

Terugploegprojecten in de maatschappelijke dienstverlening

Het z.g. terugploegen van uitkeringsgelden blijft de politieke gemoederen in Den Haag en daarbuiten bezighouden. Nadat het kabinet-Lubbers I drie keer besloten had tot een werkgelegenheidsmaatregel op basis van de terugploeggedachte, wordt door het kabinet-Lubbers II op dit moment een vierde plan op deze basis uitgewerkt. Verder werd door het kabinet onlangs tijdens de Algemene Beschouwingen de mogelijkheid opgehouden voor nog een vijfde plan in die richting.

De drie terugploegmaatregelen die tijdens de vorige kabinetsperiode zijn genomen, zijn: het terugploegexperiment in de bouw van december 1983, het terugploegplan in het onderwijs of wel het plan Werkgelegenheidsprojecten Onderwijs (WPO-plan) van juni 1984 en de tweede terugploegronde in de bouw van juni 1985. Bij het plan dat momenteel door het kabinet wordt uitgewerkt, gaat het om het z.g. Jeugdwerkgarantieplan. Hierover werd in het regeerakkoord overeenstemming bereikt, evenals over de wijze van financiering. Met dit plan wordt beoogd alle jongeren tot en met 20 jaar die langer dan een half jaar werkloos zijn, een garantie op werk te bieden. De essentie van het terugploegen van uitkeringsgelden is dat bij de financiering van de projecten rekening wordt gehouden met de besparingen op uitkeringsgelden die ontstaan doordat langdurig werklozen weer tegen een normaal loon en op basis van een normale rechtspositie aan het werk gaan. Er is geen sprake van werken met behoud van uitkering.

Het plan dat het kabinet nog in beraad heeft, is het onlangs gepubliceerde terugploegplan voor twee sectoren van de maatschappelijke dienstverlening, te weten de bejaardenzorg en gezinsverzorging. In het rapport *Terugploegen in de WVC-sector* wordt geconcludeerd dat voor een relatief beperkt bedrag uit de algemene middelen op korte termijn via de terugploegsystematiek 7.500 arbeidsplaatsen in deze beide sectoren gecreëerd zouden kunnen worden 1). In dit artikel zal nader worden ingegaan op de ervaringen met het terugploegen als werkgelegenheidsinstrument en het rapport. Ten slotte zal worden aangegeven welke sectoren kansrijk zijn voor eventuele nieuwe terugploegmaatregelen.

Ervaringen

In juni 1985 werd de door het bureau Berenschot opgestelde evaluatie van het terugploegexperiment in de bouw open-

baar gemaakt. Hoofconclusie van deze evaluatie was „dat het terugploegprincipe, mits sprake is van een zorgvuldige selectie, voorbereiding en aanpak van projecten, als werkgelegenheidsmaatregel goed kan voldoen”. Mede op grond van de uitkomsten van de evaluatie van Berenschot heeft het kabinet-Lubbers I in juni 1985 besloten tot het tweede terugploegprogramma in de bouw.

De evaluatie van het WPO-plan 2) werd onlangs afgerond. De belangrijkste conclusies uit het kwalitatieve deel van deze evaluatie zijn 3):

- alle 8.400 beschikbare plaatsen in 1984/1985 en 1985/1986 zijn op een beperkt aantal na bezet. In totaal zullen gedurende kortere of langere tijd ca. 13.000 personen een baan hebben gehad;
- de tevredenheid bij de schooldirecties over de WPO-plaatsen is groot. Het overgrote deel van de plaatsen wordt bestempeld als een „aanzienlijke verlichting” voor de scholen en als „zeer zinvol”. Ook de WPO'ers functioneren naar de mening van de schooldirecties in overgrote meerderheid goed;
- de additionaliteit in termen van werkgelegenheid is redelijk hoog, te weten *minimaal* 60% 4). Dit percentage kan worden verklaard uit het feit dat de financiering van het WPO-plan voor 60% afkomstig is uit de (zuiver additionele) besparing op uitkeringen. De mate waarin het resterende deel van het programma additionele werkgelegenheid heeft opgeleverd, is moeilijk vast te stellen. De financiering daarvan vond immers plaats uit onbestede herbezettingsgelden, die anders waarschijnlijk in de sfeer van arbeidsduurverkortingen zouden zijn besteed;
- van budgetvervalsing is geen of nauwelijks sprake geweest omdat de omvang van reguliere personeelsformaties op basis van ministeriële richtlijnen vastligt. Bij het WPO-plan ging het uitsluitend om plaatsen bovenop die reguliere formaties;
- ca. 40% van de bij de aanvang van het WPO-plan ingeschakelde personen zal naar een reguliere baan in het onderwijs of daarbuiten doorstromen. Daarnaast zullen bijna 10% personeelsmutaties van andere aard voorkomen (o.a. vrijwillig vertrek). De rest van de WPO'ers zal bij het einde van de maatregel merendeels ontslag krijgen.

Mijn conclusie is dat uit kwalitatief oogpunt het WPO-plan als werkgelegenheidsinstrument redelijk tot goed gefunctioneerd heeft.

De positieve uitkomsten van de evaluatie van het terugploegexperiment in de bouw en, zij het in mindere mate, de redelijk positieve ervaringen met het WPO-plan waren voor het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aanleiding nader te laten onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor het terugploegen op de onderscheiden beleidsterreinen van WVC. In september jl. werden de resultaten van het onderzoek bekend gemaakt in het rapport *Terugploegen in de WVC-sector*.

Vermeldenswaard is in dit kader bovendien dat het terugploegen als algemeen werkgelegenheidsinstrument een belangrijke stimulans kreeg door een aanbeveling in het akkoord dat op 2 mei jl. in de Stichting van de Arbeid werd gesloten. Volgens deze aanbeveling achten de deelnemers aan het tripartite overleg het wenselijk dat wordt nagegaan of, en zo ja onder welke voorwaarden, uitbreiding van het terugploegen naar andere sectoren dan de bouw mogelijk is. Als randvoorwaarde wordt daarbij gesteld dat het te allen tijde moet gaan om projectmatige, in tijd begrensde activiteiten 5).

Het rapport *Terugploegen in de WVC-sector* kan als een eerste concrete invulling worden beschouwd van de aanbeveling uit het Stichtingsakkoord. Het kabinet heeft tijdens de Algemene Beschouwingen op 7, 8 en 9 oktober jl. aan de Tweede Kamer toegezegd dat de suggesties van De Boer zullen worden meegenomen bij de komende standpuntbepaling van het kabinet ten aanzien van de verzorgingsproblematiek. Op 24 november a.s. zullen Kamer en minister Brinkman in een uitgebreide-commissieverga-

1) Sociaal-economisch adviesbureau R. de Boer, *Terugploegen in de WVC-sector*, Ministerie van WVC, september 1986.

2) Met dit plan werd beoogd in de schooljaren 1984/1985 en 1985/1986 8.400 additionele arbeidsplaatsen te scheppen door te voorzien in tijdelijke knelpuntsituaties. De financiering geschiedde voor f. 325 mln. uit bespaarde wachtgeld- en werkloosheidsuitkeringen en voor f. 215 mln. uit onbestede herbezettingsgelden.

3) De evaluatie bestaat uit een kwalitatief en een kwantitatief deel, welke uitgevoerd zijn door de Werkgroep Arbeidsvraagstukken en Welzijn van de Rijksuniversiteit Leiden, resp. het Ministerie van O&W zelf. Het kwalitatieve deel was afgerond in september jl. (zie *Werkgelegenheidsprojecten Onderwijs, verslag van een evaluatie-onderzoek*, Leiden, september 1986). Binnenkort zal O&W het kwantitatieve deel naar buiten brengen.

4) Vergelijk de desbetreffende uitkomst op blz. 6 van de Berenschot-evaluatie d.d. juni 1985. Van de 18 onderzochte projecten waren er 3 volledig of nagenoeg volledig additioneel. Voor 3 andere projecten gold dat ze zeer waarschijnlijk ook zonder terugploegsubsidie zouden zijn gerealiseerd. Twaalf van de achttien projecten waren gedeeltelijk additioneel. De additionaliteit is soms beperkt tot het bedrag van de terugploegsubsidie. In een aantal gevallen is ook de bijdrage van derden gedeeltelijk additioneel.

5) Zie *Stichtingsakkoord d.d. 2 mei 1986*, blz. 59 onderaan.

dering van gedachten wisselen over het kabinetsstandpunt ter zake 6).

De WVC-sector

Alvorens in te gaan op het rapport Terugploegen in de WVC-sector lijkt het goed enige algemene opmerkingen te maken ten aanzien van voorwaarden en mogelijkheden voor het terugploegen in de kwartaire sector. Als voorwaarden waaraan eventuele terugploegmaatregelen in de kwartaire sector zouden moeten voldoen, zijn te noemen 7):

- additionaliteit;
- geen budgetvervalsing;
- geen concurrentievervalsing;
- geen verdringing van reguliere werknemers;
- inzet van langdurig werklozen;
- tijdelijkheid van de financiering door middel van terugploegsubsidies;
- sluitende financiering, bij voorkeur deels via bijdragen van derden.

Binnen deze voorwaarden dienen zich de volgende concrete mogelijkheden voor terugploegprojecten in de kwartaire sector aan:

- a. het naar voren halen van structurele arbeidsplaatsen uit meerjarenramingen. Deze arbeidsplaatsen zouden kunnen worden bezet door langdurig werklozen;
- b. het uitvoeren van tijdelijke projecten ter opheffing van achterstand- en knelpuntsituaties. Bezetting van deze projecten kan geschieden door langdurig werklozen;
- c. het realiseren van een verdergaande arbeidsduurverkortening per maand, week, of anderszins met een herbezettingpercentage van 100% door langdurig werklozen;
- d. het realiseren van een vorm van betaald educatief verlof waarbij de verlofgangers gedurende de verlofperiode vervangen worden door langdurig werklozen uit de betreffende sector, dan wel door langdurig werklozen met de benodigde kwalificaties.

Bij alle vier aangegeven mogelijkheden zal de financiering voor een belangrijk deel kunnen plaatsvinden uit de besparing van uitkeringsgelden die ten gevolge van de inzet van langdurig werklozen optreedt. De financiering zal zo nodig rondgemaakt moeten worden met bijdragen van derden (particulieren, bedrijfsleven, stichtingen, verenigingen, gemeenten, provincies, e.d.) en eventueel via een exogene bijdrage van de rijksoverheid.

In het begin van *Terugploegen in de WVC-sector* wijdt De Boer een algemene beschouwing aan het terugploegen als algemeen werkgelegenheidsinstrument. Op grond van deze beschouwing heeft hij een checklist opgesteld die hem ten dienste staat bij de opsporing en vormgeving van terugploegprojecten in de kwartaire sector, in casu het WVC-deel van de kwartaire sector. Volgens deze checklist moeten de volgende stappen worden gemaakt:

- het in kaart brengen van de aantallen werklozen met een kwartaire opleiding dan wel een opleiding die geschikt is voor de kwartaire sector;
- het op grond van de omvang van de werkloosheid bij kwartaire beroepen selecteren van werkvelden en daarbinnen van voorzieningen waar terugploegprojecten in principe mogelijk zijn. De Boer stelt bij deze selectie nog twee specifieke voorwaarden. Ten eerste zou de (langdurige) werkloosheid bij beroepsgroepen, gericht op een bepaalde voorziening ten minste in de orde van grootte van vijfduizend personen moeten bedragen en bij voorkeur regionaal in enkele clusters geconcentreerd zijn. Ten tweede zouden deze werklozen een werkloosheidsuitkering krachtens de WWV of RWW moeten hebben;
- binnen de geselecteerde voorzieningen nagaan welke voorzieningen nu of in de voorzienbare toekomst achterblijven bij de vraag. De omvang van de vraag zou daarbij bij voorkeur moeten kunnen worden afgeleid van (politiek erkende) normgetallen dan wel op andere wijze in omvang en ontwikkeling duidelijk in kaart te brengen zijn.

De Boer is van mening dat de voorzieningen die aan deze voorwaarden voldoen, zich in principe lenen voor toepassing van het terugploegprincipe. Aan de individuele projecten stelt hij nog een aantal extra voorwaarden, b.v. de projecten moeten arbeidsintensief en in de tijd begrensd zijn, en er moet een goede controle mogelijk zijn.

Op basis van de checklist komt De Boer tot de conclusie dat op het beleidsterrein van WVC twee voorzieningen in aanmerking komen voor een terugploegmaatregel. Het gaat hierbij om de twee voorzieningen die zich bewegen op het terrein van de ouderenzorg, namelijk de bejaardenzorg en de gezinsverzorging. In de huidige meerjarenramingen is geen structurele uitbreiding voor deze beide voorzieningen opgenomen, hoewel die volgens De Boer op termijn onontkoombaar lijkt om aan de vergrijzing in Nederland tegemoet te komen. Als nu echter politieke overeenstemming zou worden bereikt over een structurele uitbreiding van de budgetten tegen het einde van de jaren tachtig, dan kunnen al op korte termijn langdurig werklozen aan de slag op deze toekomstige structurele arbeidsplaatsen (zie het eerder genoemde alternatief a). Op basis van de uitkomsten van het Prioriteitenschema 1986 - 1989 van de Planvorming Kwartaire Sector becijfert De Boer dat het kan gaan om 4.500 voltijdswerkplaatsen in de gezinsverzorging en om 3.000 voltijdswerkplaatsen in de bejaardenzorg. Deze plaatsen kunnen werk bieden aan werkloze bejaarden- en gezinsverzorgenden en aan andere langdurig werklozen die daarvoor op korte termijn kunnen worden opgeleid (met name vrouwen op mavo, lhno of lager niveau).

De totale kosten van beide projecten samen zouden f. 266 mln. bedragen. Dit

bedrag zou worden gefinancierd uit bespaarde uitkeringen ter grootte van f. 172,5 mln. en bijdragen van derden ter grootte van f. 26,5 mln. De restfinanciering ten laste van de algemene middelen bedraagt f. 67 mln. De totale projectduur zou volgens De Boer op 3 jaar moeten worden gesteld. Hij veronderstelt dat na afloop van het terugploegproject, per 1 januari 1990, het voorzieningenniveau structureel zal worden verhoogd. Daardoor behoeven zowel de capaciteit als de werkgelegenheid geen benedenwaartse bijstelling. Het project wordt goed in de tijd begrensd door op deze wijze vooruit te lopen op een voorgenomen structurele uitbreiding.

Het rapport van De Boer concentreert zich dus op een uitwerking van alternatief a, het naar voren halen van structurele arbeidsplaatsen uit meerjarenramingen. Aan het slot van het rapport gaat De Boer nog in het kort in op de mogelijkheid om een verdergaande arbeidsduurverkortening te realiseren met herbezetting door langdurig werklozen (alternatief c). Een dergelijk plan zou volgens hem haalbaar zijn indien overheid en sociale partners tot concrete afspraken komen over een veelomvattende en meerjaren aanpak voor verdergaande herverdeling van arbeid. Aangezien echter zo'n aanpak op dit moment in het geheel niet aan de orde is, wordt dit op zich interessante alternatief in het rapport niet verder uitgewerkt. Het verdient mijns inziens wel aanbeveling de andere mogelijkheden, het terugploegen ter opheffing van achterstanden en knelpunten en het terugploegen ter realisering van educatief verlof, nader uit te werken.

Opmerkingen

De *doelgroep* van terugploegprojecten in de ouderenzorg bestaat uit langdurig werklozen die kunnen worden ingezet voor uitvoerende werkzaamheden in de bejaardenzorg en gezinsverzorging. Het gaat hierbij om laag geschoold werk, waarvoor in een aantal gevallen een lhno-diploma verlangd wordt. In een aantal gevallen is een afgebroken lhno-opleiding ook voldoende en verder komen degenen met b.v. een mavo-opleiding in beginsel eveneens in aanmerking. De uitvoerende werkzaamheden in de bejaardenzorg en gezinsverzorging worden momenteel, op een enkele uitzondering na, uitsluitend door vrouwen verricht. Een en ander betekent dat een terugploegplan in deze beide sectoren uitstekend kan inspelen op de zeer grote (structurele) werkloosheid onder laaggeschoolde vrouwen en meisjes. Juist deze groep profiteert op dit moment niet of nauwelijks van de aantrekkende arbeidsmarkt in de particuliere sector, die voornamelijk de hoger opgeleiden opneemt.

6) Op het moment van schrijven van dit artikel was nog niet bekend hoe het standpunt zal luiden.

7) Zie G. Enning, *Terugploegen van uitkeringsgelden*, ESB, 23 april 1986, blz. 392-396.

De geregistreerde werkloosheid onder vrouwen met een afgebroken, c.q. een afgesloten lno-opleiding bedroeg op 1 oktober jl. ca. 22.000, resp. ca. 40.400 personen. Onder vrouwen met een afgeronde mavo-opleiding bedroeg deze ca. 35.100.

De *arbeidsintensiteit* van de werkzaamheden is zeer hoog. Volgens de berekeningen uit het rapport komt in verband met overhead slechts een gering percentage bovenop de bruto-loonkosten.

Het gaat bij deze projecten om laag betaald werk op het niveau van het minimumloon of wat daarboven. Voor een terugploegplan zijn juist dit soort werkzaamheden aantrekkelijk omdat dan het bedrag dat nog bovenop de uitkering gefinancierd moet worden, relatief het geringst is. De mate van *additionaliteit* van de met een dergelijk programma gemoeide *werkgelegenheid* is hiermee gediend. Immers, des te dichter de beloning van de terugploegbanen ligt bij de uitkeringshoogte, des te minder middelen aan andere bestemmingen hoeven te worden onttrokken die ook een werkgelegenheidsscheppende functie kunnen hebben.

In het rapport wordt als voorwaarde gehanteerd dat de ingeschakelde langdurig werklozen in het bezit moeten zijn van een *RWW/WWV-uitkering*. De bedoeling hiervan is duidelijk. De nog benodigde additionele financiering moet zo laag mogelijk worden gehouden. Indien deze voorwaarde niet zou worden gesteld dan kan men verwachten dat een eventueel terugploegprogramma in de ouderenzorg deels met vrouwen en meisjes zonder een uitkering zal worden uitgevoerd. Een en ander zou voor dat programma betekenen dat hetzij het geraamde bedrag van f. 67 mln. per jaar niet voldoende zou zijn om 7.500 arbeidsplaatsen te scheppen, hetzij dat dat aantal lager zal zijn indien vastgehouden zou worden aan het genoemde additionele bedrag.

In het kader van het WPO-plan heeft omtrent deze kwestie een kort geding gespeeld, dat als uitkomst had dat de voorwaarde 'uitkeringsgerechtigd' niet mocht worden gesteld. In een zeer recente notitie van minister De Koning aan de Tweede Kamer komt dit probleem aan de orde 8). Kort samengevat wordt in deze notitie gesteld dat het stellen van deze voorwaarde geen verschil in behandeling tot gevolg mag hebben tussen mannen en vrouwen en verder dat deze voorwaarde *in beginsel* niet mag worden gehanteerd bij arbeidsvoorzieningsmaatregelen. Voor het WVC-terugploegplan hoeft dat mijns inziens nog niet per se te betekenen dat de RWW-/WWV-voorwaarde moet vervallen. In de gezinsverzorging en bejaardenzorg zijn immers nagenoeg uitsluitend vrouwen werkzaam en van verschil in behandeling tussen mannen en vrouwen kan dus eigenlijk geen sprake kan zijn. Bovendien wordt in de notitie een mogelijkheid voor het stellen van de voorwaarde 'uitkeringsgerechtigd' opgehouden in situaties waarin de beheersing van collectieve uitgaven in het geding is. Daarvan is in

casu zeker sprake. Het kabinet zal over deze kwestie uiteindelijk een beslissing moeten nemen. Het feitelijk aanbod van langdurig werkloze vrouwen met en zonder een RWW/WWV-uitkering zal bij die beslissing waarschijnlijk een rol spelen.

Tot slot

Tot slot wil ik kort ingaan op de vraag in welke sferen er eventueel mogelijkheden zouden liggen voor toekomstige terugploegmaatregelen en waar deze niet te verwachten zijn. Ter inleiding een korte anekdote die minister De Koning op de conferentie „Knelpunten op de arbeidsmarkt” van 22 april jl. in Utrecht vertelde over de wijze waarop de besluitvorming ten aanzien van het terugploegen in de ministerraad was verlopen. Na een lange *principiële* discussie waren alle ministers het er over eens dat het terugploegen van uitkeringsgeldten meer nadelen dan voordelen zou hebben. Er bleef echter nog enige twijfel bij Lubbers. Hij benaderde het vraagstuk vanuit een *geheel ander perspectief*. Hij stelde zich voor dat hij over een aantal decennia met zijn kleinkinderen een wandeling door de binnenstad zou maken en dat zij daarbij nogal wat verpauperde wijken zouden aantreffen. Zijn kleinkinderen zouden hem vragen waarom hij gedurende zijn minister-presidentschap geen pogingen had ondernomen dat toen al voorspelbare proces zoveel mogelijk te stoppen. Hij zou geantwoord hebben dat daar geen geld voor was. Op het tegenargument van zijn kleinkinderen dat er destijds toch zoveel werklozen waren met een uitkering, die als financieringsbron zou kunnen worden ingezet, zou hij echter geen antwoord meer hebben. De ministerraad ging om en het terugploegexperiment in de bouw, dat in belangrijke mate op de stadsvernieuwing en de monumentenzorg was gericht, was geboren.

Deze karakteristieke anekdote geeft duidelijk aan dat het terugploegen in de ogen van Lubbers c.s. een selectief werkgelegenheidsinstrument is dat alleen in bepaalde situaties mag worden toegepast. Er moet een aantoonbaar ernstig maatschappelijk probleem zijn, waarvan de oplossing niet binnen handbereik ligt omdat de financiële middelen ontbreken (vergelijk: stadsvernieuwing, monumentenzorg e.d.; knelpunten in het onderwijs; jeugdwerkloosheid en ouderenzorg). Met deze anekdote en de politieke lijn van Lubbers II in het achterhoofd kan men er van uitgaan dat sectoren als het onderwijs (excl. beroepsonderwijs) en het sociaal-culturele werk nu niet erg in aanmerking lijken te komen voor terugploegprojecten. Uit het regeerakkoord en de politieke prioriteiten van Lubbers II vallen echter terreinen te destilleren die politiek wel interessant lijken voor een terugploegmaatregel. Mogelijke voorbeelden 9) van dergelijke politiek interessante terreinen zijn:

- tijdelijke projecten in de sfeer van milieuverbetering, bodemsanering, bevordering toerisme en recreatie, tech-

nologische vernieuwing, criminaliteitsbestrijding, energiebesparing e.d.;

- maatregelen die de (structurele) werkgelegenheid bevorderen, zoals introductie van betaald educatief verlof. Het alternatief van de versnelde invoering van arbeidsduurverkorting zou ook niet mogen worden vergeten;
- versnelde uitvoering van in de toekomst voorziene structurele werkgelegenheids-groei à la het terugploegplan voor de ouderenzorg. Kansen zouden er wellicht kunnen liggen in de sfeer van de justitiële voorzieningen (criminaliteitsbestrijding) en kinderopvang, mits er uiteraard uitzicht bestaat op structurele financiering 10).

Duidelijk moge zijn dat steeds moet worden nagegaan of er de facto voldoende langdurig werklozen beschikbaar en inzetbaar zijn alvorens aan een serieuze uitwerking begonnen wordt. De aanbeveling uit het Stichtingsakkoord van 2 mei jl. zal een belangrijke steun in de rug zijn voor degenen die pogingen ondernemen *nieuwe terugploegplannen uit te werken* en te concretiseren.

G. Enning

Plv. hoofd van de Afdeling Algemene Werkgelegenheidszaken van de Centrale Directie Arbeidsvoorwaarden en Werkgelegenheid van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

8) Het vóórkomen van maatregelen, waarbij de toegang tot arbeid gebonden wordt aan de eis, dat betrokkenen uitkeringsgerechtigd zijn en de geoorlooftheid van het stellen van een dergelijke eis, Tweede Kamer, zitting 1985 - 1986, 19 613 (25 augustus 1986).

9) Een aantal van de hier genoemde voorbeelden is reeds eerder genoemd in dit artikel.

10) Vooralnog bestaat dat uitzicht er bij kinderopvang niet, noch uit particuliere bron, noch uit overheidsbron.