

De vergeten middengroep in het arbeidsaanbod

Het thema armoedeval werd lange tijd vooral toegespitst op de stap van uitkering naar werk: hoe vergroten we de financiële prikkels om mensen uit de uitkering te halen en aan het werk te krijgen.

De vragen waar de grootste winst in termen van een hoger arbeidsaanbod gehaald kon worden, wat de financiële belemmeringen daarbij zijn en bij welke groepen het wegnemen van die financiële belemmeringen het meest effectief is in het licht van hun arbeidsaanbodelasticiteit, kwamen bij de eerdere discussies over de armoedeval nauwelijks aan bod. Vanuit de emancipatiegedachte is lange tijd het vergroten van het arbeidsaanbod van vrouwen gestimuleerd om zo doende de economische zelfstandigheid van vrouwen te realiseren. Hier trad een, niet altijd uitgesproken, spanning op. Een uitkeringsgerechtigde aan het werk helpen, leverde de overheid meer geld op (de bespaarde uitkering) dan een vrouw zonder uitkering aan de slag krijgen. Daarbij kwam dat het financiële voordeel van het vinden van een baan voor vrouwen zonder uitkering veel groter was dan voor uitkeringsgerechtigden. Toetredende vrouwen verloren immers geen uitkering.

Inmiddels is de situatie ingrijpend veranderd. Met de vergrijzing en ontgroening in aantocht is het duidelijk dat een hogere arbeidsparticipatie over de gehele linie van belang is. Daarbij moeten we ons de vraag stellen bij welke groepen het vergroten van financiële prikkels het meest effectief is zonder ons uitsluitend te richten op de uitkeringsgerechtigden. Daarbij gaat het achtereenvolgens om de vraag bij welke groepen het meeste arbeidsaanbod te halen valt, waar bij die groepen de financiële belemmeringen liggen en waar de grootste stijging in het arbeidsaanbod te verwachten is. Om deze vragen te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van een microsимулатiemodel dat gebaseerd is op een representatieve steekproef onder de bevolking (60.000 huishoudens). Daarbij is onder andere gekeken naar het feitelijke gebruik van inkomensafhankelijke regelingen en naar de feitelijke inkomensstijgingen, om op die manier inzicht te krijgen in de spreiding van feitelijk ervaren marginale druk bij verschillende huishoudens. De marginale druk meet voor verschillende huishoudens het verlies aan inkomen bij een bruto inkomensstijging door belastingen en premies en het wegvallen van inkomensafhankelijke regelingen.

BILAL TANER EN PETER HENDRIX

Beleidsmedewerkers directie Algemeen Sociaal Economische Aangelegenheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Waar is het meeste arbeidsaanbod te halen?

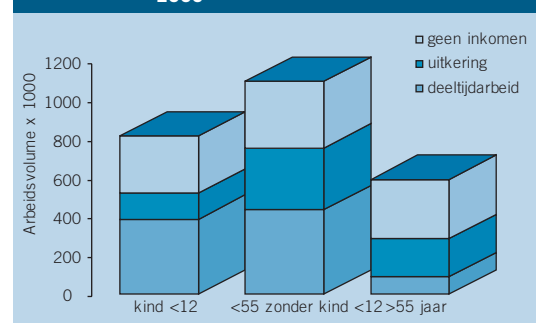
Het potentiële arbeidsaanbod bedraagt in 2006 tweeënhalf miljoen arbeidsplaatsen, wanneer we er vanuit gaan dat van de bevolking beneden de 65 jaar, exclusief studenten, vervroegd gepensioneerden en volledig arbeidsongeschikten iedereen 36 uur per week zou kunnen werken.

Het grootste deel van dit potentiële aanbod is te vinden bij personen zonder jonge kinderen (<12 jaar die zelf jonger zijn dan 55 jaar (45%). Dit is ook te zien in figuur 1. Bij gezinnen met jonge kinderen is een derde van het potentiële aanbod te vinden. Bij personen van 55 jaar en ouder bevindt zich de rest (bijna een kwart) van het potentiële aanbod. Bezien naar inkomensbron is een kwart van het aanbod te vinden onder de uitkeringsgerechtigden. De omvang van het potentiële aanbod onder de niet-werkenden en de werknemers met een deeltijdbaan is ongeveer even groot (beiden ruim een derde, bron SZW werkdocument, Hendrix en Taner (2006)).

Uit de emancipatiemonitor 2006 blijkt dat een meerderheid van de Nederlandse bevolking vindt dat een kind het beste door de eigen ouders verzorgd kan worden. Dit komt ook terug in de vraag naar formele kinderopvang. Van alle gezinnen met jonge kinderen maakt 10% gebruik van formele kinderopvang. Wel neemt de acceptatie van formele kinderopvang toe. Een grotere groep ouders regelt opvang informeel (15%) of heeft geen behoefte aan uitbesteding van de opvang (75%, Hendrix en Taner (2006)). Het gaat in het laatste geval om huishoudens waarvan één van beide partners geen eigen inkomen heeft of een uitkering heeft en daarmee zelf voor de kinderen kan zorgen. Daarnaast zijn er

figuur 1

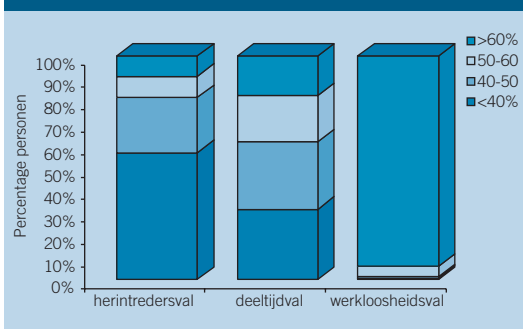
Potentieel arbeidsaanbod in arbeidsjaren, 2006



Bron: SZW

figuur 2

Aandeel personen naar hoogte marginale druk



Bron: SZW

veel werkenden in een deeltijd baan die in staat zijn om arbeid en zorg te combineren zonder zorg uit te besteden. Dit kan doordat de partner een uitkering heeft of arbeidsuren van beide partners dusdanig zijn dat geen behoefte bestaat aan uitbesteding van de opvang. Zoals ook uit figuur 1 naar voren komt is de grootste winst in arbeidsparticipatie te halen bij de werkenden in een deeltijd baan, gevolgd door de groep die niet buitenshuis werkt.

Onder de ouderen boven de 55 jaar is het grootste deel van het potentiële arbeidsaanbod te vinden bij de personen die niet meer werken. Zeker wanneer de partner ook niet meer werkt en een inkomen geniet uit prepensioen of arbeidsongeschiktheid zal het moeilijker zijn deze groep te bewegen aan de slag te gaan. De participatie van de partner is mede afhankelijk van de vraag of de andere partner wel of niet werkt. Het zijn vooral laag opgeleide partners die geen eigen inkomen hebben. Zestig procent van de partners heeft een opleiding tot maximaal lbo/mavo-niveau. Omdat er nog een partnerinkomen aanwezig is, kan er gemakkelijker een keuze gemaakt worden tussen een (niet altijd even aantrekkelijke) baan en vrije tijd.

Het grootste deel van het arbeidspotentieel is te vinden bij degenen beneden de 55 jaar zonder jonge kinderen. Het gaat hier zowel om werklozen, niet-werkende partners als werkenden met een deeltijd baan.

Waar liggen de financiële belemmeringen?

Wij hanteren in dit artikel een brede definitie van de armoedeval, namelijk het gebrek aan financiële prikkels om (meer) te gaan werken. Voor alle huishoudens is voor verschillende gebeurtenissen het effect van de meest waarschijnlijke inkomensverandering berekend. Deze gebeurtenissen zijn het aanvaarden van werk vanuit een situatie zonder eigen inkomsten (de herintredersval, circa 780.000 partners zonder eigen inkomsten), uitbreiding van het aantal arbeidsuren door deeltijders (de deeltijdval, circa 2,4 miljoen mensen die minder dan 32 uur werken) en het aanvaarden van werk vanuit een uitkeringssituatie (de werkloosheidsval, circa 390.000 werkloze

uitkeringsgerechtigden met een inkomen op minimumniveau). Uitgangspunt voor de berekeningen is de regelgeving in het jaar 2006. Hierbij zijn de meeste inkomensafhankelijke regelingen meegenomen. De berekeningen zijn gemaakt met het microsimulatiemodel MICROS van SZW (zie ook Hendrix en Taner (2006)). Figuur 2 geeft de omvang van de marginale druk voor de verschillende 'armoedevallen'.

De marginale druk is het grootst bij de werkloze minima. Bij deze groep vervalt de uitkering en vaak ook andere inkomensafhankelijke regelingen, wanneer een baan wordt gevonden. Echter de groep werklozen met een minimumuitkering is een zeer heterogene groep. De samenstelling varieert van mensen met geen of zeer lage participatiekansen tot mensen met hoge participatiekansen. De werkloosheidsval pakt voor deze mensen dan ook verschillend uit. Een deel van de minima heeft genoeg verdien capaciteit om zelf aan de werkloosheidsval te ontsnappen. Voor een ander deel is op korte termijn toetreding tot de arbeidsmarkt niet of in mindere mate mogelijk vanwege een laag opleidingsniveau, een langdurige periode van inactiviteit en andere problemen (op bijvoorbeeld het gezondheidsvlak). De armoedeval is voor deze groep mensen dan niet het centrale probleem.

Wanneer de werknemers die minder dan 32 uur werken een dag meer zouden gaan werken, heeft 30% van hen een marginale druk van minder dan 40%. Tegelijkertijd heeft bijna 20% een marginale druk van meer dan 60%. De spreiding is hier groot. Vooral deeltijders met een kleine deeltijd baan hebben een lage marginale druk. Aan de andere kant zijn er veel deeltijders die te maken hebben met inkomensafhankelijke regelingen zoals kinderopvang.

Voor de herintreders is de situatie naar verhouding het meest gunstig. Bijna 60% van de potentiële herintreders heeft bij het accepteren van een baan een marginale druk van minder dan 40%. Van het verdiende bruto inkomen blijft dus uiteindelijk meer dan 60% over. Daarbij is rekening gehouden met het vervallen van het recht op inkomensafhankelijke regelingen.

Waar is het grootste succes te verwachten?

Het grootste arbeidspotentieel ligt bij personen zonder jonge kinderen (<12 jaar) die zelf jonger zijn dan 55 jaar. Deze groep is waarschijnlijk het gemakkelijkst te bewegen aan de slag te gaan of meer uren te gaan werken. Het gaat hier zowel om werklozen, niet-werkende partners als werkenden met een deeltijd baan. Het overgrote deel van deeltijders en de niet-werkende partners bestaat uit vrouwen.

Uit onderzoek van het CPB naar arbeidsaanbod elasticiteiten (december 2005) komt naar voren dat vrouwen een hogere arbeidsaanbod elasticiteit hebben dan mannen. Vrouwen zullen daarmee sterker reageren op beleidsmaatregelen die gericht zijn op het financieel aantrekkelijker maken van (meer uren) werk.

Beleidsinitiatieven

Bij de bestrijding van de armoedeval is er altijd een dilemma tussen de mate van inkomensbescherming en activering. Solidariteit met de lage inkomens is een belangrijk fundament van de Nederlandse sociale zekerheid. Gerichte inkomensondersteuning is belangrijk om deze solidariteit ook betaalbaar te houden, maar gerichte inkomensondersteuning brengt met zich mee dat inkomensondersteuning moet worden afgebouwd met het toenemen van het inkomen. Hierdoor ontstaat de armoedeval en daalt de prikkel om meer te werken en een hoger inkomen te verwerven. De armoedeval is inherent aan een systeem van gerichte inkomensondersteuning, en daarom zijn de marges om de armoedeval te bestrijden beperkt binnen een systeem van gerichte inkomensondersteuning. Het middel om mensen bijvoorbeeld uit een uitkeringssituatie te krijgen ligt daarom – naast generiek beleid vanuit de Rijksoverheid om werk financieel aantrekkelijk te maken – veel meer op het vlak van maatwerk zoals begeleiding, scholing, sanctionering en activering, zaken die alleen op een lager bestuurlijk niveau kunnen worden geboden. Als het bijvoorbeeld gaat om bijstandsgerechtigden biedt de Wet werk en bijstand de mogelijkheid aan gemeenten om met verschillende instrumenten uitkeringsgerechtigden aan het werk te krijgen.

Hiermee wordt de armoedeval niet verkleind, maar wordt de toegang tot de uitkering strenger gemaakt en de praktijk gericht op uitstroom in plaats van het verstrekken van uitkeringen. Het eindresultaat is hetzelfde: meer mensen aan het werk. Hieronder wordt ingegaan op de financiële aspecten van een aantal beleidsmaatregelen.

In de verschillende verkiezingsprogramma's wordt gepleit om de algemene heffingskorting geleidelijk afhankelijk te maken van het eigen inkomen. Op dit moment ontvangt de niet-werkende partner de algemene heffingskorting (€ 2043 anno 2007), zolang de andere partner voldoende belasting betaalt.

Dit geldt ook voor partners met een kleine deeltijd baan. Het afhankelijk maken van de algemene heffingskorting van het eigen inkomen, verlaagt het inkomen van de niet-werkende partner en vormt een sterke financiële prikkel voor de niet-werkende partners en partners met een kleine deeltijd baan om (meer) te gaan werken. Wel wordt hiermee de werkloosheidsval vergroot. De netto bijstandsuitkeringen worden afgeleid van een netto referentieminimumloon dat gebaseerd is op tweemaal de heffingskorting. Om te voorkomen dat het sociaal minimum daalt, zal dat ongewijzigd blijven. Een paar in de bijstand ontvangt tweemaal de algemene heffingskorting van € 2.043. Als één persoon gaat werken en daardoor de bijstandsuitkering komt te vervallen, ontvangt het paar als alleenverdiener nog slechts éénmaal de algemene heffingskorting. Dat vergroot de werkloosheidsval op termijn met € 2.043. Bij een brutoloon tot 107% (bij afschaffing van de overdraagbaarheid in één keer) van het minimumloon blijft het inkomen voor een alleenverdiener met kinderen lager dan het bijstandsniveau en ontstaat recht op een aanvulling via de bijstand. Dit negatieve effect valt pas weg als ook de tweede partner gaat werken. Die krijgt dan een eigen algemene heffingskorting. Daar zit de winst van dit voorstel: de partner van een alleenverdiener krijgt een financiële prikkel om te gaan werken. Probleem is wel dat er ook partners zijn voor wie de arbeidsmarkt op korte termijn niet altijd een reëel alternatief is. Dit geldt vooral voor de oudere generaties. Het kostwinnersmodel komt onder de oudere generaties veel meer voor dan onder de jongere generaties. De partners van deze kostwinners zijn jarenlang niet actief geweest op de arbeidsmarkt. Op het gebied van arbeid en zorg zijn er verschillende beleidsinitiatieven. De kosten van kinderopvang zijn de afgelopen jaren sterk verlaagd. Het nog goedkoper maken dan wel gratis maken van kinderopvang zorgt ervoor dat de prijs van formele opvang ten opzichte van de prijs van informele opvang verder daalt. Hierdoor zal substitutie van informele opvang door formele opvang optreden. Dit zal waarschijnlijk niet bijdragen aan een hogere arbeidsparticipatie. Waarschijnlijk omdat de vraag of gratis kinderopvang zal bijdragen aan een hogere arbeidsparticipatie ook afhankelijk is van de maatschappelijke norm in Nederland (zie ook emancipatiemonitor 2006) dat een kind het best door de eigen ouders verzorgd kan worden. Of gratis kinderopvang zal bijdragen aan een verschuiving van deze norm naar het uitbesteden van zorg valt op voorhand niet te zeggen.

Een andere mogelijkheid is de introductie van een inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting. De aanvullende combinatiekorting is bedoeld om de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders en tweeverdieners met kinderen te stimuleren en de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken. De minstverdienende werkende partners en alleenstaande werkende ouders (met kinderen tot en met 12 jaar) ontvangen deze korting bovenop de combinatiekorting. Een combinatiekorting die oploopt tot bijvoorbeeld modaal, zorgt ervoor dat meer uren werken voor de minstverdienende partner aantrekkelijker wordt. Dit heeft verder als voordeel dat alle vrouwen met kinderen die (meer) willen werken hiervan profiteren, ongeacht of zij nu wel of niet gebruik maken van formele kinderopvang.

Conclusies

Mensen die de stap maken van een minimumuitkering naar werk hebben een hoge marginale druk, maar zij vormen qua omvang niet een heel grote groep. Bovendien is aan de onderkant van de arbeidsmarkt de armoedeval niet voor iedereen het centrale probleem. Voor andere groepen zoals gezinnen met jonge kinderen is er al veel gedaan aan de kosten van kinderopvang. In termen van een

hoger arbeidsaanbod vallen daar geen grote winsten meer te behalen. Ook voor ouderen zijn er verschillende beleidsmaatregelen genomen, door vervroegde uittreedroutes financieel minder aantrekkelijk te maken. Het meeste arbeidsaanbod valt te halen bij de grote groep deeltijders en de niet-werkende partners zonder jonge kinderen van middelbare leeftijd. Daar is tot nu toe de minste aandacht naar uitgegaan.

LITERATUUR

- Evers, M., R. de Mooij, D. van Vuuren (2005), *What explains the variation in estimates of labour supply elasticities?*, Den Haag: CPB.
- CPB (2007), *Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen*, Den Haag: CPB.
- Hendrix, P. en B. Taner (2006), *De armoedeval, een nieuwe kijk op een oud probleem*, SZW-werkdocument hv 380 (www.minszw.nl onder officiële publicaties).
- 2006, *Emancipatiemonitor 2006*, SCP/CBS