

Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie

05348

1995
010

Serie research memoranda

Naar een werkzame uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid

Frank den Butter

Research Memorandum 1995-10

februari 1995



|a|l|e|r|t|

applied
labour
economics
research
team

vrije Universiteit

amsterdam



Naar een werkzame uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid

Frank den **Butter***

Inleiding

De lage arbeidsparticipatie in ons land gaat samen met groot beroep op de sociale zekerheid. Dit beroep is te splitsen in een prijscomponent en een volumecomponent. De sinds 1970 opgetreden stijging van het beroep kan grotendeels worden toegeschreven aan de **volumecomponent**. Afgezien van de algemene generositeit van de sociale zekerheid in ons land, wordt dit feit wel in verband gebracht met ondoelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie. Een meer doelmatige uitkeringsorganisatie, gekoppeld aan strengere toetredingseisen tot de regelingen van de sociale zekerheid, zal, zo is de algemene overtuiging, tot een daling van het uitkeringsvolume en daarmee tot een minder hoog beroep op de sociale zekerheid leiden. Dit maakt dan weer de lastenverlichting mogelijk hetgeen *een* positieve participatiespiraal in gang zet.

Vandaar dat in de discussies over de herinrichting van de verzorgingsstaat al vele plannen zijn uitgedacht voor een andere vormgeving van de uitvoeringsorganisatie. Ook al heeft de regering Kok op basis van het Regeerakkoord een aantal concrete voorstellen tot veranderingen gedaan, een volledig beeld van hoe de uitvoeringsorganisatie er in de toekomst zal moeten uitzien is uit de discussie nog niet naar voren gekomen. Wel lijkt er steeds meer draagvlak te ontstaan voor het argument dat van de uitvoeringsorganisatie een sterkere prikkel aan de uitkeringsontvangers dient uit te gaan om (weer) te participeren in de arbeidsproces. Primair oogmerk moet immers zijn om de uitkeringsontvangers weer aan het werk te helpen. Uitgangspunt hierbij is dat de sociale zekerheid weliswaar aan de **uitkeringsgerechtigden** een uit sociaal oogpunt aanvaardbaar bestaansniveau dient te garanderen, maar dat met de uitkering niet automatisch het recht op vrije tijd wordt bijgeleverd. In die zin wordt het aanvaardbaar geacht • en voor bepaalde groepen binnen het onderste segment van de arbeidsmarkt zelfs wenselijk geacht • dat de uitkering gekoppeld wordt aan een zekere mate van inspanningsplicht . Dit zo zijnde, is de vraag aan de orde welke vormgeving van deze inspanningsverplichting vanuit het maatschappelijk oogpunt optimaal is. Dit artikel schetst hoe een marktconforme uitvoeringsorganisatie er uit zou kunnen zien waarbij op

* Hoogleraar Algemene Economie, Onderzoeksgroep Toegepaste Arbeidseconomie (ALERT), Vakgroep Algemene Economie, Vrije Universiteit, Amsterdam, en Tinbergen Instituut. Met dank aan collega Wolfson voor commentaar op een eerdere versie.

optimale wijze van de verdien capaciteit van de beroepsgeschikten gebruik wordt gemaakt.

Herstructurering van de sociale zekerheid

Zoals gezegd is er geen gebrek aan hervormingsplannen voor de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid. Zo stellen Aarts en De Jong (1994) een aantal maatregelen voor die tot een doelmatige uitvoering van de sociale zekerheid kunnen leiden zonder dat het karakter van de huidige uitkeringsinstanties en arbeidsvoorzieningsinstanties ten principale hoeft te veranderen. Volgens Aarts en De Jong is het voldoende om in de huidige structuur meer financiële prikkels in te bouwen en daarmee de uitvoeringsorganisatie meer marktconform te laten opereren.

Dercksen (1994) beperkt zich in zijn aanbevelingen tot de arbeidsvoorziening. Volgens hem zullen de regionale bureaus voor de arbeidsvoorziening in de komende tijd tussen een drietal verschillende scenario's dienen te kiezen. Volgens het eerste scenario dienen de arbeidsbureau een substantieel marktaandeel in de regionale vacature-ervulling na te streven. Volgens het tweede scenario gaan zij zich voornamelijk op bemiddeling van de kansarmen richten. Het derde scenario is de **één-loketbenadering** die de sterke punten van de eerste twee scenario's combineert maar die volgens Dercksen ook zo een specifieke prijs heeft. Vandaar dat het vanuit deze optiek nog niet volledig duidelijk is welke strategische keuze de arbeidsbureaus dienen te maken.

In veel breder verband bepleit Siebrand (1994) ter bevordering van de arbeidsparticipatie een splitsing van de arbeidsmarkt in twee gescheiden compartimenten. De laag-productieven zouden daarbij op een van de internationale concurrentie afgesloten markt via de bestaande infrastructuur van uitzendbureaus aan werk geholpen moeten worden. Buitendam (1994) heeft de gedachte uitgewerkt om uitkeringsontvangers via bemiddelingscontracten tot herintreding te prikkelen. Een themanummer van het blad 'Economisch Statistische Berichten' van 4 mei 1994 (79e jaargang, nr 3960) bevat een aantal vergaande en onorthodoxe plannen voor de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid. Tenslotte zijn recentelijk verschillende vormen van een vouchersysteem voor arbeidsvoorziening en **loonkostensubsidie** in de belangstelling komen te staan. (Zie Snower, 1994 en Van Ours, 1995).

De voornemens van het kabinet Kok voor de omvorming van de uitvoeringsorganisatie liggen in het verlengde van de analyse van de Parlementaire Enquête Commissie Buurmeijer, van de WRR-studie 'Belang en Beleid' (WRR, 1994) en van het SER-advies over de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Het kabinet kiest daarbij voor (een zekere mate van) privatisering en introductie van marktwerking bij de Ziektewet en premiedifferentiatie en concurrentie bij de uitvoering van de WAO. Dit betekent in feite dat individuele werkgevers het recht krijgen om het risico van ziekte of arbeidsongeschiktheid van hun werknemers zelf te dragen, in handen te laten van de bedrijfsvereniging dan wel onder te

brenge bij een particuliere verzekeringsmaatschappij. Dit alles natuurlijk omgeven met de nodige garanties van overheidswege voor moeilijk verzekerbaren. De zogeheten 'opting out' regeling voor de WAO (of 'parallele privatisering') moet ook voor bedrijfstakken met een hoog risico een impuls vormen om de uitstoot naar de WAO te beperken. Vandaar dat in de collectieve regeling premiedifferentiatie naar de bedrijfstakken noodzakelijk wordt (zie de Macro Economische Verkenning, 1995, blz. 126). Wat betreft de overige voorzieningen bevat het Regeerakkoord nog een verwijzing naar de regionalisering van de uitvoering en naar de **één-loketgedachte** (integrale gevalsbehandeling). Voor een uitgebreide opsomming en verdediging van deze plannen die tot doel hebben om te komen tot een 'activerende' sociale zekerheid zij verwezen naar de Sociale Nota 1995. Maar de plannen zijn vooralsnog weinig concreet zodat voor een aanvullende gedachtenvorming over de uitkeringsorganisatie van de sociale zekerheid zeker nog ruimte lijkt te bestaan. Vandaar dit artikel met een eigen plan.

De regionale bureaus

In grote lijnen is dit voorstel voor herziening van de uitvoeringsorganisatie eenvoudig. Per regio wordt in Nederland een bureau voor sociale zekerheid in werking gesteld dat we voor het gemak maar een Regionaal Bureau voor Uitkerings- en Arbeidsvoorziening (**RBUA**) zullen noemen, ofschoon de doelstelling sterk verschilt van de huidige **RBA's**. En ook de regionale indeling hoeft niet met de huidige indeling overeen te komen. Ieder van deze **RBUA's** krijgt via de budgetgever een vast budget. Daarover dient periodiek te worden onderhandeld. Op basis van de uitkomst van deze onderhandeling en de daaruit voortvloeiende totale budgetverplichting stelt de budgetgever de sociale verzekeringspremies vast. De verplichting van ieder **RBUA** is volgens een afgesproken traject de uitkeringen te verstrekken aan alle relevante uitkeringsgerechtigden (**WW**, **WAO**, **ABW**, enz., voorzover deze niet onder geprivatiseerde regelingen vallen) in de regio. Het ligt voor de hand om bij deze regionalisering het woonadres als criterium te hanteren.

Daar staat tegenover dat ieder **RBUA** het recht krijgt van verkoop van de arbeidsprestaties van de uitkeringsgerechtigden. Zo vormt het **RBUA** dus een soort super uitzendbureau. Of het kan hiertoe diensten van gespecialiseerde commerciële uitzendbureau's waaronder eventueel geprivatiseerde voortzettingen van de huidige arbeidsbureau's inhuren. De uitkeringsgerechtigden worden, op straffe van mindering of zelfs inhouding van hun uitkering, verplicht op verzoek van het **RBUA** dagelijks op werkdagen voor arbeid beschikbaar te zijn. Dit voorzover het in alle redelijkheid kan worden verlangd. Met de verkoop van deze arbeidsprestaties kan het **RBUA** zijn budget aanvullen. In beginsel is het **RBUA** geheel vrij in de wijze waarop het de arbeidsprestaties van de uitkeringsontvangers verkoopt en ook in de manier waarop het budget besteed wordt' als maar aan de **uitbetalingsverplichtingen** van uitkeringsgerechtigden wordt voldaan. Zo kunnen bijvoorbeeld gelden van het **RBUA** worden besteed aan scholing van uitkeringsontvangers opdat later een hogere prijs voor hun arbeidsprestaties kan worden verkregen maar ook omdat het hun kans om in de

reguliere arbeidsmarkt **terug** te keren zal vergroten. Het RBUA heeft een prikkel om de scholingsgelden **efficiënt** te besteden, namelijk aan diegenen voor wie de verwachte opbrengst van de scholingsinvestering het grootst is. Ook zou het RBUA gelden kunnen besteden aan een meer intensieve bemiddeling, zodat beter inzicht wordt verkregen in de regionale arbeidsvraag. Of men zou een strenge controle kunnen uitvoeren op werkonwillige uitkeringsgerechtigden zodat een deel van hen wellicht afziet van een uitkering. Ook zou de budgetgever kunnen toegestaan om goede arbeidsprestaties van uitkeringsontvangers te belonen met een suppletie op de uitkering (bij wijze van 'efficiency wage'). Daarnaast kan men natuurlijk de gelden van het budget besteden aan hogere salarissen van het eigen personeel of zelfs, zo men zou willen, aan een riant huisvesting. Dat laatste is natuurlijk een weinig efficiënte en maatschappelijk onaanvaardbare geldbesteding en zal zich spoedig tegen het desbetreffende RBUA keren. Essentieel is echter dat plaatsing in reguliere arbeid ten alle tijden zowel voor de uitkeringsontvanger als voor het RBUA het beste alternatief is.

Dit voorstel heeft boven andere vormen van arbeidsvoorziening, die vaak heel kostbaar zijn, duidelijk twee belangrijke voordelen: het eerste voordeel is dat zo goed mogelijk van de marktwerking wordt geprofiteerd voor het vervullen van banen door de **uitkeringsontvangers**. Het RBUA heeft een budgettaire prikkel om de uitkeringsontvangers zo snel mogelijk een nieuwe plaats in de reguliere arbeidsmarkt te bezorgen, zodat de uitkeringsverplichting verdwijnt. Of, wanneer dit niet onmiddellijk lukt, om de 'verdiencapaciteit' (ofwel de 'potentiële produktiviteit') van de uitkeringsontvangers te verkopen aan de hoogst biedende. Daarbij zullen de verkozen werkzaamheden van zodanige aard zijn dat de kans dat de uitkeringsontvanger in de toekomst een plaats op de reguliere arbeidsmarkt vindt, zo groot mogelijk is. Een tweede voordeel is dat het RBUA bij de uitbesteding van werkzaamheden aan uitkeringsontvangers een directe prikkel heeft om rekening te houden met het **verdringingseffect** van dat werk. Immers, verdringing van een reguliere werkkraft door een uitkeringsontvanger betekent dat die reguliere werkkraft recht heeft op een uitkering waarvoor hij of zij zich weer bij het loket van het RBUA zal melden. Bij de keuze van het soort werk voor de uitkeringsontvangers en de daarbij te hanteren tariefstelling zal het RBUA dus rekening houden met de kans op verdringing van regulier werk die deze werkzaamheden met zich meebrengen. Overigens zal verdringing nooit helemaal te vermijden zijn en is verdringing vanuit een macro-economisch gezichtspunt ook niet nadelig wanneer maar per saldo het ingezette produktieve vermogen van de factor arbeid toeneemt. Een adder onder het gras is hier dat RBUA's wellicht in staat blijken om het **verdringingsrisico** af te wentelen op de RBUA's van de naburige regio, maar hoe ze dit systematisch zouden moeten doen is mij niet duidelijk. Bovendien kan een beetje onderlinge concurrentie tussen de verschillende regionale RBUA's geen kwaad. Daarbij moet het mogelijk zijn die concurrentie via onderlinge samenwerkingscontracten te stroomlijnen.

Zoals vermeld heeft de huidige regering ook een sterke voorkeur om de arbeidsvoorziening en de uitkeringsverlening regionaal te organiseren en niet, zoals momenteel voor de

uitkeringen via de bedrijfsverenigingen het geval is. sectoraal. Het hier geschetste voorstel sluit op deze voorkeur aan, en maakt de keuze voor de regionale in plaats van de sectorale benadering om twee redenen. In de eerste plaats is op regionaal niveau de kennis van de lokale arbeidsmarkt het grootst. In de tweede plaats werkt de sectorale benadering belemmerend voor de arbeidsmobiliteit tussen de verschillende sectoren, hetgeen vooral tijdens een periode met snelle structurele verandering, d.w.z. met veel banenvernietiging en ook veel banencreatie, een grote verstarring van de arbeidsmarkt tot gevolg heeft. Uit empirisch onderzoek blijkt dat banenmobiliteit (banencreatie plus banenvernietiging) een anti-cyclisch verloop kent en dus vooral optreedt tijdens een conjuncturele recessie (zie **Broersma** en **Gautier**, 1994). Van belang is dat de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid geen belemmering vormt voor het herallocatieproces dat nodig is om de economische dynamiek weer nieuw elan te geven.

Budgettering en bestuur

Een belangrijk vraagpunt bij dit voorstel is welke regels de overheid, en daarmee de budgetgever, moet stellen bij de bepaling van het budget van de RBUA's. Het is duidelijk dat de strategie van de RBUA's in de richting van de budgetgever gericht zal zijn op budgetmaximering. De budgettering mag geen prikkels oproepen die het primaire doel van de RBUA's in de weg lopen, nl. het zoveel mogelijk uitkeringsontvangers aan een reguliere baan helpen en subsidiair (op de lange termijn) zoveel mogelijk aanvulling op het budget te krijgen door uitkeringsontvangers voor wie (nog) geen reguliere baan gevonden kan worden, voor een zo hoog mogelijke netto opbrengst te werk te stellen. Het is dus mogelijk dat goed functionerende RBUA's 'winst' maken, d.w.z. niet volledig hun budget gebruiken. Het budgetteringssysteem mag niet zodanig worden ingericht dat het deze winstprikkel wegneemt. In ieder geval moet het aan de RBUA's zijn toegestaan hun overschotten en tekorten over een lange periode te vereffenen. Het ligt voor de hand om het budget van de RBUA's afhankelijk te stellen van een schaalgrootte die door het RBUA niet strategisch valt te beïnvloeden. Te denken valt aan de omvang van de beroepsgeschikte bevolking als **schaalgrootte**, waarbij ieder jaar over een normpercentage uitkeringsgerechtigden wordt onderhandeld'. Dit normpercentage zou ook met een formule berekend kunnen worden, die rekening houdt met de stand van de conjunctuur en structurele verschillen in de regionale ontwikkeling. Het alternatief voor een dergelijke budgettering is volledige 'privatisering'. In dit voorstel is echter gekozen voor een budgettering via de overheid om de overheid 'grip' te laten houden op het gelijkheids- en rechtvaardigheidsbeginsel in het stelsel van sociale zekerheid. Een volledige privatisering zou naar mijn mening wat dat betreft een stap te ver zijn. Waar premiedifferentiatie en gedifferentieerde verzekeringscontracten bij de Ziektewet en, zij het in mindere mate, bij de WAO wel mogelijk lijken, geldt dit vanwege het

¹ Het aantal feitelijke uitkeringsontvangers kan lager zijn dan het aantal **uitkeringsgerechtigden** door ontmoediging vanwege de **arbeidsplicht**.

gelijkheidsbeginsel vooralsnog, zeker op regionaal niveau, niet voor de overige voorzieningen van de sociale zekerheid. Daarbij is het werkloosheidsrisico op de private markt nauwelijks verzekeraar. Trouwens, ook bij gedeeltelijke privatisering van de Ziektewet en de WAO dreigt het gevaar van 'adverse selection' waardoor deze voorzieningen voor sommige groepen zeer kostbaar worden.

Wat te doen bij budgetoverschrijding door de RBUA's? Het komt mij voor dat de overheid deze tekorten voor haar rekening zal moeten nemen wanneer die directie van het desbetreffende RBUA kan aantonen dat deze **overschrijdingen** zijn ontstaan in weerwil van een solide bedrijfsvoering. Indien deze soliditeit niet kan worden aangetoond, dient het consequenties voor de directie van het RBUA te hebben.

Behalve over het budget zelf dient met de budgetgever ook onderhandeld te worden over de richtlijnen voor het verstrekken van uitkeringen en over het te gelde maken van de **verdien-**capaciteit van de uitkeringsgerechtigden. Zo kunnen richtlijnen worden gegeven over de mate waarin sancties voor werkonwilligen worden toegepast en over de gestrengheid waarmee het werkregime aan verschillende typen uitkeringsgerechtigden wordt opgelegd. Voor de hand ligt dat sommige categorieën uitkeringsgerechtigden, bijvoorbeeld bijstandsmoeders, een algemene vrijstelling van de werkverplichting krijgen. Ook is het natuurlijk ongewenst dat **concurrentievervalsing** ten **nadele** van de reguliere arbeidsmarkt optreedt. Aldus kan als regel worden gesteld dat over een periode van een jaar de (netto) **arbeidsop-**brengrst van een uitkeringsontvanger niet het uitkeringsbedrag te boven mag gaan. Bovendien zal een (klein) deel van de opbrengst van de arbeidsprestaties van uitkeringsontvangers als belasting door het RBUA aan de overheid moeten worden afgedragen. De hoogte van dit belastingaandeel kan wederom onderwerp van onderhandeling zijn.

Het lijkt niet gewenst dat de budgetgevende instantie aan de RBUA's richtlijnen meegeeft over de aard van de werkzaamheden die de uitkeringsontvangers zouden dienen te verrichten. Immers, het voorstel voorziet erin om hier juist het marktmechanisme optimaal te laten werken. Dit betekent wel dat het meeste werk in de private sector gevonden zal worden. Daarentegen wordt in de huidige discussies over werkvoorziening en additionele voornamelijk gedacht aan onvervulde klussen in de collectieve sector. Deze voorziening valt evenwel goed in het voorstel in te passen, namelijk doordat de rijksoverheid gerichte subsidies aan de lagere overheden geeft om via de RBUA's door uitkeringsontvangers additionele arbeid in de collectieve sfeer te laten verrichten. Door de aard van de werkzaamheden op regionaal niveau of op lokaal niveau te laten bepalen, wordt binnen dit kader zo goed mogelijk gebruik gemaakt van de werking van het budgetmechanisme. Zo kan bijvoorbeeld een Gemeente die een miljoen gulden per jaar ter besteding voor additionele werkvoorziening krijgt, met het RBUA onderhandelen of hiervoor 100 plantsoenschoonhouders **à** raison van 10.000 gulden per jaar of 50 stadswachten **à** raison van 20.000 gulden worden ingehuurd. Voor het RBUA is de beschikbaarheid, het verdringingsrisico en het kansverhogende effect

op toetreding van de reguliere arbeidsmarkt relevant bij deze prijsstelling, terwijl voor de gemeente de feitelijke behoefte aan additionele arbeid in de onderhandeling met het RBUA over de prijs een rol zal spelen.

In beginsel lijkt het hier gekozen budgetteringssysteem voor RBUA's op de invulling die de WRR (1994, blz. 62-64 en 73-78) aan de budgettaire relatie tussen de overheid en de regionale uitvoering geeft. Het grote probleem, zowel in de WRR-variant als hier, is **en** blijft het feit dat via het budgetmechanisme de tucht van de markt nooit helemaal goed nagebootst kan worden. Een volledig sluitende oplossing voor dit probleem bestaat niet en het probleem doet zich per definitie voor bij iedere bedrijfsvoering die de overheid (gedeeltelijk) subsidiëert. Toch moet worden nagestreefd om binnen het budgetteringssysteem zoveel mogelijk marktprikkels in te bouwen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat in eerste instantie een bepaalde regio aan meerdere 'kandidaat-RBUA's' ter aanbesteding wordt gegeven. De regio wordt dan gegund aan dat RBUA dat de arbeids- en uitkeringsvoorziening in die regio tegen het laagste budget (of de meest gunstige budgetteringsformule) wil verrichten. Een alternatief is een vorm van onderaanneming, waarbij via het RBUA, of direct via de budgetgever, contracten met commerciële instellingen worden afgesloten die een deel van de voorziening, bijvoorbeeld met betrekking tot een bepaalde groep bedrijven, op zich nemen. Welke uitwerking hieraan ook wordt gegeven, in ieder geval dient een zodanige contractvorm te worden gevonden, dat de uitkeringskosten bij verdringing van reguliere werknemers door de tewerkgestelde uitkeringsontvangers, gedragen worden door de contractnemer die ook de vergoeding van de tewerkstelling int.

Strategieën

Binnen de (zo generiek mogelijke) regelgeving door de budgetgever krijgen de RBUA's een grote mate van vrijheid in hun werkwijze om de uitkeringsontvangers weer op de reguliere arbeidsmarkt aan het werk te krijgen, dan wel zo goed mogelijk van hun produktiviteit gebruik te maken. Deze strategieën kunnen per RBUA sterk van elkaar verschillen, maar zullen steeds een aangrijpingspunt hebben aan de handvaten die de theorie terzake biedt. Wat betreft de **aanbodkant** kan de strategie van het RBUA erop gericht zijn om het **reserveringsloon** van de uitkeringsontvangers te verlagen. Voor sommige groepen zal arbeidsplicht al direct een forse verlaging van het reserveringsloon tot gevolg hebben. De desbetreffende uitkeringsgerechtigden zullen geneigd zijn om tegen een lager loon een baan in de reguliere arbeidsmarkt te aanvaarden en hebben derhalve een grotere kans om zo'n baan te vinden. En **degenen** met een zeer sterke preferentie voor vrije tijd zullen in het geheel van hun uitkering afzien en via een andere weg in hun levensbehoeften voorzien. Deze strategie resulteert overigens in de nogal onsympathieke werkwijze om de uitkeringsontvangers voor wie te verwachten valt dat deze werkwijze succes sorteert, veelvuldig voor de arbeidsplicht op te roepen en desnoods onnodig werk te laten verrichten. Een andere strategie is om te pogen de verdien capaciteit van die groepen uitkeringsontvangers waarvoor dit rendabel kan zijn door

scholing (bijvoorbeeld taalcursussen voor allochtonen, basisvaardigheden) omhoog te brengen, zodat zowel de kans op een arbeidsplaats in de reguliere arbeidsmarkt als op een goede opbrengst bij uitzendarbeid via een RBUA toeneemt. Daarenboven verhindert het feit dat de uitkeringsontvangers (af en toe) werkzaam zijn dat hun productief vermogen sterk depreciert, hetgeen bij voortdurende inactiviteit wel het geval zal zijn.

Met betrekking tot de *arbeidsvraag* kan de werkverschaffing via de RBUA's een verlaging van de arbeidskosten betekenen. Dit geldt niet zozeer voor primaire arbeidskosten want dat zou een directe verdringing van de reguliere arbeid betekenen. Maar wel kan de arbeidsvoorziening via het RBUA de flexibiliteit op de arbeidsmarkt verhogen en daarmee de secundaire kosten verlagen. Bovendien kan via deze werkvoorziening een deel van de arbeidsvraag beneden het minimum loonkostenniveau worden geëffectueerd. Dit zijn de banen die veelvuldig in de discussies in het kader van arbeid in het laagste segment worden genoemd (zoals *koffiedames*, liftbedienden, extra schoonmakers, e.d.) en die op de reguliere arbeidsmarkt niet rendabel zijn. Wel dient bij de invulling van deze functies te worden vermeden dat bedrijven via de RBUA's goedkope arbeidskrachten gaan inhuren waar zij in feite op de reguliere arbeidsmarkt wel (een deel van) deze krachten hadden kunnen betalen. In dat geval verkrijgen de desbetreffende bedrijven een soort 'producentensurplus'. Macro-economisch is dit probleem minder dwingend aangezien het producentensurplus tot meer winst zal leiden hetgeen via extra investeringen meer arbeidsvraag zal opleveren, maar vanuit het oogpunt van regulering van de arbeidsmarkt lijkt het gewenst dat de RBUA's in hun onderhandeling met de bedrijven pogen dit producentensurplus af te romen. In de leer van het consumentengedrag zijn immers ook technieken bekend om het consumentensurplus af te romen.

Tenslotte biedt deze opzet voor de arbeidsvoorziening ook een prikkel aan de RBUA's om het *koppelproces* tussen vraag en aanbod meer efficiënt te maken. Door gerichte selectie, informatie-verschafing en zo nodig *herscholing* kunnen de RBUA's een betere aansluiting tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod bewerkstelligen. Bovendien zal door een verlaging van het reserveringsloon de kans dat baanaanbiedingen op de reguliere arbeidsmarkt door *uitkeringsontvangers* worden aanvaard, groter worden.

Indicatiestelling

Een voordeel van deze budgetteringsvariant is dat de mogelijkheid blijft bestaan om binnen deze nieuwe opzet een centrale indicatiestelling door te voeren. Zo'n indicatiestelling kan voor de RBUA als hulpmiddel dienen om te bepalen welke strategie van arbeidsvoorziening voor een bepaald type uitkeringsontvanger gevolgd dient te volgen.

Vanuit de *vraagkant* zijn de volgende categorieën te onderscheiden:

- a. Uitkeringsontvangers die door een *conjuncturele* of *incidentele* oorzaak werkloos zijn

- geworden, en van wie de verdien capaciteit zo ver hoven het uitkeringsniveau ligt dat ze weer op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag kunnen zonder er in salaris op achteruit te gaan. Het ligt voor de hand om deze groep niet direct aan arbeidsplicht te onderwerpen, maar een redelijke zoekperiode te gunnen om een nieuwe reguliere baan te vinden. (Zie hiervoor ook de navolgende groepering vanuit de aanbodkant).
- b. **Degenen** van wie de verdien capaciteit beneden het laagst verdiende loon maar boven het uitkeringsniveau ligt: ook deze uitkeringsontvangers kunnen (op den duur) **weer** naar een reguliere baan terugvloeien. zij het tegen een lagere beloning dan dat ze gewend waren.
 - c. **Degenen** met een lagere verdien capaciteit dan het uitkeringsniveau maar wel met een verdien capaciteit groter dan nul: deze kunnen slechts via de arbeidsvoorziening van het RBUA te werk worden gesteld, maar het levert het RBUA nog wel een aanvulling op het budget op.
 - d. **Degenen** met een verdien capaciteit die netto lager is dan nul: bij tewerkstelling dient het RBUA extra gelden in te zetten: hier is sprake van een eigenlijke vorm van 'workfare' . Het maatschappelijk nut om deze groep aan het werk te houden dient te worden afgewogen tegen de kosten in termen van 'arbeidsvoorziening'.

Vermeld zij dat de indeling van deze groepen. die vanuit de vraagkant van de arbeidsmarkt te onderscheiden zijn, in beginsel aansluit op de indicatiestelling die momenteel binnen de arbeidsvoorziening wordt gebezigd. Zo vallen de uitkeringsontvangers onder b. en ten dele ook c. in de categorie 'Werken met behulp van een uitkering' terwijl de overigen te karakteriseren zijn als 'Werkenden voor de uitkering'.

Voor het onderscheid naar de verschillende categorieën uitkeringsontvangers en de te volgen strategie voor reïntegratie in de arbeidsmarkt is niet uitsluitend de vraagzijde van de arbeidsmarkt relevant. Men kan ook categoriseren vanuit de *aanbodkarakteristieken*. Dan kunnen de volgende groepen worden onderscheiden:

- a. Het reserveringsloon is lager dan de verdien capaciteit: de arbeidsplicht hoeft niet te worden opgelegd indien daar vanuit de vraagkant geen reden toe is.
- b. Het reserveringsloon is hoger dan de verdien capaciteit en de verdien capaciteit is hoger dan het minimum loonkostenniveau: arbeidsplicht is zinvol om het reserveringsloon beneden de verdien capaciteit te brengen zodat een baan op de reguliere arbeidsmarkt kan worden gevonden.
- c. De verdien capaciteit ligt beneden het minimum loonniveau maar is wel positief: opleggen van arbeidsplicht is nodig ofwel om de opbrengst van de verdien capaciteit te benutten ofwel om het reserveringsloon zodanig te verlagen dat van een uitkering wordt afgezien.
- d. De verdien capaciteit is **negatief**: in dit geval is het opleggen van arbeidsplicht alleen relevant indien dit vanuit maatschappelijk oogpunt noodzakelijk wordt geacht (zie onder d. bij de arbeidsvraag).

Door de karakteristieken vanuit de aanbodkant en de vraagkant te combineren kan de totaliteit van uitkeringsontvangers gesplitst worden in een aantal redelijk homogene groepen, waar per groep een specifieke strategie van toepassing is. Dit neemt niet weg dat er vanuit de RBUA ook altijd een individuele beoordeling zal moeten plaatsvinden, al was het alleen maar om de doorstroomkansen van de ene naar de andere groep voor iedere individuele uitkeringsontvanger in te schatten. Op zich lijkt het een goede gedachte te pogen de arbeidsvoorziening zoveel mogelijk via een zelfregelend stelsel te organiseren, opdat de uitkeringsontvangers zo min mogelijk weerstand voelen tegen hun tewerkstelling. Dit systeem van zelfregeling moet dan wel zodanige prikkels in zich bergen dat de allocatie van de uitkeringsontvangers over de aangeboden maatregelen vanuit het oogpunt van reïntegratie en benutting van produktiviteit optimaal is (zie hiervoor het rapport van de Commissie Onderste Segment Arbeidsmarkt, 1994, beter bekend als de Commissie Andriessen, en ook de Sociale Nota 1995).

Invloed op de werking van de arbeidsmarkt op macro-niveau

In het voorgaande zijn uitsluitend de directe, aan de theorie ontleende aangrijpingspunten voor deze nieuwe organisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid geschetst. In welke zin invoering van dit voorstel de **werking** van de arbeidsmarkt in zijn algemeenheid zal beïnvloeden, valt veel moeilijker te overzien. Het gaat daarbij immers om de interactie tussen verschillende economische mechanismen in een volledig hypothetische situatie. In ieder geval valt te verwachten dat vanwege de verlaging van het reserveringsloon en een toeneming van het productief vermogen de inactiviteit zal afnemen. Het betekent dat het beroep op de sociale zekerheid, die volgens het voorstel uit de budgetten van de **RBUA's** wordt gefinancierd, zal dalen en dat derhalve de wig tussen netto beschikbaar loon en de loonkosten kleiner zal worden. Hiermee wordt in beginsel hetzelfde mechanisme in werking gesteld dat ten grondslag ligt aan de huidige beleidsplannen (zie de verkiezingsprogramma's, het middellange-termijnadvies van de SER, het Regeerakkoord) om te bezuinigen op de overheidsuitgaven en deze bezuinigingen te gebruiken voor een lastenverlichting. In die zin vormt dit voorstel ook een goede aanvulling op allerlei voorstellen over additionele arbeid. Het gevolg van de invoering van deze arbeidsvoorziening voor uitkeringsontvangers zal ongetwijfeld zijn dat het 'aanbodeffect van de sociale zekerheid' daalt (zie Den Butter, 1993). Uit berekeningen blijkt dat zo'n daling, via de positieve spiraal van wigverkleining, toenemende arbeidsparticipatie en toenemende economische bedrijvigheid, een belangrijk multiplier-effect heeft. Hoe groot dit effect zal zijn kan modelmatig berekend worden, maar de huidige modellen zijn niet erg op deze problematiek toegespitst. Bovendien bestaat er onzekerheid over het directe volume-effect m.b.t. het beroep op de sociale zekerheid dat invoering van het voorstel uitlokt. over de extra arbeidsvraag in het onderste segment die deze goedkope arbeidsvoorziening manifest maakt. maar vooral ook over de mate waarin dit arbeidsaanbod bestaande arbeid verdringt.

Een belangrijk vraagpunt hierbij is in welke mate de hestaande 'goede' banen en de via de arbeidsvoorziening additioneel gecreëerde 'slechte' banen substituten dan wel complementen zijn. Welke is in de produktiestructuur de substitutie-elasticiteit tussen deze beide vormen van arbeid? Indien de substitutie-elasticiteit klein is, waarbij in het limiet-geval sprake is van een Leontief-technologie, heeft de creatie van additionele slechte banen weinig verdringing tot gevolg, maar bij een aanbodoverschot van slechte banen zal dit additionele aanbod nauwelijks tot verhoging van de productiecapaciteit en daarmee van de economische bedrijvigheid leiden. Bij een grotere substitueerbaarheid van goede banen voor slechte banen heeft een additioneel aanbod wel verdringing tot gevolg, maar het positieve effect op de productiecapaciteit is in dat geval ook groter.

Aldus is de substitutie-elasticiteit tussen de reguliere arbeid en de aanvullende arbeid van belang voor de omvang van het verdringingseffect. Hierbij zijn vier extreme situaties aan te geven waarbinnen de werkelijkheid zich zal bewegen.

- a. Aanvullende banen en reguliere banen zijn volledige substituten en de productie is volledig vraagbepaald. In dat geval treedt een sterke verdringing op van reguliere banen door aanvullende banen. Indien de produktiviteit van de reguliere banen hoger is dan van de aanvullende banen zal per saldo wel de totale werkgelegenheid toenemen.
- b. Aanvullende banen en reguliere banen zijn volledig substitueerbaar, maar de productie is aanbodbepaald. In dit geval treedt geen verdringing op maar zal het extra aanbod van aanvullende banen tot een uithreiding van de productiecapaciteit en daarmee van de productie leiden.
- c. Aanvullende banen en reguliere banen zijn volledig complementair (**Leontief-technologie**) en de productie is vraagbepaald. Bij een uitgangssituatie van precies de juiste verhouding tussen aanvullende banen en reguliere banen zal een extra aanbod van aanvullende banen niet tot verdringing leiden. Dit aanbod zal ook geen uitbreiding van de productie tot gevolg hebben.
- d. Aanvullende banen en reguliere banen zijn volledig complementair en de productie is aanbodbepaald. Er bestaat in beginsel dezelfde situatie als onder c. behalve wanneer het winstgevend wordt om de overmaat aan aanvullende banen te complementeren met extra reguliere banen. In dat geval nemen zowel de reguliere werkgelegenheid als de productiecapaciteit toe; dit laatste is echter een zeer onwaarschijnlijke uitkomst.

Over de mogelijke verdringing op macro-niveau van reguliere arbeid door additionele arbeid en daarmee over de netto werkgelegenheidseffecten van de creatie van additionele banen zijn enkele tentatieve modelberekeningen gemaakt door Den Butter *et al.* (1995). Het meest genuanceerd is dit mechanisme van verdringing in het zogeheten EnTech-model in beeld gebracht. Dit model bevat een **gedifferentieerde** opbouw van de produktiestructuur, waarbij de technologische ontwikkeling en de hiermee verbonden opbouw van menselijk kapitaal zijn geëndogeniseerd. Volgens de basisversie van dit model blijkt de verdringing van reguliere

arbeid door de creatie van additionele arbeid maar liefst zo'n 60% te bedragen. De creatie van additionele arbeid blijkt nauwelijks tot niet bij te dragen tot de groei van de industriële productie en de arbeidsproductiviteit neemt dus door de substitutie van geschoolden door additionele arbeid enigermate af. Deze uitkomst blijkt vooral gevoelig te zijn voor de veronderstelling over de mate waarin geschoolde en ongeschoolde arbeid in de productie nodig zijn. De omvang van de substitutie-elasticiteit tussen reguliere en aanvullende arbeid, die in de voorgaande theoretische beschouwing van belang werd geacht, blijkt op **macro-niveau** opvallenderwijs minder doorslaggevend voor de mate van verdringing. Overigens hangt deze uitkomst wel samen met het vraaggeörienteerde karakter van de gebruikte modelversie in deze empirische exercitie.

Over de invloed op de loonvorming van dit voorstel voor arbeidsvoorziening voor **uitkeringsontvangers** valt op voorhand zeer weinig te zeggen. Aan de ene kant kan het **marktgerichte** karakter van het voorstel, waardoor de flexibiliteit van de arbeidsmarkt aan de onderkant wordt vergroot, ertoe leiden dat de lonen op de reguliere arbeidsmarkt zullen dalen. Aan de andere kant kan een volledig slagen van het voorstel, waarbij de inactiviteit afneemt, aanleiding vormen tot hogere looneisen. Het netto effect blijft zeer ongewis.

Men kan zich afvragen wat de rol voor de reguliere uitzendbureaus zal zijn wanneer de RBUA's de arbeidsprestaties van uitkeringsontvangers op de markt gaan aanbieden. Inderdaad zal het betekenen dat de RBUA's een deel van de rol van de uitzendbureaus zullen overnemen. Toch kunnen de uitzendbureaus zich specialiseren in de bemiddeling van arbeid waarbij specifieke vaardigheden nodig zijn, in bepaalde **niches** van de markt. Bovendien is het, zoals gezegd, altijd mogelijk dat de RBUA's bij wijze van onderaanneming contracten met de uitzendbureaus afsluiten voor het **uithuren** van uitkeringsontvangers in die delen van de arbeidsmarkt waar de uitzendbureaus gespecialiseerd zijn. Tot slot zullen reguliere uitzendbureaus altijd nodig zijn voor de bemiddeling van niet-uitkeringsgerechtigden, die tijdelijk werk wensen te verrichten.

Een andere vraag is hoe dit voorstel voor een geïntegreerde regionale uitkerings- en arbeidsvoorziening zich verhoudt tot de recentelijk in de publiciteit gekomen gedachte om langdurig werklozen via een vouchersysteem met loonkostensubsidie aan de slag te helpen. Een overeenkomst tussen beide voorstellen is dat aan bedrijven de gelegenheid wordt geboden arbeid te benutten waarvan de prijs beneden het kostenniveau van de reguliere arbeid ligt. In beginsel heeft dat een vergroting van de arbeidsvraag tot gevolg. Aan het vouchersysteem is echter een aantal nadelen verbonden die het RBUA-voorstel niet heeft. Het belangrijkste nadeel van het vouchersysteem is de verdringing, waarbij in de variant die Van Ours (1995) in zijn oratie voorstelt ook nog eens het gevaar speelt dat de bedrijven met de werklozen een strategie van 'rondpompen' ontwikkelen, waarbij de loonkostensubsidie die het periodiek in dienst nemen van de werkloze oplevert, wordt geoptimaliseerd. Het **RBUA-voorstel** houdt, zoals gezegd, rekening met verdringing op micro-niveau aangezien **verdrin-**

ging direct ten laste van het budget komt.

Een volgend probleem bij het vouchersysteem is de uniformiteit van de vouchers. Zo betalen bedrijven voor de arbeidsinzet van relatief produktieve uitkeringsontvangers te weinig en krijgen teveel subsidie. Sommige van deze uitkeringsontvangers zouden zelfs zonder vouchers een reguliere baan hebben gekregen. Dit wordt het 'deadweight' genoemd en vertoont enige verwantschap met het eerder genoemde producentensurplus, dat in het RBUA-voorstel via een goede onderhandelingsstrategie kan worden afgeroomd. Bovendien maakt Snower (1994) in de modellen, waarmee hij de vermeende gunstige effecten van het vouchersysteem berekent, de nogal naïeve veronderstelling dat de langdurig werklozen een homogene groep vormen. Dit betekent dat zij dezelfde verdien capaciteit zouden hebben, een verdien capaciteit die trouwens ook op dezelfde wijze met het voortduren van de werkloosheid **depreciëert**. Het RBUA-voorstel houdt daarentegen juist expliciet rekening met het feit dat de groep werklozen zeer heterogeen is en dat de verdien capaciteit van persoon tot persoon verschilt. In de onderhandelingen over de tewerkstelling zullen de RBUA's juist zo goed mogelijk proberen de opbrengsten van de geleverde arbeidsdiensten af te stemmen op de verdien capaciteit van de individuele uitkeringsontvangers.

Mogelijkheden tot invoering

Het moge duidelijk zijn dat dit voorstel tot hervorming van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid niet volledig in het verlengde ligt van de weg die het kabinet Kok momenteel bewandelt. Maar de in dit artikel gegeven blauwdruk voor de **uitkeringsorganisatie** is ook zeker niet volledig in strijd met de plannen van het huidige kabinet. Zo betreft de privatisering van de Ziektewet een dimensie die in dit voorstel volledig buiten beeld blijft. Immers, het ligt niet voor de hand dat de RBUA's ooit de verdien capaciteit van **uitkeringsontvangers** die onder de Ziektewet vallen te gelde kunnen maken. Daarom blijven deze uitkeringsontvangers toch al buiten de competentie van de RBUA's en vormen de **privatiseringsvoorstellen** van de Regering een goede basis om het beroep op de sociale zekerheid vanuit deze regeling terug te dringen.

De mogelijkheid tot 'opting out' in het geval van de arbeidsongeschiktheidsregeling valt ook in dit RBUA-voorstel voor herziening van de uitvoeringsorganisatie in te bouwen. In dat geval is wel nodig dat premiedifferentiatie plaats vindt naar bedrijfstakken voor die bedrijven die van de collectieve regeling gebruik willen blijven maken. Wellicht is in dat geval naast een premiedifferentiatie per bedrijfstak ook een premiedifferentiatie per regio noodzakelijk. De mate waarin de RBUA's het recht krijgen om de residuele verdien capaciteit van de arbeidsongeschikte te gelde maken kan deel uitmaken van de onderhandelingen over de premievoorwaarden. De mate waarin dit recht wordt afgeruild tegen een hogere premie zal mede afhangen van de inhoud van de contracten die de particuliere verzekeraars bieden. Ook congrueert het RBUA-voorstel met de plannen tot de één-loket gedachte en de **regionali-**

sering van de werkloosheids- en bijstandsregelingen.

Nadrukkelijk bergt dit voorstel voor de herziening van de uitvoeringsorganisatie het element van de transactiebenadering in zich (zie WRR, 1994, en Sociale Nota 1995, blz. 87). Immers de (milde) vorm van arbeidsplicht die de RBUA's mogen opleggen aan hun uitkeringsontvangers, kunnen inderdaad het beste worden geregeld via een sociaal contract dat in het teken van de ruilrechtvaardigheid staat. Nogmaals zij opgemerkt dat het vanuit sociaal oogpunt niet nodig is, en zelfs niet wenselijk is, dat **degenen** die een beroep doen op de sociale zekerheid maar nog in staat zijn een arbeidsprestatie te leveren, met hun uitkering ook de beschikking over (extra) vrije tijd krijgen.

Besluit

Dit artikel bevat een blauwdruk voor een nieuwe uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid. Het wordt een werkzame uitvoeringsorganisatie genoemd omdat deze tot oogmerk heeft zo goed mogelijk de verdiencapaciteit van de uitkeringsontvangers te benutten. Door de uitkeringsinstantie en de arbeidsvoorziening in een hand te leggen en deze gezamenlijke instantie toe te staan om het budget aan te vullen met de verdiensten van de **uitkeringsontvangers**, wordt een prikkel tot een maximale arbeidsparticipatie ingebouwd van **degenen** die willen werken. Door het recht op een uitkering te verbinden aan een zekere **inspanningsplicht** - behalve voor bepaalde, goed af te bakenen groepen - herkrijgt de sociale zekerheid het door de inrichters van onze verzorgingsstaat beoogde karakter, namelijk dat van een vangnet en een springplank terug naar betaalde arbeid; In een dergelijke organisatie zal het verlies aan menselijk kapitaal door depreciatie vanwege inactiviteit veel geringer zijn dan in het huidige systeem met minder prikkels tot herintreding.

Ofschoon dit voorstel alleen een ideaal-typische eindsituatie schetst, lijken de wegen die het kabinet Kok bewandelt om tot een andere uitvoeringsorganisatie te komen, niet volledig de andere kant op te lopen. Voor die sociale zekerheidsvoorzieningen die onder de door de overheid te stellen randvoorwaarden volledig aan de discipline van de markt kunnen worden overgelaten, dient in de uitvoeringsorganisatie van deze marktwerking gebruik te worden gemaakt. Voor het deel van de uitvoeringsorganisatie dat uit het oogpunt van sociale bescherming onder het bestuur van de overheid (of zo men wil van de sociale partners) blijft vallen, dient de prikkel tot een efficiënte uitvoering te worden ingebouwd via budgettering en via de mogelijkheid om het budget door een goede arbeidsbemiddeling aan te vullen.

Literatuur

Aarts, L.J.M. en Ph.R. de Jong, 1994, Doelmatiger uitvoering van de sociale zekerheid, *Economisch Statistische Berichten*, 79. blz. 452-456.

Broersma, L. en Gautier, P.A. (1994). Allocatie, conjunctuur en stromen op de arbeidsmarkt, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 17, nr. 2, hlz. 63-79.

Buitendam, A., 1994, Bemiddelingscontracten in het openbare arbeidsvoorzieningsbeleid, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 17, nr. 1, blz. 12-30.

Butter, F.A.G. den, 1993, Het aanbodeffect van de sociale zekerheid, *Economisch Statistische Berichten*, 78, blz. 496-499. 504.

Butter, F.A.G. den, L. Broersma, B. Compaijen en R.B. Dellink, 1995, *Meer werkgelegenheid door stimulering van arbeidsparticipatie?*. te verschijnen OSA-rapport.

Commissie Laagste segment arbeidsmarkt. 1994. *De onderste baan boven*, VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag.

Dercksen, W.J., 1994, Arbeidsvoorziening: mission impossible?. *Economisch Statistische Berichten*, 79, blz. 633-637.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Sociale Nota* 1995, SDU Uitgeverij, Den Haag.

Ours, J.C. van, 1995, *Werkloosheid tussen Moedwil en Misverstand*. Tinbergen Instituut, Amsterdam/Rotterdam.

Siebrand, J.C., 1994, Pleidooi voor een duale arbeidsmarkt, *Economisch Statistische Berichten*, 79, blz. 572-575.

Snower, D.J., 1994, Converting unemployment benefits into employment subsidies, *American Economic Review*. 84. Papers and Proceedings, blz. 65-70.

Sociaal Economische Raad, 1994. *Sociaal-economisch Beleid 1994-1998; Deel 1: Advies en Deel II: Analyse*, Publikatie nrs. 9403' en 9403". SER, Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1994, *Belang en Beleid; naar een Verantwoorde Uitvoering van de Werknemersverzekeringen*, Rapporten aan de Regering 45, SDU Uitgeverij, Den Haag.

Towards a new organisational structure for the provision of social security

Summary

The large **demand** for social security provisions in The Netherlands **can** partly be ascribed to the complicated and fragmented organisational structure for the payments of **benefits** and the public employment offices. This article **discusses** a blueprint for a more comprehensive organisation, **where** in **each** region one office has both the responsibility for the payment of benefits and for public employment provision. The regional offices obtain their budget from **the** government and are **allowed** to supplement these budgets with the **proceeds** of work done by recipients of benefits. The incentives for the regional offices to **(re)employ** as **many** recipients of benefits as possible **may lead** to a decrease in the **demand** for social security and hence enhance labour participation in The Netherlands.