

Wanneer werken loont

Hoe belangrijk zijn financiële prikkels voor jongeren op zoek naar een baan?

Een maatschappelijk breed gedragen aanneme is dat financiële prikkels bepalen of werklozen een baan zoeken, of accepteren. Het niveau van de uitkeringen zou onvoldoende stimulans geven om werk te zoeken tegen het minimumloon, en leidt ertoe dat werklozen zo'n hoge prijs voor hun arbeid vragen dat zij niet aan de slag komen. Ook, misschien wel vooral, onder economen en beleidsmakers is deze visie wijdverbreid¹.

Door de nadruk die gelegd wordt op deze relatie, dreigen andere aspecten die een rol spelen in het gedrag van werklozen uit het oog te worden verloren. Hierdoor ontstaat het gevaar dat het beleid niet effectief is, omdat het geen oog heeft voor de veelheid van afwegingen die werklozen in werkelijkheid maken.

Om beter zicht te krijgen op het arbeidsmarktgedrag van werkloze jongeren, hebben wij een onderzoek uitgevoerd onder een groep van meer dan honderd jongeren die ingeschreven stonden bij het Arbeidsbureau in de regio's Utrecht-Oost en Utrecht-West². De jongeren kunnen gezien worden als een dwarsdoorsnede van het werkzoekendenbestand. Met de jongeren werden uitgebreide interviews afgenomen, waarbij onder meer gevraagd werd naar inkomens- en huishoudsituatie, wensbaan en reserveringsloon. Driekwart jaar later werden zij nogmaals (telefonisch) benaderd. Daardoor kon een beeld gekregen worden van veranderingen in hun arbeidsmarktgedrag en van de invloed van hun arbeidsmarktgedrag op de kansen op het vinden van werk.

Balen en toch eisen stellen

Uit het onderzoek blijkt dat jonge werklozen het moeilijk hebben met hun werkloosheid. Jongeren slagen er niet in zich in te stellen op een maatschappij waarin betaalde arbeid een minder centrale rol speelt. Zij weten

de vrije tijd niet goed te gebruiken en vinden het hebben van arbeid belangrijk. Er werd gevraagd naar werkloosheidsbeleving, voor- en nadelen van werkloosheid en het belang dat men stelt in het hebben van arbeid.

Een negatieve werkloosheidsbeleving geldt voor ongeveer 75% van de ondervraagden in het onderzoek. Wanneer deze groep gevraagd wordt naar de diverse nadelen van werkloosheid valt op dat men vooral niet weet wat men met de vrije tijd aan moet. Ongeveer de helft van de groep met een negatieve werkloosheidsbeleving noemt dit nadeel. Andere nadelen, van sociale of psychische aard, worden minder genoemd: gevoelens van nuttelosheid (20%) sociale druk (10%) en druk uitgeoefend door/afhankelijkheid van de sociale dienst (10%). Het lage inkomensniveau wordt door slechts een derde als nadeel genoemd. Een beperkte groep van 15% zegt onomwonden geen moeite met werkloosheid te hebben en is niet op zoek naar een betaalde baan. Voor hen overweegt als grote voordeel van werkloosheid de aanwezigheid van veel vrijheid en vrije tijd.

Dat men werkloosheid vanuit maatschappelijk oogpunt als negatief beziet, blijkt uit de grote waarde die men toekent aan het hebben van werk. Deze geldt voor meer dan 80% van de jongeren die zijn ondervraagd in het onderzoek. Van degenen die aan het werk willen vindt ruim 40% dat werken hoe dan ook moet (typische uitspraken voor deze groep zijn: "Ik heb geleerd, ben niet ziek, zwak en misselijk, dus dan moet je ook voor jezelf zorgen", of "Er zijn mensen die het harder nodig hebben dan ik"). De rest van degenen die een betaalde baan ambiëren, de grootste groep dus, stelt evenwel voorwaarden aan het werk dat men wil doen.

Voorwaarden

De voorwaarden die worden genoemd in het eerste interview, blijken een combinatie te zijn van materiële eisen en eisen aan de inhoud van de baan en arbeidsomstandigheden. Zij hebben nooit betrekking op alléén het inkomen, maar juist op andere aspecten van of verbonden aan een baan (de inhoud van het werk, afstand tot woonplaats, aantal uren, contractvorm, de werksfeer), eventueel in combinatie met inkomenseisen. Werkloze jongeren nemen dus veel meer in hun 'berekening' mee dan het verschil tussen loon en uitkering. Ze nemen echter niet alleen méér aspecten mee in hun berekening, de hoogte van het inkomen speelt ook een bescheiden rol in vergelijking met andere aspecten³. Opvallend is dat het overgrote deel van de jongeren een concrete wensbaan noemt (bij voorbeeld automonteur of visagiste) en aan het verwerven daarvan veel waarde hecht. Dat wijst er op dat in de afwegingen die jongeren maken, de inhoud van het werk relatief zeer belangrijk is.

Wat zijn de belangrijkste achterliggende verklaringen voor de voorwaarden die worden gesteld? In de eerste plaats worden lange-termijnperspectieven veel belangrijker gevonden dan baten op de korte termijn. Dit blijkt bij voorbeeld uit het feit dat scholingsinstrumenten veel positiever worden beoordeeld dan de JWG. Meer dan de helft van de jongeren bleek zonder meer bereid scholing te volgen en een derde wilde dat onder voorwaarden ook doen. Velen hebben in het verleden wel scholing gevolgd, zijn daarmee bezig of hebben concrete plannen. De belangstelling voor een

1. Zie het rapport van de Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt, *De onderste baan boven*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1994, en de hierover verschenen artikelen in *ESB* van 11 mei 1994.

2. P. van Diepen, J.W.M. Mevissen en S.W. van der Ploeg, *Wanneer loont werken?*, Regioplan, Amsterdam, 1993.

3. Dat in plaats van de hoogte van het inkomen vooral andere zaken bepalend zijn voor de aantrekkingskracht van een baan vindt ook G. Jehoel-Gijsbers, *Werklozen over werk, loon en uitkering*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1993, blz. 30.

JWG-baan daarentegen is gering⁴. Het grootste probleem bij de JWG is de inhoud van het werk en het tijdelijke karakter ervan. Financiële nadelen worden in veel mindere mate genoemd. Het hebben van een baan zonder dat met die baan de kans groter wordt op het werk dat men eigenlijk wil doen, wordt echter negatief beoordeeld.

In de tweede plaats spelen bij de voorwaarden die aan het inkomen gesteld worden maatschappelijke normen over datgene wat redelijk is om als inkomen te eisen, een grotere rol dan een simpele individuele kosten/batenanalyse doet vermoeden. Het minimale loon waarvoor jongeren willen werken ligt bij zo'n 70% van hen hoger dan de uitkering. De helft van deze 70% wil er meer dan 250 gulden op vooruit gaan. De hoogte van het reservatieloon hangt vooral met twee factoren samen. Ten eerste, en dat is de sterkst bepalende factor, is er een samenhang met hoogte van het beschikbare inkomen. Dit kan bestaan uit alleen een uitkering, maar ook uit een uitkering aangevuld met andere inkomsten (zoals huursubsidie, of de inkomsten van een partner). Wij spreken hier verder van de uitkering omdat dit in de meeste gevallen de belangrijkste bron van inkomsten is. Ten tweede is van belang of men in het verleden heeft gewerkt. Hoe de looneisen in een aantal fictieve situaties uitvallen is te zien in de tabel waarin leeftijd, uitkeringshoogte en hoogst verdiende loon in het verleden als variabelen zijn afgebeeld.

Opvallend bij de relatie tussen de hoogte van de uitkering en het reservatieloon is, dat hoe hoger de uitkering is, hoe minder men méér wil hebben. Wanneer we het loon dat verdiend kan worden in ogenschouw nemen is duidelijk dat in de normstellende werking daarvan (ook al weten velen dat niet duidelijk te noemen) de

verklaring moet worden gezocht. In grote lijnen is immers het gat tussen (minimum)loon en uitkering het grootst bij groepen met een relatief lage uitkering. Een twintigjarige thuiswonende met een RWW-uitkering maakt een veel grotere sprong wanneer hij voltiids gaat werken dan een uitwonende van gelijke leeftijd. Hetzelfde geldt voor een 23-jarige alleenstaande tegenover een samenwonende van gelijke leeftijd.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat jongeren deel uit willen maken van de werkende bevolking: ze willen 'er bij horen'. Werk is voor hen nog steeds de manier om maatschappelijk te participeren. Bij de afweging van werkloze jongeren speelt de langere termijn een belangrijke rol. Jongeren zijn bereid om gebruik te maken van aanbodgerichte arbeidsmarktmaatregelen, zoals scholing, maar zijn hierbij kritisch op de effectiviteit. De kansen op de baan die men wil, moeten dan ook werkelijk verbeteren. Net als werkenden stellen zij juist omdat ze 'erbij willen horen' inkomenseisen die voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op datgene wat maatschappelijk aanvaardbaar wordt gevonden. Een respondent verwoordde dit als volgt: "je hoeft het toch niet voor minder te doen dan anderen".

Kieskeurigheid en kansen op werk

Ongeveer negen maanden na het eerste interview is de onderzoeksgroep opnieuw benaderd. Op deze manier kan een verband gelegd worden tussen de eisen die jongeren stellen aan werk, en de kansen op het vinden van een baan.

Het onderzoek leert dat degenen die tot grote offers bereid zijn, niet sneller aan het werk komen dan dege-

nen die (hoge) eisen stellen aan een nieuwe baan. Nòch de jongeren met relatief lage looneisen, nòch jongeren die bereid zijn veel negatieve aspecten aan een baan te accepteren (afroepcontract, tijdelijk contract, niet passend werk, lange reistijd, verhuizen) hebben daarmee hun kans op een baan zoveel vergroot, dat ze daadwerkelijk aan de slag zijn gekomen. Van de jongeren die wèl een baan hebben gevonden blijkt dat bijna alle 'eisen' die men vooraf had gesteld ingewilligd zijn.

Een verklaring voor de gevonden relatie tussen kieskeurigheid en de kansen op werk voor werkloze jongeren zou kunnen zijn dat de kieskeurige jongeren bij voorbaat een betere arbeidsmarktpositie hebben dan de jongeren die geen of weinig eisen stellen, en dat zij dáárdor zonder consequenties voor hun kans op werk eisen kunnen stellen. De analyse van het onderzoeksmateriaal heeft daarvoor echter geen aanwijzingen opgeleverd.

Gezien het feit dat er mensen zijn die vergelijkbaar zijn qua opleiding, werkloosheidsduur en leeftijd, en die zonder veel zoeken ook via het arbeidsbureau een baan vinden, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het vinden van een baan afhankelijk is van factoren die werkloze jongeren zelf nauwelijks in de hand hebben. Wel of niet een baan vinden ligt eerder aan een toevallige samenloop van omstandigheden, dan dat het de uitkomst is van een doelbewuste strategie. Ofte wel: "het vinden van een baan is veel eerder een kwestie van het op het juiste moment op de juiste plaats zijn"⁵.

De uitdaging voor het beleid

De 'klassieke' economische gedachte is dat financiële prikkels bepalen of

Tabel 1. Hoogte van het reserveringsloon van de ondervraagde jongeren op basis van regressie-analyse

Leeftijd	19	19	19	22	22	22	25	25	25
Huidig inkomen	1000	1000	1750	1000	1000	1750	1000	1000	1750
hoogst gekend inkomen	1000	1750	1750	1000	1750	1750	1000	1750	1750
Reserveringsloon	1283	1351	1486	1396	1463	1598	1509	1576	1711

4. Veel van de jongeren kennen de JWG niet of achten de JWG niet op zich van toepassing, deels omdat men niet tot de doelgroep behoort. (De JWG is stapsgewijs ingevoerd, waarbij begonnen is bij de jongste werklozen. Per jaar wordt de leeftijdsgrens met een jaar verhoogd, en in 1998 moet de leeftijdsgrens op 27 jaar liggen. De leeftijd van een groot deel van de jongeren lag ten tijde van het onderzoek nog boven de grens die op dat moment gold.)

5. T. Taris, J. Heesink en J. Feij, Jonge werklozen op zoek naar een baan, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 1994, nr. 1, blz. 17-25.

werklozen een baan zoeken of accepteren. Hieruit volgt dat het vergroten van het verschil tussen minimumloon en uitkeringen een effectieve manier is om werklozen actiever naar werk te laten zoeken. Ons onderzoek heeft een aantal bevindingen opgeleverd die dit beeld nuanceren.

In de eerste plaats is het reserveeringsloon van jongeren niet alleen afhankelijk van de hoogte van de werkloosheidsuitkering en het eerder verdiende inkomen. Maatschappelijke normen over wat een 'redelijke' beloning is voor een bepaald soort werk, spelen een grote rol.

In de tweede plaats blijkt dat niet het startloon de belangrijkste variabele is; van veel groter belang is wat men in de toekomst kan gaan verdienen. Dus bij het aanvaarden van werk is men bereid met een laag loon genoegen te nemen, mits dit op termijn zal leiden tot een door de werkloze reëel geacht loonniveau (en een acceptabele mate van werkzekerheid).

In de derde plaats blijkt duidelijk dat niet alleen financiële afwegingen een rol spelen. Jongeren calculeren wel, maar nemen veel meer mee in hun berekening dan alleen het verschil tussen uitkering en te verdienen loon. Het gaat daarbij veelal om een mix van maatschappelijke en materiële factoren. Om een goed beeld

van het gedrag van werkloze jongeren te kunnen krijgen moet het individu ook in zijn maatschappelijke context gezien worden. Werkloze jongeren willen 'er graag bij horen' en vinden het hebben van werk belangrijk. 'Erbij horen' betekent ook dat een groot deel van de jongeren niet elk werk tegen iedere prijs accepteert. Het beeld van de financieel-calculerende werkloze is dus te beperkt.

Wat betekent dit voor het beleid?

- Omdat de meeste jongeren niet volgens een korte-termijnrationaliteit handelen, is het belangrijk dat op jongeren gericht beleid perspectief biedt op verbetering op de lange termijn. Dit vereist o.a. dat bij scholings- of werkervaringsprojecten rekening gehouden wordt met individuele wensen en mogelijkheden (voor zover deze relevant zijn voor de arbeidsmarkt);
- omdat een groot deel van de motivatie van werkloze jongeren voortkomt uit het gevoel van 'erbij willen horen', is niet alleen de inhoud van het werk en de hoogte van het inkomen, maar ook de status van het werk en de *relatieve* hoogte van het inkomen van belang. Voor werkervaringsprojecten betekent dit dat er maar beter eisen aan de deelnemers gesteld kunnen wor-

den, anders dreigt dat niet alleen bij werkgevers, maar ook bij (potentiële) deelnemers het imago ontstaat dat werkervaringsprojecten voor 'kneuzen' zijn. Werk in dit soort projecten moet zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn met regulier werk, en het moet de kans op het vinden van regulier werk zichtbaar vergroten. Wanneer dit het geval is, hoeft de beloning niet hetzelfde te zijn als voor reguliere werknemers. De feitelijke situatie in werkervaringsprojecten als de JWG is een andere;

- tot slot: uit ons onderzoek blijkt dat er feitelijk geen eenduidige relatie zichtbaar is tussen arbeidsmarktgedrag en kansen op werk. Hieruit volgt dat de nadruk in het werkgelegenheidsbeleid meer moet komen te liggen op het creëren van vraag naar arbeid, en minder op het activeren van het arbeidsaanbod.

P. van Diepen
J.W.M. Mevissen
S.W. van der Ploeg

De eerste twee auteurs zijn werkzaam bij Regioplan Onderzoek, Advies en Informatie. De derde auteur is werkzaam bij Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.