

Terugploegprojecten op lokaal niveau

De langdurige werkloosheid is een van de belangrijkste sociale problemen van dit decennium. Op tal van manieren wordt gepoogd mensen in een uitzichtloze positie weer aan de slag te krijgen. In dit kader kunnen terugploegprojecten van groot belang zijn. In dit artikel wordt een aantal Amsterdamse projecten besproken. De auteurs constateren dat terugploegprojecten niet alleen van belang zijn voor de werkgelegenheid, maar dat ze ook de mogelijkheid bieden maatschappelijk nuttige activiteiten te laten plaatsvinden die op de markt geen kans zouden krijgen.

G.H.J. HOMBURG - G. OOSTENDORP*

De recente pogingen van minister De Koning om het Jeugdwerkgarantieplan van de grond te krijgen hebben het terugploegen van uitkeringsgelden weer in het middelpunt van de belangstelling gebracht. De essentie van het terugploegmechanisme is dat langdurig werklozen worden ingezet op additionele arbeidsprojecten, terwijl de daarmee bespaarde uitkeringsgelden worden gebruikt om de bij deze projecten betrokken arbeidsplaatsen (gedeeltelijk) te financieren. De ingeschakelde werklozen krijgen een normale rechtspositie. Er is geen sprake van werken met behoud van uitkering. Tot nu toe zijn in de bouw en in het onderwijs terugploegexperimenten uitgevoerd. De hoofdconclusie van de evaluatie van de eerste terugploegronde in de bouw is dat „het terugploegprincipe, mits er sprake is van een zorgvuldige selectie, voorbereiding en aanpak van projecten, als werkgelegenheidsmaatregel goed kan voldoen” 1).

In een artikel in *ESB* heeft Enning, aanhakend bij een uitspraak van de Stichting van de Arbeid, gepleit voor het uitwerken van terugploegplannen voor andere sectoren 2). Het rapport *Terugploegen in de WVC-sector*, dat betrekking heeft op de gezins- en bejaardenzorg, past in deze opzet 3). Er worden echter niet alleen op nationaal, maar ook op lokaal niveau terugploeginitiatieven ontwikkeld. In Amsterdam, Rotterdam en Utrecht zijn concrete terugploegplannen geformuleerd 4). In dit artikel gaan we in op een Amsterdams plan om langdurig werklozen aan werk te helpen.

Lokaal niveau

Op lokaal niveau zou het Jeugdwerkgarantieplan een kader moeten gaan vormen om arbeidsplaatsen te creëren voor werkloze jongeren. Dit biedt echter slechts beperkte mogelijkheden. Zo mogen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid alleen in de collectieve sector terugploegbanen worden gecreëerd. De gemeenten willen echter dat ook de marktsector meedoet, omdat ze betwijfelen of er in de collectieve sector voldoende banen beschikbaar zijn. Bovendien willen ze niet alleen aanspreekbaar zijn op mogelijke problemen bij de uitvoering.

Een tweede beperking van het Jeugdwerkgarantieplan is de maximum leeftijd van 21 jaar voor de deelnemers. Hierdoor wordt de doelgroep verengd, terwijl in de komen-

de jaren het aandeel van de (iets) oudere werklozen alleen maar zal stijgen.

In Amsterdam wordt een plan ontwikkeld dat niet van dergelijke beperkingen te lijden heeft. Het is daarbij de bedoeling dat langdurig werklozen, ook degenen ouder dan 21 jaar, een baan krijgen. Er wordt een brede aanpak nagestreefd, waarbij zowel in de markt- als in de collectieve sector arbeidsplaatsen gecreëerd worden met behulp van een terugploegregeling. Het initiatief voor deze aanpak lag bij de Amsterdamse gemeenteraad. Het Projectbureau Werkloosheidsbestrijding onderzoekt op dit moment de haalbaarheid van terugploegplaatsen in de marktsector. Daarnaast is, gesubsidieerd door de gemeente en in opdracht van de Stichting Buurteconomie, een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om terugploegplaatsen te creëren in de buurteconomie en een specifiek deel van de kwartaire sector (kinderopvang, ontwikkelingssamenwerking, milieubeheer) in Amsterdam. De beide inventarisaties zouden moeten leiden tot een totaalplan met 2000 terugploegplaatsen, waarvan 1350 bij het bedrijfsleven en 650 in de buurteconomische en kwartaire sfeer. In dit artikel doen we verslag van het onderzoek naar de mogelijkheden voor terugploegen in buurteconomische en kwartaire projecten.

De opzet van het onderzoek

In het onderzoek is uitgegaan van concrete projecten,

* Dit artikel is gebaseerd op W. Crone, G. Homburg en G. Oostendorp, *Banenplan voor de buurt*. De auteurs waren ten tijde van het onderzoek verbonden aan de Stichting RegioPlan te Amsterdam. Zij bedanken drs. P. Renooy voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) L. Markensteyn e.a., *Evaluatie van het terugploegexperiment in de bouw*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1985, blz.6.

2) G. Enning, *Terugploegprojecten in de maatschappelijke dienstverlening*, *ESB*, 19 november 1986.

3) Sociaal-economisch adviesbureau R. de Boer, *Terugploegen in de WVC-sector*, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Rijswijk, 1986.

4) Zie voor Rotterdam: Project Werkloosheid Gemeente Rotterdam, *Een baan voor werklozen*, Rotterdam, 1985. voor Utrecht: zie *NRC-Handelsblad*, 15 januari 1987, blz.9.

d.w.z. projecten die reeds bestaan of in een verregaand stadium van voorbereiding verkeren. Daarmee wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan initiatieven uit de Amsterdamse buurten zelf en aan het reeds bestaande organisatiekader. Een gevolg hiervan is dat alleen een ruime interpretatie van het begrip buurtconomie mogelijk is. In navolging van Rothuizen en Visser verstaan we onder buurtconomie het realiseren van productieve organisaties op buurt- en wijkniveau, waardoor bewoners zelf kunnen bijdragen aan een verbetering van de eigen woon-/en leefsituatie 5).

De keuze voor een onderzoek bij bestaande projecten hield in dat een selectie moest worden gemaakt. Daarvoor is geput uit de achterban van de Stichting Buurtconomie en zijn via een sneeuwbalmethode contacten gelegd met diverse andere initiatieven. Bij de betrokken projecten was soms sprake van onderling sterk verbonden activiteiten, soms van minder samenhangende projecten, bij elkaar gebracht in een bedrijfsverzamelgebouw. Soms ging het om individuele projecten. In totaal zijn 34 (koepel)projecten benaderd met meer dan 70 (deel)projecten. Met woordvoerders zijn halfgestructureerde interviews gehouden. Deze interviews, aangevuld met schriftelijke stukken als jaarverslagen, begrotingen e.d., vormden het basismateriaal voor de verdere uitwerking.

De projecten

Uit de gesprekken bleek dat de in twee eerdere nota's van de Stichting Buurtconomie 6) genoemde aspecten, te weten werk (c.q. loonvorming), voorzieningen, scholing en buurtgerichtheid, binnen de projecten op verschillende manieren vorm krijgen. Er zijn projecten die zich vooral op loonvorming richten, projecten die verhoging van het voorzieningenniveau nastreven en expliciete scholingsprojecten. Ze zijn qua initiatief, beheer en doelgroep in verschillende mate op een buurt gericht. Integrale buurt-economische projecten, waarin alle vier aspecten naar voren komen, zijn schaars. Om in deze populatie ordening te scheppen, is een onderverdeling gemaakt naar de hoofddoelstelling van de projecten: werk, voorzieningen of scholing. Binnen deze categorieën is nog naar buurtgerichtheid gedifferentieerd.

Werkprojecten onderscheiden zich door hun expliciete gerichtheid op het creëren van betaalde arbeidsplaatsen. Veel projecten kennen naast hun werkdoelstelling ook ideële doelstellingen en alternatieve werkwijzen. Vaak zijn er ook nauwe banden met de vrouwenbeweging, organisaties van etnische minderheden en/of instellingen op het gebied van milieubeheer en kringloopbevordering, schoon en veilig vervoer, kunst en cultuur enz. De ideële doelstellingen moeten wel samen kunnen gaan met het op den duur loonvormend werken. Terugploegen is voor de werkprojecten bijzonder nuttig om tot een bedrijfsmatiger aanpak te komen, de continuïteit te bevorderen en/of de huidige activiteiten uit te breiden. Omdat deze projecten in principe op loonvorming gericht zijn en daarvoor een markt nodig is, bestaat er een reële mogelijkheid van concurrentie met het reguliere bedrijfsleven. Als er terugploeggelden gebruikt gaan worden, is concurrentievervalsing een gevaar. Bij diverse projecten geldt echter dat ze op een zeer specifieke markt opereren, bij voorbeeld het Marokkaanse badhuis Hamman, het leesportefeuillebedrijf Leespantalón, de Milieubrigade en de fietsenstallingenkoepel Amstal. Andere activiteiten zijn door de Regionale Toetsingscommissie goedgekeurd als vrijwilligersproject voor werken met behoud van uitkering. Voor een aantal projecten geldt dat ze opereren op een markt met bestaande bedrijven. Om concurrentievervalsing zoveel mogelijk te voorkomen, kan als eis aan de projecten worden gesteld dat er een ruime markt bestaat, dat men zich aan de voor de branche geldende regelgeving en tariefstructuur houdt en dat in voorkomende gevallen rekening wordt gehouden met de nabijheid van overige bedrijven uit een zelfde branche 7). Het is bovendien erg belang-

rijk dat het terugploegen duidelijk in de tijd begrensd wordt en daarmee het karakter van een startsubsidie krijgt. Dit sluit aan bij de doelstelling van loonvorming van de projecten. Aan de bovengenoemde eisen lijkt in het algemeen te kunnen worden voldaan. Het is dan ook mogelijk bij de bezochte projecten met behulp van uitkeringsgelden ruim 180 arbeidsplaatsen te creëren.

In de nota *Amsterdam moet 't doen: werk maken van uitkeringen* wordt gesproken van projecten waarvoor „structureel geld nodig zal zijn. Maar de bijdrage die deze projecten leveren aan (...) ontwikkelingssamenwerking, leefbaarheid en emancipatie weegt op tegen de in verhouding geringe extra kosten, die nodig zijn om dit werk betaald met behulp van uitkeringsgelden te laten verrichten” 8). Van dergelijke, op het leveren van *voorzieningen* gerichte projecten zijn er verschillende in het onderzoek opgenomen. De projecten zijn vaak gelokaliseerd in buurten met lage voorzieningenniveaus. Het gaat om bewonersprojecten die verbetering van de (eigen) woon- en leefomgeving nastreven (bij voorbeeld door huismeesters aan te stellen), kinderopvanginitiatieven, klussenprojecten e.d. Ook voor deze projecten moeten eisen betreffende concurrentievervalsing, additionaliteit en verdringing gesteld worden. Loonvorming is er bijna nooit mogelijk. Men werkt bijna altijd voor zeer weinig koopkrachtige doelgroepen. Het nagestreefde maatschappelijke nut moet het argument vormen om te pleiten tegen een beperking van de periode waarin subsidies kunnen worden ontvangen. Een permanente financiering is nodig, hetzij in de vorm van terugploegen, hetzij in de vorm van een overheveling van budgetten binnen het overheidsapparaat 9). Bij de bezochte projecten in deze categorie kunnen een kleine 180 arbeidsplaatsen worden geschapen.

Een derde groep projecten richt zich vooral op *scholing en opvang*. De verbinding van scholing met arbeid en het betalen van lonen moeten er voor zorgen dat werklozen beter bereikt worden en dat de continuïteit van de projecten gewaarborgd wordt. Vooral voor langdurig werklozen is het erg belangrijk dat deelname aan scholingsprojecten gestimuleerd wordt door betaling van een normaal loon. Opvangprojecten vormen een mogelijke voorfase voor de scholingsprojecten. Ze hanteren sociaal-culturele doelstellingen en verwezenlijken deze door middel van cursussen en meer vrijblijvende activiteiten. In scholingsprojecten worden goederen en/of diensten geproduceerd. Deze projecten richten zich daarbij, evenals de werkprojecten, vaak op een bestaande markt. Ze combineren een opleiding met werk in een bedrijfsmatige opzet. Voor deze projecten moeten dan ook dezelfde voorwaarden gelden als voor de werkgerichte projecten, zij het dat de scholingscomponent een meer permanente vorm van ondersteuning vereist. De in deze sector te realiseren terugploegplaatsen liggen voor een deel in de begeleidings sfeer, terwijl een ander deel op scholingsplaatsen zelf betrekking heeft. Een begrensdheid in de tijd van een terugploegregeling moet bij deze projecten voor de individuele deelnemers gelden. Waar het om begeleidingsplaatsen gaat, lijkt op termijn een structurele oplossing noodzakelijk. In totaal gaat het bij de bezochte scholing- en opvangprojecten om 60 à 70 terugploegplaatsen, die door meerdere cursisten kunnen worden ingevuld.

In de drie onderscheiden categorieën wordt het terugploegen dus op drie verschillende manieren gebruikt: bij de werkprojecten als *startsubsidie*, bij de opvoorzieningen gerichte projecten als *overbruggingsfinanciering* en bij de scholingsprojecten als een, voor de duur van de scholing, aan *individuen gebonden bijdrage*. In totaal gaat

5) C. Rothuizen, en T. Visser, *Buurtconomie; een inventarisatie ten behoeve van het opzetten ervan in Dukenburg*, Utrecht, 1985.

6) Werkgroep Buurtconomie, *Amsterdam moet 't doen: werk maken van uitkeringen*, Amsterdam, 1986. Werkgroep Buurtconomie, *En de buurt, zij ploegde terug...*, Amsterdam, 1986.

7) Zie o.a. Centraal Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, *Arbeidsprojecten, concurrentie, werkgelegenheid*, Diemen, 1984.

8) *Amsterdam moet 't doen, werk maken van uitkeringen*, blz. 2.

9) Vgl. Sociaal-economisch Adviesbureau R. de Boer, op.cit.

het bij de bezochte projecten om meer dan 400 terugploegplaatsen.

Het aanbod van arbeid

Nadat de inventarisatie was uitgevoerd, is nagegaan of er in Amsterdam een voldoende aanbod is van langdurig werklozen om in de vraag vanuit de projecten te voldoen. We hebben ons daarbij moeten beperken tot een confrontatie van de vraag met het bestand werkzoekenden van het GAB Amsterdam. Om buiten de doelgroep van het Jeugdwerkgarantieplan te blijven zijn we uitgegaan van personen, ouder dan 21 jaar. Aan een dergelijke werkwijze kleefte een aantal bezwaren. Allereerst is er natuurlijk de vervuiling van het GAB-bestand 10). Een tweede probleem houdt verband met de stelselherziening sociale zekerheid. Daardoor komen voorlopig alleen personen met een RWW-uitkering in aanmerking voor terugploegplaatsen 11). Het GAB houdt echter geen gegevens bij over de uitkeringssituatie. We hebben ons daarom beperkt tot personen die langer dan twee jaar werkloos zijn. Deze vallen in het nieuwe stelsel voor het overgrote deel onder de RWW, vooral als ze jonger zijn dan 45 jaar. Een ander probleem is dat vrouwen in het bestand van het GAB ondervertegenwoordigd zijn. Ten slotte was het in het kader van dit onderzoek niet mogelijk na te gaan in hoeverre werkzoekenden bereid zijn om een terugploegbaan te accepteren.

Vanwege deze problemen kan een vergelijking met het GAB-bestand alleen een indicatie geven van mogelijkheden en knelpunten. Onder dit voorbehoud kan worden vastgesteld dat voor de meeste terugploegplaatsen het aantal werkzoekenden vele malen groter is dan het aantal plaatsen. Dat geldt vooral voor dat deel van de geïnventariseerde vraag, waarvoor nauwelijks opleidingseisen worden gesteld (meer dan de helft). Vaak kunnen ook vrijwilligers, die nu al in de projecten actief zijn, doorschuiven naar de terugploegplaatsen (mits ze natuurlijk aan de criteria van werkloosheidsduur en uitkeringssituatie voldoen). In enkele gevallen kunnen knelpunten optreden, nl. daar waar voor projecten staffunctionarissen gevraagd worden. Ook stellen sommige projecten de eis dat deelnemers de (ideële) doelstellingen van het project onderschrijven. Voor veruit de meeste terugploegplaatsen zijn echter geen grote knelpunten bij de invulling te voorzien.

De financiering

In principe moet er bij terugploegen van worden uitgegaan dat het rijk de uitgespaarde uitkeringsgelden ter beschikking stelt, vermeerderd met een aanvullend bedrag. Gezien de samenstelling van het Amsterdamse werklozenbestand en de inkomens van de voornaamste doelgroep (RWW-gerechtigden) wordt in dit onderzoek gerekend met uitkeringen op minimumniveau. De cao-lonen, die in de projecten zullen worden uitbetaald, liggen voor het overgrote deel van de te creëren banen rond het minimumloon 12).

De projecten ontvangen uit de uitkeringspot dus minder dan het loon dat ze uitbetalen. Bovendien is een bedrag nodig voor organisatiekosten. Voor een bovenop de uitkeringsgelden benodigd bedrag wordt een beroep gedaan op extra financiering. Hiervoor komen o.a. de z.g. *inverdieneffecten* in aanmerking. Inverdieneffecten betreffen de extra inkomsten voor de gemeenschap die voortvloeien uit het feit dat iemand loon gaat ontvangen in plaats van een uitkering. Het gaat dan bij voorbeeld om hogere directe en indirecte belastingafdracht. Over de berekening van het inverdieneffect verschillen de meningen. In ons onderzoek hebben we gerekend met twee varianten, een minimale en een maximale 13). (In de tabellen is ter vergelijking ook een variant opgenomen waarin inverdieneffecten helemaal geen rol spelen. Projecten ontvangen dan uitsluitend de uitgespaarde uitkeringen.)

Tabel 1. Overzicht van de financiële gevolgen van een minimale en een maximale terugploegvariant gemiddeld per arbeidsplaats, in gld.

	Minimale terugploegvariant	Maximale terugploegvariant	Terugploegvariant zonder inverdieneffecten
Bruto RWW-uitkering Inverdieneffect c.q. additionele terugploegbijdrage	21.835	21.835	21.835
	5.559	15.385	-
Totaal Bruto minimumloon	27.394 30.077	37.220 30.077	21.835 30.077
Resultaat	- 2.683	7.143	- 8.242

Bij de minimale variant worden die extra inkomsten voor het rijk meegeteld, die voortkomen uit de hogere belastingen sociale premie-afdracht. Deze bedragen zijn geschat op basis van een doelgroep van RWW-ontvangers in diverse huishoudenssituaties 14). De gemiddelde bruto RWW-uitkering is daarvoor f. 21.835. Het bruto minimumloon bedraagt voor deze groep gemiddeld f. 30.077. Hieruit resulteert een inverdieneffect van gemiddeld f. 5.559 per arbeidsplaats. Dit bedrag zou aan de projecten ter beschikking moeten worden gesteld. Er zou dan nog f. 2.683 per arbeidsplaats extra verdiend of verkregen moeten worden om quitte te draaien.

Bij de maximale variant wordt uitgegaan van het bedrag dat het rijk betaalde bij het jongste terugploegprogramma in de bouw. Dat komt neer op f. 15.385 per arbeidsplaats. In feite is dit bedrag niet gebaseerd op inverdieneffecten. Bij de besluitvorming over terugploegen in de bouw heeft de regering de discussie over inverdieneffecten buiten beschouwing gelaten. Er is, bovenop de uitkeringsgelden, een rechtstreekse subsidie voor additionele kosten betaald. Slechts een deel van dit bedrag bestaat daadwerkelijk uit extra inkomsten voor het rijk. Wij spreken in het vervolg dan ook van de f. 15.385 als een additionele terugploegbijdrage. Hoewel dit geen volledig inverdieneffect is, is het wel de maximale subsidie die in de praktijk is gehanteerd bij een terugploegproject en als zodanig een realistisch bedrag. Wanneer buurteconomische projecten kunnen rekenen op een dergelijke extra bijdrage, kan niet alleen het minimumloon worden betaald, maar blijft ook f. 7.143 per arbeidsplaats over voor organisatiekosten.

Er zijn nog verschillende andere varianten mogelijk. Daarbij worden allerlei veronderstellingen gehanteerd. Wij hebben ons beperkt tot de twee bovengenoemde berekeningswijzen om een globale indruk te krijgen van de met het terugploegen gemoeide bedragen. Voor de ruim 400 in dit onderzoek geïnventariseerde terugploegplaatsen belopen de uitgaven voor het rijk dan, afhankelijk van de geko-

10) Zie hiervoor Stichting Research voor Beleid, *Werkzoekendenbestanden van arbeidsbureaus. Verslag van een onderzoek naar bestandsvervuiling, bestandsdifferentiatie en bestandsbeheer*, Hoofdrapport, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1986.

11) Zie hiervoor G. Enning, *Terugploegen van uitkeringsgelden*, ESB, 23 april 1986.

12) De normale rechtspositie, waarvan bij terugploegen sprake is, wordt dan bereikt door compensatie via het aantal per week gewerkte uren. Bij banen met een relatief hoog cao-loon worden dan minder uren gewerkt. Daardoor kan een cao-urloon ontstaan. Hier kan in de projecten niet altijd aan worden vastgehouden. Dat geldt bij voorbeeld voor de kinderopvang. In ons rapport *Banenplan voor de buurt* wordt hierop nader ingegaan.

13) Dit deel van het onderzoek is voor een belangrijk deel uitgevoerd door de BV Dapperbuurt te Amsterdam.

14) Het gaat om de volgende doelgroep: 120 jongeren (tot 23 jaar) van diverse leeftijden; 90 alleenstaanden tussen 23 en 28 jaar; 80 één-ouderhuishoudens; 200 meerpersoonshuishoudens (gehuwden/samenwonenden). Samen: 650 uitkeringsgerechtigden. Bij de keuze van deze doelgroep is geprobeerd de samenstelling van het Amsterdamse werklozenbestand globaal te weerspiegelen. Zie de nota *En de buurt, zij ploegde terug....*

Tabel 2. Overzicht van de financiële gevolgen van terugploegen bij de Milieubrigade met 25 arbeidsplaatsen, in gld.

	Minimale terugploegvariant	Maximale terugploegvariant	Terugploegvariant zonder inverdieneffecten
Kosten, w.v.:	1.266.044	1.266.044	1.266.044
- loonkosten	857.325	857.325	857.325
- overige kosten	408.719	408.719	408.719
Baten, w.v.:	1.251.303	1.496.953	1.112.328
- eigen opbrengsten	566.453	566.453	566.453
- terugploegbijdrage	684.850	930.500	545.875
Resultaat			
- totaal	- 14.741	230.909	- 153.716
- per arbeidsplaats	- 590	9.236	- 6.149

Tabel 3. Overzicht van de financiële gevolgen van terugploegen bij een gemiddeld kinderdagverblijf met 8,25 arbeidsplaatsen, in gld.

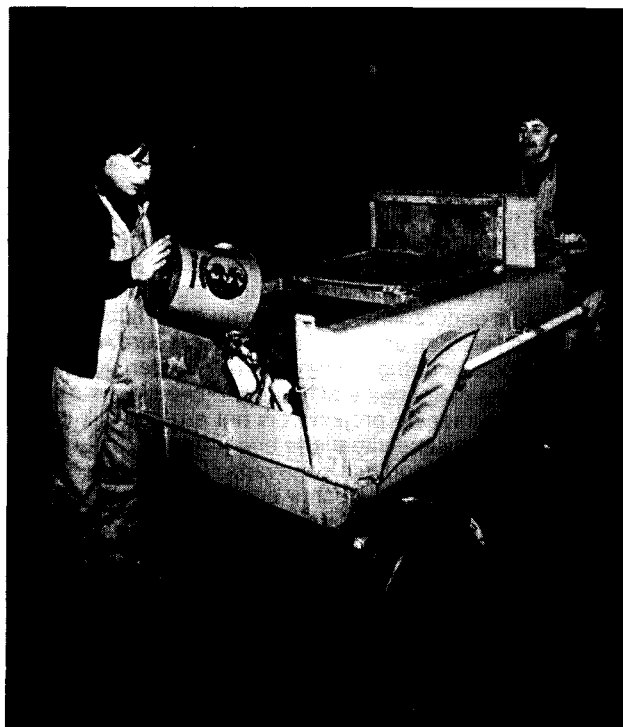
	Minimale terugploegvariant	Maximale terugploegvariant	Terugploegvariant zonder inverdieneffecten
Kosten, w.v.:	536.086	536.086	536.086
- loonkosten	371.730	371.730	371.730
- overige kosten	106.356	106.356	106.356
Baten, w.v.:	271.747	352.812	225.885
- eigen opbrengsten	45.747	45.747	45.747
- terugploegbijdrage	226.000	307.065	180.138
Resultaat			
- totaal	- 264.339	- 183.274	- 310.201
- per arbeidsplaats	- 32.041	- 22.215	- 38.812

Tabel 4. Overzicht van de financiële gevolgen van terugploegen bij Buurtdrukkerij Water en Inkt met 12 scholingsplaatsen, in gld.

	Minimale terugploegvariant	Maximale terugploegvariant	Terugploegvariant zonder inverdieneffecten
Kosten, w.v.	430.924	430.924	430.924
- loonkosten	360.924	360.924	360.924
- overige kosten	70.000	70.000	70.000
Baten	398.728	516.640	332.020
- eigen opbrengsten	70.000	70.000	70.000
- terugploegbijdrage	328.728	446.640	262.020
Resultaat			
- totaal	- 32.196	85.716	- 98.904
- per arbeidsplaats	- 2.683	7.134	- 8.242

zen variant, f. 2,4 à f. 6,6 miljoen. Voor de 650 arbeidsplaatsen die in het Amsterdamse totaalplan zouden moeten worden opgenomen, gaat het om f. 3,6 à f. 10 miljoen bovenop de ter beschikking gestelde uitkeringsgelden. Vooral in de 'zuinige' variant kan dat een relatief gering bedrag genoemd worden. Dat zal echter in veel gevallen niet voldoende zijn. Er zijn nogal wat projecten die niet in staat zijn de in die situatie benodigde eigen bijdrage van f. 2.683 per arbeidsplaats, vermeerderd met bijkomende kosten, zelf te leveren. Daarvoor is aanvullende subsidie nodig. Hier moet nog benadrukt worden dat we zoveel mogelijk zijn uitgegaan van additionele projecten. Mocht desondanks verdringing of concurrentievervalsing optreden, dan zullen de maatschappelijke kosten dienovereenkomstig hoger zijn.

Voor een drietal projecten hebben we de situatie doorerekend. Het gaat om een project uit de werksector (Milieubrigade), een project uit de voorzieningensector (kinderopvang) en een project uit de scholingssector (de Buurtdrukkerij Water en Inkt). De projecten zijn gekozen wegens de (voldoende mate van) representativiteit en de



Terugploegen van uitkeringsgelden

(foto ANP)

beschikbaarheid van bedrijfseconomische gegevens.

De Milieubrigade is een kringloopbedrijf dat handelt in tweedehands goederen, schillen, oud papier e.d. In tabel 2 is uitgegaan van 25 terugploegplaatsen, een aantal dat aansluit bij de huidige activiteiten.

Uit dit overzicht blijkt dat, wanneer de rijksoverheid uitgaat van de minimale variant van de inverdieneffecten, er per arbeidsplaats f. 590 additionele subsidie nodig is. Bij de maximale terugploegvariant is sprake van een overschot van f. 230.909 of wel f. 9.236 per arbeidsplaats. In de terugploegvariant zonder inverdieneffecten heeft de Milieubrigade, bovenop de uitkeringsgelden, f. 6.149 per arbeidsplaats nodig om quitte te spelen. Omdat de Milieubrigade structurele arbeidsplaatsen wil creëren, heeft de terugploegbijdrage het karakter van een startsubsidie. Dit houdt in dat de terugploegperiode gebruikt moet worden om de inkomsten te verdubbelen en daarmee de 25 arbeidsplaatsen veilig te stellen.

Voor de kinderopvang zijn bestaande ongesubsidieerde Kinderdagverblijven in het onderzoek opgenomen. Hier wordt noodgedwongen met vrijwilligers gewerkt. In overleg met de Raad voor de Kinderopvang Amsterdam is bij de berekeningen in tabel 3 uitgegaan van een 'gemiddeld' kinderdagverblijf. Bij de kinderopvang is in alle terugploegvarianten een aanzienlijk additioneel subsidiebedrag noodzakelijk 15). Na afloop van de terugploegperiode zal de subsidiëring van het totale bedrag op een andere wijze moeten plaatsvinden. Wanneer per jaar slechts enkele projecten extra in aanmerking komen voor structurele subsidiëring kan het terugploegen als overbruggingsfinanciering dienen. Als de betreffende kinderopvangvoorzieningen in een meer permante subsidieregeling terechtkomen, is het mogelijk de terugploeggelden naar andere nieuwe initiatieven over te hevelen.

Buurtdrukkerij Water en Inkt is een scholingsproject. Men streeft ernaar een plaats te verwerven als voorschakeling voor het grafisch leerlingstelsel. Het terugploegen van uitkeringsgelden zou hier een stimulans moeten vormen bij de beroepsscholing van maatschappelijk zwakke groepen. In tabel 4 wordt uitgegaan van 12 scholingsplaatsen. Loonkosten voor de begeleiding worden geacht ex-

15) Deze cijfers zijn verstrekt door de Raad voor de Kinderopvang Amsterdam. Wanneer de methode van de Werkgroep Buurteconomie wordt gevolgd, is het resultaat dat de extra kosten per arbeidsplaats met ongeveer 35% dalen. Zie ook noot 12.

tern gefinancierd te worden. Het gaat om een bedrag van ca. f. 200.000 per jaar. Uit de tabel blijkt dat er bij terugploegen in de minimumvariant f. 2.683 per arbeidsplaats aan additionele subsidie nodig is. Bij de maximale variant is er een overschot van f. 7.134 per arbeidsplaats. Bovenop de uitkeringsgelden is in ieder geval f. 8.242 per arbeidsplaats nodig om de exploitatie rond te krijgen. De terugploegsubsidie per individu geldt voor de duur van de scholing. Het project strekt zich over een langere periode uit.

Wat levert de besteding van terugploeggeld in de overige door ons onderzochte projecten nu op? Tijdens het terugploegen worden arbeidsplaatsen gecreëerd, waardoor maatschappelijk nuttige taken kunnen worden uitgevoerd door mensen die nu vaak al meer dan twee jaar werkloos zijn. Voor de meeste projecten is het erg moeilijk om de bedrijfseconomische situatie te beoordelen. Vaak ontbreken de daartoe benodigde gegevens. Toch kan geconcludeerd worden dat van slechts een deel van de arbeidsplaatsen (ongeveer een derde) te verwachten valt dat ze op den duur zonder subsidiëring in stand kunnen blijven. Dat betekent dat het werkgelegenheidseffect eerder op de korte dan op de langere termijn duidelijk is. Bovendien moet, zoals blijkt uit de voorbeeldprojecten, voor een belangrijk deel van de projecten het nut eerder in het leveren van voorzieningen en het geven van scholing dan in het werkgelegenheidseffect (creatie van structurele arbeidsplaatsen) gezocht worden.

Andere subsidies

Tijdens het onderzoek is gebleken dat veel projecten al op een of andere manier gesubsidieerd worden. Daarbij is sprake van een veelheid van regelingen: WVM, BRP, PCG, de WVC-maatregel 'voorrang voor jongeren', EAJ (inmiddels afgeschaft), ondersteuning door de Gemeentelijke Sociale Dienst, enz. Voor een deel bestaat er op het lokale niveau zeggenschap over de toepassing van deze regelingen. Bij terugploegen is het maar de vraag of dat nog het geval zal zijn. Een verlegging van belangrijke subsidiestromen van gemeente naar rijk impliceert ook een verandering van beslissingsbevoegdheden. Dat kan consequenties hebben bij het steeds verder gaande bezuinigingsbeleid. In het kader van dit artikel kunnen we hier niet verder op ingaan.

Een ander aspect van de huidige subsidiesituatie is dat, wanneer de projecten terugploeggeld gaan ontvangen, de bestaande subsidies gebruikt kunnen worden voor het opzetten van een begeleidingsstructuur op lokaal niveau. Een dergelijke voorziening is, zo bleek uit het onderzoek, in een flink aantal gevallen noodzakelijk om tot een bedrijfsmatige aanpak te komen en daarmee de terugploeggeld optimaal tot hun recht te laten komen.

Dat de eis van een bedrijfsmatige aanpak gesteld wordt, betekent dat bij lang niet alle projecten voor werklozen het terugploegen van uitkeringsgelden een positief effect heeft. Waar vrijblijvendheid bij deelname erg belangrijk wordt bevonden, is werken met behoud van uitkering veel meer op zijn plaats. De deelnemers kunnen dan een grotere mate van vrijheid behouden.

Slot

De precieze hoeveelheid arbeidsplaatsen die met terugploeggeld gecreëerd kan worden in de buurt-economische en kwartaire sector is moeilijk te schatten. Bij concrete projecten hebben we er ruim 400 geïnventariseerd. Lang niet alle Amsterdamse projecten zijn in het onderzoek betrokken, zodat het aantal zeker uit te breiden is tot de 650 banen die in de 'brede Amsterdamse aanpak' een plaats zouden moeten krijgen.

Voor deze vorm van terugploegen is veel te zeggen. Waar uitkeringsgelden gebruikt worden voor het schep-

pen van werkgelegenheid heeft de maatschappij, en niet de markt, de keuze voor de allocatie van de arbeid. Dat impliceert dat het maatschappelijk nut voorop kan staan. Juist hier ligt de kracht van de door ons onderzochte projecten. Werk wordt gecombineerd met maatschappelijk nuttige activiteiten, waardoor in veel gevallen het voorzieningenniveau in de eigen woonbuurt wordt verhoogd. Langdurig werklozen, die door andere regelingen niet meer bereikt worden, kunnen aan een baan worden geholpen. Van groot belang is dat veel van de projecten functioneren in de oude wijken, probleemgebieden met achteruit-hollende voorzieningenniveaus, hoge werkloosheidspercentages en lage inkomens. Hier kan het terugploegen een belangrijke rol spelen.

**Ger Homburg
Gerrit Oostendorp**