



Weg naar werk vol hindernissen

Auteur(s):

Beer, P.de.

Hoff, S.

*De eerste auteur is verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (wrr); de tweede auteur werkt bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (scp). beer@wrr.nl***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D6, 12 juni 2003

Rubriek:

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

Trefwoord(en):

onderkant

*Sommige groepen werkzoekenden ervaren extra hindernissen om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Voor hen kunnen bijzondere beleidsmaatregelen essentieel zijn. Daarbij gaat het lang niet altijd om financiële prikkels. Ook de kwaliteit van het arbeidsaanbod en het wegnemen van vooroordelen bij werkgevers zijn van belang.***Hoewel de arbeidsparticipatie in de jaren negentig in recordtempo groeide en de werkloosheid naar het laagste peil sinds de jaren zestig daalde, was er ook vóór de huidige economische neergang inzette nog altijd een omvangrijke groep niet-werkenden in de leeftijdsgroep van 15 tot 64 jaar. Hoewel het hierbij voor een flink deel gaat om personen die niet beschikbaar zijn voor werk, zoals scholieren, huisvrouwen en vutters, is er ook een grote groep die wel werk zoekt maar er zelfs op een krappe arbeidsmarkt niet in slaagt werk te vinden. In dit artikel inventariseren wij de factoren die hiervoor verantwoordelijk zijn.***Kenmerken van groepen aan de onderkant*

Bij kansarme groepen 'aan de onderkant van de arbeidsmarkt' gaat het niet alleen om (langdurig) werklozen en bijstandsgerechtigden, maar ook om een groot deel van de arbeidsongeschikten en herintreders. [tabel 1](#) vergelijkt de samenstelling van de verschillende groepen uitkeringsontvangers en van de niet-participerenden (waartoe de potentiële herintreders behoren) met die van de werkzame beroepsbevolking. Vergeleken met de werkenden kennen de niet-participerenden en de bijstandsonvangers een sterke oververtegenwoordiging van vrouwen. Het bestand aan bijstandsccliënten omvat een zeer groot aandeel (vooral niet-westerse) allochtonen. Alle vier groepen niet-werkenden, maar vooral de ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, kennen tevens een hoog aandeel 45-plussers. Het hoge percentage jongeren onder de niet-participerenden valt (vrijwel) geheel toe te schrijven aan scholieren en studenten. Tot slot zijn de niet-participerenden aanmerkelijk lager opgeleid dan de werkenden. De factoren vrouwelijk geslacht, hogere leeftijd, lage opleiding en niet-westerse etniciteit komen derhalve als risicofactoren naar voren. Hieronder wordt ingegaan op de factoren die arbeidsparticipatie van deze groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt belemmeren.

Tabel 1. Samenstelling naar achtergrondkenmerken van uitkeringsontvangers, niet-participerenden en werkzame beroepsbevolking (15-64 jaar) in 2001 (in procenten)

	Ontvangers arbeids- ongeschikt- heidsuitkering	ontvangers werkloosheids- uitkering	ontvangers algemene bijstands- uitkering	niet- partici- perenden	werkzame beroeps- bevolking
totaal (aantal x1000)	948	156	375	3489	7064
man	56	57	38	33	60
vrouw	44	43	62	67	40
15-24 jaar	3	4	8	28	12
25-34 jaar	11	18	23	11	28
35-44 jaar	18	20	27	14	29
45-54 jaar	30	19	23	17	24
55-64 jaar	38	38	20	30	8
opleiding laag	-	-	-	58	29
opleiding midden	-	-	-	31	44
opleiding hoog	-	-	-	11	28
autochtoon	82	76	50	77	84
westers allochtoon	9	12	11	10	9
niet-westers allochtoon	9	12	39	13	7

Bron: CBS, Uitkeringsontvangers naar sekse, leeftijd en herkomst (Statline) en CBS, Beroepsbevolking naar sekse, leeftijd, opleiding en herkomst (Statline). Statline: www.cbs.nl

Factoren aan de aanbodzijde

Vier factoren die bij de uitkeringsgerechtigden en overige niet-werkenden zelf zijn gelegen, kunnen hun kans op werk verkleinen. Allereerst kunnen hun kwalificatieniveau en productiviteit tekortschieten. Aanwijzingen hiervoor zijn dat de niet-werkenden veelal een laag opleidingsniveau, geringe of verouderde werkervaring of een relatief slechte gezondheid hebben. Ook de relatief hoge leeftijd wordt wel als een indicator voor een lage productiviteit beschouwd, al is er weinig bewijs dat met het ouder worden de productiviteit daadwerkelijk afneemt. Een tweede factor is het zoekgedrag: wie niet zoekt, zal ook geen werk vinden. Het zoekgedrag hangt enerzijds af van de vraag of men een sollicitatieplicht heeft, zoals voor alle werklozen en de meeste bijstandontvangers geldt, maar anderzijds ook van de ervaren gezondheid, de uitkeringsduur en de inschatting van de eigen kansen op werk. Een derde factor betreft de afweging tussen kosten en baten. Juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt is de financiële vooruitgang bij het vinden van werk vaak gering, zeker wanneer aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen verminderen of wanneer er extra kosten moeten worden gemaakt voor bijvoorbeeld kinderopvang en vervoer. Ten slotte spelen ook opvattingen over werk en uitkering een rol. Personen die veel waarde hechten aan betaalde arbeid en het ontvangen van een uitkering als belastend ervaren, zullen meer moeite doen om aan het werk te komen dan personen voor wie dit niet geldt.

Factoren aan de vraagzijde

Een voor de hand liggende factor aan de vraagzijde die de arbeidsmarktkansen van uitkeringsgerechtigden en niet-participerenden kan verkleinen, is de hoogte van de loonkosten. Als het loon dat een werkgever moet betalen hoger is dan de productiviteit van een werkzoekende, loont het niet om deze aan te nemen. De relatieve hoogte van het minimumloon is de laatste 25 jaar echter gestaag gedaald, van 67 procent van het gemiddelde verdiende loon in 1976 naar 48 procent in 1999, en vormt dus steeds minder een belemmering om laaggekwalificeerden aan te nemen¹. Bovendien zijn sinds 1995 ook de sociale lasten op minimumloonniveau fors verminderd. Daardoor is de zogenaamde 'wig' op minimumloonniveau teruggelopen van 27 procent naar zes procent².

Voorkeur werkgevers

Een tweede factor die de tekortschietende vraag naar laaggekwalificeerden zou kunnen verklaren, betreft de kwalitatieve eisen die werkgevers aan hun personeel stellen. Als gevolg van technologische ontwikkeling neemt de vraag naar hoog opgeleide arbeidskrachten toe, terwijl laaggekwalificeerde functies worden 'weggeautomatiseerd' of naar opkomende industrielanden worden 'geëxporteerd'. Toch is het aantal banen waarvoor geen opleiding of ervaring is vereist tussen 1992 en 2001 met liefst 41 procent toegenomen: van 340.000 naar 480.000. Het aandeel in de totale werkgelegenheid groeide van 5,8 procent naar 6,8 procent³. Van iedere tien ongeschoolde banen worden er echter slechts drie bezet door een werknemer die niet meer dan basisschool heeft en vier door personen met een mavo- of vbo-opleiding. Waarom geven werkgevers zo vaak de voorkeur aan iemand die hoger opgeleid is dan voor de functie strikt noodzakelijk is? Gevraagd naar de factoren die de doorslag geven bij het aannemen van nieuw personeel, noemt slechts achttien procent van de werkgevers de opleiding en vier procent het loon of salaris. De helft vindt echter de werkervaring een doorslaggevende factor, 43 procent de persoonlijkheid van de kandidaat en ongeveer dertig procent de flexibiliteit, sociale vaardigheid en inpasbaarheid⁴. Dit duidt erop dat uitkeringsgerechtigden en (her)intreders vooral minder kans maken op een baan door hun gebrek aan (recente) werkervaring en door hun persoonlijkheidskenmerken. Het is lastig te bepalen of deze factoren reële beperkingen zijn of dat dit alleen in de perceptie van de werkgever het geval is. Diverse onderzoeken hebben echter aanwijzingen opgeleverd dat werkgevers bij hun aannamebeleid discrimineren op factoren die niet ter zake doen, zoals geslacht, leeftijd en etnische herkomst.

Hoe speelt het huidige beleid hierop in?

Het huidige arbeidsmarktbeleid grijpt op verschillende manieren aan bij de hiervoor besproken factoren. Om de productiviteit van kansarme groepen te verhogen zijn scholing en werkervaring (in het kader van de wiv) de aangewezen instrumenten. Effectief zoekgedrag wordt bevorderd via de informatievoorziening van de cwi's (de vroegere arbeidsbureaus) en doordat een steeds groter deel van de uitkeringsgerechtigden een sollicitatieplicht heeft, op straffe van een sanctie. Om de acceptatiebereidheid van werkzoekenden te vergroten is in de inkomstenbelasting de arbeidskorting ingevoerd. Om de vraag naar kansarme groepen te stimuleren, is de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt met zo'n 80.000 gesubsidieerde banen (wiv en id) uitgebreid. Laagbetaalde werkgelegenheid in de marktsector wordt gestimuleerd door de verlaging van de sociale lasten in het kader van de spak, terwijl de Vermindering Langdurig Werklozen (vlw) werkgevers prikkelt om op deze banen langdurig werklozen aan te nemen. Al deze instrumenten staan momenteel overigens ter discussie.

Conclusies en aandachtspunten

Welke aanknopingspunten bieden de in dit artikel genoemde factoren voor een fiscaal beleidsinstrumentarium? Financiële prikkels spelen vooral een rol bij de acceptatiebereidheid van uitkeringsgerechtigden en bij de hoogte van de loonkosten. De acceptatiebereidheid zou kunnen worden vergroot door de arbeidskorting in de inkomstenbelasting te verhogen, in het bijzonder voor lagere inkomensgroepen en door inkomensafhankelijke subsidies te beperken. Voor werkgevers kan het aannemen van kansarme groepen aantrekkelijker worden gemaakt door de sociale lasten en belasting op lage lonen te reduceren en door een extra korting of subsidie indien men iemand uit een doelgroep aanneemt. De meeste belemmeringen voor arbeidsparticipatie zijn echter niet primair van financiële aard. Het is de vraag of een financiële prikkel de beste stimulans is om een uitkeringsgerechtigde te motiveren. Evenzeer is het de vraag of een financiële tegemoetkoming een werkgever ooit over de streep zal trekken om een kandidaat aan te nemen waarin hij onvoldoende vertrouwen heeft. Effectief arbeidsmarktbeleid vraagt daarom naast beter gerichte financiële prikkels ook om instrumenten die de kwaliteit van het arbeidsaanbod verbeteren en eventuele vooroordelen of gebrek aan informatie bij werkgevers bestrijden.

Dossier Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

W.T.M. Molle: [Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels](#)

J. van Zijl: [Fiscalisering: wel typisch, niet ideaal](#)

M.C. [Versantvoort Financiële prikkels via de fiscaliteit](#)

P. de Beer en S. Hoff: [Weg naar werk vol hindernissen](#)

K. Laan, W. Roorda en J. van der Waart: [Financiële prikkels aan de aanbodzijde](#)

E. Vogels: [Financiële prikkels aan de vraagzijde](#)

P.W.C. Koning: [Zoektocht naar prikkels voor UWV](#)

A. Heyma en M. Zijl: [Ouderen gevoelig voor financiële prikkels](#)

W.H.J. Hassink: [Meer oudere werknemers door prikkels aan de vraagzijde?](#)

A.L. Bovenberg: [Speciale grijsschijf voor werkende ouderen](#)

P. Alders en C. van Trier: [Trends in het arbeidsmarktbeleid](#)

P. Donker van Heel: [Scenario's voor vormgeving van de fiscalisering](#)

L.G.M. Stevens: [Gefiscaliseerd arbeidsmarktbeleid](#)

H.J. ter Bogt: [Bureaucratietheorie en andere uitvoeringskwesties](#)

G.J. van den Berg: [Arbeidsmarktbeleid tussen efficiëntie en effectiviteit](#)

A.L. Bovenberg: [Pijlers onder hogere arbeidsparticipatie](#)

A.M. Reitsma: [Op afstand de beste?](#)

-
- 1 P. de Beer, Over werken in de postindustriële samenleving, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2001, blz. 263.
 - 2 CPB, Macro-economische verkenningen 2002, bijlage A6, Den Haag, 2001.
 - 3 CBS, Enquête Beroepsbevolking (Statline).
 - 4 CWI, Hoe werven bedrijven 2001, Zoetermeer, 2002.