor uit te trekken. En dan dienen de instellingen die die diensten leveren, vrij te zijn om zelf te bepalen hoe zij met dat (extra) geld omspringen. Of zij er extra banen voor kansarme

werklozen of voor hoogopgeleide specialisten mee scheppen, of dat zij het geld gebruiken voor automatisering of voor verbetering van de huisvesting, dat zou hun eigen verantwoordelijkheid moeten zijn - mits op enigerlei wijze wordt gecontroleerd dat het extra budget wel leidt tot uitbreiding en/of verbetering van de dienstverlening. Om de kansen van kansarme werklozen op de arbeidsmarkt te vergroten zou er voor iedere werkloze, afhankelijk van de werkloosheidsduur en andere relevante kenmerken van de persoon in kwestie, een (persoonsgebonden) reïntegratiebudget beschikbaar moeten worden gesteld. Dit budget zou groter moeten zijn naarmate iemand langer werkloos, lager opgeleid en ouder is en wellicht ook nog andere kenmerken heeft die de kans op de arbeidsmarkt verkleinen. Het budget kan bijvoorbeeld worden gebruikt om aan een werkgever die de betreffende persoon in dienst neemt een loonkostensubsidie toe te kennen. Het ligt dan voor de hand om deze subsidie periodiek, bijvoorbeeld ieder half jaar, iets te verlagen, zodat de subsidie geleidelijk afloopt naarmate de tewerkgestelde meer ervaring opdoet. Dit zou voor zowel de werk-

gever als de werknemer een stimulans kunnen zijn om de productiviteit te verhogen, zodat de werknemer na een aantal jaren zonder subsidie kan (blijven) werken.

Het subsidiebedrag zou *niet* afhankelijk moeten zijn van de aard van de functie (al dan niet additioneel), van de werkgever (marktsector of collectieve sector) of van de hoogte van het loon. Dit vergroot de keuzemogelijkheden voor de werkloze aanzienlijk, terwijl het voorkomt dat er belemmeringen worden opgeworpen voor doorstroming naar een andere, betere baan.

Wat mij betreft zou deze subsidie overigens ook de vorm mogen krijgen van een voucher of 'rugzakje', dat ook voor andere activiteiten die de kans op werk vergroten, kan worden ingezet, zoals een opleiding of het starten van een eigen bedrijfje.

Uiteraard ontvangen maatschappelijke instellingen die met de extra structurele subsidie die zij krijgen langdurig werklozen aannemen, ook nog eens de persoonsgebonden subsidie van de werkloze. Een instelling die zijn sociale gezicht wil tonen in haar personeelsbeleid, wordt daarin dus financieel ondersteund. Daar staat tegenover dat de werkloze met zijn 'rugzakje' ook een baan buiten de gesubsidieerde sector

kan zoeken, in de marktsector. Dit vergroot zijn of haar kansen op het vinden van een passende baan, want waarom zou die bij uitstek in de non-profitsector te vinden moeten zijn?

#### Mee-ademen met de conjunctuur

Er is nog een ander voordeel van het uit elkaar halen van beide doelstellingen. Er is namelijk geen reden waarom de samenleving aan beide doelstellingen steeds even veel gewicht zou toekennen, en waarom het belang ervan in dezelfde richting zou bewegen. Integendeel. In een hoogconjunctuur, wanneer de werkloosheid sterk terugloopt, zoals in de tweede helft van de jaren negentig het geval was, zal de behoefte aan ondersteuning van werklozen verminderen. Tegelijkertijd neemt het belang dat men hecht aan maatschappelijke voorzieningen dan juist toe, zoals de afgelopen jaren is gebleken. Juist als het economisch goed gaat, vinden mensen het onverteerbaar dat er in de publieke sector zoveel tekorten zijn. Het ligt dus voor de hand om in een opgaande conjunctuur het geld dat naar extra voorzieningen gaat, te verhogen, terwijl voor langdurig werklozen dan juist minder nodig is. In een neergaande conjunctuur zou dan het omgekeerde gelden. De werk-

groep 'Toekomst van het arbeidsmarktbeleid' had een eenvoudig voorstel om de uitgaven voor werklozen te laten 'mee-ademen' met de conjunctuur: op iedere werkloosheids- of bijstandsuitkering zou een vaste opslag voor reïntegratiebeleid moeten worden toegekend. Het afgelopen decennium hebben we de merkwaardige situatie gehad dat het budget voor activerend arbeidsmarktbeleid groeide toen het economisch goed ging en de werkloosheid 'vanzelf' daalde, terwijl het budget nu het economisch minder gaat en de werkloosheid weer oploopt, wordt verlaagd. Zou het voorstel van de IBO-werkgroep worden overgenomen, dan zou zich juist het omgekeerde patroon voordoen, hetgeen natuurlijk veel logischer is.

#### De kunst van het vliegen vangen

De conclusie van dit betoog is eenvoudig samen te vatten: schaf de ID-banen af – maar gebruik het geld dat daardoor beschikbaar komt deels om het structurele budget voor maatschappelijke dienstverlening te verhogen en deels om voor iedere werkloze een reïntegratiebudget beschikbaar te stellen. En wat de kunst van het vliegen vangen betreft? Volgens de IBO-werkgroep is die simpelweg: wil je twee vliegen in een klap slaan, dan moet je in beide handen een vliegenmepper nemen! 

Het ligt dus voor de hand om in een opgaande conjunctuur het geld dat naar extra voorzieningen gaat, te verhogen, terwijl voor langdurig werklozen dan juist minder nodig is

*De auteur is verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) te Den Haag. E-mail: beer@wrr.nl. Dit artikel is een bewerking van een lezing op 7 november 2002 voor een symposium over gesubsidieerde arbeid in Amsterdam van Buurtbeheerbedrijf Oost / Zicht Op Oost te Amsterdam.*