

Productieve uitkeringen

Rosemarie Bastianen

De komst van het parse kabinet heeft veel ideeën over de inzet van uitkeringsgelden voor werkgelegenheid bespreekbaar gemaakt. Dit kabinet is aangetreden aan het einde van een recessie. Tijdens de recessie deden massaontslagen en saneringen de werkloosheid sterk stijgen. De instroom in de werkloosheid nam toe, de kansen voor langdurig werklozen om een baan te vinden namen af. Bij het aantreden van het kabinet was de werkloosheid hoog. Ter bestrijding van de werkloosheid wordt in eerste instantie voornamelijk ingezet op vergroting van het aantal banen.

Het werkgelegenheidsbeleid dat het kabinet Lubbers-III heeft uitgedragen is kennelijk in de ijskast gezet. Of het gaat om een tijdelijke of een permanente 'onderkoeling' moet nog worden afgewacht. In de kern berustte dat beleid op de opvatting dat de werkloosheid in het laagste segment van de arbeidsmarkt voornamelijk veroorzaakt wordt door het geringe verschil tussen de uitkering en het wettelijk minimumloon. Omdat werklozen er nauwelijks op vooruit gaan wanneer ze een laagbetaalde baan accepteren zoeken ze ook niet actief of stellen ze te hoge eisen aan het werk dat ze willen doen. Deze inactiviteit op de arbeidsmarkt leidt er toe dat werkgevers moeite hebben om gemotiveerde werknemers op het niveau van het minimumloon te vinden. Hierdoor zijn, volgens deze opvatting, de laagste CAO-schalen door de jaren heen gestegen ten opzichte van het minimumloon. Door nu een baan op het niveau van het wettelijk minimumloon aantrekkelijker te maken, zullen mensen eerder bereid zijn een baan te accepteren en actiever te zoeken. Dit leidt weer tot een geringere stijging van de laagste CAO-schalen; het heeft een drukkende werking op de loonvorming. En goedkopere arbeid betekent meer banen. Vergroting van het verschil tussen (minimum)loon en uitkering heeft dan uiteindelijk tot gevolg dat er meer werkgelegenheid in het laagste

segment ontstaat.¹ Het kabinet Lubbers-III heeft dit verschil vergroot door het arbeidskostenforfait te verhogen. Het niveau van de uitkeringen blijft dan ongemoeid, maar via een fiscale truc houdt een werknemer netto meer van zijn loon over.

Het paarse kabinet heeft dadendrang. Het wil de langdurige werkloosheid met kracht bestrijden. Dit vereist onorthodoxe benaderingen, zo houdt Minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ons geregeld voor. Hierbij is het inzetten van uitkeringsgelden voor werkgelegenheid geen taboe. De 40.000 banen die de komende vier jaar tot stand moeten komen in de zorgsector, in de sfeer van veiligheid en toezicht en in de kinderopvang worden voor de helft gefinancierd door de inzet van bijstandsuitkeringen. De rest wordt uit de algemene middelen betaald. Daarnaast wil de Minister plannen subsidiëren die nieuwe werkgelegenheid voor langdurig werklozen tot stand brengen. Dit zijn experimenten. Organisaties die toestemming krijgen te experimenteren ontvangen een subsidie die uit de bespaarde uitkeringsgelden wordt betaald.² Door deze wijze van financiering wordt de uitkering in feite productief gemaakt. De voormalig werkloze verricht daar nu immers maatschappelijk nuttige arbeid voor.

In feite kan met behulp van de plannen van dit kabinet worden getoetst of het probleem in het laagste segment van de arbeidsmarkt een vraag- of een aanbodprobleem is. Heeft het kabinet Lubbers-III gelijk (aanbodprobleem), dan is het voor de werkgevers heel moeilijk om nieuwe werknemers aan te trekken op de banen van Melkert. Voor deze banen geldt het minimumloon gedurende het eerste jaar. Omdat het bovendien in veruit de meerderheid van de gevallen zal gaan om een arbeidsduur van 32 uur, zal de beloning maar vlak boven de uitkering liggen. Krijgt het paarse kabinet gelijk in zijn opvatting dat het probleem vooral veroorzaakt wordt door een gebrek aan banen (vraagprobleem), dan zullen de nieuwe vacatures snel vervuld zijn.

Het kabinet staat niet alleen in zijn onorthodoxe ideeën om de werkloosheid terug te dringen. Ook de wetenschap heeft daar creatieve gedachten over. Jan van Ours³ stelt in zijn oratie (in dit nummer van TPE) dat een combinatie van een periodieke verlaging van de uitkeringen (in vier jaar van 100% tot 0%) en een gelijktijdige oplopende loonkostensubsidie voor de werkgever

¹ Zie het rapport van de Commissie Laagste segment van de arbeidsmarkt, 1994, *De onderste baan boven*, VUGA Uitgeverij.

² Zie Tweede Kamer, 1994, *Bestrijding langdurige werkloosheid*, Vergaderjaar 1994-1995, 23972 nr.1, 2 november.

³ Van Ours, J.C., 1995, 'Werkloosheid tussen moedwil en misverstand', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 18(1)

(van 0% tot 100%, afhankelijk van de werkloosheidsduur van de nieuw aan te nemen werknemer) de werkloosheid terug zou kunnen dringen. Zowel werklozen als werkgevers hebben dan een financiële stimulans. De eerste om te zoeken naar werk en de laatste om een langdurig werkloze aan te nemen. De loonkostensubsidie wordt dan betaald uit de uitkering. Door het actieve zoekgedrag van werklozen en de verlaging van de loonkosten zal de werkgelegenheid stijgen. De subsidie is echter maar tijdelijk en gekoppeld aan de inschakeling van langdurig werklozen. Het is dus maar de vraag of er daadwerkelijk meer werkgelegenheid tot stand komt. Het probleem dat een werkgever toch wel iemand in dienst zou nemen en daarvoor in de plaats een goedkopere langdurig werkloze neemt, speelt uiteraard in volle omvang.

Een andere creatieve gedachte is die van Snower.⁴ Hij heeft het *Benefit Transfer Program* ontworpen. In dit plan krijgt iedereen die gedurende een bepaalde periode (een jaar of een half jaar) werkloos is een cheque in de brievenbus. Met deze cheque op zak kan de werkloze werkgevers proberen te verleiden hem een baan aan te bieden. De cheque heeft namelijk alleen waarde voor de werkgever. Wanneer de werkgever de (langdurig) werkloze in dienst neemt, ontvangt hij tegen inwisseling van de cheque een loonkostensubsidie. De subsidie is hoger wanneer de werkgever de nieuwe werknemer schoolt. Hiermee hoopt Snower de ondervertegenwoordiging van on- en laaggeschoolden bij bedrijfsopleidingen en scholing van werkenden te verminderen. Zo verbetert tegelijkertijd de arbeidsmarktpositie van deze kwetsbare groep. De subsidie is tijdelijk en kent een maximum dat gelijk is aan de hoogte van de uitkering. De werkloze kan vrijwillig deelnemen aan het plan. Het plan heft zichzelf op wanneer de werkloosheid afneemt. Omdat de uitkering anders toch zou worden betaald en nu productief wordt aangewend, is het programma niet inflatoir.

Evenals bij het plan van Van Ours is een nadeel van dit plan dat de subsidie maar tijdelijk is en er verdringing van reguliere werknemers optreedt. In zijn ramingen van de effecten van zijn plan op de werkloosheid voor verschillende landen houdt hij hiermee rekening. Toch becijfert hij een daling van de werkloosheid in Nederland met ruim 30 procent.

Hoewel aan beide benaderingen nadelen kleven, is het aardige dat er een persoonlijk activering van werklozen aan verbonden is. Van Ours doet dat ongenueanceerder dan Snower. De straffe verlaging van de uitkering bij van Ours leidt er toe dat het voor de werkloze bittere noodzaak is om welke baan dan ook te accepteren. Na verloop van tijd houdt de uitkering in zijn

⁴ Zie Snower, D.J., 1994, 'Converting unemployment benefits into employment subsidies', *American Economic Review Papers and Proceedings*, 84, en Snower, D.J., *The low-skill, bad-job trap*, Centre for Economic Policy Research, september 1994

rigoureuze plan gewoon op. Snower activeert de werkloze door hem bewust te maken van het feit dat hij al geruime tijd werkloos is en met de cheque aantrekkelijker is voor de werkgever. Met die cheque moet de werkloze zelf werkgevers benaderen. Het feit dat de cheque in de bus van de werkloze valt is op zichzelf al een grote verandering ten opzichte van de huidige situatie, waarin werklozen soms jarenlang niets van het arbeidsbureau horen. Gedurende die periode heeft de werkloze vaak alleen contact met de uitkeringsinstantie.

In feite combineren Snower en Van Ours de uitgangspunten van het kabinet Lubbers-III met die van het huidige kabinet. De activering van werklozen om zelf actief een baan te zoeken heeft in de verschillende visies weliswaar een andere uitwerking, de intentie is dezelfde. De vraagkant wordt gestimuleerd door verlaging van de loonkosten, zij het dat dit geen structureel karakter heeft omdat de subsidie maar tijdelijk is.

Gezien de kleurstelling van het huidige kabinet lijkt de rigoureuze benadering van Van Ours politiek een brug te ver. Het plan van Snower kan een nuttige aanvulling zijn op het vraaggerichte beleid van dit parse kabinet. Maar ook de tijd zal leren of de vacatures van Melkerts banenplannen vervuld worden met werklozen, of dat werklozen toch geprikkeld moeten worden om actiever te zoeken.