

Vergaderjaar 1996–1997

25 070

Gesubsidieerde Arbeid

Nr. 2

INHOUD

	Samenvatting	5	5.3 Gezamenlijke aanpak	29
1	Inleiding	8	5.4 Uitvoering sancties	30
2	De vier onderzochte regelingen	10	5.5 Uitvoering scholing en begeleiding	31
2.1	Korte karakteristiek	10	5.6 Conclusies	32
2.2	Realisatie 1995	10	5.7 Reactie minister, VNG en CBA	32
2.3	Reactie minister en VNG	12		
3	De doelgroep	14	6 Financiëring	34
3.1	Omvang werkloosheid	14	6.1 Inleiding	34
3.2	Bemiddelbaarheid langdurig werklozen	14	6.2 JWG en banenpool	34
3.3	Plaatsing in een regeling	15	6.3 Melkert-regelingen	35
3.4	Toepassen van toetredingscriteria	16	6.4 Conclusies	35
3.5	Conclusies	16	6.5 Reactie minister en VNG en commentaar Rekenkamer	35
3.6	Reactie minister en CBA en commentaar Rekenkamer	16		
4	Arbeidsplaatsen	18	7 Stroomlijningsplannen	37
4.1	Sectoren	18	7.1 Inleiding	37
4.2	Beschikbaarheid arbeidsplaatsen	18	7.2 Kabinetsplannen	37
4.3	Functie-inhoud	18	7.3 Reacties uit het veld	37
4.4	Functie-eisen	19	7.4 Beoordeling Rekenkamer	38
4.5	Arbeidsvoorwaarden	20		
4.6	Verdringing	21	8 Slotconclusies	40
4.6.1	JWG en banenpoolregeling	21	9 Hoofdpijnen reacties betrokkenen	41
4.6.2	Melkert I	22	9.1 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	41
4.6.3	Melkert II	23	9.1.1 Algemeen	41
4.7	Uitstroom	24	9.1.2 Categorisering doelgroep	41
4.8	Conclusies	26	9.1.3 Verdringing	41
4.9	Reactie minister en COTG en commentaar Rekenkamer	26	9.1.4 Verzadiging additionele-banenmarkt	42
			9.1.5 Stroomlijning	42
5	Organisatie	28	9.2 Vereniging Nederlandse Gemeenten	42
5.1	Uitvoerende instanties	28	9.3 Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening	43
5.2	Arbeidsvoorziening en GSD	29		
			10 Nawoord Rekenkamer	44
			Lijst van afkortingen	45

SAMENVATTING

De Rekenkamer heeft in de periode november 1995 tot en met mei 1996 onderzoek verricht naar vier regelingen voor de inschakeling van moeilijk plaatsbare werklozen in het arbeidsproces door het creëren van gesubsidiëerde arbeidsplaatsen. Dit waren de Jeugdwerkgarantiewet (JWG), de Rijksbijdrageregeling banenpools, de Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen (Melkert I) en de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden (Melkert II). Het onderzoek richtte zich op de uitvoering van de regelingen door de uitvoeringsorganisaties in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De slotconclusie van het onderzoek is dat de Rekenkamer gematigd positief is over de mate waarin en wijze waarop in de vier grote steden de inschakeling van moeilijk plaatsbare werklozen in het arbeidsproces plaatsvindt. Zij beoordeelt de uitvoering van de regelingen door de uitvoeringsorganisaties als voldoende.

In 1995 waren in de vier grote steden in totaal ruim 15 000 moeilijk plaatsbare werklozen in een van de vier onderzochte regelingen geplaatst, waarmee circa 85% van de voor 1995 beschikbare ruimte werd benut.

Het grootste knelpunt in de uitvoering van de regelingen bleek te liggen bij de geringe bemiddelbaarheid van een flink deel van de doelgroep. Uit het onderzoek bleek dat voor een aanzienlijk aantal uitkeringsgerechtigden plaatsing op een additionele arbeidsplaats niet of pas na zeer intensieve begeleiding mogelijk is. Oorzaken zijn bijvoorbeeld psychische problemen, gebrek aan scholing of gebrek aan interesse. Een totaalbeeld van de omvang en de bemiddelbaarheid van de groep langdurig werklozen ontbrak nog. De Arbeidsvoorziening heeft een categorisering van langdurig werklozen in gang gezet, waarbij voor iedere werkloze de geschiktheid voor plaatsing op een arbeidsplaats wordt bepaald. De Rekenkamer pleit ervoor dat deze categorisering voortvarend wordt voltooid, ook met het oog op de invoering van de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw). Overigens is volgens haar zo'n categorisering pas optimaal bruikbaar wanneer iedere categorie van passende activeringsmogelijkheden wordt voorzien.

De bemiddelbaarheid van de doelgroep is niet het enige probleem. Ook het karakter van de arbeidsplaatsen vormt een probleem, omdat de functie-eisen bij veel van de aangeboden arbeidsplaatsen te hoog lagen voor een deel van de doelgroep. Er waren in het algemeen wel voldoende banen beschikbaar. Toch waarschuwt de Rekenkamer voor een verzaaging van de additionele-arbeidsmarkt op termijn. Nu al is er in bepaalde sectoren een tekort aan additionele banen.

De Rekenkamer is van mening dat in de Melkert-I-regeling voor de zorgsector en in de Melkert-II-regeling niet voldoende maatregelen zijn opgenomen om er zeker van te kunnen zijn dat de gecreëerde banen geen bestaande werkgelegenheid verdringen. Het begrip «verdringing» wordt in alle vier regelingen verschillend geïnterpreteerd, waardoor ook de toetsing verschillend gebeurt.

Het bij elkaar brengen van kandidaten en banen vergt nog enige extra aanpassingen. De Rekenkamer constateerde dat de onderlinge samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en tussen uitvoeringsorganisaties en de Arbeidsvoorziening nog te wensen overlaat. Dit heeft volgens de Rekenkamer nadelige gevolgen voor de inschakeling van werkzoekenden in het arbeidsproces. In de vier grote steden waren reeds aanzetten gegeven voor een gezamenlijke aanpak. De Rekenkamer staat positief tegenover deze ontwikkeling, maar zou graag zien dat deze in een hoger

tempo verliep, gelet op het belang van een gezamenlijke aanpak voor de inschakeling van werkzoekenden.

De bestanden van de Arbeidsvoorziening en sociale diensten zijn niet helemaal geschikt om kandidaten te selecteren op basis van de criteria die voor de regelingen gelden. In 1995 werd, afhankelijk van de stad en de regeling, 35%–85% van de uit deze bestanden geselecteerde en voorgedragen kandidaten niet geplaatst.

In het regeerakkoord zijn kabinetsplannen aangekondigd voor de stroomlijning van programma's voor additionele arbeid. Naar aanleiding van deze plannen komt er een nieuwe Wet, de Wiw. De stroomlijningsplannen zijn met name van toepassing op de JWG en de banenpool-regeling. De twee Melkert-regelingen vallen buiten de Wiw.

De stroomlijningsplannen kunnen naar het oordeel van de Rekenkamer een gunstig effect hebben op een aantal gesignaleerde knelpunten. Zij wijst er wel op dat voor een optimaal effect inzicht in de omvang en de bemiddelbaarheid van de doelgroep onontbeerlijk is. Ook vindt zij dat de stroomlijningsoperatie moeten worden benut om de knelpunten in zowel de Wiw-regelingen als in de Melkertregelingen aan te pakken en de afstemming tussen de verschillende regelingen te verbeteren.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schreef, ook namens zijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dat hij verheugd was over het per saldo positieve oordeel van de Rekenkamer. Dat sterkt hem in de opvatting dat hij voort moet gaan op de ingeslagen weg.

Dat de geringe bemiddelbaarheid van een flink deel van de doelgroep het grootste knelpunt in de uitvoering van de onderzochte regelingen vormde was al geruime tijd bekend. De minister voegde daaraan toe dat de mogelijkheden voor werklozen om terug te keren in het arbeidsproces afnemen naarmate de werkloosheid langer duurt. Om deze redenen werden de twee nieuwe regelingen ontworpen, vooruitlopend op de stroomlijning. De minister was het niet eens met de conclusies van de Rekenkamer met betrekking tot het tegengaan van verdringing van reguliere werkgelegenheid en ten aanzien van mogelijke verzaaiing van de additionele-banenmarkt.

Volgens hem bevatten de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen en de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden wel degelijk voldoende waarborgen tegen verdringing. Verder wijst hij op een rapport van het Nederlands Economische Instituut (NEI) uit 1995, waarin volgens hem staat dat er in de collectieve sector tot 1998 nog een groei van additionele arbeidsplaatsen van 10 à 30% mogelijk moet zijn.

De door de Rekenkamer geconstateerde knelpunten in de uitvoering (samenwerking tussen uitvoerders, het bij elkaar brengen van kandidaten en banen en de bruikbaarheid van de bestanden van Arbeidsvoorziening en sociale diensten) herkende de minister. Volgens hem konden deze inzichten verworven worden dankzij de ruimere mogelijkheden om langdurig werklozen aan werk te helpen. Tenslotte schreef de minister dat hij de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden in feite als onderdeel van de stroomlijningsoperatie beschouwde, omdat de deskundigheid die is opgebouwd met de experimenten in deze regeling in de toekomst gebruikt kan worden voor de vormgeving van de Wiw-werkervaringsplaatsen. De Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen is volgens hem niet in de stroomlijningsoperatie betrokken vanwege het afwijkende karakter van deze regeling. Deze regeling heeft niet de werknemer als uitgangspunt, maar de arbeidsplaats.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vond het in de nota geschetste beeld herkenbaar, «niet mooier dan het is, maar ook niet

slechter», en ondersteunde in het algemeen de conclusies van de Rekenkamer.

Het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA) wees erop dat tekortkomingen in het automatiseringssysteem van Arbeidsvoorziening niet de voornaamste oorzaak vormen van een laag plaatsingspercentage van voorgedragen kandidaten. Er is een kwalitatieve discrepantie tussen de voordracht van kandidaten (op formele kenmerken) en de daadwerkelijke plaatsing, waarbij nog een selectie op subjectieve factoren wordt uitgevoerd.

De Rekenkamer wil haar waardering uitspreken voor de voortvarende wijze waarop het kabinet de bestrijding van de langdurige werkloosheid ter hand heeft genomen. Zij meent dat dit belangrijke resultaten heeft opgeleverd en onderkent de activerende werking van het aanvullend arbeidsmarktbeleid op zowel werkzoekenden als uitvoeringsorganisaties.

Zij blijft evenwel bij haar standpunt dat in de regelingen Melkert I in de zorgsector en Melkert II onvoldoende waarborgen tegen verdringing zijn opgenomen en handhaaft haar waarschuwing voor een verzaaiing van de additionele arbeidsmarkt. In het door de minister aangehaalde NEI-onderzoek concludeert het NEI dat de geschatte groei van 10% à 30% eerder naar de ondergrens van 10% zal neigen dan naar de bovengrens van 30%. Verder stelt het NEI dat vooral voor een groot aantal gemeenten, onderwijsinstellingen en instellingen in de welzijnssector de grens is bereikt.

De Rekenkamer wijst er ten slotte op dat zich thans in de uitvoeringspraktijk een aantal knelpunten voordoet die, geplaatst tegen het licht van de komende stroomlijningsoperatie, zeker aandacht verdienen. Aangezien deze (overigens ook voor de minister herkenbare) knelpunten zich voordoen binnen en in de afstemming tussen alle onderzochte regelingen blijft zij van mening dat de komende stroomlijningsoperatie moet worden benut om de knelpunten in zowel de Wiw-regelingen als in de Melkertregelingen aan te pakken en de afstemming tussen de verschillende regelingen te verbeteren.

1 INLEIDING

De Rekenkamer heeft in de periode november 1995 tot en met mei 1996 onderzoek verricht naar vier regelingen voor de inschakeling van moeilijk plaatsbare werklozen in het arbeidsproces door het creëren van gesubsidiëerde arbeidsplaatsen. Het betrof de Jeugdwerkgarantiewet (JWG), de Rijksbijdrageregeling banenpools, de Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen (Melkert I) en de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden (Melkert II). Deze regelingen zijn onderdeel van het totaal aan kabinetsmaatregelen om langdurige werkloosheid te bestrijden en uitkeringsgerechtigden op grotere schaal dan in het verleden te reintegreren in het arbeidsproces.

Het onderzoek richtte zich op knelpunten in de uitvoering van de regelingen. Om deze knelpunten te traceren heeft de Rekenkamer drie belangrijke aspecten van de regelingen onderzocht, namelijk de doelgroep, de arbeidsplaatsen en de uitvoeringsorganisaties.

Vervolgens is bekeken of de in het regeerakkoord aangekondigde kabinetsplannen voor de stroomlijning van programma's voor additionele arbeid voor de geconstateerde knelpunten een oplossing bieden. Deze plannen zijn vastgelegd in de discussienota «Stroomlijning van gesubsidiëerde arbeid: naar een brede inschakeling van werkzoekenden» van augustus 1995. Naar aanleiding van de plannen komt er een nieuwe Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw), waarin de JWG en de banenpoolregeling zullen opgaan en wordt de Wet sociale werkvoorziening (WSW) herzien. De WSW maakte geen deel uit van het onderzoek.

De bestrijding van langdurige werkloosheid speelt vooral in de vier grote steden. Daar worden bij voorrang nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd. Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de inschakeling van werklozen in de praktijk verliep, deed de Rekenkamer onderzoek in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Zij benaderde een groot aantal instanties, waaronder de gemeentelijke sociale diensten, de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's), andere organisaties die belast zijn met de uitvoering van de vier onderzochte regelingen en een aantal instellingen in de zorgsector. Om inzicht te krijgen in het proces van voordracht en selectie nam de Rekenkamer een steekproef uit de bestanden van de RBA'S en een aantal uitvoeringsorganisaties, vroeg bestandsgegevens op en voerde gesprekken met vertegenwoordigers van de bemiddelende instanties. De onderzoeksbevindingen over de uitvoering van de regelingen beperken zich tot de vier grote steden.

In het rapport bij de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) rapporteerde de Rekenkamer over aanmerkelijke tekortkomingen in het financieel beheer van de Melkert-II-regeling. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schreef naar aanleiding van die rapportage aan de Rekenkamer dat volgens hem de bevindingen op belangrijke onderdelen nuancering behoeften.

In het onderhavige onderzoek komen slechts enkele van de eerder gesignaleerde tekortkomingen terug, omdat hier de uitvoering door de uitvoeringsorganen centraal staat. Tekortkomingen in de toepassing van de regeling door het ministerie leiden immers niet noodzakelijkerwijs tot knelpunten in de uitvoering door de uitvoeringsorganen.

Hier en daar zijn in de tekst beschrijvingen opgenomen van de wederwaardigheden van deelnemers aan de onderzochte regelingen. Met deze casusbeschrijvingen wil de Rekenkamer iets zichtbaar maken van wat deze regelingen in de praktijk betekenen kunnen voor de mensen

waarvoor ze zijn bedoeld. Ze zijn overigens niet speciaal geselecteerd als voorbeelden van door de Rekenkamer gesignaleerde plus- en knelpunten.

De Rekenkamer stuurde haar bevindingen eind juli 1996 naar de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA) en het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG). Zij reageerden eind augustus en begin september 1996. De hoofdpunten van hun reacties zijn weergegeven in hoofdstuk 9. Waar zij wat gedetailleerder ingaan op de bevindingen van de Rekenkamer zijn hun reacties bij het desbetreffende hoofdstuk opgenomen, zonedig voorzien van commentaar van de Rekenkamer.

2 DE VIER ONDERZOCHE REGELINGEN

2.1 Korte karakteristiek

De vier onderzochte regelingen zijn verschillend van opzet en aard.

De doelgroep van de JWG wordt gevormd door jongeren. De JWG richt zich op het bieden van werkervaring om langdurige werkloosheid onder jongeren te voorkomen. Er dient sprake te zijn van een sluitende aanpak: voor werkloze jongeren tot 21 jaar en werkloze schoolverlaters tot 23 jaar die minimaal zes maanden werkloos zijn, is instroom in de JWG voorgeschreven.

De banenpoolregeling beoogt mensen die langer dan drie jaar werkloos en anderszins niet bemiddelbaar zijn te plaatsen op banen in de collectieve en de non-profit sector.

Voor zowel de JWG als de banenpoolregeling is gekozen voor een mix van budgetfinanciering via het Fonds sociale vernieuwing en financiering op declaratiebasis. Samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en gemeenten is voorgeschreven, evenals de oprichting van een stichting voor de uitvoering.

Met de zogenaamde Melkert I-regeling wil het kabinet fasegewijs 40 000 extra reguliere arbeidsplaatsen in delen van de collectieve sector creëren in het bijzonder voor mensen die langer dan een jaar werkloos zijn en een bijstandsuitkering ontvangen. Ook banenpoolers komen in aanmerking voor Melkert I. JWG'ers zijn expliciet uitgesloten.

Bij de Melkert II-regeling tenslotte worden loonkostensubsidies toegekend aan experimentele werkgelegenheidsprojecten. Het gaat hierbij om 20 000 arbeidsplaatsen in vooral de marktsector voor dezelfde doelgroep als bij Melkert I. De duur van het dienstverband dient ten minste zes maanden te zijn.

Voor de Melkert-regelingen vindt financiering uitsluitend op declaratiebasis plaats. De organisatie van de uitvoering is eenduidig neergelegd bij gemeenten en zorgorganen (Melkert I) of bij projectorganisaties (Melkert II).

Bij alle regelingen moet het gaan om zogenoemde additionele arbeidsplaatsen.

2.2 Realisatie 1995

De onderstaande vier tabellen geven de realisatiecijfers van de vier onderzochte regelingen in de vier grote steden per eind 1995 weer.

Tabel 1 Realisatiecijfers JWG (1995)

Stad	Garantieplaatsen	Vorbereidingsovereenkomst
Amsterdam	1 139	104
Rotterdam	1 657	138
Den Haag	502	31
Utrecht	255	80
Totaal	3 553	353

Bron: Statistische gegevens Ministerie van SZW.

De sluitende aanpak bij de JWG betrof ultimo 1995 ruim 3 500 plaatsen. De voorbereidingsovereenkomsten zijn bedoeld voor jongeren die door belemmeringen van sociaal-maatschappelijke aard nog niet in aanmerking komen voor een garantieplaats.

Tabel 2 Realisatiecijfers Banenpool (1995)

Stad	doelstelling 1995 ¹	realisatie 1995
Amsterdam	2 300	2 113
Rotterdam	3 425	3 373
Den Haag	1 600	1 540
Utrecht	470	457
Totaal	7 795	7 483

Bron: Statistische gegevens Ministerie van SZW

¹ zoals geformuleerd door de gemeenten zelf

In Rotterdam, Den Haag en Utrecht werden de banenpooldoelstellingen zo goed als gehaald. In Amsterdam stroomden 15% van de banenpoolers door naar de Melkert-I-regeling, wat consequenties had voor de doelbereiking van de banenpool.

Tabel 3 Realisatiecijfers voor Melkert I, naar 32-uursbanen

	Gemeentelijke sector			Zorgsector ¹	
	doelst. 95	realis. 95	omzetting banen-pool	toege-wezen 95-96	realis. 95
Amsterdam	696	626 ²	321	459	302
Rotterdam	534	690	220	435	222
Den Haag	334	408	44	521	290
Utrecht	186	116	35	350	80
Totaal	1 750	1 840	620	1 765	894

Bron: Kwartaaloverzichten Ministerie van SZW en Jaarbericht 1995.

¹ Voor de zorgsector werden in 1995 7 050 banen toegewezen, die ook in 1996 mochten worden ingevuld.

² Volgens de VNG is dit aantal bijgesteld naar 673.

De taakstelling voor de vier grote steden voor Melkert I is in de gemeentelijke sector min of meer gehaald. Dit was overigens voor 30% toe te schrijven aan de doorstroom van banenpoolers. Omdat Amsterdam en Utrecht de doelstelling in de gemeentelijke sector in 1995 niet hadden gehaald kregen zij voor 1996 minder dan het maximaal mogelijke aantal Melkert-I-plaatsen toegekend. Voor Amsterdam scheelde dit ruim 800 plaatsen.

Ook in de zorgsector was het kabinetsbeleid erop gericht het grootste deel van de banen in de vier grote steden te scheppen. In 1995 werd daarom maximaal 70% van de banen toegewezen aan de vier grote steden, maar slechts eenderde deel werd daadwerkelijk benut. Dit kwam onder andere door de geografische spreiding van zorginstellingen over het land.

Tabel 4 Realisatiecijfers voor Melkert II (1995)

Stad	proj. aanvr. maart 1995	toewijzing 1995-1996	toewijzing 1995	realisatie 1995
Amsterdam	5 000	2 000	400	260
Rotterdam	3 500	2 500	1 000	230
Den Haag	4 000	1 500	900	338
Utrecht		1 000	400	77
Landelijke organisaties				
Samen Werken	3 000	1 200	450	300
PIM	2 000 p.j.	1 190 p.j.	649	124
IVIO	2 000	750	250	-
Vluchtelingenwerk	850	600	150	24

Bron: Statistische gegevens Ministerie van SZW

PIM = Professionele Instroom Methode voor achterstandsgroepen

IVIO = Instituut voor Individueel Onderwijs

De realisatiecijfers voor Melkert II bleven in 1995 nog ver achter bij het aantal toegekende plaatsen.

Dit werd onder meer veroorzaakt doordat pas in de laatste maanden van 1995 kon worden begonnen met het werven van kandidaten.

2.3 Reactie minister en VNG

De minister schreef in zijn reactie dat de banenpoolregeling aan de gemeenten geen gekwantificeerde doelstelling van rijkswege oplegt over het aantal te realiseren plaatsen. De startgelden die het Rijk verstrekt zijn binnen het kader van de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing vrij aan te wenden.

Verder wees hij erop dat de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden geen doelstelling kende van een aantal te realiseren arbeidsplaatsen op jaarbasis. De Subsidieregeling houdt in dat over de gehele projectduur (tot en met 1998) gelden zijn gereserveerd om maximaal 20 000 arbeidsplaatsen in twee jaar te realiseren. De uitspraak dat de realisatiecijfers voor de Melkert-II-regeling in 1995 nog ver achterbleven bij het aantal toegekende plaatsen vond hij daarom onjuist.

De minister wees erop dat in het convenant met de vier grote steden was afgesproken dat zij maximaal 70% van de arbeidsplaatsen die in het kader van de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen voor gemeenten beschikbaar komen, toegekend zouden krijgen. De feitelijke toekenning bezag hij van jaar tot jaar aan de hand van de realisatie van de arbeidsplaatsen in het voorafgaande jaar en met inachtneming van de dwingend voorgeschreven verplichting in de regeling dat de omvang van de banenpool gelijk blijft. De mogelijkheid van doorstroming van banenpooldeelnemers naar reguliere banen in het kader van de Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen was volgens de minister bewust in deze regeling opgenomen om de werknemer een ontwikkelingsperspectief te bieden en om de conversie van maatschappelijk van groot nut gebleken additionale activiteiten naar regulier werk mogelijk te maken. De Rekenkamer wekte volgens de minister dan ook ten onrechte de indruk dat de doorstroom van banenpooldeelnemers strijdig zou zijn met de letter en de geest van de regelingen. Overigens bleek uit een analyse van cijfers van 14 gemeenten over 1995 dat de uitstroom uit de banenpool naar de andere regelingen tenminste was gecompenseerd door de instroom in de banenpool.

Volgens de VNG had het feit dat in twee grote steden de realisatie van Melkert-1-banen in de zorgsector achterbleef te maken met de ondoorzichtige, bureaucratische structuur waarbinnen deze plaatsen gerealiseerd moeten worden. De toekenning van arbeidsplaatsen aan instellingen via de sectorfondsen verliep nog onvoldoende slagvaardig.

De VNG onderkende dat er mogelijkheden waren om de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt te vergroten. Wel merkte zij op dat teveel nadruk op doorstroming in de banenpool zou kunnen betekenen dat dit instrument niet langer toegankelijk zou zijn voor die werklozen waarvoor de banenpool in oorsprong was bedoeld.

3 DE DOELGROEP

3.1 Omvang werkloosheid

Tabel 5 geeft een overzicht van het aantal uitkeringsgerechtigden (RWW en ABW) in de vier grote steden en in Nederland. Van de personen die langer dan 1 jaar een uitkering in het kader van de RWW of ABW ontvangen, woont eenderde in de vier grote steden.

Tabel 5 Aantal uitkeringontvangenden geordend naar regeling en uitkeringsduur (maart 1995)

	RWW	ABW < 65	Totaal
Vier grote steden			
< 1 jaar	28 410	7 432	35 842
1-5 jaar	46 091	18 742	64 833
>5 jaar	31 896	23 315	55 211
Onbekend	1 027	817	1 844
Totaal	107 424	50 306	157 730
Nederland			
< 1 jaar	108 168	32 831	140 999
1-5 jaar	138 537	65 679	204 216
> 5 jaar	83 426	66 105	149 531
Onbekend	1 036	1 591	2 627
Totaal	331 167	166 206	497 373

Bron: Statistische informatie van het CBS

3.2 Bemiddelbaarheid langdurig werklozen

Inzicht in de bemiddelbaarheid van langdurig werklozen is noodzakelijk om de omvang van de doelgroep van de werkgelegenheidsmaatregelen te kunnen bepalen.

In de grote steden ontvangen ruim 120 000 uitkeringsgerechtigden langer dan een jaar een uitkering, waarmee zij in principe in aanmerking komen voor een baan in het kader van een werkgelegenheidsregeling. Uit onderzoek blijkt echter dat voor een belangrijk deel van de doelgroep de afstand tot de arbeidsmarkt aanzienlijk is.

Uit een Haagse steekproef bleek dat 53% van de uitkeringsgerechtigden niet meer bemiddelbaar was op de reguliere arbeidsmarkt. Van deze groep was ongeveer de helft aangewezen op een banenpoolplaats. Circa 30% van de totale steekproef kampte met zodanige belemmeringen dat pas na intensieve begeleiding eventueel plaatsing op een additionele arbeidsplaats mogelijk zou zijn. Deze belemmeringen waren onder andere: leeftijd van de cliënt, medische klachten, scholing, psychische/ sociale klachten, onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en in mindere mate een detentie- of drugsverleden en financiële problemen. In bijna alle gevallen was sprake van een combinatie van problemen. Uit een onderzoek in Amsterdam kwam een vergelijkbaar beeld naar voren. Ook een onderzoek van het RBA Utrecht wees uit dat 30% van het bestand vooralsnog niet bemiddelbaar was en intensieve begeleiding nodig had.

Het Ministerie van SZW laat een nader onderzoek uitvoeren naar de geschiktheid en bereidheid van de groep langdurig werklozen om deel te nemen aan bijvoorbeeld de Melkert-regelingen. Dit onderzoek dient onder andere om vast te kunnen stellen of de kwaliteit van het aanbod inderdaad een belemmerende factor is voor vervulling van de additionele banen.

Sedert enkele jaren werken RBA's en gemeenten aan de categorisering van het werkzoekendenbestand. Voor iedere werkzoekende moet de afstand tot de arbeidsmarkt worden bepaald en daarmee ook de bemiddelbaarheid. Tevens moet worden vastgesteld welke instrumenten voor een bepaalde categorie van toepassing zijn.

In Rotterdam vindt bij het categoriseren afstemming plaats met de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD). Van mensen die langer dan een half jaar werkzoekend zijn, wordt op basis van een «meetlat» de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald. Er is gekozen voor een vijfdeling, waarbij categorie vijf «vooralsnog niet bemiddelbaar» is. Voor elke categorie wordt op termijn een aangepast begeleidings- en bemiddelingsinstrumentarium ontwikkeld. Ook in de andere steden is dit categoriseringsproces in gang gezet. Het Landelijk Bureau Arbeidsvoorziening meldde dat de categorisering in de loop van 1997 landelijk zal worden geoperationaliseerd.

3.3 Plaatsing in een regeling

Uit het onderzoek bleek dat een aanzienlijk deel van de jongeren die worden verwezen door het RBA niet instromen in de JWG, bijvoorbeeld omdat zij psychische problemen hadden, arbeidsongeschikt waren of geen interesse toonden.

De Rekenkamer stelde vast dat in de vier grote steden bij 30–40% van de aanmeldingen geen overeenkomst met de JWG-organisatie tot stand kwam.

In 1994 is de JWG zodanig gewijzigd dat jongeren die vanwege sociaal-maatschappelijke factoren nog niet in aanmerking komen voor een garantieplaats, eerst worden geplaatst op een voorbereidingstraject. De Rekenkamer constateerde dat deze voorbereidingsfase in alle steden van de grond was gekomen. Zo zijn in Amsterdam in de loop van 1995 acht voortrajecten ontwikkeld, waaronder de Solidariteitswerkplaats. Het doel daarvan is het opdoen van arbeidsgewenning in een bedrijfsmatige omgeving. De JWG-organisaties besteden in het algemeen veel aandacht aan het doorverwijzen van (nog) niet geschikte kandidaten naar een hulpverleningstraject of de sociale werkvoorziening.

Bij de banenpoolregeling bleek ongeveer 50% van de voorgedragen kandidaten niet te worden geplaatst. Voor de Melkert-regelingen was vanwege de recente invoering nog geen sluitend beeld beschikbaar. Uit de aangeleverde gegevens maakte de Rekenkamer op dat van de voorgedragen kandidaten voor Melkert I tussen de 10% en 20% werd geplaatst. Sommige projecten in het kader van Melkert II noemden, op basis van voorlopige gegevens, plaatsingspercentages van 35% tot 50%.

Casus 1

K. (22 jaar) behaalde in 1991 het diploma Lts-electrotechniek en staat sinds begin 1994 ingeschreven bij het Arbeidsbureau. Als hij in 1995 wordt opgenomen in de JWG, volgt K. een opleiding voor het basisdiploma beveiliging. Hij wil later het liefst in deze richting verder en pas in tweede instantie in de electrotechnische sector. In maart kan hij aan de slag als assistent bewaker. Binnen twee weken wordt hij echter al ontslagen wegens zijn ongemotiveerde houding. Hij stelde zich niet coöperatief op en wilde, zonder opgaaf van reden, op bepaalde tijden vrij hebben. Zelf ziet hij de problemen niet en beweert dat hij graag aan de slag wil. Als hij wordt opgeroepen voor een nieuw gesprek komt hij pas opdagen na de waarschuwingsbrief. In dit gesprek blijkt dat hij de JWG eigenlijk helemaal niet ziet zitten. Hij acht zich te goed hiervoor en wil wegens financiële problemen snel actie ondernemen om uit te stromen. Hij onderneemt echter geen aantoonbare actie in die richting en bovendien is hij inmiddels gestopt met zijn bewakingsopleiding. In juli kan hij aan het werk als assistent schilder, maar hij start niet wegens ziekte. Een week later begint hij alsnog, maar al na één dag geeft de werkmeester aan niet meer met K. te willen

samenwerken. K. beweerde dat hij de JWG niet nodig had en dat hij zo aan de slag kon buiten de JWG, wat een negatieve weerslag had op de rest van het team. Inmiddels heeft K. al twee werkweigeringen op zijn naam staan. Toch besluit men om K. nog eenmaal voor te dragen voor een werkplek. Ook nu komt hij weer niet opdagen op de voorlichtingsbijeenkomst, waarna hij uit het bemiddelingsproject wordt gehaald. In augustus 1995 wordt K. op staande voet ontslagen. Als K. enkele maanden later contact opneemt met een verzoek tot herinstroming wordt dit afgewezen, omdat er geen reden is om aan te nemen dat K. zijn houding ten opzichte van de JWG inmiddels verbeterd heeft.

3.4 Toepassen van toetredingscriteria

In de regelingen zijn criteria opgenomen waaraan deelnemers dienen te voldoen. De Rekenkamer constateerde bij alle vier regelingen dat de ingewikkelde doelgroepbepaling als een knelpunt in de uitvoering wordt aangemerkt.

Uit steekproeven bleek dat vrijwel alle deelnemers voldeden aan de objectieve toetredingscriteria zoals de werkloosheidsduur. De toetsing van meer subjectieve criteria, zoals «anderszins onbemiddelbaar naar regulier werk» (Banenpool), bleek in de praktijk veel lastiger. Regelmatig werden dezelfde kandidaten voor zowel de banenpoolregeling als Melkert I voorgedragen.

De Rekenkamer constateerde verder dat uitvoeringsorganisaties in een aantal gevallen aanvullende eisen stellen aan kandidaten, hetgeen leidde tot inperking van de potentiële doelgroep. Aanvullende eisen waren bijvoorbeeld: een uitkering hebben, een bepaalde minimumleeftijd hebben, een laag opleidingsniveau hebben, kennis van de Nederlandse taal hebben. Hoewel de JWG de gemeenten geen ruimte geeft voor aanvullende eisen, deden zich toch verschillen in behandeling van kandidaten voor: zo kregen zwangere vrouwen soms wel, soms geen arbeidsovereenkomst aangeboden.

3.5 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat een aanzienlijk deel van de uitkeringsgerechtigden kampt met ernstige beperkingen, waardoor plaatsing op een additionele arbeidsplaats niet of pas na zeer intensieve begeleiding mogelijk is.

Eind 1995 was er nog geen totaalbeeld van de omvang en de bemiddelbaarheid van de groep langdurig werklozen. Het in gang gezette categoriseringsproces – waarbij voor iedere werkloze de afstand tot de arbeidsmarkt wordt bepaald – moet volgens de Rekenkamer mede met oog op de invoering van de Wiw voortvarend worden voltooid. Ook het onderzoek dat het Ministerie van SZW laat uitvoeren kan bijdragen aan het antwoord op de vraag of de kwaliteit van het aanbod een belemmerende factor is voor de invulling van additionele banen.

3.6 Reactie minister en CBA en commentaar Rekenkamer

Ook de minister achtte de voltooiing van het categoriseringsproces, als hulpmiddel bij de reïntegratie van werklozen, gewenst. De volgens hem door de Rekenkamer gehanteerde veronderstelling dat deze voltooiing als zodanig zou leiden tot een oplossing van het werkloosheidsprobleem noemde hij echter een misverstand. Verder vond de minister dat voor alle vier regelingen een duidelijk afbakening is gegeven van de doelgroep.

Ook de minister ziet graag een zo hoog mogelijk tempo bij de totstandkoming van een gezamenlijke aanpak in de vier grote steden. Maar de

investerings- en groeitijd die hiermee gemoeid is mag volgens hem niet onderschat worden.

Het CBA merkt naar aanleiding van de opmerking van de Rekenkamer over het op termijn verwachte aan elke categorie aangepaste begeleidings- en bemiddelingsinstrumentarium op dat in diverse documenten reeds is aangegeven welke instrumenten en maatregelen per categorie beschikbaar zijn.

De Rekenkamer vindt dat de minister in zijn commentaar in onvoldoende mate ingaat op het probleem van overlap in doelgroep en soort banen, met als gevolg ongewenste concurrentie tussen regelingen. De Rekenkamer wijst erop dat deze problematiek mede aanleiding was om tot stroomlijning van regelgeving over te gaan.

4 ARBEIDSPLAATSEN

4.1 Sectoren

Bij de banenpoolregeling gaat het om functies in de collectieve en de non-profit sector. Melkert I richt zich alleen op de collectieve sector, Melkert II vooral op banen in de marktsector. De JWG strekt zich uit tot zowel de collectieve, de non-profit als (sinds 1 januari 1995) de marktsector.

In 1996 werden aan Melkert I onder meer de sectoren beheer openbare ruimten, beheer publieke monumenten, onderwijs en de jeugdhulpverlening toegevoegd om de uitvoeringsorganisaties meer armslag te geven bij het creëren van arbeidsplaatsen.

De JWG, de banenpoolregeling en Melkert I richten zich dus deels op dezelfde sectoren. In 1995 was landelijk ongeveer 40% van de banenpoolers werkzaam in de sector beheer en onderhoud, bijvoorbeeld als conciërge. Er waren veel functies bij instellingen op het gebied van welzijn, cultuur en maatschappelijke dienstverlening, onderwijs en zorg. Behalve in bovengenoemde functies waren JWG'ers ook werkzaam in het openbaar bestuur en in de marktsector. Voor de Melkert-regelingen was begin 1996 nog geen totaalbeeld beschikbaar.

4.2 Beschikbaarheid arbeidsplaatsen

De uitvoeringsorganisaties gaven aan in 1995 over voldoende banen te beschikken. Het probleem was eerder het vinden van de juiste baan voor de betreffende kandidaat, zo werd gesteld.

Bij de projecten in het kader van Melkert II lag het accent meer op een vraaggerichte benadering: de juiste kandidaat bij een baan vinden in plaats van andersom. De landelijke organisaties gaven aan dat het werven van vacatures soms de nodige overredingskracht kostte. De stichting IVIO bijvoorbeeld spoorde vacatures op voor haar doelgroep, Turkse en Marokkaanse werkzoekenden, via haar netwerken van generaals en kolonels buiten dienst.

Ook al vormde het aantal banen in 1995 in het algemeen geen knelpunt, toch deden zich ten tijde van het Rekenkameronderzoek in sommige plaatsen al tekorten voor aan banen in bepaalde sectoren. Bijvoorbeeld in Den Haag waren er zowel bij de JWG als de banenpool in het algemeen genoeg arbeidsplaatsen (bij de JWG bestond zelfs een overschot aan banen), maar er was een tekort aan banen in bepaalde branches, bijvoorbeeld de kinderopvang en de horeca. De Rekenkamer acht de vrees gerechtvaardigd dat op termijn verzadiging van de additionele-banenmarkt zal optreden.

4.3 Functie-inhoud

De arbeidsplaatsen in het kader van de vier onderzochte regelingen moeten additioneel zijn. Er mag dus geen reeds bestaande werkgelegenheid mee gemoeid zijn. De Rekenkamer constateerde dat aan de functies veelvuldig de term «assistent» werd toegevoegd om het additionele karakter van de baan aan te geven. Bij een thuiszorginstelling die bij het Rekenkameronderzoek was betrokken, ging het in 1995 in 80% van de gevallen om de functie assistent-thuiszorg-medewerker. Zij mochten formeel geen werkzaamheden verrichten die tot het reguliere takenpakket behoorden. In de praktijk bleek deze regel moeilijk controleerbaar.

De Rekenkamer constateerde dat de functie-inhoud van additionele banen in de collectieve sector in het kader van verschillende regelingen

gelijk was. Met name tussen plaatsen in het kader van de banenpoolregeling en Melkert I was vaak nauwelijks onderscheid te maken. Bijvoorbeeld in Rotterdam waren er toezichthouders op het Heemraadsplein en toezichthouders in de Maastunnel. De eerste categorie had een Melkertbaan, de tweede categorie betrof banenpoolers. Arbeidsvoorwaarden en rechtspositie waren verschillend. Een aantal uitvoeringsorganisaties vond het verontrustend dat de keuze tussen bijvoorbeeld Melkert I en de banenpool steeds minder op functie-inhoudelijke gronden werd gemaakt. Werkgevers die voor Melkert I kiezen doen dat vaak omdat die regeling financieel gunstiger uitpakt, terwijl aan de keuze voor een banenpooler minder risico's zouden kleven, omdat deze geen dienstbetrekking heeft met het inlenende bedrijf.

Zowel de functies als de sectoren variëren bij Melkert II enorm: van administratief medewerker bij een bank tot electromonteur bij een installatiebedrijf.

Uit onderzoek van Regioplan blijkt dat het bij Melkert II landelijk gezien in 1995 in meer dan de helft van de gevallen om nieuw werk ging. Ruim eenderde van de banen betrof bestaand werk, veelal uitzendarbeid.

Casus 2

Mevrouw F. (1958) heeft in haar land van herkomst een middelbaar schooldiploma (niveau MAVO-C) behaald en in 1987 in Nederland een automatiseringscursus gevolgd. Op een stage na heeft ze echter geen werkervaring in deze richting. Sinds 1988 heeft ze niet meer gewerkt, in verband met de geboorte van haar zoon. In 1992 wil ze weer aan de slag en schrijft ze zich in bij het Arbeidsbureau. Via de GSD volgt ze in 1993 eerst een cursus «Vrouwen verkennen de Arbeidsmarkt». Voor F. is het duidelijk dat ze als herintreedster met geringe werkervaring waarschijnlijk niet aan het werk kan in de administratieve sector. Ze wil als alternatief het liefst in de beveiliging werken. De mogelijkheid van een banenpoolplaats als stadswacht of conducteur spreekt haar wel aan. Helaas zijn er eind 1994 nergens plaatsingsmogelijkheden voor haar. Er zijn alleen functies op oproepbasis of met zeer flexibele werktijden, hetgeen F. in verband met de zorg voor haar zoon niet aanspreekt. In januari 1995 blijkt dat pas later dat jaar bekend wordt of er nog mensen nodig zullen zijn voor het conducteursproject. In mei is hier nog steeds niets over bekend en toont F. interesse voor een Melkertfunctie als flatwacht. Verder solliciteert ze in juni ook op een vacature als beveiligingsmedewerker. De procedure van de tramconducteur is dan nog steeds gaande. In augustus 1995 wordt F. aangenomen als flatwacht en in september kan ze beginnen. Deze tijdelijke aanstelling blijkt in december al te zijn omgezet in een vaste aanstelling. F. blijkt het prima naar haar zin te hebben in haar functie.

4.4 Functie-eisen

De functie-eisen van de aangeboden arbeidsplaatsen sloten in veel gevallen niet aan bij de achtergrond of het opleidingsniveau van de doelgroep. Alle bij het onderzoek betrokken RBA's benadrukten dat deze problematiek de koppeling tussen banen en kandidaten aanzienlijk bemoeilijkte. Zo was er bijvoorbeeld een tekort aan laaggekwalificeerde banen voor mensen met een strafblad. Met name bij toezichthoudende functies wordt door de werkgever veelal een verklaring van goed gedrag gevraagd of is een antecedentenonderzoek vereist.

Vanwege de functie-eisen die gelden voor banen in de zorgsector, kwam ook daar een belangrijk deel van de doelgroep niet voor een baan in aanmerking. De zorginstellingen die de Rekenkamer bezocht, konden in het algemeen veel van de door Arbeidsvoorziening voorgedragen kandidaten niet plaatsen.

Bij de Melkert-II-regeling wordt meer dan bij andere regelingen een opleiding op Havo- of MBO-niveau gevraagd. Bovendien wordt regelmatig

gevraagd om type-ervaring, kennis van boekhoudsystemen en communicatieve vaardigheden. Ook dient het Nederlands van de kandidaten op een behoorlijk niveau te zijn en soms wordt zelfs kennis van de Engelse taal gevraagd.

Casus 3

Het vinden van een plaats op de arbeidsmarkt is niet alleen een probleem voor de laaggekwalificeerden. Dat bewijst het verhaal van G. (42). Zij is in 1991 gevlucht uit Afrika, waar zij vier jaar lang een universitaire managementopleiding volgde en werkzaam was bij de Sociale Dienst. Als G. in 1994 wordt voorgedragen voor een bemiddelingstraject spreekt zij, ondanks verschillende cursussen, slechts matig Nederlands. Omdat zij goed gemotiveerd is mag zij in oktober deelnemen aan een bemiddelingsproject voor vluchtelingen. Na een trajecttraining van zes maanden wordt zij aangenomen op een Melkert I-plaats als groepshulp in een kinderdagverblijf, waar zij in juli 1995 aan de slag gaat. Ondanks het feit dat G. haar werkzaamheden naar behoren verricht, voelt zij zich niet op haar gemak op het werk. De inhoud van de bezigheden vallen haar tegen en zij heeft niet het gevoel een eigen plek te hebben. Nog steeds vormt de Nederlandse taal een grote barrière, waardoor zij zich onzeker voelt en weinig contacten met de groepsleidsters aanknoopt. Ook haar vooruitzichten op andere mogelijkheden op de arbeidsmarkt blijven beperkt door het taalprobleem. Begin 1996 gaat het echter een stuk beter met G. Haar taken zijn nu beter omschreven en gelijk aan die van de leidsters. Bovendien mag zij in diensttijd en op kosten van haar werkgever een cursus Nederlands gaan volgen. Hoewel zij het nu beter naar haar zin heeft in het kinderdagverblijf, wil zij het liefst toch een baan die meer aansluit bij haar opleiding en ervaring in de sociale sector.

4.5 Arbeidsvoorwaarden

De banenpoolregeling biedt deelnemers een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Een arbeidsovereenkomst in het kader van Melkert I kan voor zowel bepaalde als onbepaalde tijd worden aangegaan. De JWG en Melkert II richten zich na een werkervaringsperiode op doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt.

Melkert I schreef aanvankelijk een arbeidsduur van ten hoogste 32 uur voor. Inmiddels zijn zowel afwijkingen naar boven als naar beneden mogelijk. De Rekenkamer constateerde dat de gemiddelde arbeidsduur van Melkert I in de vier grote steden in 1995 langer was dan 32 uur (tabel 6). Uit steekproeven bleek dat in de zorgsector meer Melkert-I-banen van minder dan 32 uur voorkwamen. Een totaalbeeld was er echter niet.

Tabel 6 Arbeidsduur Melkert I gemeentelijke sector in 1995

Stad	<32 uur	32 uur	>32 uur
Amsterdam	0%	28%	72%
Rotterdam	2%	41%	57%
Den Haag	1%	47%	52%
Utrecht	11%	68%	21%

Bron: Ministerie van SZW

Bij Melkert II mag in het algemeen de gemiddelde arbeidsduur per week, gerekend over het gehele project, niet meer dan 32 uur bedragen. Om inschakeling van alleenstaande ouders en kostwinners mogelijk te maken kan hiervan worden afgeweken. Landelijk gezien had ongeveer eenderde van de deelnemers in 1995 een aanstelling van meer dan 32 uur. Soms terecht, om het salaris even hoog te maken als de uitkering, soms ten onrechte, om tegemoet te komen aan wensen van werkgevers in de marktsector.

Bij de JWG en de banenpoolregeling geldt beloning op minimumloon-niveau. Banenpoolers mogen wel vergoedingen ontvangen die verband houden met de dienstbetrekking, zoals een reiskostenvergoeding. Zij mogen echter geen overwerk- en onregelmatigheidstoelagen ontvangen. Bij Melkert I en II mag dat wel, als het totale loon maar niet uitkomt boven 120% van het minimumuurloon.

In een aantal gevallen constateerde het ministerie dat werd afgeweken van deze 120%-grens. Zo kwam het voor dat werkgevers naast het 32-uurs contract een aanvullend contract aanboden en dat allerlei toeslagen, zoals gevarengeld, buiten de berekening werden gehouden. Soms werd loon gereserveerd, dat dan na afloop van de contractperiode of bij het aangaan van een vast dienstverband werd uitbetaald. Sommige instanties trokken zich zelfs helemaal niets van de 120%-grens aan.

Aanvullende contracten acht het ministerie geen reële legale optie. Zeker als het gaat om gelijksoortige functies binnen eenzelfde organisatorische eenheid, is deze constructie zodanig gekunsteld dat het vermoeden dat sprake is van ontwijking van de subsidievoorwaarden niet kan worden weggenomen, met alle risico's van dien voor de instelling.

Verschillende gemeentelijke uitvoeringsorganisaties hadden moeite met de bepalingen over het loonniveau. Zelfs bij zeer eenvoudige banen was het door de bestaande systematiek van functiewaardering moeilijk binnen de gestelde marges te blijven. Bij het creëren van Melkertbanen vormde een aantal CAO's een belemmering. Bij sommige CAO's begon de laagste loonschaal boven het niveau van het minimumloon, bij andere CAO's zelfs boven de 120%-grens. In een aantal gevallen vond overleg plaats tussen CAO-partners over een nieuwe «Melkert-schaal».

De Rekenkamer constateerde in alle grote steden dat de arbeidsvoorwaarden, op de bovengenoemde punten na, conform de regelingen waren. De geconstateerde afwijkingen betroffen met name de arbeidsduur bij de Melkert-regelingen.

4.6 Verdringing

4.6.1 JWG en banenpoolregeling

Om te garanderen dat JWG-plaatsen geen bestaande werkgelegenheid verdringen, is toestemming van het medezeggenschapsorgaan van het bedrijf vereist. Indien een dergelijk orgaan ontbreekt kan een JWG-plaats worden aangemeld op voorwaarde dat de bezetting van een dergelijke plaats niet leidt tot verdringing van regulier werk, een vastgesteld aantal garantieplaatsen niet wordt overschreden en geen werkzaamheden worden verricht die korter dan een jaar voor de bezetting van de plaats regulier werden verricht.

De banenpoolregeling spreekt over boventallige arbeidsplaatsen. De regeling schrijft toetsing voor door het medezeggenschapsorgaan op budgetvervalsing en verdringing van reguliere arbeid. In aanvulling hierop dient in de samenwerkingsovereenkomst geregeld te zijn op welke wijze toetsing op externe verdringing van bestaande werkgelegenheid en concurrentievervalsing dient plaats te vinden.

De Rekenkamer constateert dat de JWG en banenpoolregeling in dit opzicht uiteenlopen: waar bij de JWG de voorgeschreven toetsing zich richt op de interne verdringing worden in de banenpoolregeling ook de externe verdringing aan beoordeling onderworpen.

In de vier grote steden werd op verschillende wijze invulling gegeven aan de externe toetsing op verdringing. In Den Haag bijvoorbeeld gebeurde deze toetsing door de Regionale toetsingscommissie

werkgelegenheidsprojecten, waarin vertegenwoordigers van de gemeente, het RBA en sociale partners zitten. In Amsterdam en Rotterdam vond de externe toetsing plaats door een vakbondsvertegenwoordiger en controleerde de AbvaKabo eenmaal per kwartaal of de plaatsen inderdaad additioneel zijn. In Utrecht werd verdringing getoetst via een externe commissie van het RBA.

Toch blijkt uit onderzoek van onder andere Research voor Beleid dat zowel bij de JWG als de banenpoolregeling in 10–20% van de gevallen verdringing optreedt. Circa 10% van de inlenende instanties gaven aan dat de functies op een andere manier zouden zijn ingevuld als een regeling zou ontbreken. Ongeveer 1 op de 6 banenpoolers deed hetzelfde werk als reguliere arbeidskrachten.

Casus 4

P. is 20 jaar oud en staat nog geen jaar ingeschreven bij het Arbeidsbureau als hij in 1995 wordt opgenomen in de JWG. Hij heeft een assurantiediploma en een afgeronde kantooropleiding. Al na een maand kan P. beginnen als assistent administratief medewerker. Hij functioneert prima in zijn werkomgeving, neemt initiatief en heeft het goed naar zijn zin. Ook de begeleider is tevreden over hem. P. wil echter het liefst werken in het verzekeringswezen of op een assurantiekantoor. Als er in 1995 een plaatsingsmogelijkheid met baangarantie vrijkomt bij een financieringskantoor, is hij direct enthousiast. Na een sollicitatiegesprek kan hij in augustus beginnen. Zijn werkzaamheden bestaan voornamelijk uit dataverwerking, typen, archivering en dergelijke. Op termijn zouden deze werkzaamheden echter worden uitgebreid naar meer klantgerichte handelingen. Hij solliciteert op dat moment niet meer naar andere functies omdat hij meent met zijn opleiding weinig kans te maken. Zelf vindt hij een sollicitatiecursus niet nodig, maar toch wordt die hem aangeraden, ook al zijn de vooruitzichten bij zijn huidige werkgever goed. In januari 1996 blijkt echter dat P. nog steeds niet meer verantwoordelijkheden gekregen heeft. Zijn werkgever vindt dat hij die nog niet aankan en meent dat P. traag is in zijn ontwikkeling. Strakke begeleiding is nog steeds nodig en P. overschat zijn eigen kunnen. Er wordt P. dan ook geen contract aangeboden, hoewel hem dit wel in het vooruitzicht was gesteld toen hij geplaatst werd. Hoewel het Arbeidsbureau zich gedeeltelijk kan vinden in de bevindingen van het financieringskantoor, is men daar van mening dat ook sprake is van misbruik van de JWG. Eind januari wordt de plaatsing beëindigd. P. vindt het zelf niet zo erg. Om hem verder te helpen wordt er een afspraak gemaakt voor een nieuw bemiddelingsgesprek en wordt hij ingeschreven voor een sollicitatietraining.

4.6.2 Melkert I

Bij Melkert I is een positief advies van het medezeggenschapsorgaan voldoende om vast te stellen dat het om extra, bovenformatieve arbeidsplaatsen gaat. Wanneer een positief advies van een medezeggenschapsorgaan ontbreekt, dient in de gemeentelijke sector de accountant aan de hand van de salarisadministratie achteraf vast te stellen of sprake is geweest van extra banen. Als dit niet het geval was kan de bijdrage geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd.

Voor Melkert I in de zorgsector was dat anders geregeld, omdat de uitvoering daar berust bij drie uitvoeringsorganisaties in de zorgsector, waaronder het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG).

De Rekenkamer constateerde dat in de richtlijn 1995 van het COTG in het geheel geen bepalingen waren opgenomen over het toetsen op additionaliteit. Wel moesten de instellingen op het aanmeldingsformulier aangeven op welke wijze het additionele karakter van de arbeidsplaatsen tot uitdrukking kwam, namelijk via een «positief advies medezeggenschapsorgaan» of «collectieve regeling CAO-partners». Uit een steekproef van de Rekenkamer bleek dat in een aantal gevallen deze richtlijnen niet correct werden toegepast. In de richtlijn extra arbeids-

plaatsen voor 1996 heeft het COTG volgens de Rekenkamer wel een adequate procedurele invulling gegeven aan de additionaliteitstoets. Een toets op externe verdringing ontbrak echter.

De informatie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over de regeling voor 1996 is op het punt additionaliteit aangescherpt: er moet altijd een ondertekende verklaring van het medezeggenschapsorgaan of de personeelsvertegenwoordiging worden overgelegd. Er was echter niet aangegeven hoe de zinsnede «in aanvulling op reeds bestaande werkgelegenheid» moest worden geïnterpreteerd.

De Rekenkamer constateerde dat dit begrip bij de ministeries van VWS en SZW verschillend werd ingevuld. Volgens het Ministerie van VWS zijn begrippen als «extra karakter», «bovenformatief» en «in aanvulling op bestaande werkgelegenheid» niet mathematisch in te vullen en door een accountant moeilijk te controleren vanwege de dynamiek in het personeelsbestand. Het toetsen van verdringing vraagt daarom maatwerk en draagvlak op instellingsniveau, aldus het Ministerie van VWS. Het Ministerie van SZW hanteert anders dan het Ministerie van VWS wel de reguliere formatie als toetssteen voor het begrip verdringing. Daar is men van mening dat strikt genomen geen sprake kan zijn van verdringing wanneer er gescheiden administraties voor het regulier personeel en voor de Melkertbanen zijn.

In 1995 en 1996 stond vooral in de thuiszorg het additionele karakter van de arbeidsplaatsen ter discussie. Uit de aanvraagformulieren die de Rekenkamer bestudeerde kon inderdaad soms niet worden afgeleid of het ging om bestaande danwel aanvullende werkgelegenheid.

In het overleg tussen de ministers van SZW en VWS in april 1996 werd aangegeven dat een sluitende procedure voor de controle op het additionele karakter van de 40 000 banen van groot politiek belang is. Een positieve verklaring van het medezeggenschapsorgaan achtte men daarvoor niet altijd voldoende. Als aanvulling hierop werd gedacht aan een steekproefsgewijze controle door bijvoorbeeld een accountant. Dit voorstel zou eind juni 1996 technisch worden uitgewerkt, in eerste instantie voor de thuiszorg.

4.6.3 Melkert II

In de Melkert II-regeling wordt gesproken van het tegengaan van onaanvaardbare verdringing van bestaande werkgelegenheid. Een toetsingsprocedure en -criteria om te bepalen of hiervan sprake is ontbreken echter. Het Ministerie van SZW gaf hiervoor als reden dat de regeling een experimenteel karakter had.

In de grote steden komen dan ook verschillende varianten voor, variërend van helemaal geen toetsing tot toetsing door de uitvoeringsorganisatie, het medezeggenschapsorgaan of een regionale commissie. Ook de toetsingspunten wisselen. Sommige projecten gaan na of er voorafgaande aan de plaatsing op een Melkertbaan ontslag heeft plaatsgevonden. Andere projecten beoordelen of het ging om nieuw werk dat voorheen niet werd uitgevoerd.

Ook de landelijke uitvoeringsorganisaties die in het onderzoek waren betrokken, beoordelen de arbeidsplaatsen niet of nauwelijks op verdringing. Eén van de uitvoeringsorganisaties was van mening dat er in zekere zin altijd sprake is van verdringing, met name van uitzendarbeid. Gelet op de lage arbeidsparticipatie van hun doelgroep vond men dat tot op zekere hoogte aanvaardbaar. Ook andere uitvoeringsorganisaties beschouwden een zekere mate van verdringing als onvermijdelijk. Verdringing die rechtstreeks leidt tot het ontslag van andere werknemers of het niet invullen van een regulier gemelde vacature wordt niet

acceptabel geacht. De organisaties waren in het algemeen wel alert op inleners die niet bereid waren te investeren in scholing en begeleiding en alleen op zoek waren naar goedkope arbeidskrachten.

4.7 Uitstroom

Bij de kabinetsformatie in 1994 werd geconstateerd dat er een zekere verstarring van de arbeidsmarkt optrad, omdat additionele banen (ook financieel) attractiever zouden worden gevonden dan reguliere. In feite betekende uitbreiding van additionele banen een uitbreiding van de collectieve sector. Doorstroming naar regulier werk moest bevorderd worden.

Het kabinet vond dat de uitstroom uit de JWG verbeterd kon worden. In 1995 schreef het Ministerie van SZW een interne ambtelijke nota, de «Analyse van knelpunten en strategische keuzes met betrekking tot gesubsidieerde arbeid», die moest dienen als eerste aanzet voor de gedachtenvorming over gesubsidieerde arbeid. Hierin werd aangegeven dat de uitstroom lager was dan mogelijk, omdat:

- de JWG-dienstbetrekking zekerheid biedt;
- de arbeidsvoorwaarden niet onaantrekkelijk zijn;
- een directe prikkel voor de JWG-organisatie om doorstroom te stimuleren niet aanwezig is;
- de Arbeidsvoorziening zich niet voldoende inspande.

Ook de uitstroom uit de banenpool werd te gering geacht. «Dit is enerzijds de consequentie van het «last resort» karakter van het instrumentarium. Anderzijds is dit het gevolg van een combinatie van factoren die een additionele baan voor veel mensen aantrekkelijker maakt dan reguliere arbeid.», aldus de Sociale Nota 1995.

In de knelpuntenanalyse wordt opgemerkt dat de tweeledige doelstelling van de banenpool – zowel «last resort» als uitstroomgericht – verwarring bij de uitvoerders teweeg brengt. In de grote steden was dit inmiddels als een gegeven aanvaard.

Casus 5

De Banenpool is vaak de laatste mogelijkheid voor werkzoekenden die in de reguliere trajectbemiddeling van het Arbeidsbureau niet meer terecht kunnen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de heer B. (1957). Na een vroegtijdig afgebroken MAVO-opleiding heeft B. vier jaar gevaren als binnenvaartschipper. Vervolgens heeft hij gewerkt als loodgieter en later in de landbouw. Sinds 1986 is hij echter volledig werkloos. In die periode heeft hij een opleiding tot schilder gevolgd en afgerond, maar vervolgens had hij moeite om werk te vinden in deze sector omdat hij last heeft van hoogtevrees. In 1992 komt hij in aanraking met de trajectbemiddeling. Hij maakt een goed gemotiveerde indruk en wil eigenlijk alles aanpakken om aan de slag te kunnen. Er wordt hem hulp geboden bij sollicitaties en vervolgens besluit men even af te wachten, omdat de indruk bestaat dat hij het alleen ook wel zal redden. In 1993 is B. echter nog steeds actief op zoek naar een baan en inmiddels is hij al verschillende keren afgewezen. B. kan blijkbaar toch niet op eigen kracht een baan vinden en daarom kan hij meedoen aan een magazijnproject. In het kader van deze opleiding krijgt hij ook de mogelijkheid om via een stage werkervaring op te doen. In 1995 is er echter nog steeds geen sprake van een succesvolle bemiddeling, ondanks het feit dat B. nu in het bezit is van een diploma magazijnmedewerker. Inmiddels is hij 38 jaar oud en al negen jaar werkloos. Zijn werkervaring is verouderd. Zijn kansen op de arbeidsmarkt worden dan ook steeds slechter, ondanks het feit dat B. nog steeds erg gemotiveerd is om te werken. Omdat hij via de trajectbemiddeling niet te plaatsen is, wordt begin 1996 besloten om B. door te verwijzen naar de Banenpool, ten behoeve van

structurele arbeidsinpassing. B. is het hiermee eens en wil graag werken als conciërge of onderhoudsmedewerker. In het kader van de Banenpool kan J. in september 1995 eindelijk aan de slag.

De Rekenkamer ging na welke uitstroom uit de JWG en de banenpool in 1995 was gerealiseerd. Zij gebruikte daarvoor gegevens van de uitvoeringsorganisaties, die licht afweken van de gegevens waarover het Ministerie van SZW beschikte. Voor de Melkert-regelingen waren nog nauwelijks uitstroomcijfers voorhanden. De onderstaande JWG-cijfers zijn exclusief de voorbereidingsfase.

Tabel 7 JWG-deelnemers en uitstroom in 1995 (werkervaringsplaatsen)

Stad	gemiddelde omvang bestand	uitstroom	baan	opleiding	anders	positieve uitstroom (%) ¹
Amsterdam	1 374	887	256	54	577	35
Rotterdam	1 629	1 070	366	81	623	42
Den Haag	463	288	115	15	158	45
Utrecht	283	176	59	4	113	36

¹ positief uitstroompercentage is de uitstroom naar regulier werk of een opleiding in relatie tot de totale uitstroom

Tabel 8 geeft een overzicht van de uitstroom uit de banenpool. Het «last resort» karakter van de banenpool komt duidelijk tot uitdrukking. De gemeenten (met uitzondering van Amsterdam) realiseerden een uitstroom die niet afwijkt van het landelijke beeld. In Amsterdam werden de cijfers mede beïnvloed door een omzetting van banenpoolplaatsen in Melkert-I-banen. De hierdoor openvallende banenpoolplaatsen zijn slechts gedeeltelijk weer opgevuld, reden waarom Amsterdam voor 1996 minder dan het maximale aantal Melkert-I-banen toegewezen heeft gekregen.

Tabel 8 Banenpoolers en uitstroom in 1995

stad	gemiddelde omvang bestand	uitstroom	baan	Melkert	anders	positieve uitstroom (%) ¹
Amsterdam	2 277	851	304	321	226	28
Rotterdam	3 314	473	26	213	234	7
Den Haag	1 481	214	40	43	131	6
Utrecht	439	66	17	18	31	8

¹ positieve uitstroom in relatie tot gemiddelde bezetting

Om de uitstroom uit de JWG en de banenpool te bevorderen is door het Ministerie van SZW eind 1995 de tijdelijke subsidieregeling uitstroom banenpools en JWG ingesteld. Op basis hiervan kunnen de vier grote gemeenten voor elke banenpooler die minimaal een jaar in de banenpool heeft gewerkt en die duurzaam uitstroomt naar ongesubsidieerde, reguliere arbeid in principe f 15 000 ontvangen. Ook voor uitgestroomde JWG'ers kan onder bepaalde voorwaarden f 15 000 worden ontvangen. Het totaal beschikbare bedrag is per gemeente gebudgetteerd.

4.8 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de uitvoeringsorganisaties in 1995 beschikten over voldoende additionele banen. Wel waarschuwt zij voor een verzadiging van de additionele-banenmarkt, onder andere omdat drie van de vier regelingen zich in belangrijke mate op dezelfde sectoren en vergelijkbare functies richten. Veel van de aangeboden arbeidsplaatsen blijken vanwege de gestelde functie-eisen niet geschikt voor een belangrijk deel van de doelgroep. Daarom beveelt zij aan naast het reeds aanbestede onderzoek naar de bemiddelbaarheid van werklozen ook een onderzoek naar de beschikbaarheid van additionele banen die wél geschikt zijn voor de doelgroep te laten verrichten.

De arbeidsvoorwaarden waren in het algemeen conform de regelingen. Wel constateerde de Rekenkamer dat bij de Melkert-regelingen de voorgestane arbeidsduur van gemiddeld 32 uur per week in veel gevallen niet haalbaar bleek.

De Rekenkamer constateerde dat de functie-inhoud en de verlangde arbeidsprestatie voor banen in het kader van de banenpoolregeling en Melkert I-banen vaak hetzelfde zijn, terwijl de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie verschillen. Deze overlap leidde er volgens de Rekenkamer toe dat instellingen de mogelijkheid hadden om op financiële gronden, in plaats van op functie-inhoudelijk gronden een keuze te maken tussen de ene of de andere regeling.

De Rekenkamer meent dat de ministeries van SZW en VWS het tegengaan van verdringing van bestaande werkgelegenheid bij Melkert I in de zorgsector en bij Melkert II in onvoldoende mate hadden gewaarborgd. In deze regelingen is het toetsingskader volgens haar niet goed uitgewerkt, waardoor er in de uitvoeringspraktijk op zeer uiteenlopende wijze met het begrip verdringing wordt omgegaan.

De onduidelijkheden worden onder andere veroorzaakt door het feit dat de twee betrokken ministeries het begrip verdringing niet op dezelfde wijze invullen. Ook in de onderzochte regelingen is de verdringingstoets verschillend ingevuld. Bij de banenpoolregeling wordt zowel op interne als op externe verdringing getoetst, bij de JWG en Melkert-I wordt alleen op interne verdringing getoetst. Waar deze drie regelingen geen enkele verdringing toestaan, spreekt de Melkert-II-regeling slechts van het tegengaan van onaanvaardbare verdringing.

Uit het onderzoek bleek overigens dat de uitvoeringsinstanties een zekere mate van verdringing acceptabel vinden.

De Rekenkamer is van mening dat de uitstroom naar regulier werk vanuit de JWG en de banenpool kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door een beter scholingsbeleid. Wel vindt zij dat bij de beoordeling van de uitstroompercentages rekening gehouden moet worden met het feit dat bijvoorbeeld de banenpoolregeling ook bedoeld is voor doelgroepen waarvoor uitstroom niet tot de mogelijkheden behoort.

4.9 Reactie minister en COTG en commentaar Rekenkamer

De minister schreef in zijn reactie dat de Rekenkamer met haar conclusies over de arbeidsduur voorbij was gegaan aan de bewuste nuanceringen in de desbetreffende regelingen. Hij wees erop dat de naleving van de voorwaarde van een 32-urige werkweek en beslissingen tot afwijking daarvan onderdeel zijn van het toezichtsbeleid.

De bewindsman gaf te kennen veel belang te hechten aan uitstroom. De banenpoolregeling was per 1996 gewijzigd om uitstroom te bevorderen.

Mogelijkheden waren een jaar voltijd scholing, de combinatie met een deeltijd baan en een terugkeergarantie aan uitgestroomde deelnemers van een jaar. Verder wees de minister op de Tijdelijke Subsidieregeling Bevordering Uitstroom Banenpools en JWG. Arbeidsvoorziening wil zich vanaf 1997 actief richten op de bevordering van uitstroom uit de JWG door jongeren op reguliere arbeidsplaatsen te plaatsen. De minister voegde hieraan toe dat scholing een belangrijk onderdeel vormt in de bemiddelingsplannen van Arbeidsvoorziening.

Het COTG wijst er in zijn reactie op dat de additionaliteitstoets in 1995 nog geen concrete voorwaarde was voor het toekennen van extra arbeidsplaatsen. De op het aanmeldingsformulier voor 1995 opgenomen vraag naar het additionele karakter van de banen was volgens het COTG dan ook niet bedoeld als toewijzingscriterium, maar om informatie te krijgen over de wijze waarop bij de instellingen op additionaliteit wordt toegezien.

De Rekenkamer benadrukt dat zij in haar conclusie over de arbeidsduur de door de minister genoemde nuanceringsen wel heeft meegewogen. Zij handhaaft daarom haar constatering dat het in het kader van de Melkert I-regeling in de gemeentelijke sector niet mogelijk bleek banen te creëren met de nagestreefde gemiddelde grootte van 32 uur en dat een aantal deelnemers aan de Melkert-II-regeling ten onrechte een aanstelling van meer dan 32 uur had.

De Rekenkamer baseert haar standpunt over de niet correcte toepassing van de richtlijnen door het COTG in 1995 onder meer op de informatie die het COTG op 23 maart 1995 aan de zorginstellingen verstrekke. Daarin werd het toekennen van arbeidsplaatsen gekoppeld aan het invullen van het bereidverklaringformulier, inclusief een verklaring waaruit het extra karakter van de arbeidsplaatsen blijkt. «Bij de afrekening wordt dit getoetst door de accountant», aldus het COTG.

5 ORGANISATIE

5.1 Uitvoerende instanties

In de vier grote steden zijn veel instanties betrokken bij de uitvoering van de regelingen. De centrale aansturing door de gemeente wisselde per stad en per regeling. Tabel 9 geeft een overzicht van de belangrijkste instanties, veelal zelfstandige rechtspersonen, die zich op gemeentelijk niveau met de coördinatie en/of uitvoering van de regelingen bezighielden.

Tabel 9 Uitvoerende instanties op gemeentelijk niveau

Gemeente	Melkert-regelingen	Banenpool/JWG
Amsterdam	NV Werk	Maatwerk
Rotterdam	Projectbureau Werk	NBRW/Jongerenpool
Den Haag	WAM/Werkraat	Werkbij
Utrecht	Werk Nu	Trajectplan

NBRW = Nieuwe Banen Rotterdam Werkt

WAM = Afdeling Werkgelegenheidsprojecten en Arbeidsmarktbeleid

Zowel voor de uitvoering van de JWG als de banenpoolregeling zijn gemeenten verplicht een aparte stichting op te richten, die optreedt als werkgever van de deelnemers. Deze is belast met het werven van banen en het plaatsen van kandidaten daarop. De twee regelingen worden veelal door één organisatie uitgevoerd. Van de grote steden heeft alleen Rotterdam de uitvoering verdeeld over twee instanties.

De verantwoordelijkheid voor de feitelijke invulling van de arbeidsplaatsen voor de Melkert I-regeling in de gemeentelijke sector ligt bij de gemeenten. De Rekenkamer constateerde dat de vier grote steden daaraan op verschillende wijze invulling hebben gegeven. In Den Haag heeft de gemeentelijke afdeling WAM een stimulerende en coördinerende rol bij de totstandkoming van werkgelegenheidsprojecten. De invulling van de arbeidsplaatsen verloopt via een stichting, Werkraat. In Rotterdam coördineert het gemeentelijke projectbureau Werk op afstand. De verdere uitvoering ligt bij gemeentelijke diensten, samen met deelgemeenten en banenpool. In Utrecht speelt het projectbureau Werk Nu een coördinerende en stimulerende rol. Het heeft ook een uitvoerende functie voor de banenacquisitie. De feitelijke bemiddeling loopt via een bemiddelingsunit, waarin de GSD en het RBA samenwerken. In Amsterdam heeft NV Werk een regiefunctie.

De invulling van Melkert I-banen in de zorgsector gebeurt door drie uitvoeringsorganisaties in de zorgsector, waaronder het COTG. De gemeenten hebben in het algemeen weinig invloed op de totstandbrenging van arbeidsplaatsen in de zorgsector. Om het scheppen van banen in de grote steden te stimuleren zijn begin 1996 voor de Melkert I-regeling regiepunten opgericht, die financieel worden ondersteund door de gemeenten, de RBA's en het Ministerie van VWS. De regiepunten, waarin werkgevers, vakorganisaties, Arbeidsvoorziening en gemeenten samenwerken, hebben tot taak in een vroeg stadium contacten te leggen tussen alle betrokkenen, voorlichting te geven en informatie en procedures te stroomlijnen.

Voor de uitvoering van Melkert II kende het Ministerie van SZW gelden toe aan 57 landelijke, provinciale en lokale projecten. In de vier grote steden vervullen de instanties die bij de uitvoering van Melkert I in de gemeentelijke sector zijn betrokken vergelijkbare taken bij Melkert II. De projecten in deze steden zijn onderverdeeld in een aantal deelprojecten,

ieder met eigen doelstellingen en een eigen uitvoeringsorganisatie. Zo kent Rotterdam tien deelprojecten. De Instroomservice Rijnmond is met 1 100 te realiseren arbeidsplaatsen de grootste. De regie en de uitvoering daarvan ligt geheel in handen van de Arbeidsvoorziening. Andere deelprojecten worden uitgevoerd door diverse projectorganisaties.

Behalve aan gemeenten zijn in het kader van Melkert II ook aan uitvoeringsorganisaties op landelijk niveau arbeidsplaatsen toegekend.

5.2 Arbeidsvoorziening en GSD

De voordracht van kandidaten gebeurt door de Arbeidsvoorziening en de GSD. Op basis van voorselecties en gesprekken worden potentiële kandidaten door de Arbeidsvoorziening geïndiceerd en voorgedragen. De voorselectie gebeurt aan de hand van de geautomatiseerde bestanden van de Arbeidsvoorziening. Het geautomatiseerde systeem bleek echter vaak niet de mogelijkheid te bieden om kandidaten te selecteren op basis van criteria die de uitvoeringsorganisaties hanteren. De geautomatiseerde administraties van de GSD'en bleken ook niet toegesneden op het vinden van kandidaten met de gewenste arbeidsmarktenmerken.

De Rekenkamer constateerde dat de uitvoeringsorganisaties in een aantal steden ontevreden waren over de voordracht van kandidaten door de Arbeidsvoorziening. Met eigen wervingscompagnes trachtten zij zelf kandidaten aan te trekken.

De Melkert II-organisaties vonden het onduidelijk welke dienstverlening tot het basispakket van de RBA's werd gerekend en voor welke diensten zij moesten betalen. Deze konden dan ook maar weinig begrip opbrengen voor de tariefstelling van sommige RBA's, bijvoorbeeld voor het raadplegen van het geautomatiseerde systeem, omdat zij het een kerntaak van de arbeidsvoorziening vonden om werklozen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bemiddelen.

De RBA's vonden dat de organisaties, waaronder een aantal uitzendbureaus, door de verantwoordelijkheid voor de selectie en begeleiding van kandidaten neer te leggen bij de RBA's organisatie- en begeleidingskosten afwentelden. In mei 1996 nam het CBA in overeenstemming met de minister van SZW een besluit over kosteloze dienstverlening, die onder meer zou gaan bestaan uit het aanleveren van een overzicht van voor Melkert II in aanmerking komende kandidaten. Voor bijvoorbeeld het voeren van selectiegesprekken zou Arbeidsvoorziening het standaard uurtarief hanteren.

In december 1995 publiceerde de minister van SZW de «Regeling inkoop dienstverlening Arbeidsvoorziening door gemeenten 1996». De 19 gemeenten in het kader van het Grote Stedenbeleid kunnen in 1996 f 35 miljoen inzetten om arbeidsbemiddeling in te kopen bij de Arbeidsvoorziening. Het doel van de regeling is om Arbeidsvoorziening op contractbasis te betrekken bij de inschakeling van moeilijk plaatsbare werklozen in het arbeidsproces. De Rekenkamer constateerde dat het CBA in april 1996 nog geen richtlijnen had uitgevaardigd voor de invulling van de inkoopregeling door de RBA's, bijvoorbeeld met betrekking tot de aard van de dienstverlening, de contractvoorwaarden en de prijsstelling. Wel is er vanaf 1995 een landelijke projectstructuur opgezet ter ondersteuning van de regio's op het gebied van betaalde dienstverlening.

5.3 Gezamenlijke aanpak

De organisaties die belast zijn met de uitvoering van de regelingen kwamen elkaar regelmatig tegen op de werkvloer. De onderlinge afstemming en samenwerking waren voor die organisaties belangrijke punten van aandacht.

Aan de vraagkant, zo werd gesteld, zou een betere samenwerking kunnen leiden tot meer onderlinge uitwisseling van contacten met potentiële werkgevers en het inperken van ongewenste concurrentie op de additionele banenmarkt zelf. Diverse organisaties, waaronder een aantal WSW-bedrijven, gaven voorbeelden van concurrentie tussen de regelingen.

Aan de aanbodkant zou een betere samenwerking de kansen van langdurig werklozen op passend werk vergroten.

De Rekenkamer bespeurde in de vier grote steden dan ook een duidelijke tendens naar een strakkere regie en een gezamenlijke aanpak. Zo waren er voornemens om voor werkgevers en werkzoekenden tot één loket te komen. In Amsterdam is NV Werk niet betrokken bij de JWG, maar heeft wel een zekere regiefunctie voor de rest van het werkgelegenheidsterrein. In Rotterdam wil men in het jaar 2000 een gestroomlijnd werkproces hebben gerealiseerd. In Den Haag was voor het werven van arbeidsplaatsen een centraal coördinatiepunt opgericht. Daar is via Werkraat al sprake van een centrale toeleiding naar de additionele arbeidsmarkt. Evenals in andere steden werd in Den Haag geëxperimenteerd met een gezamenlijke intake om zodoende een plaatsing op de juiste voorziening te realiseren. In Utrecht tenslotte zullen per 1 januari 1997 onder andere Trajectplan en de sociale werkvoorziening fuseren om de uitvoering van de bestaande en nieuwe regelgeving te stroomlijnen.

5.4 Uitvoering sancties

Het kabinet heeft een aantal aanvullende maatregelen genomen op het gebied van het sanctiebeleid en passende arbeid. Zo werd op 1 januari 1996 het begrip passende arbeid voor schoolverlaters en academici verruimd.

Het evaluatierapport «Straf of Stimulans» (1995) stelt dat het belang van het sanctie-instrument nog meer is gelegen in het straffen van verwijtbaar gedrag dan in het bewerkstelligen van gedragsveranderingen op grote schaal en het doen uitstromen van grote groepen cliënten naar betaald werk.

De organisaties die in de grote steden de JWG en de banenpoolregeling uitvoeren melden gespreksresultaten systematisch aan de instantie die de potentiële kandidaat voordraagt, veelal het RBA. Het is vervolgens aan het RBA om te bepalen of bij in gebreke blijven van de kandidaat de uitkerende instantie op de hoogte wordt gebracht door het versturen van een zogenoemde kennisgeving.

De RBA's gaven aan het niet alleen hun taak te vinden de GSD in kennis te stellen van de uitkomsten van de gespreksresultaten. Hier ligt volgens hen ook een taak voor de uitvoeringsorganisaties. De Rekenkamer constateerde dat in een aantal gevallen inderdaad rechtstreeks terugkoppeling plaatsvond zonder tussenkomst van het RBA.

Ook de organisaties die Melkert-regelingen uitvoeren, gaven in het algemeen aan een consequente uitvoering van het sanctiebeleid noodzakelijk te vinden.

De Rijksconsulenten van het Ministerie van SZW kwamen tot een aantal kritische opmerkingen. In drie van de vier grote steden signaleerden de Rijksconsulenten tekortkomingen in het systeem van herbeoordeling van cliënten en de verwerking van kennisgevingen van de RBA's. In het Programma van Toezicht op Gemeenten 1996 van de Rijksconsulenten is het toezicht op het sanctiebeleid als aandachtspunt aangemerkt.

Casus 6

Behalve vaardigheden en opleiding speelt ook de wil van de kandidaten een grote rol bij het al dan niet slagen van de bemiddeling. H. (1964) is iemand die uiteindelijk als een «niet-willer» wordt afgeschreven. Hij is sinds 1992 werkloos, na het stoppen met zijn opleiding aan de Kunstacademie. Hij is zich ervan bewust dat het met die opleiding moeilijk is om een plaats te vinden en is dan ook bereid om zich op ander werk te oriënteren. Hij geeft aan met gehandicapten te willen werken en meldt zich in 1994 spontaan aan. Hij wil dan echter alleen voor de korte termijn aan de slag, om geld voor een reis te verdienen. Hij wordt in die tijd niet geholpen aan een betrekking. In 1995 meldt hij zich weer bij de trajectbemiddeling. Ook nu geeft hij weer aan als activiteitenbegeleider of in de kinderopvang te willen werken. Hoewel hij in principe te hoog is opgeleid voor een Melkertbaan, wordt hij door zijn gebrek aan werkervaring toch voorgedragen als assistent activiteitenbegeleider. Vanaf december kan hij in die functie aan de slag. In januari 1996 blijkt echter dat H. helemaal niet goed functioneert op zijn afdeling. De leiding is ontevreden, omdat H. vaak te laat of onuitgeslapen op het werk verschijnt. Ondanks herhaalde gesprekken hierover en beloftes tot verbetering van H. verandert de situatie niet. De proeftijd zit er tegen die tijd bijna op en de uitvoeringsorganisatie besluit samen met de werkgever dat contractverlenging geen zin heeft. Op dat moment is H. ziek, maar als hij terugkomt wordt hij op de hoogte gesteld van zijn ontslag. Hem wordt verzocht om direct contact op te nemen met de uitvoeringsorganisatie. H. wil de resterende tijd van zijn contract nog graag uitdienen en komt dit met zijn werkgever overeen. Deze belofte komt hij echter niet na. Ook neemt hij, ondanks uitdrukkelijke verzoeken, geen contact meer op met de trajectbemiddeling. Daarop besluit men H. niet verder te bemiddelen of op te roepen en wordt een kennisgeving verstuurd naar de GSD, onder vermelding van «niet-willer».

5.5 Uitvoering scholing en begeleiding

De uitvoeringsorganisaties en inleners waren zelf verantwoordelijk voor de begeleiding en functiegerichte scholing. Het RBA was verantwoordelijk voor de op doorstroming naar reguliere arbeid gerichte scholing. Naar het oordeel van de Arbeidsvoorziening stonden door de bezuinigingen sommige voorzieningen zwaar onder druk.

Bij de JWG lag voor de begeleiding van jongeren op de werkvloer het voortouw bij de inlener. De begeleiding door de JWG-organisatie zelf werd afhankelijk gesteld van de individuele noodzaak daartoe. In Rotterdam en Den Haag vonden structureel twee maandelijks functioneringsgesprekken plaats tussen de consulent en de jongere op basis van een beoordelingsformulier. Amsterdam werkt aan het invoeren van een dergelijk systeem.

Ook bij de banenpoolers ligt de begeleidingstaak in eerste instantie bij de inlener. In Amsterdam vormt een dagelijks telefonisch spreekuur van de consulent de basis van de begeleiding. De verdere begeleiding is nog niet in vaste procedures vastgelegd. In Utrecht vonden begeleidingsgesprekken in het eerste jaar van het dienstverband plaats naar behoefte van de banenpoolers zelf. In het tweede jaar vonden de gesprekken tweemaal per jaar plaats.

Bij Melkert I lag de verantwoordelijkheid voor scholing en begeleiding primair bij de inlenende instellingen. De functie- en doorstromingsgerichte opleidingen in bijvoorbeeld de zorgsector werden veelal in eigen huis verzorgd. Via regelingen op het gebied van bedrijfstakgewijze scholing bereidt de Arbeidsvoorziening langdurig werklozen voor op een dienstverband in het kader van Melkert I.

De landelijke organisaties die Melkert II uitvoeren benadrukten het belang van goede afspraken over begeleiding en scholing met de inlenende bedrijven. Die afspraken worden verschillend ingevuld. Dat varieert van de verantwoordelijkheid voor scholing en begeleiding geheel bij de werkgever leggen tot eerstverantwoordelijkheid bij de organisatie zelf, vaak wel met afspraken over aanvullende begeleiding door een mentor op de werkplek. Wijs geworden door hun ervaringen met achterstandsgroepen in het verleden hanteerden (landelijke) organisaties die Melkert II uitvoerden meestal een zeer strak scholings- en begeleidingsmodel.

De Rekenkamer constateerde dat verschillende uitvoeringsorganisaties vanaf 1995 streefden naar een meer structurele scholing en begeleiding van jongeren.

5.6 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat zich knelpunten voordoen in de afstemming en samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties onderling. Ook de samenwerking tussen deze organisaties en de Arbeidsvoorziening laat in een aantal plaatsen nog te wensen over. Dit heeft volgens de Rekenkamer nadelige gevolgen voor de inschakeling van werkzoekenden in het arbeidsproces.

In de vier grote steden begint een gezamenlijke aanpak van de grond te komen. De Rekenkamer staat positief tegenover deze ontwikkeling, maar zou graag zien dat deze in een hoger tempo verliep, gelet op het belang van een gezamenlijke aanpak voor de inschakeling van werkzoekenden.

De voordracht van kandidaten door de Arbeidsvoorziening en de gemeentelijke sociale diensten verloopt niet efficiënt doordat de geautomatiseerde bestanden niet de mogelijkheid bieden om kandidaten te selecteren op basis van de criteria die voor de regelingen gelden.

De Rekenkamer wacht met belangstelling af in hoeverre de besluitvorming van Arbeidsvoorziening over de kosteloze dienstverlening ten goede zal komen aan de selectie en voordracht van kandidaten voor Melkert II. Zij geeft de Arbeidsvoorziening in overweging richtlijnen op te stellen voor de invulling van de «Regeling inkoop dienstverlening Arbeidsvoorziening door gemeenten 1996».

De Rekenkamer concludeert dat het sanctiebeleid in de grote steden volop in beweging was en meent dat het voorgenomen onderzoek van de Rijksconsulenten van het Ministerie van SZW een belangrijke bijdrage kan leveren aan een verdere aanscherping van het beleid.

De Rekenkamer constateerde dat er in de loop van 1995 vanuit de uitvoeringsorganisaties aanzetten waren tot een meer structurele benadering van scholing en begeleiding.

5.7 Reactie minister, VNG en CBA

De minister schreef in zijn reactie dat de Rijksconsulenten inderdaad kritische opmerkingen hadden gemaakt over de uitvoering van het sanctiebeleid. Deze constatering past volgens de minister wel in de context van het totale beleid gericht op uitstroom uit de bijstand, maar hij zag niet in wat deze toevoegt aan het verbeteren van de instrumenten van additionele arbeid.

De VNG schreef in haar reactie dat aan de verbetering van de samenwerking tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening werd gewerkt. Daarbij

was volgens de VNG een belangrijke voorwaarde dat helder wordt waarop Arbeidsvoorziening aanspreekbaar is.

Het CBA liet weten dat het er bewust van had afgezien om richtlijnen te geven voor de invulling van de Regeling inkoop dienstverlening Arbeidsvoorziening door gemeenten. Inmiddels zijn wel een modelcontract en een concept-producten-handboek ontwikkeld.

Naar aanleiding van de conclusie van de Rekenkamer dat de bestanden van Arbeidsvoorziening niet helemaal geschikt zijn om kandidaten te selecteren op voor de regeling relevante kenmerken, wees het CBA er op dat er een kwalitatieve discrepantie bestaat tussen de voordracht (op formele kenmerken) en de daadwerkelijke plaatsing waarbij nog een selectie op subjectieve factoren werd uitgevoerd. Hierbij spelen tekortkomingen in het automatiseringssysteem van Arbeidsvoorziening een geringe rol. Per 1 januari 1997 wordt het overigens mogelijk om te selecteren op uitkeringssoort.

6 FINANCIERING

6.1 Inleiding

Alle regelingen kennen verschillende financieringscomponenten. Naast de reguliere componenten (tabel 10) zijn er nog andere bronnen, zoals scholingssubsidies, subsidies van het Europees Sociaal Fonds, aanvullende gemeentelijke bijdragen en het gemeentelijke aandeel in de vrijvallende uitkeringen.

Tabel 10 Reguliere financieringscomponenten

Regeling	Rijks- vergoeding loonkosten	Rijks- vergoeding uitvoerings- kosten	Inleen- vergoeding	Subsidie Arbvo
JWG	x	x		
Banenpool	x	x	x	x
Melkert-I	x	x		
Melkert-II	x		x	

De complexiteit van de financiering bracht aanzienlijke administratieve lasten met zich mee. Ook het voeren van een afzonderlijke administratie voor de verantwoording vonden de uitvoeringsorganisaties bewerkelijk.

6.2 JWG en banenpool

De loonkosten van JWG-jongeren worden geheel door het rijk vergoed. Behalve de loonkosten verstrekt het rijk ook vergoedingen ter dekking van onder meer de uitvoeringskosten en de kosten voor scholing en begeleiding. De bijdragen voor de uitvoeringskosten zijn in 1994 toegevoegd aan het Fonds sociale vernieuwing. Daarbij was uitgegaan van een prognose van het aantal JWG'ers.

Ook de «rijksstartgelden banenpools» ter dekking van zowel loon- als uitvoeringskosten, jaarlijks f 7 000 per deelnemer, vormen onderdeel van het Fonds sociale vernieuwing. Bij de banenpoolregeling maken verder de vrijvallende uitkeringsgelden, de startsubsidie van de Arbeidsvoorziening en vergoedingen van de inlener deel uit van de financiering.

Eind 1994 verhoogde de Tweede Kamer het aantal banenpoolplaatsen met 5 000 tot 26 400 (amendement van Zijl). Eind 1995 waren er hiervan 22 398 gerealiseerd. Omdat het geld voor de banenpoolplaatsen ongeoormerkt in het Fonds sociale vernieuwing wordt gestort is niet na te gaan in welke gemeenten de realisatie was achtergebleven.

De Rekenkamer constateerde dat de exploitatie van de JWG in alle grote steden problemen gaf. Ook het Ministerie van SZW signaleerde dit in de knelpuntenanalyse. In Den Haag bijvoorbeeld was de financiering vanaf het begin ontoereikend. De vergoeding voor de uitvoeringskosten was weliswaar verhoogd van f 1 800 naar f 2 500 per arbeidsplaats, maar tegelijkertijd was de bijdrage gemaximeerd tot 250 jongeren, terwijl eind 1995 ruim 500 Haagse jongeren in de JWG zaten. In een aantal steden werd het positieve resultaat van de banenpool aangewend voor de financiering van de exploitatietekorten bij de JWG.

Ook de bekostiging van de banenpools is problematisch, vooral door het onzekere karakter van sommige financieringsbronnen.

Bij zowel de JWG als de banenpoolregeling kunnen de uitvoeringsorganisaties in principe een vergoeding aan de inlenende instantie vragen. Bij de JWG gebeurde dat in de grote steden in 1995 niet. De gevraagde inleenvergoedingen voor deelnemers aan de banenpool-

regeling varieerden. De richtlijn van het CBA voor de hoogte van de vergoeding bedroeg f 2 500 per jaar, exclusief onkostenvergoeding. In de praktijk week men daarvan af. Volgens de Rekenkamer vormden de totaal beschikbare financiële middelen en niet de aard van de werkzaamheden een verklaring voor deze verschillen.

6.3 Melkert-regelingen

Melkert I heeft het karakter van lump sum financiering: de betreffende gemeenten krijgen middelen toegekend die toereikend moeten zijn voor de uit te voeren taken. In 1995 bedroeg de rijksbijdrage in de gemeentelijke sector f 40 000 per arbeidsplaats. Gemeenten konden deze bijdrage besteden aan dienstbetrekkingen die zijzelf met langdurig werklozen aangaan. Zij konden echter ook besluiten arbeidsplaatsen bij instellingen in de collectieve sector tot stand te brengen. De gemeenten vergoeden in dat geval de werkelijke arbeidskosten. Daarnaast krijgen de instellingen nog een bedrag van maximaal f 4 000 per arbeidsplaats voor aanvullende kosten.

De Rekenkamer berekende dat bij een 32-urige werkweek de gemiddelde loonkosten in 1995 circa f 31 000 moesten bedragen.

In de zorgsector liep de subsidie per arbeidsplaats op van f 35 500 voor het eerste jaar tot f 40 000 voor het vierde jaar en volgende jaren van in dienst zijn. In de subsidie zat een vergoeding van circa f 4 000 voor bijkomende kosten.

Voor gemeenten was dus in 1995 circa f 4 500 meer beschikbaar voor aanvullende kosten dan voor instellingen in de zorgsector en in de collectieve sector.

Bij Melkert-II ontvangt een werkgever voor iedere deelnemer een subsidie van jaarlijks maximaal f 18 000. Dit bedrag is gebaseerd op het gemiddelde rijksaandeel in de bespaarde uitkering. Om de financiering sluitend te krijgen kunnen de uitvoeringsorganisaties een vergoeding van de inlenende instantie vragen. De gevraagde bijdragen bleken sterk uiteen te lopen.

6.4 Conclusies

De Rekenkamer vindt dat de diversiteit van financieringsbronnen en -methodieken tot een ondoorzichtige situatie heeft geleid, waardoor de administratieve lasten voor de uitvoeringsorganisaties vergroot worden. Verder vraagt zij aandacht voor mogelijke wildgroei in de gevraagde werkgeversbijdragen. De soms grote verschillen tussen de steden onderling en (landelijke) uitvoeringsorganisaties waren volgens haar niet te herleiden tot de aard van de werkzaamheden of de productiviteit van de deelnemers.

6.5 Reactie minister en VNG en commentaar Rekenkamer

De minister merkt in zijn reactie op dat de hoogte van de inleenvergoeding in het kader van de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden decentraal wordt vastgesteld. Op lokaal niveau kan immers de inleenvergoeding worden afgestemd op individuele en plaatselijke omstandigheden. Dit heeft verschillen in inleenvergoeding tot gevolg. Deze diversiteit is nadrukkelijk beoogd en hij meende dat derhalve geen sprake was van wildgroei. Aldus is het volgens de minister mogelijk om bij de evaluatie de voor- en nadelen van de verschillende vormen te kunnen beoordelen op het aspect van effectiviteit van het instrument in relatie tot de gekozen financieringsopzet.

Volgens de minister past de lump sum voor gemeenten in de benadering dat de gemeenten optimale vrijheid moet worden geboden om de regeling optimaal uit te voeren. De financiële ruimte die de gemeenten daarbij de eerste jaren inderdaad hebben, kan worden benut voor het opvangen van aanloopkosten en voor het creëren van extra banen, vooruitlopend op de toekenningen in latere jaren.

De VNG miste in het overzicht van de financieringscomponenten van de verschillende regelingen de gemeentelijke bijdragen. De uitvoering van de Melkert-I-regeling bij gemeenten kende volgens de VNG vrij grote tekorten in de sfeer van de overhead.

Hoewel ook de VNG uiteenlopende inleenvergoedingen signaleerde wees zij een centrale normering voor inleenvergoedingen af.

De Rekenkamer hecht aan een inleenvergoeding die aansluit op de aard van de werkzaamheden en de productiviteit van de deelnemers. Zo kan verdringing en concurrentievervalsing verder worden beperkt.

7 STROOMLIJNINGSPLANNEN

7.1 Inleiding

In het regeerakkoord is vastgelegd dat de programma's voor additionele arbeid moeten worden gestroomlijnd. Van de onderzochte regelingen vallen er twee, de JWG en de banenpoolregeling onder de stroomlijningsplannen. De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de stroomlijningsplannen een oplossing kunnen vormen voor de door haar geconstateerde knelpunten, te weten:

- samenwerking tussen uitvoeringsorganen onderling en tussen uitvoeringsorganen en Arbeidsvoorziening;
- onbemiddelbaarheid van een aanzienlijk deel van de doelgroep, ook voor additionele arbeid;
- overlappende doelgroepen;
- concurrentie op de additionele-banenmarkt;
- ondoorzichtige financiering;
- tegengaan van verdringing van reguliere werkgelegenheid.

7.2 Kabinetssplannen

In de discussienota «Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid: naar een brede inschakeling van werkzoekenden» (augustus 1995) staat herschikking van verantwoordelijkheden tussen gemeenten, Arbeidsvoorziening en bedrijfsverenigingen centraal. De Arbeidsvoorziening moet in samenspraak met de uitkerende instanties zorg gaan dragen voor de voordracht van kandidaten. Ook levert zij een bijdrage aan de uitstroom naar regulier werk. De gemeenten krijgen ruimte voor een geïntegreerde uitvoeringsorganisatie. Zij werven de gesubsidieerde banen. De bestaande geldstromen worden gebundeld tot een gemeentelijk werkfonds.

De nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden moet optimale mogelijkheden bieden voor een integrale uitvoering op lokaal niveau, het vergroten van de decentrale beleidsvrijheid en het verbeteren van de ruimte voor maatwerk. Uiteindelijk moet een omvangrijker groep werkzoekenden meer kans op inschakeling worden geboden. Tevens moet dit een oplossing bieden voor een aantal knelpunten in de uitvoering.

De stroomlijningsplannen voorzien in het bijeenbrengen van de verschillende financieringsstromen in een gemeentelijk werkfonds. Dit bevordert naar verwachting de integratie van beleid en uitvoering op lokaal niveau en leidt tot een vermindering van de uitvoeringskosten. Het vervallen van de bestaande schotten maakt een flexibeler inzet van middelen op lokaal niveau mogelijk.

In de stroomlijningsplannen worden concurrentievervalsing en verdringing tegengegaan door (gelimiteerde) detachering bij werkgevers in verschillende sectoren in gelijke mate mogelijk te maken. Verder zal een toets op recent ontslag plaatsvinden: een werkgever mag in de periode van zes maanden voorafgaande aan de plaatsing geen dienstbetrekking hebben beëindigd om bedrijfseconomische redenen. Ook het vragen van een adequate inleenvergoeding kan concurrentievervalsing beperken.

7.3 Reacties uit het veld

De VNG, de vier grote steden, de Arbeidsvoorziening en de Sociaal Economische Raad (SER) gaven een reactie op de stroomlijningsplannen.

De VNG reageerde positief, maar meende wel dat de Melkertregelingen bij de stroomlijning betrokken moesten worden. Ook moest de taakverdeling tussen de Arbeidsvoorziening en de gemeenten helderder geformuleerd worden. De wijze van financieren achtte de VNG nog te weinig uitgewerkt om te kunnen beoordelen of deze acceptabel was.

De vier grote steden waren van mening dat er jaarlijks overleg over de omvang van het werkfonds zou moeten plaatsvinden. Ook zij vonden dat de Melkert-II-regeling zo snel mogelijk in de Wiw moest worden betrokken. Categorisering van werkzoekenden moest in overleg tussen het RBA en de gemeente gebeuren, rekening houdend met regionale omstandigheden. Dus geen landelijke categorisering, zoals in de stroomlijningsplannen wordt voorgesteld.

De Arbeidsvoorziening vond niet voldoende gewaarborgd dat er geen tweede publieke bemiddelingsorganisatie naast de Arbeidsvoorziening zou ontstaan. Zij was tegen het opnemen van het instrument «werkervaringsplaatsen» in de nieuwe Wiw, omdat zij de toepassing van dit middel zelf wilde blijven regelen.

De SER tenslotte was het eens met de voorgenomen stroomlijning. De SER meende dat de Melkert-regelingen niet in de Wiw thuishoorden, omdat deze regelingen een geheel andere doelgroep hadden. Hij adviseerde de doelgroep van de Wiw te beperken tot de moeilijkst plaatsbare categorie. Ook de SER wees het overhevelen van de werkervaringsplaatsen naar de Wiw af. In de Wiw diende een toets op additionaliteit en verdringing te worden opgenomen. De SER constateerde een spanning tussen de voorgestelde budgetfinanciering en de sluitende aanpak die de JWG voorschrijft.

7.4 Beoordeling Rekenkamer

De Rekenkamer is van oordeel dat de stroomlijningsplannen naar het zich laat aanzien inderdaad een gunstig effect kunnen hebben op een aantal gesignaleerde knelpunten. Zij heeft nog enkele kanttekeningen:

- de geboden mogelijkheden voor maatwerk kunnen pas optimaal worden benut als bij zowel rijk als gemeenten een totaalbeeld van de bemiddelbaarheid van langdurig werklozen beschikbaar is;
- mede vanwege de exploitatietekorten bij de JWG vraagt de Rekenkamer zich af welk gedeelte van het Fonds sociale vernieuwing zal worden overgeheveld naar het nieuwe gemeentelijke werkfonds en op basis van welke maatstaven de verdeling van het werkfonds – bijvoorbeeld de budgetten voor scholing en aanvullende kosten daarin – over de gemeenten zal plaatsvinden;
- betwijfeld wordt of de stroomlijningsplannen op het punt van verdringing ver genoeg gaan. De toetsingsprocedures die de JWG-organisaties en banenpools in de praktijk hanteerden gaan namelijk verder dan de stroomlijningsvoorstellen;
- de knelpunten die mede aanleiding waren voor het in gang zetten van de stroomlijning doen zich volgens de Rekenkamer ook voor bij de regelingen die geen deel zullen uitmaken van het nieuwe instrumentarium;
- doordat de 60 000 Melkertbanen buiten de stroomlijning blijven, worden de mogelijkheden voor integratie van beleid en uitvoering op lokaal niveau niet volledig benut. De schotten tussen enerzijds de Wiw-regelingen en anderzijds de Melkert-regelingen blijven immers bestaan, waardoor de totstandkoming van een gezamenlijke aanpak niet wordt bevorderd. Ook treedt door de gescheiden geldstromen slechts een beperkte vermindering van administratieve lasten op.

De Rekenkamer geeft de minister van SZW in overweging de positionering van de Wiv-regelingen ten opzichte van de Melkert-regelingen expliciet te betrekken bij de nadere uitwerking van het wetsvoorstel.

8 SLOTCONCLUSIES

De Rekenkamer is gematigd positief over de mate waarin en wijze waarop in de vier grote steden de inschakeling van moeilijk plaatsbare werklozen in het arbeidsproces plaatsvindt. In 1995 waren in totaal ruim 15 000 moeilijk plaatsbare werklozen in een van de vier onderzochte regelingen geplaatst, waarmee circa 85% van de voor 1995 beschikbare ruimte werd benut.

Verder beoordeelt zij de uitvoering van de regelingen door de uitvoeringsorganisaties als voldoende. Zij staat positief tegenover de aanzetten tot een meer structurele invulling van het sanctiebeleid en het scholingsbeleid.

Het grootste knelpunt in de uitvoering van de regelingen ligt volgens de Rekenkamer bij de geringe bemiddelbaarheid van een flink deel van de doelgroep. Uit het onderzoek bleek dat voor een aanzienlijk aantal uitkeringsgerechtigden plaatsing op een additionele arbeidsplaats niet of pas na zeer intensieve begeleiding mogelijk is. Een totaalbeeld van de omvang en de bemiddelbaarheid van de groep langdurig werklozen ontbrak nog. De door de Arbeidsvoorziening in gang gezette categorisering van langdurig werklozen moet hierin gaan voorzien. De Rekenkamer merkt op, dat zo'n categorisering pas optimaal bruikbaar is, wanneer iedere categorie van passende activeringsmogelijkheden wordt voorzien. Ook het onderzoek dat het Ministerie van SZW laat uitvoeren naar de kwaliteit van het aanbod als mogelijk belemmerende factor voor de invulling van de additionele banen kan bijdragen aan een beter inzicht.

De bemiddelbaarheid van de doelgroep is niet het enige probleem. Ook het karakter van de arbeidsplaatsen kon een probleem vormen, omdat de functie-eisen bij veel van de aangeboden arbeidsplaatsen te hoog lagen voor een deel van de doelgroep. Er waren in het algemeen wel voldoende banen beschikbaar. Toch waarschuwt de Rekenkamer voor een verzaaging van de additionele-arbeidsmarkt op termijn, ook omdat drie van de vier regelingen zich op dezelfde sectoren richten. Nu al is er in bepaalde sectoren een tekort aan additionele banen.

In de Melkert-regelingen zijn niet voldoende maatregelen opgenomen om er zeker van te kunnen zijn dat de gecreëerde banen geen bestaande werkgelegenheid verdringen. Het begrip «verdringing» wordt in alle vier regelingen verschillend geïnterpreteerd, waardoor ook de toetsing verschillend gebeurt. Bij drie van de vier regelingen wordt alleen getoetst op interne verdringing, niet op externe verdringing.

Tenslotte vergt het bij elkaar brengen van kandidaten en banen nog enige extra aanpassingen. De Rekenkamer constateerde dat de onderlinge samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en tussen uitvoeringsorganisaties en de Arbeidsvoorziening nog te wensen overlaat. In de vier grote steden waren reeds aanzetten gegeven voor een gezamenlijke aanpak.

De bestanden van de Arbeidsvoorziening en sociale diensten zijn niet helemaal geschikt om kandidaten te selecteren op voor de regelingen relevante kenmerken. In 1995 werd, afhankelijk van de stad en de regeling, 35%–85% van de uit deze bestanden geselecteerde en voorgedragen kandidaten niet geplaatst.

De kabinetsplannen voor stroomlijning van de programma's voor additionele arbeid kunnen naar het oordeel van de Rekenkamer een gunstig effect hebben op een aantal gesignaleerde knelpunten. Zij wijst er wel op dat voor een optimaal effect van de stroomlijningsplannen inzicht in de omvang en de bemiddelbaarheid van de doelgroep onontbeerlijk is.

9 HOOFDLIJNEN REACTIES BETROKKENEN

9.1 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

9.1.1 Algemeen

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schreef, ook namens zijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dat hij verheugd was dat de Rekenkamer per saldo tot een positief oordeel komt over de mate waarin en de wijze waarop in de vier grote steden de inschakeling van moeilijk plaatsbare werklozen in het arbeidsproces plaatsvindt. Dat sterkt hem in de opvatting dat hij voort moet gaan op de ingeslagen weg.

Volgens hem hebben de Regeling extra werkgelegenheid landurig werklozen en de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden onmiskenbaar een activerende werking gehad, zowel aan de kant van de werkzoekenden als bij de sociale diensten, Arbeidsvoorziening en andere intermediairs. Hij wees er op dat de sterke groei van de werkloosheid noopte tot het voortvarend tot stand brengen van deze twee nieuwe regelingen en de stroomlijning van enkele bestaande regelingen. Dat de geringe bemiddelbaarheid van een flink deel van de doelgroep het grootste knelpunt in de uitvoering van de onderzochte regelingen vormde was al geruime tijd bekend. Juist daarom werden de twee nieuwe regelingen ontworpen, vooruitlopend op de stroomlijning.

Hij veronderstelde bekend dat de mogelijkheid voor werklozen om terug te keren in het arbeidsproces afnemen naarmate de werkloosheid langer heeft geduurd.

De door de Rekenkamer geconstateerde knelpunten in de uitvoering (samenwerking tussen uitvoerders, het bij elkaar brengen van kandidaten en banen en de bruikbaarheid van de bestanden van Arbeidsvoorziening en sociale diensten) herkende de minister.

9.1.2 Categorisering doelgroep

Voorzover de constatering van de Rekenkamer dat een totaalbeeld van de bemiddelbaarheid van de groep langdurig werklozen ontbreekt betekent dat de Rekenkamer vindt dat de twee nieuwe regelingen uitgesteld hadden moeten worden, wijst de minister op de urgentie van het werkloosheidsvraagstuk, die geen uitstel van enkele jaren dulde. Volgens hem was door de fasegewijze invoering van de regelingen en de mogelijkheid tot tussentijdse aanpassingen ruimte geschapen en benut om in te spelen op nieuwe inzichten.

9.1.3 Verdringing

De conclusies van de Rekenkamer over verdringing deelde de minister niet. Volgens hem waren er in de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen en de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden wel degelijk voldoende waarborgen tegen verdringing geschapen. In de Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen gebeurt dat door de combinatie van interne toetsing binnen de instelling, externe toetsing en gescheiden bekostiging met bijbehorende controle. Over de uitwerking van een aanvullende steekproefsgewijze accountantscontrole vond nog overleg plaats. De Rekenkamer laat zijn inziens ten onrechte de verdringingstoets die plaatsvindt in het kader van de Wet vermindering afdrachten (Wva) buiten beschouwing, terwijl die wel relevant is als een extra waarborg.

Voor de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden was steeds onderkend dat een zekere mate van verdringing niet viel te vermijden en dat de mate van verdringing (zolang deze binnen redelijk te

achten grenzen bleef) niet op voorhand als selectie criterium bij de keuze van de experimentele projecten zou moeten worden gehanteerd. Wel zou de mate van verdringing extra aandacht krijgen in de evaluatie van de regeling.

De minister achtte een dubbele toets op verdringing, zoals in de Banenpoolregeling, niet meer nodig, omdat in andere regelingen voldoende ervaring was opgedaan met de enkele toets. Bij de Wiw zou hij dan ook de enkele toets gaan hanteren. De minister wees in dit verband er op dat vanaf januari 1997 een nieuwe CAO-thuiszorg zou gaan gelden, waarin de sociale partners de functies en taken van additionele banen helderder en scherper hebben afgebakend ten opzichte van het overig personeel.

De minister was ten slotte van mening dat er tussen de ministeries van SZW en van VWS geen sprake was van verschillen in inzicht over de wijze waarop verdringing kan worden tegengegaan.

9.1.4 Verzadiging additionele-banenmarkt

In antwoord op de opmerkingen van de Rekenkamer over mogelijk verzadiging van de additionele-banenmarkt wees de minister op een onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut (NEI) uit 1995. Volgens hem concludeert het NEI in dit rapport dat tot 1998 nog een groei van additionele arbeidsplaatsen van 10% à 30% in de collectieve sector mogelijk is.

9.1.5 Stroomlijning

Volgens de minister blijft de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden niet buiten de stroomlijning. De arbeidsplaatsen in de Subsidieregeling zijn in belangrijke mate vergelijkbaar met de Wiw-werkervaringsplaatsen. Bij de beëindiging van de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden per 1 januari 1999 zal de opgebouwde deskundigheid in het kader van de Wiw worden gecontinueerd. Volgens de minister is in feite is dus de Subsidieregeling onderdeel van de stroomlijningsoperatie.

De Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen is zijns inziens terecht niet in de stroomlijningsoperatie betrokken vanwege het afwijkende karakter van de regeling. Deze regeling heeft niet de werknemer als uitgangspunt, maar de arbeidsplaats. De regeling beoogt in feite niets anders dan een uitbreiding van de collectieve sector met 40 000 arbeidsplaatsen.

9.2 Vereniging Nederlandse Gemeenten

De VNG schreef in haar reactie dat zij van oordeel was dat in de nota een herkenbaar beeld, «niet mooier dan het is, maar ook niet slechter», was geschetst van de inzet van gesubsidieerde arbeid. Volgens de VNG is gesubsidieerde arbeid bijna per definitie niet de beste oplossing, maar maatschappelijk wel noodzakelijk. Op lokaal niveau werd daaraan met zeer grote inzet vorm gegeven. De VNG ondersteunde de conclusies van de Rekenkamer over de problemen rond de doelgroep, de arbeidsplaatsen, de salarïering, de werktijden en de financieringsystematiek van de regelingen. Over het salarisniveau merkte de VNG op dat als CAO's al salarisschalen op het vereiste niveau hebben, het toch vaak zeer lastig blijkt om functies te scheppen die op dat niveau worden gewaardeerd.

Ook het belang van een zorgvuldige toetsing op verdringing onderschreef de VNG, zij het dat niet dermate bureaucratistische procedures moeten worden toegepast dat de realisatie van arbeidsplaatsen op de tocht komt te staan.

Tenslotte moeten ook volgens de VNG de Melkert-banen bij de stroomlijningsplannen worden betrokken.

9.3 Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening

Het CBA beperkte zich in zijn reactie tot het maken van enkele kanttekeningen. Het ervoer de pleidooi om de categorisering van langdurig werklozen voortvarend te voltooien als een bevestiging van zijn beleidslijn.

In dit verband merkt het CBA op dat de toelatingscriteria voor de vier onderzochte regelingen op gespannen voet staan met mogelijke uitkomsten van de categorisering. In de criteria speelt de duur van de werkloosheid een doorslaggevende rol. De afstand tot de arbeidsmarkt wordt echter volgens het CBA door meer factoren bepaald. Het is zelfs naar het oordeel van het CBA veeleer omgekeerd: een lange werkloosheidsduur wordt veroorzaakt door een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarom zouden na de voltooiing en landelijke implementatie van de categorisering de toelatingscriteria van de regelingen hiermee in lijn gebracht moeten worden.

De Arbeidsvoorziening wil de werkervaringsplaatsen buiten de Wiv houden. Versnippering van de uitvoering van werkervaringsregelingen over verschillende organisaties zou ten koste gaan van de efficiency en de samenhang van het proces.

10 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer wil haar waardering uitspreken voor de voortvarende wijze waarop het kabinet de bestrijding van de langdurige werkloosheid ter hand heeft genomen. Zij meent dat dit belangrijke resultaten heeft opgeleverd en onderkent de activerende werking van het aanvullend arbeidsmarktbeleid op zowel werkzoekenden als uitvoeringsorganisaties.

Anders dan de minister veronderstelt, beschouwt de Rekenkamer de voltooiing van het categoriseringsproces, waarbij voor iedere werkloze de afstand tot de arbeidsmarkt wordt bepaald, geenszins als panacee voor het werkloosheidsprobleem. Categorisering gekoppeld aan passende activeringsmogelijkheden zijn volgens haar wel belangrijke voorwaarden voor een effectieve bestrijding van de langdurige werkloosheid.

De Rekenkamer is het niet eens met de mening van de minister over de toereikendheid van de maatregelen tegen verdringing. Anders dan de minister vindt zij de toets op verdringing in de Wva geen goede extra waarborg. Het weigeren van een Wva-verklaring staat het aangaan van een arbeidsovereenkomst in het kader van Melkert I en het toekennen van de bijbehorende subsidie namelijk niet in de weg. Ook is de reikwijdte van de toets beperkt, want bijvoorbeeld ontslag op eigen verzoek of via de rechter blijven buiten beschouwing. Daarnaast meent zij dat de noodzakelijk geachte aanvullende accountantscontrole pas goed mogelijk is als de voorwaarde «in aanvulling op bestaande werkgelegenheid» nader is gepreciseerd.

Gelet op de signalen uit de uitvoeringspraktijk vraagt de Rekenkamer zich af of de minister kan volhouden dat de verdringing bij de uitvoering van Melkert II zich beweegt binnen redelijk te achten grenzen. Voor de resterende looptijd van de regeling acht zij meer waarborgen terzake gewenst. Verder betreurt zij het dat de minister in de voorgenomen Wiw afziet van een dubbele toets op verdringing. Zij meent dat een toets door een externe partij toegevoegde waarde heeft.

De wijze waarop de minister het NEI-onderzoek naar de opnamecapaciteit van additionele arbeid aanhaalt, behoeft naar de mening van de Rekenkamer nuancering. In de eerste plaats concludeert het NEI dat de geschatte groei van 10% à 30% eerder naar de ondergrens van 10% zal neigen dan naar de bovengrens van 30%. Verder stelt het NEI dat vooral voor een groot aantal gemeenten, onderwijsinstellingen en instellingen in de welzijnssector de grens is bereikt. «In die instellingen kan het aantal additionele arbeidskrachten niet verder worden uitgebreid» (NEI, 1995). De Rekenkamer handhaaft dan ook haar waarschuwing dat rekening gehouden moet worden met een verzadiging van de additionele arbeidsmarkt.

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van het standpunt van de minister over de plaatsbepaling van de Melkert-regelingen ten opzichte van de Wiw. Zijn standpunt laat onverlet dat zich thans in de uitvoeringspraktijk een aantal knelpunten voordoet die, geplaatst tegen het licht van de komende stroomlijningsoperatie, zeker aandacht verdienen. Aangezien deze (overigens ook voor de minister herkenbare) knelpunten zich voordoen binnen en in de afstemming tussen alle onderzochte regelingen blijft zij van mening dat de komende stroomlijningsoperatie moet worden benut om de knelpunten in zowel de Wiw-regelingen als in de Melkert-regelingen aan te pakken en de afstemming tussen de verschillende regelingen te verbeteren.

Lijst van afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBA	Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COTG	Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
IVIO	Instituut voor Individueel Onderwijs
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
Melkert I	Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen
Melkert II	Subsidieregeling experimenten activering van uitkerings- gelden
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NBRW	Nieuwe Banen Rotterdam Werkt
PIM	Professionele Instroom Methode voor achterstands- groepen
RBA	Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
Rww	Rijksgroepsregeling werkloze werknemers
SER	Sociaal Economische Raad
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAM	Afdeling Werkgelegenheidsprojecten en Arbeidsmarkt- beleid van de gemeente Den Haag
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wva	Wet vermindering afdrachten