

Werken met behoud van uitkering: een begaanbare weg?

DRS. D. L. J. KOK — DRS. M. VAN DER MEER*

Inleiding

In de werkgelegenheidsnotitie van het kabinet-Lubbers is een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan „Alternatieven voor structurele werkgelegenheid” 1). Uit de vele reacties op de notitie blijkt dat de problematiek van de werklozen die tot niets doen zijn veroordeeld, velen bezighoudt. Het besef dat — zelfs bij een redelijke mate van herverdeling van werk — nog jaren sprake zal zijn van een grote werkloosheid heeft geleid tot een sterke maatschappelijke en politieke druk om verder te gaan op de weg van werken met behoud van de uitkering dan nu wettelijk mogelijk is. Niet als volwaardig alternatief voor echt werk maar wel als alternatief voor gedwongen niets doen en uitzichtloosheid. Vele werklozen missen de aan betaalde arbeid verbonden aspecten — werkrimte, sociale contacten e.d. — zozeer, dat zij op zoek gaan naar alternatieve bezigheden. Het individuele vrijwilligerswerk kennen wij al eeuwen. Er is echter een verschuiving gaande naar georganiseerde onbetaalde arbeid. Werklozen zetten projecten op om zinvol bezig te kunnen zijn en bovendien hun kansen op een betaalde baan te vergroten.

Deze maatschappelijke ontwikkeling mag niet worden genegeerd, want — hoe paradoxaal het ook klinkt — de werkgelegenheid is in het geding. Bovendien dreigt op deze wijze het sociale-zekerheidsstelsel onbeheersbaar te worden.

Uit de reacties op de werkgelegenheidsnotitie blijkt ook dat er nog veel verwarring is over wat werklozen wel en niet is toegestaan en wat precies de verschillen zijn tussen de in de werkgelegenheidsnotitie voorgestelde werklozen- en werkgelegenheidsprojecten 2). Wellicht is die onduidelijkheid er de oorzaak van dat sommige negatieve effecten van de alternatieve werkzaamheden te gemakkelijk opzij worden geschoven door de pleitbezorgers van werken met behoud van uitkering. Anderzijds lijkt die onduidelijkheid ertoe bij te dragen dat onorthodoxe oplossingen niet altijd serieus worden bekeken door diegenen die deze beoordelen.

In deze bijdrage willen wij de voor- en nadelen uitwerken van verschillende mogelijkheden voor langdurig werklozen om werkzaamheden te verrichten, al dan niet met behoud van uitkering. Ten slotte wordt ingegaan op de relatie met de besluitvorming in het kabinet in het kader van de Voorjaarsnota.

Werklozenprojecten

De voorwaarden om met behoud van uitkering niet-betaalde werkzaamheden te verrichten worden — althans voor de langdurig werklozen — bepaald door de z.g. „pro deo”-richtlijnen 3). In afwijking van een advies van de Sociale Verzekeringsraad koos de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevr. Dales, in haar brief van 28 mei 1982 aan de gemeentebesturen als uitgangspunt van de „pro deo”-richtlijnen het zoveel mogelijk ruimte bieden aan uitkeringsgerechtigden. Het is in lijn met dat uitgangspunt dat in de werkgelegenheidsnotitie een verui-

ming wordt voorgesteld van de mogelijkheden om met behoud van de uitkering vrijwillig werkzaamheden te verrichten. Gedacht is aan projectmatige activiteiten, waarbij in principe wordt uitgegaan van de bestaande richtlijnen, maar toch enige ruimte wordt gelaten voor een ruime interpretatie daarvan.

Een belangrijk punt is dat de hier bedoelde werklozenprojecten soms zeer dicht in de buurt komen van beroeps- of bedrijfsmatige arbeid, hetgeen volgens de „pro deo”-richtlijnen niet is toegestaan. In de werkgelegenheidsnotitie worden dan ook terecht strikte voorwaarden gesteld aan deze projectmatige activiteiten om negatieve effecten — bij voorbeeld in de vorm van afbraak van bestaande arbeidsplaatsen — te voorkomen. Deze voorwaarden moeten worden getoetst door een regionale of lokale commissie, waarin alle betrokken belangengroeperingen (inclusief werknemers en werkgevers) en overheidsdiensten zijn vertegenwoordigd. De notitie noemt als belangrijkste voorwaarden dat het moet gaan om tijdelijke, nuttige werkzaamheden die anders (langs de normale weg) niet zouden worden verricht, en waarvan materiaalkosten e.d. door derden worden opgebracht.

Werkgelegenheidsprojecten

In onze samenleving is werkgelegenheid het resultaat van een economisch proces, waarbij op grond van een bepaalde vraag en tegen een bepaalde prijs productie van goederen en diensten plaatsvindt (marktsector) of waarbij op basis van budgetbeslissingen in de collectieve sector diensten worden gefinancierd (kwartaire sector). Indien nu uitkeringsgerechtigde werklozen met behoud van hun uitkering voor de totstandkoming van bepaalde goederen of diensten worden ingeschakeld, betekent dat een verstoring van dit economisch proces. Dit heeft gevolgen voor de concurrentieverhouding ten opzichte van de goederen en diensten die wel volgens de normale economische processen tot stand zijn gekomen (concurrentievervalsing). Dit heeft ook gevolgen voor de prioriteitstelling van behoeften (diensten) in de collectieve sector (budgetvervalsing). Zorgvuldige afweging bij de begrotingsvoorbereiding en doorrekening van de kosten van beleidsvoornemens kan dan achterwege blijven, omdat werklozen immers „gratis” kunnen worden ingeschakeld. Budgetvervalsing kan ook een zeer ongewenst uitstralingseffect krijgen. Als bij voorbeeld gezinsverzorgsters worden ontslagen als gevolg van bezuinigingen en zij vervolgens hetzelfde werk gaan doen met behoud van hun uitkering, bevordert dat het ontslag van reguliere werknemers elders. Immers, alle instellingen, gemeente-instanties e.d. hebben krappe budgetten en zullen de uitkeringsgelden graag gebruiken als goedkope financiering van activiteiten die bij een eerdere prioriteitsafweging (helaas) moesten worden geschrapt. Een dergelijke gang van zaken zou betekenen dat het aantal uitkeringsgerechtigden snel toeneemt, met alle financiële consequenties van dien. In de studie van de Interdepartementale Commissie Aanwending Uitkeringen (ICAU), die als bijlage bij de

werkgelegenheidsnotitie is gevoegd, wordt op grond van deze redenering dan ook gesteld dat wij ons zelf rijk rekenen als wij ervan uitgaan dat het inschakelen van langdurig werklozen met behoud van hun uitkering, 100% inverdieneffecten oplevert.

Behalve economische bezwaren tegen het op grote schaal inschakelen van werklozen met behoud van hun uitkering voor normale (betaalde) arbeid, spelen ook sociale factoren een rol. Zo'n aanpak betekent het naast elkaar voorkomen van twee soorten werknemers met een verschillende rechtspositie: de één met een loon en de ander met een uitkering. Dit leidt tot het ontstaan van tweede-rangswerknemers. Zij zijn „goedkoper” dan de reguliere werknemers en kunnen daarom, zoals hierboven is beschreven, hun collega's van de arbeidsmarkt verdringen. Een weinig gehoord maar belangrijk aspect in dit verband is de bemoeienis van de rechter. Niet de overheid, maar de rechter bepaalt of in een concrete situatie feitelijk sprake is van een normale arbeidsovereenkomst, waarbij een loon moet worden betaald.

Deze economische en sociale argumenten maken duidelijk dat de weg van (productief) werken met behoud van de uitkering een weg is die leidt naar een doolhof van ondoelmatigheid en onrechtvaardigheid. Met het aanvaarden van die conclusie is evenwel niet gezegd dat er geen andere mogelijkheden zijn. Terecht concludeert de ICAU-studie dat de vraag of het mogelijk is uitkeringsgelden aan te wenden voor de werkgelegenheid, moet worden gezien als een vraag naar de mogelijkheid om meer dan thans algemene, op financieel verantwoorde wijze gebudgetteerde middelen in te zetten voor de werkgelegenheid, bij voorbeeld in de vorm van extra overheidsinvesteringen.

Over de wenselijkheid daarvan spreekt de ICAU zich niet uit. Het kabinet doet dat wel; in de werkgelegenheidsnotitie wordt voorgesteld experimenten met z.g. werkgelegenheidsprojecten te ontwikkelen, als alternatief voor structurele werkgelegenheid 4). Daarbij gaat het om beroeps- en bedrijfsmatig werk, waarvoor langdurig werklozen worden ingeschakeld die voor de duur van het project een normale (reguliere) rechtspositie hebben. Terreinen waarop deze projecten kunnen worden ontwikkeld, zijn: stadsvernieuwing, monumentenzorg, landinrichting, bosbouw e.d. Het kabinet meent dat met name op deze terreinen door de projectmatige aanpak en door uitvoering via inschrijving en/of in overleg met de gezamenlijke potentiële uitvoerders, negatieve effecten als concurrentievervalsing en verdringing van reguliere werknemers kunnen worden voorkomen.

Een en ander is nog niet precies uitgewerkt. Duidelijk is echter wel dat er naast sociale ook belangrijke economische voordelen zijn te onderkennen aan dergelijke projecten. Naast het directe werkgelegenheidseffect zijn er uitstralings-effecten op de structurele werkgelegenheid elders, bij voorbeeld bij materiaalleveranciers. Deze effecten zullen groter zijn indien ook middelen van derden worden geactiveerd — bij voorbeeld van waterschappen of van particulieren of stichtingen die een monument willen laten restaureren.

De hamvraag bij de totstandkoming van de werkgelegenheidsprojecten betreft de financiering. Het kabinet stelt wel rekening te willen houden met inverdieneffecten, maar wil deze niet verrekenen bij het vaststellen van het benodigde budget. Dit betekent dat alle kosten (inclusief loonkosten) moeten worden gecalculeerd, waarna — afhankelijk van de bijdragen van derden — het overheidsaandeel in de financiering kan worden vastgesteld.

Naar onze mening is er nog een tussenweg mogelijk in de vorm van een voorfinancieringssysteem. Wij stellen ons daarbij het volgende voor. Wanneer langs de in de werkgelegenheidsnotitie geschetste aanpak werkgelegenheidsprojecten zijn geselecteerd, kunnen departementen (of evt. andere diensten) het door hen aangekondigde bedrag aan te besparen uitkeringsgelden voorfinancieren. Na afloop van het project wordt berekend hoeveel werklozen hoe lang hebben gewerkt en welk bedrag aan uitkeringsgelden daarmee is be-

spaard. Dat bedrag kan dan achteraf worden overgeboekt van het begrotingsartikel van de uitkeringsgelden naar het betrokken departement. Deze vorm van financiering is neutraal t.a.v. het financieringstekort en stimuleert de departementen tot maximale inverdieneffecten te komen.

Meer werk

Meer werk, echt werk, dat is de lange-termijndoelstelling van het kabinetsbeleid en dat is ook de voorkeur van de werklozen die zich tijdelijk met onbetaalde werkzaamheden bezighouden. Werkgelegenheidsprojecten waaraan strenge voorwaarden worden gesteld (additionaliteit, geen concurrentievervalsing, geen verdringing, maximale inzet langdurig werklozen), en die bijdragen van derden activeren vormen een uitermate geschikt instrument om een extra werkgelegenheidsimpuls te geven. Gelet op de beheersbaarheid en de controleerbaarheid (onder meer inverdieneffecten op uitkeringsgelden) is een dergelijk beleid, ook met inachtneming van de financieel-economische doelstellingen, zeer goed te verdedigen 5).

Dat deze gedachte politiek leeft, blijkt uit het feit dat het kabinet in de tegelijk met de Voorjaarsnota verschenen brief van 19 april 1983 aankondigt f. 1 mrd. beschikbaar te stellen voor werkgelegenheidsprojecten in 1984 t/m 1986 6). Welke rol de discussie over het rekening houden met inverdieneffecten bij die beslissing heeft gespeeld, is niet duidelijk. In ieder geval is de dekking van het bedrag nog niet geregeld.

Het kabinet geeft ook niet aan hoe de werkgelegenheidsprojecten opgezet gaan worden, hoe de randvoorwaarden zullen worden getoetst. Het aantonen van additionaliteit en het voorkomen van concurrentievervalsing zal wellicht niet veel problemen geven. Essentieel voor het welslagen van dit beleid zal zijn of werkelijk langdurig werklozen een (tijdelijke) plaats op deze projecten kunnen krijgen zonder regulier personeel te verdringen. Ook is nog niet duidelijk hoeveel bijdragen van derden kunnen worden geactiveerd. Pas als op deze punten helderheid is verkregen, zal blijken wat de sociale en economische meerwaarde is van deze additionele overheidsinvesteringen.

(Productief) werken met behoud van uitkeringen is naar onze mening een nauwelijks begaanbare weg met veel voetangels en klemmen. Het stimuleren van overheidsinvesteringen op bovengeschetste wijze is daarentegen een goed begaanbare weg om een specifiek op langdurig werklozen gericht werkgelegenheidsbeleid te voeren.

D. L. J. Kok
M. van der Meer

* Werkzaam bij de Directie Coördinatie Werkgelegenheidsbeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel. De auteurs danken Riens de Boer voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) *Discussienotitie voor de sociale partners inzake het werkgelegenheidsbeleid*, 's-Gravenhage, 28 januari 1983, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2) Zie bij voorbeeld de „kamerbreed” aangenomen motie-Wolters over arbeidsprojecten, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 600, nr. 73.

3) Het bij de werkgelegenheidsnotitie opgenomen Gemeenschapstakenplan geeft daarvan een meer concrete invulling, gericht op lokale activiteiten van jeugdige werklozen.

4) Met structurele werkgelegenheid wordt bedoeld dat deze via de gebruikelijke structuur van markt- en budgetmechanismen tot stand is gekomen.

5) Zie in dit verband de interessante conclusies van Th. Zuidema, *Een onderzoek naar de alternatieve kosten van overheidsprojecten: theorie en empirie*, Groningen, 1982.

6) Brief van de ministers van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over „Economische structuurverbetering, inkomens- en werkgelegenheidsaspecten”.