

Uitvoering van de sociale zekerheid met “de kennis van toen”

P.W.C. Koning*

Samenvatting

Binnen het huidige stelsel van sociale zekerheid ziet het nieuwe kabinet zich gesteld voor een drietal complexe, sterk uitvoeringsgerichte vragen: (i) Hoe is de loonwaarde vast te stellen van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt?; (ii) Onder welke voorwaarden kunnen regelingen voor de onderkant – de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wajong en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) – het beste worden samengevoegd?; en (iii) Wat betekent de sterk toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt voor de uitvoerders van regelingen aan de onderkant? Het zijn deze vragen die tezamen een uitdagende beleids- en onderzoeksagenda vormen voor de komende jaren. Daarbij is het een geruststellende gedachte dat reeds het nodige bekend is en voorstellen niet geheel nieuw zijn.

Trefwoorden: sociale zekerheid, loonwaardebepaling, gemeenten, arbeidsmarktbeleid.

1 Inleiding

Oude en nieuwe beleidsthema's in de sociale zekerheid wisselen zich in hoog tempo af, daarbij gelardeerd met steeds weer een nieuwe, treffende titulatuur. Denk daarbij aan benamingen als “Aan de slag”, “Investeren in Arbeidsvermogen”, “Investeren in werkzekerheid”, “Werken naar vermogen”, en dan nu de “Participatiewet” (zie *Regeerakkoord, 2012*). De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat ook Frank den Butter, de jubilaris in dit themanummer van TvOF, niet gespeend is van het vermogen tot zulke beeldspraak en daar ook graag gebruik van maakt. Zo is het alweer 17 jaar geleden dat Frank zijn hervormingsplannen ontvouwde in het toenmalige *Tijdschrift voor Politieke Economie*, met als werktitel “Een werkzame uitvoering van de sociale zekerheid” (Den Butter, 1995).

Lezen we het artikel er op na, dan valt op hoe nauwgezet allerlei voorstellen tot hervorming van de uitvoering van de sociale zekerheid zijn uitgeschreven. Maar wat wellicht nog meer in het oog springt, is dat het artikel sterk vooruit loopt op beleidswijzigingen die later ook daadwerkelijk zijn ingevoerd. Zeker twee van de genoemde voorstellen zijn juist nu actueel; zij vormen dan ook belangrijke pijlers van de Participatiewet, terwijl de derde zelfs nog verder in de toekomst vooruit kijkt:

1. *Decentralisatie en budgettering van de uitvoering van sociale zekerheid.* In 2004 is hiermee gestalte aan gegeven door invoering van de Wet Werk en Bijstand (WBB). Momenteel ligt de Participatiewet voor die een verdere stap in deze richting zet door de Wajong en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) ook decentraal te beleggen.
2. *Loonkostensubsidies voor laagproductieve werknemers.* Dit instrument – dat na enige aanpassingen inmiddels te boek staat als ‘loondispensatie’ – vormt ook een cruciaal onderdeel van de Participatiewet. Gevolg is dat cliënten dus een inkomen van onder het Wettelijk Minimumloon (WML) kunnen verdienen.

3. *Het faciliteren van uitzend- en andere vormen van tijdelijk werk om werk voor de onderkant te faciliteren.* Met andere woorden, uitvoeringsorganisaties zullen systemen moeten opzetten voor de loon- en uitkeringsverstrekking aan cliënten die slechts van tijd tot tijd werk verzetten.

In het navolgende zal ik nader ingaan op deze drie beleidsvoorstellen. Het is daarbij instructief een historisch perspectief te volgen: wat waren destijds de plannen van Frank, wat is ervan terecht gekomen, en waar staan we nu? Of platter geformuleerd: wat kunnen we doen met de kennis van toen?

2 Decentralisatie en budgettering

In zijn *Blauwdruk voor de sociale zekerheid* zag Den Butter de regio als meest voor de hand liggende geografische eenheid om tot decentralisatie te komen van het arbeidsmarktbeleid. Dit kwam overeen met het toenmalige arbeidsmarktbeleid, waarin RBA's op regionaal niveau actief waren. Volgens Den Butter zou iedere regio daarom een 'Regionaal Bureau voor de Uitkerings- en Arbeidsvoorziening' (RBUA) tot stand moeten komen, met jaarlijks een vast te besteden budget. Vergelijkbaar met de huidige uitvoering door gemeenten lag daarbij zowel de plicht tot uitkeringsverstrekking als die van re-integratie bij de RBUA. Verder hadden RBUA's alle ruimte voor beleidsdiscretie bij het uitvoeren van hun taken. Den Butter vertrouwde daarbij sterk op de reinigende werking van *naming en shaming*: "Daarnaast kan de directie van het RBUA natuurlijk de gelden van het budget besteden aan hogere salarissen en het eigen personeel of zelfs, zo men zou willen, aan een riante huisvesting. De laatste is echter een weinig efficiënte en maatschappelijk onaanvaardbare geldbesteding en zal zich spoedig tegen het RBUA keren. Essentieel is dat plaatsing in reguliere arbeid te allen tijde voor zowel de uitkeringsontvanger als de voor het RBUA het beste alternatief is."

Hoewel de uitvoering niet in handen is gebleven van de regio's, kan de huidige WWB met vaste uitkeringsbudgetten gezien worden als een belangrijk onderdeel van de uitwerking van de 'werkzame uitvoering' die Frank voor ogen had. Zo op het eerste gezicht lijkt het ook gewerkt te hebben: er is een daling van de uitkeringslasten gerealiseerd door de WWB-prikkel (zie Kok e.a., 2006 en Van Es, 2009). Bovendien heeft ogenschijnlijk geen zelfverrijking bij de sociale diensten plaatsgevonden – althans niet zoals bijvoorbeeld bij de corporaties of in de zorg. Daarmee lijkt het pad naar een verdere decentralisatie en verschuiving van regelingen naar gemeenten geëffend. Gemeenten hebben immers duidelijke financiële prikkels tot schadelastbeheersing, en bij UWV – de huidige uitvoerder van de Wajong – en bij de SW-bedrijven is dat slechts in geringe mate het geval. Bovendien worden systeemovergangen – met alle gevaren van afwenteling naar met name de Wajong – zo minder.

Toch is daarmee niet alles gezegd. Het is vanzelfsprekend dat uitbreiding van de WWB-prikkel tot de Wajong en de WSW gaat leiden tot omvangrijke besparingen, dit vereist nog de nodige *fine tuning* in de uitvoering. Ten eerste zullen door de overheveling van de Wajong en SW-lasten de totale financiële risico's van gemeenten fors kunnen toenemen. Bedacht moet worden dat – in een conjuncturele evenwichtige situatie – de (volgroeide) Wajong als regeling in personen veel groter zal zijn dan de WWB. Waarschijnlijk zullen risico's deels gemitigeerd moeten worden, en het is geen eenvoudige opgave om dit zonder veel verlies aan prikkels te doen. Interessant in dit verband is ook de optimale schaalgrootte die gemeenten zullen aannemen. De risicopooling die hier het gevolg van is, zou ook uitkomst kunnen bieden. Wellicht was

dit ook de reden voor Den Butter om de regio's als bestuurlijke eenheid te zien, en niet gemeenten.

De tweede kanttekening richt zich op de vraag of de prikkel bij gemeenten tot dusver niet te eenzijdig heeft gewerkt. Dat wil zeggen, sterk gericht op het laaghangende fruit, dus door streng te zijn bij de poort en gedurende de eerste uitkeringsmaanden (Koning, 2012). Er zijn echter forse winsten te behalen als gemeenten er in slagen moeilijke plaatsbare cliënten aan het werk te krijgen. Een vooruitziende bril is dus noodzakelijk als gemeenten ook verantwoordelijk worden voor langdurige cliënten in de Wajong en WSW. De vraag is dus of die omslag gemaakt gaat worden.

3 Loonwaardebepaling en loondispensaties

Cliënten hebben een afstand tot de arbeidsmarkt als het standaard instrumentarium van begeleiding en korte scholingstrajecten niet volstaat. In zijn blauwdruk verzette Den Butter zich echter tegen de gedachte dat de RBUA's zich dus maar neer moeten leggen bij deze groep. Opmerkelijk is daarbij dat hij een oplossing voorstelt die zich 13 jaar later als de 'loondispensatie' te boek is gegaan in het voorstel van de Commissie De Vries (2008):

".. om de 'verdiencapaciteit' (ofwel de 'potentiële productiviteit') van de uitkeringsontvangers te verkopen aan de hoogst biedende. Daarbij zullen de verkozen werkzaamheden van zodanige aard zijn dat de kans van de uitkeringsontvanger in de toekomst een plaats op de reguliere arbeidsmarkt vindt, zo groot mogelijk is."

Frank besteedde in zijn artikel ook de nodige aandacht aan een landelijke, generieke indicatiestelling, die RBUA's als hulpmiddel zouden kunnen gebruiken – dit alles om met zijn blauwdruk de verdiencapaciteit van uitkeringsontvangers zoveel mogelijk te benutten. Oppervlakkig bezien lijkt dit op de verschillende loonwaardebepalingsmethoden waarmee nu in een aantal pilotgemeenten wordt geëxperimenteerd voor cliënten in de WWB, Wajong en WSW. Toegegeven, ook in de jaren tachtig en negentig bestonden er al regelingen die er op gericht waren uitkeringsgelden terug te ploegen naar banen. Het verschil zat hem er echter in dat door op marktprikkels (*i.e.* 'de hoogst biedende') te vertrouwen, zo dicht mogelijk de verdiencapaciteit van cliënten benaderd zou worden.

Verassend of niet, juist onder economen is de loondispensatie weinig populair. Om te beginnen is het bepalen van de productiviteit van werknemers al geen eenvoudige aangelegenheid. Dit geldt eens te meer voor mensen zonder vaste looninkomsten, die aan de onderkant van de arbeidsmarkt resorteren. Goudswaard (2012) stelt dan ook dat het instrument 'in theorie' succes kan hebben, maar in de praktijk moeizaam zal werken. Wordt de productiviteit namelijk verkeerd bepaald – en dat zal altijd tot op zekere hoogte gebeuren – dan zijn er twee mogelijke uitkomsten: de cliënt komt niet aan de slag, of de cliënt was veel goedkoper of sowieso wel aan de slag gekomen (*deadweight loss*).

De loondispensaties zullen dus niet leiden tot optimale resultaten. Maar wat is dan het alternatief? Twee (tegenstelde) reacties zijn mogelijk. De eerste is dat we de loondispensaties in een andere context moeten bezien: momenteel gaan zeer veel middelen – circa 27 duizend euro per jaar per persoon – op aan WSW-ers die wellicht goedkoper reguliere arbeid zouden kunnen verrichten. Vanuit die optiek zou de loondispensatie dus toch winst zijn ten opzichte van de huidige situatie. De tweede reactie is fundamentele en verstrekkender van aard: als werk beneden het WML

mogelijk moet worden, waarom verlagen of schrappen we het WML zelf dan niet? Dit is een optie die het CPB (2012) voorzichtig oppert, maar nog ver weg ligt. Hoe dan ook, de uitdaging voor onderzoekers en beleidsmakers zal er de komende jaren in liggen om het gebruik van loondispensaties goed te monitoren, te analyseren en te verbeteren. En daarbij ook vertrouwen te hebben in de zelfregulerende werking binnen gemeenten, die immers prikkels hebben om zo gericht mogelijk loondispensaties in te zetten.

4 Flexibiliteit en sociale zekerheid

Eén van de minst uitgewerkte, maar wellicht meest intrigerende onderdelen van Franks blauwdruk voor de sociale zekerheid was die van het gebruik van loonkostensubsidies voor uitzendwerk: "Het RBUA verschaft aan deze werkgever een loonkostensubsidie maar hoeft niet de uitkering te betalen. In dat geval kan voor het tewerkstellingscontract worden onderhandeld over de hoogte van de loonkostensubsidie plus de nevenvoorwaarden van het arbeidscontract, zoals de duur en aard van de werkzaamheden. [...] Vanuit de economische optiek maakt het dus niet uit of de arbeidsvoorziening via de RBUA's via een uitzendcontract of via een op individuele basis overeengekomen loonkostensubsidie tot stand komt.."

Het vernieuwende van deze beschouwing is dat zo expliciet de koppeling wordt gelegd tussen uitzendwerk, loonkostensubsidies en uitkeringslasten. Loonkostensubsidies kunnen een tijdelijk karakter hebben en ook tijdelijk uitkeringsbesparingen opleveren – zo lang als dit batig is voor de uitvoerder. Midden jaren negentig, zagen klantmanagers het toch vooral als hun taak om cliënten te voorzien van een vaste en volledige baan. Het 'rondpompen' van werklozen in tijdelijke banen – in en uit de bijstand – was een weg die liever niet bewandeld zou moeten worden.

Inmiddels ziet de wereld er echter anders uit. Vrijwel alle cliënten in de WWB zullen zich tevreden moeten stellen met tijdelijke banen, en dan ook nog vaak part time (RWI, 2012). Veel daarvan keren vervolgens weer terug in de WWB, het zogenoemde 'duiventil-effect'. Dit vergt een heel ander perspectief van de sociale diensten: gegeven dat duurzame, volledige banen niet voor iedereen zijn weggelegd, dient 'faciliterend' te werk te worden gegaan. Dat betekent in de eerste plaats dat de gemeente 'op transactiebasis' werkgevers zal moeten bedienen, bijvoorbeeld door detachering (Goudswaard, 2012). Maar daarnaast zal de gemeente ook de belangen van de cliënt moeten behoeden, de werkgever zal die rol namelijk niet (meer) geheel op zich nemen. Dit alles onder de voorwaarde dat cliënten de zekerheid van een inkomen is gegarandeerd, en dus niet steeds weer veel tijd kwijt zijn om opnieuw de administratieve molen van een uitkeringsaanvraag in te gaan.

Al met al zullen gemeenten zich dus meer en meer gesteld zien voor een forse uitdaging: de uitvoering zo eenvoudig en transparant mogelijk maken voor zowel werkgevers als cliënten, tegen de achtergrond van een werkelijkheid die steeds complexer is geworden.

5 Besluit

Het moge duidelijk zijn dat de uitvoering van de sociale zekerheid grote uitdagingen tegemoet gaat. Het systeem moet nog slimmer, met de juiste prikkels voor uitvoerders, een voldoende scherpe loonwaardebepaling en ook met voldoende oog voor het flexibele karakter van de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit stelt hoge eisen aan uitvoerders.

Geruststellend daarbij is de gedachte dat daarbij oude kennis van nut kan zijn, getuige de blauwdruk die Frank midden jaren negentig uitschreef.

Pierre Koning

* Bijzonder hoogleraar Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid, Vrije Universiteit Amsterdam en *Chief Science Officer* bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Literatuur

- Commissie-De Vries (2008), Advies van de Commissie Fundamentele Herbezinning WSW.
- CPB (2012), Notitie voor rondetafelgesprek Tweede Kamer over de Wet Werken naar Vermogen (WWNV). Op verzoek van de Tweede Kamer, CPB notitie 14 maart 2012.
- Den Butter, F. (1995), Naar een werkzame uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 18(2), 10-32.
- Es, F. van, 2009, *Invloed WWB op gebruik bijstand*, CPB Document 209.
- Goudswaard, K. (2012), Wet 'Werken naar vermogen' zal onvoldoende gaan werken, *Me Judice*, 21 maart 2012.
- Kok, L., I. Groot en D. Güler (2007), *Kwantitatief effect WWB*, SEO rapport 2007-82.
- Koning, P., (2012), Leren Re-integreren, *TPEdigitaal*, 6(2), 28-43.
- Raad voor Werk en Inkomen (2012), *Dynamiek in uitkering en werk*. Beschouwing bij het onderzoek 'Cliëntstromen in de SUWI-keten 2005-2008', mei 2012.
- Regeerakkoord VVD-PvdA (2012), *Bruggen slaan*, Den Haag, 29 oktober.