

# Mkb en drempels voor werkgelegenheidsgroei

L.H.M. Bosch, A.F.M. Nijssen en W.H.J. Verhoeven\*

**N**a elke economische crisis ligt de werkloosheid op een hoger niveau. Conventionele werkgelegenheidsmaatregelen leveren te weinig banen op. Ook in het mkb zullen er de komende jaren minder mogelijkheden voor banencreatie zijn dan in het recente verleden. Tussen actieven en niet-actieven zijn hoge drempels ontstaan. Naast een betere arbeidsvoorziening zijn vooral andere maatschappelijke keuzen nodig om het tij de keren.

Het afgelopen jaar deelde het mkb volop in de conjuncturele neergang. Zowel het afzetvolume als de winst namen af (tabel 1)<sup>1</sup>. In 1992 kon bij het inzaken van de conjunctuur het banenverlies bij de grote bedrijven nog worden opgevangen; in 1993 lukte dat met een groei van 5.000 arbeidsplaatsen niet meer. Deze groei houdt volledig verband met het toenemende aantal personen dat zelf een bedrijf begint (+5.500 arbeidsplaatsen). Ook deeltijdarbeid is toegenomen, maar deze wordt gecompenseerd door een afname van voltijdarbeid (-5.500 arbeidsplaatsen).

Voor 1994 is, onder invloed van het verwachte economische herstel in Europa, voor het mkb weer enige werkgelegenheidsgroei voorzien (9.000 arbeidsplaatsen). Bij de grote bedrijven zal de werkgelegenheid weer verder afnemen. Per saldo zal de werkgelegenheid in 1994 nauwelijks toenemen.

## Globalisering

Naast de zwakke conjunctuur beïnvloedt de globalisering de werkgelegenheid negatief. Handelsbelemmeringen worden in snel tempo weggenomen. Een toegenomen internationale concurrentie is het gevolg. Niet alleen grote industriële bedrijven worden hiermee geconfronteerd. Ook steeds meer kleinere industriële bedrijven ondervinden hiervan op de binnenlandse markt de gevolgen. In toenemende mate kiezen grote bedrijven hun produktielocaties en hun toeleveranciers daar waar het kostenpeil laag en de kwaliteit hoog is. Kostenbesparingen worden vooral gerealiseerd op arbeid. Voortschrijdende communicatietechnieken maken het mogelijk om toeleveringsdiensten, zoals dataverwerking, te verplaatsen naar lage-lonenlanden.

Met het tot stand komen van het GATT-akkoord neemt de realiteitswaarde van het zg. Global Shift (GS) scenario van het CPB toe<sup>2</sup>. Dit scenario houdt rekening met vergaande specialisatie van landen op produkten, waar de comparatieve voordelen het grootst zijn, waarbij de Europese economie net als

op dit moment gekenmerkt blijft door een hang naar zekerheid, stabiliteit, risicomijdend gedrag en te weinig dynamiek. De Nederlandse uitvoer blijft dan tot 2005, vooral door een ongunstig specialisatiepatroon, jaarlijks 1% achter bij de groei van de wereldhandel. De werkloosheid zal volgens dit scenario snel toenemen. Doorrekening van het GS-scenario met het PRISMA-model laat zien dat de werkgelegenheid op lange termijn (tot 2005) sterk zal afnemen<sup>3</sup>. Jaarlijks zullen dan ruim 15.000 arbeidsplaatsen verloren gaan, waarvan 9.000 in het mkb. Vooral het industriële mkb zal zwaar worden getroffen. Om een dergelijke ontwikkeling te voorkomen zullen de, aan internationale concurrentie blootgestelde, sectoren beter moeten inspelen op de globalisering. Maar ook bij een meer dynamisch scenario zal het grootbedrijf in de toekomst nauwelijks meer werkgelegenheid creëren. Ook in de open sectoren van het mkb zullen minder mogelijkheden tot banencreatie ontstaan dan in het recente verleden.

## Ongunstige vooruitzichten

De perspectieven voor werkgelegenheidsgroei zijn dus alles behalve gunstig. Als de economie zich de komende jaren in onvoldoende mate herstelt, zal de werkloosheid verder oplopen<sup>4</sup>. Daarnaast is er nog

\* De auteurs zijn werkzaam bij het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf. De auteurs danken H.J. Heeres, H.H.M. Peeters en A.R.M. Wennekers voor hun commentaar op een eerdere versie.

1. De hier besproken prognoses zijn 19 januari j.l. gepresenteerd op de MKB-Beleidsdag, een gezamenlijk initiatief van de ING-Bank, het Ministerie van Economische Zaken en het EIM.

2. Zie hiervoor CPB, *Scanning the future*, 1992 en CPB, *Nederland in drievoud*, 1992.

3. EIM, *The PRISMA-model: a policy instrument for size aspects in macro-economic analysis*, december 1991.

4. Zie het behoedzame scenario 1995-1998 dat het CPB in het *Centraal Economisch Plan 1993* heeft gepubliceerd.

	Afzetvolume (%)		Winst (%)		Werkgelegenheid in personen	
	1993	1994	1993	1994	1993	1994
Industrie	-0,5	1,75	-8	7,5	-8.000	-1.500
Bouw	-0,75	-0,5	-8	0	-2.000	-2.500
Groothandel	-0,25	1,75	-1	7	-1.000	3.000
Detailhandel	1	0	4,5	0,5	7.000	1.000
Transport	0,25	1,75	-3,5	3	-1.000	2.000
Tertiaire diensten	0,5	1	0,75	3,75	10.000	7.000
MKB-totaal	-0,25	1	-2	4,25	5.000	9.000

Bron: raming EIM.

**Tabel 1. Ontwikkelingen in het mkb in 1993 en 1994**

een aantal (min of meer) autonome factoren, zoals de toenemende immigratie. Ook de maatregelen ter bestrijding van het ziekteverzuim en de opschoning van de arbeidsgeschiktenbestanden zullen (op korte termijn) de werkloosheid opvoeren. Bij voortzetting van het huidige beleid gaan bovendien veel arbeidsplaatsen verloren bij de overheid en in de kwartaire dienstensector. Binnen afzienbare tijd dreigt de werkloosheid dan de 1.000.000 te naderen. Dat is een weinig rooskleurig toekomstbeeld.

### Determinanten werkloosheid

Drie groepen van factoren bepalen het niveau van de werkloosheid: het arbeidsaanbod; de vraag naar arbeid; de werking van de arbeidsmarkt. Het arbeidsaanbod wordt bepaald door de bevolkingsomvang en de bevolkingsstructuur alsmede door economische en niet-economische factoren die de participatiegraden bepalen. De vraag naar arbeid wordt doorgaans bepaald door diverse (groepen van) factoren<sup>5</sup>: de ontwikkeling van het produktievolume (structureel en conjunctureel); de reële arbeidskosten; de arbeidstijd (ADV, deeltijdarbeid); en de (arbeidsbesparende) technische ontwikkeling. De werking van de arbeidsmarkt bepaalt, ten slotte, de wijze waarop de vraag naar arbeid wordt omgezet in werkgelegenheid. Is de werking van de arbeidsmarkt niet optimaal, dan ontstaan er door mismatching zowel werkloosheid als onvervulde vacatures, met daaraan gekoppeld het risico van produktiederving.

In het mkb spelen veelal dezelfde factoren als in het grootbedrijf. De uitwerking van de factoren is echter afhankelijk van de bedrijfsgrootte. Het mkb is bij voorbeeld meer op de binnenlandse markt gericht en daardoor sterker afhankelijk van consumptieve bestedingen. De positie van het grootbedrijf daarentegen is meer afhankelijk van de uitvoer en dus van de wereldhandel en de internationale concurrentiepositie. Verder zijn de reële arbeidskosten voor het mkb relatief belangrijk, omdat het mkb arbeidsintensiever is dan het grootbedrijf. Vanwege het hoge niveau van de arbeidskosten ondervindt het mkb, met name in de sfeer van de bouwnijverheid en de dienstverlening, veel concurrentie van het informele circuit. De formele vraag naar arbeid in het mkb is daardoor sterk neerwaarts beïnvloed.

De arbeidsmarkt in het mkb werkt op tal van punten anders dan in grotere bedrijven<sup>6</sup>. Vaak zijn de verschillen terug te voeren op een stafmanco in het

mkb. Daardoor krijgen zaken als scholing en werving niet de aandacht die ze verdienen, met als gevolg dat de fricties op de arbeidsmarkt in het mkb groter zijn. Het relatief grote aantal moeilijk vervulbare vacatures in het mkb is daarvoor een indicator.

Een specifieke mkb-factor is het ondernemerschap. Enerzijds creëren mensen hiermee hun eigen werkgelegenheid, anderzijds kunnen nieuwe ondernemingen een belangrijke impuls betekenen voor de vraag naar arbeid. In dat opzicht is het economische beleid, i.h.b. het mededingings- en ordeningsbeleid, van vitaal belang voor de werkgelegenheid.

### Banenplannen ter bestrijding werkloosheid

De vraag is of veel van de huidige werklozen met een ander beleid aan de slag zouden kunnen. Alom wordt gepleit voor een meer activerend arbeidsmarktbeleid, waarbij grofweg drie sporen kunnen worden onderkend: 1) verlaging van de lonen en de loonkosten (verkleinen wig); 2) flexibilisering van de arbeidsmarkt (minder regulering); 3) stimulering van deeltijd- en flexibele arbeid. Het wemelt van ideeën over de invulling van deze drie beleidssporen, maar er bestaat zeker geen consensus. Is verlaging van de minimumlonen zinvol? Moet de algemeen-verbindendverklaring van cao's worden opgeheven? Levert een vergroting van de afstand tussen loon en uitkering veel banen op? Moet de rechtspositie van flexibele arbeidskrachten worden verbeterd, of zal dat alleen maar averechts werken? Discussies hierover komen maar niet tot een eind.

Het EIM heeft een aantal maatregelen doorgerekend<sup>7</sup>:

- een verlaging van de inkomstenbelasting met 4x 0,25% van het bbp en een beperking van de brutoverhoging van de uitkeringen met 4x 0,25%;
- het plaatsen van diensten in het lage btw-tarief met gelijktijdige bezuinigingen;
- het invoeren van een franchise voor de sociale lasten van werkgevers op het minimumloonniveau met gelijktijdige verhoging van de premiepercentages;
- een impuls van in totaal vijf miljard gulden voor infrastructurele werken in vier jaar;
- een loonmatiging van 1% gedurende vier jaar voor alle werknemers.

De werkgelegenheidseffecten zijn samengevat in tabel 2. In totaal kunnen deze maatregelen na vier jaar bijna 200.000 arbeidsplaatsen extra opleveren, waarvan ruim 110.000 in het mkb. Ook de onderkant van de arbeidsmarkt zal van deze werkgelegenheidsgroei kunnen profiteren. Het financieringstekort van de overheid neemt, ondanks bezuinigingen, toe met 2%

5. F.A.G. den Butter, De determinanten van de arbeidsvraag in Nederland, *Maandschrift Economie*, blz. 67-87, 1993.

6. W.H.M. van der Hoeven en P.A. van der Hauw, *Vacatures in het MKB hoe werkt dat?*, EIM, 1992. Zie ook: EIM, *Kleinschalig ondernemen, MKB en arbeidsparticipatie*, 1992.

7. Zie voor een toelichting: EIM, *Het MKB in 1993 en 1994*, Zoetermeer, 1994.

van het bbp. Met uitzondering van loonmatiging zijn de effecten met name gunstig in het mkb. Loonmatiging is iets minder gunstig voor kleine bedrijven, vanwege een dalende koopkracht.

De hoofdconclusie is echter dat deze maatregelen bij lange na niet de ruim n miljoen banen opleveren die nodig zijn. Andere banenplannen lijden aan hetzelfde euvel. Dat betekent dat we op zoek moeten naar andere wegen.

## Drempels rond inactiviteit

Als mensen buiten het arbeidsproces geraken treden mechanismen in werking die uiteindelijk leiden tot een scherpe scheiding tussen de wereld van de werkenden en de wereld van de niet-werkenden<sup>8</sup>. Als gevolg van de scheiding tussen actieven en niet-actieven zijn de drempels van niet-werken naar werken zeer hoog. Hoge drempels vragen vooral om een preventief beleid. Hoe dient het preventieve beleid eruit te zien? Er is meer aandacht nodig voor:

- de slechte werking van de arbeidsmarkt, vooral in het mkb. Via een betere arbeidsvoorziening zijn nog veel verbeteringen mogelijk;
- het ondernemerschap en het stimuleren van bedrijvigheid. Hoofdzakelijk de mkb-sectoren, maar ook andere delen van de economie, kunnen daarvan profiteren.
- andere maatschappelijke keuzen, met name in de sfeer van persoonlijke dienstverlening.

### Betere arbeidsvoorziening<sup>9</sup>

Een betere arbeidsvoorziening kan bijdragen aan de werkgelegenheidsgroei. Veel mkb-bedrijven blijken een latente behoefte aan personeel (latente vacatures) te hebben, zodra zich geschikt aanbod meldt<sup>12</sup>. Er zijn bovendien veel mkb-bedrijven, die vacatures niet melden, omdat zij er van uitgaan dat de bemiddeling toch niets oplevert. Met name Arbeidsvoorziening heeft daar last van. Door te laten zien, dat er geschikt aanbod bestaat, wordt de bemiddelingsmarkt weer opengetrokken<sup>11</sup>.

Om niet-actieven te activeren is een intensieve individuele begeleiding (maatwerk) nodig. Een begeleiding van een aantal maanden is voldoende om de meeste niet-actieven die zich van de arbeidsmarkt hebben afgekeerd, weer vlot te trekken. Dat kost meer tijd (en geld) dan de huidige (extensieve) benadering, maar de kans op een succesvolle bemiddeling wordt er sterk door vergroot. Een arbeidsconsulent, waarvan de kosten f 150.000 op jaarbasis bedragen, kan al worden terugverdiend bij drie succesvolle plaatsingen, uitgaande van een gemiddelde uitkering van f 50.000 per jaar.

Tijdens de begeleidingsperiode kunnen vele en uiteenlopende activiteiten worden ondernomen door de werklozen, zoals: sollicitatietraining, werkervaring opdoen/stage lopen, cursus, training of opleiding volgen, contacten leggen met vakgenoten, contacten leggen met bedrijven, informatie verzamelen over moge-

Omschrijving	Verlaging IB/ beperking uit- keringen	Verlaging btw diensten/bezui- ning	Vermindering werkgevers- lasten min.loon	Verbetering infra- structuur	Loonmatiging
Financ. tekort (% bbp)	0,8	0	0	1	0,2
Productie totaal (% groei)	0,6	0,1	0	1,5	0
Productie mkb (% groei)	0,7	0,2	0	2,2	-0,3
Werkgh. tot (pers)	38.000	10.500	35.500	51.500	62.000
Werkgh mkb (pers.)	19.000	8.500	23.000	35.000	27.000

Bron: EIM.

lijke banen, oriënteren op een nieuwe branche of een nieuw beroep, zelf solliciteren. Er is een soort coach of mentor nodig, die een vertrouwensrelatie heeft met de werkzoekende. Deze moet de werkloze begeleiden tijdens de zoektocht op de arbeidsmarkt.

Van belang is dat er niet te smal wordt bemiddeld. Veel werkzoekenden (40%) komen in een geheel ander beroep terecht dan waarnaar zij hebben gezocht. Nog eens tientallen procenten komen terecht in een min of meer verwant beroep, dat echter afwijkt van het beroep waarnaar ze precies hebben gezocht. Verder is gebleken dat bedrijven openstaan voor spontane bemiddelingsactiviteiten: bied geschikte mensen aan bij bedrijven, ook als er geen expliciete vacatures zijn. Wachten op manifeste vacatures beperkt de doorstroming.

Het is om een aantal redenen niet verstandig alle energie en geld te richten op de minst kansrijken. Allereerst blijft er dan te weinig over voor de meer kansrijken. Bovendien sterkt dit de werkgevers en bemiddelaars in de overtuiging, dat het kwaad kersen eten is met inactieven. Hierdoor verliest men ook het geloof in de grote groep kansrijke inactieven. Op zwakke groepen gerichte campagnes kunnen sterk demotiverend werken voor degenen die zijn belast met de voorbereiding en uitvoering van het arbeidsmarktbeleid.

Werkgevers, met name in het mkb, blijken bij voorbeeld nogal star vast te houden aan zogenoemde onveranderbare criteria: geslacht, leeftijd en etniciteit<sup>12</sup>. Op het punt van de beroepskwalificaties worden nogal eens specifieke en soms ook minder relevante eisen gesteld, waardoor veel potentieel geschikte kandidaten bij voorbaat worden afgeschrikt. Werkgevers hebben de, overigens begrijpelijke, neiging veel te vragen van nieuwe werknemers.

8. H. Kroft, G. Engbersen, K. Schuyt, e.a., *Een tijd zonder werk: een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen: samenvatting*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1989.

9. De tekst over het overwinnen van de drempels is gebaseerd op de documentatie ten behoeve van een bijeenkomst van de MKB-adviesraad van de ING-bank. P.H.M. Hoesel, A.F.M. Nijsen, en L.G.M. Veeken, *MKB en arbeidsmarkt*, EIM, augustus 1993.

10. Uit EIM-onderzoek blijkt dat er in 1992 in het MKB, naast 45.000 manifeste vacatures, 65.000 latente vacatures waren. Zie verslag van de paneldiscussie *MKB en arbeidsparticipatie*, EIM, juni 1992. Uit metingen met de Vacaturescanner in 1993 blijkt dat op elke manifeste vacature vrijwel één latente vacature wordt gevonden.

12. Dit blijkt ook uit de recente ervaringen van het Arbeidsbureau Oss. Zie het artikel *Werklozen stuk voor stuk aan de man brengen*, *Volkskrant*, 18 december 1993.

**Tabel 2. Cumulatieve effecten van werkgelegenheidsbeleid na vier jaar**

Het gevaar bestaat dat de nieuwe wetgeving op het terrein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid een verdere verhoging van de entreedrempels tot gevolg heeft. Werken begint meer en meer op een vorm van topsport te lijken, waardoor er voor veel mensen geen uitzicht meer is op werk.

Het is zinvol de entreedrempels te verlagen. Door de selectie-eisen iets algemener te stellen, komt de werkgever met veel meer potentieel geschikte personen in contact. De eerdergenoemde ervaringen bij het Arbeidsbureau Oss geven aan dat er mogelijkheden zijn. De kern van de werkwijze zit in het individueel onder de aandacht brengen van werklozen bij werkgevers. Een belangrijke voorwaarde is wel dat de arbeidsconsulent het vertrouwen geniet van werkgevers; de consulent moet de taal van de ondernemer spreken.

### *Actief ondernemerschap*

Ofschoon ondernemerschap in ons land aan populariteit wint, telt Nederland relatief weinig ondernemers<sup>13</sup>. Het aandeel van ondernemers in de beroepsbevolking (excl. landbouw) bedraagt in Nederland 8,5%, hetgeen circa 1,5% lager is dan in de ons omringende landen. Starters zorgen zelf voor hun eigen arbeidsplaats en genereren ook banen voor werknemers. Berekeningen van het EIM laten zien dat 7,5% van de huidige werkgelegenheid afkomstig is van ondernemers die de afgelopen acht jaar van start zijn gegaan. Dit ondanks het feit dat veel startende ondernemers het niet redden. In de periode 1985-1992 hebben nieuwe ondernemers voor bijna 400.000 personen werkgelegenheid gegenereerd. Indien jaarlijks 5.000 personen extra zouden besluiten ondernemer te worden zou dit, na vier jaar, cumulatief 30.000 extra banen opleveren. Daarbij is er rekening mee gehouden dat na ruim vier jaar 40% van de startende ondernemers al weer verdwenen is. Ondernemerschap geeft dus belangrijke impulsen aan de werkgelegenheid. Ook voor werklozen liggen hier kansen.

Ook hier moeten echter allerlei drempels worden overwonnen. Veel mensen zijn zich er te weinig van bewust dat ondernemerschap een reëel alternatief is voor werken in loondienst. Hier ligt een belangrijke taak voor het onderwijs. In het beroepsonderwijs wordt thans nauwelijks aandacht besteed aan ondernemerschap. Naast het geven van voorlichting, zou men bij voorbeeld leerlingen ook ondernemingsplannen kunnen laten opstellen. Daardoor kan latent ondernemerschap ontluiken. Ook de inspanningen die vernieuwingen vragen, werken remmend. De dagelijkse beslommingen vergen veel aandacht van ondernemers. Uit een recente EIM-peiling komt naar voren dat veel ondernemers kansen laten liggen<sup>14</sup>. Een deel van de ondernemers blijkt in het geheel geen groei na te streven.

### *Andere maatschappelijke keuzen*

Ondanks de gestegen welvaart is de (formele) persoonlijke dienstverlening de afgelopen decennia fors afgenomen. Tal van dienstverlenende beroepen zijn verdwenen. De hoge loonkosten en de afkalking van het aanbod hebben daartoe bijgedragen. De garantie van een bestaansminimum en de afgenomen maat-

schappelijke status van laagbetaald werk hebben bij die afkalking een belangrijke rol gespeeld. De vraag naar persoonlijke diensten is echter onverminderd hoog gebleven. Er bestaat een algemeen gevoelde behoefte aan meer dienstverlening, deels in de particuliere sfeer (onder andere reparatie en onderhoud, huishoudelijk werk, kinderopvang), maar vooral in de collectieve sfeer (kwalitatief betere (arbeidsintensievere) dienstverlening in onderwijs, gezondheidszorg, ouderenzorg en openbaar vervoer). Gelet op deze behoefte is een meer bewuste keuze voor de aanwending van de schaarse overheidsmiddelen dringend gewenst. De kosten van inactiviteit bedragen ongeveer 130 mid gulden per jaar<sup>15</sup>. De vraag is of deze gelden, die thans via belastingen en premies worden opgebracht, doelmatig worden besteed. Afgezien van het deel dat bestemd is voor de oude dag, zouden er immers veel banen mee kunnen worden gefinancierd. Waarom niet geprobeerd om via belastingaf trek arbeidsintensieve diensten zeer aantrekkelijk te maken? Het voorstel van Jan Pen om de inkomensbelasting en de premieheffing op de laagste inkomens helemaal af te schaffen, heeft tot op heden te weinig aandacht gekregen<sup>16</sup>. Tegelijkertijd wordt een bijdrage geleverd aan het terugdringen van het informele circuit. Er kunnen werkzaamheden worden opgepakt die onder de knoet van de marktwerking uit de particuliere sector zijn verdwenen en die thans dus blijven liggen.

### **Tot slot**

Nu de werkloosheid snel oploopt, worden er allerlei maatregelen gepresenteerd om de werkgelegenheid te stimuleren. Deze maatregelen leveren echter onvoldoende banen op gelet op de huidige omvang van de werkloosheid. Vandaar ook dat niet te gemakkelijk over het scheppen van arbeidsplaatsen moet worden gesproken. Tussen actieven en niet-actieven zijn drempels ontstaan die moeilijk te slechten zijn. Daarom is het niet alleen noodzakelijk om de arbeidsvoorziening te verbeteren, maar ook om een preventief beleid te voeren op het terrein van actief ondernemersklimaat en van de persoonlijke dienstverlening. Ook op het laatstgenoemde terrein is een belangrijke rol voor de overheid weggelegd. Belangrijk is vooral een omslag in het denken, omdat de oplossingen van het werkloosheidsprobleem niet alleen kunnen worden gevonden door te streven naar een betere marktwerking.

### **Leon Bosch, André Nijssen en Wim Verhoeven**

13. W.H.M. van der Hoeven en P.A. van der Hauw, *Vacatures in het MKB hoe werkt dat?*, EIM, 1992.

13. Zie hiervoor EIM/ENSR, *The European observatory for SME's*, april 1993.

14. Zie hiervoor EIM, *Kleinschalig ondernemen, dynamiek en ondernemerschap*, Zoetermeer, juni 1993. Op de MKB-beleidsdag worden uitkomsten van een enquête over dynamisch ondernemerschap gepubliceerd.

15. R.D. Bastianen, F.A.G. den Butter en J.C. van Ours, *De maatschappelijke kosten van non-participatie in het arbeidsproces*, Ministerie van WVC, 1991.

16. J. Pen, *Gelijkheid onder de mensen*, Dreeslezing, Den Haag, 1992.