



## Werkverschaffing volgens de Rekenkamer

**Auteur(s):**

Hartog, J.

**Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4089, pagina 44, 15 januari 1997

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

*In oktober 1996 publiceerde de Rekenkamer een rapport over de vier regelingen voor gesubsidieerde arbeid: het JeugdwerkGarantiePlan (JWG), de banenpool, Melkert-1 en Melkert-2. Volgens de Rekenkamer levert het vinden van geschikte kandidaten problemen op en is de uitvoering van de regelingen soms nodeloos ingewikkeld. Desondanks is het eindoordeel van de Rekenkamer over de regelingen gematigd positief. Maar wie is de Rekenkamer eigenlijk, om dit te concluderen?*

**Tussen 1958 en 1995 groeide de werkloosheid van 71.000 personen naar 540.000. Al in 1958 bestond een deel van het bestand volgens de arbeidsbureaus uit minder geschikten: personen wier inschakeling in het arbeidsproces door oorzaken bij de betrokkenen zelf gelegen (zoals geringere arbeidsprestatie, karakterologische, morele of andere persoonlijke eigenschappen), weliswaar moeilijkheden oplevert, doch voor wie toch nog mogelijkheid tot bemiddeling aanwezig is. Het ging toen om 18.000 personen, een kwart van het bestand ofwel 0,4% van de beroepsbevolking. In 1995 waren 338.000 personen langdurig werkloos. Volgens het rapport van de Rekenkamer is naar schatting 30% (107.000 personen) van deze groep niet of nauwelijks bemiddelbaar. Dat is vergelijkbaar met 1958, maar het aandeel is nu 1,6% van de beroeps-bevolking (een verviervoudiging). Duidelijk is dat we een probleem hebben, maar echt nieuw is het niet <sup>1</sup>. Het is wel een cyclisch probleem: hoe hoger de totale werkloosheid, hoe meer minder geschikten.**

Dit probleem is door beleidsmakers onderkend. Er zijn verschillende regelingen bedacht om minder geschikten weer aansluiting te geven op de arbeidsmarkt, zoals het JeugdwerkGarantieplan, de banenpool, Melkert-1 en Melkert-2. De vraag is hoe effectief deze regelingen zijn. In het rapport *Gesubsidieerde arbeid*, dat op 24 oktober 1996 werd aangeboden aan de Tweede Kamer, beoogt de Rekenkamer deze vraag te beantwoorden. In dit artikel bespreek ik het oordeel van de Rekenkamer en de rol die de Rekenkamer zich aanmeet. In het voorbijgaan ga ik in op het probleem van werkgelegenheid aan de onderkant.

### De vier regelingen

#### *Het Jeugdwerk Garantieplan*

Werkloze jongeren tot 21 jaar en werkloze schoolverlaters tot 23 jaar die minimaal 6 maanden werkloos zijn moeten deelnemen aan het JWG, het Jeugdwerk Garantie Plan. Oogmerk is het bieden van werkervaring om langdurige werkloosheid te voorkomen. Maar een groot deel van de jongeren die worden doorverwezen door het Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening (RBA) komt niet in het JWG terecht, bijvoorbeeld vanwege psychische problemen, arbeidsongeschiktheid of gebrek aan interesse. In de vier grote steden betreft dit 30 tot 40% van de aanmeldingen.

Wat opvalt is het fluwelen taalgebruik van de Rekenkamer. Er wordt gesproken van sociaal-maatschappelijke factoren waardoor de jongeren nog niet in aanmerking komen voor een garantieplaats. Voor hen zijn dan voorbereidingstrajecten gemaakt, voor het opdoen van arbeidsgewenning in een bedrijfsmatige omgeving. Waarom zie ik hier het beeld opdoemen van een verwend kind, dat eerst eens lekker lang heeft uitgeslapen, vervolgens aan zijn begeleider vraagt of het kille bad van de bedrijfsmatige omgeving al wat opgewarmd is, en zich dan nog eens lekker omdraait? Voor de centen hoeven de kinderen het kennelijk niet te laten, al moet ik zeggen dat de Rekenkamer hier uiterst vaag over is.

De organisatie die het JWG uitvoert meldt gespreksresultaten systematisch aan het RBA, dat gaat nog goed. De RBAs vinden echter dat het niet alleen hun taak is om de Gemeentelijke Sociale Dienst in kennis te stellen van de gesprekken (waarin dus onder andere de desinteresse is geconstateerd, neem ik aan), dat moet ook de uitvoeringsinstantie doen. Soms gebeurde dat ook. Betrokken instanties vinden dat consequente uitvoering van het sanctiebeleid noodzakelijk is, maar kennelijk doet niemand dat echt. De Rijksconsulenten van het Ministerie signaleren tekortkomingen, in het Programma van Toezicht op Gemeenten wordt het toezicht op het sanctiebeleid aangemerkt als aandachtspunt.

Het verhullende taalgebruik blijft mijn fantasie prikkelen. Ik zie nu Sjakie, de sociale ambtenaar uit de film *Flodder*, die braaf achter zijn cliënten aanliep, altijd vol begrip. Zijn ondersteuning werd natuurlijk aangenomen door de familie, maar als hij maar even in de weg liep werd hij achteloos in het zwembad gekieperd. Zo creëert de verzorgingsstaat een interessante paradox: gedepriiveerden met het gedrag van verwerende kinderen.

Hoe effectief is het JWG? Niet bijster. In de vier grote steden stroomt maximaal 45% uit naar de beoogde bestemming: een reguliere baan of een opleiding. In Amsterdam en Utrecht komt dit amper boven een derde uit. Om daar wat aan te doen is weer een aparte subsidieregeling bedacht: 15.000 gulden voor een uitstromer naar regulier werk.

Ook de financiering vormt een probleem. In principe draagt het Rijk alle kosten, het loon van de JWGer en de ambtelijke uitvoeringskosten. Maar in alle grote steden geeft de exploitatie problemen, omdat de financiering beperkt is tot een vastgesteld aantal deelnemers. Dat is natuurlijk inconsistent met de sluitende aanpak waarbij elke jongere die aan de criteria voldoet verplicht aan het JWG deelneemt.

Blijkens het Rekenkamer-rapport is het JWG geen succes. Tweederde van de doelgroep stroomt niet in, minder dan de helft van de deelnemers stroomt door naar de beoogde bestemming, de gemeenten worden opgezadeld met exploitatietekorten en het sanctiebeleid blijft steken in de status van aandachtspunt.

### *De banenpool*

De Banenpoolregeling is bedoeld om mensen die langer dan drie jaar werkloos en anderszins niet bemiddelbaar zijn, te plaatsen op banen in de collectieve en de non-profit sector. Het bereik binnen de doelgroep is met het rapport van de Rekenkamer niet te bepalen. Er wordt vermeld dat in de vier grote steden de kwantitatieve doelstellingen worden gerealiseerd, maar niet wordt vermeld waar die gemeentelijke taakstellingen vandaan komen.

Ongeveer de helft van de door Arbeidsvoorziening en de Gemeentelijke sociale dienst voorgedragen kandidaten wordt in de Banenpool geplaatst. De uitstroom is zeer klein. In Amsterdam stroomt 13% door naar een reguliere baan, in de drie andere grote steden komt dit percentage niet boven de vijf. Ongeveer dezelfde percentages gelden voor doorstroming naar een Melkert-baan. De opmerkingen die hierboven werden gemaakt over het sanctiebeleid gelden ook voor de banenpool: de Rekenkamer behandelt de beide regelingen in één adem.

Over de exploitatie van de banenpool is de Rekenkamer onduidelijk. De bekostiging wordt problematisch genoemd, met als enige toelichting dat sommige financieringsbronnen onzeker zijn. Ook wordt gemeld dat de inleenvergoeding die aan organisaties kan worden gevraagd voor de inzet van een banenpooler, niet altijd overeenkwam met de richtlijn van 2.500 gulden per jaar. Een probleem bij de banenpool is de verwarring bij de uitvoerders. Een banenpoolbaan is zo ongeveer het laatste wat de overheid te bieden heeft, maar de regeling benadrukt ook de gewenste doorstroming naar een reguliere baan. Daar schuilt inderdaad een zekere spanning.

### *Melkert-1*

De Melkert-1 regeling beoogt fasegewijs 40.000 extra reguliere arbeidsplaatsen te scheppen in delen van de collectieve sector, in het bijzonder voor mensen die langer dan een jaar werkloos zijn en een bijstandsuitkering ontvangen. Banenpoolers komen ook in aanmerking voor een Melkert-1 baan, maar JWGers zijn uitgesloten. Melkert-1 banen worden door het Rijk gefinancierd op declaratiebasis. De uitvoering vindt plaats door de gemeenten en door zorgorganen (zoals het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg). In de vier grote steden zijn de taakstellingen gerealiseerd, in de zorginstellingen niet: ongeveer de helft van de toegewezen 1765 plaatsen werd daadwerkelijk bezet in 1995. In de vier grote steden zijn ruim 120.000 uitkeringsgerechtigden die langer dan een jaar een uitkering ontvangen en dus kandidaat zijn voor een Melkert-1 baan. 40.000 arbeidsplaatsen zouden daar een aardige hap uit- nemen, hoewel een fasering die begint met nog geen 8.000 plaatsen niet erg hard gaat.

Maar het geringe bereik van Melkert-1 wordt zeker niet alleen veroorzaakt door het beperkte aanbod van banen. Zeker z'n groot probleem is de geringe kwalificatie van de gegadigden. Volgens de Rekenkamer is in Den Haag de helft van de uitkeringsgerechtigden niet meer bemiddelbaar op de reguliere arbeidsmarkt. Z'n 30% kan pas na intensieve begeleiding eventueel op een additionele arbeidsplaats geplaatst worden. Eenzelfde percentage volgt uit een onderzoek van het arbeidsbureau Utrecht. Dat klinkt dus behoorlijk hopeloos.

Wat zijn zoal die belemmeringen? Leeftijd van de cliënt(!), medische klachten, scholing, psychische/ sociale klachten, onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en in minder mate een detentie- of drugsverleden en financiële problemen. Dat lijkt al erg, maar het gaat nog verder: in bijna alle gevallen was sprake van een combinatie van problemen. De Rekenkamer schat dat van de voorgedragen kandidaten 10 tot 20% wordt geplaatst.

Bij Melkert-1 zien we duidelijk het probleem van de afbakening van de doelgroep. Wie langer dan drie jaar werkloos is komt in aanmerking voor de banenpool, maar is natuurlijk ook langer dan een jaar werkloos en kwalificeert dus ook voor Melkert-1. Dat is een probleem omdat banen met vergelijkbare functie-inhoud tegen verschillende arbeidvoorwaarden worden bezet. Bij de banenpool moet de beloning gelijk zijn aan het minimumloon; bij Melkert-1 geldt een bovengrens van 120% van het minimumloon, maar gaan werkgevers daar soms zelfs bovenuit door aanvullende betalingen te doen. Soms ook levert de CAO problemen op, omdat de laagste loonschaal meer dan 20% boven het minimum ligt.

Melkert-1 banen worden gefinancierd door het Rijk met een bedrag ineens: gemeenten ontvangen 40.000 gulden per toegekende Melkert-1 baan. De gemeenten kunnen daarmee zelf iemand in dienst nemen, of bij een zorginstelling een plaats subsidiëren. Volgens een berekening van de Rekenkamer reserveerden de gemeenten gemiddeld 9000 gulden voor zichzelf indien ze direct iemand in dienst namen, en betaalden ze zorginstellingen circa 4500 gulden voor de bijkomende kosten. Hierover rapporteert de Rekenkamer met de droogheid die volgens mij voor het hele rapport zou moeten gelden: Voor gemeenten was dus in 1995 circa 4500 meer beschikbaar voor aanvullende kosten dan voor instellingen in de zorgsector en in de collectieve sector. Schraapergheid van de gemeenten, dure ambtenaren, betere begeleiding van de Melkertbaners, onwetendheid, toeval? Wie zal het zeggen.

### *Melkert-2*

Onder de Melkert-2 regeling worden loonkostensubsidies toegekend aan experimentele werkgelegenheidsprojecten in de marktsector, voor dezelfde doelgroep als Melkert-1: 20.000 arbeidsplaatsen met een minimaal dienstverband van zes maanden. Aan de vier grote steden zijn voor 1995-96 7.000 plaatsen toegewezen. Het vinden van Melkert-2 vacatures levert volgens het rapport geen problemen op. Een probleem is wel de koppeling van werkzoekende en vacature, het vinden van de juiste kandidaat bij een baan in plaats van andersom. Dat kan niet verbazen gezien de eerdere typering van het werklozenbestand.

De Rekenkamer suggereert dat Melkert-2 vaak banen zijn op relatief hoog niveau. Meer dan bij de andere regelingen wordt een opleiding op Havo- of MBO-niveau gevraagd, regelmatig wordt gevraagd om typ-ervaring, kennis van boekhoudsystemen, soms zelfs kennis van de Engelse taal. Het probleem van het loonniveau, gesignaleerd bij Melkert-1, doet zich hier ook voor.

Melkert-2 banen worden georganiseerd door specifieke projectorganisaties. In de vier grote steden zijn dit dezelfde gemeentelijke instanties die het beheer voeren over Melkert-1; daarnaast zijn arbeidsplaatsen toegekend aan landelijke organisaties. Werkgevers ontvangen voor een Melkert-2 baan een subsidie van maximaal 18.000 gulden per jaar, overeenkomend met het gemiddelde rijksaandeel in de bespaarde uitkering. Uitvoeringsorganisaties kunnen een kostenvergoeding van de werkgever vragen. De Rekenkamer meldt dat de gevraagde bedragen sterk uiteenlopen, maar geeft geen kwantificering. Er is sprake van gehakketak tussen uitvoeringsorganisaties en RBAs over de kosten van bemiddeling en begeleiding. Er zijn inmiddels wat aanwijzingen over tarieven, maar echt goed geregeld is het nog niet.

### **Verbrokkeling in uitvoering en financiering**

De Rekenkamer benadrukt het gebrek aan afstemming tussen de regelingen. Om te beginnen wordt de doelgroepenafbakening als knelpunt ervaren. Zo wordt regelmatig dezelfde kandidaat voor banenpool en Melkert-1 voorgedragen. De uitvoering kent diverse varianten. Voor banenpool en JWG zijn gemeenten verplicht een aparte stichting op te richten, en in de meeste gevallen beheert één stichting beide regelingen (Rotterdam heeft er twee). Melkert-1 wordt uitgevoerd door gemeentelijke organen en drie uitvoeringsorganen in de zorgsector. Bovendien bestaan in de grote steden regiepunten waarin werkgevers, vakorganisaties, arbeidsvoorziening en gemeenten samenwerken (financieel ondersteund door gemeenten, de arbeidsbureaus en het ministerie van Volks- gezondheid). Bij de gemeenten worden Melkert-1 en Melkert-2 door dezelfde organen beheerd. In de vier grote steden is nu een zekere neiging om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Het zou inderdaad overzichtelijker zijn, en mogelijk ook effectiever, als er één Bureau Zorg Onderkant zou komen. Opvallend is overigens dat de operatie Stroomlijning gesubsidieerde arbeid beperkt is tot de Sociale Werkvoorziening, JWG en BPR: Melkert-1 en 2 vallen er buiten.

Begeleiding en functiegerichte scholing zijn de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties en de inleners, terwijl op doorstroming gerichte scholing de verantwoordelijkheid van de RBA's is. Arbeidsvoorziening klaagt dat de mogelijkheden voor scholing door de bezuinigingen zwaar onder druk staan. Bij JWG, banenpool en Melkert-1 ligt de begeleidingstaak in eerste instantie bij de inlener. Arbeidsvoorziening probeert langdurig werklozen via regelingen voor bedrijfstakgewijze scholing voor te bereiden op Melkert-1 banen. Organisaties die Melkert-2 uitvoeren hanteren meestal een zeer strak scholings- en begeleidingsmodel.

De Rekenkamer bespreekt hier alleen de verantwoordelijkheden. Maar uit allerlei andere bronnen is duidelijk dat op het terrein van begeleiding, bemiddeling en scholing forse veranderingen zijn opgetreden. Arbeidsvoorziening is niet langer de exclusieve instantie op dit traject, particuliere bureaus accepteren opdrachten voor bemiddeling, plaatsing en training, uitzendbureaus spelen een flink partijtje mee. Er ontstaat afroning, waarbij particuliere bureaus de rendabele delen van de markt bedienen, en het restant voor Arbeidsvoorziening overblijft. Dit berust ten dele zelfs op bewust beleid, maar ik vrees dat zo'n segmentatie nadelig is voor het zwakste segment van de werklozen.

De Rekenkamer veroordeelt de diversiteit van financieringsbronnen en -methodieken als ondoorzichtig. Maar als ik volksvertegenwoordiger was zou ik daaraan niet genoeg hebben. Melkert-1 en 2 ogen vrij helder: een vaste vergoeding door het Rijk, al lijkt het erop dat in Melkerts eerste sonate de gemeentelijke strijkstok in het nadeel van de zorginstellingen werkt. Bij JWG vergoedt het Rijk ook alle kosten, maar gaat een deel van de uitvoeringskosten via het Fonds Sociale Vernieuwing. Alleen de banenpool is echt complex, met financiering uit directe bijdragen van het Rijk, bijdragen door de sluis van het Fonds Sociale Vernieuwing, vrijvallende uitkeringsgelden, startsubsidie van de arbeidsvoorziening en werkgeversbijdragen (inleenvergoedingen). De inleenvergoedingen die bij JWG en banenpool kunnen worden gevraagd variëren sterk, volgens de Rekenkamer niet in overeenstemming met de werkzaamheden of de productiviteit. Ze spreekt hier van mogelijke wildgroei. De Rekenkamer noemt als nadeel van diversiteit de grotere administratieve last voor uitvoeringsorganen. Ik weet niet of we daar zwaar aan moeten tillen. Ik zou liever willen weten hoe goed de contracten zijn die worden afgesloten voor bemiddeling en training door particuliere bureaus.

### **Verdringing**

Aan het begrip verdringing kleven twee aspecten, de effectiviteit van steunbeleid en de bescherming van gevestigde posities. Verdringing kan worden gedefinieerd als bruto banenverlies: het aantal banen dat verloren gaat voor elke baan die via een of andere maatregel wordt geschapen. Als voor één Melkert-baan elders 1/3 baan verloren gaat, is de verdringingscoëfficiënt 1/3. De netto baancreatie voor één Melkert-baan is dan dus 2/3 baan. Die 1/3 baan kan verloren gaan in de particuliere sector, maar ook in de collectieve sector. Het kan om directe verdringing binnen dezelfde organisatie gaan of om verdringing op de markt, van de ongesubsidieerde organisatie door de gesubsidieerde.

Het effect van subsidie op loonkosten hangt primair af van de elasticiteit van de vraag naar arbeid. Hoe groter de elasticiteit, hoe meer vraag een gegeven subsidie oplevert. Een algemene subsidie heeft als nadeel dat ook subsidie wordt betaald op arbeid die toch al ingeschakeld was. De kosten-batenverhouding wordt gunstiger als de subsidie alleen wordt betaald voor additionele arbeid: dat spaart subsidie op reeds ingeschakelde arbeid. Voor de effectiviteit is het dus de kunst om de subsidie exclusief te richten op het deel van de vraagcurve dat rechts ligt van het punt dat de markt al bereikt heeft. Precies als een monopolist is de overheid beter uit met prijsdiscriminatie.

Hoe bereik je nu de gewenste marktsegmentatie? De vier regelingen die we hier bespreken kennen allemaal de eis van additionaliteit: de gesubsidieerde baan moet rechts van de bestaande werkgelegenheid liggen. De regelingen hebben daar procedure-voorschriften voor, en de Rekenkamer heeft kritiek op de variatie daarin. JWG, banenpool en Melkert-1 banen vereisen toestemming van het medezeggenschapsorgaan van het bedrijf. Bij Melkert-2 moet onaanvaardbare verdringing van bestaande werkgelegenheid worden voorkomen, maar er is niet voorzien in een toetsingsprocedure. Bij de banenpool moet ook externe verdringing worden voorkomen. Dat gebeurt meestal door een commissie waarin het RBA is vertegenwoordigd, alsmede de vakbonden. Hier zien we dus een coalitie van een zuinige overheid met belanghebbende insiders. Medezeggenschapsorganen willen wel meewerken aan het plaatsen van de outsiders, maar alleen als gegarandeerd is dat de positie van de insiders niet bedreigd wordt. Ik kan me uitstekend verplaatsen in de positie van de

insiders, maar ik betwijfel of dit de handigste methode is om de arbeidsmarkt te verruimen.

Een alternatief is marginale loonkosten subsidie: subsidie (bijvoorbeeld vermindering van sociale premies) op de werkgelegenheid voorzover deze uitstijgt boven die van vorig jaar. Eenvoudig te administreren via de sociaal-fiscale administratie. Een ander is subsidie op de werkzoekende, in plaats van conditionering op de baan: loonkostensubsidie op wie langdurig werkloos is, zoals in de Wet Vermeend-Moor en zijn opvolgers<sup>2</sup>. Subsidies direct voor de doelgroep lijken mij effectiever.

Maar is verdringing wel zo'n groot probleem? De Rekenkamer schrijft dat de banenpool en JWG 10 tot 20% verdringing oplevert, met een verwijtend toentje. Het lijkt mij juist een lage prijs, ofwel een hoge doelmatigheid. Bovendien: het is ook de vraag of we wel zo bezorgd moeten zijn over de verdringing. Als de vraagelasticiteit hoog zou zijn, zou de subsidie op loonkosten in ieder geval een lekker schaaleffect hebben: de totale vraag naar arbeid neemt toe. Daar kunnen we waarschijnlijk niet te veel op rekenen<sup>3</sup>. Maar verdringing impliceert ook een vorm van roulatie van werkloosheid, een andere verdeling. Misschien is dat toch aantrekkelijker dan concentratie bij één groep die alsmar langer werkloos wordt (tenzij de ingeschakelden beduidend minder productief zijn dan de verdrongen). De baten daarvan kunnen schuilen in overwegingen van rechtvaardigheid: er komen meer mensen aan de beurt. Maar er kunnen wel degelijk ook andere sociale baten zijn, zoals een geringere afschrijving op menselijk kapitaal (inclusief behoud van arbeidsgewenning in een bedrijfsmatige omgeving!), geringere overstap naar alternatieven als criminaliteit en sociale fraude<sup>4</sup>.

## Plaats en taak van de Rekenkamer

In het verleden concentreerde de Rekenkamer zich op de taak om overheidsuitgaven te toetsen op rechtmatigheid: de Rekenkamer in de rol van externe accountant. Sinds begin jaren tachtig besteedt ze ook aandacht aan de opdracht om te rapporteren over de doelmatigheid van de uitgaven. Het rapport *Gesubsidieerde arbeid* is zo'n doelmatigheidsrapportage. Er valt in dat opzicht wel enig commentaar te leveren.

In de samenvatting spreekt de Rekenkamer een eindoordeel uit: zij is gematigd positief over de mate waarin en de wijze waarop in de vier grote steden de inschakeling van moeilijk plaatsbare werklozen in het arbeidsproces plaats vindt. Zij beoordeelt de uitvoering van de regelingen door de uitvoeringsorganisaties als voldoende. De vraag is waar zo'n oordeel precies op is gebaseerd. In mijn ogen kan de Rekenkamer zo'n oordeel niet uitspreken omdat het alleen maar gebaseerd kan zijn op een politieke afweging. Dat is niet de taak van de Rekenkamer, daar is het parlement voor (het is ook een rapport aan de Tweede Kamer).

Om een evident voorbeeld te geven: bij het JWG komt het sanctiebeleid duidelijk niet goed van de grond. Als de Rekenkamer over het geheel genomen gematigd positief is, heeft er dus een afweging plaats gevonden van sterke en zwakke punten in de uitvoering. Ik vind het persoonlijk stuitend en uitermate zorgelijk dat gebrek aan interesse bij kandidaten samengaat met een sanctiebeleid dat blijft steken in de status van aandachtspunt. Dat is mijn persoonlijke afweging. Er zullen, hoop ik, leden van de Tweede Kamer zijn die dat oordeel delen. Er zijn, vrees ik, ook leden die het oordeel niet zullen delen. Ik kan zo'n oordeel geven, parlementsleden kunnen dat geven, maar de Rekenkamer behoort dat volgens mij niet tot onderdeel van een finale afweging te maken. Wat in mijn visie de Rekenkamer moet doen is een zakelijke presentatie van een onderzoek leveren, zodat leden van de Tweede Kamer en burgers die willen weten wat er met de belastinggelden gebeurt een eigen oordeel kunnen vellen.

Over het rapport als onderzoeksverslag valt ook nog wel wat op te merken. Op sommige plaatsen is het rapport te vaag in de verwijzing naar onderzoeksresultaten<sup>5</sup>. Als de Rekenkamer op bladzijde 14 schrijft dat uit een Haagse steekproef blijkt dat 53% van de uitkeringsgerechtigden niet meer bemiddelbaar is op de reguliere arbeidsmarkt, moet eenvoudig zijn na te gaan hoe die steekproef getrokken is, hoe groot die is, welke uitkeringsgerechtigden dat zijn en hoe onbemiddelbaarheid is gedefinieerd (evaluatie door een bemiddelingsambtenaar van het RBA, van de Gemeentelijke Sociale Dienst, door de onderzoekers van de Rekenkamer zelf?). Ook het eigen onderzoek dient echter deugdelijk verantwoord te worden, inclusief de gehanteerde methoden en begrippen. Als de Rekenkamer wil optreden als een onderzoeksbureau als het CPB of het SCP moet zij zich ook aan de bijbehorende normen houden.

## Besluit

In de vier grote steden ontvangen ruim 120.000 mensen langer dan een jaar een uitkering. In die vier steden realiseerden de vier regelingen in 1995 volgens de Rekenkamer 14.675 plaatsen. Bij deze telling wordt niet vermeld hoe lang de banen duren: als het gemiddeld om zes maanden gaat, is de score op jaarbasis maar de helft van dat aantal.

Ik heb het vermoeden dat het banen zijn met een hoge bemoeiquote: er komen erg veel commissies en ambtenaren en bemiddelaars te pas aan het plaatsen van één werkloze. Maar aan vermoedens hebben we niet veel: het zou beter zijn als we betrouwbaar inzicht hadden in de relatieve uitvoeringskosten van verschillende vormen van beleid. Bij de uiteindelijke beoordeling van de opties speelt dan ook de noodzakelijke inspanning van werkgevers een rol. Immers, regelmatig wordt gemeld dat werkgevers geen zin hebben in een werknemer waar een bureaucratisch logboek aan vast zit.

Dat maakt het probleem niet eenvoudig. Het is evident dat er iets moet gebeuren voor de grote schare mensen die langdurig van een uitkering leven. Uit sociale overwegingen en uit doelmatigheidsoverwegingen: inschakeling in het arbeidsproces is te verkiezen boven het verstrekken van een uitkering zonder meer. De vraagelasticiteit naar arbeid op het laagste niveau is waarschijnlijk niet hoog, mede omdat werkgevers hun vraag afstemmen op de gepercipieerde kwaliteit van de kandidaten. De intensieve bemoeienis en de beeldvorming rond Melkertbanen versterkt waarschijnlijk het stigma-effect, waardoor de vraagelasticiteit nog verder daalt. Er zijn dus stevige subsidies nodig voor plaatsing in de particuliere sector, hetgeen op zich zelf pleit voor plaatsing in de collectieve sector: de overheid hoeft geen stigma af te kopen. Essentieel is volgens mij ook het sanctiebeleid<sup>6</sup>. Niet alleen vanwege het formele argument van legitimiteit, maar vooral ook vanwege de invloed op het draagvlak voor steunmaatregelen. Arbeidsgewenning in een bedrijfsmatige omgeving, dat mag er van mij best met stevige financiële sancties worden ingeramd. Als het aan mij lag, zou ik kiezen voor maatregelen met een lage bemoeiquote (marginale loonkostensubsidies, subsidies op langdurig werklozen), eenvoudige uitvoerbaarheid voor werkgevers, scholing en opvoeding van werklozen, op straffe van verlies van uitkering, en intensieve voorlichting aan werkgevers.

Zie ook het artikel:

1 De genoemde cijfers staan, met bronvermelding, in J. Hartog, *Tussen vraag en aanbod*, Stenfert Kroese, 1980.

2 Volgens de Wet Vermeend-Moor krijgen werkgevers een vermindering van de afdracht van loonbelasting en sociale premies als ze een langdurig werkloze in dienst nemen. De wet is opgevolgd door de Wet Bevordering Arbeidsinpassing, die inmiddels verdrongen is door de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen, de WVA. De afdrachtskorting volgens deze wet bedraagt 1.185 voor volwassen werknemers die niet meer verdienen dan 115% van het minimumloon en minimaal 32 uur per week werken. De korting wordt verhoogd met 4.500 gulden voor maximaal vier jaar voor een nieuwe werknemer die minimaal een jaar werkloos was, bij een beloning van maximaal 130% van het minimumloon. Zie [Advies stroomlijning gesubsidieerde arbeid](#), SER, blz. 14 en *Sociale nota 1997*, Ministerie van Sociale Zaken, blz. 64-65.

3 Zie bijvoorbeeld P. de Beer, [Laag opgeleiden: minder kans op een baan, meer kans op ontslag](#), *ESB*, 6 november 1996, blz. 908-912.

4 Richard Freeman wijst voor de Verenigde Staten op de samenhang tussen de sterke toename van criminaliteit en de forse daling van marktlonen voor ongeschoolden. De relatieve opbrengst van criminaliteit is tussen de jaren zeventig en de jaren negentig duidelijk gestegen. Freeman maakt ook de provocerende observatie dat de proportie gevangenen in VS ongeveer even hoog is als het percentage van de beroepsbevolking dat werkloos is en langer dan een jaar een uitkering heeft. Zie Richard Freeman, *Why do so many young American men commit crimes and what might we do about it?*, *Journal of Economic Perspectives*, Winter 1996, blz. 25-42.

5 Op bladzijde 19 wordt verwezen naar onderzoek van Regioplan zonder nader specificatie. Op bladzijde 22 wordt zelfs zonder nadere details verwezen naar onderzoek van onder andere "Research voor Beleid".

6 Dat sancties effecten hebben blijkt bijvoorbeeld uit J.H. Abbring e.a., [Sancties in de WW: een werkend perspectief](#), *ESB*, 11 september 1996, blz. 750-753.