

## De onderste baan boven?

*Deze week adviseerde de commissie-Andriessen over mogelijke oplossingen voor de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In onderstaand artikel geeft W.J. Dercksen een overzicht van de aanbevelingen van de commissie, en voegt er zelf nog enkele aan toe. Daarna gaat C.N. Teulings nader in op de problematiek van de wig, en mogelijke oplossingen daarvoor. S.J.G. van Wijnbergen is niet onder de indruk van het advies, zo blijkt in zijn afsluitende column.*

Zijn er nog nieuwe aanbevelingen te verzinnen, was mijn eerste gedachte toen ik het advies onder ogen kreeg van de onafhankelijke 'Commissie laagste segment van de arbeidsmarkt' (commissie-Andriessen). De problematiek waar zij de tanden in heeft gezet ligt reeds lang ter tafel, al liegt die er niet om. Begin 1994 kregen ruim 800.000 mensen in Nederland een wachtgeld- of werkloosheidsuitkering, de WAO telt een omvangrijke verborgen werkloosheid en de arbeidsparticipatie is bovendien laag vanwege een omvangrijk ziekteverzuim, talrijke VUT-ters en een vergeleken met veel andere landen lage arbeidsdeelname van vrouwen. Verder kent Nederland reeds een zeer omvangrijke 'beschutte sector': 84.000 werkenden in de Sociale Werkvoorziening (behalve in Zweden is deze sector nergens in de OESO zo omvangrijk), 24.000 banenpoolers, 15.000 JWG-ers en 5.250 mensen op een werkervaringsplaats. De werkloosheid concentreert zich bij de laaggeschoolden. "Alle goede bedoelingen ten spijt", zo schreef het CPB reeds in 1991, "zijn de laaggeschoolden massaal van de arbeidsmarkt verdwenen".

Echt nieuwe aanbevelingen doet de commissie-Andriessen niet. Zij is wel to the point, misschien zelfs tè. De commissie adviseert een drieklapper. Ten eerste pleit ze ter versterking van de aanbodkant van de arbeidsmarkt voor een lagere werknemerswig. Ten tweede wil ze een betere organisatie van de arbeidsbemiddeling. Ten derde adviseert de commissie tot het scheppen van 100.000 bijkomende banen voor laaggeschoolden in de collectieve sector.

Hoe zijn deze voorstellen te waarderen? Zijn de voorgestelde bezuini-

gingen realistisch? En, is de commissie voldoende ver gegaan?

### Werknemerswig

De omvangrijke werkloosheid onder laaggeschoolden hangt voor een deel samen met de wig, het verschil tussen arbeidskosten en netto loon. Dit probleem speelt in vrijwel alle Europese landen, al is de wig in Nederland groter dan waar ook in Europa. 'Sleutelen aan de wig' noemt de commissie het Europese model voor werkloosheidsbestrijding. Zij onderscheidt een werkgeverswig (verschil arbeidskosten - brutoloon) en een werknemerswig (het bruto-nettotraject). Verhoging van werkgeverslasten bevordert op korte termijn de vraag naar arbeid. Verkleining van de werknemerswig stimuleert in eerste aanleg het aanbod van arbeid. Op langere termijn vervaagt dit onderscheid en bepalen marktkrachten de hoogte van het bruto loon.

De commissie kiest voor het verkleinen van de werknemerswig. Zij heeft daar een goede reden voor. Kostwinners met een uitkering op het niveau van het sociaal minimum gaan er nu de facto op achteruit indien zij voor het wettelijk minimumloon (wml) gaan werken. De meeste kostwinners blijken goed te kunnen rekenen. De feiten wijzen uit dat de overgrote meerderheid van de werkenden met een loon tot het niveau van het wml geen uitkeringsalternatief heeft. Het zijn thuiswonende jongeren of tweeverdieners. In conjunctureel voorspoedige jaren weerspiegelt deze situatie zich in moeilijk en onvervulbare vacatures voor laaggeschoolden en het weigeren van orders door bedrijven die geen personeel kunnen vinden.

Ter verkleining van de werknemerswig adviseert de commissie een substantiële 'tax credit', of, als tweede mogelijkheid, een fiscale aftrekpost voor werknemers. Zij acht dit het enige alternatieve recept voor doormodderen, c.q. een verlaging van uitkeringen (de Amerikaanse weg, of beter: de Nieuwzeelandse weg). Via een tax credit van f 200 per maand voor werknemers (dus niet voor uitkeringsgerechtigden en zelfstandigen) kan het verschil tussen loon en uitkering toenemen. Die maatregel kost de schatkist f 13 miljard. Een alternatief is een fiscale aftrekpost van f 500 per maand voor werknemers. Dat kost circa f 18,5 miljard. De commissie noemt voor beide varianten bezuinigingsmogelijkheden. Berekeningen van het CPB leren dat beide varianten 140.000 extra banen kunnen opleveren

### Betere arbeidsbemiddeling

De commissie meent dat de organisatie van de arbeidsbemiddeling veel te wensen overlaat. Zij verwijst naar een onderzoek van Boorsma en Renooy waaruit blijkt dat inspanningen van gemeenten en arbeidsbureaus vaak onvoldoende op elkaar aansluiten<sup>1</sup>. Zij heeft hier een belangrijk punt bij de kop. Ze had ook kunnen verwijzen naar ouder onderzoek, of een rapport van de Algemene Rekenkamer, waaruit blijkt dat arbeidsbureaus te kort schieten bij de begeleiding van langdurig werklozen<sup>2</sup>. De Rekenkamer spreekt van een 'vrijblijvende benadering'<sup>3</sup>. Voorts blijken bedrijfsverenigingen weinig actief met betrekking tot de reïntegratie van werk-

1. S. Boorsma, P. Renooy, *Trajectbemiddeling en netwerkvorming; een onderzoek naar de implementatie van trajectbemiddeling en netwerkvorming in de 28 RBA-regio's*, VUGA, Den Haag, 1993.

2. A. van Bochove, R. Hoffius en K. Langeveld, *Een opdracht, geeft niet hoe en met wie; over samenwerking van arbeidsbureau en sociale dienst in de dienstverlening aan langdurig werklozen*, Ministerie Sozawe, Den Haag, 1990; W.J. Dercksen, E.W. van Luijk, P. den Hoed, *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*, WRR, Den Haag, 1990.

3. Algemene Rekenkamer, *Bestrijding langdurige werkloosheid door arbeidsbureaus*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 460, nrs. 1-2.

lozen en arbeidsongeschikten<sup>4</sup>. De vaderlandse arbeidsbemiddeling kenmerkt zich per saldo door een groot aantal instellingen wier werk noch bestuurlijk, noch door de markt wordt gecoördineerd. De effectiviteit en de efficiency van het werk van de publiek gefinancierde instellingen is dientengevolge sub-optimaal.

De commissie acht verbetering mogelijk door een bestuurlijke integratie van RBA's (arbeidsbureaus), gemeenten en bedrijfsverenigingen. Er ontstaat dan één regionale uitvoeringsorganisatie met één loket, en ook één dossier per werkloze werkzoekende. Werklozen kunnen dan niet langer 'verdampen' in het woud van instellingen dat zich met werkloosheidsbestrijding bezighoudt. Deze aanbeveling heeft echter enkele niet door de commissie genoemde bezwaren. Zo'n bestuurlijke integratie zal in de praktijk jaren vergen, vanwege bestaande wet- en regelgeving en cultuurverschillen. Verder staat zo'n fusie haaks op de weg die door de RBA's is ingeslagen. Deze kiezen vrijwel zonder uitzondering voor vraaggerichte bemiddeling (het plaatsen van zoveel mogelijk werkzoekenden). Het bemiddelen van moeilijk plaatsbare werklozen komt op de tweede plaats. Het in de praktijk brengen van deze aanbeveling zal dus waarschijnlijk lange tijd verlamdend werken op de te fuseren organisaties.

Als alternatief voor zo'n fusie noemt de commissie een marktmodel waarin uitkeringsinstanties voor de bemiddeling van uitkeringsgerechtigden contracten aangaan met bemiddelende instanties (arbeidsbureaus, scholingsinstellingen, uitzendbureaus, particuliere bemiddelingsbureaus). In zijn uiterste consequentie komt dit neer op privatisering van de Arbeidsvoorziening. De overheid financiert de arbeidsbureaus en scholingsinstellingen dan niet langer rechtstreeks, maar deze zullen, net zoals particuliere instellingen, hun diensten aan de man moeten brengen onder het motto: no cure, no pay. De uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid dienen in dit voorstel over een budget te beschikken om deze dienstverlening in te schakelen.

De commissie prefereert de bestuurlijke integratie, omdat dat beter aansluit bij recente ontwikkelingen (tripartisering Arbeidsvoorziening, voornemens met betrekking tot het totstandbren-

gen van één regionale uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen) en bij de organisatie van de arbeidsmarkt in tal van EU en OESO-landen (op zich geen sterk argument!). Ik zou hier als argument tegen in willen brengen dat privatisering van de Arbeidsvoorziening zowel aansluit bij het streven naar een slagvaardiger overheid, als bij de koers die de RBA's reeds zijn ingeslagen. Nu zij toch vraaggericht werken ligt het ook in de rede om de effectiviteit en de efficiëntie van hun dienstverlening (geleidelijk) door de markt te laten beoordelen.

### Bijkomende banen

Om het sterk geprikkelde arbeidsaanbod dat zich bij een slagvaardige arbeidsbemiddeling meldt (zie hiervoor) niet teleur te stellen wil de commissie extra werkgelegenheid scheppen. Zij denkt aan 6000 'bijkomende banen' in rijkskantoren voor het rondbrengen van koffie en voor komende klussen, 15.000 rommelopruimers in bossen, duinen, aan stranden en langs weg- en spoorbermen, 30 à 45.000 toezichhouders ter voorkoming van misdaad, 10.000 veiligheidsmedewerkers in zorginstellingen, 10.000 hulpen in de ouderenzorg (boodschappen doen, hond uitlaten, tuinonderhoud) en 5000 banen voor een opnieuw in te voeren permanente perroncontrole op alle grotere stations en het bewaken van fietsenstallingen. De meerkosten ten opzichte van de uitkeringen schat de commissie op f 1,5 miljard. Bij elkaar zijn dit circa 90.000 'bijkomende plaatsen'. Bij werkweken van gemiddeld 30-32 uur ontstaan meer dan 100.000 volwaardige deeltijdbanen.

Hoe aansprekend dit voorstel ook is, ik heb enige twijfel. Een sterk punt is dat de meerkosten betrekkelijk gering zijn. De commissie wijst erop dat het opmerkelijk is dat de overheid bereid is om personen zonder inkomen netto f 22.000 te verschaffen, terwijl de overheid via belastingen en premies f 13.000 gaat verdienen op het moment dat iemand zelf via arbeid dit inkomen wil verwerven. Mij lijkt de door de commissie geraamde meerkosten van f 15.000 per arbeidsplaats overigens aan de lage kant. De salariskosten zullen gemiddeld de uitkeringskosten overtreffen, omdat niet iedere gegadigde een uitkering heeft ter hoogte

van het minimumloon (alleenstaande Rww-ers krijgen 70%, bijstandsgerechtigde voordeurdelers en alleenstaande ouders resp 60% en 90%). Verder gaat er van zulk beleid een aanzuijgende werking uit op niet-werkenden zonder uitkering. Voorts zullen er ook de nodige kosten zijn voor materiaal, begeleiding en supervisie. Zwaarwegender is de vraag of de commissie niet een te groot beroep doet op de spankracht van de collectieve sector. De praktijk van de Sociale Werkvoorziening, Banenpool en JWG leert dat de grenzen van het scheppen van additioneel werk binnen de collectieve sector in zicht komen. De beoogde 'bijkomende banen' zullen concurreren met de reeds bestaande beschutte arbeid. Mocht het desalniettemin lukken, dan krijgt de collectieve sector steeds meer het karakter van een sociale werkplaats. Tegenover elke zes reguliere arbeidsplaatsen in de collectieve sector staat dan één beschutte arbeidsplaats<sup>5</sup>. De tevens door de commissie voorgestelde kortingen op ambtenarensalarissen zullen zo'n proces versterken. Waarom vraagt de commissie de marktsector geen aandeel in de werkloosheidsbestrijding?

De commissie doet op het punt van de extra werkgelegenheid geen alternatieve aanbevelingen. Toch zijn die wel mogelijk. Een eerste is dat sociale partners via het cao-overleg werkstelligen dat er een substantieel aantal werkervaringsplaatsen in de marktsector komt voor langdurig werklozen (een oud voorstel van de WRR in het rapport *Activerend arbeidsmarktbeleid* (1987), dat nog slechts mondjesmaat wordt gehonoreerd door de schaarse werkgelegenheidsafspraken in cao's). Een tweede alternatief is dat het wml en het sociaal minimum drastisch omlaag gaan, waarbij het algemeen-verbindendverklaren van cao-bepalingen die het cao-minimum ver uittillen boven het

4. Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 730, nrs. 7-8.

5. De werkgelegenheid in de kwartaire sector bedraagt 1.345.000 arbeidsjaren (1992). De beschutte werkgelegenheid: de voorgestelde 90.000 'bijkomende' arbeidsplaatsen, 84.000 WSW, 24.000 banenpool, 15.000 JWG en 5250 werkervaringsplaatsen.

wml in het sociaal-economisch museum wordt bijgezet. De markt kan in dit alternatief zijn werk doen. Iets minder drastisch dan het verlagen van het sociaal minimum is het verlagen van alleen de Rww-uitkeringen. Bijstandsgerechtigden zonder zoekplicht en AOW-ers blijven dan buiten schot.

## Bezuinigingen

Het pakket bezuinigingen dat de commissie voorstelt, baart ten minste zoveel opzien als de hiervoor besproken drieklapper. Dat geldt misschien nog niet voor de voorgestelde bevestiging van (gekoppelde) uitkeringen. Dat zal weinig burgers echt verbazen, al knaagt het wel aan gevoelens van sociale rechtvaardigheid. De beperking van ambtenarsalarissen is echter een heikel punt. Dat zal de personeelsvoorziening in deze sector verder bezwaren, terwijl ook het nodige weerwerk van de ambtenarenbonden te verwachten valt. De beoogde nominale daling van de ambtenarsalarissen zal ongetwijfeld getroffen worden door het onthouden van de instemming, die ingevolge het nieuwe overlegstelsel vereist is voor veranderingen in de arbeidsvoorwaarden. Het afschaffen van de AWW wordt tijd in een emanciperende samenleving. Het ongedaan maken van het Oort-voordeel voor AOW-ers geeft de AOV en de Unie 55+ wat te doen, al is het voorstel goed verdedigbaar. Invoering van een arbeidsverledeneis in de WAO/AAW is discutabel, met name omdat Nederland, in tegenstelling tot veel andere landen, geen aparte wettelijke regeling kent voor beroepsrisico's. Het voorstel leidt tot een blinde vlek voor werknemers met een gering arbeidsverleden, die door een bedrijfsongeval worden getroffen. Na de recente wetswijzigingen is de WAO nu al slechter dan zijn Amerikaanse tegenhangers voor wat de compensatie van bedrijfsongevallen betreft<sup>6</sup>. Ten slotte verwonderen mij de voorgestelde eigen bijdragen voor basiseducatie. Het gaat hier bij uitstek om een activerende voorziening voor het laagste segment van de arbeidsmarkt.

## Gemiste kansen?

Heeft de commissie ook kansen gemist? Natuurlijk, dat kan ook bijna

niet anders. Desalniettemin wil ik er drie noemen. Het is opmerkelijk dat de commissie bij haar speurtocht naar bezuinigingsmogelijkheden allereerste kostwinnersvoorzieningen buiten schot laat. In een individualiserende samenleving raken deze uit de tijd. Waarom komt er bij voorbeeld geen premieheffing AOW en Ziekteverzekering voor niet werkende partners? Waarom, terwijl de commissie de loon- en inkomstenbelasting scherp in het vizier neemt, geen (geleidelijke) afbouw van de overdraagbare basisaftrek (de facto een fiscale huisvrouwensubsidie)? Dit levert (op termijn) circa f 4 miljard op. Het afbouwen van kostwinnersvoorzieningen levert niet alleen bezuinigingsmogelijkheden, maar stimuleert tegelijkertijd de arbeidsparticipatie.

Een tweede gemiste kans acht ik het onbesproken laten van de VUT. De gemiddelde VUT-premie bedraagt thans reeds 3,4%. De spreiding is groot. De zuivelindustrie kent de hoogste premie (10,5%) en het kappersbedrijf de laagste (0,6%)<sup>7</sup>. Werkgevers en werknemers kunnen, indien zij de VUT afbouwen, een belangrijke bijdrage leveren aan het verkleinen van de werkgeverswig. Het CPB had ongetwijfeld met genoegen uitgerekend hoeveel werkgelegenheid dat oplevert.

Ten slotte bevreemdt mij het zwijgen over de zogeheten startkwalificatie. In 1990 stelde de commissie-Rauwenhoff voor om iedere Nederlander het recht te bieden tot het behalen van een startkwalificatie (een beroepsopleiding op ten minste het niveau primair leerlingwezen)<sup>8</sup>. Dit voorstel viel in goede aarde, onder meer bij de minister van O & W, al heeft hij enige reserves met betrekking tot de kosten<sup>9</sup>. Mij dunk het volgen van een beroepsopleiding op korte termijn een mooi alternatief voor een 'bijkomende baan', en op den duur zelfs een impuls voor de economische bedrijvigheid.

## Conclusies

De commissie-Andriessen heeft mijns inziens een behartigenswaardig rapport gemaakt. Met name de aanbeveling ter zake van de werknemerswig verdient navolging. De overheid zit dan wel vast aan de samenhangende bezuinigingsnoodzaak, al kan uiteraard voor een ander pakket worden gekozen. Verder is ook een hervor-

ming van de arbeidsbemiddeling gewenst. Mijns inziens is de optie van geleidelijke privatisering relevanter dan institutionele fusie, en ook meer in lijn met de ontwikkelingen binnen RBA's. Ik houd tot slot twijfels bij de voorgestelde 'bijkomende banen' in de collectieve sector. Het alternatief van werkervaringsplaatsen in de marktsector ligt meer voor de hand. Lukt dat niet, dan is de vaderlandse verzorgingsstaat op den duur het onvermijdelijke slachtoffer.

## W.J. Dercksen

De auteur is hoogleraar Sociaal-Economisch Beleid aan de Universiteit van Utrecht.

6. Vgl. L. Aarts, W. Dercksen en Ph. de Jong, Arbeidsongeschiktheid; een internationale vergelijking, *Sociaal Maandblad Arbeid*, december 1993.

7. Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, *CAO afspraken 1991-1992*, VUGA, Den Haag, 1993.

8. Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Onderwijs - arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1990.

9. Ministerie van O & W, *Blijven leren*; Zoetermeer, maart 1993.