

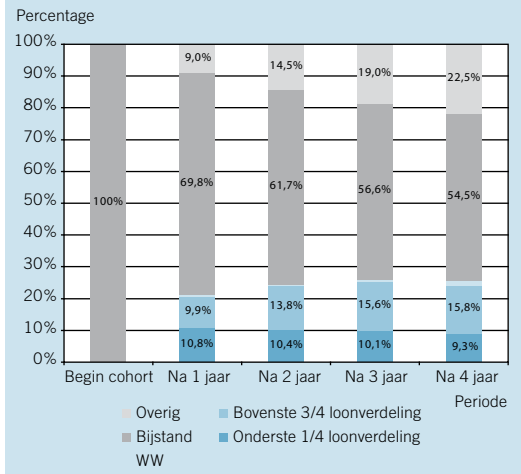
Dynamiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Het beeld aan de onderkant van de arbeidsmarkt is tweeledig: enerzijds is de kans om een baan te vinden vanuit de bijstand en de WW na één jaar zeer klein; anderzijds vallen mensen met laagbetaald werk zelden terug op een uitkering.

In het maatschappelijk debat is er veel aandacht voor beleidsvoorstellen gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. Veel minder aandacht is er voor de analyse van de problematiek in dit arbeidsmarktsegment. De Mooij (2006) wijst er in zijn analyse van de verzorgingsstaat op dat de toekomstige arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden door technologische ontwikkeling, globalisering en immigratie onder druk staat. De vraag is of dat juist is. Zo vindt De Beer (2006) dat de relatieve arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden in de afgelopen decennia niet is verslechterd en blijkt uit onderzoek van onder andere Autor et al (2006) dat niet de onderkant, maar juist het middensegment van het loongebouw kwetsbaar is door bovengenoemde ontwikkelingen. Om het beeld van de onderkant verder te completeren, is ook inzicht nodig in de vraag of de problematiek aan de onderkant van lange duur is. Het maakt immers nogal uit of steeds dezelfde mensen langdurig langs de kant staan of dat er steeds andere mensen zijn die kortstondig een uitkering hebben en snel weer een baan vinden. Hierover is nog weinig bekend. In dit artikel vullen we deze lacune deels op door de ontwikkeling van mensen in de bijstand, de WW en van mensen met een betaalde baan in het onderste kwart van het loongebouw over de tijd te volgen.

figuur 1

Dynamiek vanuit de bijstand



Data

De analyse voeren we uit met data afkomstig uit het Sociaal en Statistisch Bestand (SSB) van het CBS voor de periode 1999-2003. Alle Nederlanders zitten in dit bestand. We kijken naar cohorten van mensen met een bijstandsuitkering, cohorten WW'ers en cohorten laagbetaald werkenden. We analyseren welk deel van de cohorten zich na ieder jaar nog in de startsituatie bevindt en welk deel uitstroomt naar een andere categorie. We volgen dus niet iedere individuele statuswisseling binnen dit jaar, maar schetsen het totaalbeeld van alle veranderingen. Grafisch presenteren we de gegevens voor 1999, omdat we deze groep het langst kunnen volgen. De invloed van de conjunc-

tabel 1

Het databestand

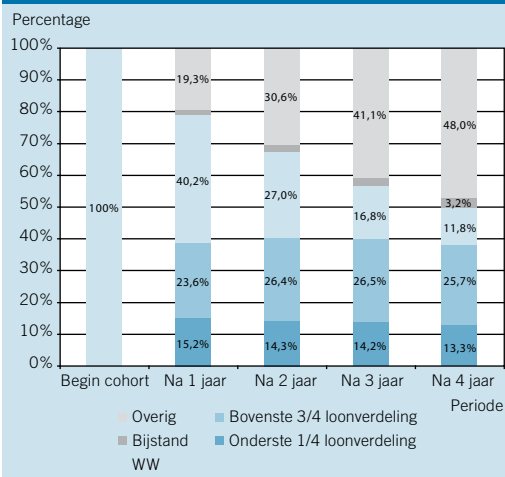
	Bijstand	WW	Onderste kwart loonverdeling
Totaal	455.700	174.600	376.350
Geslacht			
Man	178.800	96.100	120.190
Vrouw	276.900	78.500	256.160
Leeftijd			
15-24	342.000	49.000	123.920
25-44	232.000	625.000	141.550
45-64	170.000	107.000	110.880
Herkomst			
Autochtoon	235.200	137.000	309.740
Westers allochtoon	53.500	20.200	31.550
Niet-westers allochtoon	167.000	17.400	35.070

JAKOB VAN DER WAARDEN EN BART VISSER

Jakob van der Waarden is werkzaam bij de directie Algemene Economische Politiek van het ministerie van Economische Zaken. Bart Visser was ten tijde van de uitvoering van het onderzoek stagiaire bij dezelfde directie. Nu volgt hij de BOFEB-opleiding. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

figuur 2

Dynamiek vanuit de WW



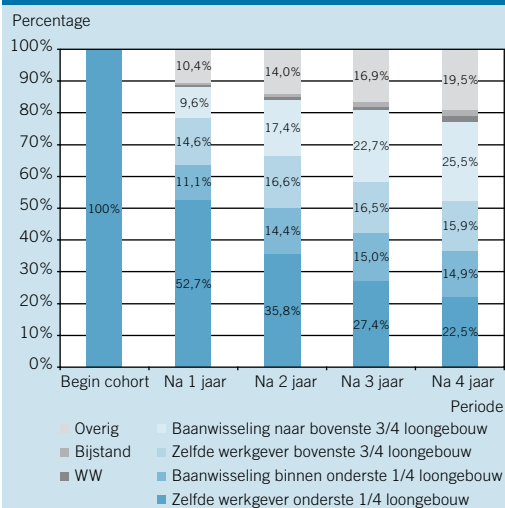
tuur bespreken we door vergelijking van de dynamiek vanaf 1999 met de dynamiek vanaf 2000, 2001 en 2002.

Tabel 1 geeft voor 1999 een overzicht van de omvang en de kenmerken van de cohorten uit de analyse. Bij de analyse van werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt maken we onderscheid op basis van het loonniveau. De grens tussen de boven- en de onderkant van de arbeidsmarkt hebben we gelegd bij het onderste kwart van het loongebouw. Op basis van de inkomensniveaus van alle werkenden in loondienst loopt deze grens op van 995 euro in 1999 naar 1132 euro bruto per maand in 2003. Daarmee ligt de grens ieder jaar circa tien procent onder het bruto minimum maandloon; het moet dus wel gaan om mensen die geen veertig uur per week werken.

Voor zover het gaat om mensen die hun maandloon bijvoorbeeld met enkele uren werk per week verdienen, dreigt vertekening van de analyse. Omdat het SSB geen informatie bevat over het aantal gewerkte

figuur 3

Dynamiek vanuit het onderste kwart van het loongebouw



uren kunnen we hiervoor niet direct corrigeren. Het is echter wel mogelijk om aan de hand van gegevens van de Sociale Verzekeringsbank onderscheid te maken tussen degenen die vijf dagen per week werken en degenen die wekelijks minder dagen werken. Daarom nemen we in onze analyse van de werkenden in het onderste kwart van het loongebouw alleen degenen mee die dit inkomen met vijf dagen werken per week verdienen. In 1999 gaat het daarbij om 376.350 mensen.

Doorstroom vanuit bijstand naar werk stukt na één jaar

Figuur 1 geeft aan in hoeverre de populatie bijstandsgerechtigden van 1999 blijvend gevangen zit in deze uitkeringssituatie. Direct valt op dat de uitstroom naar werk gering is. Dat geldt zowel voor de uitstroom naar het onderste kwart als voor de uitstroom naar de bovenste drie kwarten van het loongebouw. Daarbij springt in het oog dat de doorstroom naar werk voor het cohort als geheel vooral in het eerste jaar plaatsvindt. Vermoedelijk stroomt het deel van de populatie dat goed inzetbaar is op de arbeidsmarkt snel uit en blijft een steeds moeilijker bemiddelbare harde kern achter. Ook 'draaideurcliënten' kunnen hierbij een rol spelen. Na het eerste jaar is er immers zowel sprake van doorstroom naar werk als van terugval naar de bijstand van degenen die daarvoor werk gevonden hebben.

Een vergelijking van de doorstroom van verschillende leeftijdsgroepen leert dat de dynamiek bij jongere bijstandsgerechtigden groter is dan bij ouderen (Visser, 2006). Van de 15-24 jarigen vindt na één en na vier jaar respectievelijk 34 procent en 38 procent een baan. Autochtonen uit deze leeftijdsgroep vinden vaker werk dan niet-westerse allochtonen (38 procent versus 31 procent en 42 procent versus 34 procent na respectievelijk één en vier jaar). Voor ouderen is de bijstand vrijwel altijd het eindstation voor pensionering. Zowel na één als na vier jaar werkt slechts vier procent van de 55-64 jarigen die in 1999 in de bijstand zaten.

Na één jaar nauwelijks nog extra mensen vanuit de WW aan de slag

Figuur 2 laat zien dat de kans op het vinden van werk vanuit de WW groter is dan vanuit de bijstand. De kans op het vinden van werk blijft echter klein. Van de WW-populatie uit 1999 heeft slecht 39 procent een jaar later een baan. De jaren daarna neemt het percentage werkenden nauwelijks nog toe. Net als bij de bijstand stroomt het deel van de populatie dat goed inzetbaar is op de arbeidsmarkt snel uit, blijft een steeds moeilijker bemiddelbare harde kern achter en speelt mee dat mensen die een baan vinden weer terug kunnen vallen op de WW. Opvallend is dat de uitstroom naar de bijstand gering is. Uitstroom vanuit de WW geschiedt vooral via de categorie 'overig'. Klaarblijkelijk verzorgt de partner na afloop van de WW veelvuldig het huishoudinkomen of volgt pensionering.

De verschillen tussen de baanvindkans vanuit de WW voor jongeren en ouderen zijn pregnant (Visser, 2006). Van de 15-24-jarige en 25-34-jarige WW'ers vindt respectievelijk 68 procent en 60 procent na één jaar een baan. Van de 45-54-jarigen vindt nog 51 procent na één jaar werk, maar van de 55-64 jarigen lukt dit slechts twaalf procent. Autochtone WW'ers tussen 15 en 24 jaar vinden vaker werk dan niet-westerse allochtonen (72 procent versus 58 procent na één jaar) en vallen minder vaak terug op de bijstand (één procent versus zes procent na één jaar).

De conclusie dat de doorstroom vanuit de bijstand en de WW na één jaar stukt, strookt met de bevindingen van De Graaf-Zijl et al (2006). Zij vinden zelfs dat de doorstroom naar werk al na zes maanden flink afvlakt. Vooral bij de WW valt op dat de harde kern van het uitkeringsbestand in combinatie met de potentiële terugval van baanvinders op een uitkering het totaalbeeld van de doorstroom naar werk sterk beïnvloedt. Onze analyse, die zowel het zittende bestand als de kans op terugval meeneemt, leidt met 39 procent na één jaar tot een negatiever beeld van de baanvindkans vanuit de WW dan de analyse van De Graaf-Zijl et al. Uit hun analyse komt naar voren dat van de WW-instromers uit 1999 66 procent na één jaar werk heeft.

Mensen met laagbetaalde vijfdaagse werkweek vaak hogerop

Figuur 3 laat zien dat degenen die zich met een vijfdaagse werkweek in het onderste kwart van het loongebouw bevinden, veelal hun baan behouden of hogerop klimmen in het loongebouw. De terugval richting bijstand of WW is gering. Jongeren blijken vaker hogerop te komen dan ouderen. Niet-westerse allochtonen klimmen enerzijds vrijwel net zo vaak hogerop in het loongebouw als autochtonen, maar vallen anderzijds ook vaker terug op bijstand of WW. Per saldo behouden zij dus minder vaak een baan in het onderste kwart (Visser, 2006).

Bij sommigen bestaat de vrees dat werkenden aan de onderkant van de ene laagbetaalde baan in de andere vervallen om maar aan de slag te kunnen blijven. Wij vinden hiervoor op basis van degenen die vijf dagen in de week werken geen aanwijzingen. In figuur 3 is zichtbaar dat na één jaar elf procent van werkgever is gewisseld en in het onderste kwart van het loongebouw is gebleven. Na vier jaar geldt dat voor vijftien procent. Dit terwijl in de bovenste drie kwarten na één en vier jaar respectievelijk door elf procent en 26 procent van baan wordt gewisseld in het zelfde deel van het loongebouw.

Conjuncturele invloed

In het begin van de periode 1999-2003 piekte de conjunctuur. Na het derde kwartaal van 2000 trad een omslag op. In het eerste kwartaal in 2002 werd de bbp-groei per kwartaal voor het eerst zelfs negatief. De invloed van de conjunctuur is groter op de uitstroom vanuit de bijstand dan op de uitstroom vanuit de WW (Visser, 2006). Figuur 4 laat zien dat de bijstandsgerechtigden uit 1999 een veel grotere kans hadden op werk in het onderste kwart en de kwarten daarboven dan de bijstandsgerechtigden uit 2002. Zowel vanuit de bijstand als vanuit de WW geldt zowel in jaren met een hoog- als met een laagconjunctuur dat na één jaar nauwelijks nog iemand werk vindt.

Bezien we de invloed van de conjunctuur op de mensen met een baan voor vijf dagen in de week in het onderste kwart, dan blijkt dat het percentage van deze groep dat een jaar later nog werkt nauwelijks verandert. Wel neemt het percentage dat na een jaar nog in het onderste kwart werkt toe van 64 procent voor het cohort van 1999 naar 68 procent voor het cohort van 2002. De kans op doorstroom naar de bovenste drie kwarten daalt dus naarmate de economie er slechter voor staat. Vooral de promotiemogelijkheden bij een andere werkgever nemen af. Van 1999 op 2000 vond tien procent van de mensen in het onderste kwart een baan bij een andere werkgever in de bovenste drie kwarten. Van 2002 op 2003 gold dit voor zes procent.

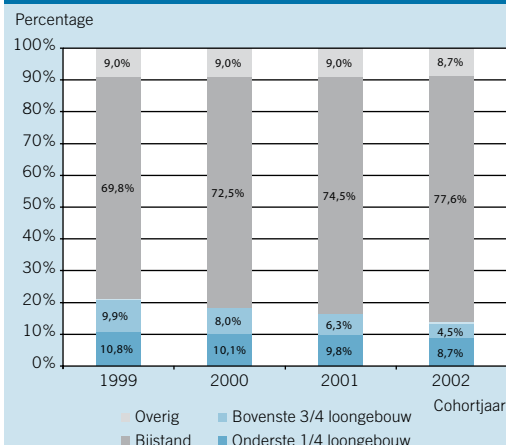
Tot besluit

Onze analyse laat zien dat de doorstroom naar werk vanuit de gehele bijstand- en WW-populatie in de jaren 1999 tot en met 2002 beperkt is. Na een jaar is het totaalbeeld van de uitstroom naar werk vrijwel uitgekristalliseerd. Voor mensen die vijf dagen per week werken en zich in het onderste kwart van het loongebouw bevinden, is het beeld een stuk positiever. Zij behouden veelvuldig hun baan en maken frequent promotie. Daarentegen doen zij zelden een beroep op bijstand of WW.

Beleidsmatig roept dit de vraag op hoe meer mensen vanuit een uitkering binnen een jaar weer werk kunnen vinden. Daarbij is het enerzijds zaak dat de reïntegratie effectiever wordt vormgegeven. Vooral de combinatie van intensieve bemiddeling met de mogelijkheid om sancties op te kunnen leggen is hierbij kansrijk (De Mooij et al, 2006). Anderzijds moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat er mensen een uitkering instromen zonder enig uitzicht op een nieuwe baan. Dit vergt een goed functionerend onderwijsstelsel, waarin bijvoorbeeld de problematiek van de vmbo-uitval wordt aangepakt. Tevens moet worden onderkend dat de opstelling van zowel de werkgever als de werknemer *gedurende* het dienstverband van invloed is op de vraag of de beëindiging ervan leidt tot langdurige inactiviteit *na* het dienstverband. Werkgevers zijn nu al in sterke mate verantwoordelijk gemaakt voor ziekte en arbeidsongeschiktheid van werknemers. Ook bij de WW zouden werkgevers een sterkere financiële verantwoordelijkheid kunnen krijgen, bijvoorbeeld door de WW-premie op bedrijfsniveau te differentiëren naar rato van het aantal oud-werknemers dat langdurig in de WW terecht komt

figuur 4

Dynamiek vanuit de bijstand na 1 jaar door de conjunctuurcyclus



(Oosterwijk, 2006, Deelen et al, 2006). Dit prikkelt werkgevers om te investeren in de inzetbaarheid van hun werknemers. Daarmee kan deze verschuiving van nazorg naar voorzorg eraan bijdragen dat in de toekomst minder mensen langdurig langs de kant staan.

LITERATUUR

- Autor, D.H., L.F. Katz en M.S. Kearney (2006) *The Polarization of the U.S. Labor Market. American Economic Review Papers and Proceedings*, 96(2), 189-194.
- Beer, P. de (2006) *Perspectieven voor de laagopgeleiden. Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken*, 22(3), 218-233.
- Deelen, A., E. Jongen en S. Visser (2006) *Employment Protection Legislation. Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case*. Den Haag, CPB Document 105.
- Graaf-Zijl, M. de, I. Groot en J.P. Hop, (2006) *De Weg naar werk - Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, vóór en na de SUWI-operatie*. Onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, juli 2006.
- De Mooij, R. de et al (2006) *Reinventing the Welfare State*. CPB, maart 2006.
- Oosterwijk, J.W. (2006) *Naar een open economie* ESB, 13 januari 2006, 4-7.
- Visser, B. (2006) *De onderkant van de arbeidsmarkt in beeld*. Universiteit van Tilburg, augustus 2006.