

*Rapportage inzake het gemeentelijk
beleid ten aanzien van de onderkant
van de arbeidsmarkt en de eventuele
wenselijkheid te komen tot algemene
regelingen terzake*

Mr. Roel Bekker

Den Haag, 10 november 2017

1. Inleiding

De VNG heeft in haar algemene ledenvergadering op 5 juni 2013 een resolutie aangenomen, getiteld 'Een vitale lokale samenleving'. Een van de onderdelen van deze resolutie is dat er geen afzonderlijke CAO zou moeten komen voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

Sinds 2013 is er veel veranderd, als het gaat om het gemeentelijk beleid in het algemeen en de taak van gemeenten inzake de arbeidsmarkt in het bijzonder. In 2015 is bijvoorbeeld de Participatiewet in werking getreden die onder meer de basis legt voor het zogenaamde beschut werken. Ook is er inmiddels ervaring opgedaan met de zogenaamde garantiebanen.

In het voetspoor van alle ontwikkelingen is in gemeentelijke kring de vraag opgekomen of het niet wenselijk zou zijn de stellige tekst van de resolutie aan te passen of in ieder geval te nuanceren. Sommige gemeenten zijn voorstander van het maken van een aantal landelijke afspraken, een oproep die ondersteund wordt uit de kring van sociale werkplaatsen en hun koepel (Cedris). Ook de vakbonden hebben aangedrongen op het tot stand komen van met name een CAO voor beschut werken. In het licht van deze ontwikkelingen heeft de VNG aan mij de opdracht gegeven een globale verkenning uit te voeren naar de volgende vragen:

- a. Is er binnen de gemeenten nog draagvlak voor het in 2013 ingenomen standpunt dat er geen centrale afspraken moeten komen voor de onderkant van de arbeidsmarkt?
- b. Als de gemeenten dit standpunt zouden willen verlaten, is de VNG dan de partij om die afspraken te maken?
- c. Welke reikwijdte zouden die afspraken dan moeten hebben en om welke mensen gaat het dan?
- d. Wat zouden eventuele afspraken gaan kosten en hoe zouden die gefinancierd moeten worden?

De nu voorliggende rapportage is het resultaat van de gevraagde verkenning.

Korte opmerking nog vooraf. Ik heb zitten worstelen met het begrip 'onderkant van de arbeidsmarkt'. De uitdrukking zelf heeft al iets negatiefs in zich. Maar bovendien is het een erg vaag begrip waarvoor geen heldere criteria bestaan. Afhankelijk van de definitie of van de visie op de arbeidsmarkt als geheel, lopen de ramingen uiteen van enkele tienduizenden tot honderdduizenden. In deze rapportage beschouw ik als onderkant van de arbeidsmarkt de groep mensen die niet zonder externe ondersteuning en begeleiding in staat zijn tot het vervullen van een volwaardige arbeidsplaats. In mijn schatting hebben we het dan over circa 150.000 mensen. Daarbinnen bestaan nog allerlei categorieën van mensen met uiteenlopende achtergronden, werkverbanden en andere karakteristieken. In de korte tijd van deze verkenning heb ik dat niet nader kunnen uitsplitsen. De in dit segment veel gebruikte detacheringen maakt het nog extra lastig een goed beeld te krijgen.

2. De aanpak

Voor het kunnen uitvoeren van de verkenning heb ik gevraagd om enige ondersteuning. Die is gevonden door inschakeling van het CAOP, in de persoon van Arno Florissen en Daisy van Emmerik. Zij hebben mij op administratief en inhoudelijk gebied voortreffelijk geassisteerd, waarvoor mijn grote dank.

Voor mijn verkenning heb ik de volgende aanpak gekozen. Ik heb de verkenning verdeeld in drie fasen:

- a. Fase 1: oriëntatie. Ik heb in deze fase de nodige documenten bestudeerd en individuele gesprekken gevoerd met een aantal in overleg met de VNG geselecteerde wethouders, maar ook met experts, vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, vertegenwoordigers van Cedris, de algemeen directeur van de VNG, gemeentelijke ambtenaren et cetera. Over het algemeen bleken deze afspraken gemakkelijk te organiseren en zeer vruchtbaar. Meer gesprekken hadden ongetwijfeld meer inzicht opgeleverd, maar dat was praktisch niet goed uitvoerbaar. Naar mijn mening heb ik met de gevoerde gesprekken een goed beeld gekregen van de ervaringen en opvattingen.¹
- b. Fase 2. Ik was van plan om in fase 2 een aantal rondetafelgesprekken te organiseren waarin ik met een groep wethouders (tussen de vijf en vijftien) van gedachten zou willen wisselen. Daartoe zijn drie conferenties georganiseerd, in respectievelijk Den Haag, Amersfoort en Den Bosch. Uiteindelijk bleek de belangstelling voor deze conferenties te gering, en is volstaan met alleen een conferentie in Den Bosch. Wel heb ik met een aantal wethouders die zich hadden opgegeven voor een van de andere conferenties telefonisch contact gehad. In deze fase heb ik op 28 september 2017 mondeling verslag uitgebracht over mijn voorlopige bevindingen aan de Commissie voor Arbeidszaken van de VNG. Ook heb ik in deze fase met wethouders en anderen nog overleg gehad, in een aantal gevallen op hun verzoek. Een overzicht van al mijn gesprekspartners is opgenomen in de bijlage.
- c. Fase 3: rapportage. In deze fase heb ik op basis van de informatie uit fase 1 en 2 de onderhavige rapportage opgesteld. Het laatste concept heb ik besproken met de opdrachtgevers en vervolgens afgerond. Kort voor de afronding heb ik mijn bevindingen ook nog besproken met de Commissie Werk en Inkomen van de VNG. De inhoud van het rapport komt overigens geheel voor mijn rekening.

¹ De vorige staatssecretaris van SZW, mevrouw Klijnsma, die via haar ambtenaren had gehoord van mijn verkenning heeft mij benaderd voor een gesprek waarin ik een zeer goed beeld heb gekregen van haar visie op dit onderwerp en het grote belang dat zij daar aan hecht.

3.

Ontwikkelingen sinds 2013

Hierboven is al aangeduid dat er sinds 2013 sprake is geweest van vele ontwikkelingen die direct of indirect van groot belang zijn geweest voor de gemeentelijke bemoeienis met de onderkant van de arbeidsmarkt. Alvorens in te gaan op de concrete vraagstelling is het mijns inziens dienstig kort stil te staan bij die ontwikkelingen. Die zijn vooral van belang omdat zij de context waarbinnen het onderhavige vraagstuk moet worden gezien nogal hebben beïnvloed. Ik noem de volgende ontwikkelingen:

- a. Er is sinds 2013 sprake geweest van een forse decentralisatieslag naar de gemeenten. Te noemen zijn de ontwikkelingen in de ouderenzorg en de thuiszorg waarbij grote delen van de AWBZ terecht zijn gekomen bij de gemeenten. Ook de jeugdzorg is naar de gemeenten gegaan, en met het in werking treden van de Participatiewet in 2015 tevens het beleid als het gaat om deelname aan de arbeidsmarkt. Onmiskenbaar is het takenpakket van de gemeente als gevolg hiervan zeer ingrijpend veranderd en hebben de gemeenten ten aanzien van het sociale beleid een veel belangrijker plaats gekregen dan tot voor kort. Dat impliceert ook dat op gemeentelijk niveau de organisatie aanzienlijk en in hoog tempo is gewijzigd en dat ook geïnvesteerd is in versterking van de regionale samenwerking.
 - b. In het voetspoor van deze decentralisatie is veel creativiteit ontwikkeld om te komen tot een aanpak van de problemen waarvoor men gesteld stond. Daarbij is sprake van een behoorlijke variatie, zowel op gemeentelijk niveau als op regionaal niveau. Deze variatie wordt veroorzaakt door specifieke lokale omstandigheden, door uiteenlopende inzet van gemeentelijke functionarissen of door politieke verschillen.
 - c. Aanvankelijk bestond nog grote onzekerheid over de budgettaire ruimte die de gemeenten zouden krijgen voor de uitvoering van de nieuwe taken. Dat is inmiddels redelijk uitgekristalliseerd, zij het dat daarmee de gemeentelijke zorgen over het budget niet zijn verminderd. De budgettaire consequenties van het nieuwe Regeerakkoord heb ik nog niet kunnen overzien.
 - d. Na invoering van de Participatiewet is een begin gemaakt met het zogenaamde Nieuw Beschut Werken, een aanpak die zijn grondslag in de Participatiewet vindt en die gericht is op het ondersteunen van mensen die zonder steun niet in staat zouden zijn tot het min of meer volwaardig verrichten van werk. Het beleid rekende er op dat uiteindelijk circa 30.000 mensen voor een beschut werkenplaats in aanmerking zouden komen. De feitelijke realisatie hiervan is echter vooralsnog sterk achtergebleven bij de planning. Op dit moment is landelijk gezien sprake van enkele honderden plekken. Een zeer sterke groei is niet op korte termijn in het verschiep, voor zover ik kan zien. Niet helemaal duidelijk is waardoor dit trage tempo wordt veroorzaakt.
 - e. In 2013 is het Sociaal akkoord tot stand gekomen. Onderdeel daarvan was dat er zogenaamde garantiebanen zouden komen. De overheid zou van de in totaal 125.000 garantiebanen (tot 2026) 25.000 banen voor haar rekening nemen, waarvan een groot deel op gemeentelijk niveau. Waar bleek dat het bedrijfsleven zijn deel wel kon waarmaken, bleek het overheidsdeel achter te blijven. Dat heeft geleid tot vergroting van de druk door SZW op onder meer de gemeenten. Een factor hierbij is overigens naar zeggen geweest dat veel gemeenten vrij kort geleden veel van het werk dat zich goed leent voor garantiebanen nu juist hadden geprivatiseerd of in private organisaties hadden ondergebracht.
 - f. In 2015 is een start gemaakt met de afbouw van de Sociale Werkvoorziening door nieuwe instroom stop te zetten. Daarmee is gekozen voor aanpak waarbij het enige tientallen jaren gaat duren totdat de laatste WSW'er is verdwenen. De term 'sterfhuisconstructie' wordt hiervoor vermeden. Maar de situatie heeft mijns inziens wel alle kenmerken
-

daarvan. In ieder geval is een aantal neveneffecten te zien die je ook bij sterfhuisconstructies tegenkomt. Als voorbeeld noem ik het niet optimaal kunnen onderhouden van een pensioenfonds.

- g. Zonder dat ik een adequate analyse heb gemaakt, is mij wel opgevallen dat de reactie op het de ontwikkeling sub f per gemeenten of regio nogal uiteenloopt. In sommige gevallen blijft men de Sociale Werkplaats gebruiken als belangrijk instrument voor het uitvoeren van beleid, in andere gevallen wordt de Sociale Werkplaats wezenlijk anders georganiseerd en lijkt men zelfs enigszins opgelucht dat de afbouw is ingezet. Ik schat dat de verschillen per regio/gemeente gaandeweg zullen toenemen.
- h. De economie heeft sinds 2013 een opmerkelijke, positieve ontwikkeling doorgemaakt. Dat heeft onder andere effect op de werkgelegenheid en ook op de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden. En raakt dus ook de onderkant van de arbeidsmarkt, zij het dat daar bijvoorbeeld de persoonlijke factoren die mensen belemmeren tot een volwaardige, ongestoorde arbeidsparticipatie niet veranderd zijn. De economie heeft niet of weinig invloed op bijvoorbeeld de fysieke of psychische geschiktheid voor werk.
- i. De Wet Werk en Zekerheid is in 2015 in werking getreden. Doelstelling was het realiseren van een aantal belangrijke veranderingen in de arbeidsmarkt. Het is nog te vroeg om de effecten van deze wet goed te kunnen beoordelen. Maar ontegenzeggelijk is nog steeds sprake van een grote en groeiende hoeveelheid flexwerk. Het idee dat het aantal vaste banen zou groeien door aanpassingen van het ontslagrecht is vooralsnog niet uitgekomen. Wat de onderkant van de arbeidsmarkt betreft hoor ik vaak dat de 2 jaar-termijn een punt van aandacht is; werkgevers gebruiken vaak de mogelijkheid om na 23 maanden juist in deze categorie de aanstelling te beëindigen.
- j. De ambtenarenstatus wordt opgeheven. Weliswaar gaat dat pas in 2020 in. Maar het onderscheid tussen ambtenaren en 'gewone werknemers' komt te vervallen, dat is zeker, het recente Regeerakkoord heeft dat nog eens bevestigd. Daarmee verandert ook het overheidsbeleid als het gaat om ambtenaren. Dat kan ook effecten hebben op de wijze waarop de gemeente beleid voert met betrekking tot de onderkant van de arbeidsmarkt. In ieder geval zal het effect zijn dat het geven van een ambtelijke aanstelling niet meer gezien kan worden al een 'baan voor het leven'.
- k. In het nieuwe Regeerakkoord 2017 is opgenomen dat het aantal plaatsen voor nieuw beschut werken met 20.000 wordt verhoogd. In het licht van de geringe vlucht die het nieuwe beschut werken tot dusver heeft genomen is dat opmerkelijk. Het getuigt wel van geloof in deze beleidslijn. De financiering hiervan is mij niet duidelijk. Die zou gevonden worden door het vervangen van de loonkostensubsidie door loondispensatie. Hoe dat allemaal moet uitpakken, heb ik nog niet kunnen overzien.
- l. Politieke ontwikkelingen. Zowel op landelijk niveau als lokaal is sprake van belangwekkende politieke veranderingen. Heel grof gezegd is sprake van een zekere verschuiving naar rechts. Dit kan invloed hebben op het rijksbeleid als het gaat om de arbeidsmarkt. Het recente Regeerakkoord geeft zicht op een aantal komende veranderingen. Op gemeentelijk niveau moet nog blijken wat de uitkomsten zullen zijn van de komende gemeenteraadsverkiezingen. Een zekere verschuiving naar rechts en/of naar lokale partijen lijkt niet uitgesloten. Dat zal ook doorwerken in het gemeentelijk beleid.

Samenvattend: sinds 2013 is als het gaat om de onderkant van de arbeidsmarkt sprake van een groot aantal, zeer belangrijke ontwikkelingen. Die hebben enerzijds het gemeentelijk beleid op dit vlak sterk gestimuleerd. In het algemeen is sprake geweest van een nogal snelle evolutie van dat beleid en ook het vermogen om dat beleid lokaal op te zetten en uit te voeren. Maar de differentiatie in vooral de uitvoering is anderzijds toegenomen. Externe factoren zoals budget, economische ontwikkelingen en ontwikkelingen in de algemene arbeidsmarkt oefenen bovendien gelijktijdig in zeer sterke mate hun invloed uit. Dat is voorlopig ook nog niet ten einde. Van stabiliteit in de ontwikkelingen is dan ook geen sprake.

4.

Observaties

Bij mijn verkenning is mij een aantal zaken opgevallen die ik hieronder puntsgewijs de revue laat passeren.

- a. Ik heb mij enigszins verbaasd over de geringe hoeveelheid kennis en data die beschikbaar zijn als het om het onderwerp gaat dat nu aan de orde is, de onderkant van de arbeidsmarkt. Er is geen sprake van scherpe definities. Onduidelijk is over hoeveel mensen we het hier hebben. Cedris beschikt als het over haar eigen werkgebied gaat over redelijk betrouwbare data en heeft ook een aantal verstandige analyses daarop los gelaten. Ook het UWV beschikt over nuttige informatie, met name ook over de uitvoering van de banenafpraak.² Maar zelfs met dat materiaal blijft het zeer lastig een goed beeld op te bouwen van de doelgroep. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk hoe groot de groep is die niet onder een CAO zou vallen³. Evenmin is duidelijk onder welke (arbeids-)voorwaarden veel mensen aan de onderkant van de samenleving werken. En ook is niet bekend hoe groot de groep is die uiteindelijk in aanmerking komt voor het beschut werken op grond van de Participatiewet.
- b. Het gestelde sub a geldt op landelijk niveau maar ook per regio. Ik heb vanzelfsprekend niet een volledig beeld daarvan. Maar uit de gesprekken die ik heb gevoerd is mij gebleken dat ook op dat niveau (en dat van de gemeente) vaak niet duidelijk is om hoeveel mensen het gaat, laat staan hoe die groep er uitziet als er nader wordt gedifferentieerd. Evenmin is er veel kennis over de feitelijke werking van de processen in dit deel van de arbeidsmarkt. Het beleid heeft op nogal wat onderdelen sterk het kenmerk van *'trial and error'*, waarbij ik overigens wel onder de indruk ben van de inventiviteit en creativiteit waarmee men deze problematiek op veel plaatsten te lijf gaat. Overigens: een systematische verzameling van *best practices* heb ik evenmin aangetroffen, iets dat naar mijn mening wel gewenst zou zijn.
- c. Opvallend vond ik ook het ontbreken van goed onderzoek op dit terrein. Misschien past zelfs nog wel een ernstiger kwalificatie: er bestaat kennelijk niet veel neiging in dat soort onderzoek te investeren. Of wel uitgevoerd onderzoek verdwijnt in de la. Een zeer nuttig en verstandig rapport van prof. Paul de Beer e.a. van juni 2016 (*'Naar een centrale afspraak voor de brede doelgroep Participatiewet?'*) bijvoorbeeld heeft tot mijn verbazing geen *follow-up* gekregen.
- d. Het doen van algemene uitspraken, laat staan het ontwikkelen van algemeen beleid, wordt hierdoor vanzelfsprekend behoorlijk bemoeilijkt. Het verklaart tot op zekere hoogte ook waarom budgettaire claims op dit vlak moeilijk het gewicht krijgen dat ze wellicht wel zouden verdienen. Het zou dan ook aan te bevelen zijn om te investeren in meer inzicht in dit deel van de arbeidsmarkt c.q. de processen die daar een rol spelen.
- e. Omdat er bij dit onderwerp sprake is van een decentrale aanpak, en ook omdat algemene kennis nog in sterke mate ontbreekt, is sprake van zeer uiteenlopende beleidsinitiatieven. Die zijn sterk afhankelijk van lokale omstandigheden maar ook van lokale verschillen in ambitie of ervaring. Het wiel wordt ook, zo is mijn indruk, nogal eens opnieuw uitgevonden. Ik heb opgevangen dat sommigen op basis van deze constatering pleiten voor een algemene, meer centrale aanpak. Ook bij de landelijk werkende vakbonden bestaat om voor de hand liggende redenen voorkeur hiervoor. Anderen stellen juist dat de verscheidenheid inherent is aan de gekozen aanpak en dat bovendien meer tijd nodig is om deze aanpak goed ingang te doen vinden. Ik heb in deze twee lijnen van opvatting geen duidelijke rode draad kunnen ontdekken en deze ook niet ten volle kunnen herleiden tot bijvoorbeeld politieke opvattingen.

² Zie bv.: <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/nieuwsberichten/2017/stand-van-zaken-rapportages-banenafpraak-eerste-kwartaal-2017.aspx>

³ Ik ben voorshands uitgegaan van circa 50.000 mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt die niet onder een of andere CAO vallen.

- f. Dezelfde fragmentatie is ook te zien in de concrete arbeidsverhoudingen. Soms is sprake van situaties in bedrijven waarbij hetzelfde werk gedaan wordt onder sterk uiteenlopende, niet op de inhoud van het werk gebaseerde arbeidsvoorwaarden. Weliswaar komt dat ook elders in de arbeidsmarkt voor, maar hier zijn de verschillen vaak extra opvallend en vaak afhankelijk van toevallige (historische of andere) factoren.
- g. Mij is opgevallen dat soms verschillen bestaan tussen de opvattingen van wethouders die verantwoordelijk zijn voor het personeelsbeleid enerzijds en wethouders die gaan over het sociale c.q. arbeidsmarktbeleid anderzijds. In een aantal gevallen waren die beleidsvelden in één persoon verenigd wat nog weer een andere kleur gaf aan de opvattingen. In de eerste groep opvattingen werd sterk de nadruk gelegd op het tegenaan van een sluipende, het budget ook belastende groei van het ambtenarenapparaat die gevolg zou zijn van het ruimhartig in dienst nemen van mensen uit de doelgroep. De tweede groep opvattingen stond meer in het teken van het effectief willen bieden van een snelle en volwaardige oplossing voor een groep mensen die problemen hebben om een 'normale' baan te vinden en in die baan aanzienlijke ondersteuning nodig hebben.
- h. De enkele gemeente die met gebruikmaking van de 0-schaal in de CAR-UWO mensen uit bijvoorbeeld de categorie 'beschut werken' in dienst heeft genomen, kreeg voor zover ik heb kunnen waarnemen weinig navolging. Overigens had ook die gemeente (Den Haag) al een behoorlijke afwijking van normale arbeidsvoorwaarden doorgevoerd door voor deze groep ambtenaren niet de mogelijkheid te openen voor periodieke salarisaanpassing (anders dan de algemene index). Daarbij speelde ook en vooral de vrees voor te groot budgettaire beslag een rol.
- i. Vrij algemeen werd gevoeld dat het principe van een inclusieve arbeidsmarkt met zich meebrengt dat gekeken moet worden naar ongewenste hiaten in de wijze waarop de arbeidsverhoudingen in deze categorie zijn vormgegeven. Wanneer we analyseren waar het daarbij om gaat, moeten we denken aan zaken als een aanstelling met enig perspectief, behoorlijke begeleidings- en scholingsfaciliteiten, een reiskostenregeling, een verlofregeling, een eindejaarsuitkering, doorbetaling bij ziekte, een pensioenregeling. Er zijn nogal wat mensen in deze categorie waarvoor dat niet of niet volledig is geregeld. In de praktijk hoor je daar niet zoveel klachten over, wat ongetwijfeld ook te maken heeft met de naar verhouding geringe weerbaarheid van deze groep. Ik heb geconstateerd dat veel van de mensen die ik gesproken heb, vinden dat dit onbevredigend is en dat hier aandacht voor gewenst is. Tegelijkertijd heb ik dan ook gehoord dat dit zal leiden tot extra budgettaire beslag waarvoor op dit moment geen ruimte is.
- j. Ik heb een poging gedaan te ramen wat het zou kosten om te bereiken dat ook voor deze categorie voldaan wordt aan normale eisen van een behoorlijke arbeidsverhouding. Dat is een lastige berekening die met de gebrekkige gegevens, het onvolledige inzicht en de korte tijd niet op een betrouwbare manier te maken is. Stel dat we uitgaan van 50.000 mensen waarvoor extra voorzieningen in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer worden getroffen. En stel dat uitgegaan wordt van een gemiddeld inkomen van € 20.000,-. Dan praten we over een totale loonsom van € 1 mld.

Als sprake zou zijn van een nader te bepalen aanpassing van de arbeidsvoorwaarden teneinde de gesignaleerde tekortkomingen tegen te gaan, dan heeft dat vanzelfsprekend grote budgettaire consequenties. Die kunnen overigens behoorlijk uiteenlopen naar gelang men meer of minder doet en verschillen ook nogal per component. Extra investeren in scholing bijvoorbeeld is budgettair redelijk overzienbaar, zie het rapport van prof. Paul de Beer. Maar andere onderdelen zullen snel veel duurder uitvallen, bijvoorbeeld een eindejaarsuitkering, vakantiegeld en een aanvullend pensioen (met daarbij nog een nader te maken onderscheid naar werknemers- en werkgeversdeel). Dat kan snel oplopen naar 10% van de genoemde loonsom, een bedrag dat nog verder stijgt als ook verlofdagen en reiskosten hier onder gebracht worden.

Overigens moeten deze schattingen dan nog wel weer gecorrigeerd worden voor effecten op het gebied van de fiscaliteit en de toeslagen. Verder heb ik niet rekening gehouden met de aangekondigde vervanging van loonkostensubsidies door loondispensatie. Nadere uitwerking van de eventuele budgettaire consequenties lijkt mij zeer geboden. Maar duidelijk moet zijn dat ook op basis van globaal inzicht een stevige aanpassing van de arbeidsvoorwaarden alleen mogelijk is met een forse verhoging van het beschikbare budget.

- k. Slotobservatie: wat me is opgevallen is dat bij uitstek bij het onderwerp van deze rapportage sprake is van een aantal zeer lastige dilemma's die wellicht ook verklaren waarom het beleid nogal wat open einden kent. Ik noem de

volgende dilemma's:

- de keuze voor een decentrale aanpak versus het streven om te komen tot uniformiteit en gelijke aanspraken c.q. voorwaarden;
- de noodzaak van individueel maatwerk versus het streven naar algemene regels;
- het streven naar een goede, gegarandeerde arbeidsrelatie versus de wens om mensen vanuit de beschutte positie door te doen stromen naar een 'normale' baan;
- het ideaal van inclusiviteit versus de realiteit van een lastige groep als het om volwaardig werk gaat;
- het besef dat enerzijds sprake is van volwaardig werk maar dat dat anderzijds vaak dicht tegen vormen van zorg aan ligt.

De aanwezigheid van zoveel dilemma's maakt het extra lastig te komen tot algemeen geldende regels en voorzieningen.

5.

Conclusies en advies

- a. De hoofdvraag luidt: leeft anno 2017 onder de gemeenten het gevoel dat er aanleiding is om op korte termijn de resolutie van 2013 aan te passen en te streven naar een CAO voor de onderkant van de arbeidsmarkt c.q. centrale afspraken over de arbeidsvoorwaarden voor deze groep?
Het korte antwoord daarop is: voorzover ik heb kunnen nagaan en voor zover ik de geluiden goed interpreteer, leeft dat idee niet op grote schaal. Weliswaar wordt onderkend dat de huidige situatie onbevredigende kanten heeft. Maar men zit nog volop in de vormgeving van lokaal en regionaal beleid. Tevens bestaat een grote beduchtheid ten aanzien van eventuele budgettaire consequenties van algemene regels.
 - b. De fragmentatie die kenmerk is van de huidige benadering wordt door sommigen gezien als een onvermijdelijk en soms zelfs wenselijk sequeel van de decentrale aanpak. Anderen wijzen er op dat ook dit enige tijd nodig heeft en dat ongetwijfeld op grond van ervaringen *best practices* zullen ontstaan die positief zullen uitwerken.
 - c. Dit zo zijnde, is mijn advies om niet op korte termijn en geforceerd stappen te gaan zetten om vanuit de gemeenten te komen tot een CAO voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Ik zou willen aanraden het pas kortgeleden in werking getreden beleid de tijd te geven zich te ontwikkelen.
 - d. Een eventuele CAO zou aan de orde kunnen komen als sluitstuk van een aantal ontwikkelingen die nu nog gaande zijn of zouden moeten worden gestart en die de tijd zouden moeten krijgen hun waarde te bewijzen. Ik teken hierbij aan dat een eventuele CAO door de gemeenten alleen is af te sluiten voor personeel in dienst van de gemeente. Dat is niet de totale doelgroep waar het hier om gaat. Die kanttkening past trouwens ook bij de tekst van de resolutie uit 2013.
 - e. Ik zou voorts aanraden (samen met andere instanties, zoals Cedris en UWW) te investeren in goed onderzoek om beter inzicht te krijgen in de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de hier aan de orde zijnde ontwikkelingen. Voorts adviseer ik om wèl op korte termijn de nodige aandacht te geven aan de vraag op welke wijze op een verantwoorde manier vorm kan worden gegeven aan het vullen van een aantal, hoe dan ook ongewenste hiaten en onvolkomenheden in de arbeidsverhoudingen die hier aan de orde zijn. Daarbij zou het naar mijn mening te overwegen zijn te beginnen met het weer op de agenda zetten van het advies van prof. Paul de Beer e.a. inzake de scholing. Mijns inziens biedt dit goede kansen.
 - f. Het is mijns inziens vruchtbaar om het overleg over het aanpakken van hiaten en onvolkomenheden niet te beperken tot gemeenten en vakbonden maar daar in deze fase ook anderen (zoals experts, cliëntenvertegenwoordigers, andere werkgevers, Cedris, SER) bij te betrekken. Ook adviseer ik om een apart groepje in het leven te roepen dat de vraag naar een pensioenregeling (weer) onder ogen gaat zien. Het ontbreken van een pensioenvoorziening is in deze categorie toch schrijnend, temeer daar het niet – zoals bij veel zelfstandigen – gevolg is van een eigen afweziging. Op basis hiervan kan wellicht een goede basis ontstaan voor algemene afspraken of richtlijnen, die te zijner tijd eventueel in een CAO kunnen worden verwerkt.
-

Bijlage

Gesprekspartners

Baldewsingh, Rabin	Gemeente Den Haag	wethouder
Beer de, Paul	Universiteit van Amsterdam	professor
Berg van den, Erik Jan	Gemeente Den Haag	Directie SZW
Buter, Greet	Gemeente Laarbeek	wethouder
Damen, Marleen	Gemeente Leiden	wethouder
Dijkstra, Inge	Randstad	directeur
Engelen van, Alexander	Gemeente Den Haag	Directie SZW
Geldof, Kees	Gemeente Utrecht	wethouder
Haan de, Jan Jaap	Cedris	directeur
Hamster, Johan	Gemeente Stadskanaal	wethouder
Heijmans, Saskia	Gemeente Rotterdam	
Hoonte ten, Marjolein	Randstad	directeur
Huijsmans, Jac	Gemeente Asten	wethouder
Jonge, de Alie	CNV	bestuurder sector overheid
Klijnsma, Jetta	Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid	Staatssecretaris
Koster, Yolán	Gemeente Oudewater/Woerden	wethouder
Kriens, Jantine	VNG	voorzitter directieraad
Langeveld, Frans	Gemeente Doetinchem	wethouder
Lesterhuis, Josje	SBCM	fondsmanger
Meer van der, Gerrit	Landelijke cliëntenraad	voorzitter
Meihuizen, Menno	Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid	Senior beleidsmedewerker
Miltenburg van, Sabrina	Gemeente Den Haag	Directie SZW
Munier, Leon	Gemeente Den Haag	Directie SZW
Olden van, Huib	Gemeente 's-Hertogenbosch	wethouder
Roetering, Else	Landelijke cliëntenraad	ambtelijk secretaris
Sleeuwenhoek, Lavinja	Gemeente Krimpenerwaard	wethouder
Stam, Marieke	Gemeente Den Haag	Directie SZW
Struijvenberg, Maarten	Gemeente Rotterdam	wethouder
Verkerk, Bas	Gemeente Ommen	wnd.burgemeester
Vermeulen, Gerben	Gemeente Rotterdam	
Vliegthart, Arjan	Gemeente Amsterdam	wethouder
Voorzaat, Wouter	Gemeente Rotterdam	
Weerd de , Marja	Gemeente Utrecht	Strategisch adviseur
Wiechmann, Peter	FNV	teamleider SW en O&O
Wijnands, Yvonne	Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid	
Wilthagen, Ton	Tilburg University	professor