

Terugploegen van uitkeringsgelden

Het aanwenden van uitkeringsgelden ter financiering van werkgelegenheidsprojecten brengt nogal wat problemen met zich mee. Zo blijken in de bouw budgetvervuiling, onvoldoende additionaliteit en een gebrek aan voldoende vakbekwame langdurig werklozen belangrijke knelpunten te zijn bij de terugploegexperimenten. In dit artikel wordt evenwel betoogd dat deze knelpunten in veel mindere mate voor de kwartaire sector gelden. Volgens de auteur kan bij de overheid voor langdurig werklozen additionele werkgelegenheid gecreëerd worden door structurele arbeidsplaatsen uit meerjarenramingen eerder te laten bezetten, door het uitvoeren van tijdelijke projecten, door verdergaande arbeidsduurverkorting en ten slotte door educatief verlof. Het artikel besluit met een cijfermatig onderbouwd voorstel voor een banenplan in de kwartaire sector.

MR. G. ENNING*

Twee problemen

Het terugploegen van uitkeringsgelden staat de laatste jaren sterk in de belangstelling 1). Het kabinet heeft inmiddels drie keer een werkgelegenheidsmaatregel op basis van de terugploeggedachte genomen: het terugploegexperiment in de bouw van december 1983, het terugploegplan in het onderwijs, of wel het plan Werkgelegenheidsprojecten Onderwijs (WPO-plan) van juni 1984 en de tweede terugploegronde in de bouw van juni 1985. Deze maatregelen zijn enerzijds genomen omdat de werkloosheid in deze sectoren zeer hoog was opgelopen en anderzijds omdat langdurig werklozen op deze wijze konden worden ingeschakeld bij additionele projecten met een aantoonbaar maatschappelijk nut. De essentie van het terugploegen is dat de uitgespaarde werkloosheidsuitkeringen aan in te schakelen langdurig werklozen tot de financieringsbronnen van terugploegprojecten worden gerekend. De ingeschakelde langdurig werklozen krijgen een normale rechtspositie. Er is geen sprake van werken met behoud van uitkering.

De toekomst van het terugploegen wankelt als gevolg van twee problemen. Het eerste probleem betreft de knelpunten bij de opzet en uitvoering van de beide terugploegprogramma's in de bouw en de daaruit voortvloeiende 'slechte pers' voor het terugploegen als potentieel algemeen werkgelegenheidsinstrument, ook buiten de bouw 2). Dit artikel zal laten zien dat er in de kwartaire sector nog goede kansen liggen voor het creëren van zinvolle werkgelegenheid via de terugploegmethodiek. De knelpunten die zich voordoen bij het terugploegen in de bouw zullen daar in mindere mate optreden.

Het tweede probleem houdt verband met de komende stelselherziening sociale zekerheid. De voorgenomen overheveling van de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) van de rijksbegroting naar de bedrijfsverenigingen heeft als consequentie dat 'inverdieneffecten' bij de WWV niet meer rechtstreeks kunnen worden ingezet voor terugploegmaatregelen. Dit leidt ontegenzeggelijk tot een verschromping van de mogelijkheden voor het opzetten van terugploegmaatregelen. Voor dit probleem zal in dit artikel een oplossing worden aangegeven.

De twee lijnen van het betoog komen ten slotte samen in een globaal voorstel voor een werkgelegenheidsprogramma in de kwartaire sector.

De effecten

Over de effecten van het terugploegen in de bouw is inmiddels al het een en ander bekend, onder meer uit het evaluatie-rapport van Bureau Berenschot van juni 1985. In een aantal gevallen doen zich knelpunten voor. De belangrijkste houden verband met het optreden van 'budgetvervuiling', onvoldoende additionaliteit van de projecten en gebrek aan voldoende vakbekwame langdurig werkloze bouwvakkers. Het is nog maar de vraag of een volgend kabinet opnieuw tot een terugploegprogramma in de bouw zal besluiten. Dit zal sterk afhangen van de concrete ervaringen met de tweede terugploegronde. Met de tweede terugploegronde in de bouw zal uiterlijk 1 september a.s. begonnen worden. Op dit moment kan derhalve alleen nog iets gezegd worden over de verwachte (werkgelegenheids- en financiële) effecten.

Van de effecten van het WPO-plan is nog weinig bekend, behalve dat de eerste indrukken niet slecht zijn. In dit voorjaar nog wordt een evaluatie verwacht.

In tabel 1 zijn de werkgelegenheids- en financiële effecten van de drie programma's weergegeven.

Uit tabel 1 blijkt dat met de drie terugploegmaatregelen ca. 28.400 arbeidsjaren gemoeid zijn. Verder valt op dat met de totale terugploegsubsidie een aanzienlijk bedrag is gemoeid, nl. ca. f. 745 mln. Dit bedrag is ter beschikking gekomen zonder dat de rijksbegroting hiermee extra belast is of zal worden. Het als terugploegsubsidie uitgekeerde bedrag zou nl. anders als werkloosheidsuitkering uitgegeven zijn of worden.

* De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur als plv. hoofd van de afdeling Algemene Werkgelegenheidszaken van de Centrale Directie Arbeidsvoorwaarden en Werkgelegenheid. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) Zie ook b.v. *ESB* van 10 en 31 oktober 1984.

2) Zie b.v. het artikel *Te weinig werklozen voor terugploegprojecten in de bouw*, *Elseviers Weekblad*, 22 februari 1986.

Tabel 1. Overzicht van verwachte werkgelegenheids- en financiële effecten van terugploegprojecten

	Aantal arbeidsjaren	Totale kosten in mln. gld.	Terugploegsubsidie in mln. gld.	Additionele bijdrage rijk in mln. gld.	Bijdragen van derden in mln. gld.
Erste terugploegronde in de bouw a)	8.500	980	245 b)	100	635
WPO-plan	12.800 c)	540	325	—	215 d)
Tweede terugploegronde in de bouw e)	7.100	1.200	180 b)	100	920
	28.400	2.720	745	200	1.770

- a) Zie de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 12 december 1983, 18 100, nr. 44. Naar verwachting zullen de werkelijk gerealiseerde werkgelegenheidseffecten wat lager liggen. De dit voorjaar verschijnende evaluatie zal hieromtrent meer duidelijkheid verschaffen.
- b) Bij de eerste en tweede terugploegronde bedroeg de subsidie maximaal f. 31.000, resp. f. 24.500 per arbeidsjaar (bij inzet 70% langdurig werklozen).
- c) Het plan mikt op 16.000 arbeidsjaren op 32-uursbasis gedurende 2 jaar. Omgekend in full-time arbeidsjaren komt dat neer op 12.800 arbeidsjaren.
- d) Onbestede herbezettingsgelden ingebracht door sociale partners.
- e) Exclusief de effecten van nog niet bestede restgelden ad f. 50 mln.

Enige verschillen

In de vorige paragraaf werd geconstateerd dat er knelpunten zijn bij het terugploegen in de bouw. Deze knelpunten lijken zich echter bij het terugploegen in de kwartaire sector in veel mindere mate voor te doen. Het probleem van *budgetvervuiling* kan worden voorkomen door expliciet het criterium van politieke relevantie te hanteren. Dit betekent dat alleen projecten of arbeidsplaatsen in aanmerking zouden moeten komen over de realisering waarvan al politieke afspraken, neergelegd in meerjarenramingen, beleidsnota's e.d., zijn gemaakt. Ook de kwestie van de *additionaliteit* ligt eenvoudiger in de kwartaire sector. Veelal wordt nl. gewerkt met goedgekeurde personeelsformaties c.q. een van te voren door een overheid vastgesteld en gecontroleerd aantal formatie- of verzorgingsuren. Alles wat daarbij komt, kan als additioneel aangemerkt worden.

Gezien de werkloosheid onder kwartaire en aanverwante beroepen, hoeft in beginsel niet gevreesd te worden voor te weinig aanbod van langdurig werklozen: per 1 januari 1986 bedroeg de werkloosheid onder onderwijzend personeel 37.785 personen, die onder sociaal en geneeskundig personeel 46.965 personen en die onder huishoudelijk personeel 15.585 personen. In beginsel zouden tot de doelgroep ook kunnen behoren werkloos kantoorpersoneel en werkloos personeel in algemene dienst, onder wie de werkloosheid 99.593, resp. 126.798 personen bedraagt 3).

Wat moeilijker dan bij het terugploegen in de bouw ligt de kwestie van de *bijdragen van derden*. Bij het terugploegen in de bouw wordt de financiering veelal met leningen en/of uit bouw-reservepotjes rondgemaakt. Dergelijke bronnen zullen echter niet of nauwelijks kunnen worden aangeboord bij het terugploegen buiten de bouw. Men zou eventueel kunnen denken aan eigen bijdragen van cliënten en lagere overheden of aan bijdragen van sociale partners zelf. Een ander punt in de kwartaire sector zou kunnen zijn de voorwaarde dat de arbeidsplaatsen tijdelijk moeten zijn, althans de financiering daarvan. Financiering uit te besparen uitkeringsgelden mag niet structureel zijn omdat er vanuit moet worden gegaan dat de betreffende uitkeringsgerechtigde niet gedurende zijn hele verdere arbeidsleven werkloos zal blijven. De tijdelijkheid van de financiering zal gewaarborgd kunnen worden door uitsluitend die werkzaamheden in aanmerking te laten komen waarvan de uitvoering tijdelijk naar voren kan worden gehaald, dan wel waarvan duidelijk is dat zij per definitie tijdelijk zijn, dan wel waarvan verwacht mag worden dat de financiering ervan naar enige tijd uit andre bron zal worden voortgezet.

Mijn conclusie is dat er op essentiële punten verschillen

zijn tussen het terugploegen in de kwartaire sector en in de bouw en dat het terugploegen in de kwartaire sector op zijn eigen merites zal moeten worden beoordeeld.

Terugploegen in de kwartaire sector

In deze paragraaf komt aan de orde welke mogelijkheden er in concreto zijn voor het terugploegen van uitkeringsgelden in de kwartaire sector. Te denken valt aan het creëren van extra arbeidsplaatsen zowel binnen het reguliere arbeidsvolume (b.v. door verdergaande arbeidstijdverkorting), als wel daarbuiten (b.v. door additionele projecten). Voldaan zal moeten worden aan de gebruikelijke, deels reeds behandelde, criteria voor terugploegmaatregelen:

- additionaliteit;
- sluitende financiering, bij voorkeur deels via bijdragen van derden;
- geen verdringing van reguliere werknemers;
- geen concurrentievervalsing;
- geen budgetvervuiling;
- tijdelijkheid van de financiering door middel van terugploegsubsidies; en
- inzet van langdurig werklozen.

Een ander aandachtspunt zou kunnen zijn dat de ingeschakelde langdurig werklozen perspectief krijgen op regulier werk na afloop van een project. Een mogelijkheid daartoe is het reserveren van reguliere arbeidsplaatsen die beschikbaar komen door natuurlijk verloop of verdergaande arbeidstijdverkorting voor 'terugploegers'. De aantrekkelijkheid van een plan zou verder kunnen worden verhoogd door het opnemen van een scholingscomponent.

Mogelijkheden voor het creëren van arbeidsplaatsen bovenop het reguliere arbeidsvolume zijn b.v.:

- a. *het naar voren halen van structurele arbeidsplaatsen uit meerjarenramingen*. In dit geval zouden extra arbeidsplaatsen die op basis van politiek geaccordeerde meerjarenramingen voorzien zijn voor 1988 of 1989, reeds in 1986 kunnen worden bezet. Bezetting van deze arbeidsplaatsen zou moeten geschieden door langdurig werklozen. De financiering daarvan kan dan gedeeltelijk plaatsvinden door middel van terugploegsubsidies. Concrete mogelijkheden hiervoor lijken te bestaan in de sfeer van de justitiële voorzieningen, gezondheidszorg en lagere overheid 4). Bij de hier genoemde sectoren zouden op basis van de meerjarenramingen voor 1989 in beginsel in totaal maximaal ca. 14.000 arbeidsplaatsen naar voren kunnen worden gehaald naar 1986;
- b. *het uitvoeren van tijdelijke projecten ter opheffing van achterstand- en knelpuntsituaties* 5). Mogelijkheden in dit verband liggen er gezien de tijdelijkheid van de werkzaamheden in beginsel ook op het terrein van onderzoek en ontwikkeling. Aangezien het hier gaat om tijdelijke projecten, zouden de ingeschakelde langdurig werklozen bij voorkeur perspectief op regulier werk na afloop van het project moeten hebben. Een concrete raming van de potentiële werkgelegenheid valt nauwelijks te maken. Het kan hier echter wel om een substantieel aantal arbeidsjaren gaan, indien we in beschouwing nemen dat met het WPO-plan in het onderwijs 12.800 arbeidsjaren gemoed zijn, en dat het onderwijs een relatief beperkt deel van ca. 20% van de werkgelegenheid in de kwartaire sector inneemt.

3) Zie *De arbeidsmarkt in januari 1986*, uitgave van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

4) Zie *Prioriteitenschema '86-'89 Planvorming Kwartaire Sector*, bijl. III, B2.

5) Het lopende WPO-plan is gericht op het verbeteren van knelpuntsituaties in het onderwijs.



Werkloosheidsbestrijding: van collecteren tot collectiviseren

(Foto ANP)

Als mogelijkheden voor het creëren van extra werkgelegenheid met behulp van terugploeggelden binnen het reguliere arbeidsvolume valt bij voorbeeld te denken aan:

- c. het realiseren van een *verdergaande arbeidsduurverkorting* per maand, week of anderszins met een herbezettingspercentage van 100% door langdurig werklozen. Deze arbeidsduurverkorting, waarvoor meerjarige afspraken gemaakt zouden moeten worden, zou gepaard moeten gaan met een evenredige inlevering van loon door het zittende personeel. Deze inlevering zou kunnen worden uitgesmeerd over een beperkt aantal jaren (b.v. 3 jaar). Het financieringsgat dat daardoor ontstaat, kan worden opgevangen met terugploegsubsidies. Een aanzet voor een dergelijk plan is gegeven door Gedeputeerde Staten van Friesland in hun voorstel van oktober 1984 voor een verdergaande arbeidsduurverkorting in de Friese gezondheidszorg. Probleem bij dit plan is dat sociale partners in deze sector er zich tot nu toe geen groot voorstander van hebben getoond. Uit een oopunt van effectief werkgelegenheidsbeleid zal dit plan in de komende tijd echter nog wel een voorbeeldfunctie blijven houden, ook voor andere sectoren dan de gezondheidszorg. De potentiële werkgelegenheidseffecten zijn substantieel te noemen. Een verdergaande arbeidsduurverkorting in de kwartaire sector 6) van 1%, resp. 5% met een herbezettingspercentage van 100% levert ca. 12.000 resp. 60.000 nieuwe banen op;
- d. het realiseren van een vorm van *betaald educatief verlof* waarbij de verlofgangers gedurende de verlofperiode worden vervangen door langdurige werklozen uit de desbetreffende sector. De verlofganger behoudt tijdens de verlofperiode zijn salaris grotendeels (80 à 90%). Financiering voor het salaris van de langdurige werkloze vervanger kan plaatsvinden uit terugploegsubsidie, looninlevering van 10 à 20% door de verlofganger, een bijdrage van de werkgever uit de verwachte lagere inschaling van de langdurig werkloze ten opzichte van de verlofganger en een eventuele bijdrage uit een door sociale partners in te stellen educatiefonds

7). Een concrete schatting van de potentiële werkgelegenheid kan op dit moment nauwelijks gegeven worden. De behoefte aan bijscholing lijkt in de kwartaire sector echter niet veel minder te zijn dan elders.

In dit verband zij nog opgemerkt dat de bovenstaande vier mogelijkheden de continuering van de algemene personeelsreducties in de kwartaire sector (min-2%-operatie e.d.) niet in de weg staan. Bij a zou het gaan om de relatief geringe en tijdelijke uitbreiding van een beperkt aantal beleidsterreinen in de kwartaire sector, op basis van politieke afspraken. Bij b zijn relatief kortlopende projecten zonder structurele werking in het geding. En bij c en d gaat het om terugploegmaatregelen binnen het regulier vastgestelde arbeidsvolume.

Wil de doorvoering van de genoemde opgesomde mogelijkheden in de komende jaren een goede kans van slagen hebben, dan zal de financieringsproblematiek in verband met komende stelselherziening sociale zekerheid echter tot een oplossing moeten komen.

Stelselherziening en terugploegen

Onderdeel van de voorgenomen stelselherziening sociale zekerheid is het voornemen van het kabinet de huidige Werkloosheidswet (WW) en de huidige Wet Werkloosheidsvoorzieningen (WWV) te laten opgaan in de Nieuwe Werkloosheidswet (NWW). De Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) van de Algemene Bijstandswet blijft buiten deze operatie. De financiering van de NWW zal geschieden uit sociale premies en de uitvoering zal in handen komen te liggen van de bedrijfsverenigingen. Dit betekent dat WWV-gelden niet meer ter financiering van terugploegprojecten kunnen worden ingezet. Een en ander kan verstrekkende consequenties hebben voor de omvang van het toekomstige werkgelegenheidsbeleid, ervan uitgaande dat de financiële positie van de rijksoverheid nog wel een aantal jaren zwak blijft. In het ontwerp-NWW wordt geen aandacht aan dit probleem geschonken. Vreemd genoeg heeft ook de SER dit probleem niet gesignaleerd in zijn advies over de stelselherziening d.d. 23 augustus 1985 8).

Volgens de plannen van het kabinet d.d. 21 maart jl. 9) zullen voor een NWW-uitkering in aanmerking komen (zie figuur):

- zij die gedurende de laatste 12 maanden in 26 weken als werknemer in de zin van de wet hebben gewerkt, krijgen een uitkering van ten hoogste zes maanden;
- indien een werkloze bovendien voldoet aan de referentie-eis (in de laatste 5 jaar 3 jaar gewerkt hebben) wordt de uitkering van zes maanden verlengd 10). De duur van de verlenging hangt af van het aantal jaren dat 'werkelijk' en 'fictief' gewerkt is. Het aantal gewerkte jaren in de vijf jaar voorafgaand aan het ontslag geldt als werkelijk arbeidsverleden. Het fictief arbeidsverleden bestaat uit het verschil tussen de leeftijd van de werkloze voor die bewuste vijf jaar en zijn of haar achttiende

6) Onder werkgelegenheid in de kwartaire sector wordt in dit kader verstaan de werkgelegenheid bij de overheid, in het onderwijs, in de gepremieerde en gesubsidieerde sector en in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening. In 1985 gaat het daarbij om in totaal ca. 1,2 mln. arbeidsjaren.

7) Zie ook de desbetreffende voorstellen in het in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgestelde rapport *Wederkerende arbeid* van augustus 1984.

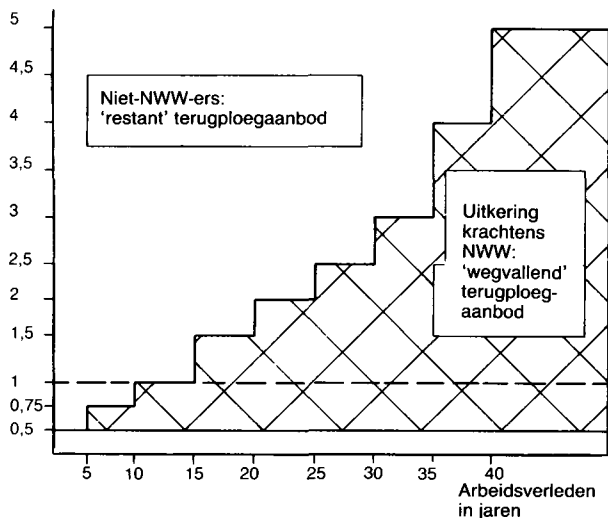
8) Wel werd het probleem gesignaleerd door E.P. de Jong, Consequenties van de stelselherziening, SMA, maart 1985, blz. 171; en door J.C. Vrooman, Werklozen na de stelselherziening, ESB, 1 januari 1986, blz. 36.

9) Zie Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 261, nr. 15.

10) Uit onderzoek van het GAK is gebleken dat van de werklozen tot 23 jaar een kwart voldoet aan de referentie-eis. Bij de leeftijdscategorieën 23-30 jaar, 30-40 jaar, 40-50 jaar en ouder dan 50 jaar bedragen deze percentages respectievelijk 76, 83, 85 en 91% van het aantal werklozen. Zie kamerstuk 19.261 nr. 15.

Figuur.

Uitkerings- c.q. werkloosheids-
duur in jaren



verjaardag. De duur van de verlenging varieert van 0,25 tot 4,5 jaar.

Volgens de huidige regels komen voor terugploegprojecten in beginsel in aanmerking werklozen die langer dan één jaar werkloos zijn (boven de stippellijn). In de uitvoering wordt echter ook toegestaan dat deelgenomen wordt door werkloze bouwvakkers die langer dan een half jaar werkloos zijn (na een half jaar WW-uitkering begint de WWV-uitkering reeds en wordt het inverdieneffect voor de rijksbegroting behaald).

Van een inverdieneffect voor de rijksbegroting zal na het ingaan van de stelselherziening alleen nog sprake zijn indien werklozen met een uitkering krachtens de Rijks-groepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) worden ingeschakeld. In praktijk zullen dat zijn: jeugdige werklozen, werklozen die toen ze nog werkten niet voldeden aan de referte-eis, en werklozen van wie de NWW-uitkering is afgelopen.

Indien in een eventueel volgende terugploegmaatregel de thans geldende voorwaarde van minstens één jaar werkloosheid zou blijven gelden en niet zou worden aangescherpt tot b.v. ten minste 2, 3 of 4 jaar, zou - zoals reeds gesteld - de financiering van een dergelijk programma aanzienlijk moeilijker worden. De WWV-inverdieneffecten voor de rijksbegroting zullen dan immers wegvallen (zie het gearceerde deel in het schema). Dit probleem krijgt zijn volle gewicht nadat de in de NWW opgenomen overgangsregeling is uitgewerkt. Ik wil hier terzijde laten de vraag of het verstandig zou zijn de eisen ten aanzien van de duur van de werkloosheid (veel) hoger dan één jaar te stellen. Bij het terugploegexperiment in de bouw bleek het reeds noodzakelijk de eis van één jaar werkloosheid soms te verlagen tot een half jaar om het inzet-percentages van 70% (langdurig) werklozen de facto te kunnen bereiken.

Knelpunten

Op het eerste gezicht lijkt de oplossing voor de hand te liggen. In het nieuwe stelsel van sociale zekerheid zouden de bedrijfsverenigingen te besparen werkloosheidsuitkeringen rechtstreeks moeten kunnen inzetten voor additionele werkgelegenheid 11). Aan deze oplossing kleven verschillende problemen. De drie belangrijkste lijken te zijn:

- *financiële onzekerheid voor de bedrijfsverenigingen!* Bij de voorbereiding van een terugploegproject is niet of nauwelijks te berekenen hoe groot het inverdiende bedrag aan NWW-uitkeringen zal zijn o.m. omdat de duur van de uitkering afhankelijk is van het aantal gewerkte jaren. In de huidige situatie is een dergelijke be-

rekening nog wel te maken omdat werklozen in het algemeen na een halfjaar WW een WWV-uitkering van 2 jaar en vervolgens een RWW-uitkering ontvangen. Ook zullen de bedrijfsverenigingen niet graag het risico willen dragen dat geraamde werkgelegenheidseffecten niet gerealiseerd worden en dat zij de verstrekte terugploegsubsidie niet door een daling van het aantal uitkeringen terugverdienen. Een en ander betekent dat de bedrijfsverenigingen de gok niet snel zullen wagen om met sociale premies opgebouwde fondsen ter beschikking te stellen voor 'riskante' werkgelegenheidsprojecten;

- *betrokkenheid van verscheidene bedrijfsverenigingen.* De uitvoering kan worden bemoeilijkt in die situaties waarin niet direct traceerbaar is van welke bedrijfsvereniging de kandidaat-terugploegkracht een werkloosheidsuitkering ontvangt. Het creëren van aanvullende werkgelegenheid voor deze groep zou moeilijk kunnen worden omdat er dan tussen het rijk en de verschillende bedrijfsverenigingen een complexe verrekening moet plaatsvinden;
- het ontbreken van de wettelijke bevoegdheid voor bedrijfsverenigingen.

Het eerste knelpunt zal voor de bedrijfsverenigingen zeer zwaar wegen. Men zal geen onnodig risico willen lopen met het inzetten van NWW-uitkeringen ter financiering van projecten. Het risico zal echter kunnen worden vermeden met behulp van een voor-financieringssysteem zoals al eens eerder in *ESB* is voorgesteld 12). In casu zou dit betekenen dat de overheid de financiering van een additioneel werkgelegenheidsprogramma in eerste instantie volledig op zich neemt, en dus de verwachte NWW-inverdieneffecten voor-financiert. Voordeel van deze aanpak is dat de rijksoverheid voor de financiering van het programma ook de in te verdienen RWW-uitkeringen zal kunnen inzetten, zodat het programma zowel op NWW- als RWW-gerechtigden gericht kan worden. Na afloop van het programma wordt door de rijksoverheid berekend hoeveel NWW-uitkeringsgerechtigden hoelang hebben gewerkt en welk bedrag aan NWW-uitkeringsgelden daarmee is bespaard. Dit bedrag zal dan bij de betrokken bedrijfsvereniging(en) worden gedeclareerd.

Het tweede knelpunt zou als consequentie kunnen hebben dat voor een bepaalde groep werklozen via de terugploegmethodiek zeer moeilijke additionele werkgelegenheid zal kunnen worden gecreëerd, juist vanwege de complexiteit van de verrekeningen. Tussen het rijk en de bedrijfsverenigingen zou voor die situaties afgesproken kunnen worden een goed gecoördineerd registratiesysteem op te zetten.

Voor het derde knelpunt ligt de oplossing in het opnemen van een bepaling in de NWW dat de bedrijfsverenigingen hun fondsen niet alleen kunnen bestemmen voor uitkeringen, maar in voorkomende gevallen in beginsel ook voor de (mede)financiering van additionele werkgelegenheid indien wordt voldaan aan door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te stellen voorwaarden (additionaliteit, geen verdringing van reguliere werknemers e.d.). Duidelijk zal ook moeten worden vastgelegd dat de vrijwilligheid van de bedrijfsverenigingen in dit kader voorop staat en dat er geen sprake kan zijn van enige dwang door de rijksoverheid. Het ligt voor de hand dat voor de aanvang van een eventueel terugploeg-programma principeafspraken gemaakt zullen worden tussen de minister en de betrokken bedrijfsverenigingen.

Een variant op de omschreven zou de vorming van een tripartite bestuur, tijdelijk werkgelegenheidsfonds zijn waaruit na de stelselherziening terugploegprojecten gefi-

11) Voor alle duidelijkheid zij gesteld dat naar mijn mening een bedrijfsvereniging nooit als initiator van een werkgelegenheidsprogramma zal kunnen optreden maar alleen als mede-financier. De verantwoordelijkheid voor het opzetten van een dergelijk programma zal moeten blijven liggen bij de overheid.

12) Zie D.L.J. Kok en M. van der Meer, *ESB*, 11 mei 1983, blz. 414 en 415.

nancierd kunnen worden. Deze op zich zelf wat ingewikkelde constructie kan van nut zijn om, indien de sociale partners mede-financier zouden willen zijn van een additioneel werkgelegenheidsprogramma, hen directe zeggenschap te geven in de opzet en uitvoering van dat programma. In de financiering van een dergelijk fonds kunnen in beginsel diverse partijen deelnemen:

- de rijksoverheid: bespaarde RWW-uitkeringen en een eventuele stimuleringspremie à la de f. 100 mln. uit de eerste terugploegronde;
- de bedrijfsverenigingen: bespaarde NWW-uitkeringen;
- de sociale partners: b.v. een deel van de prijscompensatie of van de initiële loonstijgingen of van de loonruimte die vrijkomt door de verlaging van de premies in de sfeer van de sociale zekerheid. Ook kan gedacht worden aan (onbestede) herbezettingsgelden;
- derden: indien er sprake is van additionele werkgelegenheid ten opzichte van het reguliere arbeidsvolume ontstaat in een aantal gevallen ruimte voor bijdragen van derden, b.v. eigen bijdragen van cliënten, bijdragen van gemeenten, provincies en particulieren.

Globaal voorstel voor een werkgelegenheidsprogramma in de kwartaire sector

In het voorgaande is aangegeven dat in de kwartaire sector veel tijdelijke werkgelegenheid voor langdurig werklozen kan worden geschapen tegen geringe meer-kosten. Verder zijn voor de verwachte problematiek rond terugploegen in verband met de stelselherziening sociale zekerheid oplossingen voorgesteld. Bij wijze van voorbeeld zal hieronder een globaal voorstel voor een tijdelijk additioneel werkgelegenheidsprogramma in de kwartaire sector worden uitgewerkt met een eveneens globaal financieringsplaatje. Van een uitwerking 'en detail' en per voorbeeld is afgezien. In de eerste plaats voert dat in het kader van dit artikel te ver. In de tweede plaats is de bedoeling van dit globale voorstel niet meer dan een verkenning van de beleidsmatige en financiële aspecten van een dergelijk programma. Bij de verdere uitwerking hieronder zal tevens voorbijgegaan worden aan de vraag of een en ander via de constructie van het werkgelegenheidsfonds gerealiseerd zou moeten worden of anderszins.

Een tijdelijk terugploegprogramma zou als doelstelling kunnen krijgen het creëren van tijdelijke werkgelegenheid in de kwartaire sector, in beginsel volgens een of meer van de vier in dit artikel aangegeven voorbeelden. Uitgaande van een niet overdreven ambitieuze doelstelling van b.v. 15.000 arbeidsjaren op jaarbasis gedurende maximaal drie jaar kan het volgende tentatieve financiële plaatje worden opgesteld.

Bij een doelstelling van 15.000 arbeidsjaren en bij een kostenniveau van ca. f. 50.000 per arbeidsjaar 13) bedragen de totale kosten van een dergelijk plan ca. f. 750 mln. op jaarbasis. Uit inverteffecten in de sociale zekerheids sfeer zou ca. f. 375 mln. kunnen worden gedekt bij een inverteffect van ca. f. 25.000 per arbeidsjaar per ingeschakelde langdurig werkloze 14).

Blijft over een bedrag van f. 375 mln. Als we de bijdragen van derden stellen op ca. 15% 15), of wel ca. f. 115 mln. resteert nog een te financieren bedrag van f. 260 mln. Dit bedrag zou in beginsel op twee wijzen kunnen worden gedekt: in zijn geheel door de rijksoverheid, dan wel door rijksoverheid en sociale partners gezamenlijk. Financiering van het overheidsdeel zou in beide gevallen kunnen geschieden uit een wat lagere taakstelling met betrekking tot het financieringstekort, dan wel uit een geringe verhoging van de inkomsten van de overheid. Financiering via ombuigingen elders zou nl. als gevolg kunnen hebben dat weer nieuwe werkloosheid ontstaat in die sectoren waarin de ombuigingen plaatsvinden. In het tweede geval zou het restbedrag ad f. 260 mln. gelijkelijk over overheid en sociale partners kunnen worden verdeeld. De sociale partners zouden hun aandeel van f. 130 mln. kunnen bekosti-

gen uit de loonruimte die naar verwachting vrijkomt door de verlaging van de sociale premies. Bij een totale loon-som in de kwartaire sector van ca. f. 68 miljard zou het dan gaan om een inlevering per werknemer van ca. 0,19% van die loonsom. Het is overigens lang niet zeker dat sociale partners bereid zullen zijn tot meefinanciering omdat de inkomens in de kwartaire sector de laatste jaren sterk onder druk hebben gestaan. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat in dit voorbeeld de netto kosten per arbeidsjaar van deze tijdelijke banen voor de overheid gering zijn. Wanneer f. 260 mln. op jaarbasis voor rekening van de overheid komt komen de netto kosten voor de overheid neer op ca. f. 17.400 per arbeidsjaar, bij f. 130 mln. op ca. f. 8.700 per arbeidsjaar.

Bij een 4-daagse werkweek voor de terugploegers bedragen de kosten per arbeidsjaar f. 40.000 en de kosten van het totale plan derhalve f. 600 mln. Het inverteffect per ingezette langdurig werkloze blijft gelijk, hetgeen betekent dat nog slechts een bedrag van f. 225 mln. moet worden gefinancierd. Minus bijdragen van derden ad ca. f. 90 mln. (15% van f. 600 mln.) resteert een bedrag van f. 135 mln. Indien dit bedrag geheel voor rekening van de rijksoverheid komt, bedragen de netto kosten voor de rijksoverheid f. 9.000 per arbeidsjaar en bij een fifty-fifty verdeling tussen rijk en sociale partners de helft, dus f. 4.500 per arbeidsjaar. De bijdrage van de sociale partners zou in dit geval 0,1% van de loonsom.

In tabel 2 zijn de belangrijkste cijfers hieronder samen-gevat.

Tabel 2.

	Totale kosten in mln. gld.	Terugploeg-subsidie in mln. gld.	Bijdragen van derden in mln. gld.	Additioneel nog te financieren		Netto kosten voor het rijk per arbeidsjaar in gld.
				rijk in mln. gld.	sociale partners in mln. gld.	
Variant I a	750	375	115	260	—	17.400
I b	750	375	115	130	130	8.700
Variant II a	600	375	90	135	—	9.000
II b	600	375	90	67,5	67,5	4.500

Toelichting: Variant I is de full-time-variant en variant II de part-time-variant. Bij Ia en IIa komen de totale kosten geheel voor rekening van de rijksoverheid. Bij Ib en IIb wordt de helft van het additionele deel door sociale partners meegefinancierd.

Tot slot

In dit artikel is een aantal mogelijke oplossingen aange-dragen voor twee problemen waarop het terugploegen van uitkeringsgelden in de nabije toekomst zou kunnen afstui-ten. De realisering van een en ander zal nog vele voeten in de aarde hebben. De geschetste oplossingen maken geen aanspraak op een schoonheidsprijs. De huidige werk-loosheidsproblematiek, de vooruitzichten op dit punt en de verwacht krappe budgettaire situatie in de komende kabi-netsperiode zijn echter meer dan voldoende reden om het terugploegen van uitkeringsgelden voort te zetten en de problemen die opdoemen creatief te lijf te gaan.

G. Enning

13) Deze kosten per full-time arbeidsjaar liggen lager dan normaal omdat in een additioneel programma de overhead relatief gering is, de inschalingen wat lager zullen liggen en de werkzaamheden relatief meer zullen liggen in de uitvoerende, dus minder dure, sfeer. Per sector kunnen er overigens forse verschillen optreden. Vergelijk b.v. ook de hoogte van de kosten per arbeidsjaar in het WPO-plan.

14) Ter vergelijking: de hoogte van de terugploegsubsidie in de twee-de terugploegronde in de bouw bedraagt f. 35.000 per arbeidsjaar. De subsidie in de kwartaire sector zal wat lager liggen doordat er naar verwachting wat meer RWW-gerechtigden en wellicht een aantal langdurig werklozen zonder uitkering zullen worden ingeschakeld.

15) Zie *Projekt personeelsvoorziening kwartaire sector*, bulletin nr. 6, blz. 67, tabel 4.2. Hieruit blijkt dat 85% van de kosten van de z.g. finale diensten collectief gefinancierd wordt. Binnen het kader van de terugploegsystematiek is het overigens toegestaan dat bijdragen van lagere overheden die op zichzelf weer collectief gefinancierd zijn, tot de bijdragen van derden gerekend worden.