

Eb en Vloed op de arbeidsmarkt van de toekomst

Slotconferentie Kansen Zien en Benutten

Landelijke Bijeenkomst, Rabotheater Hengelo

29 september 2006

Bijdrage Jan van Zijl, Raad voor Werk en Inkomen

Vandaag staan we met elkaar stil bij de inspanningen die door u zijn geleverd ten behoeve van werknemers met een gesubsidieerde baan.

Die inspanningen waren erop gericht deze mensen door te geleiden naar een baan op de reguliere arbeidsmarkt.

Ik wil u allereerst feliciteren met het behaalde resultaat.

Ik weet dat die resultaten niet zomaar zijn komen

aanwaaien, maar dat daar veel energie in is gaan zitten.

In mijn bijdrage vandaag wil ik het hebben over de volgende onderwerpen:

- **de gesubsidieerde arbeid van vandaag en morgen;**
- **samenwerking in de regio.**

Laten we voordat we vooruitkijken eerst eens terugkijken.

De Nederlandse econoom Jan Tinbergen stelde in een vaak geciteerde uitspraak dat in de economische politiek het aantal instrumenten dat ingezet wordt altijd minimaal even groot moet zijn als het aantal doelstellingen dat wordt nagestreefd.

Dat betekent dat beleid dat gericht is op het behalen van *meerdere* doelstellingen vaak gedoemd is te mislukken.

Als je meerdere doelstellingen wilt behalen heb je ook meerdere instrumenten nodig.

Ik denk dat dit veel beleidsmakers bekend in de oren zal klinken.

Het is de vraag of dit ook op ging voor de vormen van gesubsidieerde arbeid die vandaag centraal staan, de WIW en ID.

Ten eerste kunnen we vaststellen dat er *inderdaad op twee gedachten werd gehinkt*:

aan de ene kant wensten we mensen die niet konden participeren op de reguliere arbeidsmarkt een alternatief te bieden in de vorm van gecreëerde werkgelegenheid (WIW, Banenpool), additioneel of regulier met een loonkostensubsidie (ID, Melkertbanen).

Tegelijkertijd wilden we de publieke- en maatschappelijke dienstverlening verbeteren, door onze steden schoner en veiliger te maken.

Toch meen ik dat de ‘teloorgang’ van de gesubsidieerde arbeid eerder het gevolg is geweest van een andere ontwikkeling en dat is het veranderen van het politieke klimaat waarin participatie – het laten meedoen van mensen – is gewijzigd in een nadruk op reïntegratie – het zoveel mogelijk weer aan een reguliere baan helpen van mensen.

De toevoeging van de ‘uitstroomdoelstelling’ betekende dat werd afgestapt van het uitgangspunt dat een gesubsidieerde arbeidsplaats een ‘last resort’ op de arbeidsmarkt was, terwijl velen daar *juist op* waren *geselecteerd*: de meeste deelnemers – niet allemaal – werden geworven omdat ze als min of meer blijvend kansloos (op de reguliere arbeidsmarkt) werden gezien. Ik zeg er bij: ‘niet allemaal’: omdat uit uw inspanningen vandaag wel blijkt dat mensen vaak meer mogelijkheden in zich dragen dan zich in eerste instantie laat aanzien.

Critici zullen zeggen dat het feit dat er toch een aanzienlijk aantal mensen zijn doorgestroomd naar een reguliere baan het bewijs vormt voor de stelling dat de gesubsidieerde arbeidsplaatsen ook werden bezet door de meer kansrijken.

Ik onderken dat er veel mensen op een gesubsidieerde arbeidsplaats zijn terecht gekomen die daar zeker ook nuttig en belangrijk werk hebben gedaan, maar die ook gekwalificeerd genoeg waren voor de reguliere arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd moet je constateren dat de gesubsidieerde arbeidsplaats voor velen inderdaad een eindstation betekende en dat doorstroom naar regulier werk niet mogelijk is gebleken.

Daarom juist werd hen destijds een gesubsidieerde arbeidsplaats aangeboden.

Dat de doelstellingen gaandeweg zijn bijgesteld is voor deze groep een hard gelag geweest want het heeft veel onzekerheid en teleurstelling teweeg gebracht.

Dat mag niet onvermeld blijven.

Gesubsidieerde arbeid vandaag en morgen

Vandaag de dag wordt gesubsidieerde arbeid gezien als een middel om werkervaring op te doen, een tussenstap naar de reguliere arbeidsmarkt.

Het is de leidende gedachte achter de voorstellen van het kabinet voor de Terugkeerbanen.

Zoals u wellicht weet is dit voorstel van het kabinet een reactie op het voorstel van de RWI om zogenaamde participatiebanen mogelijk te maken.

Tussen beide voorstellen zijn overeenkomsten.

Maar er zijn ook verschillen.

Zo vinden de partners in de RWI dat werk best mag lonen en dat een bonus boven op de uitkering op zijn plaats is.

Noem het een '*participatietoeslag*'.

Participatie betekent immers ook dat men 'deel heeft aan' en 'bijdraagt aan' (de kwaliteit) van de samenleving en draagt een element van wederkerigheid in zich.

Dat mag best beloond worden.

In het kabinetsvoorstel gaat het vooral om werken met behoud van uitkering.

Het belangrijkste achterliggende verschil is wel dat in het RWI-advies door sociale partners en gemeenten wordt onderkend dat er een groep is die niet in staat moet worden geacht om de stap naar de reguliere arbeidsmarkt te maken.

Voor die groep wil de RWI participatiebanen mogelijk maken.

Uit het kabinetsvoorstel en uit reacties van de bewindslieden kan worden opgemaakt dat die groep veel kleiner is dan gemeenten beweren.

Ik ben niet van plan om uitspraken te doen over de omvang van die groep, maar wel constateer ik dat die ontkenning lijkt te zijn ingegeven door de (op zichzelf begrijpelijke) angst voor nieuw '*stilstaand water*' en de (onterechte) angst dat er door gemeenten te weinig selectief tewerk wordt gegaan bij het plaatsen van uitkeringsgerechtigden op structurele gesubsidieerde arbeidsplaatsen.

Naar mijn mening is die angst onterecht: de filosofie en de financieringswijze van de Wet Werk en Bijstand zijn gericht op het zoveel mogelijk regulier aan de slag krijgen van uitkeringsgerechtigden.

Plaatsing in een gesubsidieerde (participatie)baan betekent voor de gemeente dat de uitkeringsgerechtigde gewoon blijft ‘meetellen’ voor het budget (dit geldt trouwens ook voor de Terugkeerbaan). Het wil niet zeggen dat niet doorgestroomd mag worden vanuit een participatiebaan. Dat mag zeker wel.

De RWI onderschrijft volmondig het uitgangspunt dat uitstroom naar reguliere arbeid voorop staat.

Daarom zal van tijd tot tijd ook moeten worden gezien of de deelnemer aan de participatiebaan zich niet in zo’n mate heeft ontwikkeld dat de afstand tot de arbeidsmarkt wel overbrugbaar is geworden.

Maar dat is wat anders dan uitstroom als voorwaarde te verbinden aan plaatsing in een dergelijke baan en na twee jaar een eind te maken aan die plaatsing (zoals in de Terugkeerbaan wordt beoogd) als doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt nog niet heeft plaatsgevonden.

Want dan is het gevaar aanwezig dat juist die uitkeringsgerechtigden worden geselecteerd die een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt hebben en voor wie andere (reïntegratie)instrumenten misschien wel meer geëigend zijn.

Overigens: de participatiebanen zijn door de RWI niet bedoeld als ‘opvolger’ van gesubsidieerde arbeid. Het is één van de instrumenten die gemeenten zouden kunnen gebruiken ten behoeve van hun cliënten.

Gesubsidieerde arbeid is bezig met een comeback. In de programma’s van een aantal politieke partijen wordt aangedrongen op het scheppen van nieuwe vormen van gesubsidieerde werkgelegenheid. Hoe dat wordt vormgegeven moeten we afwachten.

Ik ben daar net zo benieuwd naar als u.

De RWI zal desgevraagd een steentje bijdragen aan de oordeels- en meningsvorming.

Het is misschien wel duidelijk dat ik het instrument van ‘het subsidiëren van arbeid’ een belangrijk middel vind om zowel participatie als reïntegratie te bewerkstelligen.

Ik maak een onderscheid tussen participatie en reïntegratie en dat wil ik graag toelichten omdat mij vaak de volgende vraag wordt gesteld:

Is het dan niet zo dat ‘werk’ de beste manier is om te participeren?

Ja dat is zo.

Maar reïntegratie is erop gericht om mensen weer de rol van werknemer te geven, omdat we van mening zijn dat de persoon in kwestie daar ook kans op heeft.

Participatie is gericht op meedoen, in de samenleving.

Door ze dus een rol te laten spelen in het maatschappelijk verkeer.

Dat zijn twee verschillende doelstellingen en dus

twee instrumenten:

1. Participatiebanen (met inzet van uitkeringen en W-deel) en

2. Leerwerkbanen (met inzet van loonkostensubsidies)

Ik som nog even op wat we onder P-banen verstaan:

Ad. 1 Participatiebanen zijn banen gericht op het weer meedoen aan de samenleving en zijn bijvoorbeeld additionele banen in de publieke sector, vrijwilligerswerk in de buurt of de zorg, sociale activering, mantelzorgers wellicht.

De deelnemer ontvangt een inkomen gelijk aan de uitkering plus een participatiebonus en blijft dus meetellen voor zowel het I- als het W-deel van de WWB. Kansen om deze mensen weer op de rails richting reïntegratie te krijgen worden uiteraard aangegrepen.

Hoewel het gaat om werk in de publieke sector wil ik benadrukken dat de hoofddoelstelling ‘participatie’ is en niet het verbeteren van de publieke dienstverlening. Dat betekent dus dat het om extra, additioneel werk gaat.

Ad 2. De tweede vorm van gesubsidieerde arbeid vinden we in de Leerwerkbanen.

Die leerwerkbanen zijn nodig.

De werkgelegenheid trekt aan, het aantal vacatures neemt snel toe en de reguliere arbeidsmarkt zal binnen afzienbare tijd geconfronteerd worden met moeilijk of zelfs onvervulbare vacatures.

Dat is geen reden om te veronderstellen dat gesubsidieerde leerwerkbanen dus overbodig zijn. De arbeidsmarkt werkt wel, maar niet voor iedereen.

De huidige banengroei zal slechts ten dele leiden tot een vermindering van de werkloosheid onder de groepen die nu reeds aan de kant staan.

Het niveau van de nieuwe banen (vooral in de dienstverlening) sluit namelijk niet aan bij de kwalificaties waar veel van hen over beschikken. Er is sprake van een kwalitatieve mismatch.

En tweede argument voor leerwerkbanen is dat ‘praktijkleren’ voor velen uit de bijstand vaak de beste methode om weer aan het werk te komen is gebleken.

Over hoe deze Leerwerkbanen of –trajecten precies moeten worden vormgegeven ga ik niet veel zeggen.

Hierover zijn ook de nodige handreikingen en procesbeschrijvingen bekend.

Bovendien is dat maatwerk.

In het kort de uitgangspunten.

Leerwerkbanen zijn:

- **vacature – of vraaggericht;**
- **maatwerk;**
- **worden indien nodig voorafgegaan door een voortraject waarin bijvoorbeeld werknemersvaardigheden worden opgedaan;**
- **tijdelijk, want gericht op het geleidelijk verhogen van de loonwaarde tot een (voor de werkgever) acceptabel niveau, dus gericht op uitstroom naar een bestaande of toekomstige vacature.**

Voorwaarde:

De belangrijkste voorwaarde voor het met succes inzetten van het instrument ‘Leerwerkbanen’ is het verkrijgen van de bereidheid tot medewerking van werkgevers – *die gaan immers over de vacatures* – en daarna het bestendigen van die (bereidheid tot) medewerking, ofwel er voor zorgen dat de samenwerking niet tot eenmaal beperkt blijft.

Daarin hebben beiden – werkgevers en gemeenten - een verantwoordelijkheid.

De werkgever heeft zijn welbegrepen eigenbelang, omdat hij meer moeilijk vervulbare vacatures heeft.

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid die samenwerking mogelijk te maken – *die gaat immers over de regels* !

Bij het inzetten van loonkostensubsidies in ten behoeve van Leerwerkbanen moet rekening worden gehouden met de vraag op de arbeidsmarkt.

Van belang is daarbij dat:

(ref: Ken uw bestand)

.. de juiste kandidaten worden geselecteerd.

Het leidt tot teleurstelling aan de zijde van zowel de werkgever als de werknemer als het leerwerktraject strandt.

De werkgever wil een vacature vervuld zien en de werknemer wil werken.

Als dat mislukt doet dat mogelijk afbreuk aan de motivatie van beiden.

(ref: Samen Leren Werken)

Voortrajecten moeten soms worden ingezet om een profiel van de kandidaat te krijgen en deze voor te bereiden op vacaturevervulling via een leerwerktraject.

Een tweede punt van belang is daarbij de gemeenschappelijke werkgeversbenadering op de regionale/sectorale arbeidsmarkt.

Een gemeenschappelijke werkgeversbenadering veronderstelt samenwerking van partijen.

Voor een regionale arbeidsmarkt zijn twee niveaus van samenwerking van belang:

- 1. Samenwerking tussen gemeenten onderling**
- 2. Ketensamenwerking met Sociale Partners**

Ad 1. Samenwerking van gemeenten op de regionale arbeidsmarkt betekent vooral en ten eerste dat gemeenten binnen een regio hun regelingen en verordeningen op elkaar afstemmen.

Dat is van belang om het gezamenlijk opereren te vereenvoudigen, samen volume te kunnen maken, samen de problemen op de regionale arbeidsmarkt te bestrijden. Bijvoorbeeld door ten opzichte van elkaar gelijklopende voorwaarden te stellen aan bijvoorbeeld de inzet van loonkostensubsidies, uitstroompremies, of een andere invulling geven aan ‘begeleiding’ of ‘nazorg’.

Bovendien is het voor gemeenten aantrekkelijk om gezamenlijk schaalvoordelen te behalen en onderlinge beleidsconcurrentie te voorkomen.

Samenwerking tussen gemeenten is echter allereerst een noodzakelijke voorwaarde voor de samenwerking op het tweede niveau,

Ad 2. .. namelijk de samenwerking met werkgevers, werknemers, het CWI en UWV, met als doel het gezamenlijk vorm geven aan regionaal arbeidsmarktbeleid.

Regionaal arbeidsmarktbeleid kan alleen succesvol worden vormgegeven wanneer alle partijen daaraan willen en kunnen bijdragen.

Gezamenlijk optrekken van gemeenten is nodig omdat alleen dan bereikt wordt dat gemeenten ook daadwerkelijk zaken kunnen doen.

Zodat voorkomen wordt dat werkgevers met uiteenlopende voorwaarden van verschillende gemeenten worden geconfronteerd.

Zodat het vormgeven aan een regionale arbeidsmarkt niet strand op het feit dat er door gemeenten niet met één mond wordt gesproken.

Tot slot, de WWB.

De WWB wordt naar mijn mening terecht vaak bejubeld.

Die lof is ingegeven door de vergelijking te maken met de Algemene Bijstandswet, waaronder gemeenten veel meer verantwoording moesten afleggen en minder beleidsvrijheid kenden.

De WWB is dan ook een grote stap vooruit geweest.

De financieringswijze van de Wet werkt echter óók enige ‘budgetonzekerheid’ in de hand.

Die budgetonzekerheid leidt er soms toe dat gemeenten vooral oog hebben voor het financiële rendement op de korte termijn en minder voor het maatschappelijke rendement van hun ‘investeringen’ op langere termijn.

Bovendien : de financiële prikkels in de WWB lijken het voor gemeenten niet altijd aantrekkelijk te maken om samenwerking met andere gemeenten aan te gaan, maar werkt juist ‘*competitie*’ in de hand tussen gemeenten.

Efficiency en effectiviteit zijn maatgevende criteria voor beleid.

Maar het zijn niet de enige criteria.

Het publieke belang dat moet worden gediend is niet alleen 'volumebeperking'.

Succesvol sociaal beleid is meer dan het kunnen melden van een daling van het aantal bijstandsgerechtigden.

Het lijkt erop dat het succes van de WWB vooral wordt afgemeten aan de daling van het aantal bijstandsgerechtigden.

Het publieke belang vraagt ook dat gemeenten zich alle inspanningen getroosten om bij te dragen aan de duurzaamheid van die uitstroom.

En succes is ook dat de blijvers in de bijstand mogen rekenen op een zinvol bestaan en adequate ondersteuning door de gemeente.