

De onderste baan is een deeltijdbaan

E. Wierda en J. Sap*

Onlangs deed de commissie-Andriessen voorstellen om de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te bestrijden. De commissie gaat echter voorbij aan het feit dat de meeste laagbetaalde banen deeltijdbanen zijn. Hierdoor is de voorgestelde lastenverlichting voor werkenden geen effectieve manier om het arbeidsaanbod te vergroten.

Het rapport van de commissie-Andriessen is in ESB reeds van commentaar voorzien door Dercksen, Teulings en Van Wijnbergen¹. De eerste twee waren zeer lovend. De laatste gaf de commissie een onvoldoende, vooral vanwege het weinig selectieve karakter van de voorgestelde belastingverlaging.

Volgens ons wordt in de discussie over het plan-Andriessen de belangrijkste ommissie van het plan over het hoofd gezien: de analyse, waar de aanbevelingen min of meer logisch uit voortvloeien, gaat volledig voorbij aan het feit dat de beroepsbevolking in toenemende mate uit tweeverdieners en alleenstaanden bestaat, en aan de tendens dat steeds meer werk in een andere vorm dan het standaard arbeidspatroon van de kostwinner verricht wordt.

De analyse en de aanbevelingen van de commissie-Andriessen zijn te beschouwen als een uitvergroting van het sinds 1990 gevoerde inkomens- en arbeidsmarktbeleid: geleidelijke belastingverlaging voor werkenden via het arbeidskostenforfait. Ons commentaar heeft daarom een bredere relevantie dan een kritische bespreking van het plan-Andriessen alleen.

Het probleem

Momenteel telt ons land 765.000 mensen met een werkloosheidsuitkering. Twee derde van deze groep is op grond van de opleidingskenmerken aangewezen op een baan in het onderste segment van de arbeidsmarkt. De commissie had opdracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om te onderzoeken hoe het arbeidsaanbod van deze 500.000 laagopgeleide personen een 'daadwerkelijk reëel' arbeidsaanbod zou worden.

De commissie vraagt zich af hoe het kan dat van de miljoen banen die er sinds 1983 bij zijn gekomen, 90% bezet is door iemand die voorafgaand geen uitkering had. De commissie volgt een constatering van het CPB, dat het laaggeschoolde deel van de beroepsbevolking van de arbeidsmarkt verdwenen en in de

sociale zekerheid terecht gekomen is. De 'inactieven/actieven-ratio' voor laaggeschoolden is ruim twee keer zo hoog als de ratio die geldt voor alle werkenden.

De commissie gaat een aantal mogelijke verklaringen voor deze scheefgroei aan de onderkant van de arbeidsmarkt na:

- een tekort aan arbeidsplaatsen;
- de kieskeurigheid van werkgevers;
- de kieskeurigheid van werknemers;
- het verschil tussen loon en uitkering is te gering;
- de arbeidskosten zijn te hoog.

De commissie-Andriessen zoekt vervolgens de oorzaak van de problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt in een combinatie van de derde, vierde en vijfde verklaringwijze. Daaruit vloeit de volgende remedie voort: door werkenden in de netto-sfeer te laten profiteren van een substantiële wigverkleining, neemt het aanbod in het laagste segment van de arbeidsmarkt toe. Dit heeft een neerwaartse druk op de loonvoet als gevolg, waardoor het aantal banen ook kan toenemen.

De analyse van de commissie kent omissies

De analyse van de commissie is blijkbaar zo gemeengoed onder economen, dat niemand daar tot nu toe vraagtekens bij heeft gezet. Toch is daar volgens ons alle reden toe. De conclusies, die de commissie-Andriessen trekt aangaande de mogelijke verklaringen van de relatief hoge inactiviteit aan de onderkant van

* De auteurs zijn econoom en wetenschappelijk medewerker bij het Bureau van de Emancipatieraad. Dit artikel is op persoonlijk titel geschreven.

1. Commissie-Andriessen, *De onderste baan boven*, VUGA, Den Haag, 1994. De analyse van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt staat in hoofdstuk 2. ESB besteedde aandacht aan dit rapport in het nummer van 11 mei 1994, blz. 439-445.

de arbeidsmarkt, worden in het volgende ter discussie gesteld.

Te weinig vraag naar laaggeschoolde werknemers

De commissie stelt dat er op dit moment sprake is van een tekort aan banen. Ook het aantal vacatures is sterk terug gelopen. Toch waren er, volgens de commissie, in 1991 100.000 moeilijk vervulbare vacatures voor laagopgeleiden². Ook uit de vacature top-10 van 1992 blijkt volgens de commissie dat het in 1992 bij openstaande vacatures in veel gevallen ging om functies voor laagopgeleiden³. De commissie leidt uit deze fricties af dat er meer aan de hand is dan alleen een tekort aan banen. "Gevreesd moet worden" dat wanneer de conjunctuur in de komende jaren weer aantrekt de bezetting van vacatures voor laagopgeleiden opnieuw problemen gaat opleveren.

De commissie onderkent dat het banentekort voor een deel te wijten is aan neerwaartse verdringing en 'voorkeuren van werkgevers'⁴. Maar van de andere kant, zo wordt zonder bronvermelding gesteld, zijn ook de vacatures waarvoor werkgevers geen enkele eis aan vakbekwaamheid of sociale vaardigheid stellen moeilijk vervulbaar.

Bij het afwijzen van de eerste twee verklaringen, verdringing van lager opgeleiden door het tekort aan arbeidsplaatsen en ten gevolge van de kieskeurigheid van werkgevers, zet de commissie-Andriessen dus twee keer het argument 'openstaande vacatures zijn moeilijk vervulbaar' in. Of preciezer: dat was zo, en het zou weer zo kunnen worden. De uiteindelijke bron van dit argument is een in 1991 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd onderzoek. Over een half jaar gemeten leverde een enquête onder werkgevers een vacatureomvang van 86.000 functies op minimumloonniveau op, waarbij de helft van de ondervraagde werkgevers antwoordde dat deze functies moeilijk vervulbaar waren⁵. Als oorzaak geven de werkgevers onder andere op dat het verschil met de uitkering te gering is.

Om de beleidsrelevantie van deze perceptie van werkgevers vast te stellen, is het cruciaal om te weten of de moeilijk vervulbare vacatures voltijd- dan wel deeltijdbanen betroffen. Om onbegrijpelijke redenen is echter in het genoemde onderzoek het voltijd- of deeltijd karakter van de vacatures niet opgenomen als variabele. Wel wordt vermeld dat drie kwart van de gemelde vacatures zich bevindt in de sectoren detailhandel, horeca en schoonmaak. Deeltijdarbeid is in deze sectoren eerder regel dan uitzondering, zeker in het onderste segment. In 1990 was 55% van alle banen in deze drie sectoren een deeltijd baan⁶. Cijfers over alleen het onderste segment van deze drie sectoren zijn niet beschikbaar, maar het ligt in de rede om te veronderstellen dat dit percentage aan de onderkant nog aanzienlijk hoger is.

Ook uit de door Andriessen aangehaalde vacature top-10 van 1992 blijkt dat in de genoemde drie sectoren relatief de meeste vacatures bestaan. Een plaats in de vacature top-10 betekent echter vooral dat het verloop in een sector relatief hoog is. Verloop hangt in de regel samen met onaantrekkelijke arbeidsvoorwaarden, en het ontbreken van loopbaanperspectief⁷. Daarnaast kunnen vacatures ontstaan door

groei. Groei van de werkgelegenheid is 'maatwerk'; zo betreft bij voorbeeld de stijging van de werkgelegenheid sinds 1985 in de detailhandel voor bijna negentig procent deeltijdbanen of banen met 'afwijkende' werktijden. Uit het onderzoek 'Werkgelegenheids-groei ook bij laagbetaalde banen?' blijkt dat in de tweede helft van de jaren tachtig van de nieuwe banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt 80% een deeltijd baan was⁸.

Het standaard arbeidspatroon van de kostwinner voorziet blijkbaar niet in de behoefte van werkgevers in dit segment van de arbeidsmarkt. De tegenwerping dat deze flexibilisering van de vraag een gevolg is van het feit dat werkloze kostwinners niet de bereidheid hebben om een baan (voor de commissie automatisch, maar impliciet een voltijd baan) te aanvaarden, gaat in veel gevallen niet op. Schoonmaakwerk bij voorbeeld wordt nu eenmaal in de ochtend- of avonduren verricht, en je kunt er dus moeilijk een voltijd baan van maken. Deeltijdarbeid is ook vaak een 'oplossing' voor werk dat te monotoon is om een hele dag te doen (zoals het invoeren van data). De detailhandel heeft in 'de spits' behoefte aan extra menskracht bovenop het reguliere personeel. Werkgevers werven voor dergelijke banen daarom vooral

2. De commissie poneert deze stelling zonder bronverwijzing. Zoals Teulings ook signaleerde in zijn artikel in *ESB* van 11 mei 1994 (zie daar noot 2) ontbreekt juist bij cruciale vaststellingen van de commissie een literatuurverwijzing. Uit de lijn van het betoog kan afgeleid worden dat de bron de *Sociale Nota 1994* moet zijn (blz. 63), waar weer verwezen wordt naar de *Sociale Nota 1993*. Op blz. 133 blijkt dat het getal van 100.000 geen statistisch feit is, maar een schatting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van het totale aantal 'manifeste en latente' vacatures voor lager opgeleiden. Deze schatting is onder andere gebaseerd op het in opdracht van het Ministerie van SZW verrichte onderzoek: V.I. Simmelink, *Personeelsvoorziening voor functies op het minimumloonniveau*, VUGA/Den Haag, 1991.

3. Hier wordt de *Sociale Nota 1994*, blz. 199 als bron opgevoerd.

4. Geciteerde bron: K.W.H. van Beek, C.C. Koopmans, B.M.S. van Praag, Gezocht: jonge, gezonde autochtone man, *ESB*, 10 juni 1992, blz. 560-564; van dezelfde auteurs: Discriminatie op de arbeidsmarkt?, *ESB*, 26 mei 1994, blz. 476-481. Het valt op dat de commissie de eveneens door Van Beek e.a. gesignaleerde leeftijds- en sexediscriminatie negeren. Tekenend is dat het kenmerk 'vrouw' zegge en schrijve één keer in het rapport wordt genoemd: in de nog te behandelen tabel Samenstelling doelgroep onderkant arbeidsmarkt, 1989.

5. V.I. Simmelink, op.cit., 1991, blz. 24.

6. Uit de *Enquête Beroepsbevolking 1990* van het CBS blijkt, dat het gaat om 391.000 deeltijd banen op een totaal van 704.000 banen in de genoemde drie sectoren (blz. 76).

7. Zie bij voorbeeld A. Jorna en E. Offers, *Jonge vrouwen, hun werk en hun toekomst*, VUGA, Den Haag, 1991. De onderzoekers concluderen dat de geringe kwaliteit van de arbeid in zogenaamde vrouwenfuncties ertoe bijdraagt dat laagopgeleide vrouwen (die op dat moment tweeverdiener zijn) besluiten om hun baan op te zeggen wanneer zij hun eerste kind krijgen.

8. Personeelsverloop in detailhandel verontrustend hoog, *Algemeen Dagblad*, 31 mei 1994. L.H.M. Bosch en W.H.M. van der Hoeven, *Werkgelegenheids-groei ook bij laagbetaalde banen? Een onderzoek naar de ontwikkeling van de werkgelegenheid 1985-1988*, VUGA, Den Haag, 1991.

onder doelgroepen die in deeltijd willen werken: vrouwen en jongeren.

Wanneer in zijn algemeenheid geldt dat de vacatures aan de onderkant van de arbeidsmarkt relatief vaak deeltijdbanen zijn, dan valt een belangrijke pijler onder de redenering van de commissie-Andriessen weg. Het loon van een deeltijdbaan op minimumloonniveau is per definitie lager dan de 100%-uitkering voor een werkloze kostwinner. Het is dus (voor wie zich tot financiële prikkels beperkt) logisch dat werkloze kostwinners niet op deze vacatures solliciteren.

Voor werkloze alleenstaanden geldt hetzelfde verhaal: het loon van een deeltijdbaan op minimumloonniveau is vrijwel altijd lager dan de 90%-uitkering voor een eenoudergezin en vaak lager dan de 70%-uitkering van een alleenstaande zonder kinderen. De 200 gulden van Andriessen brengt hier weliswaar soms verbetering in, maar vaak zal deze bonus verrekend moeten worden met de aanvullende bijstand. De deeltijdfactor verklaart waarom banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor werkloze alleenstaanden weinig opleveren, en vooral bezet worden door personen 'zonder uitkeringsalternatief' (zie onder).

Kieskeurigheid van werknemers

Bij de derde mogelijke verklaring stelt de commissie dat laag betaalde werkzaamheden vaak vuil en onaangenaam zijn, en soms ook nog op onregelmatige uren moeten worden verricht. De commissie citeert uit onderzoek, waaruit blijkt dat werklozen onder omstandigheden een uitkering verkiezen boven het verrichten van onaangenaam werk, tenzij een onrealistisch hoog loon betaald zou worden⁹.

Uit dit onderzoek blijkt echter ook, dat de veronderstelling, dat men eerder werk aanvaardt bij een groter verschil tussen loon en uitkering, te beperkt is. De minimale beloning die men eist (het reserveringsloon) blijkt variabel te zijn met arbeidsinhoud en arbeidsvoorwaarden van de begeerde baan. Oudere, mannelijke werklozen zoeken 'koste wat het kost' een vaste voltijdbaan. Jongere werklozen nemen ook met een deeltijdbaan of een tijdelijke baan genoegen, mits de arbeidsinhoud ontplooiingskansen biedt (dat wil zeggen dat de baan op langere termijn betere inkomensperspectieven biedt dan de uitkering). Bij een voorkeursbaan nemen de werklozen daarom op korte termijn genoegen met een beloning, die vaak maar weinig boven het wettelijke minimumloon ligt, en meestal beneden het voor die banen gangbare loon. Toch kunnen zij geen vaste voltijdbaan of deeltijdbaan met inhoud bemachtigen; volgens de onderzochte werklozen komen zij niet aan de bak door een te hoge leeftijd of een te lage opleiding. Vergroting van het verschil tussen netto loon en netto uitkering, zoals de commissie-Andriessen voorstelt, zal geen einde maken aan een dergelijke verdringing van ouderen en lager opgeleiden uit de arbeidsmarkt.

Gering verschil tussen loon en uitkering

Volgens de commissie wordt de kern van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt geraakt door de vierde verklaringswijze. De commissie

onderbouwt deze stellingname met de volgende casus. Een kostwinner die van een minimumuitkering naar een minimumloon-baan gaat, gaat er maar f 20 per maand op vooruit. Wanneer met verwervingskosten rekening wordt gehouden, gaat de kostwinner er zelfs f 160 op achteruit¹⁰. Bovendien krijgt de uitkeringsontvanger die voor exact het minimumloon gaat werken voor de eerder genoemde onaangename kanten van het werk (een kostenpost in zijn nutscalculatie) geen financiële compensatie.

De commissie vindt het na het voorgaande logisch dat weinig kostwinners de oversteek van uitkering naar minimumloon-baan maken, getuige ook het feit dat er maar 20.000 kostwinners werkzaam zijn tegen het minimumloon¹¹. Een ander feit is dat maar 50.000 alleenstaanden in functies tegen het minimumloon werken, tegen 400.000 tweeverdieners en thuiswonende jongeren. Een alleenstaande kan er f 376 op vooruit gaan, maar kennelijk weegt deze inkomensverbetering niet op tegen de bezwaren van een baan¹². De genoemde 400.000 tweeverdieners en thuiswonende jongeren hebben in tegenstelling tot de kostwinners en alleenstaanden geen uitkeringsalternatief. Blijkbaar, zo luidt de conclusie van de commissie, is de mogelijkheid om een uitkering te ontvangen van doorslaggevend betekenis voor de bereidheid om een baan tegen het minimumloon te aanvaarden.

De commissie onderbouwt deze conclusie met onderzoek dat gedaan is op basis van de reserveringsloontheorie. Geciteerd wordt een dergelijk onderzoek waarin werknemers zeggen dat zij met een baan gemiddeld zo'n 40% meer willen verdienen dan wat zij nu met een uitkering ontvangen¹³. Dit gegeven verklaart volgens de commissie waarom de laagste loonschalen tot 25% boven het wettelijk minimumloon liggen. Werkgevers zeggen dat zij alleen zo aan voldoende personeel kunnen komen¹⁴.

Het prefereren van de vierde verklaringswijze leidt rechtstreeks tot de kern van het plan-Andriessen: het financieel prikkelen van werkloze kostwinners tot het zoeken van voltijdbanen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Maar ook uit de cijfers die de commissie zelf presenteert, blijkt dat er aan die onderkant van de arbeidsmarkt nauwelijks werkloze kostwinners en weinig voltijdbanen te vinden zijn.

Uit de eerste kolom van tabel 1 blijkt dat maar één op de zeven werklozen volgens de indeling van de commissie te beschouwen is als een werkloze kostwinner. De resterende 85% vormt een heterogene groep van niet-kostwinners, bestaande uit alleen-

9. Geciteerde bron: G. Jehoel-Gijsbers, *Werklozen over werk, loon en uitkering*, Den Haag, 1993, blz. 54.

10. Geciteerde bron: *Sociale Nota 1994*, blz. 65.

11. Geen bronvermelding. Letterlijk staat er in het rapport: "De feiten bevestigen een intuïtief vermoeden: er zijn slechts 20.000 kostwinners werkzaam tegen het minimumloon." blz. 10.

12. Geciteerde bron: *Sociale Nota 1993*, bijlage 17.

13. Geciteerde bron: G. Antonides en W.F. van Raaij, *Inkomen en de voor- en nadelen van werk*, VUGA, Den Haag, 1990, blz. 67-68.

14. Geciteerde bron: V.I. Simmelink, op.cit., 1991, blz. 44.

Tabel 1. Kenmerken van personen en banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, 1989, in procenten

Kenmerken van personen	Inactieven ^a	Actieven ^b
	(WW, RWW, ABW)	(< 110% WML)
Huishoudenstype		
huishoudenslid	16	37
alleenstaand	31	11
eenoudergezin	19	1
alleenverdiener	15	5
tweeverdieners	19	46
Leeftijd		
18-25 jaar	22	49
26 jaar en ouder	78	51
Geslacht		
vrouwen	52	64
mannen	48	36
Arbeidsduur		
deeltijd		57
voltijd		43
Totaal (personen)	680.000	780.000

a. In 1994 is 'naar schatting' twee derde van de groep inactieven aangewezen op een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt, dat wil zeggen men heeft een opleiding op basisniveau, lbo-niveau of mavo/havo-niveau. De commissie geeft geen aparte tabel voor deze doelgroep; daarom kan in de tekst verder ook geen onderscheid gemaakt worden binnen de groep actieven tussen lager en hoger opgeleiden. De commissie telt twee samenwonende volwassenen (met of zonder kinderen) met een RWW/ABW-uitkering voor één, tenzij de twee partners de uitkering gesplitst in twee gelijke delen wensen te ontvangen.

b. Bij personen onder de 23 jaar ligt de grens bij 110% minimumjeugdloon.
Bron: de tabel 'Samenstelling doelgroep onderkant arbeidsmarkt, 1989', Commissie-Andriessen, *De onderste baan boven*, bijlage 2, blz. 23.

staanden (met en zonder kinderen), tweeverdieners (personen die de RWW/ABW-uitkering uit laten keren in twee gelijke delen) en thuiswonende kinderen¹⁵. De doelgroep van de commissie blijkt in meerderheid uit vrouwen te bestaan. In de tweede kolom blijkt dat de kostwinner die een vaste voltijdbaan zoekt, het aan de onderkant van de arbeidsmarkt niet makkelijk heeft. De werkgelegenheid daar (780.000 banen) bestaat in meerderheid (57%) uit deeltijdbanen. 64% van de werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn vrouwen, 49% zijn jongeren.

Kortom: in ruwweg 57% van de gevallen bedraagt het netto loon van een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt ten gevolge van de deeltijdfactor minder dan de uitkering van een werkloze kostwinner. Het is dus niet verwonderlijk dat kostwinners ondervertegenwoordigd zijn bij de actieven onderaan de arbeidsmarkt. Nog minder verwonderlijk is het dat alleenstaanden met kinderen (eenoudergezinnen in de tabel) nog veel sterker ondervertegenwoordigd zijn. Met een deeltijdbaan tegen minimumloon komt deze groep niet boven de uitkering (90% van het sociale minimum voor twee volwassenen) uit. Maar een voltijdbaan aanvaarden tegen minimumloon is voor iemand die de zorgtaken niet kan delen nauwelijks

denkbaar, te meer omdat zo'n persoon ook nog (verwervings)kosten zou moeten maken voor kinderopvang.

De constatering van de commissie, dat voor alleenstaanden zonder kinderen een inkomensverbetering van f 376 kennelijk 'in veel gevallen' niet opweegt tegen de bezwaren van een baan, gaat voor ruwweg 57% van de banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt niet op. Daarnaast zou onderzocht moeten worden in hoeverre de oververtegenwoordiging van alleenstaanden in de groep inactieven (31% in tabel 1) niet ook een verschijningsvorm van het 'individualiseringsproces' is, in de zin dat een werkloze alleenstaande met een RWW/ABW-uitkering zijn of haar economische zelfstandigheid niet snel zal inruilen voor een economisch afhankelijke positie door te gaan samenwonen met een werkende partner.

Arbeidskosten

Tot slot bekijkt de commissie als mogelijke verklaring de hoge arbeidskosten. Wij onderschrijven de vaststelling van de commissie dat de arbeidskosten op minimumloonniveau zo hoog zijn, dat formele werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt in Nederland verloren gaat. Dat laat onverlet dat er meer effectieve methoden te bedenken zijn om de arbeidskosten voor laagproductieve arbeid te reduceren dan de commissie doet.

Het voornaamste aangrijpingspunt voor de aanbevelingen van de commissie is de vierde verklaringsgrond, het verschil tussen loon en uitkering. Een groter verschil tussen loon en uitkering moet van kieskeurige werknemers weer een reëel arbeidsaanbod maken. De te hoge arbeidskosten op minimumloonniveau, de vijfde verklaringsgrond, worden volgens de commissie indirect beïnvloed door de voorgestelde maatregelen.

De onderkant van de arbeidsmarkt is echter bij uitstek het segment dat gekenmerkt wordt door individualisering aan de aanbodkant (een steeds meer heterogene beroepsbevolking) en flexibilisering aan de vraagkant (deeltijdbanen komen vaker voor dan voltijdbanen). De commissie-Andriessen echter beperkt haar blikveld tot de aan de onderkant van de arbeidsmarkt 'abnormale' verschijnselen van de kostwinner en de voltijdbaan. Het is daarom sterk de vraag of de aanbevelingen effectief kunnen zijn.

Werkloze tweeverdieners

De commissie beargumenteert de keuze voor de kostwinner als volgt: "Aangezien bij samenwonenden met een ABW/RWW-uitkering beide partners in beginsel beschikbaar dienen te zijn voor de arbeidsmarkt zijn zij ook beiden relevant voor de arbeidsmarkt. Omdat het evenwel voldoende is dat een van

15. De term kostwinner wordt hier in navolging van de commissie in traditionele zin gebruikt, dat wil zeggen de kost verdienen voor een andere volwassene (en eventueel kinderen). Feitelijk is de term echter eerder toepasselijk voor alleenstaande ouders dan bij voorbeeld voor een echtpaar zonder kinderen.

beide partners zich beschikbaar stelt om uit de uitkeringssituatie te komen zou ook slechts een van beide partners tot de doelgroep gerekend kunnen worden¹⁶. Dit laatste doet de commissie dan ook, tenzij zoals gezegd de beide partners de gezinsuitkering gesplitst per persoon laten overmaken. Anno 1994 is het echter effectiever bij het inkomensbeleid bij twee samenwonenden (met of zonder kinderen) er consequent van uit te gaan dat beide partners relevant zijn voor de arbeidsmarkt.

Om de complexiteit van de huidige uitkeringsregelingen te verhelderen, stellen wij tegenover de casus van de kostwinner van de commissie-Andriessen de casus van de 40-jarige, laaggeschoolde ex-BAT-werknemer¹⁷. Hij is de hoofdverdiener van een gezin, bestaande uit zijn 38-jarige vrouw en twee kinderen van 13 en 15. Toen hij nog bij BAT werkte, verdiende hij 109% van het bruto minimumloon voor een volledige werkweek. Zijn vrouw werkt nog steeds 20 uur per week in een warenhuis tegen een uurloon, dat 5% boven het wettelijke minimum ligt.

Hij vindt geen werk, omdat er weinig voltijdbanen zijn, en omdat er altijd beter geschoolde concurrenten zijn. Wanneer hij van de WW in de RWW komt, wordt het arbeidsinkomen van zijn vrouw bijna helemaal van zijn uitkering afgetrokken, zodat ze samen nog maar net boven het sociale minimum zitten. Omdat het nu niet meer loont, stopt zijn vrouw met haar deeltijdbaan in het warenhuis. Samen zitten ze in de armoedeval.

De ex-BAT-werknemer met een ongesplitste RWW-uitkering is nu volgens de commissie-Andriessen een werkloze kostwinner. Voor de voltijdbanen waarop hij solliciteert, wordt hij afgewezen. Het heeft geen zin dat zij een beschikbare deeltijdbaan neemt of aanhoudt, want daar worden ze financieel nauwelijks wijzer van. De bonus van Andriessen zal hier meestal geen verandering in brengen. Alleen wanneer zij toevallig gelijktijdig een deeltijdbaan vinden, verdienen zij samenn een arbeidsinkomen dat boven de '100%' RWW-uitkering komt. Deze kans is klein, en bovendien is het arbeidsmarktbeleid er uitdrukkelijk op gebaseerd dat het gezin via één voltijdbaan van de kostwinner uit de gezinsuitkering komt. Na drie jaar werkloosheid gaat hij tegen het minimumloon als conciërge aan de slag op een banenpoolplaats. Tegelijkertijd solliciteert zij op haar oude werkplek, en wordt aangenomen in een deeltijdbaan van 25 uur.

Deze casus illustreert dat juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt inkomensbeleid en arbeidsmarktbeleid op complexe wijze in elkaar grijpen.

Slot

Het feitenmateriaal in het rapport-Andriessen staat, zo blijkt uit het bovenstaande, haaks op de aanbevelingen. Participatiebeslissingen van individuen zijn complexer dan in het eendimensionale model van Andriessen verondersteld wordt. Er zou een gedifferentieerd inkomens- en arbeidsmarktbeleid ontwikkeld moeten worden, dat is afgestemd op de diverse leefpatronen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het plan-Andriessen is te beschouwen als een uitvergroting van het sinds 1990 gevoerde inkomens- en arbeidsmarktbeleid: het belastingvoordeel van Andriessen is ongeveer een viervoud van de jaarlijkse verhoging van het arbeidskostenforfait. Dit betekent dat ook wanneer het plan-Andriessen niet overgenomen zou worden door een nieuwe minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een koerswijziging noodzakelijk is om te komen tot een participatieverhoging van uitkeringsgerechtigden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Traditionele oplossingen, zoals ook het relatief verlagen van het sociale minimum, hebben niet het beoogde participatie-effect ten gevolge van de deeltijdfactor.

Het individualiseren en verlengen van de vrijlatingsbepalingen in de RWW/ABW als eerste voorzichtige stap naar een systematiek met verzelfstandigde uitkeringsrechten kost minder, en levert meer op dan ongerichte belastingverlaging voor werkenden¹⁸. Het verlengen van de vervolguitering in de WW voorkomt dat 'tweede verdiemers' hun deeltijdbaan opzeggen. Voor de langere termijn lijkt nadenken over het invoeren van een negatieve inkomstenbelasting geboden.

Wel zal een dergelijk inkomensbeleid gericht op individuen (werkende of werkloos, alleenwonend of getrouwd) vooral wanneer er kinderen te verzorgen zijn, aangevuld moeten worden met maatregelen in de arbeids sfeer (zoals meer kinderopvangvoorzieningen en verlofregelingen). Om de onderste baan echt boven te krijgen, is voorts verdere herverdeling van werk, ook aan de bovenkant van de arbeidsmarkt, onontbeerlijk. Alleen een dergelijk beleid kan ertoe leiden, dat de verdringing op de arbeidsmarkt (met name vrouwen werken noodgedwongen vaak onder hun niveau) stopgezet wordt. Wanneer middelbaar en hoger opgeleiden net zo vaak in deeltijd gaan werken als de huidige werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt reeds doen, dan kunnen werknemers die onder hun niveau werken doorstromen en plaats maken voor lager geschoolde arbeidskrachten. Deeltijdarbeid sluit aan bij de preferenties van tweeverdieners en alleenstaanden; wanneer ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt volwaardige deeltijdbanen ontstaan, zullen vacatures minder moeilijk vervulbaar zijn.

Een dergelijke arbeidsmarkt- en inkomenspolitiek, gericht op volwaardige deeltijdarbeid en rekening houdend met de huidige verscheidenheid aan werknemers, is niet alleen meer sociaal dan het vergroten tussen loon en uitkering, maar ook effectiever.

**Eelco Wierda
Jolande Sap**

16. Bijlage 2, blz. 1.

17. BAT staat voor British American Tobacco; enkele jaren geleden sloot dit bedrijf zijn vestiging in Amsterdam, en plaatste de productie over naar Brussel.

18. Per 1 oktober 1994 wordt de vrijlatingsbepaling gedecentraliseerd toegepast in de vorm van de zogenaamde 'uitstroomincentive'. Voor zover op het hiervoor beschikbare budget bezuinigd wordt, is dat gegeven de deeltijdfactor 'penny wise, pound foolish'.