

Banen op maat

R. Luttikhuizen en S.J. Keuning*

De kern van dit voorstel is het creëren van deeltijdbanen voor mensen die thans een RWW- of bijstandsuitkering ontvangen. Deze mensen verdienen daarmee een normaal netto cao-uurloon. Het totale netto loon dat zij verdienen is gelijk aan de eerder ontvangen netto uitkering. De banen kunnen worden gevonden in de maatschappelijke dienstverlening en in de milieuzorg.

De huidige massawerkloosheid zal niet vanzelf verdwijnen. In de marktsector is in toenemende mate sprake van baanloze groei. Een voortdurende toename van de arbeidsproduktiviteit is zelfs een voorwaarde om bij te blijven in de mondiale concurrentieslag. Creatie van voldoende banen in deze sector is alleen mogelijk bij een drastische verlaging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde minimumuitkering. Dit leidt evenwel tot een sterke tweedeling in de maatschappij, zoals in de Verenigde Staten: lager geschoolde mensen kunnen alleen aan de armoede ontsnappen als meerdere leden van een gezin een volledige baan hebben. Daarvoor zijn hoe dan ook onvoldoende banen beschikbaar.

Ook bestaat er geen mogelijkheid tot (veel) hogere overheidsuitgaven ter leniging van het werkloosheidsvraagstuk, gezien de noodzaak tot beheersing van het financieringsstekort en terugdringing van de collectieve-lastendruk. Zoals bekend, is het aandeel van de collectieve uitgaven in onze economie één van de hoogste ter wereld. Dat komt niet doordat in Nederland het aantal ambtenaren of hun betaling buitensporig is, maar is het gevolg van de uitzonderlijk hoge inactiviteit in ons land. De hoge sociale lasten in ons land betekenen dat arbeid duur is. De minder produktieven vallen buiten boord. Dit grote produktiviteitsverschil tussen de werkende en de niet-werkende beroepsbevolking betekent eveneens dat een ongedifferentieerde arbeidstijdverkorting afvalt als oplossing voor het werkloosheidsprobleem. Dit zou grote economische kosten met zich mee brengen.

Een zeer hoge produktiviteit is niet voor iedereen weggelegd, terwijl er anderzijds belangrijke maatschappelijke taken braak liggen die andere talenten vergen. Ons voorstel behelst dat deze taken worden vervuld door van uitkeringsgerechtigden een tegenprestatie in deeltijd te verlangen.

Opties voor langdurig inactieven en jongeren zonder werkervaring

Mensen die afhankelijk zijn van een RWW- of bijstandsuitkering krijgen in ons voorstel de volgende opties aangeboden:

- een deeltijd baan in de verzorging, beveiliging, onderwijs (bij voorbeeld Nederlands voor buitenlanders), opvang van vluchtelingen, kinderopvang, openbaar vervoer, onderhoud van de publieke ruimte, natuurbeheer, recycling, het management en de administratie van deze banen, en dergelijke, tegen een normaal netto cao-uurloon en voor zoveel uren dat het inkomen gelijk is aan de thans verkregen uitkering; of
- scholing voor een beroep waarvoor veel onvervulde vacatures bestaan, inclusief een serieuze voortgangscntrole; of
- (deeltijd)werk ter vervulling van een vacature in de marktsector (bij voorbeeld seizoenarbeid); of
- een (deeltijd)werkervaringsplaats in de marktsector, op basis van de reeds geldende regeling voor loonkostensubsidie; of
- het starten van een eigen zaak op basis van een door commerciële financiers goedgekeurd 'businessplan'.

Voor hen die aan geen van de bovenstaande opties willen deelnemen dient een helder sanctiesysteem te worden ingesteld. Dit zou onder meer moeten inhouden dat een individuele uitkering verstrekt wordt die (substantieel) beneden het huidige minimum bijstandsniveau voor een alleenstaande ligt. Dit biedt de mogelijkheid voor een koppeling met het idee voor een basisinkomen. Overigens spreekt voor zich dat er niets verandert voor bejaarden en voor diegenen die om medische redenen absoluut niet tot enige arbeid in staat zijn. Het functioneren van sociale werkplaatsen illustreert dat de laatstgenoemde groep niet erg omvangrijk behoeft te zijn. Ten slotte merken we op dat ons voorstel niet geldt voor hen die een WW-uitkering ontvangen. Immers, deze kan worden beschouwd als een soort schade-uitkering, waarvoor eerder een verzekeringspremie is betaald.

* De auteurs werken bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze bijdrage is buiten verantwoordelijkheid van het CBS tot stand gekomen. De standpunten geven de privé-mening van de auteurs weer en dienen op generlei wijze te worden geassocieerd met hun werkgever.

Een voorbeeld kan misschien de eerste optie van dit plan verduidelijken. Stel dat iemand een uitkering van f 1.200 netto per maand heeft en een baan krijgt aangeboden waarvoor een netto uurloon van f 12 normaal is, dan werkt hij of zij dus 100 uur per maand, ofte wel drie dagen per week. De rest van de tijd kan naar eigen keuze ingevuld worden, dat wil zeggen met een zorgtaak, met een andere deeltijdbaan, met het starten van een onderneming, met zelfstudie of met inactiviteit.

Positieve gevolgen

Ons inziens heeft dit voorstel de volgende voordelen.

- Er ontstaat geen tweedeling op de arbeidsmarkt. Dit is een groot verschil met de werkverschaffing in de jaren dertig en met meer recente voorstellen in deze richting. In ons voorstel ontvangen uitkeringsgerechtigden hetzelfde uurloon als hun collega's die thans al werken. Wat juist gaat verdwijnen is de huidige tweedeling die met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt bestaat: mensen die werken hebben nauwelijks meer inkomen dan inactieven en moeten daar wel beduidend meer moeite voor doen. Het verdwijnen van deze tweedeling zal de werking van de arbeidsmarkt bevorderen en bij voorbeeld taakafsplitting en het scheppen van nieuwe banen tegen een minimumloon vergemakkelijken.
- De maatschappelijke integratie en de eigenwaarde van de betrokkenen kunnen toenemen omdat ze werken voor hun inkomen en wel op basis van een regulier uurloon. Bovendien verloopt hun herintreding geleidelijk, namelijk via een deeltijdbaan. Hiermee wordt tevens het gevaar bezworen van het ontstaan van achterstandswijken waar inactiviteit de norm is. Daarnaast nemen vandalisme, criminaliteit en zwart werken waarschijnlijk af, al was het alleen maar omdat er minder tijd voor zal zijn.
- De zogenaamde armoedeval verdwijnt vrijwel geheel. Immers, momenteel ontsnappen weinigen aan de bijstand als ze er eenmaal inzitten, omdat ze er in inkomen niet of nauwelijks op vooruitgaan als ze gaan werken. In ons voorstel moet er sowieso een tegenprestatie worden verricht (op deeltijdbasis), maar kan de rest van de tijd vrijelijk worden ingevuld; dat wil zeggen, ook met een kleine extra deeltijdbaan (bij voorbeeld via een uitzendbureau), en van de netto verdiensten daarvan hoeft niets te worden afgedragen. Indien de extra baan zoveel tijd in beslag gaat nemen dat de 'verplichte' baan in het gedrang komt, kan deze laatste zonder problemen worden opgezegd, omdat men dan ook geen uitkering meer nodig heeft. Men verruilt dan als het ware de ene baan voor de andere. Dit is wezenlijk verschillend van de huidige situatie waarbij de inactiviteit bij de acceptatie van een baan voor de keuze staat tussen voortgezette inactiviteit en veel meer inspanning voor weinig of geen extra geld.

Ter illustratie dient het volgende voorbeeld: veronderstel een echtpaar met een uitkering van

f 1.800, waarvan de een netto f 11 per uur zou kunnen verdienen en de ander f 13. Als beide partners 75 uur per maand (dat is bijna 2,5 dag per week) werken, dan zouden ze hun uitkering terugverdienen ($75 \times 11 + 75 \times 13 = 1.800$). Variëren op deze taakverdeling is mogelijk, zolang ze gezamenlijk hun uitkering maar terugverdienen. Alles wat ze meer werken, mogen ze geheel houden. Ze moeten dus sowieso een bepaald aantal dagen per week werken, maar willen en kunnen ze meer werken dan treedt de armoedeval geheel niet in werking. Deze benadering schept bovendien de mogelijkheid voor gezinnen om te komen tot een voor hen optimale verdeling van (impliciet) betaalde en onbetaalde arbeid.

- Het zal voor samenwonenden minder lonend zijn om te fingeren dat ze alleen wonen. Want voor een uitkering voor samenwonenden, die lager ligt dan twee maal het niveau voor een alleenstaande, behoeft immers ook een tegenprestatie van een gering aantal uren geleverd te worden.
- Dit voorstel behelst géén vergroting van het beslag van de collectieve middelen op het Nationaal Inkomen. Enerzijds zullen er wel extra uitgaven gedaan moeten worden voor de uitrusting van stadswachten, onderwijzers en dergelijke. Overigens zullen deze bestedingen deels ten goede komen aan de binnenlandse bedrijvigheid. Aangezien ons voorstel in de plaats komt van het thans bestaande systeem van uitkeringen en arbeidsvoorziening, behoeven er structureel geen extra beheerskosten begroot te worden. Ten slotte zijn wij uitgegaan van een verzekeringsdekking voor deze groep die gelijk is aan die in hun uitkeringssituatie. Wegnemen van dit onderscheid met reguliere werknemers, bij voorbeeld qua pensioenrechten, leidt uiteraard tot hogere kosten. Anderzijds nemen de overheidsuitgaven af doordat meer mensen een deeltijdbaan of seizoenarbeid in de marktsector zullen aanvaarden, in plaats van een tegenprestatie te leveren voor het ontvangen van een uitkering. Ook zal de belastingopbrengst iets stijgen omdat meer uitkeringsgerechtigden naast hun 'verplichte' baan nog een deeltijdbaan zullen nemen, nu ze de netto verdiensten daarvan geheel mogen behouden. Voorts wordt er bezuinigd omdat diegenen die onverhoopt niet bereid zijn tot een tegenprestatie een lagere uitkering ontvangen. Ten slotte nemen de maatschappelijke produktie en daarmee het Nationaal Inkomen toe. Dus wordt het beslag van de collectieve uitgaven naar verhouding geringer. Tevens dalen de andere indicatoren met het bbp of nni in de noemer, zoals het financieringsstekort, de staatsschuldquote en de collectieve-lastendruk. Al met al is er geen sprake van uitbreiding van de collectieve sector, maar van een herschikking van collectieve middelen in een meer produktieve richting.
- Dit voorstel kan worden ingevoerd onafhankelijk van eventuele andere maatregelen die de werking

van de arbeidsmarkt bevorderen. Indien bij voorbeeld wordt besloten om over te gaan tot een selectieve verlaging van de wig voor de lager betaalde banen, dan staat ons plan een doorstroming naar de marktsector niet in de weg. En als gekozen zou worden voor een verlaging of verhoging van het minimumloon en -uitkering ten opzichte van het gemiddelde loon, dan daalt of stijgt het aantal uren dat men voor deze uitkering dient te werken. Het aantal gewerkte uren fungeert in alle gevallen als het mechanisme dat de netto ontvangen uitkering en een gangbaar uurloon in evenwicht brengt. Ons voorstel heeft dus voldoende flexibiliteit om zich aan te passen aan een veranderend macro-economisch beleid. Tevens botst ons voorstel uiteraard niet met structuurversterkende maatregelen, zoals toename van de overheidsinvesteringen of afschaffing van concurrentie beperkende regelingen. Overigens is het niet reëel om te veronderstellen dat de werkgelegenheid binnen afzienbare tijd zo sterk zal stijgen dat er krapte op de arbeidsmarkt ontstaat. Daar komt bij dat, als de economie aantrekt, bedrijven de meest productieven uit het beschikbare arbeidsaanbod zullen selecteren. Die vormen niet in de eerste plaats de doelgroep van ons voorstel.

Om hoeveel mensen gaat het?

De meest recente detailgegevens over het aantal bijstandsuitkeringen hebben betrekking op het vierde kwartaal van 1993¹ (zie tabel 1).

Van de 483.000 uitkeringen zijn bijna 315.000 RWW-uitkeringen en 168.500 bijstandsuitkeringen (ABW-sec). Deze laatste groep uitkeringen, waarvoor geen sollicitatieplicht geldt, werd verstrekt aan bijna 12 duizend echt)paren, ruim 95 duizend eenoudergezinnen en bijna 60 duizend alleenstaanden; in totaal aan circa 178.300 personen.

In ons voorstel wordt van vrijwel iedereen die een bijstandsuitkering ontvangt een bijdrage aan het eigen levensonderhoud verlangd. Dit in afwijking van de huidige situatie waar reeds velen (zie ABW-sec) van een sollicitatieplicht zijn vrijgesteld. Ten behoeve van de implementatie kan het wel wenselijk zijn om de doelgroep eerst enigszins in te perken. Dit kan bij voorbeeld als volgt:

- bijstandsontvangers tot 41 jaar komen het eerst in aanmerking. Dit betreft ook eenoudergezinnen en kunstenaars, aangezien het immers gaat om een deeltijdbaan. Indien de leeftijdsgrens verlegd wordt naar 55 jaar, neemt de groep aanzienlijk toe (zie de tabel);
- de duur van de bijstandsuitkering kan ook een rol spelen. 55% Van de uitkeringen wordt reeds twee jaar of langer verstrekt;
- er zijn diverse omstandigheden die aanleiding kunnen zijn om personen van deelname vrij te stellen. Onder meer: er wordt alleen aanvullende bijstand ontvangen en dit bedrag is te gering om als basis voor een tegenprestatie te dienen.

Afhankelijk van de leeftijdsafbakening en van een eventuele beperking naar uitkeringsduur richt ons

Tabel 1. Aantal bijstandsuitkeringen (x 1.000) naar leeftijdscategorie van de aanvrager en naar uitkeringsduur, vierde kwartaal 1993

	< 1 jaar	1-2 jaar	> 2 jaar	Totaal
a) 18-40	111	58	138	307
b) 41-55	23	17	91	130
c) 56-64	4	3	38	45
Totaal	138	78	267	483

voorstel zich op minimaal 138.000 (18-40 jaar en reeds twee jaar of langer een uitkering) en maximaal 437.000 uitkeringen (allen behalve degenen van 56 tot 65 jaar).

Implementatie van dit voorstel

Zoals aan alle voorstellen, zitten ook aan dit idee wel haken en ogen. De belangrijkste zijn:

- een gedeelte van de langdurig inactieven is wellicht in eerste instantie moeilijk te motiveren;
- ons land kent geen traditie van een activerend arbeidsmarktbeleid, met bijbehorende sancties;
- er dient voorkomen te worden dat verdringing optreedt met reguliere banen in de collectieve sector.

Deze problemen behoeven niet onoverkomelijk te zijn, mits de verantwoordelijkheid voor de invulling van dit voorstel op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau gelegd wordt. Daar kan iedere langdurig inactieve een contract op maat voorgelegd worden. De centrale overheid kan zich beperken tot het juridische en institutionele kader voor het sanctiebeleid en kan prioritaire taakvelden aanwijzen waar arbeidsplaatsen gecreëerd zouden moeten worden (bij voorbeeld toezichthoudend personeel op trein- en busstations en op Schiphol en in buurten en wijken met veel criminaliteit). Het feitelijk dienstverband wordt aangegaan met een speciale stichting, waarbij een integratie kan worden nagestreefd met de stichting die thans de banenpoolregeling en de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) uitvoert. Deze stichting moet ook zorgen voor de werving van arbeidsplaatsen en er voor waken dat geen verdringing optreedt met reguliere banen. In het kader van de banenpoolregeling en de JWG is hier al ervaring mee opgedaan.

De financiering van deze projecten zal kunnen geschieden door de uitkeringen vanuit de bijstandsfondsen over te hevelen naar de gemeenten. Omdat er in deeltijd gewerkt wordt, zullen er slechts geringe additionele middelen nodig zijn. Dit is een verschil met de banenpoolregeling. Deze extra bijdragen kunnen wellicht deels betrokken worden uit RBA-middelen en uit het Europees Sociaal Fonds. Per gemeente en taakveld kan gekeken worden of ook nog van burgers en bedrijven/instellingen een bijdrage verlangd kan worden.

De gemeente Deventer heeft op basis van dit plan reeds een actieprogramma opgesteld dat is getiteld 'Sociaal-Economisch Offensief 1994-1995'. Dit

1. CBS, *Statistiek van de Algemene Bijstand*, 1991 en 1993.

programma gaat uit van het streven om enkele honderden langdurig werklozen deeltijdbanen aan te bieden in de culturele en zorgsector, het onderwijs, de groenvoorziening, het onderhoud van openbare ruimten, het openbaar vervoer, de hulpverlening, sportverenigingen en het management van vrijwilligersorganisaties. De Minister van Binnenlandse Zaken, in overleg met de staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heeft inmiddels ingestemd met dit experiment, inclusief de deeltijdbenadering. Een soortgelijk programma is inmiddels in Denemarken van kracht geworden voor werklozen tussen 18 en 25 jaar. Tevens vertoont ons voorstel veel overeenkomst met de ideeën die voor Amsterdam zijn uitgewerkt door de breed samengestelde commissie Schaefer².

Concluderend kan worden gesteld:

- Een uitkeringsgerechtigde kan beter in deeltijd maatschappelijk nuttig werk verrichten tegen een normaal uurloon dan volledig aan de kant staan. Voor de samenleving behoeft dit niet veel meer te kosten dan de huidige uitkeringen;
- de totale produktie neemt toe zonder dat het milieu hiervan schade ondervindt; de veiligheid, de

integratie van allochtonen, de zorg voor langdurig zieken, gehandicapten, bejaarden enzovoort wordt verbeterd;

- de additionele kosten zijn gering en worden overtroffen door de additionele opbrengsten indien daarin de indirecte voordelen worden verdisconteerd.

Ten slotte, het blijkt dat de werkloosheid kan worden bestreden zonder de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat aan te tasten. Integendeel, de collectieve lasten behoeven niet langer grotendeels gebruikt te worden voor het verstrekken van uitkeringen, maar worden besteed aan maatschappelijk nuttige activiteiten. Dit vergt alleen wel een samenhangend werkloosheidsbeleid, op basis van de inzet van onorthodoxe instrumenten, zoals hierboven beschreven.

Ronald Luttkhuizen
Steven Keuning

2. Commissie Schaefer, Het werk ligt op straat, *Amsterdams Stadsblad*, februari 1994.