

Terugploegen van uitkeringsgelden: een nieuwe gasbel?

Het kabinet heeft in december jl. ingestemd met een experimenteel programma voor het terugploegen van uitkeringsgelden 1). Na enige jaren discussie op vele niveaus in onze samenleving en na voorzichtige aanzetten in de Werkgelegenheidsnotitie 2) en de Werkgelegenheidsnota 1983/84 3) worden nu voor het eerst werkelijk uitkeringsgelden benut bij de financiering van extra werkgelegenheidsprojecten. Op deze wijze wordt voor ruim 7.000 arbeidsjaren werkgelegenheid geschapen. Indien dit experiment slaagt, kan deze aanpak een belangrijke impuls gaan geven aan het economisch herstel. De aanpak kent echter ook z'n natuurlijke grenzen. Redenen genoeg voor de auteurs om hieronder nader in te gaan op enkele aspecten van deze materie.

De voorgeschiedenis

Steeds meer mensen zijn steeds langduriger werkloos. In 1984 zullen naar schatting 400.000 mensen langer dan 1 jaar werkloos zijn. Op de rijksbegroting is daarmee ruim f. 10 mrd. aan uitkeringsgelden (WWV en RWW) gemoeid.

De groei van de omvang en de duur van de werkloosheid heeft er sterk toe bijgedragen dat veel werklozen die geen uitzicht op betaald werk hebben, zinvolle activiteiten willen ontplooiën met behoud van uitkering. In de afgelopen jaren is dan ook een sterke maatschappelijke en politieke druk ontstaan om verder te gaan op de weg van werken met behoud van uitkering. Vaak ook heeft men daaraan reeds een eigen invulling gegeven, meestal in de vorm van werklozenprojecten op gemeentelijk niveau. De rijksoverheid heeft in het afgelopen jaar ook een aantal belangrijke nieuwe ontwikkelingen gestimuleerd. Het zou te ver voeren daar op deze plaats uitvoerig op in te gaan, men leze de *Werkgelegenheidsnotitie* (m.n. het Gemeenschapstakenplan) en de *Werkgelegenheidsnota 1983/84* (m.n. de discussienotitie Derde Arbeidscircuit). Daarom slechts enkele opmerkingen.

In een eerder *ESB*-artikel van een van de auteurs over deze materie zijn de bezwaren tegen werken met behoud van uitkering behandeld (mogelijke concurrentievervalsing, budgetvervalsing en verdringing van regulier personeel, het ontstaan van tweederangs-werknemers 4). Hoewel die gevaren bepaald niet verdwenen zijn, verdienen de nu aangedragen ideeën van het kabinet een kritisch-positieve benadering, omdat – bij welk macro-economisch beleid (incl. arbeidsduurkorting) dan ook – het alternatief op korte termijn voor betrokkenen slechts een voortduren van het gedwongen nietsdoen betekent. Noodzakelijke voorwaarde voor het zoveel mogelijk voorkomen van de gevaren is een goede regeling van de toetsingsprocedure. Het kabinet heeft aangekondigd binnenkort met nadere voorstellen hiervoor te komen. Daarnaast zijn velen aan het denken gezet door de enorme bedragen die „om niet” aan uitkeringsgerechtigden worden gegeven. Met name op regionaal niveau (Overijssel, Friesland) kwam men al in 1981/1982 met concrete plannen om uitkeringsgelden op economisch zinvolle wijze aan te wenden en tegelijkertijd aan (langdurig) werklozen perspectief op regulier werk te bieden. Duidelijk is dat allerwegen grote voorkeur bestaat voor een beleid dat leidt tot arbeidsplaatsen met een normale rechtspositie, eventueel voor een beperkte tijd. Daar ligt precies de overgang van werken met behoud van uitkering naar het terugploegen van uitkeringsgelden, ook wel werken met behulp van uitkering genoemd 5).

Bij werken met behoud van uitkering gaat het om activiteiten die uitkeringstrekkers verrichten, terwijl zij de status van uitkeringsgerechtigde behouden 6). Bij het terugploegen van uitkeringsgelden gaan voormalig werklozen op een project aan de slag met een normaal arbeidscontract en tegen een normale (cao-)beloning. De financiering van een dergelijk

project geschiedt mede met behulp van de aldus bespaarde uitkeringsgelden.

De grondgedachte

Het staat buiten kijf dat er momenteel veel nuttig werk, b.v. in de bouw en ten behoeve van de infrastructuur, vanwege een gebrek aan financiële middelen niet kan worden uitgevoerd 7). Tegelijkertijd zitten honderdduizenden met een uitkering thuis, terwijl ze veel liever aan de slag zouden gaan. De oplossing lijkt voor de hand te liggen: laat die honderdduizenden al dat werk doen.

De zaak is echter, vooral financieel, minder eenvoudig dan het lijkt. Een arbeidsplaats kost aan materiaal en arbeidskosten toch al gauw meer dan f. 100.000 per jaar, terwijl een bruto werkloosheidsuitkering gemiddeld f. 30.000 bedraagt. Er moet dus flink wat geld bij, indien werklozen via het terugploegen van uitkeringsgelden aan een arbeidsplaats geholpen moeten worden. En dat geld is er niet.

Bovenstaande redenering kan echter ook positiever benaderd worden. Indien de overheid f. 100.000 in een bepaald project investeert en als voorwaarde stelt dat een langdurig werkloze voor dat werk wordt aangenomen, dan wordt f. 30.000 aan uitkeringsgelden bespaard. Het moet hierbij gaan om een langdurig werkloze, iemand met een WWV- of RWW-uitkering, omdat de overheid niets bespaart als het een WW-er (Werkloosheidswet) betreft. De WW wordt namelijk gefinancierd via premieheffing; minder uitkeringen uit het WW-fonds leiden tot lagere premies en dat levert voor de overheid geen financiële ruimte op.

Deze positieve benadering is gevolgd bij het zogenaamde één-miljard-programma dat het kabinet ten tijde van de *Voorjaarsnota 1983* aankondigde. In de *Werkgelegenheidsnota 1983/84* staat een overzicht van de diverse projecten die uit deze één miljard gulden gefinancierd worden. De selectie van de projecten heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende criteria: de projecten moeten additioneel zijn, zij mogen niet concurrentievervalsing zijn en niet leiden tot verdringing van reguliere werknemers. Als vierde voorwaarde geldt een inzet van minimaal 70 procent langdurig werklozen. Daardoor zullen, zo stelt de nota, de eraan verbonden kosten voor de schatkist per saldo lager zijn dan het bruto uitgetrokken bedrag.

Wellicht nog interessanter dan die opmerking is de constatering dat „een extra pluspunt bij enkele onderdelen van het programma is dat als het ware klaarliggende subsidiegelden van andere instanties dan het rijk tot besteding komen”. De nota schat dat effect op circa f. 300 mln.

Op dat laatste thema, financiële bijdragen van derden, borduurt de nota *Terugploegen in de bouw* voort. Deze nota

1) Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 12 december 1983, Tweede Kamer, 18 100, nr. 44.

2) *Discussienotitie voor de sociale partners inzake het werkgelegenheidsbeleid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 28 januari 1983.

3) *Werkgelegenheidsnota 1983/84*, 20 september 1983, Tweede Kamer, 18 102, nrs. 1 en 2.

4) Zie *ESB* van 11 mei 1983.

5) Hoewel de uitdrukking „terugploegen” uit taalkundig oogpunt geen schoonheidsprijs verdient, nemen we dat graag voor lief als we daarmee de verwarring kunnen voorkomen die ontstaat bij het spreken over „met behoud van” en „met behulp van”.

6) Voor wat wel of niet is toegestaan, zij verwezen naar de circulaire van staatssecretaris De Graaf van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de gemeentebesturen, d.d. 22 juli 1983 (nr. 32.012).

7) Zie b.v. het interessante themanummer van *ESB* van 12 oktober 1983.

is gemaakt door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties in de bouw en enkele ambtenaren, waaronder ondergetekenden 8).

In de nota is uitgegaan van de volgende vraag: is het mogelijk om onder bepaalde voorwaarden projecten uit te doen voeren waarbij de inverdieneffecten voor het rijk, bestaande uit bespaarde uitkeringsgelden en extra belastinginkomsten (BTW en loonbelasting), plus de bijdragen van derden zorg dragen voor de totale financiering? Het „gat” in de financiering tussen de totale kosten van een arbeidsplaats en de hoogte van een bespaarde uitkering zou dan gedicht zijn. De werkgroep constateert dat die mogelijkheid inderdaad aanwezig is. Bij de renovatie van woningwoningen en van monumenten leveren woningbouwcorporaties resp. particulieren aanmerkelijke financiële bijdragen. Samen met de voor het rijk optredende inverdieneffecten zou een omvangrijk additioneel renovatieprogramma gefinancierd kunnen worden. De werkgroep doet hiervoor dan ook een aantal aanbevelingen.

Het kabinet heeft de nota *Terugploegen in de bouw* vanuit een positieve grondhouding benaderd, met één belangrijke uitzondering, namelijk het meerekenen van fiscale „inverdieneffecten”. Daartoe is men niet bereid omdat een dergelijke benadering in strijd zou zijn met het belastingstelsel in Nederland 9).

Doordat de fiscale inverdieneffecten daarbij niet meegerekend mogen worden, ontstaat er toch weer een financieel gat in de begroting van de meeste projecten. Daar heeft het kabinet echter iets op gevonden. Er lag namelijk nog een kamerbreed aangenomen motie-De Vries/Nijpels waarin om een additionele uitgave van f. 100 mln. werd gevraagd ten behoeve van infrastructurele projecten 10). Met die f. 100 mln. kon de financiering van een groot aantal projecten rondgemaakt worden. Voor de preciese vormgeving van de regeling en voor een overzicht van het totale programma kan verwezen worden naar de eerdergenoemde brief van 12 december jl. aan de Tweede Kamer 11).

Hoe verder

Het programma waartoe het kabinet nu besloten heeft, kan als volgt worden samengevat. Met de inzet van f. 90 mln. aan additionele middelen en f. 200 mln. aan bespaarde uitkeringsgelden ontstaat als gevolg van de daarmee gegeneerde bijdragen van derden een directe bouwstroom van circa f. 800 mln. Het directe werkgelegenheidseffect bedraagt ruim 7.000 arbeidsjaren. En wanneer men bedenkt dat er op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid meer dan f. 10 mrd. aan uitkeringsgelden ten behoeve van langdurig werklozen voorkomt, dan zou je.....

Hoewel de verleiding groot is om in een soort euforie te vervallen — hier en daar zijn de eerste tekenen daarvan al zichtbaar — zou voorzichtig optimisme eerder op zijn plaats zijn. Bij de beantwoording van de vraag of hier inderdaad een nieuwe gasbel is aangeboord, staan de mogelijkheden van additionele financiering en de additionaliteit van de projecten zelf centraal.

De financiering

Er bestaat natuurlijk geen onuitputtelijk reservoir van middelen die door derden beschikbaar kunnen worden gesteld. De woningbouwcorporaties financieren het additionele programma b.v. uit hun reserves. Die middelen zijn echter niet onbeperkt en zitten bovendien niet in een oude sok. Zij worden dus aan andere bestedingen onttrokken. Bij de huidige ruimte op de geld- en kapitaalmarkt is dat geen probleem. Dat kan het echter wel worden indien op deze wijze in de toekomst een blijvend groot extra beslag op de kapitaalmarkt gedaan wordt. Dan kan niet langer worden volstaan met een partiële analyse van de effecten van een terugploegoperatie.

Een tweede probleem wordt gevormd door de extra gelden die nodig zijn bij de nu gekozen aanpak. Wij menen dat de oplossing voor dat probleem gevonden kan worden bij de fis-

cale inverdieneffecten. Zoals gezegd is het kabinet niet bereid met deze effecten rekening te houden omdat een dergelijke benadering in strijd zou zijn met het belastingstelsel in Nederland. Dit argument is op zich wellicht juist, maar de systematiek van het terugploegen van uitkeringsgelden wijkt ook af van de tot dusver geldende budgettaire systematiek. Dat wordt aanvaardbaar geacht in het kader van een projectmatig afgebakend experiment. Wellicht kan dat ook nog eens wat betreft de fiscale effecten.

Indien het kabinet vasthoudt aan die opvatting en de BTW-opbrengsten niet op voorhand wil inzetten, dan zou overwogen kunnen worden om voor additionele terugploegprojecten kwijtschelding van BTW te verlenen. Als aangetoond kan worden dat projecten zonder kwijtschelding van BTW niet van de grond zouden komen, dan zou het rijk de opbrengsten ook niet krijgen. Financieel verandert er dus niets voor het rijk. Een alternatief zou zijn om de BTW-opbrengsten, die traceerbaar uit terugploegprojecten voortvloeien, te storten in een fonds voor nieuwe terugploegprojecten.

Net als bij de terugploegdiscussie zullen ook hier weer vele principiële zowel als technische bezwaren worden aangevoerd. Mits de additionaliteit van projecten vaststaat moet daarvoor toch een oplossing te vinden zijn. Omdat het om projecten voor langdurig werklozen gaat, zal het systeem automatisch ter ziele gaan wanneer het economisch herstel in volle omvang doorzet en de werkloosheid weer tot aanvaardbare proporties is teruggebracht. In die eindigheid zit in ieder geval de overeenkomst met een gasbel.

De additionaliteit

Op korte termijn is het niet moeilijk om aan te tonen dat bepaalde projecten zonder terugploegsubsidie niet van de grond zouden komen en dus bij uitvoering per definitie additioneel zijn. Maar wie kan controleren of b.v. provincies en gemeenten op wat langere termijn niet binnen hun begroting gaan schuiven op grond van het feit dat bepaalde uitgaven nu eenmaal „terugploeggevoeliger” zijn dan andere? Dan dreigt het gevaar van budgetvervalsing. Bij een eventuele voortzetting van het experiment zal op dit punt naar een oplossing moeten worden gezocht.

Conclusie

Wij juichen het terugploegexperiment van harte toe. De vergelijking met de gasbel lijkt ons iets te rooskleurig. De evaluatie van het huidige experiment zal moeten uitwijzen of er werkelijk alleen maar voordelen aan het terugploegen zitten. Vooralsnog zijn wij voorzichtig optimistisch. Er is alle aanleiding nog eens naar de fiscale inverdieneffecten te kijken. Wij zijn van mening dat er nog mogelijkheden tot verdere vervolmaking van deze aanpak zijn. Het belangrijkste probleem dat daarbij overwonnen moet worden is dat van de additionaliteit. Als die niet gegarandeerd is, dan is het gevaar van budgetvervalsing aanwezig. Bij de afweging van die risico's moeten echter ook de belangen van de bewoners van de gerenoveerde huizen en de langdurig werklozen die weer een arbeidsplaats gevonden hebben een rol spelen.

F.A. van Dijk
D.L.J. Kok*

8) *Terugploegen in de bouw*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 's-Gravenhage, september 1983.

9) Zie voetnoot 1.

10) Tweede Kamer, 18 100, nr. 10.

11) Zie voetnoot 1.

* Werkzaam bij de Directie Coördinatie Werkgelegenheidsbeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.