

Terugploegen in de bouw: een belangrijk experiment

R. DE BOER – DRS. F.A. VAN DIJK – DRS. D.L.J. KOK*

Het zogenaamde terugploegen van uitkeringsgelden blijft de gemoederen bezighouden. Naast een brede politieke belangstelling, onder meer tijdens de laatste algemene politieke beschouwingen in de Tweede Kamer, is er ook in de dagbladen in het afgelopen half jaar veel aandacht aan besteed. Daarbij ging het meestal om het experiment in de bouw en de wenselijkheid van voortzetting daarvan. Recent zijn twee zeer kritische artikelen over dit onderwerp gepubliceerd; één in *Openbare Uitgaven* en één in *ESB* 1). De auteurs van dit artikel zijn nauw betrokken bij de beleidsontwikkeling op dit terrein 2). Zij gaan mede aan de hand van de kritiek uitvoerig in op de positieve kanten en de gevaren die aan het terugploegen van uitkeringsgelden zijn verbonden. De auteurs concluderen dat, mits aan bepaalde stringente voorwaarden wordt voldaan, het aanwenden van uitkeringsgelden een tijdelijke, maar zeker verantwoorde en goede vorm van gericht werkgelegenheidsbeleid kan zijn.

Inleiding

In de discussie rond het terugploegen van uitkeringen richt de kritiek zich in de eerste plaats op het afwijken van de gebruikelijke budgetteringsmethode en op het selectief toerekenen van in-verdieneffecten. Als gevolg daarvan wordt volgens de critici het allocatieproces verstoord 3). Huppes en Kuipers wijzen beide vooral op dit bezwaar. Daarbij verwijt Kuipers de voorstanders van het terugploegen ook nog dat zij in feite een stimulerend beleid willen voeren, maar zich verschuilen achter „twijfelachtige budgettaire constructies”. Over deze merkwaardige aantijging komen wij nog te spreken. In de tweede plaats wordt de additionaliteit ter discussie gesteld en daarmee het totale werkgelegenheidseffect. Dit bezwaar wordt met name door Huppes in zijn artikel en detail uitgewerkt.

Deze bezwaren zijn niet nieuw. De Interdepartementale Commissie Aanwending Uitkeringsgelden, in de wandeling de ICAU genoemd, is er ook al eens uitvoerig op ingegaan met een ten aanzien van de terugploeggedachte negatief resultaat. Alvorens meer concreet in te gaan op de kritiek van Huppes en Kuipers, willen wij daarom eerst in het kort stilstaan bij de ontstaansgeschiedenis van het terugploegen.

De ontstaansgeschiedenis van het terugploegexperiment

Het verstrekken van uitkeringen aan mensen die werkloos thuis zitten is verspilling. Let wel, niet van geld maar van menselijk arbeidsvermogen. Maatschappelijk gezien leidt deze verspilling tot een lagere welvaart; voor het individu is er sprake van minder welzijn en minder welvaart. De omvang van de bedragen die zijn gemoed met het verstrekken van uitkeringen is enorm. Alleen al op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt voor 1985 een bedrag van f. 11 mrd. voor, bestemd voor WWV- en RWW-uitkeringen.

Met het toenemen van zowel de werkloosheid als de omvang van de bedragen, is de druk toegenomen om de uitkeringen „produktiever” te benutten. Op politiek niveau is die toenemende druk voor het eerst waarneembaar in een brief van het kabinet aan de Stichting van de Arbeid d.d. 26 november 1981 4).

Daarin kondigt het kabinet aan dat het zich aan de hand van een studie zal beraden over de vraag „of en zo ja hoe” uitkeringsgelden benut zouden kunnen worden ter bevordering van de werkgelegenheid. In de eerste versie van het *Werkgelegenheidsplan (maart 1982)* geeft het kabinet de kaders aan waarbinnen die studie zal moeten plaatsvinden 5).

In het voorjaar van 1982 verleent de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de opdracht voor bovengenoemde studie aan de ICAU 6). Deze rondt de studie eind september van datzelfde jaar af 7). De ICAU komt tot de conclusie dat het gebruik van uitkeringsgelden voor werkgelegenheidsdoeleinden niet mogelijk is. Het zou leiden tot concurrentievervalsing, verdringing van reguliere werknemers door werklozen met een uitkering en verstoring van het budgetmechanisme. Het kabinet sluit zich bij die conclusie aan, maar noemt tegelijkertijd wel een aantal criteria voor werkgelegenheidsprojecten, waardoor bij de keuze ook rekening wordt gehouden met de te verwachten inverteernde effecten. Daarmee is de discussie echter nog niet gesloten. Kok en Van der Meer gaan in een artikel in dit blad een stap verder en pleiten voor het doen van overheidsinvesteringen in de vorm van werkgelegenheidsprojecten door middel van voorfinanciering 8). Strengere voorwaarden (additionaliteit, geen concurrentievervalsing, geen verdringing, maximale inzet van langdurig werklozen) moeten het optreden van inverteernde effecten op uitkeringsgelden zekerstellen, zodat deze bij de financiering van de projecten kunnen worden gebruikt.

Op dat thema borduurt de commissie-Stam voort, die bestaat uit werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers uit de bouwwereld en een aantal ambtenaren. Zij tonen in het rapport *Terugploegen in de bouw* aan dat het wel degelijk mogelijk is additionele werkgelegenheid te scheppen zonder dat dit leidt tot con-

* De Boer en Kok zijn werkzaam bij de Directie Coördinatie Werkgelegenheidsbeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Van Dijk was dat ook tot 1 oktober jl. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) G. Huppes, *Terugploegen in de bouw; chaos in het werkgelegenheidsbeleid*, *Openbare Uitgaven*, jg. 16 (1984), nr. 3; R.J.M. Kuipers, *De aanwending van uitkeringsgelden ter financiering van overheidsuitgaven: een wondermiddel of de doos van Pandora?*, *ESB*, 10 oktober 1984.

2) Twee van hen publiceerden eerder in *ESB* over dit onderwerp.

3) Het artikel van Huppes bevat ook een aantal storende onjuistheden en/of onzorgvuldigheden, die echter ten principale niet van belang zijn. Wij gaan in een aparte reactie in *Openbare Uitgaven* daarop nader in.

4) Tweede Kamer, zitting 1981/1982, 17 200, nr. 1.

5) Tweede Kamer, zitting 1981/1982, 17 341, nrs. 1 en 2.

6) Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 30 maart 1982, briefnr. Ministerie SZW 52162.

7) *Notitie over het werkgelegenheidsbeleid*, bijlage 4, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, januari 1983.

8) D.L.J. Kok en M. van der Meer, *Werken met behoud van uitkering: een begaanbare weg?*, *ESB*, 11 mei 1983.

currentievervalsing, verdringing, verstoring van het budgetmechanisme of verhoging van overheidsuitgaven 9). Het leven is blijkaar sterker dan de leer. Het rapport komt uit september 1983, kort voordat de Tweede Kamer een motie aanneemt waarin het kabinet wordt verzocht f. 100 mln. extra uit te trekken voor overheidsinvesteringen. Het kabinet combineert beide zaken en besluit tot het uitvoeren van een „terugploegprogramma” voornamelijk in de sectoren groot onderhoud van woningen en monumenten(zorg) 10). Uitkeringsgelden worden – weliswaar op experimentele basis – rechtstreeks gebruikt voor het scheppen van arbeidsplaatsen. Na het terugploegexperiment in de bouw heeft het kabinet in juni 1984 nog een terugploegexperiment toegestaan, maar nu in de collectieve sector in de vorm van werkgelegenheidsprojecten in het onderwijs.

Het kabinet heeft voorts besloten dat de evaluatieresultaten van het experiment in de bouw in belangrijke mate zullen bepalen of herhaling van de terugploegsystematiek in deze vorm mogelijk is. Bij die evaluatie komt natuurlijk ook de vraag aan de orde waarom terugploegen in theorie niet, maar – zoals het zich thans laat aanzien – in de praktijk wel mogelijk is. Reden voor ons om in het onderstaande eerst nogmaals in te gaan op de vraag „of en zo ja hoe” uitkeringsgelden benut kunnen worden ter bevordering van de werkgelegenheid.

De ICAU-studie getoetst

Het uitgangspunt van de ICAU-studie is de aanname dat het werken met behoud van uitkering qua economische effecten overeenkomt met een gerichte (op werklozen) marginale (uitsluitend bestemd voor additionele arbeidsplaatsen) loonkostensubsidie. Beide vormen van subsidiëring verlagen immers voor een onderneming (tijdelijk) de loonkosten van een specifieke groep werknemers, namelijk uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (ICAU-studie, blz. 9, 10). Vanuit dat uitgangspunt wordt vervolgens in een consistente en volstrekt logische redenering aangetoond dat marginale loonkostensubsidies niet leiden tot additionele arbeidsplaatsen:

„Vooral in de marktsector, maar ook in de kwartaire sector is immers altijd het risico aanwezig dat subsidiëring van een arbeidsplaats leidt tot het (geheel of ten dele) verliezen van een arbeidsplaats elders via de prijsconcurrentie die mogelijk wordt door de lagere kosten van de uitkeringsgerechtigden. In dat geval komt niet alleen de werkloze die door aanwending van de uitkering een arbeidsplaats bezet tot last van de collectieve sector, maar tevens de nieuwe werkloze. Voor zover er sprake is van een dergelijke substitutie neemt het beslag van de collectieve sector dus toe”.

Concurrentievervalsing en verdringing treden alleen dan niet op, aldus de ICAU, als er sprake is van additionele arbeidsplaatsen. Het stellen van de eis van additionaliteit als subsidievoorwaarde acht men echter niet mogelijk:

„Per bedrijf gezien is het personeelsbestand een variabele die sterk kan fluctueren afhankelijk van bezettingsgraad, ziekteverzuim, openstaande vacatures, sluiting van bedrijfsonderdelen, e.d. Dit nog afgezien van metingsproblemen en mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik. Ook als het beoogde effect (uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen) optreedt, kan niet worden vastgesteld of dat een rechtstreeks gevolg van de subsidie is.”

Naast de gevaren van verdringing en concurrentievervalsing noemt de ICAU-studie nog een zwaarwichtige belemmering voor het gebruik van uitkeringsgelden:

”De suggestie die uitgaat van de mogelijkheid om uitkeringsgelden aan te wenden is dat uitgaven die daarmee verricht worden „gratis” zouden zijn. Voor de kwartaire sector geldt dat het proces van politieke besluitvorming daardoor kan worden verstoord. Aan dat proces moeten goed gefundeerde afwegingen ten grondslag liggen om in een wereld van conflicterende belangen tot goede beslissingen te komen. Indien bijvoorbeeld lagere overheden buiten de begroting om maatregelen financieren door middel van uitkeringsgelden, wordt het normale allocatiemechanisme verstoord... Geconfronteerd met het grote aantal onvervulde behoeften, lijkt het op het eerste gezicht aantrekkelijk het gebruikelijke budgetmechanisme, dat tot een zo goed mogelijk

allocatie moet leiden, terzijde te stellen. Maar het middel is erger dan de kwaal, wanneer men door subsidiëring afwijkt van het budgetmechanisme en in een proces terecht komt waarvan een groeiend collectief beslag het eindresultaat is”.

In het bovenstaande is vrij uitgebreid geciteerd uit de ICAU-studie. De reden hiervoor is dat de in deze studie gevolgde denkwijze tot op heden het belangrijkste struikelblok vormt om uitkeringsgelden productief aan te wenden. De gebruikte citaten tonen aan dat er vier hoofdpunten zijn waarop de ICAU zijn negatieve advies baseert: gevaar van verdringing, concurrentievervalsing, verstoring van het budgetmechanisme en van het allocatiemechanisme. De bezwaren van Kuipers en Huppes tegen het huidige terugploegexperiment komen in hoge mate overeen met de argumentatie in de ICAU-studie. Op deze bezwaren zullen wij nu nader ingaan.

Concurrentievervalsing en verdringing

Zoals gezegd, het gebruik van uitkeringsgelden ten behoeve van de werkgelegenheid wordt in de ICAU-studie qua economische effecten gelijk gesteld met een gerichte marginale loonkostensubsidie. Men onderzoekt echter slechts twee methoden waarop die uitkeringsgelden gebruikt kunnen worden, namelijk enerzijds het productief werken met behoud van uitkering en anderzijds het financieren van een marginale loonkostensubsidie vanuit de uitkeringssom.

Er zijn echter meer manieren waarop uitkeringsgelden kunnen worden aangewend. Bij het experiment „Terugploegen in de bouw” is noch sprake van werken met behoud van uitkering, noch van marginale loonkostensubsidies. De voormalig werklozen zijn werkzaam tegen normale arbeidsvoorwaarden en de werkgever ontvangt voor hen geen enkele subsidie. Het is de opdrachtgever, bij voorbeeld een woningbouwcorporatie, die een objectsubsidie ontvangt. De woningbouwcorporatie verlenen de bouwopdrachten via het normale proces van openbare aanbesteding. Voor de aannemer die mee wil dingen naar de opdracht maakt het qua kosten niet uit of hij al dan niet voormalig werklozen zal inzetten. Voor zover er effecten optreden, werken die eerder kostenverhogend dan kostenverlagend. De voormalige werklozen zullen wellicht in het begin wat problemen hebben om „op tempo” te komen 11). Voor alle aannemers geldt gelijkelijk de voorwaarde dat 70 procent van de werknemers moet bestaan uit voormalig langdurig werklozen. Maar als er dan geen sprake is van marginale loonkostensubsidies, en het de werkgever dus niet mogelijk is via een kostenvoordeel zijn concurrentiepositie te verbeteren, dan is daarmee één van de hoofdbezwaren van de ICAU-studie, nl. het gevaar van concurrentievervalsing, niet langer van kracht.

Zo op het eerste gezicht is daarmee ook het gevaar van verdringing van een niet-gesubsidieerde door een gesubsidieerde werknemer afgewend. Echter, één van de subsidievoorwaarden bij het terugploegexperiment in de bouw is dat er sprake moet zijn van een inzet van 70 procent langdurig werklozen. Door die eis kan op bedrijfsniveau wel verdringing optreden. Het kan zijn dat een werkgever de – meestal tijdelijke – contracten met zijn huidige werknemers niet vernieuwt, maar voormalig werklozen aanneemt om een bepaalde opdracht binnen te halen. Er is echter alleen dan sprake van verdringing als de werkgever anders zijn huidige ploeg in dienst zou hebben gehouden voor een ander, niet-terugploegproject. Het is niet erg aannemelijk dat een werkgever, gesteld voor die keus, zal besluiten niet door te gaan met de huidige ploeg, maar met voor hem onbekenden aan een terugploegproject zal beginnen. Uitgesloten is die mogelijkheid echter niet. Wij achten dit, volgens ons geringe risico van verdringing alleen aanvaardbaar als door de subsidiemaatregel de totale hoeveelheid werkgelegenheid toeneemt. Dan kan er welis-

9) *Terugploegen in de bouw*, Ministerie VROM, september 1983.

10) Brieven van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 12 december 1983, 18 100, nr. 44 en d.d. 5 juni 1984, 18 100, nr. 45.

11) De positieve geluiden uit de praktijk rechtvaardigen echter de veronderstelling dat het met dit aanloopverlies wel meevalt.

waar op micro-niveau sprake zijn van verdringing, macro gezien is er dan toch sprake van uitbreiding van werkgelegenheid.

Additionaliteit

Daarmee zijn wij gekomen op het punt van de additionaliteit, voor ons het kernprobleem van het terugploegen. Treedt er door het gebruik van uitkeringsgelden uitbreiding van de totale hoeveelheid werkgelegenheid op, ook in de tijd gezien, of is er slechts sprake van verschuiving van activiteiten? De ICAU zegt dat laatste: marginale loonkostensubsidies leiden immers via prijsverlagingen tot zich wijzigende concurrentieverhoudingen: „De heersende prijsverhouding tussen producten van ondernemingen en sectoren wordt veranderd met als gevolg verdringing van arbeidsplaatsen”. Ook Huppes is die mening toegedaan. Hij stelt dat de middelen ook elders aangewend zouden kunnen worden. De elders niet gecreëerde werkgelegenheid moet in mindering worden gebracht op het werkgelegenheidseffect van het terugploegproject. Daardoor zal het netto werkgelegenheidseffect veel kleiner zijn en in sommige gevallen zelfs negatief. Met andere woorden, Huppes ontkent de gehele of gedeeltelijke additionaliteit van de terugploegprojecten.

De ICAU-argumentatie blijkt in hoge mate te stelen op de aanname dat het gebruik van uitkeringsgelden qua effecten gelijkgesteld mag worden met marginale loonkostensubsidies. In het bovenstaande is aangetoond dat die gelijkheid niet altijd opgaat. Maar daarmee is het probleem nog niet uit de wereld. Bij het begrip additionaliteit hebben we vooral te maken met een meetprobleem, nl. ten opzichte van wat is iets additioneel? We zullen dit probleem afzonderlijk behandelen voor de marktsector en voor de collectieve sector. In de marktsector lijkt het niet mogelijk om de additionaliteit van arbeidsplaatsen aan te tonen. Per bedrijf bezien is het personeelsbestand een variabele die sterk kan fluctueren, afhankelijk van bezettingsgraad, ziekteverzuim, openstaande vacatures, sluiting van bedrijfsonderdelen, enz. Bij de destijds overwogen WIR-arbeidsplaatsentoeslag leidde deze problematiek tot het achterwege laten van deze toeslag. De redenering dat het gebruik van uitkeringsgelden rechtstreeks additionele arbeidsplaatsen oplevert, kan niet worden aangetoond via een sluitende registratie van additionele arbeidsplaatsen. Anders ligt het eventueel bij het aantonen van additionele activiteiten.

Additionaliteit in de marktsector

Het terugploegexperiment in de bouw heeft aangetoond dat het wel degelijk mogelijk is de additionaliteit van activiteiten te beoordelen, namelijk als de opdrachtgever gebonden is aan of beschikt over een meerjarenplanning. Voor het renoveren van huizen is in 1984 en 1985 een bepaald subsidiebedrag beschikbaar. Iedere verhoging van dat bedrag leidt tot additionele activiteiten op dit terrein. Het is niet zo moeilijk om meer van dergelijke voorbeelden te bedenken.

Maar ook al zijn de activiteiten additioneel dan nog kan het zijn dat de daartoe aangewende middelen elders zijn onttrokken dan wel elders zouden kunnen worden ingezet. Het bezwaar van Huppes dus. Om dit bezwaar te weerleggen moeten wij kort ingaan op de financieringswijze van het terugploegexperiment. Met behulp van f. 100 mln. aan begrotingsgeld en f. 250 mln. aan te besparen uitkeringen is een bedrag van f. 650 mln. aan extra middelen van derden geactiveerd, waardoor een stroom van bouwprojecten ter waarde van een miljard kan worden uitgevoerd. Eerste bezwaar van Huppes is dat de f. 100 mln. begrotingsgeld ook elders kan worden aangewend en dan ook werkgelegenheid genereert. Dat lijkt juist maar de schijn bedriegt. In de eerste plaats zou de f. 100 mln. anders zijn aangewend ter verlaging van het financieringstekort. Het werkgelegenheidseffect in hetzelfde jaar van die aanwending zou te verwaarlozen zijn geweest.

Er is nog een tweede argument. Deze f. 100 mln. is nodig omdat de fiscale inverdieneffecten van het terugploegen niet - zoals aanbevolen door de commissie Stam - mogen worden meegerekend omdat het kabinet daartegen principiële bezwaren heeft. Die bezwaren zijn echter dezelfde als die welke worden ingebracht tegen het aanwenden van uitkeringsgelden, waarmee het

kabinet voor dit experiment wel heeft ingestemd. Het is toch duidelijk dat wanneer projecten additioneel zijn, de belastingopbrengsten dat ook zijn. Laten we de moeilijk nauwkeurig te berekenen extra opbrengst aan loonbelasting en vennootschapsbelasting buiten beschouwing, vaststaat dat over investeringsprojecten in de bouw gemiddeld zo'n 16% BTW betaald moet worden. Het experiment levert dan zeker zo'n f. 160 mln. extra belastinginkomsten op, met andere woorden de extra f. 100 mln. worden ruimschoots gecompenseerd.

Het tweede bezwaar van Huppes is dat de geactiveerde f. 650 mln. van derden aan een alternatieve aanwending zijn onttrokken. De praktijk wijst juist uit dat er veel projecten zijn waarvan de financiering niet volledig rond is, als gevolg waarvan deze nog niet in uitvoering kunnen worden genomen. Veelal zijn de wel beschikbare financieringsmiddelen geparkeerd op de kapitaalmarkt. In die zin is het dan ook juist om te zeggen dat deze middelen door het terugploegexperiment aan de kapitaalmarkt worden onttrokken. Wij zijn evenwel niet bevreesd dat door deze onttrekkingen andere projecten niet meer gefinancierd zouden kunnen worden. Integendeel, gezien het grote spaaroverschot, onder andere tot uiting komend in een flinke kapitaalexport, moet deze ontwikkeling worden toegejuicht. Het draagt er toe bij dat althans een deel van de gevormde vermogens op de kapitaalmarkt weer wordt teruggesluisd naar de kringloop van bestedingen. Zo beschouwd is het bedrag van f. 650 mln. wel degelijk additioneel. Indien echter ten behoeve van de medefinanciering van terugploegprojecten binnen een begroting posten worden gerealloceerd, wordt daarmee de additionaliteit ten minste voor een deel ongedaan gemaakt. Het is dus wel zaak om bij de selectie van projecten dit aspect nauwkeurig in het oog te houden, met name waar lagere overheden als derden meefinancieren.

Een voor de hand liggende tegenwerping bij het versneld in uitvoering nemen van projecten is dat hiermee in feite werkloosheid van nu naar de toekomst verschuift. De huizen die men nu renoveert hoeven over enkele jaren niet te worden gerenoveerd. Twee argumenten pleiten ervoor om toch over te gaan tot het vervoegd uitvoeren van activiteiten. In de eerste plaats is de werkloosheid nu extreem hoog. Het beleid is er op gericht om door groei, structuurverbetering en herverdeling van werk tot meer werkgelegenheid te komen. Binnen de kaders van dat beleid mag via een conjuncturele impuls wel enigszins worden vooruitgelopen op een structureel betere situatie. In de tweede plaats kunnen sommige activiteiten bovendien juist stimulerend werken voor de economische groei en de verbetering van de economische structuur. Daarbij geven wij Huppes graag toe dat uit een oogpunt van het leveren van een bijdrage aan groeiherstel en structuurverbetering de keuze van de projecten in het terugploegexperiment niet in alle opzichten even goed is. Dat moet een volgende keer beter 12).

De additionaliteit van de activiteiten wordt derhalve langs de financieringskant gerealiseerd door er op toe te zien dat de financiering van derden werkelijk beschikbaar is en niet wordt onttrokken aan de financiering van andere projecten. Langs de kant van de projecten wordt de additionaliteit bereikt door alleen met opdrachtgevers in zee te gaan die beschikken over een meerjarenplan. Projecten die daarin voor latere jaren zijn gepland, dan wel helemaal nog niet zijn opgenomen in het meerjarenplan, komen dan in principe in aanmerking voor terugploegfinanciering. Het is evenwel niet te voorkomen dat een in te voeren terugploegsubsidie op termijn de bijstelling van meerjarenplannen zal beïnvloeden. Het ligt dan immers voor de hand projecten, die voldoen aan te stellen criteria van de terugploegsubsidie, te schrappen uit, dan wel niet op te voeren in, het meerjarenplan of deze projecten zover mogelijk binnen het plan in de tijd naar achteren te schuiven. Wij zijn van mening dat aan deze reële bedreiging van de additionaliteit maar op één manier te ontsnappen is. En dat is om geen algemeen geldende terugploegsubsidie in het leven te roepen, maar om een concreet werkgelegenheidsprogramma

12) Overigens zouden wij Huppes onjuiste en zeer suggestieve opmerking dat de bouw van theaters een belangrijk aandeel van het programma vormt, willen afdoen met een verwijzing naar de cijfers in de in voetnoot 10 aangeduide brieven.

op te stellen, gebaseerd op de terugploegformule en onder voorwaarden die de inverteffecten maximaliseren. Het kabinet moet zo'n discretionaire beslissing nemen onder de gelijktijdige mededeling dat buiten het op te stellen werkgelegenheidsprogramma de terugploegformule niet zal worden toegepast. Op deze manier kan worden voorkomen dat de op- en bijstellingen van meerjarenplannen op ongewenste wijze worden beïnvloed door de terugploegformule, waardoor de additionaliteit in gevaar zou kunnen komen.

Een bijkomend voordeel van de hier bepleite aanpak in de vorm van een concreet programma van projecten is dat daarmee tevens de tijdelijkheid van deze beleidsnorm zo veel mogelijk zeker is gesteld. In ieder geval voorkomt deze aanpak dat deze stilzittend een eigen leven gaat leiden.

Tot slot van deze paragraaf een korte reactie op Kuipers' stelling dat „...moeilijk (kan) worden volgehouden dat het recente terugploegexperiment in de bouw betrekking heeft op de marktsector”. Stimulering van de bouw mag toch als een stimulering van de marktsector worden aangeduid. Het feit dat de overheid meefinanciert (in de naorlogse stadsvernieuwing een derde van de kosten) of soms opdrachtgever is, is ons inziens in dit verband niet relevant. Wanneer als gevolg van strikte bewaking van additionaliteit bovendien nog kan worden bewerkstelligd dat zo'n operatie (bijna) budgettair neutraal verloopt, kan toch zeker niet worden gesproken van „verdere ongewenste scheefgroei tussen collectieve en marktsector” 13).

Additionele activiteiten in de collectieve sector

In het bovenstaande is voortdurend sprake geweest van het stimuleren van additionele activiteiten in de marktsector. Ook in de collectieve sector blijkt e.e.a. mogelijk getuige het experiment Werkgelegenheidsprojecten in het Onderwijs 14). De situatie in de collectieve sector verschilt niet wezenlijk van die in de marktsector; in de collectieve sector is er echter nauwelijks of geen sprake van het risico van concurrentievervalsing. Hier doet echter in sterkere mate het risico van verdringing, budgetvervalsing en van sluipende permanentie op.

Het risico van verdringing blijkt wederom te kunnen worden ondervangen in die situaties waarin sprake is van meerjarenplanningen, vastliggende normen enz. Met andere woorden daar waar sprake is van additionaliteit. In het onderwijs liggen de normen betreffende klassegroottes vast. Alles wat daar bovenop komt is additioneel. Macro gezien vindt er dus door het huidige experiment in het onderwijs uitbreiding van werkgelegenheid plaats. Ook micro gezien is er geen verdringing omdat bij de bezetting van de additionele plaatsen voorrang wordt gegeven aan hen die anders zouden worden ontslagen.

Ook in de collectieve sector is het zo dat er naast de gebruikte uitkeringsgelden additionele financiering nodig is om het gat te dichten tussen loonkosten en bespaarde uitkering. In het onderwijsexperiment wordt dat gat gedicht door het gebruik van een deel van de ingeleverde prijscompensatie. Dat levert op zich geen problemen op, mede gezien het feit dat het hier tijdelijke arbeidsplaatsen betreft. Het is de bedoeling dat diegenen die de tijdelijke plaatsen bezetten na afloop van hun contract doorstromen naar reguliere banen die vrijkomen via natuurlijk verloop en herverdeling van arbeid. Zou het namelijk niet om tijdelijke arbeidsplaatsen gaan dan zou er sprake zijn van een ongewenste, blijvende uitbreiding van de collectieve sector via het permanent inzetten van uitkeringsgelden. Om bij het voorbeeld van het onderwijs te blijven, demografische factoren leiden ertoe dat er steeds minder kinderen op de scholen komen, waardoor er steeds minder leerkrachten nodig zijn. Werkloosheid is daarvan het gevolg. De arbeidsmarkt zal ook hier zijn werk moeten doen, wat wel moet leiden tot omscholing van werkloze leerkrachten en vermindering van het aanbod. Een en ander kost echter tijd, en daarom kan er sprake zijn van het tijdelijk inzetten van gelden die anders zeker in de vorm van uitkeringen zouden zijn aangewend. Als dit permanent zou gebeuren, zou er evenwel sprake zijn van een relatieve uitbreiding van de onderwijssector; de werkgelegenheid zou groter zijn dan gerechtvaardigd op grond van overeengekomen normen met betrekking tot klassegroottes. Op zich is er niets tegen een verandering van die normen, maar

dat is dan een beslissing die niet via de omweg van het gebruik van uitkeringsgelden moet worden genomen.

Budgetmechanisme en allocatie

We komen toe aan de bezwaren tegen het terugploegen vanwege de gevaren voor het budgetmechanisme en het daarmee samenhangende allocatieprobleem. De ICAU, Huppés en vooral Kuipers zien hier de meeste beren op de weg. Het eerste wat ons daarbij opvalt is dat er in de argumentatie tegen het terugploegen van uitkeringsgelden zo gemakkelijk vanuit wordt gegaan dat er een goed werkend budgetmechanisme bestaat dat kan worden verstoord. Daarover zijn de meningen verdeeld. Goudswaard stelt in zijn proefschrift 15) dat er geen sluitende vrijwel algemeen aanvaarde positieve economische theorie rond het budgetmechanisme bestaat.

Het bestaan van een institutie, dat wil zeggen een via verkiezingen samengestelde volksvertegenwoordiging die voor de anonieme burgers als vrager moet optreden, levert in verband met de conversie van preferenties, grote problemen op. Aan de aanbodzijde is er sprake van verschillende theorieën die tot evenzo vele verschillende benaderingen van het rationaliseringsprobleem rond openbare uitgaven leiden. Het gevolg is dat het afwegingsproces in bestuurlijke kringen, zowel in de praktijk als in de theorie, een bijna onoplosbaar vraagstuk dreigt te gaan vormen. Bij deze afweging gaat het om:

- afweging van een besteding via de collectieve sector ten opzichte van bestedingen door de particuliere sector;
- afweging van de grootte van de openbare uitgaaf wat neerkomt op afweging van de plaats van uitgaaf binnen het gehele uitgavenpakket met andere nieuwe en bestaande overheidsuitgaven.

De theorie geeft geen oplossing voor het eerste probleem, zodat de politici, aldus Goudswaard, in de bestuurlijke praktijk hun toevlucht moeten zoeken tot gemakkelijk hanteerbare vuistregels, b.v. ten aanzien van het totaal van de rijksuitgaven als een percentage van het nationale inkomen, ten aanzien van premie- en belastingdruk, begrotingssaldo enz. Hij stelt terecht dat het bij deze vuistregelpraktijk er niet om gaat hoe de maatschappelijke welvaart het beste wordt bevorderd, maar hoeveel financiële ruimte er is.

Het antwoord dat de economische theorie op het tweede afwegingsprobleem geeft is in beginsel eenvoudig: die uitgaaf waarvan het marginaal nut groter of juist even groot is als het marginale offer van andere, te schrappen, overheidsuitgaven en/of belastingen die de burger moet opbrengen. Deze toetsingsregel heeft echter geen operationele waarde. Het nut van zeer uiteenlopende overheidsuitgaven is moeilijk te vergelijken. Ook bestaat hier het probleem dat de individuele voorkeuren van burgers niet tot gelding kunnen worden gebracht op het afwegingsmoment. Het stembusmechanisme werkt niet voor afzonderlijke uitgaven.

De beslissingen omtrent omvang en samenstelling van de overheidsuitgaven worden niet genomen op basis van operationele criteria die ertoe leiden dat bij een bepaalde omvang en samenstelling de maatschappelijke welvaart maximaal is (optimale allocatie). Indien het gebruik van uitkeringsgelden een verstoring vormt van het budgetmechanisme, staat het daarom op voorhand niet zo vast dat die verstoring tot een lager welvaartsniveau leidt. Voor zover die verstoring een grotere nadruk op de werkgelegenheidseffecten van overheidsuitgaven betekent, zou dit zelfs tot welvaartsverhoging kunnen leiden. Het zou namelijk wel eens het geval kunnen zijn dat in het ondoorzichtige afwegingsproces dat tot een bepaalde samenstelling van overheidsuit-

13) Kuipers, op.cit., blz. 945.

14) Uitkerings- en wachtgelden, aangevuld met ten behoeve van arbeidsduurverkortings ingeleverd salaris van het zittend personeel, vormen voldoende financiering voor een kleine 15.000 tijdelijke arbeidsplaatsen in het onderwijs. Zie circulaire van minister van O en W aan school- en gemeentebesturen e.d. d.d. 26 juni 1984, nr. C 840206 DI/AB 84-52.

15) F.H. Goudswaard, *Departementale keuzefunctie*, Stenfert Kroese, Leiden, 1981 (proefschrift).

gaven leidt, de directe werkgelegenheidseffecten van die uitgaven minder prioriteit krijgen dan een meerderheid zou wensen. In dat geval werkt het gebruik van uitkeringsgelden eerder corrigerend dan verstorend op het budgetmechanisme.

Onze conclusie op dit punt is dan ook dat de economische theorie geen aanleiding geeft om te veronderstellen dat het gebruik van uitkeringsgelden het allocatieproces zodanig verstoort dat daar een lagere welvaart uit voortvloeit. Het huidige budgetmechanisme werkt verre van ideaal, maar we moeten het er bij gebrek aan beter voorlopig wel mee doen. Daarom bepleiten wij ook niet het volledig loslaten van het huidige budgetmechanisme, zoals Kuipers en Huppés suggereren. Integendeel, ook wij zijn van mening dat het in principe gehandhaafd moet blijven. Maar er moet, gezien de betrekkelijke waarde van het mechanisme, ruimte zijn voor goed onderbouwde uitzonderingen als het gaat om de realisering van zeer belangrijke beleidsdoelinden zoals de bevordering van werkgelegenheid. Wij menen dat de voorgestelde aanpak van een werkgelegenheidsprogramma van additionele projecten wellicht op gespannen voet staat met het gebruikelijke budget- en allocatiemechanisme, maar zeer zeker niet tot verloedering van die processen zal leiden. Uit dit zoveel geprezen allocatieproces vloeit immers een groot bedrag aan uitkeringsgelden voort, dat in feite een hoeveelheid potentiële productie voorstelt. Ons is er alles aan gelegen om deze uitkeringsgelden zoveel mogelijk in daadwerkelijke productie om te zetten. Maar wel onder zodanige voorwaarden dat het oorspronkelijke allocatiemechanisme zo weinig mogelijk wordt verstoord 16).

Een samenvattend oordeel

In de bovenstaande paragrafen hebben wij naar ons oordeel aangetoond dat het terugploegen geen chaos (Huppés) oproept en dat het ook geen doos van Pandora is (Kuipers). Wel zijn wij van mening dat het productief aanwenden van uitkeringsgelden niet moet gaan via werken met behoud van uitkering, maar via een normale rechtspositie voor de betrokken voormalig werklozen. Uitkeringsgelden kunnen zowel in de marktsector als in de collectieve sector productief worden aangewend. In de marktsector zijn de gevaren van verdringing en concurrentievervalsing evenwel levensgroot. Het geven van marginale loonkostensubsidies is daarom uit den boze. Objectsubsidies waaraan voorwaarden met betrekking tot de inzet van langdurig werklozen zijn verbonden kunnen het gevaar van concurrentievervalsing ondervangen. Het risico van verdringing van reguliere werknemers door voormalig werklozen is minimaal als de additionaliteit van de projecten gegarandeerd is.

Bewaking van additionaliteit kan indien de opdrachtgever beschikt over een meerjarenplanning. De opdrachtgever kan zowel een particulier zijn (woningbouwvereniging) of een overheidsinstantie. Per project zal moeten worden bekeken of het ook uit financieringsoogpunt gerechtvaardigd is deze activiteit eerder te doen verrichten. Het is echter niet te voorkomen dat nieuwe meerjarenramingen of wijzigingen daarin worden beïnvloed door een te ontwerpen terugploegsubsidie. Daarom zou er ook geen terugploegsubsidie moeten komen, maar een concreet werkgelegenheidsprogramma, gebaseerd op de terugploeggedachte en onder voorwaarden die de inveniëffecten maximaliseren. Additionaliteit kan betrekking hebben op het naar voren halen van in de toekomst geplande activiteiten of het verrichten van activiteiten die niet in de meerjarenplanningen aanwezig zijn. Door de voorgestelde aanpak is financiering met uitkeringsgelden een goed onderbouwde uitzondering op het budget- en allocatiemechanisme. Deze wijze van bekostiging van additionele projecten is gerechtvaardigd gezien de niet in alle opzichten boven alle twijfel verheven uitkomsten van het huidige budget- en allocatiemechanisme.

Op grond van bovenstaande overwegingen zijn wij dan ook van mening dat op korte termijn een concreet werkgelegenheidsprogramma van enkele miljarden guldens, gebaseerd op de terugploegformule, moeten worden opgesteld. Naast stadsvernieuwing moet het dan vooral gaan om projecten die een bijdrage leveren aan herstel of verbetering van de economische (infra)structuur 17). Zonder rekening te houden met de multiplier-

werking, leren eerdere ervaringen dat hiermee enkele tienduizenden arbeidsjaren aan werk kan worden gecreëerd.

Als de vos de passie preekt

Ons artikel had in de voorgaande paragraaf een goed einde gevonden, ware het niet dat Kuipers bij wijze van toegift in zijn artikel ook nog concludeert: „...de achtergrond van al deze ideeën kan geen andere zijn dan verhulling, via twijfelachtige budgettaire constructies”. En verder: „De werkelijke achtergrond kan geen andere zijn dan dat de voorstanders er van overtuigd zijn dat extra overheidsuitgaven voor werkgelegenheidsprojecten gunstig zijn voor de werkloosheid en voor de economie als geheel, en het budget niet of nauwelijks belasten. Wanneer men daarvan overtuigd is dient men dit m.i. naar voren te brengen onder een vlag die de lading dekt: men is dan blijkbaar voor een (selectief) stimuleringsbeleid. Het ware beter deze zienswijze normaal uit te dragen. De politiek kan dan altijd beslissen om op budgettaire normale wijze gelden beschikbaar te stellen”. Kortom, boer pas op je kippen als de vos de passie preekt.

Wij vinden dit een heel merkwaardige aantijging. Het is waar dat wij als verklaarde voorstanders van de terugploegformule ook voorstander zijn van een minder straf ombuigingsbeleid, of zo U wilt, van een selectief stimuleringsbeleid. Wij hebben aan die opvatting ook op gepaste wijze uiting gegeven. Maar dat is het punt niet. Feit is dat welk financieel- en macro-economisch beleidsscenario ook wordt gevolgd, hoe succesvol het economisch structuurbeleid ook zal zijn en ook als de 32-urige werkweek in 1990 een feit zal zijn, alle toekomstverkenningen aangeven dat er zeker in de jaren tachtig een grote werkloosheid zal blijven bestaan. Er zal dus meer moeten gebeuren. Het spreekt vanzelf dat er geen maatregelen moeten worden genomen die de eerder genoemde sporen van beleid doorkruisen. Dus geen verdere vergroting van de de overheidsuitgaven, ook niet voor werkgelegenheidsprojecten. Geen vergroting van het financieringstekort, geen lastenverzwaring. Wel moet er ruimte worden geschapen voor rendementsherstel en herverdeling van werk. Dat moet absolute prioriteit hebben. Daarmee is het werkloosheidsprobleem echter niet uit de wereld. Er blijft dan de komende tijd nog een groot aantal mensen dat ongewild en ongewenst geen werk kan vinden en die terecht een beroep op een uitkeringsregeling doet. Moeten we dan niet al het intellectuele kennen en kunnen in het geweer roepen om die paradox te doorbreken door uitkeringsgelden zodanig aan te wenden dat niet alleen de langdurig werklozen worden geholpen, maar tegelijkertijd ook de economische groei wordt gestimuleerd en de (infra)structuur wordt verbeterd.

Kuipers maakt zich er wel heel gemakkelijk van af; voorstanders van terugploegen behoren een pleidooi voor verhoging van de overheidsuitgaven te houden. Als er nu één ding is waarover Kuipers en wij het eens zijn, dan is het wel dat dit gezien de toestand van de overheidsfinanciën niet moet gebeuren. En als vervolgens de voorstanders van het terugploegen niet doen wat Kuipers zegt, dan zijn het in zijn ogen lieden die hun ware bedoelingen verhullen achter twijfelachtige budgettaire constructies. Bij zo'n benadering vragen wij ons toch in gemoede af: wie maken zich er in dit land eigenlijk met een Jantje van Leiden vanaf, de langdurig werklozen of al die intellectuelen die zich veilig met hun conventionele wijsheden verschuilen achter de ranke rug van Vrouwe Athene.

**Rients de Boer
Franz van Dijk
Diederik Kok**

16) Wij gaan maar niet uitvoerig in op de verrassende wending in (slot)paragraaf 5 van Huppés' artikel, waar staat dat in de z.g. quintaire sector (recycling-bedrijven, milieuboeren e.d.) ineens wel een specifieke (micro)berekening mogelijk blijkt te zijn. Die discussie voeren we graag waar het gaat om prioriteitsstelling tussen diverse terugploegmogelijkheden. In ieder geval ontbreekt een volgens ons noodzakelijk element bij terugploegen, nl. de tijdelijkheid van een project.

17) Men leze in dit verband het interessante artikel van A. van der Zwan, Opnieuw investeren in infrastructuur, *NRC Handelsblad*, 15 november 1984.