

Vergaderjaar 2003–2004

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 2

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2004

Uw Kamer heeft gevraagd om een uitgebreid overzicht van mogelijke maatregelen waarmee de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt gestimuleerd kan worden. Tevens heeft de Kamer laten weten het op prijs te stellen dat ook aandacht wordt besteed aan ontwikkelingen op termijn en de mate waarin deze ontwikkelingen van invloed zijn op de werkgelegenheid in het onderste arbeidsmarktdeel. In bijgevoegde brief komen al deze aspecten uitgebreid aan de orde.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof

WERKGELEGENHEID AAN DE ONDERKANT VAN DE ARBEIDSMARKT

1. Aanleiding

Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in december 2003 heb ik de Tweede Kamer toegezegd voor het zomerreces 2004 een overzicht te geven van de bestaande en potentiële mogelijkheden om gericht instrumenten in te zetten die werkgelegenheid creëren voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Met deze brief wordt hieraan invulling gegeven. Tevens zijn in deze brief opgenomen een verkenning van de risico's van laaggeschoolde arbeid in de kenniseconomie alsmede de middellangetermijn ontwikkelingen die voor de onderkant van de arbeidsmarkt relevant zijn. Om deze informatie heeft de Tweede Kamer verzocht tijdens het algemeen overleg van 12 februari 2004 over het arbeidsmarktbeleid in den brede.

2. Arbeidsmarktbeleid

2.1. Prioritering (arbeidsmarkt)beleid

Het arbeidsmarktbeleid is gericht op stimulering van de arbeidsparticipatie en vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid. Om dit te bereiken dient de arbeidsmarkt voor iedereen die wilt werken toegankelijk te zijn. De toegankelijkheid evenwel, wordt door diverse knelpunten belemmerd. Enerzijds gaat het om knelpunten die voor meer groepen problemen opleveren. Het ontbreken van voldoende financiële prikkels bijvoorbeeld, geldt niet alleen voor laagopgeleiden. Ook de arbeidsdeelname van ouderen, herintredende vrouwen en allochtonen wordt hierdoor belemmerd. Anderzijds zijn er knelpunten die meer specifiek, dat wil zeggen voor een bepaalde groep, gelden, zoals taalachterstand bij allochtonen. Bovendien zijn er knelpunten die persoonsgebonden kunnen zijn, zoals opvattingen over werken en te weinig (sollicitatie-)ervaring.

In de brief «Visie Arbeidsmarktbeleid» heb ik uiteengezet hoe het (arbeidsmarkt)beleid ingezet dient te worden om arbeidsbelemmerende factoren te verminderen.¹ Hierbij is een prioritering in de beleidsmaatregelen aangebracht. Algemeen uitgangspunt bij de beleidsaanpassingen van het kabinet is hierbij via het stimuleren van het arbeidsaanbod de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. Het merendeel van de arbeidsbelemmeringen geldt voor diverse groepen gelijktijdig. Het meest efficiënt is zodoende algemeen beleid, zoals vermindering van de armoedeval via een algemene arbeidskorting en vermindering van belemmeringen om arbeid en zorg te combineren via kinderopvangfaciliteiten. Ook aanpassingen van socialezekerheidsregelingen, zoals de WW en WAO, zijn onderdeel van algemeen beleid. Met algemeen beleid worden gemeenschappelijke knelpunten verminderd, waardoor meer groepen van dit beleid profiteren. In tabel 1 wordt een (niet uitputtende) illustratie gegeven van belemmeringen waaraan gedacht kan worden.

¹ Visie Arbeidsmarktbeleid, 27 april 2004.

Tabel 1: Belemmeringen worden vaak door meerdere groepen ervaren

Belemmering/groep	Jongeren	Ouderen	Vrouwen	Etnische minderheden	Laag opgeleiden	Arbeidsgehandicapten
Onvoldoende financiële prikkels		♦	♦	♦	♦	♦
Onvoldoende kennis arbeidsmarkt	♦		♦	♦		
Onvoldoende opleiding		♦	♦	♦	♦	
Sociale en culturele factoren		♦	♦	♦		
Lagere productiviteit		♦		♦	♦	
Negatieve perceptie werkgevers		♦		♦		♦
Combineren werk en zorg			♦			
Taalachterstand				♦		

Het bestaand algemeen beleid bevat maatregelen die noodzakelijk zijn voor een beter werkende arbeidsmarkt en een toekomstbestendige verzorgingsstaat.² In dat kader is beleid ingezet gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de hervormingen van de WAO en werkloosheidsvoorzieningen en de beperking van de fiscale facilitering van regelingen die vroegtijdig stoppen met werken mogelijk maken. Met de verhoging van de arbeidskorting en invoering van de aanvullende combikorting wordt stimulering van de werkgelegenheid beoogd. Ook de beoogde invoering van de levensloopregeling is hierop gericht. Door deze regeling ontstaan meer mogelijkheden om werk en tijd voor andere doelen (zoals zorg en scholing) over de gehele levensloop te spreiden. Indien werknemers op basis van deze regeling tijdelijk stoppen met werk, laten zij bovendien een arbeidsplaats open voor anderen. Andere algemene beleidsmaatregelen die ook de onderkant van de arbeidsmarkt raken, betreffen o.a. de decentralisatie van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid (zie paragraaf 5), en vermindering van voortijdige schooluitval.

Een deel van de werklozen heeft andere hulp, zoals persoonlijke begeleiding, bemiddeling en advisering, nodig om weer op de arbeidsmarkt aan de slag te kunnen. Dat vereist een beleid met een op de persoon toegesneden invulling. Dit individueel maatwerk valt onder algemeen arbeidsmarktbeleid. De Rijksoverheid is hiervoor systeemverantwoordelijk. Een aanpak van individueel maatwerk kan het beste op lokaal niveau worden gerealiseerd. Dit is mogelijk gemaakt met de Wet Werk en Bijstand van 1 januari 2004. Doel van de WWB is het meer dan voorheen activeren van bijstandsgerechtigden naar betaald werk en gemeenten de centrale verantwoordelijkheid te geven voor het bevorderen van de reïntegratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een uitkering krachtens de Algemene nabestaandenwet. De Uitvoeringsorganen werkloosheidsvoorzieningen (UWV) verzorgen de reïntegratie van personen met een WW en/of WAO-uitkering. Gemeenten en de UWV hebben een vrij besteedbaar budget dat naar eigen inzicht ingezet kan worden voor oplossing van individuele knelpunten.

Indien ondanks het algemeen arbeidsmarktbeleid knelpunten voor een bepaalde groep bestaan, is aanvullend beleid nodig. Dat wil zeggen beleid dat tijdelijk, innovatief en agenderend van karakter is. Voorbeelden hiervan zijn de taskforce ouderen, het plan van aanpak herintredende vrouwen, het MKB-convenant voor minderheden en het plan van aanpak jeugdwerkloosheid.

In het vervolg van deze brief wordt gekeken naar beleidsopties die van invloed zijn op de vraag- en aanbodverhoudingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hierbij kan het gaan om algemeen en aanvullend beleid. Conform het verzoek van de Tweede Kamer wordt een breed palet mogelijke beleidsopties besproken. Alvorens hiertoe wordt overgegaan komen

² Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003.

eerst de situatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de trends die op dit arbeidsmarktdeel van invloed zijn, aan de orde.

3. De onderkant van de arbeidsmarkt en toekomstige ontwikkelingen

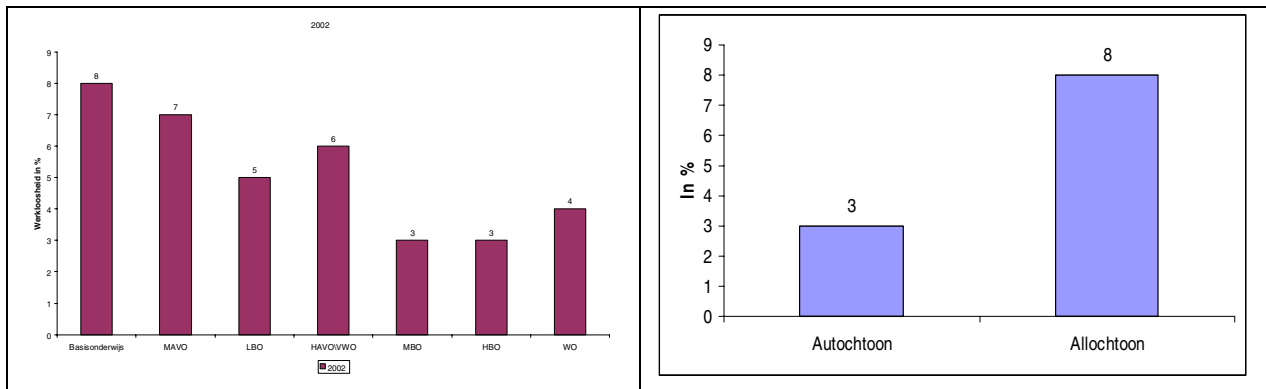
3.1 De arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden

Voor afbakening van de onderkant van de arbeidsmarkt wordt hier uitgegaan van het aantal personen met maximaal een MAVO of VBO-diploma. Deze groep, waartoe circa 30% van de beroepsbevolking behoort, is voor het overgrote deel aangewezen op laaggeschoolde arbeid.

De arbeidsdeelname van laagopgeleiden is laag. Van personen met uitsluitend basisonderwijs bedraagt in 2002 de netto participatiegraad 38% en van alle personen met MAVO/VBO als hoogste opleiding 43%. Ter vergelijking: in hetzelfde jaar bedraagt de gemiddelde netto participatiegraad over alle opleidingsniveaus 66%. Vooral onder Turken en Marokkanen heeft een substantiële groep geen of nauwelijks onderwijs gevolgd. Dit geldt in het bijzonder voor de ouderen en, daarmee deels overlappend, de eerste generatie die al geruime tijd in Nederland is. Circa 90% van de eerste generatie nieuwkomers is ongeschoold. Ook onder de Marokkaanse en, zij het in mindere mate, Turkse huwelijksmigranten en tussen-generatie is het aandeel zonder opleiding groot.

Ook de werkloosheid verschilt per opleidingsniveau. Voor mensen met uitsluitend basisonderwijs komt de werkloosheid uit op 8% (2002) terwijl deze onder de hoogst opgeleiden 4% bedraagt. Onderscheiden naar herkomst zijn er eveneens grote verschillen. De gemiddelde werkloosheid voor autochtonen is 3% en die voor allochtonen 8%. Eén van de redenen waarom onder allochtonen de werkloosheid hoog is, is hun gemiddeld lage opleidingsniveau.³

Figuur 1 Werkloosheid naar opleidingsniveau en etnische komaf



Bron: CBS, Enquête beroepsbevolking.

3.2 Trends

3.2.1 Inleiding

³ Van de totale beroepsbevolking heeft 37 procent geen startkwalificatieniveau, terwijl dit gemiddeld 59 procent is bij de etnische minderheden. Met startkwalificatie wordt bedoeld een opleiding op niveau 2 in BOL/BBL of een diploma HAVO of VWO.

Diverse trends beïnvloeden de werkgelegenheid voor laagopgeleiden. Sommige trends bieden kansen voor laagopgeleiden, terwijl andere ontwikkelingen de werkgelegenheid voor deze groep bedreigen.

3.2.2 Werkgelegenheidskansen voor laaggeschoolden

Demografische ontwikkelingen en de welvaartsontwikkeling bieden kansen voor nieuwe werkgelegenheid. Het consumptiepatroon van ouderen wijkt af van dat van jongere groepen. Door de vergrijzing zal zodoende de behoefte aan andere goederen en diensten toenemen. Dat wil zeggen dat de bestedingsvoorkeuren van ouderen belangrijker worden in het totale pakket aan bestedingen. Niet alleen in de consumptieve en recreatieve sfeer, maar ook op bijvoorbeeld de markt voor persoonlijke dienstverlening. Het is aannemelijk dat een deel van de nieuwe werkgelegenheid uit laaggeschoolde banen zal bestaan. Evenzo kan de welvaartsontwikkeling tot extra werkgelegenheid voor laag opgeleiden leiden.

Aannemelijk is dat een toenemende welvaart zal leiden tot een stijgende vraag naar luxe goederen en diensten, zoals entertainment en persoonlijke dienstverlening.

Een ander positief punt zijn de vervangingsvacatures. Veel vervangingsvacatures ontstaan doordat ouderen het arbeidsproces verlaten. Volgens de Raad voor Werk en Inkomen (RWI)⁴ is hierdoor het beeld ten aanzien van vraag en aanbod minder ongunstig, dan wanneer uitsluitend naar de ontwikkeling van de werkgelegenheid wordt gekeken. Niettemin is de RWI van mening dat de ontwikkeling van het aanbod op de lagere opleidingsniveaus de vraag zal overtreffen.

3.2.3 Werkgelegenheidsbedreigingen voor laaggeschoolden

De huidige economische situatie is nog niet gunstig. In 2001 is een einde gekomen aan een langdurige periode van economische groei. Doordat bij een economische terugloop werkgevers zo lang mogelijk hun personeel blijven vasthouden, daalde de werkgelegenheid (gemeten met aantallen banen) pas voor het eerst in 2003. Thans trekt de economie weer aan, maar een groei van het aantal banen blijft nog uit. Ook hier geldt dat het één à twee jaar duurt voordat een aantrekkende economie zich vertaalt in een stijging van de werkgelegenheid. Dit laatste betekent niet dat het banenverlies volledig gecompenseerd zal worden. Volgens de RWI zullen veel banen bij herstel van de economie ook in een later stadium niet terugkomen, omdat het banenverlies niet alleen een conjuncturele oorzaak heeft maar ook structurele oorzaken.⁵ Hierbij zullen volgens de RWI vooral veel laaggeschoolde banen verdwijnen of deze worden, indien vacant, niet meer vervuld met laaggeschoolden. Oorzaken van dit laatste kunnen zijn ontmoediging bij laagopgeleiden als gevolg van een lage baankans en verschuiving van de banen naar lagelonenlanden (zie hieronder). Ook is verdringing mogelijk. In een laagconjunctuur kunnen werkgevers namelijk hogere eisen stellen waaraan laagopgeleiden niet kunnen voldoen.

Door technologische ontwikkelingen en de kennisintensivering van de Nederlandse economie zal het opleidingsniveau van de werkgelegenheid verder toenemen. In welk tempo is onduidelijk. De upgradering kan afzwakken ten opzichte van de voorgaande decennia, omdat ook de toename van het gemiddeld opleidingsniveau van het arbeidsaanbod afzwakt. Het CPB gaat ervan uit dat de komende twintig jaar de groeivoet van de verhouding tussen hoogopgeleiden en overigen nog maar 0,6% per jaar zal bedragen, terwijl dat in de afgelopen 30 jaar gemiddeld 4,1% was.

Het is ook mogelijk dat het upgraderingstempo van de werkgelegenheid hoog blijft onder invloed van technologische ontwikkelingen.⁶ Uit MLT-analyses van ROA blijkt dat deze situatie gepaard gaat met een fors verlies van laaggeschoolde banen.

Voorts vragen technologische ontwikkelingen van bedrijven en werknemers een steeds groter aanpassingsvermogen op straffe van verlies van

⁴ Raad voor Werk en Inkomen, Naar een werkende arbeidsmarkt. Beleidskader Werk en Inkomen 2004, Den Haag, 2004.

⁵ Idem voetnoot 4, pp. 18–24.

⁶ R. Nahuis en H.L.F. de Groot, Rising Skill Premia. You ain't seen nothing yet?, CPB discussion paper, No 20, juli 2003.

kwalificaties. Vooral laagopgeleiden lopen het risico van kwalificatieveroudering. Het CPB spreekt in dit verband van een dreigende tweedeling tussen hoger en lager opgeleiden.⁷ Door kwalificatieveroudering kunnen laagopgeleiden overbodig worden en terecht komen in functies waar zij niet voor zijn opgeleid. Indien deze werknemers onvoldoende snel hun kennis en vaardigheden op peil brengen, zullen zij hun baan verliezen.

Naast technologische ontwikkelingen en de kennisintensivering kunnen structurele verschuivingen in de werkgelegenheidsstructuur de werkgelegenheid voor laagopgeleiden bedreigen. In de afgelopen decennia is het aandeel van de landbouw en industrie in de totale werkgelegenheid gestaag afgenomen (circa 56%-punt in de jaren 1960–2000) evenals dat van de bouw, terwijl het aandeel van de (niet-)commerciële dienstverlening (verdienstelijking) fors is gestegen. De meeste studies gaan uit van voortzetting van dit proces. Prognoses van het ROA⁸ bijvoorbeeld, wijzen uit dat in de periode 2003–2008 de landbouw, industrie en bouw per saldo nog maar 23% van de totale werkgelegenheid zullen bestrijken; 2 à 3 %-punt minder dan in 2003. De quataire sector zal rond de 17% blijven, zodat de tertiaire sector inclusief overheid en onderwijs naar verwachting uit zal komen op 60%. Deze verschuiving in de werkgelegenheidsstructuur kan ongunstig uitpakken voor laagopgeleiden. De landbouw, industrie en de bouw zijn belangrijke werkgevers voor laagopgeleiden. Het is niet zeker of de werkgelegenheidskrimp in deze sectoren voor laagopgeleiden gecompenseerd zal worden met meer banen in de tertiaire sector.

Veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur kunnen ook het gevolg zijn van arbeidsbesparende investeringen en veranderende preferenties voor producten met minder input van laagbetaalde arbeid bij consumenten in binnen- en buitenland. Bovendien speelt de internationalisering een rol. Hierbij gaat het om drie ontwikkelingen, namelijk specialisatie, wegtrekken productie en de EU-uitbreiding.

1. Het is aannemelijk dat de rijke westerse landen, waaronder Nederland, zich gaan specialiseren in kennisintensieve economische activiteiten. Dit gaat gepaard met een afname van de vraag naar laagopgeleiden.⁹
2. Door het wegtrekken van bedrijvigheid naar lagelonenlanden, neemt de vraag naar (laagbetaalde) arbeid af. Uit een enquête onder werkgevers blijkt dat 40% van de industriële bedrijven denkt de komende zes jaar activiteiten te verplaatsen naar lagelonenlanden. Voor 2004 gaat de industriële sector uit van een verlies van 53 tot 65 duizend banen, waarvan 75% het gevolg is van arbeidsbesparende investeringen of verplaatsing van de productie naar het buitenland.¹⁰ Het netto-werkgelegenheidseffect voor laagopgeleiden is om diverse redenen moeilijk in te schatten. Het is onduidelijk hoeveel laaggeschoold werk naar lagelonenlanden zal gaan. Het lijkt er op dat ook meer hoogwaardige banen bij de verplaatsing van de productiecapaciteit worden betrokken. Voorts keren activiteiten uit lagelonenlanden terug, omdat betrokken ondernemingen ontevreden zijn over de kwaliteit van de producten of omdat de producten niet voldoen aan wettelijke regelgeving (bijvoorbeeld tuinbouwactiviteiten). Bovendien zal door verschuiving van de productie de koopkracht in lagelonenlanden toenemen. Hiervan zullen ook de West-Europese landen profiteren.
3. De uitbreiding van de Europese Unie zal leiden tot een migratiestroom uit de Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen) naar Nederland. Het CPB¹¹ verwacht 5 tot 10 duizend MOE-immigranten per jaar in 2004 en 2005 die langer dan 4 maanden zullen blijven. Daarna zullen de aantallen afnemen tot 3 tot 6 duizend per jaar in 2010. Deze cijfers zijn exclusief tijdelijke arbeidsmigranten (circa 10 000 personen per jaar). Al met al betekent de EU-uitbreiding een extra aanbod van arbeidskrachten dat voor een deel uit lager opgeleiden zal bestaan.

⁷ R. de Mooij en P. Tang, *Four Futures of Europe*, CPB, Den Haag 2003.

⁸ ROA, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008*, Maastricht november 2003, pp. 4–5.

⁹ J. Theeuwes, *Epur si Muove. En toch Beweegt het*, Utrecht 2003.

¹⁰ MKB-Nederland, *MKB industriemonitor*, nr. 4, 15 januari 2004.

¹¹ H. Roodenburg & R.A. de Mooij, *Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese Toetredingslanden*, CPB Notitie 2004/1, januari 2004.

3.2.4 Eindresultaat

Werkgelegenheidsprognoses zijn met onzekerheden omgeven. Een probleem is dat geen rekening gehouden kan worden met (arbeidsmarkt)-beleid, (re)acties van de actoren op de arbeidsmarkt en evenwicht-herstellende factoren, zoals de loonontwikkeling. Door de kennis-intensivering van de economie bijvoorbeeld, stellen werkgevers hogere eisen. Indien de huidige situatie zich ongewijzigd doorzet, zullen veel laagopgeleiden door kwalificatieveroudering hun baan verliezen. Maar met meer scholing kan dit worden voorkomen. Voorts is ook de potentiële groei van de werkgelegenheid die voortvloeit uit de vergrijzing en verdienstelijking belangrijk. Momenteel zijn er diverse belemmeringen waardoor de markt voor persoonlijke dienstverlening nauwelijks van de grond komt. Verbetering van deze markt kan extra werkgelegenheid voor laagopgeleiden genereren.

De meeste studies en arbeidsmarktprognoses gaan ervan uit dat de werkgelegenheid voor laag opgeleiden de komende jaren zal krimpen als gevolg van vooral technologische ontwikkelingen en de kennis-intensivering van de economie. Niet alleen kunnen deze ontwikkelingen leiden tot minder laaggeschoolde banen. Bovendien moet gevreesd worden dat (vooralsnog) veel laagopgeleiden de snelle veranderingen niet bij zullen kunnen houden en zodoende hun baan verliezen.

Ook de ontwikkeling van het arbeidsaanbod van laagopgeleiden is onzeker. Een onzekere factor is de groei van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Indien deze achterblijft bij de stijging van het opleidingsniveau van de werkgelegenheid, zullen niet alleen laagopgeleide werknemers ingehaald worden op het punt van kennis en vaardigheden, maar ook werknemers die hier net iets boven zitten. Voorts zijn de gevolgen van de EU-uitbreiding nog niet duidelijk. De uitbreiding kan leiden tot een toename van werknemers die zijn aangewezen op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Op welke wijze op deze trends gereageerd moet/kan worden, en wat hierbij de rol van de sociale partners en overheid is, komt in de volgende paragrafen aan de orde.

4. Analyse kader voor de onderkant van de arbeidsmarkt

Ter bevordering van de deelname aan het arbeidsproces dienen belemmeringen zoveel mogelijk te worden weggenomen. Voor het onderste arbeidsmarktdeel betekent dit dat aan twee voorwaarden voldaan moet worden. Ten eerste een zodanige hoogte van het netto besteedbaar inkomen van werkenden in laagbetaalde banen dat het arbeidsaanbod zoveel mogelijk wordt geactiveerd en in het eigen bestaan kan worden voorzien (armoedeval). Ten tweede een niveau van de totale loonkosten in overeenstemming met de productiviteit van werknemers. Indien de productiviteit tekort schiet ten opzichte van de loonkosten is sprake van een productiviteitsval.

Bij de armoede- en productiviteitsval speelt de prijs dus een belangrijke rol. In het eerste geval gaat het om het uitkeringsniveau, inkomensafhankelijke regelingen en het potentieel arbeidsinkomen. Bij de productiviteitsval zijn de totale loonkosten van belang. In schema 1 zijn de prijscomponenten in blok A opgenomen. In de blokken B, C en D zijn de kwaliteit en kwantiteit van volumina en arbeidsmarktbeleid/-regelgeving opgenomen. Naast de prijs zijn ook deze factoren van invloed op de vragen aanbodverhoudingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Blok B behelst de omvang van de vraag naar laaggeschoolden en het aanbod van deze groep. De onderdelen uit dit blok zijn reeds bij de besproken trends aan bod gekomen.

Blok C betreft de kwaliteit van de volumina. Aan de vraagkant speelt de productiviteit een rol: werknemers moeten, gegeven de prijs die voor hen betaald moet worden, een zeker productiviteitsniveau hebben wil het voor de werkgever rendabel zijn hen aan te nemen. Voor werknemers is de kwaliteit van de werkplek in termen van werkklimaat en secundaire arbeidsvoorwaarden van belang, naast de prijs in de vorm van loon die betaald wordt en andere arbeidsvoorwaarden. Zonder een aantrekkelijk werkklimaat, inkomensperspectieven e.d., zal een werknemer zich niet snel aanbieden voor werk. Evenzo geldt dat een werkgever een werknemer die niet productief is niet zal aannemen, al is het te betalen loon nog zo laag.

Blok D heeft betrekking op het reïntegratiebeleid en arbeidsmarktrelevante regelgeving.

Deze blokken, uitgezonderd blok B, komen in de volgende paragraaf over beleidsopties aan de orde.

Schema 1 Analyse kader onderkant arbeidsmarkt

	Aanbod van arbeidskrachten	Vraag naar arbeidskrachten
A. Prijs	<ul style="list-style-type: none"> • Potentieel arbeidsinkomen; • Inkomensafhankelijke subsidies; • Belastingen en premies; • Hoogte en duur uitkeringen; 	<ul style="list-style-type: none"> • Lonen en loonkosten als gevolg van o.a. het WML en CAO-lonen; Lonen en loonkosten als gevolg van o.a. het WML en CAO-lonen; • Premies sociale zekerheid en belastingen;
B. Kwantiteit volumina	<ul style="list-style-type: none"> • Demografische ontwikkelingen; • (Im)migratie; • Effectief arbeidsaanbod; 	<ul style="list-style-type: none"> • Economische groei; • Effectieve vraag naar (arbeids-intensieve) producten/ diensten; • Technologische ontwikkeling; • Internationalisering; • Verdienstelijking;
C. Kwaliteit volumina	<ul style="list-style-type: none"> • Opleidingsniveau werkzoekenden en aanpassingsvermogen; • Inburgering • Arbeidsvoorwaarden; • Werkklimaat; 	<ul style="list-style-type: none"> • Productiviteit in relatie tot technologische ontwikkelingen, informatisering, skill biased growth;
D. Arbeidsmarkt-beleid/-regelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Reïntegratiebeleid; • Activering sociale zekerheid via adequate toepassing sancties. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reïntegratiebeleid; • Ondernemersvriendelijk klimaat.

5. Beleidsopties ter stimulering van laaggeschoolde arbeid

5.1 Inleiding

Vanuit het analysekader (schema 1) kunnen thema's worden geselecteerd voor het ontwikkelen van beleidsopties die bijdragen aan vermindering van de armoede- en productiviteitsval. In schema 2 zijn deze beleidsopties opgenomen. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen vraag- en aanbod-georiënteerde beleidsopties. Dit onderscheid zal in het vervolg van deze paragraaf eveneens worden gebruikt. Deels zijn deze beleidsopties bestaand beleid (zoals de arbeidskorting). Voor een ander deel worden beleidsopties besproken, die om wat voor reden dan ook geen onderdeel vormen van bestaand beleid. Per beleidsoptie komen de effecten die van de inzet daarvan verwacht mogen worden aan de orde, zonder dat dit evenwel resulteert in een nadere beleidsmatige afweging.

Schema 2. Beleidsopties

Aanbod

A.	<ul style="list-style-type: none">• Uitkeringen en inkomens-afhankelijke regelingen• Belastingen en premies	<ol style="list-style-type: none">1. Rol voor overheid voor aanpakken inkomensafhankelijke subsidies;2. Rol voor overheid voor activeren sociale zekerheid;3. Rol voor overheid om marginale druk laag te houden;4. Rol voor overheid om laagbetaald werk financieel lonend te maken;
B.	<ul style="list-style-type: none">• Effectief arbeidsaanbod	<ol style="list-style-type: none">5. Rol voor werkgevers om goede secundaire arbeidsvoorwaarden te bieden, waaronder arbeid-zorg arrangementen;6. Rol voor werkgevers om aantrekkelijk werkklimaat te bieden;7. Rol voor overheid (via uitvoerders) voor individuele ontheffing van arbeidsverplichtingen;8. Rol voor overheid om arbeidsbelemmerende factoren te verminderen en gelijke kansen voor werknemers te bevorderen;
C.	<ul style="list-style-type: none">• Kwaliteit	<ol style="list-style-type: none">9. Rol voor werkgevers om werknemers te scholen;10. Rol voor werknemers om deel te nemen aan scholing;11. Rol voor overheid (via uitvoerders) om werklozen te scholen;12. Rol voor overheid (via uitvoerders) bij te dragen aan inburgering van allochtonen.
D.	<ul style="list-style-type: none">• Sancties sociale zekerheid	<ol style="list-style-type: none">13. Rol voor overheid om werkgevers te stimuleren tot scholing personeel;14. Rol voor overheid (via uitvoerders) om maatwerk te bieden;

Vraag

A.	<ul style="list-style-type: none">• Lonen en loonkosten• Sociale lasten	<ol style="list-style-type: none">15. Rol voor werkgevers en werknemers om totale loonkosten te beheersen;16. Rol voor werkgevers en werknemers om laagste CAO-loonschalen te benutten;17. Rol voor overheid een te hoog wettelijk minimumloon te voorkomen;18. Rol voor overheid (via uitvoerders) voor maatwerk om nieuwe werknemers te laten ingroeien in productiviteit;19. Rol voor overheid (via uitvoerders) om een structurele oplossing te bieden voor opvangen productiviteitstekort.20. Rol voor overheid om werkgeverslasten laag te houden;
B.	<ul style="list-style-type: none">• Effectieve vraag	<ol style="list-style-type: none">21. Rol voor overheid bevordering gebruik arbeidsintensieve diensten (via BTW);22. Rol voor overheid markt persoonlijke dienstverlening te stimuleren;
C.	<ul style="list-style-type: none">• Productiviteit/innovatie/ kennis en algemeen opleidingsklimaat	<ol style="list-style-type: none">23. Zie punten C 9 t/m C 13.
D.	<ul style="list-style-type: none">• Reïntegratiebeleid• Starters; ondernemerschap	<ol style="list-style-type: none">24. Rol voor werkgevers voor bieden werkervaringsplaatsen en/of trainingsmogelijkheden;25. Werken met behoud van uitkering;26. Rol voor overheid stimulering ondernemerschap als alternatief voor inactiviteit;

Voorts is in schema 2 per beleids optie per onderwerp aangegeven wie hiervoor de belangrijkste verantwoordelijkheid draagt: werkgevers/ werknemers, overheid, lokale uitvoerders. Bij de beleids opties waarvoor de overheid primair verantwoordelijk is, kan het dus gaan om algemeen beleid op centraal of decentraal niveau. Zoals reeds aangegeven is voor het decentrale arbeidsmarktbeleid (individueel maatwerk) de Rijksoverheid systeemverantwoordelijk en voeren het CWI, UWV en gemeenten een groot deel van het arbeidsmarktbeleid uit. In schema 2 is dit verschil duidelijk gemaakt met «rol voor overheid (via uitvoerders)».

5.2 Aanbodgeoriënteerde beleids opties

5.2.1 Inleiding

Bij de vormgeving van mogelijke beleidsmaatregelen die aangrijpen bij het arbeidsaanbod, doet zich een uitruil voor tussen 1) stimuleren arbeidsaanbod, 2) armoedebestrijding en 3) budgettaire kosten (challenging triangle).¹² Maatregelen beogen primair het activeren van het

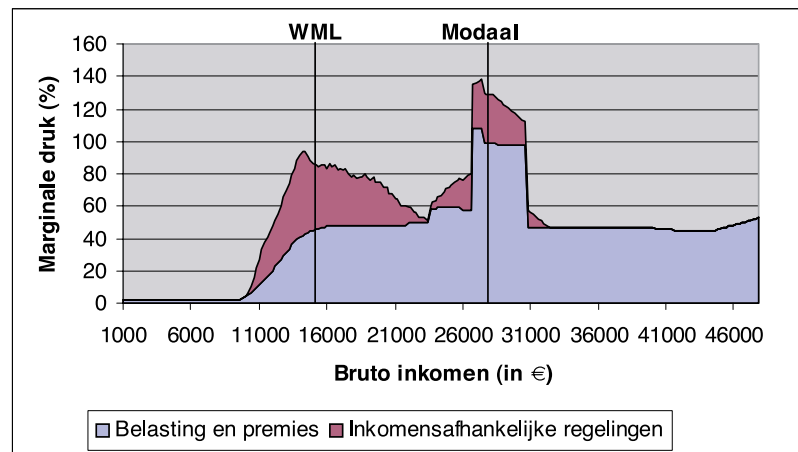
¹² Making Work Pay. Facts, Figures and policy Options, Report to the Employment Committee, Oktober 2003.

arbeidsaanbod. Dit kan echter ten koste gaan van de inkomenswaarborgdoelstelling en/of gepaard gaan met een groot beslag op budgettaire middelen. Beleid voor het bestrijden van de armoedeval zal dan ook een balans moeten vinden tussen de hoeken van deze driehoek.

5.2.2 Aanbodstimulering via de prijs

In het onderste arbeidsmarktdeel is de financiële vooruitgang bij het vinden van werk vaak gering, zeker wanneer aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen verminderen of kosten gemaakt moeten worden voor bijvoorbeeld kinderopvang. Figuur 2 laat de omvang van de marginale druk zien voor een paar met kinderen. Voor andere huishoudsamenstellingen is deze vergelijkbaar. Een marginale druk van boven de 100 procent betekent dat een bruto inkomensstijging uiteindelijk resulteert in een achteruitgang van het netto besteedbaar inkomen. Uit figuur 2 blijkt dat deze situatie zich op of rond het wettelijk minimumloonniveau nog net niet voordoet, maar wel op modaal niveau.

Figuur 2 Marginale druk bij verschillende inkomensniveaus: paar met kinderen



Toelichting: de marginale druk is berekend bij inkomenssprongen van € 4000

De armoedeval komt op verschillende manieren tot uiting. Mensen kunnen gevangen blijven in een werkloosheids- of bijstandsuitkering, omdat de overstap naar een (laagbetaalde) baan financieel niet aantrekkelijk is. Voor partners van werkenden met een laag inkomen kan participatie financieel onaantrekkelijk zijn, als tegenover het extra te verdienen inkomen een groot verlies van inkomensafhankelijke aanspraken staat. Voor met name alleenstaande ouders geldt dat de kosten van kinderopvang hoog kunnen zijn vergeleken met het netto besteedbare inkomen uit werk.¹³

De overheid kan langs verschillende wegen de armoedeval-problematiek redresseren. Ten eerste via beperking van inkomensafhankelijke regelingen door verlaging van de subsidie en/of van de marginale druk. Het voordeel van inkomensafhankelijke regelingen is dat met een beperkt beslag op budgettaire middelen heel gericht inkomensbeleid ten behoeve van de laagste inkomens kan worden gevoerd en ze dragen effectief bij aan het primaire doel waarvoor ze bestemd zijn (bijvoorbeeld verlaging woonlasten via huursubsidie). Een nadeel is dat een negatief effect op de participatie kan ontstaan, door stijging van de marginale druk als gevolg van het verlies aan inkomensafhankelijke regelingen gecombineerd met de belasting- en premietarieven. Met marginale druk wordt bedoeld het deel van elke extra verdiende euro dat iemand weer kwijtraakt bij een

¹³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkenning Levensloop; Sociaal Stelsel en Werken, 2002.

stijging van het inkomen. Aanpassingen in inkomensafhankelijke regelingen moeten niet slechts worden gezien in het licht van het effect op het arbeidsaanbod, maar ook van de mate waarin nog afdoende inkomensbescherming wordt geboden en eventuele budgettaire gevolgen. Het effect op de arbeidsparticipatie neemt hierbij overigens wel een belangrijke plaats in, omdat betaalde arbeid de beste inkomensbescherming is. Bij de vormgeving spelen tevens de complexiteit van de regelingen en de marktverstoring die ervan uit kan gaan een rol.

Ten tweede vermindert een arbeidskorting de armoedeval. De algemene arbeidskorting en andere heffingskortingen in de loon- en inkomstenbelasting verminderen de kosten op arbeid, waardoor het verschil tussen het netto inkomen uit arbeid en een uitkering toeneemt. Tussen 1994 en 2003 is mede door de inzet van arbeidskortingen de afstand tussen het netto bijstandsinkomen en het netto WML met € 700 toegenomen.¹⁴

Een derde mogelijkheid om de armoedevalproblematiek te reduceren, is door het gebruik van instroompremies bij de overgang van een uitkering naar betaald werk, zoals de toetrederskorting in de Wet Inkomstenbelasting (vóór invoering van het belastingplan 2003). Over de effectiviteit van dit soort premies is weinig bekend. Opgemerkt kan worden dat afschaffing van de toetrederskorting deels is «gecompenseerd» door invoering van de arbeidskorting. De toetrederskorting werd uitsluitend toegekend aan personen die vanuit bepaalde uitkeringsituaties naar betaalde arbeid uitstroomden. De arbeidskorting geldt voor alle werkenden. Met name voor het aanbod van herintreders (ontvingen geen toetrederskorting) is deze wijziging van belang geweest.

Tot slot kan gedacht worden aan het vrijstellen of verlagen van de afdracht van werknemerspremies socialezekerheid. Hierdoor blijft van het netto inkomen meer over waardoor het verschil met het uitkeringsalternatief toeneemt. Bij deze optie dient bedacht te worden dat laag-betaalde werknemers nauwelijks socialezekerheidspremies (ten behoeve van de werknemersverzekeringen) betalen; WAO-premies worden geheel door de werkgever betaald, terwijl de Awf-premie een franchise kent. Het kabinet acht vrijstelling of verlaging van de sociale zekerheidspremies noch voor werknemers, noch voor werkgevers, wenselijk.

5.2.3 Stimuleren effectief arbeidsaanbod

In schema 2 is voor alle drie partijen een rol weggelegd in het vergroten van het effectieve arbeidsaanbod. De rol van de overheid (via de uitvoerders) betreft het aangepaste ontheffingsbeleid van arbeidsverplichtingen voor werklozen. Een groot deel van de 1,5 miljoen uitkeringontvangers waren formeel¹⁵ of de facto¹⁶ uitgesloten van arbeidsverplichtingen. Door de invoering van de Wet Werk en Bijstand is geen sprake meer van categoriale ontheffingen. De gemeenten moeten een individuele afweging maken. Verwacht wordt dat als gevolg van de financieringssysteem meer mensen gestimuleerd zullen worden om arbeid te aanvaarden.

Voorts draagt een helder stelsel van rechten en plichten in de WWB bij aan vergroting van het arbeidsaanbod. Ook is aanbodverruiming mogelijk door het scheppen van de juiste randvoorwaarden op de arbeidsmarkt. Hierbij gaat het vooral om het wegnemen van factoren die de arbeidsdeelname belemmeren en het creëren van gelijke kansen voor werknemers om op de arbeidsmarkt te kunnen participeren. Vanzelfsprekend kunnen ook werkgevers hieraan bijdragen, bijvoorbeeld via het aanbieden van werk dat gecombineerd kan worden met zorgtaken.

¹⁴ C. Laan, W.B. Roorda & J.H.L. van der Waart, «Armoedeval Aangepakt», Sociaal Maandblad

Arbeid, 2003 (3), pp. 112–9.

¹⁵ Hiermee worden bedoeld ontheffingen van de arbeidsverplichtingen op individuele basis. Tot de invoering van de Wet werk en bijstand per 1/1/2004 was ook categoriale ontheffing mogelijk.

¹⁶ Hierbij gaat het om die gevallen die een arbeidsverplichting opgelegd hebben gekregen, maar die niet feitelijk werd geëffectueerd, zodat er in de praktijk sprake is van een ontheffing.

5.2.4 Vermindering armoedeval via scholing

De arbeidsproductiviteit hangt nauw samen met het opleidingsniveau en speelt zowel aan de aanbod – als aan de vraagkant – een rol. Uit blok C blijkt dat alle drie arbeidsmarktactoren een rol hebben ten aanzien van scholing. Vanwege technologische ontwikkelingen en de kennisintensivering van de economie verandert de beroepsmatige kennis veel sneller dan vroeger. Dat betekent dat werkgevers hun personeel zoveel mogelijk «life long learning» moeten aanbieden om te voorkomen dat werknemers onvoldoende productief worden en zodoende werkloos worden. Werknemers zullen ook op eigen initiatief hun inzetbaarheid op peil moeten houden en vergroten. Vooral onder laagopgeleide werknemers is de animo om deel te nemen aan scholing nog laag, terwijl deze groep juist het grootste risico loopt op werkloosheid. Vanuit preventief oogpunt (voorkomen werkloosheid op termijn) is het belangrijk dat de scholingsdeelname van laagopgeleiden toeneemt.

Door de overheid wordt scholing van werknemers gestimuleerd via de afdrachtvermindering onderwijs, de inzet van middelen uit het Europees Sociaal Fonds en met subsidies, zoals de scholingsimpuls. Daarnaast stimuleert de overheid de investeringen in scholing via flankerend beleid, zoals het keurmerk «Investors in People», het Syntens-programma «Profijt van mensenkennis», het EVC-centrum en het «Empowerment Center». Voorts zijn op experimentele basis de effecten onderzocht van vraaggerichte financiering van scholing. Hierbij ging het om persoonlijke opleidingsplannen met daaraan gekoppeld een budget (de individuele leerrekening; ILR). Uit deze experimenten is gebleken dat met de ILR lager opgeleiden door de eigen verantwoordelijkheid en grotere keuzevrijheid meer gestimuleerd worden aan scholing deel te nemen. Dit instrument lijkt daarmee beter aan te sluiten bij de motivatie van het individu om scholing te volgen dan de aanbodgerichte instrumenten. Hierbij moet wel worden aangetekend dat in eerste instantie persoonlijke loopbaanbegeleiding een belangrijke rol speelt bij het stimuleren van laagopgeleiden.

Scholing van werknemers is uiteraard belangrijk, maar de basis wordt in het onderwijs gelegd. Hierbij is het van belang dat leerlingen met een zo hoog mogelijk opleidingsniveau en diploma het initieel onderwijs verlaten. Daarom moet de overheid – voor de onderkant van de arbeidsmarkt – zorgen voor een soepele doorstroom van VMBO naar MBO. Op dit terrein zijn inmiddels diverse activiteiten in gang gezet.¹⁷ Eerder is aangegeven dat de productiviteitsval sterk samenhangt met de productiviteit in relatie tot de totale minimumloonkosten. Scholing draagt bij aan vermindering van de productiviteitsval als werknemers daardoor productiever worden. Vooral in de Scandinavische landen wordt scholing (voor werkenden en niet-werkenden) op grote schaal ingezet. Volgens OESO-cijfers bezitten laagopgeleiden in deze landen dan ook meer vaardigheden dan hun collega's uit andere landen. Zo heeft 49% van de Britse en 53% van de Amerikaanse beroepsbevolking het zogeheten «literacy proficiency»-niveau. Dit is het minimaal benodigde opleidingsniveau om een functie goed te kunnen uitoefenen. In Zweden heeft bijna 74% van de beroepsbevolking dit niveau (Nederland 63%). Door de betere vaardigheden zijn hogere lonen mogelijk zonder dat dit direct leidt tot een productiviteitsval.

Niet alleen voor werkenden is een leven lang leren van belang. Ook werklozen moeten hun kennis en vaardigheden op peil houden. De overheid is hiervoor (via de uitvoerders van het reïntegratiebeleid) verantwoordelijk. Uit onderzoek van de Organisatie voor Strategische Arbeidsmarkt-vraagstukken (OSA) blijkt het belang van scholing voor werklozen.¹⁸ Circa

¹⁷ Zoals de in gang gezette verbreding leerwerktrajecten in het VMBO, de introductie van de assistentroute in het VMBO m.i.v. het schooljaar 2004/2005 en de ontwikkeling van een competentiegerichte kwalificatiestructuur in het MBO die beter aansluit op het VMBO.

¹⁸ OSA, Trendrapport Aanbod van Arbeid, OSA-publicatie A205, maart 2004, pp. 66–67.

35% van de werklozen denkt extra scholing en/of cursussen nodig te hebben om in een nieuwe baan goed te kunnen functioneren. Daarnaast denkt 13% de nodige ervaring te missen en is een kwart van de werklozen van mening dat zij extra begeleiding op het werk nodig zullen hebben vaak gecombineerd met extra scholing.

Geconstateerd is dat de werkloosheid onder allochtonen hoog is en hun participatiegraad laag. Een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal vormt voor hen (zowel nieuwkomers als oudkomers) een belemmering voor participatie in de Nederlandse samenleving in het algemeen en op de arbeidsmarkt in het bijzonder. Om aan deze belemmering het hoofd te bieden voert Nederland vanaf 1996 inburgeringsbeleid. Voor nieuwkomers en oudkomers zonder betaald werk is het volgen van (onderdelen van) een inburgeringstraject vaak een randvoorwaarde om betaald werk te kunnen vinden. In veel gevallen vormt het inburgeringstraject daarom tevens het reïntegratietraject, of wordt taalscholing aangeboden in het kader van reïntegratie. Naleving van deze verplichtingen kan worden gehandhaafd op grond van de van toepassing zijnde sociale zekerheidswetgeving.

Veel prioriteit gaat uit naar de inburgering van oudkomers met een (bijstands)uitkering. Om deze reden zal, conform de toezegging van de staatssecretaris tijdens het Algemeen Overleg over de WWB op 15 april jl., gemeenten nader gewezen worden op de mogelijkheden om reïntegratie en inburgering te koppelen en om in die situatie activiteiten gericht op inburgering te sanctioneren via de WWB. Over de hoofdlijnen van het nieuwe inburgeringsstelsel is de Tweede Kamer op 23 april jl. geïnformeerd.

5.2.4 Sancties sociale zekerheid

Prikkels om uit de werkloosheid naar werk te stromen worden zowel beïnvloed door het aanpassen van de «pakkans» (oftewel: het versterken van monitoring/controle op zoekactiviteiten) als door de strengheid (dit is de hoogte) van de toegepaste sanctie. Er bestaat een uitruil tussen beide elementen: hoe effectiever monitoring plaatsvindt, des te minder hoeven sancties ingezet te worden. Omgekeerd geldt dat hoe duurder monitoring is, hoe sterker gebruik gemaakt moet worden van het sanctie-instrument (dat onderdeel vormt van het zogenaamde «maatregelenbeleid»).

Het effect van monitoring en sancties op de uitstroom uit werkloosheid is in ruime mate zowel theoretisch als empirisch onderzocht. Boone & Van Ours¹⁹ laten zien dat het effect op de uitstroom in essentie tweeledig is:

- Een ex ante effect; het zoekgedrag van werklozen is intensiever vanwege het risico dat een sanctie wordt opgelegd («afschrikking»);
- Een ex post effect; het zoekgedrag van werklozen die een sanctie opgelegd hebben gekregen, wordt intensiever (zodat toekomstige sancties vermeden kunnen worden).

Onderzoek dat zich meer exclusief richt op het effect van het toepassen van sancties op de uitstroomkans, laat overwegend zien dat het positieve effect relatief sterk is.²⁰ Kortom, een adequate toepassing van monitoring en sancties zorgt ervoor dat werklozen niet onnodig lang een beroep doen op een uitkering. Dit vergroot het effectieve arbeidsaanbod.

5.3 Vraaggeoriënteerde beleidsopties

5.3.1 Stimulering vraag naar laaggeschoolden via de prijscomponent

Voor de vraag naar arbeidskrachten zijn de totale loonkosten belangrijk. Te hoge loonkosten gaan ten koste van de werkgelegenheid. Aan de onder-

¹⁹ J. Boone & J. van Ours, «Modeling Financial Incentives to Get Unemployed Back to Work», CentER Discussion Paper 2000-02, Universiteit van Tilburg, 2000.

²⁰ J. Abbring, G. van den Berg, & J. van Ours, «The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment», Working Paper, Tinbergen Instituut, Amsterdam, 1998; G. van den Berg, B. van der Klaauw & J. van Ours, «Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work», Discussion Paper, CentER, Universiteit Tilburg, 1998.

kant van de arbeidsmarkt zijn in dit kader het wettelijk minimumloon (WML), de laagste CAO-lonen en de feitelijke lonen en loonkosten belangrijk.

De hoge werkloosheid onder laagopgeleiden wordt vaak toegeschreven aan de hoogte van het WML en/of de laagste CAO-lonen en het algemeen verbindend verklaren (AVV) van CAO-bepalingen. Hierbij is de gedachte dat het WML een bodem in het loongebouw legt waardoor laaggeschoolden van arbeidsdeelname worden uitgesloten. Een vergelijkbare werking wordt aan CAO's en AVV toegeschreven; beide instituties schakelen loonconcurrentie uit. Dit is te meer ernstig daar waar een groot participatie-probleem bestaat aan de onderkant en de laagste CAO-lonen ruim boven het WML-niveau liggen.

Het ligt voor de hand dat een verlaging van het WML en van het laagste CAO-loon alleen effectief zijn indien het WML en het (ge-avvde) laagste CAO-loon daadwerkelijk laagopgeleiden uit de markt prijzen. Het kabinet gaat er dan ook van uit dat de sociale partners zelf de verantwoordelijkheid nemen de onbenutte loonruimte op te vullen, bijvoorbeeld via invoering van lagere CAO-loonschalen voor laagopgeleide jongeren die voor het eerst op de arbeidsmarkt komen.

Laagste CAO (jeugd)loonschalen

Voor volwassen werknemers liggen de laagste CAO-lonen gemiddeld iets meer dan 3 procentpunt boven het WML. Het CAO-loon voor jongeren is de afgelopen jaren fors gestegen. Afhankelijk van de leeftijd ligt het gemiddelde laagste CAO-loon tussen de 13%- en 22%-punt boven het voor hen geldende wettelijk minimumjeugdloon (WMJL). Dit betekent dat in bepaalde sectoren voor zowel volwassenen als jongeren het WML niet betaald kan worden, vanwege de hogere CAO-lonen. Hierdoor bestaat er een loonvacuüm dat niet benut wordt. Deze situatie gaat ten koste van de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden. Dit geldt vooral voor laagopgeleide jongeren. Ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid is het van belang de loonruimte tussen de CAO-jeugdloonschalen en het voor hen geldende WMJL op te vullen. Belangrijk hierbij is dat bezetting van de lagere loonschalen voor jongeren (in tegenstelling tot lagere loonschalen voor volwassenen) niet op problemen zal stuiten. Het merendeel van de jongeren is namelijk niet uitkeringsgerechtigd zodat reserveringslonen geen rol van betekenis spelen. Het kabinet gaat er dan ook vanuit dat sociale partners zelf de verantwoordelijkheid nemen de onbenutte loonruimte op te vullen, bijvoorbeeld via invoering van lagere CAO-loonschalen voor laagopgeleide jongeren die voor het eerst op de arbeidsmarkt komen.

In hoeverre in dat verband het al dan niet AVV'en van laagste (jeugd)loonschalen een rol kan spelen, is mede afhankelijk van de discussie die in het kader van het al dan niet nakomen van het Najaarsakkoord van 2003 wordt gevoerd over het niet AVV'en van CAO-afspraken over loonstijgingen.

Het wettelijk minimumloon

Als sprake is van een te hoog prijskaartje voor het inhuren van laaggeschoolde arbeid dan ligt een eerste mogelijke reactie in het rechtstreeks verlagen van het minimumloon. Op deze wijze kunnen productiviteit en beloning beter met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Deze weg is de afgelopen decennia in Nederland bewandeld. Het (algemeen) beleid ten aanzien van het WML uit de jaren tachtig en negentig kan worden getypeerd met «bruto ontkoppelen en netto (vooral via fiscale maatregelen) zoveel mogelijk repareren». Vanwege de hoge werkloosheid is in de jaren tachtig het bruto WML per 1 januari 1984 verlaagd met

3 procentpunt en vervolgens nominaal bevroren tot 1990. Ook in de eerste helft van de jaren negentig is het bruto WML nog enkele malen nominaal bevroren. Door dit beleid bleef het bruto WML in de jaren 1983–1990 per saldo 10 procentpunt achter bij de gemiddelde bruto CAO-loonontwikkeling en ultimo 2000 circa twintig procentpunt. Waar aanvankelijk het WML begin jaren tachtig een duidelijke bodem legde in het beloningsniveau, waardoor 10 procent van de werknemers het WML verdiende, verdient mede als gevolg van de bevroeringsmaatregelen uit de jaren tachtig en eerste helft van de jaren negentig nog slechts een paar procent van de werknemers het WML. Jongeren en vrouwen in deeltijdbanen zijn hierin oververtegenwoordigd. Qua sectoren geldt dit voor de commerciële dienstverlening.

In de loop der jaren zijn voor de Nederlandse situatie steeds kleinere werkgelegenheidseffecten gevonden voor het verlagen van het WML. Samengevat geldt:

- Beginjaren '80: WML-verlaging van 10% leidt tot een werkgelegenheidsstijging met 2% tot 6%;
- Eind jaren '80: WML-verlaging van 10% leidt tot een werkgelegenheidsstijging met 0,7% tot 1,8%;
- 1994²¹: WML-verlaging van 10% leidt op lange termijn berekend op basis van het CPB-model MIMIC tot een werkgelegenheidsgroei van 7 000 arbeidsjaren
- Volgens Gautier e.a. is de elasticiteit thans circa -0,06: een toename van het minimumloon met 1 procent leidt tot een werkgelegenheidsdaling van 0,06 procent.²²
- Volgens CPB-simulaties²³ uitgevoerd met het Jade-model, stijgt bij een WML-verlaging (en de daaraan gekoppelde uitkeringen) met 1% op middellange en lange termijn de werkgelegenheid met 1000 arbeidsjaren. De werkgelegenheid in de marktsector blijft op korte termijn constant. Oorzaak hiervan is dat een WML-verlaging (en verlaging van de minimumuitkeringen) niet alleen zal leiden tot een stijging van de sectorale werkgelegenheid, maar ook tot gevolg heeft dat de vraag naar goederen en diensten zal dalen en daarmee de werkgelegenheid.

Op basis van het lange termijn evenwichtsmodel MIMIC heeft het CPB in 1994 het werkgelegenheidseffect berekend van een WML-verlaging (dus zonder verlaging van de minimumuitkeringen) met 10%.²⁴ Deze beleids-optie leidt tot een stijging van de totale werkgelegenheid van bedrijven met 0,12% (1994); dit is 70 000 arbeidsjaren. Zouden ook de laagste CAO-lonen evenredig dalen, dan zou de werkgelegenheidswinst op lange termijn 21 000 arbeidsjaren bedragen (0.3%). Op basis van MIMIC heeft het CPB²⁵ opnieuw het werkgelegenheidseffect van een verlaging van uitsluitend het WML met 10% berekend. De uitkomst is vergelijkbaar met die van 1994. De totale werkgelegenheid van bedrijven stijgt met 0,12%. Deze stijging is volledig geconcentreerd bij ongeschoolden. De werkgelegenheid voor deze groep stijgt met 1,94%. Dit is hoog, maar bedacht moet worden dat het aandeel ongeschoold werk klein is. De werkgelegenheid van laagopgeleiden daalt bij deze optie met 0,07% en die van hoogopgeleiden met 0,10%.

²¹ G. Gelauff en J. Graafland, Modelling Welfare State Reform, 1994.

²² P.A. Gautier e.a., Feiten en Valkuilen van het Minimumloon, Tinbergen Instituut, 2003.

²³ CPB, «JADE: A Model for the Joint Analysis of Dynamics and Equilibrium», CPB document, no. 30, mei 2003.

²⁴ G. Gelauff en J. Graafland, Modelling Welfare State Reform, 1994.

²⁵ CPB-Notitie, Effecten van een ontkoppelde reductie van het minimumloon, nr. 2004/23, 17 juni 2004.

Dispensatie WML

Het WML is op macro-niveau inmiddels van weinig betekenis voor de werkgelegenheid. Op sectoraal niveau kan een WML-verlaging leiden tot een toename van de werkgelegenheid. Dit is afhankelijk van de samenstelling van het personeelsbestand. In «mannen»-sectoren, zoals de bouw, ligt het laagste CAO-loon ruim boven het WML. De markt dwingt werkgevers hiertoe. Bij werkloosheid is het voor de bouwwerknemers aantrekkelijker een WW-uitkering te ontvangen en zwart wat bij te verdienen dan

een laag betaalde baan te accepteren. Een WML-verlaging sorteert in de mannensectoren dus geen effect. In vrouwensectoren (detailhandel) is een verlaging van het WML wel mogelijk zonder grote wervingsproblemen. Dit komt doordat veel vrouwen als tweeverdiener geen recht hebben op een bijstandsuitkering. Een WML-verlaging kan in deze sectoren dus tot meer werkgelegenheid leiden.

De enige wettelijke dispensatiemogelijkheid voor het betalen van het WML is thans nog gelegen in het hebben van een handicap en is opgenomen in de Wet REA.²⁶ Hiervan werd in de jaren zeventig relatief veel gebruik gemaakt, maar dit is langzamerhand verminderd tot thans circa 1400 personen op jaarbasis. Via de bijstand vindt aanvulling plaats tot het geldende minimumniveau.

Voorts kennen de meeste CAO's dispensatiemogelijkheden voor het betalen van het CAO-loon. Hiervan wordt nauwelijks gebruik gemaakt. De voornaamste oorzaak hiervoor is gelegen in het feit dat een dergelijke uitzondering moet worden aangevraagd bij de partijen die de CAO hebben afgesloten.

Dispensatie van het WML is alleen mogelijk daar waar het WML het laagste loon is.²⁷ Het betreft vooral sectoren waarin vrouwen oververtegenwoordigd zijn. Dispensatie van het WML kan dus aanvankelijk extra werkgelegenheid in deze sectoren genereren. Belangrijke voorwaarde hierbij is dat er voldoende gegadigden blijven om deze banen te bezetten. Het is mogelijk dat minder vrouwen bereid zullen zijn te gaan werken voor een lager WML, bijvoorbeeld omdat het loon niet opweegt tegen de kosten van kinderopvang, reistijden etc. (armoedeval). In dat geval gaat de dispensatie van het WML ten koste van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Aannemelijk is dat bij een tekort aan geschikt personeel, het loon weer zal stijgen richting minimumloonniveau, waardoor het arbeidsaanbod zal toenemen en daarmee de werkgelegenheid.

Voorts nemen door toepassing van dispensatie van het WML de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen verder toe. Bovendien zal bij dispensatie sprake zijn van strijdigheid met gelijke behandelingsvoorschriften, omdat vooral voor laag opgeleide vrouwen negatieve inkomenseffecten zullen ontstaan.

Alle voor- en nadelen tegen elkaar afgezet, acht ik dispensatie van het WML voor bepaalde sectoren niet wenselijk. Dit is ook moeilijk verdedigbaar ten opzichte van sectoren waar de laagste lonen boven het wettelijk minimumloon liggen. Voorstelbaar is werkgevers te ontslaan van de verplichting het WML uit te betalen voor personen met specifieke problemen. Ook dit acht ik niet nodig, omdat er voldoende andere mogelijkheden zijn, om, met behoud van het minimumloon, de betreffende persoon aan een baan te helpen.

Wettelijk minimumuurloon

Tijdens het algemeen overleg van 2 oktober 2003 is gevraagd om de systematiek van het WML te vereenvoudigen door te kiezen voor een vaste arbeidsduur van 40 uur per week in plaats van de huidige regeling die aansluit bij de normale arbeidsduur in een branche. Deze optie is in het plenaire werkgelegenheidsdebat van 2 juni jl., opnieuw naar voren gebracht.

Een uurloonsystematiek past beter bij de veranderende verhoudingen op de arbeidsmarkt, waar flexibiliteit een steeds grotere rol gaat spelen. Ook biedt een minimumuurloon meer transparantie en is beter controleerbaar. Daar staat tegenover dat van oudsher het WML in Nederland een

²⁶ Dit afgezien van de lagere bedragen die gelden voor jongeren tussen 15 en 23 jaar. Tot 1993 gold het recht op WML niet voor werknemers die als regel niet meer dan eenderde van de normale arbeidsduur werk verrichtten.

²⁷ REA kent een minimumloondispensatie op grond van een arbeidshandicap. Hiervan wordt weinig gebruik gemaakt (1400 op jaarbasis).

minimum inkomensgarantie heeft geboden, die bij een volledige werkweek gerealiseerd kon worden. Doordat de normale arbeidsduur sterk wisselt per branche, betekent het overstappen op een bruto minimum-uurloon dat allereerst bekeken zal moeten worden welke normale arbeidsduur als basis moet dienen. Wordt uitgegaan van de laagst voorkomende arbeidsduur (35 à 36 uur), dan neemt het wettelijk minimumuurloon toe in sectoren met een hogere arbeidsduur toe. Voor het verschil tussen 36 en 40 uur bedraagt de toename meer dan 10%. Indien gekozen wordt om aansluiting te zoeken bij een gemiddeld voorkomende arbeidsduur of de langst voorkomende arbeidsduur, zal het voor een ieder met een minder lange normale arbeidsduur niet langer mogelijk zijn om met een volledige werkweek een inkomensniveau op het sociaal minimum te realiseren. Consequentie hiervan is dat mensen die een volledige werkweek draaien onder het sociaal minimum komen en een aanvullend beroep moeten doen op de bijstand.

Tijdens het algemeen overleg over het WML van 3 juni jl. is aangegeven dat het kabinet de invoering van een minimumuurloonsystematiek niet opportuun acht en dat de discussie hierover voortgezet dient te worden indien een gewijzigde economische context hiertoe aanleiding geeft.

Vermindering van de loonkosten

Bij veel laagopgeleiden is de productiviteit zodanig laag dat vermindering van de loonkosten voor werkgevers nodig is, om de kosten in verhouding te brengen tot hun productiviteit. Idealiter variëren de subsidiehoogte en -duur, afhankelijk van de mate waarin de productiviteit van de betreffende werknemer tekortschiet. Hoe beter de loonkostensubsidie aansluit bij het productiviteitstekort, hoe lager de deadweight loss is. De benodigde subsidiehoogte kan zodoende uiteenlopen van 0 tot 100 procent van de loonkosten en de benodigde subsidieduur kan variëren tussen eenmalig en permanent.

Een mogelijkheid om de totale loonkosten te verminderen is verlaging van de premies sociale zekerheid. In diverse landen, zoals België, Frankrijk en Zweden, is hiervoor gekozen. Naast extra werkgelegenheid heeft dit instrument eenvoud in uitvoering en doelgerichtheid als positieve eigenschappen. Ook in Nederland is premievrijstelling/-vermindering een beproefd middel. Binnen de Awf geldt bijvoorbeeld dat over de eerste € 15 000 (WML) een premievrijstelling wordt gegeven voor werkgevers en werknemers. Ook bestond er een afdrachtvermindering lage lonen (SPAK), die, vanwege de hoge deadweight loss en de verschuiving van het kabinetsbeleid van stimulering van de vraag naar arbeid naar stimulering van het arbeidsaanbod, wordt afgeschaft.

Ook voor versterking van de arbeidsdeelname van specifieke groepen worden sociale zekerheidspremies verminderd. Het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte levert gedurende drie jaar een korting op de WAO en Awf op van elk € 1021 (in totaal dus € 2042). Het in dienst houden van arbeidsgehandicapten levert dezelfde premies op, maar voor één in plaats van drie jaar.

Een nadeel van premiekortingen en franchises is dat zij gepaard gaan met budgettaire effecten. Voorts zijn premiekortingen niet in lijn met het equivalentiebeginsel in die verzekeringen. Bovendien veroorzaken franchises zoals in het Awf voor werknemers een verhoging van de marginale druk in het loongebouw. Dit en de budgettaire uitgaven zijn belangrijke redenen waarom een verlaging van de sociale zekerheidspremies niet wenselijk is.

Met de Wet Werk en Bijstand (WWB) is de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid gedecentraliseerd. Gemeenten beschikken over een

reïntegratiebudget dat naar eigen inzicht kan worden aangewend om werkzoekenden naar de arbeidsmarkt te geleiden. De leidraad hierbij is maatwerk. Indien een productiviteitstekort het probleem is, kunnen gemeenten een (hierop aangepaste) loonkostensubsidie inzetten. Er zijn werklozen waarvoor een eenmalige loonkostensubsidie toereikend is om hen aan een baan te helpen. Daarnaast zijn er werklozen die eerst enkele jaren werkervaring moeten opdoen voordat zij voldoende productief zijn. Voor hen kunnen tijdelijk gesubsidieerde banen nodig zijn. WSW-banen zijn permanent en volledig gesubsidieerd. Zij zijn nodig voor lichamelijk/geestelijk gehandicapten die niet onder normale omstandigheden kunnen werken en zonder de WSW-banen nooit aan de slag zouden raken.

Volgens de Sociaal Economische Raad zijn veel laagopgeleiden na 4 jaar werken voldoende productief om zonder subsidie duurzaam op de arbeidsmarkt te participeren.²⁸ Door de RWI²⁹ is een loonkostensubsidie voorgesteld die met de duur waarvoor de subsidie zou moeten gelden, rekening houdt. Het betreft een uniforme fiscale subsidie bij indiensttreding van werklozen en arbeidsgehandicapten. Werkgevers die een werkloze (langer dan 6 maanden werkloos) of een arbeidsgehandicapte (in de zin van de Wet REA) in dienst nemen tegen een loon van maximaal 150% WML krijgen recht op een forfaitaire korting op de loonbelasting van totaal € 7500, naar evenredigheid toepasbaar in de eerste 18 maanden. Werkgevers die hun arbeidsgehandicapte in dienst houden krijgen een forfaitaire korting op de loonbelasting van in totaal € 2599. Deze regeling zou de plaats moeten innemen van de nu bestaande tijdelijke loonkostensubsidies (vermindering langdurig werklozen, WIW-werkervaringsplaatsen en REA-premiëkorting). Het voorstel van de RWI bevat een aantal positieve elementen. Zo is het voorstel eenvoudig en inzichtelijk en sluit het goed aan bij de problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Door de vervanging van drie subsidies door één subsidie is ook sprake van het ontschotten van budgetten. De WWB echter, gaat hierin verder doordat deze voorziet in één ongedifferentieerd, flexibel vrij besteedbaar reïntegratiebudget. Het kan zowel besteed worden aan versterking van het arbeidsaanbod (via scholing, sollicitatietraining, duale trajecten, etc.) als aan vergroting van de arbeidsvraag (loonkostensubsidie, inkoop gesubsidieerde banen). Met dit vrij besteedbare reïntegratiebudget kan zodoende meer maatwerk geleverd worden voor de cliënt. Het is aannemelijk dat door de WWB gesubsidieerde banen (en loonkostensubsidies) effectiever worden ingezet («lokaal» arbeidsmarktbeleid), waardoor zij meer een opstapbaan worden in plaats van eindstation.

5.3.2 Vergroting effectieve vraag

In schema 2 zijn twee beleidsopties (B21 en B22) opgenomen waarmee de vraag naar producten en/of diensten kan worden vergroot, namelijk een BTW-verlaging voor arbeidsintensieve diensten en stimulering van de markt voor persoonlijke dienstverlening.

De BTW-verlaging voor arbeidsintensieve diensten is in 2000 ingevoerd als experiment dat zou lopen tot 1 januari 2002. De looptijd van het experiment is enkele malen verlengd en loopt nu t/m 31 december 2005. Doel van deze regeling is vergroting van de vraag naar de diensten die voor de BTW-verlaging in aanmerking komen, zoals diensten van kappers en fietsenreparateurs. Een hogere vraag leidt tot meer werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Volgens het CPB³⁰ is de BTW-verlaging door werkgevers voor 70 procent doorgegeven in de afzetprijzen, met als resultaat een prijsverlaging van 7 procent. Door de hogere afzet is de arbeidsinzet toegenomen. De positieve werkgelegenheidseffecten bestaan volgens het CPB niet zozeer uit

²⁸ SER, Sociaal Economisch Beleid 2002–2006, Publicatienummer 8, mei 2002.

²⁹ RWI, Beleidskader Werk en Inkomen 2002, 2002.

³⁰ CPB, Contra-Expertise Effecten BTW-Verlaging Arbeidsintensieve Diensten, Nota nummer 2003/50, 19 juni 2003.

een toename van het aantal werknemers (hoewel ook hier een stijging heeft plaatsgevonden), maar vooral uit langere werktijden van bestaande werknemers. Hierdoor is het werkgelegenheidseffect gemeten in arbeidsjaren groter dan gemeten in personen. Een hoger positief werkgelegenheidseffect kan worden bereikt door de BTW-verlaging permanent te maken. Volgens het CPB werkt de tijdelijkheid van de maatregel remmend op het aantrekken van veel nieuw personeel en stimuleert tijdelijke extra arbeidsinzet van het reeds bestaande personeel. Nederland spant zich in de Europese Unie in om het experiment, voor de arbeidsintensieve diensten waarvoor Nederland nu een verlaagd BTW-tarief toepast³¹, een permanent karakter te geven.

Volgens het rapport «*Vijf vliegen in één klap. Naar één markt voor persoonlijke diensten*», kan een goed en betaalbaar aanbod van persoonlijke diensten de arbeidsparticipatie van vrouwen verhogen, waarbij het vooral om extra banen voor laagopgeleiden gaat.³² In februari 2002 heeft het toenmalige kabinet haar standpunt over genoemd rapport voorgelegd aan de Kamer.³³ Op basis van het rapport was de Kamer van mening dat de verdere ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening een positieve bijdrage levert aan een groot aantal doelstellingen, waaronder vergroting van de werkgelegenheid voor laag opgeleiden.

De Regeling Schoonmaakdiensten Particulieren (RSP) is een subsidie-regeling gericht op het stimuleren van werkgelegenheid voor en reïntegratie van werkzoekenden op de markt voor persoonlijke dienstverlening. In antwoord op de Kamervragen van het lid Bussemaker (29 augustus 2002) is een herbezinning over de toekomst van de RSP toegezegd. De aanleiding hiertoe is de nieuwe vormgeving van het reïntegratiebeleid als gevolg van het Strategisch Akkoord van het Kabinet Balkenende I. De Kamer wordt kort na het zomerreces over de uitkomsten van deze herbezinning geïnformeerd.

5.3.4 Reïntegratiebeleid

Uit onderzoeken blijkt dat de sociale partners via CAO-afspraken belangrijk kunnen bijdragen aan werkgelegenheid voor laaggeschoolden. Hierbij gaat het om CAO-afspraken over o.a. *werk(ervarings)plaatsen*, *trainingen*, *scholing*, *duale trajecten e.d.* In sectoren met dergelijke CAO-afspraken wordt op deze punten meer gedaan dan in sectoren zonder de betreffende CAO-afspraken.

Onder de noemer *werken met behoud van uitkering* gaat een waaier van activiteiten schuil, uiteenlopend van regulier vrijwilligerswerk, tot korte werkstages. Werken met behoud van uitkering is aan strikte voorwaarden verbonden. Een belangrijke voorwaarde is dat de activiteiten bijdragen aan het vergroten van de kansen van betrokkene op uitstroom naar een baan.³⁴ Vooral in Denemarken wordt dit instrument veelvuldig ingezet. Mede als gevolg van de WWB neemt het werken met behoud van uitkering in Nederland toe. Diverse gemeenten zijn hiertoe overgegaan. Belangrijk is dat deze optie daadwerkelijk past in een traject dat gericht is op betaalde arbeid.

5.3.5 Stimulering starters en ondernemerschap

Ondernemerschap is een belangrijke bron van economische groei en arbeidsmarktdynamiek.³⁵ Werknemers die voor ondernemerschap kiezen laten vaak een arbeidsplaats achter en genereren (mogelijk) extra werkgelegenheid. Voor uitkeringontvangers en andere achterstandsgroepen biedt het een mogelijkheid terug te keren in het arbeidsproces en voor ouderen kan het een reden zijn om langer door te werken. Op dit moment stromen

³¹ Het gaat om het herstellen van fietsen, schoeisel en lederwaren, het herstellen en vermaken van kleding en huishoudlinnen, kappersdiensten en het schilderen en stukkadoeren van woningen ouder dan 15 jaar.

³² Rapport van de MDW werkgroep persoonlijke dienstverlening. *Vijf vliegen in één klap. Naar één markt voor persoonlijke diensten*, Den Haag 2002.

³³ Kamerstukken II, 24 036, nr. 244.

³⁴ De WAO en REA voorzien in proefplaatsingen: de werkgever kan iemand zes respectievelijk drie maanden in dienst nemen met behoud van uitkering. Dit is echter alleen toegestaan als er de intentie is van een dienstverband na de proefplaatsing.

³⁵ «Starten van een onderneming», eindrapport van de werkgroep Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf, januari 2004. Ministerie van Economische Zaken, beleidsbrief «In actie voor ondernemers!», december 2003.

slechts 1500 à 2000 werklozen per jaar uit de inactiviteit via het starten van een eigen onderneming. Dit komt o.a. doordat gemeenten en het UWV te weinig kennis hierover bezitten en, dientengevolge, nauwelijks aan deze optie denken.

Natuurlijk is niet iedereen geschikt voor het opzetten van een eigen bedrijf. Anderzijds echter, zijn van de bijna een half miljoen niet werkzame personen met een afgeronde HBO- of WO-opleiding, er 70 000 op zoek naar werk.³⁶ Vanwege hun hoge opleidingsniveau moet het mogelijk zijn een deel van deze groep te enthousiasmeren voor zelfstandig ondernemerschap. Dit betekent niet dat onder lager opgeleide uitkering-ontvangers geen personen zitten die capabel zijn voor het starten van een eigen bedrijf. Een lage opleiding kan gepaard gaan/ gecompenseerd worden met veel werkervaring.

Uit onderzoeken blijkt dat een dreigend ontslag, werkloosheid en moeite met het vinden van een baan in loondienst, redenen zijn waarom mensen een eigen bedrijf starten. Hierbij gaat het vooral om ouderen, allochtonen, vrouwen en arbeidsgehandicapten.³⁷

In de jaren negentig is het aantal door allochtonen gestarte bedrijven fors gegroeid: van bijna 12 000 in 1990 tot bijna 25 000 in 2000.³⁸ Dit is een verdubbeling terwijl het aantal autochtone starters in die periode met 47% is toegenomen. De substantiële groei van allochtonen starters komt vooral doordat een eigen bedrijf de mogelijkheid biedt sneller te integreren, de taalachterstand in te lopen en deel te nemen aan het arbeidsproces. Daarbij geldt dat de succesgraad circa 70% is. Dat wil zeggen dat 7 op de 10 allochtone starters erin slagen hun bedrijf in stand te houden. Deze succesgraad hangt samen met branches waarin allochtone starters werkzaam zijn. De bedrijven van de 1^e generatie allochtone ondernemers betroffen vooral zaken als allochtone bakkers en slaggers. Doordat zij weinig branchespreiding hadden en weinig gericht waren op de Nederlandse markt mislukten velen van hun na verloop van tijd. De 2^e/3^e generatie allochtonen echter, richt zich primair op de Nederlandse markt, waardoor de risico's beter gespreid zijn.

Er zijn signalen dat een verdere uitbreiding van de groep allochtonen starters mogelijk is. Momenteel zetten allochtonen zelden vanuit de uitkeringssituatie een eigen bedrijf op om uit de inactiviteit te ontsnappen. Dit komt vooral doordat stimulering door de uitkeringsinstelling (GSD, UWV) ontbreekt en ze vaak onbekend zijn met de (subsidie-)mogelijkheden.

Van het starten van een eigen bedrijf zou meer gebruik gemaakt moeten worden. De komende 8 jaar zijn er ruim 120 000 opvolgers nodig voor ondernemers die – vanwege hun leeftijd – gaan stoppen. De overheid zou hier een actievere rol kunnen vervullen, namelijk via 1) structurering van de informatievoorziening, 2) beter begeleiding, 3) meer aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs, en 4) kennisverrijking bij UWV en gemeenten inzake ondernemerschap als optie voor uitkeringontvangers. Op deze punten ervaren starters momenteel problemen.

³⁶ RWI, Naar een werkende arbeidsmarkt. Beleidskader werk en inkomen 2004, p. 46–7.

³⁷ J. Minderhoud en A. Korver, Van A tot Z: van Arbeidsongeschiktheid naar Zelfstandig Ondernemen. Tweede Meting onder Zelfstandigen met een Arbeidshandicap, Hoofddorp 2003.

³⁸ David B Audretsch, Entrepreneurship: Determinants and policy in a European-US comparison, Boston/Dordrecht/London, 2002, p. 134.

Starten van een eigen bedrijf

De betekenis van starters is in de jaren negentig toegenomen. Het aantal starters is in 2002 bijna tweemaal zo hoog als in 1987. Het hoogste aantal startende bedrijven in een jaar werd gehaald in 2000. Toen startte maar liefst 57 000 personen een eigen bedrijf. De extra werkgelegenheid als gevolg van starters is groot. In 2002 werden circa 61 000 banen

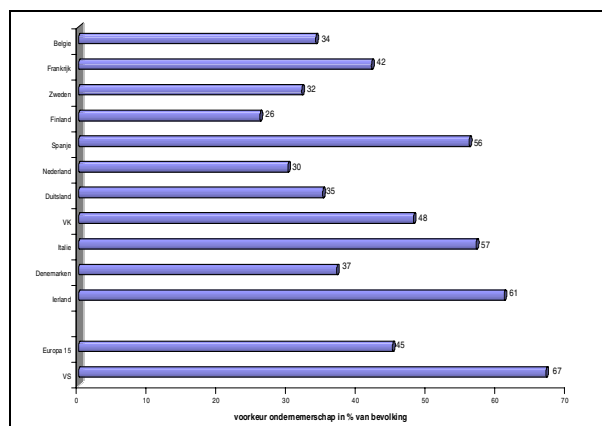
gecreëerd door startende bedrijven.

Ten opzichte van de jaren '80 is de ontwikkeling van startende bedrijven in de jaren '90 gunstig geweest. Hieraan hebben diverse factoren ten grondslag gelegen. Volgens het EIM is de vraag naar ondernemerschap gegroeid door de trends van globalisering, technologische vooruitgang en tertiairisering. Het aanbod nam toe vanwege 1) een toename van de beroepsbevolking, 2) het op middelbare leeftijd komen van baby-boomers, 3) het toenemend aandeel vrouwen op de arbeidsmarkt, 4) de toegenomen waardering voor ondernemerschap als carrièreperspectief en 5) stimulerend overheidsbeleid.

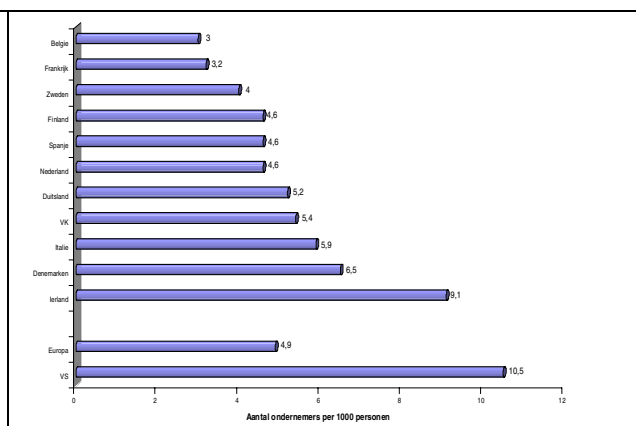
Het jaarlijkse aantal starters zou groter kunnen zijn. Nog steeds wordt deze optie onvoldoende gestimuleerd. Dit is waarschijnlijk ook een reden waarom relatief weinig mensen iets voor zelfstandig ondernemerschap voelen. Uit onderzoek blijkt dat indien Nederlanders konden kiezen tussen een baan in loondienst of zelfstandig ondernemerschap, slechts 30 procent voor ondernemerschap zou kiezen, terwijl het EU-gemiddelde 45 procent is en in de Verenigde Staten zelfs 67 procent. De lage voorkeur voor ondernemerschap komt tot uitdrukking in het lage aantal ondernemers per 1000 personen, namelijk 4,6 personen.

De jaren '90 laten zien dat alleen al met een positieve houding ten aanzien van ondernemerschap en meer aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs³⁹, het aantal starters kan worden vergroot.

Preferenties ondernemerschap in % van de bevolking



Aantal ondernemers per 1000 personen



6 Slot

Werkgelegenheidsprognoses zijn met onzekerheden omgeven. Niettemin zijn de signalen met betrekking tot de vraag naar laagopgeleiden niet gunstig. Technologische ontwikkelingen zullen een verschuiving van laag naar meer hooggeschoolde arbeid impliceren. Ook andere ontwikkelingen, zoals de internationalisering en het proces van verdienstelijking, kunnen leiden tot een afnemende vraag naar laagopgeleiden. Zodoende zal voor de middellange termijn rekening gehouden moeten worden met een krimp van de vraag naar laagopgeleiden.

Op het aanbod van laaggeschoolde arbeidskrachten zijn diverse ontwikkelingen van toepassing, die per saldo kunnen resulteren in een grotere groep personen die voor werk aangewezen is op de onderkant van de arbeidsmarkt. Belangrijke ontwikkelingen zijn de EU-uitbreiding, en de groei van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking in relatie tot het upgradingstempo van de werkgelegenheid.

Aan de Tweede Kamer is mijn brief «Visie arbeidsmarktbeleid» gestuurd. Algemeen beleid op centraal niveau is nodig voor oplossing van arbeidsmarkt knelpunten die voor diverse groepen gelden. Een decentrale

³⁹ Ondernemerschapbrief van Economische Zaken «In actie voor ondernemers». Zie ook Charney, A en G.D. Libecap (2000). The impact of Entrepreneurship Education: An Evaluation of the Berger Entrepreneurship Program at the University of Arizona, 1985–1999. Karl Eller College of Business and Public Administration: University of Arizona.

uitvoering van arbeidsmarktbeleid acht ik wenselijk om te komen tot een op de lokale situatie toegesneden arbeidsmarktbeleid (maatwerk) en aanvullend beleid dient uitsluitend ingezet te worden indien het algemeen (de)centraal beleid onvoldoende resultaat oplevert voor een specifieke groep. Dit aanvullend beleid, zoals het MKB-convenant voor etnische minderheden – dient kortstondig te zijn en agenderend en innovatief van karakter.

In deze brief is gekeken hoe de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt gestimuleerd zou kunnen worden. Conform het verzoek van de Tweede Kamer is een breed palet beleidsalternatieven onderzocht. Hierbij is rekening gehouden met bestaand en voorgenomen beleid, dat gericht is op herstel van de Nederlandse economie en versterking van de arbeidsmarkt. Veel beleidsmaatregelen die het kabinet heeft ingezet of waartoe besloten is deze in te zetten, dragen (in)direct ook bij aan de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Door de hervormingen in de sociale zekerheid bijvoorbeeld, komt volgens de doorrekeningen van het CPB de evenwichtswerkloosheid 0.3%-punt lager uit. Voorts dragen ook de verhoging van de arbeidskorting, de invoering van een aanvullende combikorting, de invoering van een nieuw WAO-stelsel per 1 januari 2006, meer ruimte voor werkgevers via vermindering van de administratieve lasten en versterking van de economische structuur door stimulering van de innovatie via o.a. de oprichting van het Innovatieplatform, bij aan de werkgelegenheid (en/of arbeidsproductiviteit). Voorts wordt door de WWB aan gemeenten alle mogelijkheden geboden om een creatief reïntegratiebeleid te voeren. Ik ben ervan overtuigd dat met deze decentrale uitvoering van het arbeidsmarktbeleid een efficiëntere reïntegratie van werklozen kan worden bereikt. Ook is het de verwachting dat door de decentralisatie gesubsidieerde banen effectiever worden ingezet, waardoor zij meer hun oorspronkelijke functie gaan vervullen, namelijk een opstap naar niet-gesubsidieerde arbeid.

Geconstateerd is dat de armoedeval en productiviteitsval twee belangrijke problemen zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook de lage opleiding van mensen werkzaam aan de onderkant is problematisch. Bovendien zijn de arbeidsmarktprognoses voor deze groep in tweeërlei opzicht niet gunstig. Enerzijds is het de verwachting dat het aanbod van laagopgeleiden de vraag naar hen zal overstijgen. Anderzijds bestaat het gevaar van kwalificatieveroudering, resulterend in werkloosheid. De geschetste beleidsalternatieven sluiten op een of meerdere van deze knelpunten aan.

Het belang van scholing kan niet genoeg worden benadrukt. Door scholing kan de productiviteit toenemen en daarmee ook de verdien capaciteit. Scholing grijpt zodoende aan bij de armoedeval en productiviteitsval. Het is aannemelijk dat door upgrading van de werkgelegenheid vooral laag opgeleiden het risico lopen dat hun competenties en vaardigheden ingehaald worden, met als resultaat werkloosheid. Dit maakt een leven lang leren noodzakelijk. Hier ligt een belangrijke taak voor de werkgevers en werknemers. Werkgevers moeten voldoende investeren in hun personeel en werknemers moeten bereid zijn in scholing te participeren. Nog teveel vooral laagopgeleide werknemers maken geen gebruik van de door werkgevers aangeboden scholingsmogelijkheden.

Scholing van werknemers is voornamelijk gericht op het eigen functioneren en het eigen bedrijf. Verdere versterking van employability vraagt naast de bestaande inzet op functiegerichte scholing om bovensectorale scholing. De sociale partners zouden de inzet van O&O-fondsen, mede met behulp van ESF, in dit kader moeten intensiveren.

Medio 2004 wordt de Tweede Kamer via een Hoofdpijnenbrief Leven Lang Leren op de hoogte gesteld van de hoofdpijnen van beleid op het terrein van leven lang leren voor de komende periode. De beleidsagenda «leven lang leren» en de kabinetsreactie op het SER-advies «Het nieuwe leren» vormen daarvoor de basis. De hoofdpijnen worden uitgewerkt in een uitvoeringsagenda. Er wordt een Platform leven lang leren opgericht, waarvan de samenstelling en functies mede op basis van de uitvoeringsagenda worden vastgesteld. Uitgangspunten van de hoofdpijnenbrief zijn onder meer het in lijn met het Europese beleid aansluiten bij vraagclusters, het stimuleren van het individu en het efficiënter en effectiever inzetten van bestaande budgetten.

Door het Kabinet zijn of worden diverse activiteiten met betrekking tot scholing in gang gezet, zoals:

- Meer voorlichting en communicatie over bestaande subsidie-regelingen. Zo worden door onbekendheid de WVA-startkwalificatie voor zowel volwassenen en jongeren, alsook ESF-3 onvoldoende gebruikt;
- Inzet te komen tot een uitbreiding van de mogelijkheden voor de inzet van ESF;
- Versterken van de randvoorwaarden voor een leven lang leren door o.a verbetering van de wet- en regelgeving.
- Onderzoek naar de effectiviteit en het gebruik van de (fiscale) scholingsinstrumenten;
- Nieuw project ten aanzien van de Individuele Leerrekening.
- Bevordering van kennisontwikkeling over EVC en het stimuleren van de toegankelijkheid van EVC via een portfolio voor iedereen.

Scholing is ook voor werklozen noodzakelijk om te voorkomen dat de afstand tot de arbeidsmarkt te groot wordt. Thans is een deel van de laagopgeleide werklozen onvoldoende gekwalificeerd voor een goede uitoefening van een functie.

Voor aanpak van de productiviteitsval zijn er diverse mogelijkheden. De inzet van scholing (door werkgevers) is een vereiste, zowel om de productiviteit van laagopgeleiden te verhogen als om kwalificatieveroudering te voorkomen. Evenzeer dienen de sociale partners er zorg voor te dragen dat de loonontwikkeling beheerst blijft. Ook is van belang dat de sociale partners de loonruimte tussen het wettelijk minimum(jeugd)loon en de laagste CAO-loonschalen daar waar dit nodig is, opvullen. Dit zal vooral bijdragen aan vermindering van de jeugdwerkloosheid, omdat voor deze groep de laagste CAO-lonen hoog zijn, waardoor veel laaggeschoolde jongeren uit de markt worden geprijsd. Het kabinet gaat ervan uit dat de sociale partners zelf de verantwoordelijkheid zullen nemen de onbenutte loonruimte op te vullen, zodat meer laagopgeleide jongeren een kans op een baan krijgen.

Verlaging en/of dispensatie van het WML zijn opties om de loonkosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verlagen. De werkgelegenheidseffecten die hiervan mogen worden verwacht zijn gering. Dit komt door de vele bevriezingen van het bruto WML in de jaren tachtig en negentig. Bovendien leveren deze opties geen bijdrage aan het oplossen van de in de laatste jaren prominent naar voren gekomen armoedevalproblematiek. Immers, door deze opties kan het loon komen op een niveau dat lager is dan de van toepassing zijnde bijstandsnorm. In de brief «Visie arbeidsmarktbeleid» is aangegeven dat ik een WML-verlaging niet wenselijk acht vanuit rechtvaardigheidsoogpunt. Dispensatie van het WML is voornamelijk nog mogelijk in sectoren waar vrouwen oververtegenwoordigd zijn. In mannen-sectoren ligt het laagste loon ruim boven het WML. Dit heeft tot gevolg dat dispensatie van het

WML met negatieve inkomenseffecten voor vooral laagopgeleide vrouwen gepaard zal gaan en zodoende vermoedelijk in strijd is met gelijke behandelingsvoorschriften. Indien vrouwen zich door het lagere WML van de arbeidsmarkt terugtrekken, gaat dispensatie van het WML zelfs gepaard met een vermindering van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zoals reed aangegeven acht ik sectorale dispensatie van het wettelijk minimumloon niet wenselijk en persoonsgebonden dispensatie niet nodig.

Mogelijkheden om in de financiële sfeer iets te doen aan de productiviteitsval, starten op lokaal niveau. Met de WWB kunnen op lokaal niveau reïntegratietrajecten worden ingezet die het beste passen bij de cliënt. Dit betekent dat wanneer de productiviteit van de werkloze te kort schiet, gemeenten loonkostensubsidies op maat kunnen inzetten (geen dead-weight loss), of een tijdelijk gesubsidieerde baan indien het enige tijd zal duren voordat de werknemer voldoende productief is.

Voor vermindering van de armoedeval, heeft het kabinet ingezet op een verdere verhoging van de arbeidskorting. Een verdere aanpak is hier nodig, omdat nog voor teveel laagopgeleiden een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt financieel niet loont. In de brief zijn aan de hand van de rol van de overheid wegen uiteengezet waarlangs de problematiek van de armoedeval gemitigeerd zou kunnen worden. Dat kan met financiële incentives, de aanpak van inkomensafhankelijke regelingen en een strenge verplichting om deel te nemen aan reïntegratie. Een verdere verruiming is ook mogelijk door het sanctiebeleid toe te passen daar waar nodig en door vermindering van knelpunten, zoals een tekort aan kinderopvang.

Door de vergrijzing, individualisering en welvaartsontwikkeling zal de markt voor persoonlijke dienstverlening groter worden. Dit biedt baankansen voor laagopgeleiden. De markt voor persoonlijke dienstverlening komt momenteel moeilijk van de grond door diverse belemmerende factoren. Bij de belemmerende factoren gaat het o.a. om sommige bepalingen uit het Arbeidstijden- en Arbeidsomstandighedenbesluit die een flexibele bedrijfsvoering in de weg staan, de uiteenlopende BTW-tarieven voor verschillende soorten diensten, een gebrek aan transparantie in de markt en de verhouding tussen de kostprijs van diensten en bereidheid om de kostprijs te betalen.⁴⁰ Het is belangrijk dat deze belemmeringen worden verminderd. Derhalve heb ik een onderzoek naar de markt voor persoonlijke dienstverlening uitgezet. Tevens wordt door mijn Ministerie onderzoek verricht naar de mogelijkheden van het starten van een eigen bedrijf. In dat kader zijn inmiddels enkele gesprekken gevoerd met maatschappelijke organisaties. Het opzetten van een eigen bedrijf biedt werklozen een kans op terugkeer naar de arbeidsmarkt en kan werkloosheid voorkomen. Bovendien kan de overstap van werken in loondienst naar werken als zelfstandige het werkzame leven verlengen.

⁴⁰ Advies van de MDW-werkgroep Persoonlijke Dienstverlening, Vraag en aanbod in de persoonlijke dienstverlening: marktontwikkelingen, belemmeringen en oplossingen, 1 mei 2003.