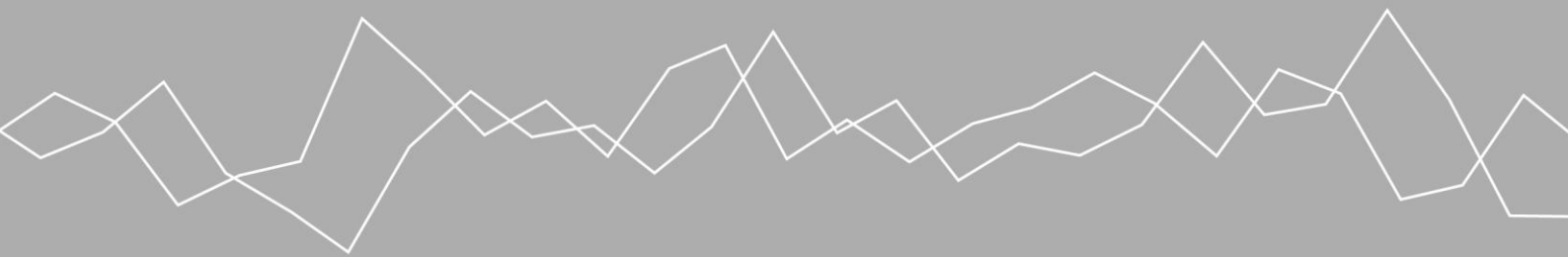


Verschuivingen, concurrentie en verdringing



Amsterdam, februari 2019
Met subsidie van Instituut Gak

Verschuivingen, concurrentie en verdringing

Een economische verkenning

Arjan Heyma
Jelle Zwetsloot
Pieter Gautier



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2019-14

ISBN 978-90-6733-965-0

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2019 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Het is belangrijk om verdringing als gevolg van ongelijke concurrentie te onderscheiden van gezonde concurrentie op de arbeidsmarkt, waardoor in discussies over het tegengaan van verdringing niet het kind met het badwater wordt weggegooid. Voor het bestaan van verdringing in strikte zin zijn tal van theoretische en empirische voorbeelden te geven, maar in de praktijk blijft dit beperkt tot individuele gevallen en vooral op de korte termijn. Op langere termijn zijn de omvang en gevolgen van verdringing beperkt, al is gelijke concurrentie maatschappelijk altijd te prefereren boven verdringing.

Definitie van verdringing

Een verstoring op de arbeidsmarkt kan ertoe leiden dat bepaalde groepen die zich aanbieden voor dezelfde banen niet of slechts gedeeltelijk met elkaar kunnen concurreren op basis van hun arbeidsproductiviteit. In dat geval is sprake van *ongelijke concurrentie* op de arbeidsmarkt. Voorbeelden hiervan zijn verschillen in belastingen en premies of in arbeidsvoorwaarden, of het niet geldig zijn van cao's voor bepaalde groepen. Er wordt dan niet alleen geconcentreerd op arbeidsproductiviteit, maar ook op condities die de prijs van arbeid bepalen buiten de invloedssfeer van werkenden. Wanneer ongelijke concurrentie ertoe leidt dat de arbeidsmarktpositie van de ene groep verandert als gevolg van het arbeidsaanbod van de andere groep, kan er gesproken worden van verdringing. Verstoringen op de arbeidsmarkt die leiden tot minder concurrentie op basis van arbeidsproductiviteit en meer op basis van andere factoren die de prijs van arbeid bepalen, zorgen voor een minder efficiënte allocatie van werkenden over arbeidsplaatsen en tot een lagere totale arbeidsproductiviteit.

Om van potentiële verdringing te kunnen spreken moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

1. Er is sprake van een verstoring op de arbeidsmarkt die leidt tot *ongelijke concurrentie* op arbeidsproductiviteit tussen bepaalde groepen voor dezelfde arbeidsplaatsen.
2. De *arbeidsmarktpositie* van de ene (potentieel verdrongen) groep *verandert* door het arbeidsaanbod van de andere groep.

Zelfs wanneer aan deze beide voorwaarden is voldaan, hoeft er in de praktijk nog geen sprake te zijn van daadwerkelijke verdringing, aangezien daarvoor een oorzakelijk verband tussen de eerste en tweede voorwaarde noodzakelijk is. Maar wanneer niet aan beide voorwaarden is voldaan, kan er ook geen verdringing optreden. In dat geval gaat het om gezonde concurrentie tussen mensen met een verschillende arbeidsproductiviteit die essentieel is voor een goed werkende arbeidsmarkt.

Verdringing in deze strikte zin komt slechts in beperkte mate voor. Voor de meeste concurrentie tussen werknemers en werkzoekenden geldt dat bij een gelijke arbeidsproductiviteit ook gelijke arbeidsvoorwaarden gelden. Situaties waarin ongelijkheid voorkomt en die in dit rapport worden besproken, zijn onder meer de ongelijke arbeidsvoorwaarden waaronder arbeidsmigranten concurreren, omdat ze gedeeltelijk vallen onder het sociale zekerheids- en pensioenstelsel van het land van herkomst, ongelijke loonkosten als gevolg van loonkostensubsidies voor mensen met een arbeidsbeperking, door een mobiliteitsbonus voor het in dienst nemen van werkloze ouderen of door het vervallen van sociale premies na de AOW-gerechtigde leeftijd, een voorkeurspositie van werkzoekenden in het kader van de social return, en concurrentie van onbetaalde arbeidskrachten in het kader van de verplichte tegenprestatie in de Participatiewet of door vrijwilligerswerk. Van al deze

situaties is de kans op verdringing het grootst bij de arbeidsmigranten, de mobiliteitsbonus en bij social return, omdat het daar steeds om concurrentie met bestaande reguliere arbeid gaat. In de andere gevallen betreft het vaak werkzaamheden die niet of nauwelijks voorkomen op de reguliere arbeidsmarkt. Van verdringing door arbeidsmigranten is uit de literatuur bekend dat het op zeer beperkte schaal voorkomt, voor de mobiliteitsbonus worden in dit onderzoek geen verdringings-effecten gevonden.

Hoewel verdringing als gevolg van ongelijke concurrentie slechts op bescheiden schaal voorkomt in Nederland, mogen de gevolgen ervan voor individuen niet worden onderschat. Zeker mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie kunnen door verdringing de facto kansloos worden op de arbeidsmarkt, helemaal wanneer ze ontmoedigd raken om nog op zoek te gaan naar werk. Dat kan een grote impact hebben op de inkomenspositie, maatschappelijke participatie en gezondheid van mensen. Maatschappelijk gezien kan hun arbeidsaanbod dan als verloren worden beschouwd, evenals hun beschikbare arbeidsproductiviteit. Daar staat tegenover dat de mensen door wie zij zijn verdrongen dat alles juist terugkrijgen. Er vindt met andere woorden niet alleen substitutie op de arbeidsmarkt plaats, maar ook substitutie van maatschappelijke kosten en baten tussen aanbieders van arbeid. Per saldo zorgt dat niet voor een grotere of kleinere welvaart, met uitzondering van de minder optimale allocatie op de arbeidsmarkt als gevolg van verdringing, de kosten van de instrumenten die tot verdringing kunnen leiden, zoals loonkostensubsidies en de mobiliteitsbonus, en het gevoel van onrechtvaardigheid of de ongelijkheid die samenhangt met ongelijke concurrentie.

De grootste kans op verdringing doet zich voor in segmenten van de arbeidsmarkt waar de concurrentie groter is en waar minder sterk op arbeidsproductiviteit kan worden geconcentreerd. Een grotere concurrentie is het geval waar de arbeidsmarkt ruimer is, dus waar het arbeidsaanbod ten opzichte van de beschikbare arbeidsplaatsen groot is. Dat doet zich met name voor aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar bovendien een clustering van het arbeidsaanbod rond het minimumloon plaatsvindt. Ook in tijden van laagconjunctuur is eerder sprake van een ruime arbeidsmarkt met meer concurrentie tussen werkzoekenden.

Verdringing kan worden tegengegaan door te voorkomen dat er ongelijke concurrentie ontstaat. Tegelijkertijd worden ongelijke omstandigheden vaak juist gecreëerd om ongelijkheden tussen aanbieders van arbeid te verminderen, zoals de loonkostensubsidie om een gebrek aan verdienvermogen bij mensen met een arbeidsbeperking te compenseren en de mobiliteitsbonus om de risico's van het aannemen van een oudere uitkeringsgerechtigde te compenseren. Zolang die compensatie grofweg gelijk is aan het verschil in arbeidsproductiviteit of loonkosten tussen mensen, is er geen sprake van ongelijke concurrentie, eerder van het opheffen van ongelijke concurrentie. Ook kan verdringing worden vermeden door compensatie beschikbaar te stellen voor het uitvoeren van additionele arbeid. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer het om werkzaamheden gaat die niet op de reguliere arbeidsmarkt plaatsvinden omdat ze een productiviteit onder het minimumloonniveau hebben. Of wanneer het gaat om arbeid dat niet door het bestaande arbeidsaanbod kan of wordt opgepakt, zoals het geval is bij een deel van de banen die arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland vervullen.

Inhoud

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	1
1.2 Verdringing versus concurrentie.....	2
1.3 Definities van verdringing in de literatuur	5
1.4 Een illustratie: minimumjeugdloon en verdringing	9
1.5 Casussen.....	11
2 Arbeidsmigratie	15
2.1 Wanneer is er sprake van verdringing?	16
2.2 Welke verschuivingen hebben plaatsgevonden?	17
2.3 In welke mate is er sprake van verdringing?	20
2.4 Welke gevolgen heeft deze verdringing?	26
2.5 Hoe kan verdringing worden tegengegaan?	27
3 Loonkostensubsidies	29
3.1 Wanneer is er sprake van verdringing?	32
3.2 Welke verschuivingen hebben plaatsgevonden?	33
3.3 In welke mate is er sprake van verdringing?	36
3.4 Welke gevolgen heeft deze verdringing?	44
3.5 Hoe kan verdringing worden tegengegaan?	45
4 Tegenprestatie in de Participatiewet	47
4.1 Wanneer is er sprake van verdringing?	47
4.2 Welke verschuivingen hebben plaatsgevonden?	48
4.3 In welke mate is er sprake van verdringing?	54
4.4 Welke gevolgen heeft deze verdringing?	56
4.5 Hoe kan verdringing worden tegengegaan?	56
5 Vrijwilligerswerk, social return en stages	59
5.1 Verdringing door vrijwilligerswerk.....	59
5.2 Verdringing door social return.....	62
5.3 Verdringing door stages	65
6 Oudere werklozen	67

6.1	Wanneer is er sprake van verdringing?	68
6.2	Welke verschuivingen hebben plaatsgevonden?	70
6.3	In welke mate is er sprake van verdringing?	74
7	Ouderen na de pensioengerechtigde leeftijd	81
7.1	Wanneer is er sprake van verdringing?	81
7.2	Welke verschuivingen hebben plaatsgevonden?	83
7.3	In welke mate is er sprake van verdringing?	84
8	Conclusies.....	93
	Literatuur	97
Bijlage A	Schattingsresultaten verdringing door mobiliteitsbonus	105
Bijlage B	Schattingsresultaten verdringing door werken na AOW-leeftijd.....	107

1 Inleiding

In dit rapport wordt verkend wat verdringing is, wie het betreft, hoe groot het is, welke gevolgen het heeft en wat er tegen kan worden gedaan. Verdringing wordt strikt gedefinieerd als verschuivingen in arbeid tussen groepen die het gevolg zijn van ongelijke concurrentie. Uitwerking van de verkenning vindt plaats in een achttal casussen.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het thema verdringing op de arbeidsmarkt staat in veel varianten in de actualiteit: verdringing van Nederlandse werknemers door arbeidsmigranten uit Polen, Roemenië, Bulgarije, etc., verdringing van werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt door bijstandsgerechtigden die een tegenprestatie moeten leveren voor hun uitkering, verdringing van werknemers door vrijwilligers die ‘om niet’ bijvoorbeeld een plaatselijk zwembad runnen waar dit voorheen door betaalde krachten werd gedaan, verdringing van jongere instromers door oudere werknemers die langer willen of moeten doorwerken, verdringing door robotisering van werkzaamheden die eerder door werknemers werden verricht, verdringing van laagopgeleiden door hoogopgeleiden, etc. In alle gevallen betreft het verdringing op de arbeidsmarkt van de ene groep werknemers door een andere groep werknemers, of door robots die het werk overnemen.

Vanuit historisch perspectief is de angst voor het verdwijnen van werk en het verliezen van een baan van alle tijden. De vraag is of bij het verliezen van werk ook daadwerkelijk sprake is van verdringing. Door sommigen wordt verdringing als een conjunctureel fenomeen gezien. Alleen in tijden van economische neergang zou er sprake zijn van verdringing, omdat dan arbeidsplekken schaars zijn en er veel mensen in aanmerking willen komen voor slechts enkele plekken. Ook de politiek signaleert het probleem van verdringing op de arbeidsmarkt, zie onder meer de brief aan de Tweede Kamer van voormalig minister Asscher van 1 oktober 2014 en het wetsvoorstel Verdringingstoets van Tweede Kamerlid Karabulut van de SP uit oktober 2015. Aan het verdringingsvraagstuk ligt vaak de hypothese ten grondslag dat de arbeidsmarkt een gesloten systeem is waarbij het vervullen van een arbeidsplaats door de ene groep altijd ten koste gaat van een andere groep. De vraag is of deze hypothese klopt. Het zou ook zo kunnen zijn dat de opkomst van nieuwe groepen op de arbeidsmarkt leidt tot creatie van nieuw werk, waardoor er juist meer ruimte ontstaat op de arbeidsmarkt.

Er zijn veel vooronderstellingen in het discours over verdringing. Centrale vragen daarbij zijn: is de arbeidsmarkt een gesloten systeem, waarbij verdringing altijd ten koste gaat van een bepaalde groep? Of is het juist een open systeem, dat steeds nieuwe kansen biedt aan werkzoekenden? Wat houdt verdringing op de arbeidsmarkt precies in en in welke mate komt het voor? In welke sectoren of segmenten van de arbeidsmarkt? Kan er een relatie gelegd worden tussen verdringing en conjuncturele ontwikkelingen? Wie zijn de dupe van verdringing en wat zijn de maatschappelijke consequenties? En hoe kunnen de onwenselijke effecten ervan worden tegengegaan?

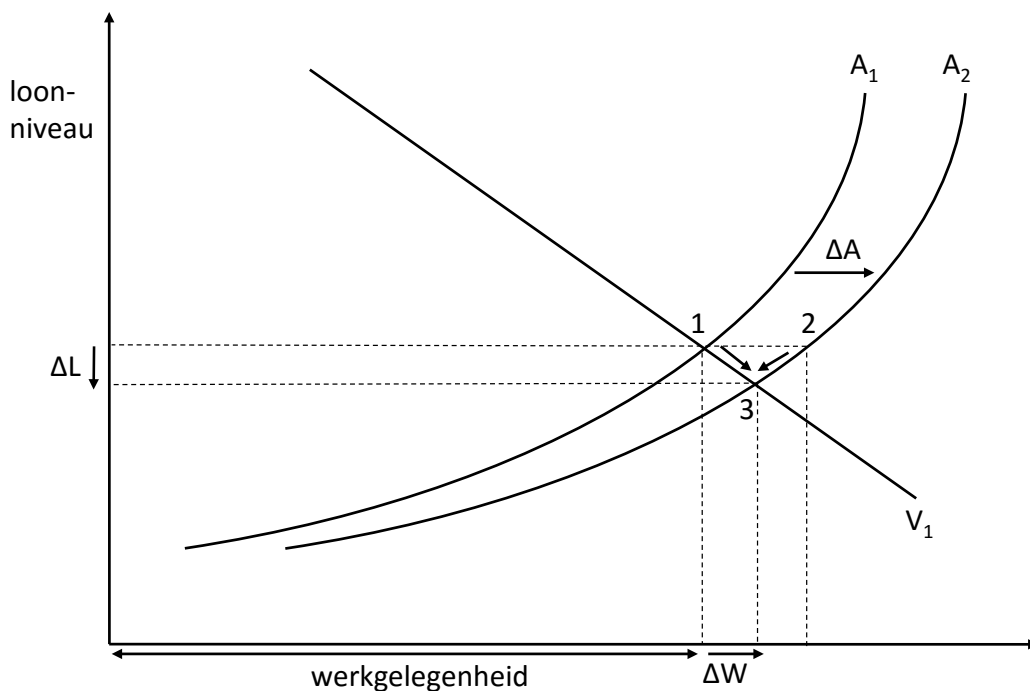
1.2 Verdringing versus concurrentie

Verdringing op de arbeidsmarkt is een term die wordt gebruikt in de wetenschappelijke literatuur, in beleidsdocumenten en in de media. Een breed geaccepteerde definitie van verdringing ontbreekt echter. Derhalve is het lastig om de omvang en gevolgen van verdringing in kaart te brengen. Om vanuit een economisch perspectief tot een heldere definitie van arbeidsmarktverdringing te komen, is het belangrijk om bepaalde aspecten van de arbeidsmarkt kort toe te lichten.

De werking van de arbeidsmarkt

De Nederlandse arbeidsmarkt is een dynamisch stelsel van vraag en aanbod. Als meer mensen willen werken, gaat dat niet noodzakelijk ten koste van het werk van andere werknemers. Het kenmerk van een markt is dat wanneer het aanbod (werkzoekenden) toeneemt, de prijs (het loon) daalt of minder stijgt, waardoor de vraag (de werkgelegenheid) ook toeneemt. Figuur 1.1 illustreert dat.

Figuur 1.1 Door een verhoging van het arbeidsaanbod (ΔA) ontstaat op korte termijn werkloosheid (verschuiving van punt 1 naar punt 2) en op langere termijn een nieuw evenwicht (punt 3) waarin de werkgelegenheid is toegenomen met ΔW en het loonniveau is afgenomen met ΔL .



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Een toename van het arbeidsaanbod met ΔA zorgt bij een gegeven loonniveau voor het ontstaan van werkloosheid (verschuiving van punt 1 naar punt 2). Door die werkloosheid daalt de prijs van arbeid, waardoor het aanbod afneemt en de vraag naar arbeid toeneemt. Uiteindelijk ontstaat er een nieuw evenwicht in punt 3, waarbij de werkgelegenheid is toegenomen met ΔW en het loonniveau is afgenomen met ΔL . Een toename in het arbeidsaanbod leidt altijd tot een toename van de werkgelegenheid en een afname in de prijs voor arbeid (loon of andere arbeidsvoorwaarden). Deze

dynamiek wordt gedreven door concurrentie, zowel tussen werknemers als tussen bedrijven. Zonder concurrentie ontstaat er geen aanpassing van de prijs (het loonniveau), waardoor er geen nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt tot stand komt.

Tijdens laagconjunctuur is de concurrentie tussen werkzoekenden vaak heviger dan tijdens economische groei, omdat in hoogconjunctuur de vraag naar arbeid sowieso al groeit. In theorie zorgt concurrentie tussen aanbieders van arbeid (werkzoekenden) aan de ene kant, en tussen vragers van arbeid (bedrijven) aan de andere kant, op de langere termijn voor een efficiënte allocatie van werkenden over arbeidsplaatsen. Dat betekent dat alle mensen ergens werken waar ze het meest productief zijn. Op korte termijn zorgen veranderingen op de arbeidsmarkt in de vraag, het aanbod en de lonen voor veranderingen in de concurrentie- en arbeidsmarktpositie van mensen. De vraag is dan wanneer daarbij sprake is van een 'gezonde dynamiek', wanneer van ongelijke concurrentie en wanneer van 'verdringing'. Bij ongelijke concurrentie kunnen bepaalde groepen structureel worden benadeeld. Maar is er bijvoorbeeld al sprake van verdringing wanneer mensen hun baan verliezen terwijl anderen juist werk vinden? Of als ze door het toegenomen aanbod van werkzoekenden genoeg moeten nemen met een lager salaris?

Op een perfect werkende arbeidsmarkt zorgt het samenspel van de vraag naar arbeid door werkgevers en het aanbod van arbeid door werkenden en werkzoekenden voor een efficiënte inzet van productiemiddelen in het productieproces, inclusief een efficiënte allocatie van werkenden over arbeidsplaatsen. Dat gebeurt bij een evenwichtsprijs die ervoor zorgt dat werkgevers precies de vraag naar arbeid hebben die werkenden tegen die prijs willen verrichten. Gaat de prijs omhoog, dan daalt de vraag naar arbeid en stijgt het aanbod, gaat de prijs omlaag, dan stijgt de vraag naar arbeid en daalt het aanbod. Alleen bij een evenwichtsprijs is de vraag en het aanbod van arbeid gelijk. De prijs die werkgevers willen betalen en die werknemers willen ontvangen voor arbeid hangt daarbij af van de arbeidsproductiviteit van mensen. Werkenden die een speciale opleiding hebben gedaan en harder werken, willen daarvoor ook een hogere beloning ontvangen. Werkgevers op zoek naar meer productieve specialisten om hoogwaardige producten te kunnen produceren, willen en kunnen daar ook meer voor betalen. Die prijs kunnen ze immers doorrekenen in de prijs van hun hoogwaardiger product. Dat de prijs van arbeid afhangt van de arbeidsproductiviteit, zorgt ervoor dat werkenden daarop gaan concurreren. Dat leidt ertoe dat ze terecht komen op de arbeidsplaatsen waar ze optimaal produceren en optimaal verdienen, hetgeen weer zorgt voor een zo hoog mogelijke totale productie bij de geldende evenwichtsprijzen.

In werkelijkheid is de arbeidsmarkt niet perfect. Ten eerste kost het tijd en inspanning voor werkzoekenden om geschikt werk te vinden door het bestaan van informatie- en coördinatieproblemen (zoekfricties). Hoe makkelijker het is om een geschikte vacature te vinden en hoe belangrijker het is om op de juiste plek terecht te komen, hoe kieskeuriger werkzoekenden en werkgevers worden. Als dit lastig is zullen werkenden ook werk accepteren dat minder goed bij ze past. Wat de 'juiste plek' is voor een werkende hangt af van de omvang en samenstelling van de beroepsbevolking en van de samenstelling van de gevraagde arbeid. Neem bijvoorbeeld een net afgestudeerde econoom. Als er veel vacatures zijn bij onderzoeksbureaus en banken moeten inkrimpen, zullen de onderzoeksbureaus betere lonen en carrièrevooruitzichten bieden en zullen economen daarheen stromen. Als er een overschot is aan economen en een tekort aan sociologen, zullen werkgevers van sociologen kijken naar mogelijke substituten en dat kunnen economen zijn. Als er op korte termijn te weinig economische functies zijn, is het rationeel om breder te zoeken.

Op de lange termijn ontwikkelen vraag en aanbod van arbeid zich natuurlijk niet onafhankelijk van elkaar. Doordat er fricties bestaan zullen zowel werkgevers als werknemers niet maanden wachten voor ze de juiste match vinden en daardoor zal het altijd voorkomen dat sommige werkenden overgekwalificeerd zijn voor hun werk en anderen ondergekwalificeerd. Dit leidt ertoe dat werkenden niet altijd de arbeidsplaatsen bezetten waarin zij het meest productief zijn.

Naast fricties zijn er nog andere (door externe partijen veroorzaakte) verstoringen op de arbeidsmarkt. Verstoringen kunnen zowel een positieve als een negatieve uitwerking hebben op de efficiëntie van de arbeidsmarkt. Positieve verstoringen verhelpen bijvoorbeeld informatie- en coördinatieproblemen of repareren inefficiënties van eerdere verstoringen, zoals het verhelpen van zoekfricties door het opzetten van een vacaturewebsite. Negatieve verstoringen zorgen juist voor een meer inefficiënte arbeidsmarkt. Instituties als het minimumloon en loonbelastingen dienen verschillende maatschappelijke doelen, maar zijn tevens voorbeelden van negatieve verstoringen op de arbeidsmarkt. Ze zorgen er namelijk voor dat er geen evenwichtsprijs kan ontstaan waarbij de vraag en het aanbod van arbeid aan elkaar gelijk zijn bij een optimaal productieniveau. Het generieke kenmerk van een (ontstane) verstoring is dat het de efficiëntie van de (huidige) arbeidsmarktsituatie beïnvloedt.

Definitie van verdringing

Een verstoring kan ertoe leiden dat bepaalde groepen die zich aanbieden voor dezelfde banen niet of slechts gedeeltelijk met elkaar kunnen concurreren op basis van hun arbeidsproductiviteit. In dat geval is sprake van *ongelijke concurrentie* op de arbeidsmarkt. Voorbeelden hiervan zijn verschillen in belastingen en premies of in arbeidsvoorwaarden, of het niet geldig zijn van cao's voor bepaalde groepen. Er wordt dan niet alleen geconcentreerd op arbeidsproductiviteit, maar ook op andere condities die de prijs van arbeid bepalen en die buiten de invloedssfeer van werkenden liggen. Wanneer ongelijke concurrentie ertoe leidt dat de arbeidsmarktpositie van de ene groep verandert als gevolg van het arbeidsaanbod van de andere groep, dan kan er gesproken worden van verdringing. Arbeidsmarktposities kunnen zowel in werkgelegenheid (kwantitatief) als in loonniveaus of arbeidsvoorwaarden (kwalitatief) uitgedrukt worden. Let op dat er daadwerkelijk sprake moet zijn van een verandering van de arbeidsmarktpositie om van verdringing te kunnen spreken. Verstoringen op de arbeidsmarkt die leiden tot minder concurrentie op basis van arbeidsproductiviteit en meer op basis van andere factoren die de prijs van arbeid bepalen, zorgen voor een minder efficiënte allocatie van werkenden over arbeidsplaatsen en tot een lagere totale arbeidsproductiviteit.

Om van potentiële verdringing te kunnen spreken moet daarom aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

1. Er is sprake van een verstoring op de arbeidsmarkt die leidt tot *ongelijke concurrentie* op arbeidsproductiviteit tussen bepaalde groepen voor dezelfde arbeidsplaatsen.
2. De *arbeidsmarktpositie* van de ene (potentieel verdrongen) groep *verandert* door het arbeidsaanbod van de andere groep.

Zelfs wanneer aan deze beide voorwaarden is voldaan, hoeft er in de praktijk nog geen sprake te zijn van daadwerkelijke verdringing, aangezien daarvoor een oorzakelijk verband tussen de eerste en tweede voorwaarde noodzakelijk is. Maar wanneer niet aan beide voorwaarden is voldaan, kan er ook geen verdringing optreden. In dat geval gaat het om gezonde concurrentie tussen mensen met een verschillende arbeidsproductiviteit die essentieel is voor een goed werkende arbeidsmarkt.

Gevolgen van verdringing

Afhankelijk van hoe de arbeidsmarktpositie van de ‘verdrongen’ verandert, kan verdringing zowel positieve als negatieve gevolgen hebben. Veelal zal verdringing negatieve gevolgen hebben, wanneer baankansen verminderen of arbeidsomstandigheden verslechteren. Er is door verdringing in principe immers sprake van een minder efficiënte allocatie van werkenden over arbeidsplaatsen. Maar op een arbeidsmarkt waar al sprake is van verstoringen die zorgen voor een minder dan optimale allocatie, kan verdringing leiden tot een correctie daarop. Wanneer ‘verdrongen’ zich blijven aanbieden op de arbeidsmarkt en uiteindelijk in een voor hen productievere baan (met een hoger loon) terechtkomen, kan verdringing ook positief uitwerken. In dat licht is het belangrijk om de gevolgen op korte en lange termijn te onderscheiden. Op de korte termijn is de kans groot op negatieve gevolgen, op de lange termijn bepaalt het arbeidsaanbod de omvang van de werkgelegenheid.

Naast gevolgen op de korte versus de lange termijn, is een onderscheid tussen micro-economische en macro-economische veranderingen bij verdringing van belang. Macro-economische veranderingen betreffen veranderingen in arbeidsmarktposities op een geaggregeerd niveau. Wanneer op macroniveau geen sprake is van verdringing (de arbeidsmarktsituatie blijft voor een groep van werkenden ongeveer gelijk), kan er op microniveau wel verdringing plaatsvinden, doordat individuele werkenden binnen de groep hun arbeidsmarktpositie zien veranderen. Mensen kunnen bijvoorbeeld genoodzaakt worden in een andere sector aan het werk te gaan, ook al heeft dat geen gevolgen voor de inkomenspositie. Op microniveau kan zo verdringing plaatsvinden, zonder dat het op macroniveau zichtbaar wordt. Berkhout et al (2014) noemen dit de micro-macro-paradox van verdringing. De micro-economische gevolgen kunnen variëren van werkloosheid, vervroegd pensioen of langer doorleren tot het werken in een andere sector of als zelfstandige.

Tot slot is verdringing in zekere mate afhankelijk van de conjunctuur. Dat heeft te maken met het zoekproces van werkgevers en werkzoekenden. De kans om een sollicitant aan te nemen of werk te accepteren hangt af van de kans om een betere sollicitant of beter werk te vinden. In hoogconjunctuur, met relatief veel vacatures en relatief weinig arbeidsaanbod, neemt de kans voor een werkgever om een betere sollicitant te vinden af en de kans voor een werkzoekende om beter werk te vinden toe. Een werkgever neemt in hoogconjunctuur dus eerder een sollicitant aan bij gegeven arbeidsvoorwaarden en arbeidsproductiviteit. Een werkzoekende zoekt in hoogconjunctuur langer door bij gegeven arbeidsvoorwaarden en arbeidsproductiviteit. Dat zorgt er samen voor dat werkzoekenden sterker concurreren op arbeidsproductiviteit dan op andere factoren waar ze minder of geen invloed op hebben, waardoor potentiële verdringing wordt beperkt. Het is echter niet zo dat verdringing in hoogconjunctuur niet kán optreden. Ook in hoogconjunctuur kan ongelijke concurrentie voorkomen door verschillen in factoren die de prijs van arbeid bepalen.

1.3 Definities van verdringing in de literatuur

Er zijn in de literatuur en in de beleidspraktijk verschillende definities van verdringing in gebruik. Klosse & Muysken (2014) beschouwen verdringing in het kader van de tegenprestatie die mensen met een Bijstandsuitkering moeten verrichten in opdracht van de gemeente. Verdringing vindt volgens hen plaats wanneer arbeidskrachten door een werkgever worden ontslagen, waarna uitkeringsgerechtigden met behoud van hun uitkering hetzelfde werk moeten uitvoeren. Veel gemeenten

stellen dat er geen sprake is van verdringing wanneer er geen betaalde werkplek is voor een functie en het daarom gaat om additionele werkzaamheden waarvoor geen bestaande werknemers kunnen worden verdrongen (Corra et al., 2013). Hier geldt dus pas sprake is van verdringing wanneer de ene groep werkenden als gevolg van een kostenvoordeel expliciet voorrang krijgt op een andere groep bij het vervullen van een werkplek. In dat geval verbetert de arbeidsmarktpositie van de ene groep ten koste van de arbeidsmarktpositie van de andere groep. Dit sluit aan bij de definitie van verdringing zoals hierboven omschreven.

In een kamerbrief over verdringing uit 2014 wordt niet van ongelijke concurrentie maar van oneerlijke concurrentie gesproken.¹ Hierin wordt eveneens gerefereerd aan onder meer schijnconstructies of niet-naleving van cao's of regelgeving die ertoe leiden dat werknemers onder verschillende arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden werken en er dus geen sprake is van een gelijk speelveld. In zulke situaties wordt in gelijke omstandigheden geen gelijk loon betaald of worden de arbeidskosten van een bepaalde groep werknemers op een andere manier op een lager niveau gebracht. De vorige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) schrijft vervolgens: "Oneerlijke concurrentie die leidt tot baanverlies van de één ten gunste van een ander is in mijn ogen verdringing." Ook deze definitie sluit aan bij de definitie zoals hierboven werd beschreven. In de kamerbrief wordt onderscheid gemaakt tussen verdringing door arbeidsmigranten, de doelgroep van de Participatiewet, de tegenprestatie in de bijstand, social return in aanbestedingen, vrijwilligerswerk en mantelzorg en onbetaald werk na afronding van een studie. Daarnaast wordt er gesproken over verdringing door ouderen, hoogopgeleiden of als gevolg van robotisering. De meeste van deze casussen komen in het voorliggende rapport aan bod.

In een recente studie door het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau (CPB/SCP, 2018) wordt onder verdringing verstaan dat een zittende groep werkenden negatieve gevolgen ondervindt van de toename in het arbeidsaanbod van een andere groep. Dat nadeel kan bijvoorbeeld bestaan uit een lagere kans op werk of een lager loon. Deze definitie is enerzijds breder dan de definitie die in het huidige rapport wordt gehanteerd, omdat er ook verschuivingen in werk onder kunnen vallen die gepaard gaan met gezonde concurrentie op de arbeidsmarkt. Een groter aanbod van arbeid leidt immers altijd tot druk op de lonen (of andere arbeidsvoorwaarden), ook bij concurrentie onder gelijke omstandigheden. Anderzijds is de definitie van verdringing door het CPB/SCP smaller, omdat deze wordt beperkt tot werkenden, terwijl ook werkzoekenden in hun zoektocht naar werk verdrongen kunnen worden door andere werkzoekenden als gevolg van ongelijke concurrentie.

Zachtere definities van verdringing

Steijn & Hofman (1999) spreken over verdringing als er sprake is van een verandering in de relatieve inzet van de ene soort arbeid ten opzichte van de andere soort bij een gelijkblijvende functie-inhoud. Zij hanteren een 'ruime' definitie van verdringing op macro-economisch niveau, specifiek met betrekking tot werknemers met verschillen in opleidingsniveau: "[Er] is sprake van verdringing indien op één of meer functieniveaus personen met een bepaald opleidingsniveau in beginsel kunnen worden vervangen door personen met een ander opleidingsniveau." Daarbij maken ze onderscheid tussen potentiële verdringing en feitelijke verdringing. Potentiële verdringing geeft een bo-

¹ Kamerstukken II, 1 oktober 2014, 29 544, nr. 558, 1 oktober 2014.

vangrens en is gebaseerd op het maximaal aantal lager gekwalificeerde banen dat door hoogopgeleiden is ingenomen. Feitelijke verdringing houdt volgens Steijn & Hofman (1999) ook rekening met of studenten daadwerkelijk laaggeschoolde arbeid verrichten en of er in principe voldoende laaggeschoolde werklozen (beschikbaar) zijn om deze banen op te vullen. Beide definities sluiten niet aan bij de bovengenoemde definitie van verdringing, omdat ongelijke concurrentie niet als voorwaarde voor verdringing wordt gesteld. Ook maken de definities van Steijn & Hofman (1999) het niet mogelijk om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van verdringing, ook al zou er sprake zijn van ongelijke concurrentie, aangezien het geen oorzakelijk verband betreft.

Wolbers (2011) bekijkt verdringing in termen van de consequenties ervan, namelijk een toename in werkloosheid of inactiviteit, als gevolg van het proces waarin hoger geschoolde werknemers in toenemende mate banen van de lager geschoolde werknemers innemen, omdat ze geen baan op hun eigen niveau kunnen vinden. Wegens het ontbreken van ongelijke concurrentie als voorwaarde voor verdringing, sluit ook dit niet aan bij de hierboven beschreven definitie.

Klassieke verdringing: hoger versus lager opgeleiden

De verdringing van lager opgeleiden door hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt is de meest bekende en onderzochte vorm van verdringing op de arbeidsmarkt. Het idee is dat hoogopgeleide werknemers taken vervullen die normaal door laagopgeleide werknemers gedaan worden. Conform de in dit rapport gehanteerde definitie is dan echter geen sprake van verdringing. Immers, het is niet zo dat opleidingsverschillen leiden tot ongelijke concurrentie. Opleidingsverschillen zijn vooral bepalend voor de arbeidsproductiviteit van werknemers. Werkgevers kiezen bij een gelijke prijs voor de hoogste arbeidsproductiviteit, maar werknemers willen voor een hogere arbeidsproductiviteit doorgaans ook een hogere vergoeding. Concurrentie op arbeidsproductiviteit is gezonde concurrentie die tot een optimale allocatie van arbeid zorgt.

Het kan echter zo zijn dat verstoringen zoals het minimumloon ervoor zorgen dat laagopgeleiden niet kunnen concurreren met hoogopgeleiden, aangezien hun productiviteitsniveau onder het minimumloon ligt. Het is dan het minimumloon dat zorgt voor ongelijke kansen op de arbeidsmarkt, niet zozeer het opleidingsniveau. Toch wordt er in de internationale literatuur veelal over verdringing gesproken als het gaat om hoogopgeleide werknemers in banen die normaal bezet worden door laagopgeleide werknemers. Vaak wordt die 'verdringing' onderbouwd met de redenering dat in laagconjunctuur meer lager opgeleiden werkloos worden dan hoger opgeleiden. Dat betekent echter nog niet dat in recessies de banen van lager opgeleiden worden ingenomen door hoger opgeleiden. Het is immers ook mogelijk dat er in recessies netto meer banen voor laagopgeleiden verdwijnen dan voor hoogopgeleiden.

In Gautier (2002) wordt een model beschreven met hoogopgeleide en laagopgeleide werknemers en eenvoudige en complexe taken. De hoogopgeleide werknemers kunnen alle taken verrichten en de laagopgeleide werknemers kunnen alleen de eenvoudige taken verrichten. Het idee is dat piloten ook stewards kunnen zijn maar stewards geen piloot. Werklozen komen slechts een beperkt aantal vacatures per periode tegen en daarom accepteren hoogopgeleiden ook functies onder hun niveau en zoeken vervolgens door. Het is niet zo dat laagopgeleiden hier altijd last van hebben. Als hoogopgeleiden heel productief zijn op eenvoudige functies, zullen er meer vacatures worden geopend als hoogopgeleiden ook bereid zijn eenvoudige functies te accepteren. Binnen dit raamwerk kan gekeken worden wat er bijvoorbeeld gebeurt als:

- De werkloosheid toeneemt (recessies). De werkloosheid neemt meestal niet symmetrisch toe onder hoog- en laagopgeleiden. Het is mogelijk dat meer hoogopgeleiden op eenvoudige functies terecht komen, maar het hoeft niet.
- Nieuwe technologie ontwikkeld wordt waar vooral hoogopgeleiden van profiteren, zoals computers of robots (skill biased technological change). In beide gevallen verdwijnen vacatures voor laagopgeleiden en neemt de relatieve werkloosheid van laagopgeleiden toe zonder dat meer hoogopgeleiden op eenvoudige functies terecht komen.
- Het relatieve aanbod van laag- en hoogopgeleiden verandert vanwege bijvoorbeeld immigratie.
- Uitkeringen of het minimumloon stijgen. In dat geval nemen de lonen toe (onderhandelingspositie verbetert). De werkloosheid onder laagopgeleiden stijgt relatief sterk (omdat meer eenvoudige taken niet meer winstgevend zijn) zonder dat meer hoogopgeleiden op eenvoudige functies terecht komen.

Een relatief sterke toename van de werkloosheid onder laagopgeleiden kan, maar hoeft dus niet te wijzen op hoogopgeleiden die werk verrichten dat normaal gesproken door laagopgeleiden wordt gedaan. Hetzelfde geldt voor een verandering in de relatieve lonen.

In principe kunnen al deze punten worden getoetst. Wat elk onderzoek naar dit verschijnsel lastig maakt, is dat er meetproblemen bestaan. Als bijvoorbeeld het aantal jaren onderwijs wordt gebruikt als maat voor de individuele productiviteit, dan wordt er geen rekening mee gehouden dat niet alle opleidingen gelijk gewaardeerd worden in de markt. Als iemand bijvoorbeeld theaterwetenschappen studeert vanuit consumptief oogpunt en vervolgens fietskoerier wordt, betekent dit niet dat hij of zij een baan onder zijn of haar niveau bezet.

Er kan rekening worden gehouden met de marktprijs voor iemands vaardigheden door een loonvergelijking te schatten op alle waargenomen werknemerskarakteristieken (regreseer lonen op onderwijs, ervaring, leeftijd), zie Gautier & Teulings (2015). Het verwachte loon van iemand gegeven zijn of haar karakteristieken is dan een maat voor vaardigheid. Hetzelfde kan worden gedaan voor een baan (regreseer het loon op baan-karakteristieken zoals sector en soort werk). Het verwachte loon op een baan is dan een maat voor de baanproductiviteit. Dan is er nog steeds het probleem dat niet alle vaardigheden worden waargenomen en dat banen vaak verschillende dimensies van vaardigheden eisen. Dit betekent dat het fenomeen dat hoogopgeleiden banen voor laagopgeleiden bezetten alleen kan worden geïdentificeerd door naar veranderingen te kijken. Hieronder worden achtereenvolgens papers besproken die kijken naar veranderingen in (i) het aanbod en de compositie van de beroepsbevolking door bijvoorbeeld immigratie, en (ii) veranderingen in de werkgelegenheid door bijvoorbeeld naar recessies te kijken.

Ten aanzien van veranderingen in het aanbod en de samenstelling van de beroepsbevolking kijken Eckstein & Weiss (2004) bijvoorbeeld naar wat er gebeurde toen Israël tussen 1990 en 2000 massaal hoogopgeleide migranten binnenliet. Dit bleek een verwaarloosbaar effect te hebben op lonen en werkgelegenheid van de autochtone bewoners. Als de migranten massaal de banen van de laagopgeleiden zouden bezetten zonder dat er iets met het baanaanbod zou gebeuren, zouden de lonen moeten dalen. Een deel van de migranten kwam terecht op functies die gemiddeld onder het opleidingsniveau van de migranten lag, maar dat betekent niet dat de migranten overgekwalificeerd waren. Zo is het bijvoorbeeld ook mogelijk dat ze een taalachterstand hadden. Chassamboulli & Palivos (2014) kijken naar de effecten van de instroom van hoogopgeleide migranten op de lonen

van Amerikanen. Tussen 2000-2009 waren hoogopgeleide immigranten namelijk oververtegenwoordigd in de Verenigde Staten. Laagopgeleiden profiteerden hiervan, terwijl hoogopgeleide autochtonen hierdoor iets minder loongroei realiseerden. Card (2009) kijkt naar de effecten van laagopgeleide migranten in de Verenigde Staten (zie ook Hoofdstuk 2) en vindt dat de lonen van laagopgeleiden niet dalen door die immigratie. De ongelijkheid op geaggregeerd niveau neemt wel toe, maar dat is een gevolg van de oververtegenwoordiging van migranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Een andere manier om te onderzoeken of hoogopgeleiden de banen van laagopgeleiden bezetten, is om perioden met weinig banen (recessies) te vergelijken met perioden met veel banen (hoogconjunctuur), zie Teulings & Koopmanschap (1989), Van Ours & Ridder (1995) en Gautier et al. (2002). Teulings & Koopmanschap (1989) kijken naar regionale variatie in de werkloosheid in Nederland. Ze vinden dat in regio's met hoge werkloosheid relatief veel werknemers overgekwalificeerd zijn, hetgeen consistent is met hun hypothese over verdringing. Van Ours & Ridder (1995) kijken naar de verhouding tussen vacatures en werkloosheid (V/U-ratio's) in verschillende segmenten van de Nederlandse arbeidsmarkt en vinden geen bewijs dat hoogopgeleiden in recessies vaker naar eenvoudige vacatures zoeken. Gautier et al. (2002) onderzoeken dit met behulp van microdata. Zij gebruiken de AVO-data die zowel informatie over werknemers bevat (opleiding, ervaring) als over banen (complexiteit, sector, soort werk). Ze vinden dat in recessies niet meer hoogopgeleiden eenvoudige functies bezetten dan in hoogconjunctuur. De snellere stijging van de werkloosheid onder laagopgeleiden in recessies wordt vooral veroorzaakt doordat meer eenvoudige banen verdwijnen.

Al met al is er weinig concurrentie op de arbeidsmarkt tussen hoger en lager opgeleiden. Hoger opgeleiden zijn over het algemeen op zoek naar een positie die door de gevolgde opleiding mogelijk wordt gemaakt en niet zozeer naar een positie waarvoor minder opleiding nodig is. Wel is het zo dat wanneer hoger opgeleiden langer naar een baan moeten zoeken, bijvoorbeeld in laagconjunctuur, ze eerder kunnen besluiten om een minder optimale maar beschikbare baan te accepteren, waardoor er meer concurrentie is voor lager opgeleiden voor die banen. Hier is overigens geen overtuigend bewijs voor in de empirische literatuur. Op langere termijn zoeken werkenden naar mogelijkheden om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren, waardoor hoger opgeleiden in lagere functies doorstromen op de arbeidsmarkt. Omdat hier steeds sprake is van concurrentie op arbeidsproductiviteit, zonder ongelijke arbeidsvoorwaarden, is er in strikte zin geen sprake van verdringing. Dit wordt in empirisch onderzoek bevestigd.

1.4 Een illustratie: minimumjeugdloon en verdringing

Een bekende verstoring op de arbeidsmarkt is het Wettelijk minimumloon (Wml). Dat is het brutoloon dat werkgevers minimaal verplicht zijn om aan werknemers te betalen ongeacht hun arbeidsproductiviteit. Als gevolg van het Wml ontstaat ongelijke concurrentie tussen werknemers met een arbeidsproductiviteitsniveau onder en op het Wml. In de praktijk is het verschil in arbeidsproductiviteit vooraf niet altijd goed te bepalen, waardoor werkzoekenden met een hogere arbeidsproductiviteit moeten concurreren met werkzoekenden met een lagere arbeidsproductiviteit voor banen met dezelfde arbeidsvoorwaarden.

Interessanter is de verstoring door het Wettelijk minimumjeugdloon (Wmjl) voor werknemers van 15 tot 23 jaar. Tot 1 juli 2017 bedroeg het wettelijk minimumloon voor werknemers onder de leeftijd van 23 jaar een vast aandeel van het wettelijke minimumloon voor werknemers van 23 jaar en ouder. Dat aandeel liep op van 30 procent op 15-jarige leeftijd tot 85 procent op 22-jarige leeftijd. Hoewel de arbeidsproductiviteit door werk- en levenservaring waarschijnlijk toeneemt met leeftijd, zijn de verschillen in arbeidsproductiviteit vermoedelijk minder expliciet dan de stapsgewijze toename van het minimumjeugdloon over leeftijd. Als gevolg daarvan veroorzaakt het Wmjl ongelijke concurrentie tussen jongeren tot en met 23 jaar onderling, maar ook tussen jongeren en ouderen. Een 23-plusser met een arbeidsproductiviteitsniveau gelijk aan het minimumloon voor een 20-jarige heeft een zeer beperkte kans om te worden aangenomen door een werkgever, terwijl jongeren tot en met 20 jaar met een dergelijk productiviteitsniveau wel een goede kans maken op de betreffende functie. Kabátek (2015) onderzocht de effecten van het leeftijdsafhankelijke Wmjl op transitie in de werkgelegenheid van jongeren in Nederland. Hij laat zien dat de kans om een baan te verlaten significant hoger is in de drie maanden voorafgaand aan iemands verjaardag in vergelijking met de negen maanden daarvoor. Een jaar ouder worden betekent een flinke toename in het Wmjl, terwijl een dergelijke toename in de arbeidsproductiviteit van een individu (ten opzichte van jongeren die een jaar jonger zijn) onwaarschijnlijk is. Als iemand die 18 jaar is geworden duurder is dan iemand van 17 jaar, maar een soortgelijk productiviteitsniveau heeft, dan is hij of zij minder goed in staat om te concurreren met deze jongere werknemers, hetgeen kan leiden tot een minder gunstige arbeidsmarktpositie als gevolg van ongelijke arbeidsvoorwaarden. Een belangrijke vraag is hoe groot de mate van verdringing is als gevolg van het Wmjl.

Momenteel is in Nederland een hervorming van het Wettelijk minimumjeugdloon gaande. Per 1 juli 2017 is het Wmjl voor 18- tot en met 22-jarigen verhoogd. Voor 18- en 19-jarigen gaat het om een bescheiden verhoging, voor 20- tot en met 22-jarigen is sprake van een grotere verhoging. Daardoor is het Wmjl voor 22-jarigen nu gelijk aan het volwassenen minimumloon. Per 1 juli 2019 wordt het Wmjl voor 18- tot en met 21-jarigen verder verhoogd, waardoor er als aandeel van het volwassenen minimumloon weer een geleidelijke opbouw ontstaat van 30 procent op 15-jarige leeftijd tot 80 procent op 20-jarige leeftijd. Vanaf de leeftijd van 21 jaar geldt vanaf die datum het volwassenen Wml. Voor 18- tot en met 20-jarige leerlingen van de beroepsbegeleidende leerweg van het mbo (bbl) geldt de verhoging van het Wmjl overigens niet en blijft het Wmjl als percentage van het Wml gelijk aan de situatie van voor juli 2017.

De effecten van de hervorming van het Wmjl per 1 juli 2017 zijn in kaart gebracht door SEO Economisch Onderzoek (Van der Werff, Zwetsloot en ter Weel, 2018). Effecten die van de verhoging van het Wmjl kunnen worden verwacht is een groei van het arbeidsaanbod en een daling van de arbeidsvraag, onder andere door substitutie naar 23-plussers. Dat laatste zou duiden op verdringingseffecten door het Wmjl, die minder worden als gevolg van het verminderen van het verschil in arbeidsvoorwaarden tussen 23-plussers en 23-minners. De onderzoeksresultaten geven aan dat er nauwelijks sprake is van een verandering in arbeidsparticipatie van jongeren onder de 23 jaar. Dat zou betekenen dat een verhoging van het Wmjl geen effecten heeft op de werkgelegenheid van deze groep. Dat kan mogelijk worden verklaard door flankerende maatregelen bij de hervorming van het Wmjl, die ervoor zorgen dat de bruto loonkosten voor werkgevers nauwelijks veranderen. Bij vrijwel constante loonkosten en een constante werkgelegenheid van jongeren is het onwaarschijnlijk dat er een verandering is opgetreden in de mate van verdringing tussen 23-minners

en 23-plussers. Dat laatste is overigens niet onderzocht. Internationaal zijn daar echter wel studies naar gedaan.

Hyslop & Stillman (2007) analyseren de effecten van een hervorming van het minimumjeugdloon in Nieuw-Zeeland in 2001. Voor de hervorming was sprake van een minimumjeugdloon voor 16 tot en met 19 jarigen tegen 60 procent van het volwassenen minimumloon. De hervorming hield in dat de leeftijdsgrens van het volwassenen minimumloon werd verlaagd tot 18 jaar, en het minimumjeugdloon voor 16- en 17-jarigen werd verhoogd naar 80 procent van het volwassenen minimumloon. Om de effecten van de hervorming in kaart te brengen, vergelijken de auteurs de arbeidsmarktuitkomsten van 16 tot en met 19 jarigen met de groep van 20- tot en met 25-jarigen in de drie jaren na de hervorming. Naast een toename van het loon door de verhoging van het minimum(jeugd)loon, wordt ook een toename in het aantal gewerkte uren door jongeren gevonden, plus negatieve werkgelegenheidseffecten voor 16 tot en met 19 jarigen twee jaar na de hervorming. De auteurs verklaren deze resultaten uit het feit dat een verhoging van het minimumjeugdloon heeft geleid tot een toename van het arbeidsaanbod van 16- tot en met 19-jarigen dat niet gepaard is gegaan met een evenredige toename van de arbeidsvraag. De prijs voor arbeid van 16- tot en met 19-jarigen werd immers hoger, zeker ten opzichte van de prijs van 20- tot en met 25-jarigen. De hervorming heeft met andere woorden geleid tot minder verdringing van 20-plussers als gevolg van het gestegen wettelijk minimumjeugdloon.

Een soortgelijke hervorming als in Nieuw-Zeeland vond in januari 1987 plaats in Portugal, toen het minimumloon voor 18- en 19-jarigen werd opgehoogd tot het volwassenen minimumloon. Ook voor deze hervorming wordt door Pereira (2003) bewijs gevonden voor een afname in de werkgelegenheid onder 18- en 19-jarigen, en bovendien voor een toename in de werkgelegenheid voor 20-25 jarigen, beide ten opzichte van de werkgelegenheid van 30-35 jarigen. De werkgelegenheidseffecten betreffen de periode van twee jaar na de hervorming en zijn op de korte termijn het kleinst.

Door een verhoging of afschaffing van het minimumjeugdloon neemt de ongelijke concurrentie tussen volwassenen (net boven minimumloon) en jongeren af. Toenemende werkloosheid onder jongeren ten opzichte van volwassenen is een aanwijzing van een verminderde mate van verdringing, wanneer de verhoging van het minimumloon voor jongeren ertoe heeft geleid dat laagproductieve volwassenen beter in staat zijn te concurreren met jongere werknemers.

1.5 Casussen

In dit rapport wordt aandacht besteed aan zeven situaties waarin mogelijk sprake is van verdringing op de arbeidsmarkt. Voor elk van deze situaties wordt gekeken welke verschuivingen zich hebben voorgedaan die kunnen duiden op verdringing, hoe verdringing kan optreden, in welke mate verdringing optreedt, wat de gevolgen daarvan zijn en hoe het zou kunnen worden voorkomen. Het grootste deel van deze informatie is gebaseerd op economische theorie en bevindingen uit de theoretische en empirische literatuur, aangevuld met cijfers over de belangrijkste verschuivingen die hebben plaatsgevonden. In twee casussen wordt een eigen empirische analyse uitgevoerd om te achterhalen of er sprake is van verdringing.

Een eerste casus die wordt behandeld is die van **arbeidsmigratie** (Hoofdstuk 2), waar de toestroom van arbeidsmigranten kan leiden tot verdringing van de binnenlandse beroepsbevolking. Een belangrijke voorwaarde voor verdringing door arbeidsmigranten is dat zij onder ongelijke voorwaarden concurreren met binnenlandse werknemers en werkzoekenden. Over verdringing door arbeidsmigranten is relatief veel empirische literatuur beschikbaar, waaronder eerder door SEO uitgevoerd onderzoek naar de mate van verdringing in Nederland door arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen.

De tweede casus gaat over het effect van **loonkostensubsidies** (Hoofdstuk 3) die worden gebruikt om werkgevers te compenseren voor een lagere arbeidsproductiviteit van mensen met een arbeidsbeperking. Door die compensatie wordt het voor werkgevers mogelijk financieel aantrekkelijker om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De loonkostensubsidie vergoedt in principe het verschil tussen de loonwaarde (hoeveel mensen kunnen verdienen gegeven hun arbeidsproductiviteit) en het minimumloon. Bij een te hoge vergoeding ontstaat er ongelijke concurrentie met reguliere werknemers en werkzoekenden rond het minimumloon, waardoor die laatste groep zou kunnen worden verdrongen.

De derde casus behandelt mogelijke verdringing door de **verplichte tegenprestatie** in de Participatiewet (Hoofdstuk 4). Hoewel uitdrukkelijk in de Participatiewet staat aangegeven dat werkzaamheden die als tegenprestatie worden uitgevoerd geen reguliere arbeid mogen verdringen, zijn daar bij betrokkenen in de praktijk twijfels over. In deze casus wordt verkend in hoeverre het aannemelijk is dat verdringingseffecten meer dan incidenteel plaatsvinden als gevolg van de tegenprestatie en waar op zou moeten worden gelet om die verdringing te voorkomen.

Mogelijke verdringing door **vrijwilligerswerk**, **social return** of **stages** wordt onderzocht in Hoofdstuk 5. Deze situaties hebben gemeen dat de schaal waarop verdringing plaatsvindt waarschijnlijk beperkt is, maar tegelijkertijd is evident dat wanneer er concurrentie plaatsvindt met reguliere werknemers dat onder ongelijke voorwaarden gebeurt.

De **mobilitetsbonus** voor het in dienst nemen van oudere werknemers (Hoofdstuk 6) kan een stimulus zijn voor werkgevers om oudere uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen, maar dat wordt gedaan door een kostenvoordeel die mogelijk zorgt voor een ongelijk speelveld met jongere werknemers. In hoeverre dat ook zorgt voor verdringing wordt onderzocht in een empirische analyse, waarin de instroom van oudere uitkeringsgerechtigden naar werk in verband wordt gebracht met de instroom van andere leeftijdsgroepen naar werk.

Concurrentie van ouderen komt ook van **werknemers na de AOW-gerechtigde leeftijd** (Hoofdstuk 7), die dankzij lagere loonkosten financieel aantrekkelijk kunnen zijn voor werkgevers. Die lagere loonkosten zorgen tegelijkertijd voor ongelijke concurrentie met oudere werknemers (net) onder de AOW-gerechtigde leeftijd, waardoor er sprake kan zijn van verdringing. Ook hier wordt met een empirische analyse de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden in verband gebracht met de werkgelegenheid van jongere werknemers om te zien of er sprake is van een relatie die kan duiden op verdringing.

In dit rapport wordt verder niet ingegaan op verdringing van lager opgeleiden door hoger opgeleiden, van werknemers door robots (automatisering / robotisering) of van werkenden en werkzoekenden door werkzoekenden die worden ondersteund door re-integratiedienstverlening. Op mogelijke verdringing van lager door hoger opgeleiden is hierboven al kort ingegaan. Bij deze vorm van concurrentie op de arbeidsmarkt is geen sprake van een structurele ongelijkheid in arbeidsvoorwaarden tussen aanbieders van arbeid die samenhangt met het opleidingsniveau. Er is alleen een verschil in arbeidsproductiviteit, maar die is juist nodig om het aanbod goed af te kunnen stemmen op de vraag via het prijsmechanisme. Bij automatisering / robotisering wordt de factor arbeid weliswaar vervangen door machines, maar daar gaat het niet om ongelijke concurrentie tussen verschillende aanbieders van arbeid. Verdringing van de ene werkzoekende door de andere werkzoekende als gevolg van de inzet van re-integratiedienstverlening wordt elders al uitgebreid behandeld, waaronder in het recente rapport van het CPB/SCP (2018).

Hoofdstuk 8 sluit af met de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek, waarbij de bevindingen van elk van de casussen op een rijtje worden gezet.

2 Arbeidsmigratie

Het aantal buitenlandse werknemers in Nederland neemt gestaag toe. Werkgevers kunnen in sommige gevallen kostenvoordelen behalen door binnenlandse werknemers te vervangen door buitenlandse werknemers. Er is echter geen bewijs dat een ongelijk speelveld heeft geleid tot een substantiële verdringing van binnenlandse werknemers. Via wet- en regelgeving en het aanscherpen van controles op misbruik van buitenlandse werknemers kan een ongelijk speelveld worden voorkomen.

Een deel van de Nederlandse werkgelegenheid wordt vervuld door buitenlandse werknemers. Deze werknemers worden ook wel aangeduid als arbeidsmigranten: personen die naar Nederland komen met als doel om hier te komen werken.² Buitenlandse werknemers in Nederland komen overwegend uit andere EU-lidstaten. Naast dat EU-landen fysiek dichtbij liggen, geldt in de EU vrij verkeer van personen en diensten. Daardoor mogen burgers van andere EU-lidstaten zonder verdere toestemming of regels in Nederland werken en wonen.

Buitenlandse werknemers die in dienst van een Nederlands bedrijf komen, vallen onder dezelfde cao en andere afspraken over arbeidsvoorwaarden als binnenlandse werknemers. Daarmee hebben werkgevers dezelfde (loon)kosten voor arbeidsmigranten als voor werknemers met een Nederlandse nationaliteit. Wanneer in plaats daarvan buitenlandse werknemers vanuit het buitenland worden *gedetacheerd* in Nederland, kan een werkgever wel kostenvoordelen behalen (zie Box 2.1). Daarnaast erkent de rijksoverheid dat een (klein) deel van de werkgevers kostenvoordelen behaalt door misbruik te maken van de inzet van buitenlandse werknemers (zie Box 2.2).

Werkgevers hoeven in een aantal gevallen voor buitenlandse werknemers minder loonheffing (loonbelasting en premies volksverzekeringen) af te dragen dan voor binnenlandse werknemers. Een bekend voorbeeld is de 30 procent-regeling voor kennismigranten.³ Daarbij mag de werkgever 30 procent van het brutoloon voor een in het buitenland geworven werknemer belastingvrij verstrekken als deze buitenlandse werknemer voldoet aan een aantal regels, waaronder het verdienen van een bepaald minimum inkomen. Een tweede voorbeeld betreft buitenlandse werknemers die onder bepaalde voorwaarden geen loonbelasting verschuldigd zijn in Nederland, maar alleen in het thuisland.⁴ Buitenlandse werknemers uit landen met lagere belastingtarieven betalen dan minder loonheffing over hun in Nederland verdiende loon. Beide voorbeelden betekenen dat bij eenzelfde nettoloon werkgevers voor binnenlandse werknemers hogere loonkosten hebben dan voor buitenlandse werknemers.

² Strikt genomen zijn arbeidsmigranten uitsluitend werkenden die komende vanuit het buitenland een werkvergunning nodig hebben om in Nederland te mogen werken. Daaronder vallen geen EU-burgers, omdat die zich vrij kunnen bewegen op de arbeidsmarkt binnen de EU. Desondanks houden we hier vast aan de term ‘arbeidsmigranten’ om werkenden uit het buitenland aan te duiden.

³ Zie https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privé/internationaal/werken_wonen/tijdelijk_in_een_ander_land_werken/u_komt_in_nederland_werken/30_procent_regeling/

⁴ https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/II./thema_s-werken_over_de_grens_loonbelasting.html

Box 2.1 De detachingsrichtlijn

Voor werknemers van bedrijven in de EU die in Nederland worden gedetacheerd, is de Europese detachingsrichtlijn van toepassing. In Nederland is deze richtlijn in eerste instantie omgezet in de *Wet Arbeidsvoorwaarden bij Grensoverschrijdende Arbeid (WAGA)* en vanaf juni 2016 in de *Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU)*. De WagwEU stelt dat gedetacheerd personeel vanuit bedrijven uit andere EU-landen recht hebben op de belangrijkste arbeidsvoorwaarden in de Nederlandse wet, zoals het minimumloon, voldoende rusttijden, veilige arbeidsomstandigheden, een gelijke behandeling van mannen en vrouwen en een minimum aantal vakantiedagen. Bij een algemeen bindend verklaarde cao geldt de harde kern van de arbeidsvoorwaarden uit de cao.

De in Nederland geldende sociale premies en pensioenpremies voor aanvullend pensioen vallen niet onder de kernbepalingen in de WAGA en de WagwEU. De werkgever hoeft voor gedetacheerde buitenlandse werknemers dan ook meestal geen of minder premies te betalen, omdat de premies in het buitenland vaak lager liggen of er niet zijn. Als gevolg van riantere pensioenregelingen in bepaalde sectoren kunnen de verschillen in loonkosten tussen werknemers in dienst en vanuit het buitenland gedetacheerde werknemers daardoor oplopen tot 20-30 procent (Berkhout et. Al, 2014).

Box 2.2 Misbruik van buitenlandse werknemers en illegale arbeid⁵

De rijksoverheid stelt dat een klein deel van de werkgevers in Nederland misbruik maakt van buitenlandse werknemers. Als voorbeelden noemen zij dat buitenlandse werknemers minder krijgen betaald dan het minimumloon, werkgevers zich (bewust of onbewust) niet aan de cao houden of geen premies betalen voor de werknemersverzekeringen voor de buitenlandse werknemers.

Ook werken sommige buitenlandse werknemers illegaal in Nederland. Uit controle van de Inspectie SZW blijkt dat dit relatief vaak voorkomt in sectoren als de tuinbouw, horeca en de bouw. Voor deze (illegale) buitenlandse werknemers hebben werkgevers vanzelfsprekend minder loonkosten, aangezien zij voor hen geen belastingen en premies afdragen.

2.1 Wanneer is er sprake van verdringing?

Loonkostenvoordelen bij het inhuren van buitenlandse werknemers kunnen een ongelijk speelveld creëren tussen werknemers met een Nederlandse nationaliteit en buitenlandse werknemers. Een ongelijk speelveld treedt op wanneer de brutoloonkosten bij eenzelfde nettoloon lager zijn voor buitenlandse werknemers dan voor binnenlandse werknemers of wanneer er misbruik wordt gemaakt van buitenlandse werknemers door ze illegale (goedkope) arbeid te laten verrichten.

Er is als gevolg van een ongelijk speelveld ook sprake van verdringing, indien binnenlandse werknemers daardoor minder kans maken op een baan of hun lonen zien dalen wanneer werkgevers de voorkeur geven aan buitenlandse werknemers vanwege de genoemde kostenvoordelen. In dat geval

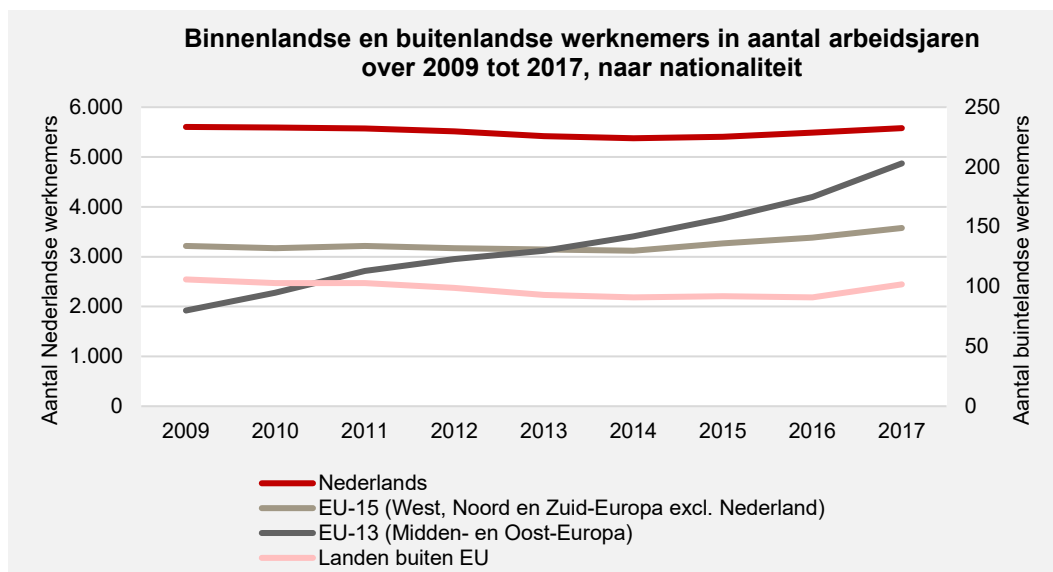
⁵ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuw-in-nederland/concurrentie-en-illegale-arbeid-buitenlandse-werknemers>

vindt er concurrentie plaats op arbeidsvoorwaarden in plaats van op arbeidsproductiviteit. Wanneer buitenlandse werknemers onder gelijke voorwaarden concurreren met binnenlandse werknemers is er geen sprake van verdringing, ook al kan door een groter buitenlands aanbod van arbeid de kans op een baan op korte termijn kleiner worden en het loonniveau minder hard stijgen of zelfs dalen (zie Figuur 1.1). Buitenlandse werknemers die bereid zijn voor minder geld te werken of met een meer flexibel dienstverband, maar tegen dezelfde arbeidsvoorwaarden, concurreren op reguliere wijze met het arbeidsaanbod van binnenlandse werknemers.

2.2 Welke verschuivingen hebben plaatsgevonden?

Het aantal buitenlandse werknemers in Nederland is de afgelopen jaren toegenomen, zie Figuur 2.1. In de periode van 2009 tot en met 2017 konden burgers uit vrijwel alle EU-landen in Nederland aan de slag zonder een tewerkstellingsvergunning. Voor personen uit Bulgarije en Roemenië geldt dit sinds 2014. Voor buitenlandse werknemers uit Kroatië (toegetreten in 2013) gold dit niet in de betreffende periode. Zij kunnen per 1 juli 2018 in Nederland aan het werk zonder een tewerkstellingsvergunning. De toename van buitenlandse werknemers komt vrijwel volledig voor rekening van landen in Midden- en Oost-Europa (MOE-landen). Zo is het aantal buitenlandse werknemers uit Midden- en Oost-Europa in de afgelopen acht jaar meer dan verdubbeld. Het aantal buitenlandse werknemers uit andere landen is nauwelijks veranderd.

Figuur 2.1 Aantal werknemers uit MOE-landen de afgelopen acht jaar meer dan verdubbeld



Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018).

De ruime meerderheid van de werknemers uit MOE-landen zijn afkomstig uit Polen, gevolgd door werknemers uit Bulgarije, Roemenië en Hongarije (CBS, 2017)⁶. Het aandeel werknemers uit Bulgarije en Roemenië neemt sinds 2014 wel relatief veel toe. Dat heeft er waarschijnlijk mee te maken

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/05/meer-personen-uit-oost-europa-aan-het-werk-in-nederland>

dat zij pas vanaf 2014 recht hebben op vrij verkeer binnen de EU en daarom zonder werkvergunning aan de slag kunnen bij een Nederlands bedrijf, terwijl dit voor werknemers uit bijvoorbeeld Polen al mogelijk is sinds mei 2007.

Het aantal werknemers met de Nederlandse nationaliteit is tussen 2009 en 2017 licht gedaald, maar is na een periode van daling sinds 2015 weer aan een opmars bezig. Het *aandeel* Nederlandse werknemers daarentegen daalt jaarlijks (niet in een figuur weergegeven). Wordt dat afgezet tegen het aandeel MOE-landers, dat jaarlijks is gestegen van 1,4 procent in 2009 tot 3,4 procent in 2017, dan lijkt er sprake van een uitruil van werknemers die op verdringing kan wijzen.

Figuur 2.2 laat zien dat het aantal buitenlandse werknemers in vrijwel alle sectoren is toegenomen. De sector ‘Verhuur en overige zakelijke diensten’ zag tussen 2009 en 2017 de grootste toename in het aantal buitenlandse werknemers. Binnen deze sector gaan buitenlandse werknemers waarschijnlijk grotendeels als uitzendkracht aan de slag, zoals ook blijkt uit recent onderzoek van SEO naar de arbeidsmarktsituatie van MOE-landers⁷ en het onderzoek van SCP/CPB naar verdringing.⁸ Het is op basis van de beschikbare data niet duidelijk door welke sectoren deze uitzendkrachten worden ingeleend. Uit een enquêteonderzoek uit 2017 van Conclusr Research (2017) onder een aantal uitzendbureaus blijkt wel dat buitenlandse uitzendkrachten voornamelijk werkzaam zijn in de logistieke sector, de tuinbouw, de voedingsindustrie en de metaalindustrie. Zoals Figuur 2.2 laat zien, zijn dit ook sectoren waar het aantal buitenlandse werknemers is toegenomen. Naast die toename zijn dat ook de sectoren waar traditioneel al relatief veel buitenlandse werknemers werken (niet in een figuur weergegeven).

In de sectoren waar het aantal buitenlandse werknemers het meest is toegenomen, stijgt tegelijkertijd het aantal Nederlandse werknemers en daarmee ook de totale werkgelegenheid. Dat gaat om de sectoren handel, horeca, ICT en verhuur en overige zakelijke diensten (waaronder uitzendkrachten). In ongeveer de helft van de sectoren daalt zowel de totale werkgelegenheid als die van Nederlandse werknemers, maar is het aantal buitenlandse werknemers toegenomen. Voorbeelden zijn de landbouw, de industrie, de logistieke sector en de specialistische zakelijke dienstverlening. In de overige sectoren is het aantal buitenlandse werknemers nauwelijks veranderd of zelfs licht gedaald, maar is de daling van het aantal Nederlandse werknemers groter, en daarmee van de totale werkgelegenheid. Het onderzoek van SCP/CPB naar de veranderingen in werkgelegenheid tussen 2005 en 2015 op basis van de Microdata van het CBS, leidt tot soortgelijke bevindingen per sector.⁹

In de sectoren waar het aantal Nederlandse werknemers daalt, terwijl er tegelijkertijd sprake is van een toename van het aantal buitenlandse werknemers, kan sprake zijn van verdringing indien ongelijke concurrentie ervoor heeft gezorgd dat werkgevers de voorkeur geven aan buitenlandse werknemers boven binnenlandse werknemers. Indien deze verschuivingen puur en alleen worden veroorzaakt doordat buitenlandse werknemers bereid zijn om dezelfde werkzaamheden tegen een lager loon of met een hogere productiviteit uit te voeren, zonder dat er sprake is van een verschil

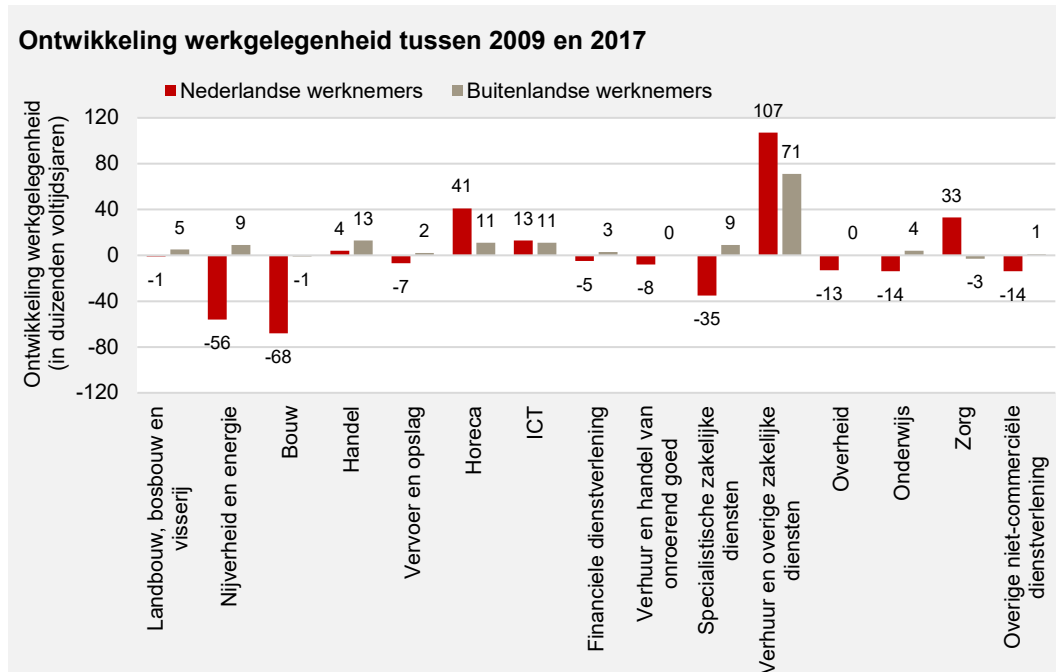
⁷ <http://www.seo.nl/pagina/article/de-economische-waarde-van-arbeidsmigranten-uit-midden-en-oost-europa-voor-nederland/>

⁸ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-SCP-Boek-31-Verdringing-op-de-arbeidsmarkt.pdf>. Binnenlandse werknemers gaan vooral naar uitleen- en payrollbureaus, buitenlands naar uitzendbureaus.

⁹ Idem.

in arbeidsvoorwaarden, dan is er geen sprake van verdringing maar van reguliere concurrentie op de arbeidsmarkt.

Figuur 2.2 Toename buitenlandse werknemers in vrijwel alle sectoren



Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018)

Een afname van de werkgelegenheid onder werknemers met een Nederlandse nationaliteit hoeft ook niet een gevolg te zijn van een toename van het aantal buitenlandse werknemers. Zo kan het zijn dat buitenlandse werknemers bepaalde banen invullen waarvoor geen Nederlandse werknemers (meer) beschikbaar zijn (Heyma et al., 2008). Buitenlandse arbeidskrachten vullen dan slechts tekorten op. Binnenlandse werknemers kunnen vaker kiezen voor werk dat minder gemakkelijk door buitenlandse werknemers kan worden uitgevoerd, waardoor ze vacatures achterlaten die door buitenlandse werknemers kunnen worden ingevuld. Op basis van cijfers van het CBS blijkt dat de potentiële beroepsbevolking met een Nederlandse nationaliteit de afgelopen acht jaar in absolute aantallen is afgenomen, met als gevolg dat het aantal potentiële werknemers met een Nederlandse nationaliteit ook is gedaald en de werkgelegenheid van binnenlandse werknemers *ceteris paribus* afneemt.¹⁰

Daar komt bij dat de sectoren met de grootste stijging van het aantal buitenlandse werknemers ook de sectoren zijn met de grootste stijging van het aantal Nederlandse werknemers (zie Figuur 2.2). Die sectoren kunnen vaak groeien dankzij het aanbod van buitenlandse werknemers. Neem bijvoorbeeld de tuinbouw en de logistiek. Het soort werk en de arbeidsomstandigheden zijn daar zodanig dat Nederlandse werknemers minder gemakkelijk kunnen worden aangetrokken. Denk

¹⁰ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNI&PA=03743&D1=0&D2=16-20,108&D3=1-2&D4=a&HDR=T,G1&STB=G2,G3&VW=T>

bijvoorbeeld aan aardbeienplukkers en nachtdiensten in grote distributiecentra. De beschikbaarheid van buitenlands arbeidsaanbod dat bereid is dit soort werk onder die omstandigheden uit te voeren, maakt het voor deze sectoren mogelijk om te groeien, waardoor ook de vraag naar binnenlandse werknemers toeneemt. Binnenlandse werknemers worden in dat geval dus niet verdrongen door buitenlandse werknemers, maar profiteren van de complementaire arbeidsvraag.

Op basis van beschrijvende statistieken kan echter niet worden geconcludeerd of de toename van het aantal buitenlandse werknemers van invloed is geweest op de werkgelegenheid van Nederlandse werknemers, omdat niet bekend is wat de verandering in de werkgelegenheid van Nederlandse werknemers zou zijn geweest indien deze arbeidsmigranten niet naar Nederland waren gekomen. De volgende paragraaf gaat daar dieper op in.

2.3 In welke mate is er sprake van verdringing?

In deze paragraaf wordt ingegaan op het effect van arbeidsmigratie op de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers op basis van de wetenschappelijke literatuur. Eerst komt de economische theorie over effecten van arbeidsmigratie aan bod, vervolgens gaat de paragraaf in op empirische studies die het effect van arbeidsmigratie in kaart hebben gebracht. Vanwege de ruimschoots beschikbare empirische literatuur over arbeidsmigratie, beperkt de paragraaf zich tot studies in de Nederlandse context en alleen de meest relevante internationale studies.

Theorie

Het effect van arbeidsmigratie op de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de substitueerbaarheid van binnenlandse werknemers door arbeidsmigranten, geldende arbeidsmarktinstuties (die zich doorvertalen in arbeidskosten) en de stand van de economie. De effecten van arbeidsmigratie verschillen bovendien tussen de korte en lange termijn, omdat de arbeidsmarkt tijd nodig heeft om zich aan te passen aan het extra arbeidsaanbod door de komst van buitenlandse werknemers.

Een toename van buitenlandse werknemers die in arbeidsproductiviteit substitueerbaar zijn met Nederlandse werknemers, kan leiden tot concurrentie om dezelfde banen. Bij een gegeven arbeidsvraag zorgt een groei in het arbeidsaanbod er op de korte termijn voor dat het gemiddelde loon daalt of minder stijgt (Heyma et al., 2008). Indien lonen zich maar beperkt naar beneden kunnen aanpassen, bijvoorbeeld door lopende arbeidscontracten, cao-bepalingen of het wettelijk minimumloon, dan leidt dit tot werkloosheid. Dat geldt zowel voor het binnenlandse als het buitenlandse arbeidsaanbod. De negatieve effecten voor binnenlandse werknemers zullen op de korte termijn naar verwachting sterker zijn wanneer de loonkosten voor buitenlandse werknemers lager zijn dan voor binnenlandse werknemers, bijvoorbeeld als gevolg van ongelijke arbeidsvoorwaarden. In dat geval is het voor werkgevers financieel aantrekkelijk om buitenlandse werknemers in dienst te nemen in plaats van Nederlandse werknemers en is er sprake van verdringing van binnenlandse werknemers door buitenlandse werknemers. Wanneer er geen sprake is van ongelijke arbeidsvoorwaarden, zorgt reguliere concurrentie voor een verdeling van beschikbare arbeidsplaatsen tussen binnenlandse en buitenlandse werknemers en is er geen sprake van verdringing.

Verdringing of niet, op de langere termijn past de productiecapaciteit of de arbeidsvraag zich aan het extra arbeidsaanbod aan en nemen de mogelijk negatieve effecten van het extra arbeidsaanbod van buitenlandse werknemers af. Dat gebeurt doordat bedrijven hun productiemix aanpassen aan het extra arbeidsaanbod. Stel dat arbeidsmigranten voor een deel van de Nederlandse beroepsbevolking substituten vormen. Dan zorgt dat op de korte termijn voor een daling van het gemiddelde loon van deze groep. De lagere loonkosten kan bedrijven er direct toe doen besluiten om zich meer te richten op de productie (of export) van goederen die relatief veel gebruik maken van deze groepen werknemers (Card & Lewis, 2007). Dit zorgt op haar beurt voor een toename van de vraag en daarmee van de lonen van deze groep werknemers. Door dit proces keren de lonen en de werkgelegenheid van binnenlandse werknemers die substituten vormden voor de arbeidsmigranten terug richting het niveau van de uitgangssituatie, maar produceert de binnenlandse economie meer goederen en diensten die relatief meer gebruik maken van de inzet van arbeidsmigranten. De mate waarin de lonen en werkgelegenheid terugkeren naar de uitgangssituatie wordt beïnvloed door de openheid van de economie en de flexibiliteit van een land om haar productie- of goederenmix te veranderen (Dustmann et al., 2005).

Wanneer arbeidsmigranten instromen in beroepen waarvan de arbeidsvraag groter is dan het arbeidsaanbod, leidt dat minder snel tot verdringing. Arbeidsmigranten vullen immers tekorten op die ontstaan omdat er niet voldoende binnenlandse werknemers beschikbaar zijn. Het opvullen van tekorten in bepaalde beroepen kan zelfs bijdragen aan de werkgelegenheid van binnenlandse werknemers (Heyma et al., 2008). Arbeidsmigranten vullen zo onvervulde vacatures op, zorgen voor een groei van de productie en daarmee ook voor een groei van de arbeidsvraag in samenhangende beroepen, waarvoor wel voldoende binnenlandse werknemers beschikbaar zijn. Daarmee zijn arbeidsmigranten complementair aan binnenlandse werknemers en zorgen zij voor een toename van de werkgelegenheid of de lonen van Nederlandse werknemers met complementaire capaciteiten.

In totaal voorspelt de economische theorie op korte termijn negatieve effecten van arbeidsmigratie op de werkgelegenheid en/of lonen van binnenlandse werknemers die substituten vormen voor de arbeidsmigranten. Op langere termijn nemen deze negatieve effecten door verschillende aanpassingsmechanismen van de arbeidsmarkt af. Indien arbeidsmigranten onvervulde vacatures opvullen doordat er niet voldoende binnenlandse werknemers beschikbaar zijn, heeft dat geen direct effect op de werkgelegenheid van vergelijkbare binnenlandse werknemers. Het opvullen van tekorten in bepaalde beroepen kan zelfs bijdragen aan de werkgelegenheid en lonen van binnenlandse werknemers indien beide groepen complementair aan elkaar zijn. Doordat zowel substitutie als complementariteit een rol kan spelen, kan een analyse van de ontwikkeling van werkgelegenheid en lonen voor de totale groep binnenlandse werknemers het bestaan van verdringing (en complementariteit) verhullen. Om die reden wordt in de empirische literatuur vaak onderscheid gemaakt naar verschillende segmenten van de arbeidsmarkt.

Empirie

Empirisch onderzoek kan meer inzicht geven in de daadwerkelijke effecten van arbeidsmigratie op de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers. Maar los van het feit dat deze effecten als gevolg van verschillende typen migranten, arbeidsmarktinstuties, aanpassingsvermogen, openheid van de economie en conjuncturele effecten altijd plaats- en tijdsafhankelijk zijn, is het lastig om

causale effecten van arbeidsmigratie op de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers empirisch te identificeren. Daar zijn twee redenen voor (Borjas, 2015). Ten eerste is arbeidsmigratie zowel een oorzaak als een gevolg van veranderingen in lonen en werkgelegenheid in bestemmingsgebieden. Regio's en landen met een sterke economische groei, en daarmee gepaard gaande loonstijging en toenemende arbeidsvraag (van binnenlandse werknemers), zijn aantrekkelijker voor migranten. Als gevolg daarvan leidt een simpele vergelijking van het niveau van arbeidsmigratie met de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers tot een onderschatting van het effect van arbeidsmigratie op de lonen en werkgelegenheid van binnenlandse werknemers. Een tweede probleem ontstaat doordat binnenlandse werknemers kunnen reageren op de komst van arbeidsmigranten door naar gebieden, sectoren of banen te trekken waar zij betere arbeidsmarktperspectieven en minder concurrentie hebben. Daardoor lijkt het effect van arbeidsmigratie in de regio's en sectoren waar arbeidsmigranten voornamelijk terechtkomen aanzienlijk, maar is het effect op nationaal niveau beperkt. Het leidt met andere woorden tot een verspreiding van het effect van arbeidsmigratie over gebieden, sectoren of banen. Worden regio's, sectoren of banen onderling vergeleken, dan leidt ook dat tot een onderschatting van de effecten van arbeidsmigratie op de lonen en werkgelegenheid van binnenlandse werknemers.

Een aantal empirische studies maakt gebruik van exogene variatie in de komst van arbeidsmigranten om causale effecten van arbeidsmigratie vast te stellen. Exogene variatie betekent dat de komst van arbeidsmigranten niet samenhangt met de economische situatie in het herkomstgebied. Daarmee wordt het probleem van het niet kunnen onderscheiden van oorzaak en gevolg van arbeidsmigratie verholpen. Een deel van die studies besteedt tevens aandacht aan de verspreiding van het effect van arbeidsmigratie door binnenlandse werknemers die naar andere gebieden vertrekken door de komst van migranten. Hieronder worden een aantal van dergelijke relevante en toonaangevende studies besproken.

Internationale studies

Card (1990) onderzocht de arbeidsmarkteffecten van grootschalige immigratie van ongeveer 125.000 voornamelijk ongeschoolde Cubanen in de Verenigde Staten (in het bijzonder Miami) in 1980 op de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers. De komst van de Cubanen leidde tot een toename van de beroepsbevolking in Miami met 7 procent. De grootschalige immigratie was het gevolg van een politieke beslissing van de Cubaanse overheid, niet van economische groei of een toegenomen arbeidsvraag in Miami. Derhalve is er sprake van exogene variatie in de komst van de migranten. Card concludeert dat de immigratiestroom nauwelijks effect heeft gehad op de lonen of werkloosheidspercentages van groepen binnenlandse werknemers in de eerste vijf jaar na de immigratie. De binnenlandse werknemers betreffen autochtonen, afro-Amerikanen en niet-Cubaanse latino's. In het onderzoek vergelijkt hij de ontwikkelingen van de arbeidsmarktpositie van die groepen in Miami met de ontwikkelingen van die groepen in andere steden, die eenzelfde economische groei kenden als Miami in de periode van 1976 tot en met 1984 en tevens over een groot aandeel migranten beschikten. Een nadere analyse naar de arbeidsmarktpositie van de verschillende kwartielen inkomensgroepen en van laagopgeleide afro-Amerikanen resulteert wederom in weinig effecten. Card geeft als mogelijke verklaring dat de textiel- en mode-industrie in Miami als gevolg van ervaringen met eerdere perioden van immigratie snel kon inspringen op de toename aan relatief ongeschoolde arbeid. Card toont verder aan dat de instroom van het aantal binnenlandse migranten in Miami vanuit de rest van Florida na de grootschalige immigratie lager lag dan normaal. Het kan dus goed zijn dat de Cubaanse migranten als vervanging dienden voor binnenlandse migranten en

er alsnog (verdringings)effecten zijn van arbeidsmigratie. Het is ook niet duidelijk of de Cubaanse en binnenlandse werknemers onder gelijke arbeidsvoorwaarden concurreerden, waardoor het niet duidelijk is of er in strikte zin sprake was van verdringing.

Borjas (2015) herhaalt de studie van Card, maar kijkt specifiek naar het effect van de grootschalige immigratie op de lonen en werkgelegenheid van niet-Cubaanse arbeiders *die hun middelbare school niet hebben afgemaakt*. Borjas beargumenteert dat juist de vaardigheden van die groep erg substitueerbaar zijn met de Cubaanse migranten, omdat laatstgenoemde groep voor bijna 60 procent bestond uit werknemers die hun middelbare school niet hebben afgemaakt. In tegenstelling tot Card vindt hij een substantieel negatief effect op de lonen van ongeschoolde niet-Cubaanse binnenlandse werknemers van 10 tot 30 procent in 1981-1986.¹¹ Dat laat zien dat het van groot belang is om vast te stellen wie precies de gevolgen ondervinden van arbeidsmigratie en dat tegengestelde effecten op de arbeidsmarkt op geaggregeerd niveau kunnen leiden tot een verhulling van mogelijke verdringingseffecten.

De resultaten van Borjas (2015) benadrukken dat het effect van arbeidsmigratie op binnenlandse werknemers sterk afhangt van de substitutiemogelijkheden tussen de twee groepen werknemers. Door een zo vergelijkbaar mogelijke groep te kiezen zijn er sterkere effecten te verwachten. Beide studies maken gebruik van exogene variatie in de toestroom van arbeidsmigranten, maar corrigeren niet voor het vertrek van binnenlandse werknemers uit Miami als gevolg van de immigratie. Beide auteurs beargumenteren dat de effecten op erg korte termijn zijn gemeten en emigratie als gevolg van de immigratie beperkt is. Daar is echter geen duidelijk bewijs voor en Card (1990) laat tevens zien dat er veranderingen optreden in de binnenlandse migratie (migranten in Miami uit de rest van Florida). Indien vergelijkbare binnenlandse werknemers met een verslechterde arbeidsmarktpositie als gevolg van de immigratie van Cubanen uit Miami zouden vertrekken, dan is dat wel degelijk een (ongemeten) effect van arbeidsmigratie, los van de vraag of dat om verdringing of reguliere concurrentie gaat.

Kugler & Yuksel (2008) bestudeerden de effecten van de immigratie van laagopgeleide migranten uit Centraal Amerika op de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers in de zuidelijke staten van de Verenigde Staten. De migratiestroom die in 1998 op gang kwam door de orkaan Mitch in Centraal Amerika wordt gebruikt als bron van exogene variatie. De auteurs nemen in hun analyse de effecten mee van de migratie uit de zuidelijke staten als gevolg van de komst van nieuwe migranten uit Centraal Amerika. De auteurs vinden op korte termijn zowel een klein positief effect op de lonen van autochtone Amerikanen, als een klein negatief effect op de werkgelegenheid onder eerder gekomen Latijns-Amerikaanse migranten. Met andere woorden, het is goed mogelijk dat de vaardigheden van de recente immigranten complementair zijn aan die van de nationale bevolking, terwijl zij concurreren met de immigranten uit hun thuisland die reeds eerder naar de Verenigde Staten zijn gekomen. In totaal leidt een toename van het aandeel nieuwe migranten uit Centraal Amerika met 10 procentpunt tot een afname van de werkgelegenheid onder eerder gekomen Latijns-Amerikaanse migranten met ongeveer 1 procentpunt.

¹¹ De discussie omtrent de effecten van de grootschalige immigratie van Cubanen in 1980 is nog niet beëindigd. Zo stellen Clemens & Hunt (2017) dat een plotselinge verandering in de data in 1980 van de groep niet-Cubaanse arbeiders die hun middelbare school niet hebben afgemaakt de oorzaak is van de loondaling die Borjas (2015) vindt. De auteurs stellen dat dit niets te maken heeft met de grootschalige immigratie.

Naast de studies in de Verenigde Staten zijn er een aantal relevante Europese studies naar de effecten van arbeidsmarktmigratie uitgevoerd. Glitz (2012) gebruikt de immigratie van etnische Duitsers uit Oost-Europese Landen en voormalige Sovjet-landen naar Duitsland als gevolg van de val van de Berlijnse Muur in 1989 als exogene variatie in de toestroom van arbeidsmigranten. De immigranten werden bij aankomst willekeurig verdeeld over gebieden om een evenwichtige verdeling over Duitsland te realiseren. Derhalve heeft de economische voorspoed of arbeidsvraag van een bepaalde regio in Duitsland geen effect gehad op de migratiestroom. Daarnaast toont Glitz aan dat er geen sprake is van binnenlandse migratie als gevolg van de immigratie uit Oost-Europa, waardoor de effecten niet beïnvloed worden door binnenlandse werknemers die als gevolg van de komst van immigranten vertrekken uit het gebied. Glitz vindt een significant negatief korte termijn effect op de werkgelegenheid van binnenlandse werknemers, terwijl er geen sprake is van looneffecten. Het ontbreken van een looneffect is mogelijk te verklaren door de sterke positie van vakbonden in Duitsland. Meer in het algemeen passen lonen zich minder makkelijk naar beneden aan. Mede daardoor vindt Glitz (2012) een substantieel effect op de werkgelegenheid van binnenlandse werknemers: voor elke tien arbeidsmigranten komen of blijven drie binnenlandse werknemers minder aan het werk. Dat is echter nog geen bewijs van verdringing, wel van toegenomen concurrentie bij starre lonen.

Een vrij recente studie doet onderzoek naar Tsjechen die in Duitse grenssteden werden geoorloofd om werk te zoeken, beleid dat ruim een jaar na de val van de Berlijnse muur werd geïmplementeerd (Dustmann et al, 2017). Tsjechen werd het echter niet toegestaan om in Duitsland te wonen, waardoor zij dagelijks heen en weer moesten rijden. De studie gebruikt de afstand van een Duitse stad tot de grens met Tsjechië als bron van variatie voor de hoeveelheid Tsjechen die in die bepaalde stad naar werk zoeken. Door tijd- en reiskosten gingen Tsjechen in de meest dichtstbijzijnde steden op zoek naar werk. De auteurs laten zien dat de algemene ontwikkeling van de werkgelegenheid en lonen in de dichtstbijzijnde steden niet afwijkt van andere grenssteden, waardoor de afstand tot de grens leidt tot exogene variatie in Tsjechen die naar werk in Duitsland zoeken. De auteurs vinden een relatief klein looneffect en een relatief groot negatief effect op de werkgelegenheid van Duitse werknemers op de korte termijn. Een procentpunt toename van Tsjechische werknemers heeft een 0,13 procent loondaling en een 0,9 procent werkgelegenheidsdaling voor binnenlandse werknemers als gevolg. De werkgelegenheidseffecten uiteten zich vooral in de verminderde instroom van binnenlandse werknemers in nieuwe banen, niet zozeer in het verlies van banen van huidige werknemers of het vertrek van huidige werknemers naar andere gebieden. De effecten zijn sterker voor laagopgeleide dan voor hoogopgeleide Duitsers. De auteurs verklaren dit uit het feit dat Tsjechen ook voornamelijk laagopgeleid zijn en daardoor substitueerbaar met laagopgeleide Duitse werknemers.

Friedberg (2001) analyseert de massa-immigratie van Russen in Israël in de periode 1989-1995 die in zes jaar tijd leidde tot een bevolkingsgroei van 12 procent. Als gevolg van een onstabiel economisch en politiek klimaat in Rusland, besloot een groot deel van de Joodse bevolking te emigreren. Israël was het enige land dat geen immigratiebeperkingen of wachtlijsten voor hen hanteerde. Oftewel, economische condities in Israël waren niet direct aanleiding voor de emigratie naar Israël en er is derhalve sprake van exogene variatie. Voor een optimale vergelijkbaarheid kijkt Friedberg naar het effect van immigratie binnen een bepaalde beroepsgroep. Het vergelijken van immigranten en Israëliërs in dezelfde type beroepen levert op korte termijn geen significante effecten op. De toestroom van Russen gaat op beroepsniveau niet gepaard met een daling van de werkgelegenheid van zittende werknemers. Op individueel niveau vindt Friedberg wel een positief effect op de lonen

van Israëliërs. Ook dit duidt er op dat de Russen beroepen vervullen die complementair zijn aan die van de zittende Israëliëse werknemers. Het additionele arbeidsaanbod heeft daarmee geleid tot additionele werkgelegenheid.

Aangezien de internationale empirische studies zich voornamelijk richten op korte termijn effecten, kunnen er nog weinig uitspraken worden gedaan over lange termijn effecten van arbeidsmigratie op de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers. Of er sprake is van ongelijke concurrentie tussen binnenlandse en buitenlandse werknemers, komt in de besproken studies bovendien niet duidelijk naar voren. Daardoor is het onduidelijk of de gevonden effecten kunnen worden bestempeld als verdringing. Daarnaast spelen de beschreven situaties zich af in landen met een andere arbeidsmarkt en andere instituties dan in Nederland. Hieronder worden daarom nog een drietal studies besproken in de Nederlandse context.

Nederlandse studies

Heyma et al. (2008) concluderen dat de immigratie van werknemers uit Midden- en Oost-Europa (kortweg MOE-landers), en dan met name van Poolse werknemers, in het begin van deze eeuw nauwelijks tot verlies van banen van Nederlandse werknemers heeft geleid. Bovendien is nauwelijks sprake van een negatief effect op de lonen. De auteurs maken gebruik van een zogeheten paneldatamodel om de effecten van arbeidsmigratie empirisch vast te kunnen stellen. Dat model houdt rekening met de invloed van economische omstandigheden in bepaalde sectoren of regio's op de komst van arbeidsmigranten. Daarmee wordt voorkomen dat effecten worden overschat wanneer migranten alleen naar bepaalde regio's of sectoren trekken met gunstige economische omstandigheden. Het model maakt in principe geen gebruik van exogene variatie, al kan de toename van het aantal MOE-landers vanaf 2004 (door toetreding van Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Cyprus, Malta tot de EU) wel worden gezien als een exogene schok. De toetreding zorgde er voor dat MOE-landers gemakkelijker aan de slag konden in Nederland, zij het eerst nog met een tewerkstellingsvergunning, terwijl dit geen direct effect heeft gehad op de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers. Het model houdt geen rekening met de mobiliteit van Nederlandse werknemers, die als gevolg van de komst van arbeidsmigranten kunnen uitwijken naar andere gebieden. De verdringingseffecten van arbeidsmigratie kunnen echter voornamelijk worden verwacht aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar sprake is van een geringe arbeidsmobiliteit. Daardoor zal het gemeten regionale effect niet veel verschillen van het nationale effect.

Berkhout et al. (2011) onderzoeken met eenzelfde paneldatamodel de economische effecten van arbeidsmigratie van MOE-landers in de periode 1999 tot en met 2008. Zij concluderen dat die arbeidsmigratie geen significant effect heeft gehad op het aantal banen van Nederlandse werknemers. Ook wordt de periode na afschaffing van de verplichte tewerkstellingsvergunning (per mei 2007) voor mensen uit de in 2014 toegetreden MOE-landen vergeleken met de periode daarvoor. De afschaffing vormt een bron van exogene variatie, omdat er voor MOE-landers toen geen beperkingen meer waren om in Nederland te komen werken. Ook hieruit blijkt de komst van MOE-landers geen negatieve invloed te hebben gehad op de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers. Er zijn wel kleine substitutie-effecten in segmenten met krimp van de werkgelegenheid, terwijl in de groeisegmenten arbeidsmigratie vaak complementair is aan het binnenlandse arbeidsaanbod. Die effecten zijn echter zeer klein en er lijkt daarom geen sprake te zijn geweest van een

effect van de arbeidsmigratie van MOE-landers op de arbeidsmarktpositie van Nederlandse werknemers.

Een derde Nederlandse studie kijkt specifiek naar verdringing in de bouw, tuinbouw, voedingsindustrie en wegtransport (Berkhout et al., 2014). Zij vinden dat sprake is geweest van aanzienlijke verschuivingen in de inzet van arbeid in deze segmenten en dat dit gepaard is gegaan met ongelijke concurrentie. Om die reden concluderen zij dat er sprake kan zijn geweest van verdringing. Voor dit onderzoek is echter geen effectmeting uitgevoerd, waardoor de waargenomen verschuivingen strikt genomen niet als het effect van arbeidsmigratie kunnen worden geïnterpreteerd.

Conclusies

Op basis van de besproken internationale studies kan geconcludeerd worden dat op korte termijn binnenlandse werknemers met substitueerbare vaardigheden nadelen kunnen ondervinden van arbeidsmigratie in termen van werkgelegenheid en lonen, terwijl werknemers met complementaire vaardigheden hun loon mogelijk zien stijgen. Die bevindingen komen nagenoeg overeen met een overzichtsstudie van Kerr & Kerr (2011), die concluderen dat de meeste studies kleine negatieve effecten vinden voor een bepaald deel van de binnenlandse werknemers, namelijk zij met vaardigheden die goed substitueerbaar zijn met die van immigranten, terwijl een paar recentere studies grotere effecten vinden. Er is nog weinig goed empirisch onderzoek naar de lange-termijn effecten, maar theoretisch gezien zijn de lange termijn effecten door de aanpassing van de arbeidsmarkt aan het toegenomen arbeidsaanbod minder sterk dan de korte-termijn effecten.

De internationale studies gaan veelal niet in op ongelijke concurrentie. Indien beide groepen onder gelijke voorwaarden concurreren, zijn de gevonden effecten het gevolg van meer (gezonde) concurrentie, waardoor er geen sprake is van verdringing. Ook in een drietal Nederlandse studies worden geen aanwijzingen gevonden voor structurele verdringing van Nederlandse werknemers door arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen. Dit terwijl werkgevers wel kostenvoordelen kunnen behalen door het tewerkstellen van buitenlandse werknemers. Anders dan de meeste internationale studies maken de Nederlandse studies (door databeperkingen) geen onderscheid tussen het effect van arbeidsmigratie op binnenlandse werknemers met substitueerbare vaardigheden en binnenlandse werknemers met complementaire vaardigheden. Mogelijk heffen negatieve effecten voor substitueerbaar arbeidsaanbod en positieve effecten voor complementair arbeidsaanbod elkaar (deels) op.

2.4 Welke gevolgen heeft deze verdringing?

Er is empirisch nauwelijks bewijs dat een ongelijk speelveld tussen binnenlandse werknemers en werknemers uit Midden- en Oost-Europa een structurele verslechtering van de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers heeft veroorzaakt. Eventuele verdringing als gevolg van ongelijke concurrentie betekent dat er minder wordt geconcurrereerd op basis van arbeidsproductiviteit. Met andere woorden, werknemers vervullen niet altijd de banen waarin zij het meest productief zijn. Vergeleken met de situatie dat arbeidsmigranten onder dezelfde voorwaarden concurreren als Nederlandse werknemers, heeft dat welvaartsverlies tot gevolg.

Er is wel empirisch bewijs van negatieve korte termijn effecten van arbeidsmigratie op de lonen en werkgelegenheid van binnenlandse werknemers met substitueerbare vaardigheden, terwijl er een verbetering optreedt van de arbeidsmarktpositie van binnenlandse werknemers met complementaire vaardigheden. Op korte termijn zullen sommige werknemers daarom profiteren, andere ondervinden er nadeel van. Op lange termijn past de arbeidsmarkt zich aan het toenemend arbeidsaanbod aan, waardoor de gevolgen beperkt zijn. Indien arbeidsmigranten relatief vaak laagopgeleid zijn, hebben binnenlandse werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt het meeste last van de komst van arbeidsmigranten, aangezien hun vaardigheden (en banen) vergelijkbaar zijn met die van arbeidsmigranten

Berkhout et al. (2014) kijken naar de ontwikkeling van de arbeidsmarktpositie van Nederlandse werknemers die in 2001 werkzaam waren in sectoren waar in de tien jaar daarna relatief veel arbeidsmigranten naar toe zijn getrokken, de zogeheten focussegmenten. Tien jaar later blijkt dat die Nederlandse werknemers niet vaker zijn uitgestroomd naar inactiviteit of een WW-uitkering dan Nederlandse werknemers uit andere sectoren. Wel hebben Nederlandse werknemers uit de focussegmenten relatief vaak een baan gevonden in een andere sector, maar daar zijn zij gemiddeld niet slechter af dan Nederlandse werknemers uit andere sectoren die van baan gewisseld zijn. Dit verhaal geldt minder voor groepen die in de focussegmenten waarschijnlijk de meeste concurrentie hebben ondervonden van de arbeidsmigranten, namelijk personen met een niet-westerse migratieachtergrond, jongeren en laagopgeleiden. Ten opzichte van andere groepen binnenlandse werknemers is de gemiddeld arbeidsparticipatie van deze groepen iets gedaald.

2.5 Hoe kan verdringing worden tegengegaan?

Het ongelijke speelveld tussen binnenlandse werknemers en arbeidsmigranten komt voornamelijk doordat verschillende wet- en regelgeving op deze groepen van toepassing is. Om eventuele verdringing tegen te gaan ligt de oplossing dan ook in het gelijktrekken van wet- en regelgeving, zodat beide groepen onder dezelfde voorwaarden werken. In Nederland gaat het specifiek om de Europese ‘detacheringsrichtlijn’, de zogenaamde 30 procent-regeling en om het land waarin loonbelasting moet worden afgedragen. Vaak is deze wetgeving op Europees niveau of bilateraal geregeld, waardoor het niet gemakkelijk is om dit aan te passen.

Een ander deel van het ongelijke speelveld ontstaat niet door wet- en regelgeving, maar doordat er (bewust of onbewust) misbruik wordt gemaakt van buitenlandse werknemers of buitenlanders die illegaal in Nederland werken. Via het inzichtelijk maken van de geldende wet- en regelgeving, het verscherpen van controles op misbruik en illegaliteit, en het verhogen van de daarbij horende boetes kunnen deze praktijken worden voorkomen of verminderd. Het kabinet wil jaarlijks extra geld vrijmaken voor handhaving door de Inspectie SZW om misbruik en illegaal gebruik van buitenlandse werknemers tegen te gaan.¹² Ook neemt het kabinet maatregelen tegen misbruik of fraude van de 30 procent-regeling.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuw-in-nederland/concurrentie-en-illegale-arbeid-buitenlandse-werknemers>

3 Loonkostensubsidies

Loonkostensubsidies zijn bedoeld om werkgevers te compenseren voor een lage arbeidsproductiviteit van werknemers met een arbeidsbeperking, om de kansen van mensen met een arbeidsbeperking op de reguliere arbeidsmarkt te vergroten. Loonkostensubsidies zorgen voor een kostenvoordeel waarmee mensen met een arbeidsbeperking kunnen concurreren met reguliere werkzoekenden. Het gevaar bestaat dat het kostenvoordeel kan leiden tot ongelijke concurrentie en daarmee verdringing. Hiervoor zijn echter nauwelijks empirische aanwijzingen te vinden.

Loonkostensubsidies zijn instrumenten die worden ingezet als onderdeel van activerend arbeidsmarktbeleid voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Het doel van loonkostensubsidies is om de loonkosten voor de werkgever in overeenstemming te brengen met de productiviteit van de werknemer. Dit moet de drempel voor werkgevers verlagen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. De bedoeling is dat dit uiteindelijk leidt tot een hogere arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking (Gielen et al., 2018).

De ratio achter loonkostensubsidies

In Nederland geldt het wettelijk minimumloon (Wml) als ondergrens voor de vergoeding voor de inzet van arbeid. Daarmee is er in de arbeidsmarkt een grens gelegd waaronder geen reguliere arbeid wordt uitgevoerd. Dat betekent enerzijds dat werkgevers geen vraag naar arbeid uitoefenen voor werk dat minder oplevert dan het minimumloon en anderzijds dat werknemers met een productiviteit onder het minimumloon hun arbeid niet meer kwijt kunnen via de arbeidsmarkt. Dat raakt vooral mensen die als gevolg van een arbeidsbeperking, onder meer door fysieke beperkingen, een gebrek aan kennis of vaardigheden, of door sociale problematieken, een beperkte arbeidsproductiviteit of verdien capaciteit hebben. Als gevolg daarvan doen deze mensen vaak een beroep op een uitkering, terwijl de wel aanwezige arbeidsproductiviteit onbenut blijft. Door aan werkgevers een subsidie te verstrekken voor het verschil tussen de arbeidsproductiviteit van deze mensen en het minimumloonniveau, wordt het voor werkgevers financieel haalbaar om ze in dienst te nemen. De werkgever betaalt immers alleen voor de geleverde arbeidsproductiviteit, de loonkostensubsidie dekt het verschil met het minimumloon. Tegelijkertijd hoeven deze mensen niet langer een beroep te doen op een uitkering. De hogere productie en lagere uitkeringslasten zorgen zo voor maatschappelijke baten.

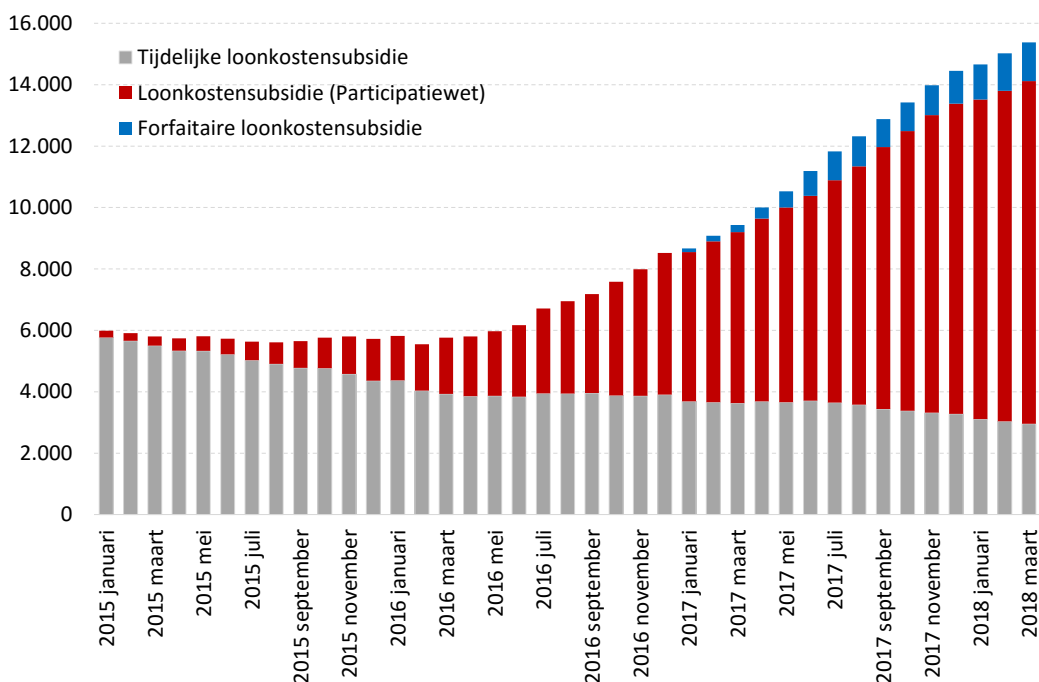
In het Sociaal Akkoord van 2013 is afgesproken dat werkgevers en de overheid samen tot 2026 geleidelijk 125.000 extra banen zullen creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Om de werkgever te compenseren voor de verminderde productiviteit van werknemers met een arbeidsbeperking, kunnen gemeenten loonkostensubsidies toekennen aan werkgevers. Dit vergoedt het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de vastgestelde loonwaarde van de werknemer plus een deel van de werkgeverslasten. Omdat werkgevers geen compensatie voor loonkosten boven het wettelijk minimumloon ontvangen, zullen de extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking met name in de laagste reguliere loon schalen vallen.

Met behulp van de loonkostensubsidie kunnen werknemers met een arbeidsproductiviteit onder het wettelijk minimumloonniveau op een gelijke manier concurreren met reguliere werknemers met een arbeidsproductiviteitsniveau rond het minimumloon. De duur van de verstrekking van de loonkostensubsidie is in principe niet beperkt. Regelmatig dient echter opnieuw te worden vastgesteld of de persoon voor wie de werkgever een loonkostensubsidie ontvangt nog altijd binnen de doelgroep valt. Een proefplaatsing van maximaal drie maanden kan voorafgaand aan de inzet van een loonkostensubsidie helpen om tot een reële loonwaardebepaling te komen.

Soorten loonkostensubsidies

Er bestaan in Nederland drie soorten loonkostensubsidies. De oudste nog bestaande vorm van loonkostensubsidie is een tijdelijke loonkostensubsidie voor mensen die alleen tijdelijk niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, bijvoorbeeld in verband met een lager werkritme als gevolg van ziekte of een ongeluk. Daarbij wordt geen loonwaarde vastgesteld. De groep die deze vorm van loonkostensubsidie ontvangt neemt langzaam af in omvang, zie Figuur 3.1.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van het aantal loonkostensubsidies in Nederland



Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Een meer recente vorm van loonkostensubsidie wordt gegeven vanuit de Participatiewet voor de doelgroep Participatiewet: mensen met een arbeidsbeperking, met een Wsw-indicatie, ID-baan en Wajongers die in staat zijn voltijds te werken, maar daar vanwege een lager werkvermogen niet langdurig het wettelijk minimumloon mee kunnen verdienen. De omvang van deze groep neemt de laatste jaren sterk toe, zie wederom Figuur 3.1. Sinds 2017 hoeft voor het verstrekken van de loonkostensubsidie in het eerste halfjaar geen loonwaarde (arbeidsproductiviteit of verdienvermogen) meer te worden vastgesteld, maar kan er gebruik worden gemaakt van een zogenaamde

forfaitaire loonkostensubsidie die gelijk is aan 50 procent van het wettelijk minimumloon. Na een half jaar is er in principe meer informatie over het werkvermogen van een werknemer beschikbaar, waardoor de loonwaarde op grond van de uitgevoerde werkzaamheden beter kan worden vastgesteld. De kosten van de eventueel in het eerste half jaar teveel betaalde subsidie ten opzichte van de werkelijke loonwaarde staan tegenover de baten van een besparing op het niet hoeven vaststellen van een loonwaarde aan het begin van het dienstverband, wat vaak ingewikkeld is.

Als derde worden loonkostensubsidies ook ingezet voor beschut werk bij mensen met een verdienvermogen dat structureel onder het wettelijk minimumloon ligt en die extra ondersteuning of aanpassingen nodig hebben en daardoor niet op een reguliere werkplek aan de slag kunnen. Deze mensen komen in dienst bij een gemeente of bij een reguliere werkgever die de begeleiding en aanpassingen kan bieden, zoals een SW-bedrijf. Deze loonkostensubsidies zijn niet opgenomen in Figuur 3.1.

Al deze vormen van loonkostensubsidie, waarbij de werkgever een vergoeding krijgt voor een deel van het betaalde minimumloon, vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Een soortgelijk instrument wordt gehanteerd door UWV bij de arbeidsinschakeling van Wajongers. Dit betreft een zogenaamde loondispensatie: werknemers verdienen dan een inkomen onder het minimumloon en krijgen van UWV een aanvulling tot het minimumloon in de vorm van een uitkering. In termen van het netto *inkomen* dat werkenden verdienen *per maand* maakt dat geen verschil. Maar omdat bij de loondispensatie het ontvangen *loon* lager ligt dan bij de loonkostensubsidie, heeft dat gevolgen voor zaken als loongerelateerde toelagen en de pensioenopbouw.

In het Regeerakkoord 2017 is afgesproken dat het instrument van loonkostensubsidies in de Participatiewet zou worden *“vervangen door de mogelijkheid tot loondispensatie. Werkgevers kunnen daarmee onder het wettelijk minimumloon betalen, al naar gelang de verdiencapaciteit van de persoon in kwestie. De gemeente vult afhankelijk van de gemeentelijke inkomensvoorziening waar de betrokkene gebruik van maakt, het inkomen aan.”* Tegen deze plannen is vanuit de samenleving veel weerstand gekomen. Belangrijkste tegenargumenten waren dat loondispensatie het mogelijk maakt dat mensen structureel regulier werk verrichten onder het wettelijk minimumloon en daarmee geen gelijkwaardige positie zouden krijgen op de arbeidsmarkt, waardoor het doel van een inclusieve samenleving juist verder weg zou komen te liggen. Inkomsten voor deze groep zouden op langere termijn lager komen te liggen dan met een loonkostensubsidie. Ook zou de regeling complex worden en zouden administratieve lasten toenemen voor zowel werkgevers als gemeenten. Verder was het onduidelijk of deze maatregel het vergroten van het aantal arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking dichterbij zou brengen. In september 2018 besloot Staatssecretaris van Ark daarom om te stoppen met het uitwerken van het plan voor loondispensatie in de Participatiewet. In plaats daarvan wil het kabinet inzetten op het vereenvoudigen van regels voor werkgevers, waaronder die voor loonkostensubsidies, het lonend maken van (meer) werken voor mensen met een beperking, ook als zij in deeltijd werken en ervoor zorgen dat werkgevers en mensen die op zoek zijn naar een baan elkaar beter gaan vinden.

De inzet van loonkostensubsidies in de praktijk

Het aantal werknemers dat gebruik maakt van een loonkostensubsidie is tussen begin 2015 en eind 2018 sterk gestegen van 6 duizend naar 16 duizend, zie Figuur 3.1. Ruim 14 van de 16 duizend

komen voor rekening van de Participatiewet. Het gaat dan om mensen in de gemeentelijke uitkeringspopulatie met een arbeidsbeperking, maar mét werkvermogen. In absolute zin gaat het daarbij vaak om 45-plussers, mannen, lager en middelbaar opgeleiden en mensen in de regio's Noordoost-Brabant, Groot-Amsterdam en Haaglanden (bij elkaar 40 procent van het totaal) (Gielen et al., 2018). De meeste loonkostensubsidies worden verstrekt voor banen in de sectoren uitzendbureaus en detachering (uitzendbanen), handel, openbaar bestuur en overheidsdiensten, gezond- en welzijnzorg, facilitaire diensten (o.a. schoonmaak) en de industrie (Capel & van der Craats, 2018).

Wordt gekeken naar de omvang en samenstelling van de populatie in de Participatiewet, dan worden loonkostensubsidies juist *relatief* vaak ingezet bij jongeren tot 25 jaar, bij mannen en in de regio's Twente, Flevoland, Noord-Holland Noord, Groot-Amsterdam, Haaglanden, Drechtsteden, Noordoost-Brabant en Helmond-De Peel. Ten opzichte van de omvang van de verschillende sectoren (in termen van werkgelegenheid) worden loonkostensubsidies *relatief* vaak ingezet voor uitzendbanen, in het openbaar bestuur en overheidsdiensten, bij facilitaire diensten (o.a. schoonmaak) en bij waterbedrijven en afvalbeheer.

3.1 Wanneer is er sprake van verdringing?

Met behulp van de loonkostensubsidie kunnen werknemers met een arbeidsproductiviteit onder het wettelijk minimumloonniveau in principe op een gelijke manier concurreren met reguliere werknemers met een arbeidsproductiviteitsniveau rond het minimumloon. Het verstrekken van een loonkostensubsidie aan werknemers met een beperkt verdienvermogen kan echter ook leiden tot verdringing van werknemers die geen recht hebben op een loonkostensubsidie, op twee manieren. Op de eerste plaats kan de loonkostensubsidie groter zijn dan het verschil tussen de daadwerkelijke loonwaarde (verdienvermogen) en het wettelijk minimumloon. In dat geval treedt er ongelijke concurrentie op met reguliere werknemers die op basis van hun arbeidsproductiviteit het minimumloon verdienen. De verhouding tussen arbeidsproductiviteit en loonkosten is in het geval van de loonkostensubsidie dan immers gunstiger voor de werkgever dan in het tweede geval zonder loonkostensubsidie. Die ongelijke concurrentie kan ervoor zorgen dat werknemers met een loonkostensubsidie andere – reguliere – werknemers (met een hogere arbeidsproductiviteit) verdringen. Die situatie kan zich voordoen wanneer bijvoorbeeld de loonwaarde van een werknemer met een arbeidsbeperking te laag wordt ingeschat. Die kans is onder meer aanwezig bij de forfaitaire loonkostensubsidie in de Participatiewet, die het eerste half jaar 50 procent van het wettelijk minimumloon bedraagt, ongeacht de daadwerkelijke loonwaarde.

Daarnaast kan een loonkostensubsidie tot verdringing leiden van mensen die nu worden betaald op minimumloonniveau, maar eigenlijk een lagere arbeidsproductiviteit hebben. Die situatie kan ontstaan wanneer werkgevers werkzaamheden laten uitvoeren die in directe zin minder opleveren dan de minimumloonwaarde, maar in indirecte zin ondersteunend zijn voor andere werkzaamheden die de werkgever meer opleveren dan de kosten voor de inzet van de productiefactor arbeid. Gedacht kan worden aan ondersteunende functies als conciërges, garagehulpen en keukenhulpen. Wanneer werkgevers een deel van die lagere arbeidsproductiviteit gesubsidieerd kunnen krijgen via een loonkostensubsidie door mensen met een beperkt verdienvermogen in dienst te nemen, dan zorgt dat voor een ongelijk speelveld ten opzichte van mensen zonder evidente beperking van het

verdienvermogen. Op die manier kunnen juist de laagst productieve reguliere werknemers worden verdrongen.

Wanneer de loonkostensubsidie precies gelijk is aan het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon, leiden loonkostensubsidies in principe *niet* tot verdringing. Dan zorgt de loonkostensubsidie vooral voor een verhoging van het effectieve arbeidsaanbod. Er zijn dan meer mensen die met een vergelijkbare verhouding tussen loonkosten en arbeidsproductiviteit met elkaar concurreren tegen het minimumloon. Hoewel hier op zich sprake is van gewone concurrentie tussen werkenden, hetgeen op termijn meer arbeidsvraag kan uitlokken, zorgt het minimumloon er wel voor dat de prijs van arbeid niet kan dalen, waardoor ook de arbeidsvraag niet snel zal toenemen. Het grotere effectieve arbeidsaanbod leidt in dat geval tot meer werkloosheid. Dus hoewel er geen sprake hoeft te zijn van verdringing in strikte zin, kunnen loonkostensubsidies wel tot een slechtere positie van reguliere werknemers leiden als gevolg van congestie van arbeidsaanbod rond het minimumloon. Dat is echter ook zo bij een reguliere verhoging van het arbeidsaanbod rond het minimumloon, bijvoorbeeld door een groei van de beroepsbevolking.

Er is in ieder geval *geen* sprake van verdringing wanneer de loonkostensubsidie gericht is op werk onder het wettelijk minimumloon, waarvoor in de situatie zonder loonkostensubsidies geen vraag naar werknemers is, ook niet tegen het wettelijk minimumloon. Er vindt dan immers geen concurrentie op de reguliere arbeidsmarkt plaats, laat staan ongelijke concurrentie. De loonkostensubsidie zorgt in dat geval slechts voor een verhoging van de werkgelegenheid in het deel van de arbeidsmarkt dat als gevolg van het bestaan van het wettelijk minimumloon niet meer regulier bediend wordt. Door via een loonkostensubsidie mensen in de gelegenheid te stellen om dit soort functies tegen het minimumloon uit te voeren, wordt het bij mensen aanwezige potentiële arbeidsvermogen beter benut, wordt de nationale productie verhoogd en daarmee ook het nationaal inkomen, zonder dat dit via verdringing ten koste gaat van andere werkgelegenheid.

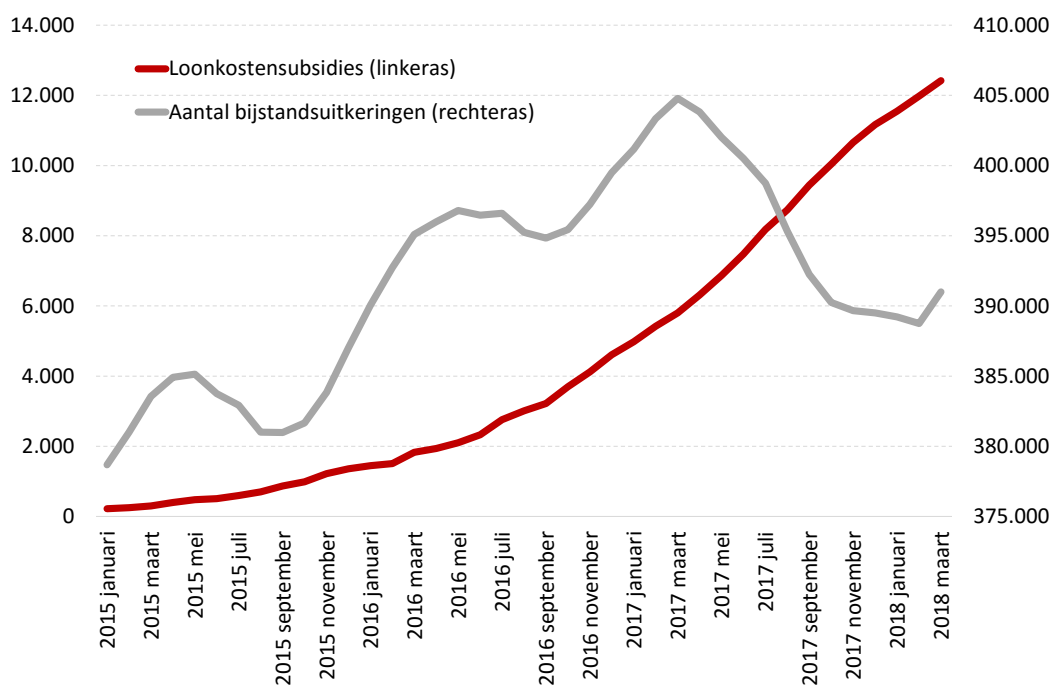
3.2 Welke verschuivingen hebben plaatsgevonden?

Het verstrekken van loonkostensubsidies kan op verschillende wijzen uitpakken voor de uitkeringsafhankelijkheid en de werkgelegenheid van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Door een vergroting van het effectieve arbeidsaanbod kan de werkgelegenheid toenemen en de uitkeringsafhankelijkheid afnemen. Wanneer er echter verdringing plaatsvindt, neemt de werkgelegenheid minder toe en de uitkeringsafhankelijkheid minder af. Hetzelfde is het geval – zonder dat er strikt genomen sprake is van verdringing – wanneer door een onvoldoende aanpassing van het (minimum)loon, de arbeidsvraag en daarmee de werkgelegenheid niet toeneemt. Wanneer loonkostensubsidies worden ingezet voor functies met een productiviteit onder het minimumloonniveau, dan neemt de – reguliere – werkgelegenheid toe en gaat de uitkeringsafhankelijkheid omlaag.

Het is de vraag of dit soort verschuivingen in werkgelegenheid en uitkeringsafhankelijkheid goed kunnen worden waargenomen, laat staan kunnen worden gekoppeld aan de inzet van loonkostensubsidies. Daarvoor is de omvang van het aantal loonkostensubsidies nog te gering en de tijd waarover er variatie optreedt in de inzet van loonkostensubsidies nog te kort. Dat is bijvoorbeeld te zien in Figuur 3.2, waarin zowel de ontwikkeling in het aantal loonkostensubsidies als het aantal bijstandsgerechtigden wordt getoond. Een eerste observatie is dat slechts ongeveer 2 procent van

alle mensen in de Participatiewet een loonkostensubsidie ontvangt. Op grond van dat beperkte percentage kunnen nauwelijks effecten worden geïdentificeerd. Een tweede observatie is dat er geen duidelijk verband kan worden waargenomen tussen de ontwikkeling van het aantal loonkostensubsidies en het aantal bijstandsgerechtigden. Loonkostensubsidies zouden door de werkervattingen die mogelijk worden gemaakt moeten leiden tot minder bijstandsgerechtigden, behalve wanneer via verdringing zittende werknemers daardoor in de bijstand terechtkomen. Op grond van Figuur 3.2 kunnen noch voor een grotere uitstroom uit de bijstand, noch voor verdringing aanwijzingen worden gevonden.

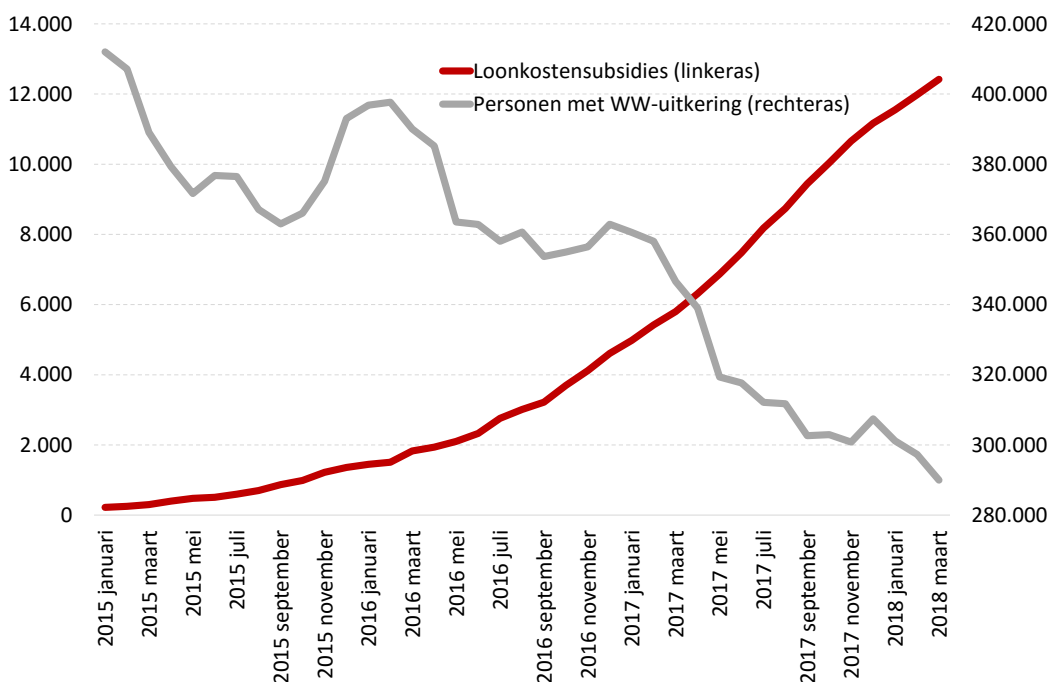
Figuur 3.2 Loonkostensubsidies versus aantal bijstandsgerechtigden (2015-2018)



Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Er kan ook worden beredeneerd dat verdringing niet zozeer leidt tot een terugstroom van zittende werknemers naar de bijstand, maar eerder instroom in werkloosheid en een WW-uitkering vanwege de daarvoor opgebouwde rechten. Figuur 3.3 laat het verband zien tussen de ontwikkeling van het aantal loonkostensubsidies en de ontwikkeling van de omvang van de WW voor de jaren 2015-2018. Ook uit deze figuur is er geen verband af te leiden, niet alleen omdat het gaat om betrekkelijk weinig loonkostensubsidies, maar ook omdat het aantal WW-gerechtigden in deze periode sowieso sterk is afgenomen door de economische hoogconjunctuur. Van enige vertraging in deze daling door een stijgend aantal loonkostensubsidies is geen sprake.

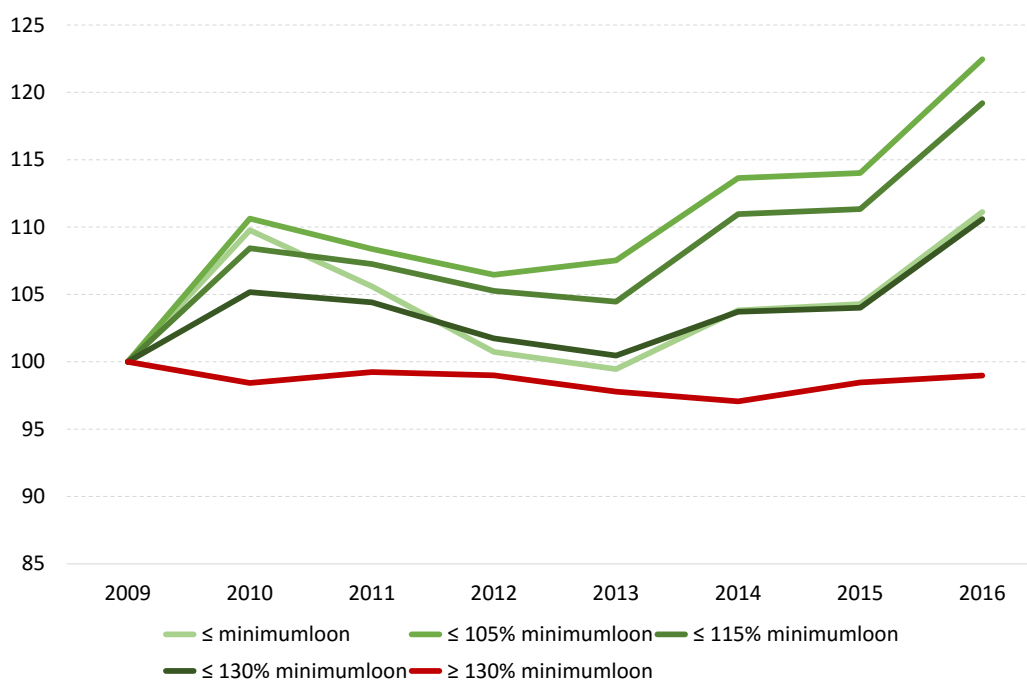
Figuur 3.3 Loonkostensubsidies versus aantal WW-gerechtigden (2015-2018)



Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Een andere manier om verschuivingen in relatie met loonkostensubsidies vast te stellen, is door te kijken naar de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, dus rond het minimumloonniveau. Figuur 3.4 laat zien dat sinds 2009 het aantal banen op en rond het minimumloonniveau proportioneel sterker is toegenomen dan het totaal aantal banen van werknemers in Nederland als geheel. Vooral de sterke groei in de jaren 2010, 2014 en 2016 valt op. Juist in dit laatste jaar is er sprake geweest van een sterke toename van het aantal loonkostensubsidies. Dat suggereert dat deze groei eerder een positieve dan een negatieve invloed heeft op de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, precies zoals de economische theorie zou voorspellen in de afwezigheid van verdringingseffecten. Figuur 3.4 levert echter geen bewijs voor het ontbreken van verdringingseffecten, mede omdat de sterke groei van het aantal banen op minimumloonniveau zich ook al eerder heeft voorgedaan. Het geeft in elk geval ook geen aanwijzingen dat er wél sprake zou zijn geweest van verdringing door de inzet van loonkostensubsidies.

Figuur 3.4 Aantal banen op en rond minimumloonniveau sinds 2009 sterker toegenomen dan het totaal aantal banen, ook recentelijk tijdens de sterke toename van het aantal loonkostensubsidies vanaf 2015 (Index 2009 = 100)



Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek

3.3 In welke mate is er sprake van verdringing?

Hoewel de geschetste ontwikkelingen in Figuren 3.2 t/m 3.4 geen enkele aanwijzing geven voor verdringing als gevolg van de inzet van loonkostensubsidies, kunnen verdringingseffecten niet op basis van deze cijfers worden geïdentificeerd of uitgesloten. Om erachter te komen of loonkostensubsidies tot verdringing leiden, is het belangrijk om te weten hoe de loonwaarde wordt vastgesteld en bij wat voor functies (banen) de loonkostensubsidie wordt ingezet. Bij het te laag vaststellen van de loonwaarde kan er immers sprake zijn van ongelijke concurrentie met werknemers zonder loonkostensubsidie, omdat de combinatie van arbeidsproductiviteit (werkelijke loonwaarde) en (te hoge) loonkostensubsidie ervoor zorgt dat een werknemer met een loonkostensubsidie aantrekkelijker wordt. Tegelijkertijd kunnen loonkostensubsidies voor functies die zonder loonkostensubsidie niet zouden bestaan nooit leiden tot verdringing.

Loonwaardebepaling¹³

Om de hoogte van de loonkostensubsidie voor de werkgever te kunnen bepalen, moet de loonwaarde van werknemers met een arbeidsbeperking op de werkplek worden vastgesteld. Er zijn

¹³ Deze paragraaf is gebaseerd op informatie van de website [samenvoordeklant.nl](https://www.samenvoordeklant.nl), een initiatief van Divosa, VNG, UWV en Cedris, zie <https://www.samenvoordeklant.nl/werkgeversdienstverlening/toolbox/loonwaardebepaling>.

verschillende methodieken om de loonwaarde te bepalen, waaruit gemeenten zelf een keuze kunnen maken. Wel zijn er een aantal voorwaarden. Op de eerste plaats moeten gemeenten kiezen voor een *gevalideerde* loonwaardemethodiek. Het valideringsproces wordt uitgevoerd door de onafhankelijke organisatie Blik op Werk. Blik op Werk heeft de Loonwaardegids gepubliceerd met uitgebreide informatie over de verschillende loonwaardemethodieken en de wijze waarop zij deskundige uitvoering borgen. Daarin is ook een overzicht te vinden waarin alle gevalideerde loonwaardemethoden worden vergeleken op de belangrijkste kenmerken.

De tweede voorwaarde is dat binnen de arbeidsmarktregio waarin de gemeente zich bevindt met één methodiek wordt gewerkt. Werkgevers en werkzoekenden weten daardoor goed waar ze aan toe zijn. Als regio's kiezen voor een andere dan de UWV-methodiek, kan UWV deze ook gebruiken voor de loonwaardemeting ten behoeve van loondispensatie in het kader van de Wajong.

Een derde voorwaarde is dat de arbeidsmarktregio de keuze voor de loonwaardemethodiek – namens colleges van tot de arbeidsmarktregio behorende gemeenten – ter goedkeuring voorlegt aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hierbij wordt gekeken of de methodiek voldoet aan de voorwaarden in het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet van 6 oktober 2014 (Stb. 349). De in de Loonwaardegids opgenomen loonwaardemethodieken voldoen hier in ieder geval aan.

Door het stellen van deze voorwaarden, wil het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bewerkstelligen dat de loonwaarde zo precies mogelijk wordt bepaald. Dat moet er toe leiden dat de ene werkgever niet wordt bevoordeeld ten opzichte van de andere werkgever, hetgeen ook impliceert dat de ene werknemer niet wordt bevoordeeld ten opzichte van de andere werknemer. Het aldus creëren van een gelijk speelveld kan goeddeels verdringing voorkomen.

De vraag blijft echter of loonwaardemethodieken in staat zijn om de arbeidsproductiviteit van een werknemer goed genoeg in te schatten. Alle bestaande methoden zijn uniek in de manier waarop zij de loonwaarde bepalen. Wel zijn er onderdelen te benoemen die in veel van de methoden terugkomen, zie Box 3.1. Deze detaillering van de loonwaardebepaling zorgt ervoor dat zoveel mogelijk aspecten die invloed kunnen uitoefenen op de arbeidsproductiviteit van werknemers worden meegenomen. Het laat echter ook zien dat er veel variatie zit in (de bepaling van) de loonwaarde, waardoor de kans aanwezig is dat deze afwijkt van de daadwerkelijke arbeidsproductiviteit. Daarnaast kan de arbeidsproductiviteit van werknemers in de loop van de tijd veranderen.

Met de wetwijziging van de Participatiewet van 17 november 2016 hoeft de loonwaardemeting niet langer jaarlijks (bij regulier werk) of driejaarlijks (bij beschut werk) te worden uitgevoerd. Per 1 februari 2017 kan de frequentie van de loonwaardemeting flexibeler worden ingezet, afgestemd op de individuele omstandigheden van de werknemer en het perspectief op eventuele ontwikkelingsmogelijkheden, mede op basis van de opvatting van degene die de loonwaarde vaststelt.

Box 3.1 Onderdelen voor het vaststellen van een loonwaarde voor een loonkostensubsidie

De volgende onderdelen zijn voor een deel afkomstig uit het stappenplan van de Regeling loonwaardebepaling Participatiewet van 10 oktober 2014 en geven een goede indruk van de werkwijze bij het bepalen van de loonwaarde:

- **Taakurenanalyse:** vaststellen van de taken die de werknemer verricht en het aandeel van de afzonderlijke taken in het totale takenpakket.
- **Normfunctie:** vaststellen van de normfunctie van een werknemer zonder beperkingen.
- **Normen per taak op de bestanddelen tempo, kwaliteit en inzetbaarheid:** vaststellen van de normen voor prestaties op basis waarvan de loonwaarde wordt bepaald: tempo, kwaliteit en inzetbaarheid (prestatie van de persoon zonder beperkingen) per taak.
- **Prestatie per taak op de bestanddelen tempo, kwaliteit en inzetbaarheid:** vaststellen van de prestaties als percentages van de norm op de bestanddelen tempo, kwaliteit, inzetbaarheid.
- **Beheersing van competenties:** vaststellen in welke mate een werknemer een set van competenties beheerst.
- **Normen per competentie:** de mate waarin de werknemer de competenties beheerst, wordt vastgesteld door de mate van beheersing af te zetten tegen die van een werknemer zonder beperking.
- **Additionele kosten:** de extra kosten die de werkgever maakt om de werknemer met beperkingen te kunnen laten functioneren en de vastgestelde arbeidsprestatie structureel te laten realiseren. Additionele kosten worden buiten de berekening van de loonwaarde gehouden. Ze vormen een apart onderdeel van de rapportage.

Bron: <https://www.samenvoordeklant.nl/werkgeversdienstverlening/toolbox/loonwaardebepaling>

De grootste kans op een verkeerde inschatting van de arbeidsproductiviteit door de loonwaarde-meting zit bij de forfaitaire loonkostensubsidie, die uitgaat van een loonwaarde van 50 procent van het minimumloon, zonder deze daadwerkelijk vast te stellen. Wanneer de werkelijke arbeidsproductiviteit hoger ligt dan 50 procent van het minimumloon, dan creëert de loonkostensubsidie een ongelijk speelveld ten opzichte van werknemers zonder arbeidsbeperking die tegen het minimumloon werken. Gielen et al. (2018) laten zien dat de loonwaarde voor invoering van de forfaitaire loonkostensubsidie bij aanvang van het dienstverband gemiddeld werd vastgesteld op 56,1 procent, dus iets boven de forfaitaire loonwaarde van 50 procent. Gemiddeld genomen lijkt er als gevolg van de forfaitaire loonkostensubsidie daarom nauwelijks sprake van een ongelijk speelveld dat tot verdringing kan leiden. Gielen et al. (2018) stellen bovendien vast dat in de loop van de tijd de vastgestelde loonwaarde wat lager uitkomt en meer richting de 50 procent gaat. Dit veronderstelt wel dat de gehanteerde loonwaardebepalingen redelijk adequaat de werkelijke arbeidsproductiviteit kunnen vaststellen. Hierover is geen nader onderzoek bekend.

Functies waarvoor loonkostensubsidies worden ingezet

Een eventueel ongelijk speelveld betreft alleen reguliere functies op de arbeidsmarkt. Functies die zonder loonkostensubsidie niet zouden bestaan, omdat ze onvoldoende productie opleveren om het minimumloon te kunnen vergoeden, leiden nooit tot verdringing. Helaas is op basis van beschikbare cijfers en de literatuur onbekend voor welke functies loonkostensubsidies worden ingezet en of dat werkzaamheden betreft met een productiewaarde onder of boven het minimumloon. Wel

is op basis van Gielen et al. (2018) en Capel & van der Craats (2018) meer bekend over het opleidingsniveau, de leeftijd en de woonregio van werknemers met een loonkostensubsidie, respectievelijk de sector van de baan die wordt gesubsidieerd. Loonkostensubsidies worden relatief vaak ingezet bij jongeren met een lagere of middelbare opleiding, ofwel aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Sectoren als uitzendbedrijven, overheid en facilitaire diensten zijn daarbij oververtegenwoordigd, maar dat geeft nog geen zicht op het type functies dat wordt gesubsidieerd.

Uit het onderzoek van Gielen et al. (2018) blijkt echter ook dat het niet waarschijnlijk is dat mensen met een arbeidsbeperking op ongelijke wijze concurreren met reguliere werknemers zonder loonkostensubsidie. De compensatie die de loonkostensubsidie geeft voor de lagere arbeidsproductiviteit van werknemers wordt in de praktijk deels teniet gedaan voor (administratieve) handelingen die samenhangen met het in dienst nemen of houden van een werknemer met een arbeidsbeperking en die de werkgever tijd en geld kosten. De loonkostensubsidie wordt door werkgevers over het algemeen ook niet gezien als motivatie om werknemers met een arbeidsbeperking aan te nemen, eerder als financiële compensatie en belangrijke randvoorwaarde voor het in dienst nemen en houden van iemand met een arbeidsbeperking. Zonder deze financiële compensatie zouden de meeste werkgevers waarschijnlijk geen mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen, zeggen zowel werkgevers als gemeenten. Dat wijst op een zekere effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie, maar ook op het feit dat de loonkostensubsidie onvoldoende is om mensen met een arbeidsbeperking voor werkgevers financieel aantrekkelijker te maken dan reguliere werknemers, waardoor er verdringing zou kunnen optreden.

Aanwijzingen uit de (internationale) literatuur

In de studie over de werking en effectiviteit van loonkostensubsidies en loondispensatie door Gielen et al. (2018), komen verdringingseffecten niet of nauwelijks ter sprake. Wel wordt geconstateerd dat bij gelijke geschiktheid werkgevers eerder kiezen voor iemand zonder loonkostensubsidie vanwege de additionele (administratieve) handelingen en begeleiding van werknemers met een arbeidsbeperking. Onduidelijk is of dat verandert wanneer werkgevers in het kader van de banenafspraak op termijn meer gestimuleerd of zelfs gedwongen worden werknemers met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Maar zelfs wanneer dat zo zou zijn, dan duiden de resultaten uit Gielen et al. (2018) niet direct op verdringingseffecten. Er wordt immers geconstateerd dat de kans op baanbehoud voor een werknemer met een arbeidsbeperking sterk positief wordt beïnvloed door het instrument van de loonkostensubsidie. Dat zou er op duiden dat op termijn het effectieve arbeidsaanbod stijgt en daarmee de werkgelegenheid.

Omdat recente Nederlandse studies weinig uitsluitsel geven over verdringingseffecten van loonkostensubsidies, kan worden gekeken naar buitenlandse studies en studies die minder recent zijn verschenen. Daarvoor is het van belang onderscheid te maken tussen verschillende potentiële doelgroepen die loonkostensubsidies kunnen hebben. Sommige subsidies zijn expliciet gericht op ouderen, anderen uitsluitend op jongeren, op bijstandsgerechtigden of op langdurig werklozen. Ook de duur van de subsidie en de mate waarin de gesubsidieerde arbeid vergelijkbaar is met reguliere arbeid verschillen per type loonkostensubsidie (zie onder meer Calmfors et al. (2002) voor een overzicht). Zo kan het gaan om subsidies voor het in dienst nemen van een bepaalde groep werklozen ('recruitment subsidies' of 'employment subsidies'), waarbij werknemers een regulier loon ontvangen in overeenstemming met de cao. Andere vormen zijn werkverschaffing ('relief work')

dat wordt beloond volgens de cao met een maximale duur of werkervaringstrajecten ('work experience schemes') bestaande uit activiteiten die anders niet gedaan zouden worden, waarvoor deelnemers hetzelfde bedrag als een werkloosheidsuitkering ontvangen. Deze laatste vorm is minder vergelijkbaar met reguliere arbeid. Tenslotte zijn subsidieprogramma's mogelijk die een expliciet opleidingselement bevatten, bijvoorbeeld leerwerkplekken ('work practice programmes') voor migranten en afgestudeerden.

Volgens de standaard economische theorie van arbeidsvraag en -aanbod heeft het toekennen van loonkostensubsidies aan werkgevers, en de daarmee gepaard gaande lagere arbeidskosten, tot gevolg dat de arbeidsvraag toeneemt.¹⁴ Als gevolg van de toegenomen arbeidsvraag kan het loon stijgen en/of de werkgelegenheid toenemen. De omvang van de toename in de werkgelegenheid en de loonstijging is afhankelijk van de arbeidsaanbodelasticiteit en de elasticiteit van de arbeidsvraag. De inzet van loonkostensubsidies voor specifieke groepen werkzoekenden kan echter ook gepaard gaan met stigmatisering. Het feit dat een loonkostensubsidie wordt gegeven benadrukt de arbeidsbeperking die mensen hebben, waardoor werkgevers daarvan bewuster worden en dat sterker meewegen in hun aannamebeslissing. Dat kan de effectiviteit van de maatregel in termen van werkgelegenheidseffecten beperken, doordat het de vraag naar een specifieke groep werkzoekenden reduceert. Zie bijvoorbeeld Kaldor (1936), Phelps (1994), Snower (1994) en Katz (1996) voor uitgebreidere theoretische onderbouwingen voor diverse vormen van loonkostensubsidie. De afhankelijkheid van de effectiviteit van loonkostensubsidie van de omvang van vraag- en aanbodelasticiteiten maakt een empirische analyse van de effecten nodig.

De internationale wetenschappelijke literatuur richt zich grotendeels op de micro-economische effecten van loonkostensubsidies, onder meer op de baanvindkans, werkloosheidsduur en arbeidsmarktuitkomsten voor mensen die in aanmerking komen voor een loonkostensubsidie. Ten opzichte van andere vormen van activerend arbeidsmarktbeleid komt de effectiviteit van diverse vormen van loonkostensubsidie hier relatief positief uit. Card et al. (2010) doen een meta-analyse naar de micro-economische effecten van verscheidene vormen van activerend arbeidsmarktbeleid. Zij concluderen dat programma's die werklozen helpen bij het zoeken naar een baan positieve werkgelegenheidseffecten opleveren voor participanten aan dit programma, terwijl gesubsidieerde arbeid in de publieke sector minder effectief is. Kluge (2010) bereikt op basis van een meta-analyse een positieve conclusie over de effectiviteit van loonkostensubsidies. Zowel Carling & Richardson (2004) als Sianesi (2008) onderzoeken de effecten van verschillende vormen van activerend arbeidsmarktbeleid in Zweden. Zij concluderen dat de inzet van tijdelijke gesubsidieerde banen relatief effectief is in termen van het vergroten van de werkgelegenheidskans en het reduceren van de afhankelijkheid van werkloosheidsuitkeringen.

Een aanzienlijk deel van de empirische onderzoeken naar de effectiviteit van loonkostensubsidies laat overwegend (sterke) positieve werkgelegenheidseffecten zien (bijvoorbeeld Katz, 1996; Forslund et al., 2004; Fredriksson & Johansson; 2004 (op de langere termijn); Gerfin et al., 2005; Jaenichen & Stephan, 2011). Huttunen et al. (2013) schatten de effecten van een loonkostensubsidie voor oudere werknemers en vinden weinig werkgelegenheidseffecten. Hamersma (2008) bestudeert het effect van een loonkostensubsidie en vindt hooguit kleine korte termijneffecten op arbeidsmarktuitkomsten van bijstandsgerechtigden. Schünemann et al. (2013) analyseren de effecten

¹⁴ Loonkostensubsidies worden echter weer betaald uit belastingen, die voor een verhoging van de loonkosten kunnen zorgen, waardoor de vraag naar arbeid juist weer kan afnemen.

van een loonkostensubsidie voor de werkgever gericht op langdurig werklozen in Duitsland. Zij vinden geen significant positief effect op de uitstroom naar werk. De laatste twee studies kijken naar de effecten van het in aanmerking komen voor een loonkostensubsidie, terwijl andere studies de effecten van ontvangst van de subsidie analyseren. Daadwerkelijk gebruik van de subsidie is afhankelijk van de bereidheid van werkgevers om gesubsidieerde werknemers in dienst te nemen. Hierin speelt mogelijk het probleem van stigmatisering door werkgevers mee (Burtless, 1985).

Er zijn weinig empirische studies naar de effectiviteit van loonkostensubsidies specifiek voor mensen met een arbeidsbeperking, de doelgroep van de loonkostensubsidie binnen de Participatiewet. Datta Gupta & Larsen (2010) analyseren de werkgelegenheidseffecten van een loonkostensubsidie voor arbeidsongeschikten in Denemarken. Zij vinden grote positieve werkgelegenheidseffecten, maar geven aan dat dit effect voornamelijk bij personen met een minder ernstige arbeidsbeperking kan zijn opgetreden. Baert & Verhaest (2014) en Deuchert & Kauer (2014) zetten veldexperimenten uit waarin reacties op vacatures worden gestuurd. De reacties bevatten een willekeurige variatie in de arbeidsbeperkingen van sollicitanten en de vermelding van beschikbaarheid van een loonkostensubsidie. Het effect van een loonkostensubsidie wordt vervolgens gemeten als een verschil in de frequentie waarmee sollicitanten een uitnodiging voor een gesprek ontvangen. Baert & Verhaest (2014) vinden geen significant effect, Deuchert & Kauer concluderen dat het effect afhangt van ander activerend arbeidsmarktbeleid waarmee werkzoekenden te maken hebben, maar vinden geen significant effect.

Al deze studies naar micro-economische effecten van activerend arbeidsmarktbeleid, waaronder die van loonkostensubsidies, gaan niet of nauwelijks in op verdringingseffecten, omdat ze zijn gericht op effecten voor het individu dat te maken krijgt met het beleidsinstrument. Door een (kosten)verschil tussen participanten en niet-participanten van activerend arbeidsmarktbeleid voor de werkgever, kunnen er, naast de micro-economische effecten, echter ook bredere werkgelegenheidseffecten zijn voor niet-participanten, waaronder verdringingseffecten. De macro-economische effecten van activerend arbeidsmarktbeleid kunnen daarmee afwijken van de micro-economische effecten. De literatuur maakt onderscheid tussen een drietal macro-economische effecten (zie bijvoorbeeld Layard et al., 1991; Martin & Grubb, 2001; Hujer et al., 2006):

1. Deadweight-effecten of windfall profits. Het gaat hierbij om de vraag of de personen die werk vinden met behulp van activerend arbeidsmarktbeleid ook aangenomen zouden zijn in afwezigheid van deze maatregelen.
2. Substitutie-effecten. Het kan zijn dat werkgevers als gevolg van de kostenverschillen de ene groep werknemers substitueren voor een andere groep werknemers. Een toename in de werkgelegenheidskans van participanten in het activerend arbeidsmarktbeleid gaat in dat geval gepaard met een afname in de arbeidsmarktkansen voor andere werknemers. Dit is het type verdringing waar in dit hoofdstuk naar wordt gezocht.
3. Displacement-effecten. Verlies van niet-gesubsidieerde banen in andere bedrijven en sectoren dan waar de subsidie wordt ingezet, bijvoorbeeld als gevolg van een verbeterde concurrentiepositie van bedrijven die gesubsidieerde werknemers in dienst nemen.

Substitutie-effecten en displacement-effecten kunnen beiden worden bestempeld als verdringingseffecten, mits de subsidie hoger is dan het verschil tussen het minimumloon en iemand zijn productiviteit. In de literatuur zijn deze macro-economische effecten aanzienlijk minder frequent onderzocht dan de micro-economische effecten.

In het algemeen concluderen Calmfors et al. (2002) op basis van een overzichtsstudie van zowel econometrische analyses als enquête-onderzoek dat geschatte substitutie-effecten groter zijn naarmate het subsidieprogramma dichter bij reguliere arbeid ligt. Dahlberg & Forslund (2005) vinden dat sprake is van significante negatieve effecten van gesubsidieerde werkgelegenheid op reguliere werkgelegenheid. Zij onderzoeken hiervoor verschillende vormen van grootschalig activerend arbeidsmarktbeleid in Zweden, zoals werkervaringstrajecten, leerwerkplekken en werkverschaffing. Hujer et al. (2006) schatten de macro-economische effecten van divers arbeidsmarktbeleid in West-Duitsland op de fractie werkzoekenden. Zij vinden een significant negatief effect van trainingsprogramma's terwijl gesubsidieerde baancreatie, bijvoorbeeld in de vorm van werkervaringstrajecten voor langdurig werklozen, geen significant effect heeft. Het ontbreken van werkgelegenheidseffecten op macro-economisch niveau duidt op de aanwezigheid van verdringing.

Kangasharju (2007) schat de werkgelegenheidseffecten van gesubsidieerde banen rekening houdend met substitutie-effecten. Hij concludeert dat loonkostensubsidies de werkgelegenheid stimuleren. Bovendien vindt hij geen significante effecten van de loonkostensubsidie op bedrijven die geen subsidie ontvangen (displacement-effecten). Rotger & Arendt (2010) schatten op een soortgelijke manier, met behulp van matching-technieken, het effect van een loonkostensubsidie binnen gesubsidieerde bedrijven in Denemarken en vinden dat er geen sprake is van deadweight- of substitutie-effecten. Daarentegen concluderen Martin & Grubb (2001) op basis van een literatuurstudie dat de gecombineerde omvang van deadweight- en substitutie-effecten aanzienlijk kan zijn. Een meer gerichte inzet van loonkostensubsidies zou deze effecten kunnen beperken. Ook Marx (2001) vindt op basis van een literatuurstudie dat de netto-effecten van loonkostensubsidies beperkt zijn als gevolg van omvangrijke deadweight-effecten. Uit een tweetal Nederlandse overzichtsstudies naar de toepassing en effectiviteit van loonkostensubsidies blijkt dat er positieve effecten zijn van loonkostensubsidies op de instroom in regulier werk, maar dat de netto-effectiviteit, waarbij deadweight-effecten worden meegewogen, waarschijnlijk beperkter zijn (De Koning, 2012; Borgehouts et al., 2015). Deze deadweight-effecten vallen volgens de in deze studie gehanteerde definitie niet onder verdringing, aangezien de arbeidsmarktpositie van de ene groep niet verandert door toedoen van de andere groep.

Naast substitutie met reguliere arbeid kan ook substitutie plaatsvinden tussen groepen uitkeringsgerechtigden. Zo is het mogelijk dat het voor werklozen met een WW-uitkering die geen aanspraak kunnen maken op een loonkostensubsidie moeilijker wordt om een baan te vinden als gevolg van concurrentie van de groep ontvangers van de loonkostensubsidie. Let wel, als de werklozen die geen aanspraak maken op een subsidie al geen baankans hadden, dan kan hun arbeidsmarktpositie niet verder verslechteren. Lise et al. (2004) concluderen dat een Canadees programma, dat additionele inkomsten toekent aan bijstandsgerechtigden indien zij binnen een jaar een voltijdsbaan vinden, tot gevolg heeft dat de baanvinkans voor bijstandsgerechtigden toeneemt, terwijl de kans dat werklozen hun volledige werkloosheidsuitkering benutten en doorstromen naar een bijstandsuitkering gelijktijdig ook stijgt. Dit duidt mogelijk op verdringing op de arbeidsmarkt van mensen in een werkloosheidsuitkering door bijstandsgerechtigden.

Bovendien kan sprake zijn van concurrentie tussen mensen die onder de Participatiewet vallen en geen aanspraak kunnen maken op de loonkostensubsidie en mensen in de Participatiewet die dat wel kunnen. Deze vorm van ongelijke concurrentie binnen een bepaalde uitkering is niet specifiek

voor het instrument van de loonkostensubsidie onderzocht. Gautier et al. (2012) bekijken Deens arbeidsmarktbeleid dat bestaat uit intensieve begeleiding bij het zoeken naar een baan, eventueel tijdelijk gesubsidieerde werkgelegenheid in de private of publieke sector of training. Zij vinden dat dit gepaard gaat met een afname in de baanvinkansen van niet-participanten en een toename van het aantal vacatures. Een grootschaligere invoering van dit beleid gaat tot op zekere hoogte gepaard met een afname van het percentage werklozen op de arbeidsmarkt, maar op den duur wordt deze afname van het werkloosheidspercentage kleiner door congestie-effecten op de arbeidsmarkt. Als gevolg van een hoger arbeidsaanbod dalen de lonen licht en neemt het totaal aantal vacatures toe. Ferracci et al. (2014) bestuderen de aanwezigheid van spillover effecten op niet-participanten in een trainingsprogramma voor werklozen in Frankrijk. De uitkomsten voor participanten en niet-participanten van het trainingsprogramma verschillen aanzienlijk met de fractie deelnemers aan het programma in de betreffende lokale arbeidsmarkt. Zij concluderen dat dit duidt op mogelijke verdringingseffecten bij een grootschalige introductie van het programma. Crépon et al. (2012) bekijken een programma dat jonge hoogopgeleide werkzoekenden in Frankrijk helpt bij het vinden van een baan. Zij concluderen dat de kleine positieve effecten voor de doelgroep van het programma tijdelijk zijn en gedeeltelijk ten koste gaan van werkzoekenden die niet hebben deelgenomen aan het programma. Dit substitutie-effect, eveneens een vorm van verdringing, speelt met name een rol in arbeidsmarkten waarin werkzoekenden voornamelijk met andere hoogopgeleide werknemers concurreren en in ruime arbeidsmarkten.

Conclusies

Wanneer op microniveau wordt gekeken naar de effecten van een loonkostensubsidie, dan laat de internationale literatuur zien dat het relatief gunstige effecten heeft op de werkkansen van mensen waarvoor de loonkostensubsidie wordt ingezet. Dat geldt niet alleen voor de kans om aan het werk te komen, maar ook voor de kans om aan het werk te blijven. Daardoor wordt de uitkeringsafhankelijkheid bij deze mensen sterk verminderd. Dit geldt ook voor mensen met een arbeidsbeperking, maar voornamelijk wanneer sprake is van een minder ernstige beperking. Kanttekening daarbij is dat alleen het bestaan van een loonkostensubsidie onvoldoende is voor het bereiken van effecten. Dat komt waarschijnlijk doordat werkgevers er niet altijd gebruik van willen maken, omdat het niet alle arbeidskosten dekt en als gevolg van stigmatisering. Het feit dat een werkzoekende in aanmerking komt voor een loonkostensubsidie geeft de werkgever een signaal dat er sprake is van een beperkte arbeidsproductiviteit.

Waar op microniveau over het algemeen positieve effecten worden gevonden van de loonkostensubsidie op de werkkans, daar worden op macroniveau geen of beperkte werkgelegenheidseffecten gevonden. Dat duidt op verdringingseffecten: de verhoging van het effectieve arbeidsaanbod door de loonkostensubsidie leidt nauwelijks tot een verhoging van de totale werkgelegenheid als gevolg van substitutie tussen werkzoekenden. Dat lijkt zich sterker voor te doen wanneer de gesubsidieerde arbeid dicht bij reguliere arbeid ligt. Een nader onderscheid tussen deadweight-effecten, substitutie-effecten en displacement-effecten laat zien dat er nauwelijks sprake is van verdringing van niet-gesubsidieerde werkgevers door gesubsidieerde werkgevers (geen displacement-effecten) en een relatief sterke verdringing van reguliere baancreatie door gesubsidieerde baancreatie (deadweight-effecten). Verdringing van reguliere werkzoekenden door gesubsidieerde werkzoekenden (substitutie-effecten), waar in dit onderzoek naar wordt gezocht, zit daar qua omvang tussenin.

Dat betekent dat de gevonden effecten op microniveau zich niet volledig doorvertalen op macro-niveau. Dit is sterker het geval wanneer de schaal waarop actief arbeidsmarktbeleid in het algemeen, en loonkostensubsidies in het bijzonder, groter wordt. Dan zorgen congestie-effecten op de arbeidsmarkt, voornamelijk rond het minimumloonniveau, voor meer verdringing en minder groei van de totale werkgelegenheid.

3.4 Welke gevolgen heeft deze verdringing?

Omdat de loonkostensubsidie de loonwaarde aanvult tot maximaal het minimumloon, betreft het ook voornamelijk werkzaamheden onder of rond het minimumloonniveau. Dat betekent dat werknemers met een loonkostensubsidie vooral concurreren met werknemers en werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt met een arbeidsproductiviteit rond het minimumloonniveau. Daar is als gevolg van die ondergrens in het loon al sprake van een ruime arbeidsmarkt, waar relatief veel aanbod is ten opzichte van de vraag. Ongelijke concurrentie leidt daar dan ook eerder tot verdringing van andere groepen. Gezien de eerdere constatering van een redelijk adequate vaststelling van de gemiddelde loonwaarde, de bijkomende kosten voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en het mogelijk optreden van stigma-effecten, ligt het niet voor de hand dat er door loonkostensubsidies op grote schaal verdringing plaatsvindt van werknemers en werkzoekenden zonder loonkostensubsidie. Wanneer dat in individuele gevallen wel het geval is, kan dat echter substantiële consequenties hebben.

In het algemeen geldt dat werknemers die aan de onderkant van de arbeidsmarkt werkloos worden, relatief veel moeite hebben om opnieuw aan het werk te komen, onder andere door de grote mate van concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dat geldt sterker naarmate de werkloze ouder is. Verlies van werk, onder andere als gevolg van verdringing, zorgt voor verlies van alles wat samenhangt met dat werk, waaronder het loon en andere met het werk samenhangende voorzieningen, maar ook bijvoorbeeld sociale contacten. Op termijn kunnen die gevolgen worden beperkt door werkhervatting, zeker wanneer sprake is van een verbetering in arbeidspositie.

De kans dat iemand zijn of haar baan verliest als gevolg van de inzet van loonkostensubsidies is echter beperkt. Immers, een zittende werknemer heeft een sterkere positie dan een werkzoekende, niet alleen vanwege het bestaan van ontslagbescherming, maar veel meer omdat het voor de werkgever duidelijk is (geworden) wat zijn of haar arbeidsproductiviteit is. Dat is bij een werkzoekende veel minder duidelijk. Is een werkgever ontevreden over de arbeidsproductiviteit van een zittende werknemer, dan zal hij of zij op zoek gaan naar een vervanger. Een loonkostensubsidie zal in dat geval uitmaken welke vervanger de werkgever zal kiezen, niet dát hij of zij een vervanger kiest. Het effect van loonkostensubsidies op de werkkans van zittende werknemers is daarmee beperkt.

Verdringingseffecten van loonkostensubsidies kunnen eerder worden verwacht bij andere werkzoekenden, waarmee mensen met een loonkostensubsidie concurreren om dezelfde vacatures. In beide gevallen is de werkelijke arbeidsproductiviteit bij werkgevers minder duidelijk, waardoor ze op dat punt gelijk concurreren. De concurrentie kan gelijk of ongelijker worden door de loonkostensubsidie. Dat kan voor werkgevers zowel een plus als een min betekenen. Een plus, omdat het zorgt voor minder directe loonkosten en enige informatie over de arbeidsproductiviteit. Maar het kan ook een min zijn, omdat iemand met een loonkostensubsidie vaak meer begeleiding of

aanpassingen op de werkvloer nodig heeft en met een grote waarschijnlijkheid een lagere arbeidsproductiviteit heeft dan een reguliere werkzoekende. Op voorhand is onduidelijk waar werkgevers voor kiezen, behalve wanneer de loonkostensubsidie zorgt voor een substantieel financieel voor- of nadeel van het inhuren van mensen met een arbeidsbeperking. Daar zijn in de praktijk echter geen duidelijke aanwijzingen voor. Maar verdringingseffecten bij andere werkzoekenden kunnen op voorhand niet worden uitgesloten.

Daar staat tegenover dat juist de mensen die een zeer beperkte kans hebben op arbeidsparticipatie door een loonkostensubsidie een reële kans krijgen op maatschappelijk participatie. Voor hen geldt precies het omgekeerde van verdrongen werkzoekenden, namelijk dat werk zorgt voor extra inkomen en voorzieningen die samenhangen met werk en voor nieuwe sociale contacten die zonder werk niet zouden zijn. Daarmee hebben mensen met een arbeidsbeperking juist veel te winnen door een loonkostensubsidie.

Wat zijn per saldo de maatschappelijke gevolgen van verdringing? Er zijn immers winnaars en verliezers wanneer loonkostensubsidies tot verdringing leiden. Wegen de kosten van loonsubsidies op tegen de baten? Op macroniveau zorgen loonkostensubsidies voor een beperkte groei van de werkgelegenheid, die mede door verdringing kleiner is dan de groei van het effectieve arbeidsaanbod. De werkgelegenheidsgroei zorgt voor een grotere nationale productie en daarmee een groeiende welvaart, maar tegelijkertijd is er sprake van een zekere mate van substitutie van de ene werkzoekende voor de andere werkzoekende. Per saldo zullen meer mensen meedoen in de maatschappij, maar een deel van de mensen doet dat minder vaak of korter dan zonder loonkostensubsidies. Ook zorgt verdringing voor een minder dan optimale allocatie van het arbeidsaanbod over de arbeidsvraag. Dat zorgt juist weer voor een lagere welvaart.

Maatschappelijke baten van loonkostensubsidies komen dus voornamelijk voort uit extra productie, zeker wanneer loonkostensubsidies worden gebruikt voor werkzaamheden onder het minimumloonniveau, en uit de maatschappelijke participatie van voorheen kansarme groepen op de arbeidsmarkt. Maatschappelijke kosten van loonkostensubsidies zitten vooral in een minder dan optimale allocatie van arbeid en de kosten van de loonkostensubsidies zelf. Die komen dan wel in de plaats van uitkeringskosten, behalve wanneer er sprake is van volledige verdringing. Elke mate van verdringing leidt hoofdzakelijk tot herverdelingseffecten tussen werkzoekenden en zijn vanuit een maatschappelijke kosten-baten-perspectief beperkt. Per saldo resulteert dit alles in maatschappelijke baten, omdat het verschil tussen de loonkostensubsidie en de besparing op de uitkering kleiner is dan de extra productiviteit die het uitlokt. Hoe groter de mate van verdringing, hoe kleiner het positieve saldo van maatschappelijke baten door de loonkostensubsidie.

3.5 Hoe kan verdringing worden tegengegaan?

Er is een aantal manieren waarop verdringing als gevolg van loonkostensubsidies kan worden tegengegaan. Op de eerste plaats zouden loonkostensubsidies vooral kunnen worden gericht op laagproductieve werkzaamheden tot maximaal het minimumloonniveau, omdat daarmee geen (ongelijke) concurrentie met reguliere arbeid optreedt. Alle gesubsidieerde arbeid en productiviteit is daarmee additioneel. Bijkomend voordeel is dat de baancreatie door de loonkostensubsidie niet in

de plaats komt van reguliere baancreatie door werkgevers. Kanttekening daarbij is dat uit de literatuur blijkt dat de effectiviteit van loonkostensubsidies kleiner is bij mensen met een grotere arbeidsbeperking. Het is met andere woorden veel moeilijker om mensen met een grotere arbeidsbeperking via een loonkostensubsidie aan het werk te krijgen, maar wanneer dat lukt, zal er nauwelijks verdringing van reguliere werknemers optreden. Veel effectiever is de inzet van een loonkostensubsidie bij mensen met een relatief hoge arbeidsproductiviteit, maar daarbij treedt er juist eerder verdringing op van reguliere werkzoekenden, omdat de gesubsidieerde werkzaamheden veel meer zullen lijken op reguliere arbeid.

In dat laatste geval kan verdringing door loonkostensubsidies zoveel mogelijk worden tegengegaan door ervoor te zorgen dat de loonwaarde plus de loonkostensubsidie niet groter zijn dan de arbeidsproductiviteit van reguliere werknemers of werkzoekenden. Alleen dan zijn gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde werknemers vergelijkbaar in de kosten en opbrengsten van hun arbeid en ontstaat er een gelijk speelveld waar gezonde concurrentie ervoor zorgt dat de beste man of vrouw op de beste plek terechtkomt. Het zo precies mogelijk vaststellen van de loonwaarde is daarmee van groot belang.

4 Tegenprestatie in de Participatiewet

Gemeenten kunnen binnen de Participatiewet uitkeringsgerechtigden vragen om een verplichte tegenprestatie. Hoewel in de Participatiewet expliciet staat vermeld dat het om maatschappelijk nuttige activiteiten moet gaan die een aanvulling vormen op reguliere arbeid, is verdringing van reguliere werknemers en werkzoekenden niet op voorhand uitgesloten. Theoretisch en empirisch is er echter weinig reden om aan te nemen dat verdringing door de tegenprestatie structureel plaatsvindt.

Gemeenten kunnen een tegenprestatie vragen aan bijstandsgerechtigden voor de ontvangst van een bijstandsuitkering. Dat geldt sinds 1 januari 2012 in de Wet Werk en Bijstand (WWB) en is sinds 1 januari 2015 opgenomen in de Participatiewet. Het gaat daarbij om onbetaalde additionele werkzaamheden van een beperkte duur (maximaal twee jaar) en omvang. Bovendien dient het een maatschappelijk nuttige activiteit te betreffen. Het weigeren van het leveren van een tegenprestatie kan een (tijdelijke) korting op de uitkering tot gevolg hebben. De werkzaamheden die vallen onder de tegenprestatie moeten primair gericht zijn op de arbeidsinschakeling. Allerlei vormen van vrijwilligerswerk bij verenigingen, bedrijven en maatschappelijke instellingen zijn als tegenprestatie aan te merken. In een rapport van de Inspectie SZW (2013) worden op basis van enquêtes onder gemeenten diverse voorbeelden genoemd: vrijwilligersactiviteiten bij maatschappelijke organisaties, werkzaamheden bij bejaardentehuizen, buurthuizen of verpleegthuizen, bezoek van eenzame ouderen, boodschappen halen voor hulpbehoevenden of ouderen en schoonmaak- of onderhoudswerkzaamheden in de openbare ruimte.

In artikel 10a, lid 1 van de Participatiewet is expliciet aangegeven dat het additionele karakter van de werkzaamheden betekent dat het dient te gaan om activiteiten die een aanvulling vormen op reguliere arbeid en dus niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Voor de werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie dient op een bepaald moment en een bepaalde plaats geen bereidheid te zijn om een beloning uit te keren. Deze vereiste zou de mogelijkheden tot verdringing door de levering van een tegenprestatie moeten beperken. Indien het geen additionele werkzaamheden betreft, is sprake van ongelijke concurrentie, omdat de tegenprestatie onbetaald is en werkgevers daardoor bij gelijke productiviteit mogelijk eerder geneigd zijn iemand in het kader van de tegenprestatie de betreffende werkzaamheden te laten uitvoeren.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de tegenprestatie in de bijstand en dienen daarom ook te bewaken dat geen verdringing van reguliere arbeid optreedt. De Inspectie SZW (2015) concludeerde dat de aandacht van gemeenten voor het voorkomen van verdringing door onder meer de tegenprestatie beperkt was.

4.1 Wanneer is er sprake van verdringing?

De tegenprestatie kan leiden tot verdringing wanneer het structurele werkzaamheden betreft die (ook) onderdeel zijn van reguliere banen. In dat geval zorgt het onbetaalde karakter van de tegenprestatie voor ongelijke concurrentie tussen bijstandsgerechtigden en reguliere werknemers. Wanneer een gemeente als tegenprestatie vraagt om als conciërge op een school te werken en er zijn

scholen in dezelfde gemeente die regulier betaalde conciërges hebben, dan is er sprake van ongelijke concurrentie ten aanzien van de functie van conciërge. Scholen met een regulier betaalde conciërge kunnen met het oog op kostenbesparing geneigd zijn de werkzaamheden van de conciërge te laten verrichten door een bijstandsgerechtigde, hetgeen tot verdringing kan leiden. Wanneer er geen regulier betaalde conciërges in de gemeente zijn, dan is het werken als conciërge in het kader van de tegenprestatie additioneel op bestaande arbeid en kan er ook geen sprake zijn van ongelijke concurrentie.

Een ander voorbeeld van verdringing door de tegenprestatie is wanneer gemeenten als tegenprestatie vragen om het gemeentehuis schoon te maken ter vervanging van de inhuur van een schoonmaakbedrijf voor dezelfde werkzaamheden. Ook in dat geval is er sprake van ongelijke concurrentie, in dat geval op de markt voor schoonmaakdiensten. Wanneer door budgetbeperkingen de schoonmaakdiensten niet langer door een gemeente kunnen worden ingekocht, dan is er strikt gesproken geen sprake van verdringing wanneer de schoonmaakwerkzaamheden als tegenprestatie worden uitgevoerd. Oorzaak en gevolg kunnen hier echter niet goed uit elkaar worden gehouden, waardoor tenminste de schijn van verdringing bestaat.

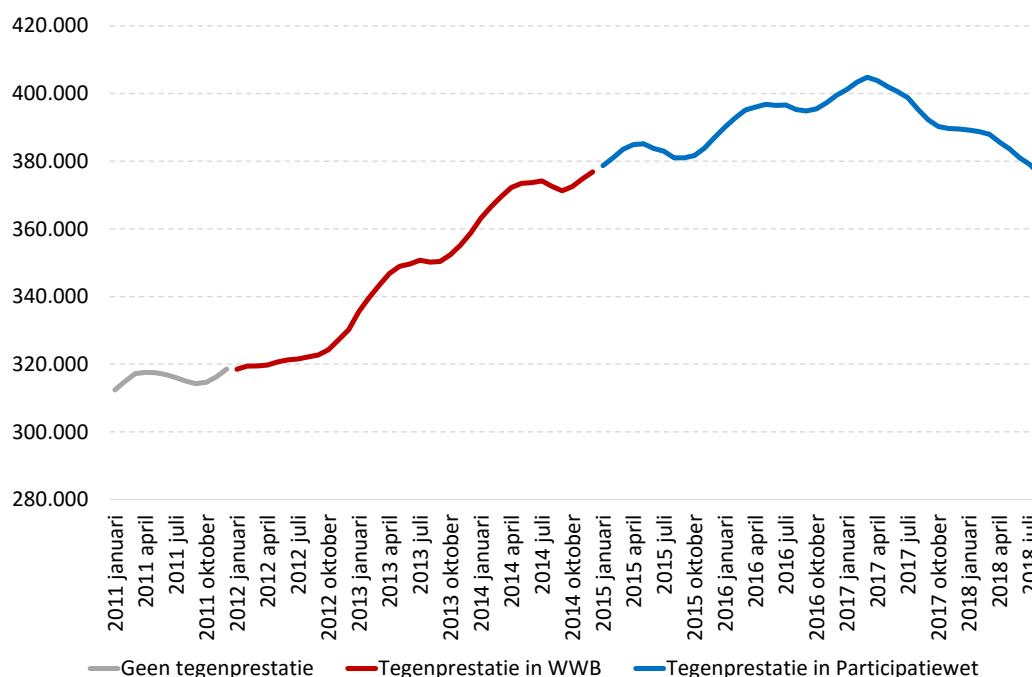
Verdringing door een tegenprestatie treedt niet op als de tegenprestatie additionele werkzaamheden betreft, werkzaamheden die er niet voor zorgen dat anderen op de arbeidsmarkt minder kans maken op een baan. Dat kan gaan om werkzaamheden met een productiviteit onder het wettelijk minimumloon of werkzaamheden waar reguliere werknemers niet toe bereid zijn. Ook kan het gaan om werkzaamheden waarvoor het arbeidsaanbod van werkenden tekortschiet om aan de totale arbeidsvraag van werkgevers te voldoen. In al die gevallen gaat het om additionele arbeid ten opzichte van bestaande arbeid en daarom niet om verdringing.

4.2 Welke verschuivingen hebben plaatsgevonden?

Om te achterhalen of de tegenprestatie heeft geleid tot verschuivingen op de arbeidsmarkt die kunnen duiden op verdringing, kunnen een aantal ontwikkelingen in kaart worden gebracht. Zo kan de tegenprestatie op verschillende manieren invloed hebben op het aantal bijstandsgerechtigden. Door het bestaan van een tegenprestatie wordt het voor sommigen minder aantrekkelijk om een bijstandsuitkering aan te vragen. Daardoor kan het aantal bijstandsgerechtigden dalen. Ook wanneer de tegenprestatie helpt om mensen dichter naar de arbeidsmarkt te brengen, waardoor meer mensen vanuit de bijstandsuitkering naar werk stromen, daalt het aantal bijstandsgerechtigden. Op langere termijn zorgt de verhoging van het effectieve arbeidsaanbod altijd tot een vergroting van de werkgelegenheid. Dat is niet het geval wanneer andere werkenden door de tegenprestatie worden verdrongen en degenen die de tegenprestatie uitvoeren (op termijn) niet uitstromen uit de bijstand. De verdrongen werknemers kunnen immers meteen of na verloop van tijd een beroep doen op een bijstandsuitkering, waardoor het aantal bijstandsgerechtigden juist kan stijgen. Per saldo is het daarom vooraf onduidelijk wat de effecten zijn van de tegenprestatie op het aantal uitkeringsgerechtigden, maar hoe groter de mate van verdringing van reguliere werknemers en hoe minder weerstand mensen in de bijstand hebben tegen de tegenprestatie, hoe groter de kans dat het aantal bijstandsgerechtigden stijgt in plaats van daalt.

Om verschuivingen in het aantal bijstandsgerechtigden in Nederland in verband te kunnen brengen met de tegenprestatie, is in Figuur 4.1 het aantal bijstandsgerechtigden weergegeven voor drie verschillende perioden: voorafgaand aan het bestaan van de tegenprestatie (de grijze lijn), de periode waarin de mogelijkheid bestond voor gemeenten om een tegenprestatie te vragen aan bijstandsgerechtigden zonder dat dit verplicht geregeld moest zijn (de rode lijn), en de periode van de Participatiewet, waarin gemeenten de tegenprestatie moeten hebben georganiseerd (de blauwe lijn). Figuur 4.1 geeft onvoldoende aanwijzingen voor een verband tussen de tegenprestatie en het aantal bijstandsgerechtigden.

Figuur 4.1 Ontwikkeling aantal bijstandsgerechtigden voor en vanaf invoering tegenprestatie in Wet Werk en Bijstand en Participatiewet: seizoens- en conjuncturele effecten bepalend



Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Al vanaf 1 januari 2012 konden gemeenten vanuit de Wet Werk en Bijstand (WWB) een tegenprestatie vragen aan bijstandsgerechtigden. De meeste gemeenten zijn vanaf toen echter pas begonnen met het vormgeven van de tegenprestatie, zodat daarmee kon worden begonnen toen op 1 januari 2015 de tegenprestatie werd opgenomen in de Participatiewet. Figuur 4.1 laat vanaf beide tijdstippen eerder een groei van het aantal bijstandsgerechtigden zien dan een daling. Dat heeft natuurlijk alles te maken met de economische crisis die vanaf eind 2008 de economie in de greep hield en vooral na de tweede economische dip in 2011 zorgde voor een grote instroom in de werkloosheid. Het conjunctuureffect is dermate sterk, dat potentiële effecten van de tegenprestatie op het aantal bijstandsgerechtigden niet kunnen worden teruggevonden in de cijfers van het totaal aantal bijstandsgerechtigden in Nederland.

Figuur 4.1 kan ook worden geïnterpreteerd als periode waarin de tegenprestatie bij gemeenten nog vorm moest krijgen, waardoor effecten ervan pas aan het eind van de periode zichtbaar worden.

Dat zou suggereren dat de tegenprestatie ervoor zorgt dat het aantal bijstandsgerechtigden afneemt. Hoewel de verschuivingen in Figuur 4.1 met een grotere waarschijnlijkheid kunnen worden toegeschreven aan de economische conjunctuur, kan toch worden geprobeerd om deze hypothese over de werking van de tegenprestatie te toetsen door te kijken naar verschillen tussen gemeenten. Hoewel er weinig informatie beschikbaar is over hoe gemeenten de tegenprestatie precies vormgeven, is wel globaal bekend welke gemeenten actiever zijn in het vragen van een tegenprestatie dan anderen. Tabel 4.1 geeft daarvan een indruk. De indeling is rudimentair gemaakt op basis van verschillende bronnen en betreft vooral de situatie bij de start van de Participatiewet in 2015. De huidige situatie kan daarom afwijken.

Tabel 4.1 Kwalificatie van gemeenten naar de intensiteit van de uitvoering van de tegenprestatie (2015)

Gemeente	Actieve uitvoering	Verplichte tegenprestatie	Kwalificatie beleid
Emmen	ja	ja	Intensief
Enschede	ja	ja	Intensief
Leeuwarden	ja	ja	Intensief
Rotterdam	ja	ja	Intensief
Zwolle	ja	ja	Intensief
Alphen aan de Rijn	ja	nee	Gemiddeld
Apeldoorn	ja	nee	Gemiddeld
Arnhem	ja	nee	Gemiddeld
Breda	ja	nee	Gemiddeld
Delft	ja	nee	Gemiddeld
Eindhoven	ja	nee	Gemiddeld
's-Hertogenbosch	ja	nee	Gemiddeld
Tilburg	ja	nee	Gemiddeld
Venlo	ja	nee	Gemiddeld
Zaanstad	ja	nee	Gemiddeld
Zoetermeer	ja	nee	Gemiddeld
Amsterdam	nee	nee	Beperkt
Ede	nee	nee	Beperkt
Groningen	nee	nee	Beperkt
Utrecht	nee	nee	Beperkt

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van berichten op o.a. RTL Nieuws (zie Box 4.1).

Vervolgens kan worden gekeken naar de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden in deze gemeenten. Hoewel er tal van factoren zijn die deze ontwikkeling kunnen beïnvloeden, zou er sprake kunnen zijn van een ongelijksoortige ontwikkeling bij gemeenten die actiever zijn in het toepassen van de tegenprestatie en gemeenten die daar minder actief in zijn.

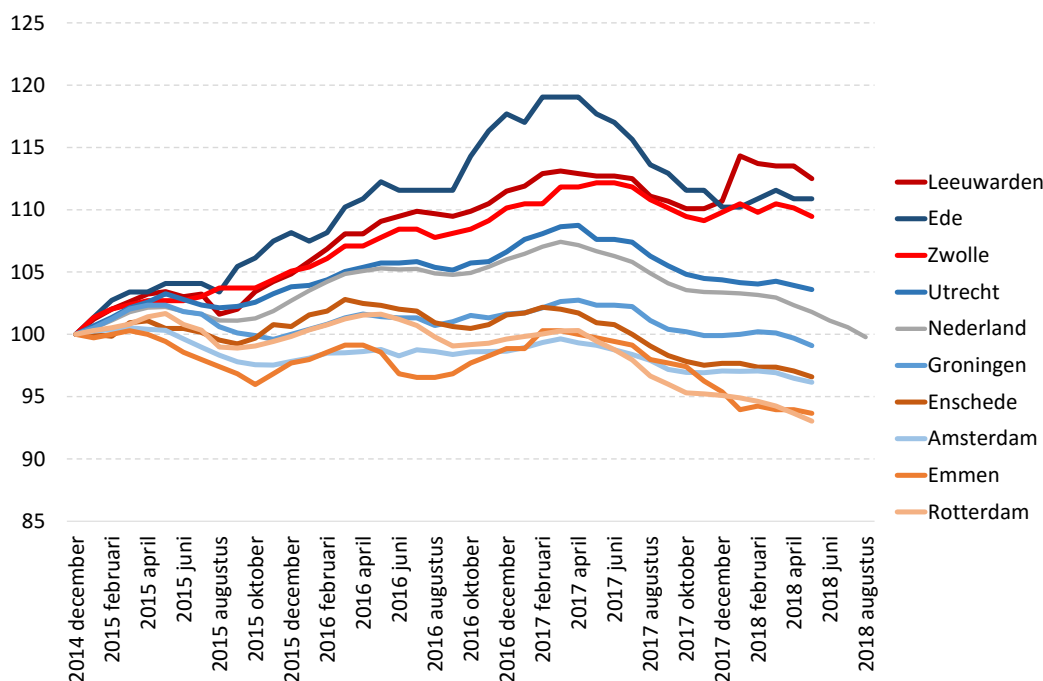
Box 4.1 Informatie over beleid ten aanzien van de tegenprestatie, selectie van gemeenten

- **Rotterdam:** vraagt al langer een tegenprestatie van bijstandsgerechtigden, die moet bestaan uit maatschappelijk nuttige werkzaamheden voor 20 uur per week of naar vermogen zoals vrijwilligerswerk, mantelzorg, taal- of beweegtraining.
- **Utrecht:** wij zullen klanten stimuleren op één of andere wijze een maatschappelijke bijdrage te leveren. Wij zullen het uitvoeren van de tegenprestatie niet verplichten.
- **Eindhoven:** we leggen geen tegenprestatie op, maar vragen van bijstandsgerechtigden maximale inspanning om uitkeringsonafhankelijk te worden.
- **Tilburg:** maatschappelijk nuttige activiteiten, veelal in de vorm van vrijwilligerswerk.
- **Groningen:** het college is niet voornemens een tegenprestatie te gaan vragen. De gedachte daarbij is dat mensen intrinsiek gemotiveerd zijn en daarom zoiets niet opgelegd hoeven te krijgen.
- **Breda:** voorlezen op scholen, bezoek aan eenzame ouderen, boodschappen halen voor WMO-cliënten, helpen in kerk, moskee of synagoge.
- **Enschede:** de tegenprestatie bestaat uit onbeloonde en maatschappelijk nuttige werkzaamheden die beperkt zijn in omvang (maximaal 24 uur per week) en duur (maximaal een half jaar), bijvoorbeeld bij (sport)verenigingen en culturele instellingen.
- **Apeldoorn:** individueel maatwerk. Klanten kunnen zelf met een voorstel komen of de gemeente doet een voorstel omdat ze van mening is dat een bepaalde activiteit kan bijdragen aan het vergroten van de kans op meedoen.
- **Arnhem:** dat is aan de betrokkene zelf, het kan bijvoorbeeld een vorm van vrijwilligerswerk zijn. We gaan als gemeente niet actief werk aanbieden dat als tegenprestatie moet worden gedaan.
- **Zaanstad:** het gaat om additionele werkzaamheden waarbij we rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Welke activiteiten dat zijn is niet vastgelegd.
- **'s-Hertogenbosch:** wij gaan vooral uit van motivatie, interesses en het vermogen van het individu. Voor de een betekent het een ochtend koffieschenken op het wijkplein, voor de ander vrijwilligerswerk bij de voetbalclub.
- **Zoetermeer:** mensen mogen zelf aangeven wat ze als tegenprestatie willen gaan doen. Ze hebben twee maanden de tijd om iets te zoeken. Lukt dat niet dan biedt de gemeente hen daar hulp bij aan.
- **Zwolle:** ja, mantelzorg of vrijwilligerswerk in bijv kerk of sportvereniging. We maken hierover afspraken die niet vrijblijvend zijn. Bij niet nakomen korten we in het uiterste geval op de uitkering.
- **Ede:** het wordt als gewoon gezien dat iedere werkzoekende zich inzet om betaald werk te krijgen of naar vermogen te participeren in de Edese samenleving. Daarom is tegenprestatie alleen bij uitzonderingen aan de orde.
- **Leeuwarden:** het gaat er bij de tegenprestatie om letterlijk iets terug te doen voor de maatschappij die de bijstandsuitkering verstrekt.
- **Emmen:** in het beleid is al opgenomen dat een tegenprestatie wordt gevraagd. Begin volgend jaar wordt vastgelegd wat de duur en omvang is van een tegenprestatie.
- **Alphen aan den Rijn:** de inhoud van de tegenprestatie wordt afgestemd met de bijstandsgerechtigden, en kan bijv. vrijwilligerswerk zijn.
- **Venlo:** koffie schenken in een verzorgingshuis, leesouder zijn op school, opknappen speelplekken in de wijk, wandelen met senioren.
- **Delft:** heeft hierbij een eigen inkleuring gegeven aan de wettelijke bepalingen. Tegenprestatie kan bestaan uit re-integratieactiviteiten, sociale activeringsactiviteiten, vrijwilligerswerk, mantelzorg of werken aan de eigen ontwikkeling.

Bron: RTL Nieuws, 'Tegenprestatie uitkering verschilt van plaats tot plaats', 2 januari 2015

Figuur 4.2 geeft de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden sinds de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 weer voor de gemeenten in Tabel 4.1 die een intensief (oranje/rode lijntjes) of een beperkt (blauwe lijntjes) beleid hebben ten aanzien van de tegenprestatie. Uit de figuur wordt duidelijk dat er geen simpel onderscheid wordt gevonden tussen meer en minder actieve gemeenten als het gaat om de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden. Tegenover de relatief gunstige ontwikkelingen in actieve gemeenten als Rotterdam, Emmen en Enschede, staan relatief ongunstige ontwikkelingen in actieve gemeenten als Leeuwarden en Zwolle. Daarnaast kennen ook minder actieve gemeenten als Amsterdam, Groningen en Utrecht relatief gunstige ontwikkelingen in het aantal bijstandsgerechtigden. Op grond van Figuur 4.2 kan geen enkele hypothese over de relatie tussen de tegenprestatie en het aantal bijstandsgerechtigden worden bevestigd.

Figuur 4.2 Ontwikkeling aantal bijstandsgerechtigden sinds invoering van de tegenprestatie in de Participatiewet, met onderscheid tussen meer (rood) en minder (blauw) actieve gemeenten t.a.v. verplichte tegenprestatie (Index december 2014 = 100)



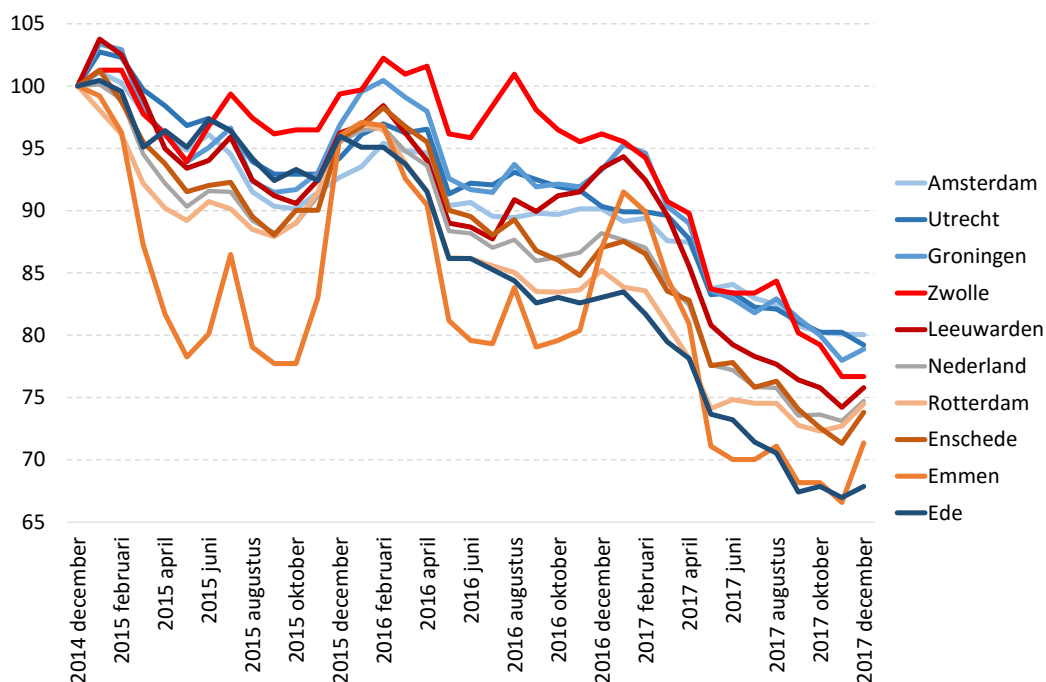
Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Uiteraard leidt een analyse op basis van Figuur 4.2 niet tot het identificeren van effecten van de tegenprestatie op het aantal bijstandsgerechtigden, laat staan tot een aanwijzing voor verdringing van reguliere werknemers. Dat zou er bijvoorbeeld aan kunnen liggen dat verdrongen werknemers niet direct instromen in de bijstand, maar eerst in de Werkloosheidswet (WW). De vraag is dan of er wel een relatie kan worden gevonden tussen het gemeentelijk beleid ten aanzien van de tegenprestatie en het aantal WW-gerechtigden in een gemeente. Omdat WW-gerechtigden die woonachtig zijn in een gemeente niet noodzakelijk daar werkzaam hoeven te zijn (geweest), is de directe relatie tussen de tegenprestatie van een gemeente en de verdringing van werknemers uit dezelfde gemeente niet vanzelfsprekend. In de praktijk is het echter wel zo dat werknemers aan de onderkant

van de arbeidsmarkt, waar een eventuele verdringing als gevolg van de tegenprestatie het meest waarschijnlijk is, vaker dan gemiddeld dicht bij huis werken. Met andere woorden, de relatie tussen de tegenprestatie en verdringing van werknemers die in dezelfde gemeente wonen is voldoende plausibel om te kunnen toetsen.

Figuur 4.3 schetst de relatie tussen meer en minder actieve gemeenten ten aanzien van de tegenprestatie en het aantal WW-gerechtigden in deze gemeenten. Wanneer er sprake is van verdringing door de tegenprestatie, dan zouden de gemeenten die actiever zijn in het opleggen van een verplichte tegenprestatie een sterkere ontwikkeling van het aantal WW-gerechtigden moeten laten zien. Immers, verdringing zorgt ervoor dat reguliere werknemers hun baan kwijtraken en op zoek moeten naar iets anders. Figuur 4.3 laat echter eerder het tegenovergestelde zien. Juist de gemeenten die het meest actief zijn ten aanzien van de tegenprestatie in de Participatiewet kennen de meest gunstige ontwikkeling van het aantal WW-gerechtigden: de rode lijntjes liggen over het algemeen onder de blauwe lijntjes. Alleen de gemeente Ede vormt daarop een uitzondering. Nog steeds is Figuur 4.3 geen bewijs voor het ontbreken van verdringing door de tegenprestatie, maar het is wel een feit dat eventuele verdringing van reguliere werknemers niet in de werkloosheidscijfers zijn terug te zien.

Figuur 4.3 Ontwikkeling aantal WW-gerechtigden per gemeente sinds invoering van de tegenprestatie in de Participatiewet, met onderscheid tussen meer (rood) en minder (blauw) actieve gemeenten t.a.v. verplichte tegenprestatie (Index december 2014 = 100)



Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Het moet worden benadrukt dat bovenstaande analyse van ontwikkelingen in het aantal bijstandsen WW-gerechtigden op geen enkele manier kan aantonen dat verdringing als gevolg van de tegenprestatie in de Participatiewet wel of niet plaatsvindt. Daarvoor is een meer diepgaande analyse

nodig van de instroom en uitstroom uit de bijstand en WW die op gemeenteniveau kan worden gerelateerd aan het gemeentelijke beleid ten aanzien van de tegenprestatie in de Participatiewet. Om voldoende variatie tussen gemeenten te hebben, dient het gemeentelijke beleid zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden vastgesteld, zie ook Box 4.2. Om goed te kunnen controleren voor de invloed van andere ontwikkelingen in de tijd, waarvan de economische conjunctuur de belangrijkste is, dient voor zo'n analyse een voldoende lange reeks van maanden beschikbaar te zijn waarover een onderscheid kan worden gemaakt tussen de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van de tegenprestatie en de ontwikkeling van onder andere de economische groei. Hoe langer die reeks, hoe groter de kans dat effecten van de tegenprestatie kunnen worden geïsoleerd.

Box 4.2 Belang van het meten van gemeentelijk beleid ten aanzien van de tegenprestatie

Voor of tegenprestatie?

“Je zou dus verwachten dat gemeenten nogal verschillen in de uitvoering van de tegenprestatie. Maar is dat ook zo? Op basis van een aantal boeiende scripties van bestuurskundestudenten die ik recent heb begeleid is het redelijk tot goed mogelijk daarover iets te zeggen.

De eerste bevinding is dan dat er wel degelijk duidelijke verschillen zijn in de omvang van de tegenprestatie tussen gemeenten. Zo blijkt uit een steekproef van 100 gemeenten dat gemiddeld er een maximum geldt van 15 uren tegenprestatie per week, met een standaard deviatie van 6 uur per week. Per jaar is de gemiddelde waarde van de maximale tegenprestatie overigens gelijk aan circa 550 uur, met een standaard deviatie van 360 uur.

(...)

Ten tweede: er bestaat een wereld van verschil tussen gemeentelijke verordeningen en de werkvloer van klantmanagers. Het kan zijn dat een verordening met een geringe tegenprestatie er juist is omdat gemeenten al een dwingend activeringsbeleid voerden voorafgaand aan de maatregel, of dat juist grote verschillen in de toepassing van vrijstellingen voor tegenprestaties schuilgaan achter de cijfers die we uit verordeningen kunnen putten.

Voor de tegenprestatie geldt dus eens te meer het credo dat niets is wat het lijkt. Zouden we de effectiviteit van deze maatregel ooit goed willen evalueren, dan is de eerste vraag dus vooral wat het beleid in gemeenten nu eigenlijk is en is geweest.”

Bron: Blog van Pierre Koning in ESB, zie <https://esb.nu/blog/20027899/voor-of-tegenprestatie>

4.3 In welke mate is er sprake van verdringing?

Er is geen enkel onderzoek beschikbaar waaruit blijkt dat de tegenprestatie in de Participatiewet structureel tot verdringing leidt.¹⁵ Anekdotische informatie geeft wel aan dat werkzoekenden en

¹⁵ In de discussie over verdringing door de tegenprestatie wordt wel verwezen naar De Ruig et al. (2011) die stellen dat verdringing door *activerende re-integratie* rond de 25 procent ligt. Daarmee wordt bedoeld dat de re-integratie van de ene persoon ten koste gaat van de baankansen van de andere persoon. Dit wordt gebaseerd op een uitvoerige overzichtsstudie van Clamfors et al. (2002), waarbij wordt opgemerkt dat de bestudeerde programma's sterk afhankelijk zijn van de werkloosheid (CPB, 2007). Om er aan toe te voegen dat het Centraal Planbureau – via andere wegen – ook tot een rudimentaire schatting van zo'n 25 procent komt. Meer recente studies zoals van Muller (2016) vinden soortgelijke verdringingseffecten. Het gaat hier echter steeds om de re-integratie van vergelijkbare werkzoekenden, waarbij de één wel dienstverlening ontvangt en de ander niet. Daarbij is evident sprake van ongelijke concurrentie voor dezelfde vacatures, een situatie die minder duidelijk geldt bij de tegenprestatie in de Participatiewet.

werkenden de ervaring hebben dat de tegenprestatie soms door gemeenten is ingezet voor activiteiten die ook onderdeel zijn van reguliere banen op de arbeidsmarkt, zie bijvoorbeeld CNV (2014) en FNV (2016), maar dit vormt geen bewijs voor structurele verdringing door de tegenprestatie. Daarvoor dient er immers een causaal verband te zijn tussen de inzet van de tegenprestatie enerzijds en het verliezen van een baan of het uitzicht daarop anderzijds. Het soort werkzaamheden dat door gemeenten wordt bevorderd binnen de tegenprestatie komt voor het grootste deel niet in aanmerking voor werkzaamheden in loondienst op of boven het minimumloonniveau, zie bijvoorbeeld Box 4.1. Waar dat wel gebeurt is niet altijd sprake van directe concurrentie met werk in loondienst, bijvoorbeeld omdat het aandeel van de concurrerende werkzaamheden in de baan beperkt is, omdat de omvang van die werkzaamheden beperkt is, of omdat de duur van de werkzaamheden beperkt is.

Overigens is het bestaan van verdringing door de tegenprestatie op grond van deze criteria ook weer niet uit te sluiten. Het feit dat bepaalde vergelijkbare werkzaamheden zowel worden uitgevoerd tegen een loon als zonder loon leidt in ieder geval tot ongelijke concurrentie tussen mensen die deze werkzaamheden uitvoeren en daarmee tenminste tot de schijn van verdringing. Niet voor niets concludeerde de Inspectie SZW (2015) dat de aandacht van gemeenten voor het voorkomen van verdringing door onder meer de tegenprestatie beperkt was.

Of er daadwerkelijk sprake is van verdringing bij de tegenprestatie hangt af van de werkzaamheden die binnen de tegenprestatie worden uitgevoerd. Als het gaat om additionele arbeid, waaronder arbeid met een productiviteit onder het minimumloon, dan is er geen sprake van verdringing. Als het om werkzaamheden gaat waarvoor wel reguliere vacatures zijn, maar die onvervuld blijven door een gebrek aan sollicitanten, dan kan er ook geen sprake zijn van verdringing. Wanneer die vacatures onvervuld blijven omdat de arbeidsvoorwaarden bescheiden worden gehouden vanwege het alternatief van de inschakeling van mensen binnen het kader van de tegenprestatie, dan is er wel sprake van verdringing. Er is dan immers sprake van ongelijke concurrentie, waarbij de potentiële groep ‘verdringers’ de normale prijsvorming op de arbeidsmarkt verstoort ten nadele van de groep ‘verdrongen’.

In tijden van laagconjunctuur is de kans op verdringing groter dan in tijden van economische groei. In laagconjunctuur is de arbeidsmarkt ruimer en is de concurrentie tussen aanbieders van arbeid groter, waardoor er ook meer mogelijkheden ontstaan voor ongelijke concurrentie. Daarnaast is er in laagconjunctuur vaak minder overheidsbudget beschikbaar voor werkzaamheden die ook door vrijwilligers gedaan kan worden. Daar kan met de tegenprestatie op worden ingespeeld. Strikt genomen treedt er dan verdringing op: betaalde arbeid wordt onbetaalde arbeid. Tegelijkertijd kan de tegenprestatie ervoor zorgen dat de (maatschappelijke) productie en welvaart op peil kan worden gehouden in een situatie waarin budgetten krimpen. Ook dan is het belangrijk exact te weten welke betaalde werkzaamheden verdwijnen door economische neergang.

Het vaststellen van de mate van verdringing begint daarom bij het vaststellen van de werkzaamheden die voor de tegenprestatie worden uitgevoerd en de mate waarin die werkzaamheden ook onderdeel zijn van reguliere arbeidsplaatsen binnen de regionale arbeidsmarkt waarin de tegenprestatie wordt uitgevoerd. Op grond van het type werkzaamheden dat gemeenten aangeven als kwalificerend voor de tegenprestatie, moet de conclusie luiden dat de kans op verdringing beperkt is.

4.4 Welke gevolgen heeft deze verdringing?

Het mag duidelijk zijn dat in gevallen waar werkenden hun baan verliezen of werkzoekenden hun kans op werk zien verminderen als gevolg van ongelijke concurrentie door de verplichte tegenprestatie, de individuele gevolgen op korte termijn substantieel kunnen zijn. Het gaat immers om een verlies aan inkomen en alle andere aspecten die samenhangen met het hebben van werk, waaronder maatschappelijke participatie, sociale contacten, zingeving en gezondheidseffecten. Het zijn vooral mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, met een arbeidsproductiviteit rond het minimumloonniveau, die de dupe van verdringing kunnen worden. De tegenprestatie is immers gericht op werkzaamheden waar geen (al te grote) productiviteit van kan worden verwacht. Op langere termijn komt een groot deel van deze mensen weer gewoon aan het werk en blijft het verlies aan inkomen, zingeving, sociale contacten en gezondheid beperkt.

De perceptie van verdringing wordt vaak versterkt door de sterke concurrentie van mensen op en net boven het minimumloonniveau. Daar is het zich onderscheiden van andere kandidaten voor een functie veel moeilijker, terwijl het minimumloon een bodem in de prijs voor arbeid heeft gelegd, waardoor er veel aanbod rond die prijs clustert. Bij een sterke concurrentie op ongeveer dezelfde arbeidsproductiviteit kan men extra gevoelig zijn voor ongelijkheid. De verplichte tegenprestatie door bijstandsgerechtigden kan al snel worden gezien als een extra bron van concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook al is het beperkt in omvang en hoofdzakelijk gericht op werkzaamheden met een productiviteit onder het minimumloon, dan nog kunnen werkenden en werkzoekenden het ervaren als ongelijke concurrentie.

Op macro-economische schaal zijn de maatschappelijke gevolgen van verdringing door de tegenprestatie beperkt. Bij volledige verdringing gaat er nauwelijks productie verloren, al zal de arbeidsproductiviteit van 'verdrongen' gemiddeld iets hoger liggen dan van 'verdringers'. Bij gedeeltelijke verdringing is in ieder geval sprake van additionele arbeid en additionele productie die welvaartsverhogend is. De grotere maatschappelijke participatie die daarvan het gevolg is zorgt ook voor een hogere welvaart, onder andere via de eerdergenoemde maatschappelijke participatie, sociale contacten en gezondheidswinst. Bij zowel volledige als gedeeltelijke verdringing neemt de uitkeringsafhankelijkheid toe, waardoor de kosten van de sociale zekerheid toenemen. Dat zorgt echter hoofdzakelijk voor een herverdelingseffect, nauwelijks voor extra maatschappelijke kosten. Wel kunnen die hogere kosten via belastingheffing zorgen voor een minder efficiënt werkende arbeidsmarkt, hetgeen tot productieverlies kan leiden. Daar staat weer tegenover dat de tegenprestatie een ontmoedigende werking kan hebben op het aanvragen van een bijstandsuitkering. Tot slot kent de tegenprestatie nog uitvoeringskosten. De verhouding tussen totale maatschappelijke kosten en baten is daarmee vooraf ongewis. Veel hangt af van de mate van verdringing, ofwel van de additionaliteit van de productie die binnen de tegenprestatie tot stand wordt gebracht. Aangezien al eerder werd geconcludeerd dat de kans op verdringing door de tegenprestatie beperkt is, lijken de maatschappelijke baten de maatschappelijke kosten per saldo te overtreffen.

4.5 Hoe kan verdringing worden tegengegaan?

Bij de verplichte tegenprestatie in het kader van de Participatiewet gaat het om onbetaalde additionele werkzaamheden van een beperkte duur (maximaal twee jaar) en omvang. Bovendien dient het

een maatschappelijk nuttige activiteit te betreffen. Het weigeren van het leveren van een tegenprestatie kan een (tijdelijke) korting op de uitkering tot gevolg hebben. In artikel 10a, lid 1 van de Participatiewet is expliciet aangegeven dat het additionele karakter van de werkzaamheden betekent dat het dient te gaan om activiteiten die een aanvulling vormen op reguliere arbeid en dus niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Voor de werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie dient op een bepaald moment en een bepaalde plaats geen bereidheid te zijn om een beloning uit te keren. Deze vereiste zou de mogelijkheden tot verdringing door de levering van een tegenprestatie moeten beperken. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de tegenprestatie in de bijstand en dienen daarom ook te bewaken dat geen verdringing van reguliere arbeid optreedt. De Inspectie SZW (2015) concludeerde echter dat de aandacht van gemeenten voor het voorkomen van verdringing door onder meer de tegenprestatie beperkt was.

Mede naar aanleiding van het rapport van de Inspectie SZW heeft Tweede Kamerlid Karabulut van de Socialistische Partij een Wetsvoorstel Verdringingstoets ingediend, waarin regels worden opgesteld voor het laten verrichten van (onbetaald) werk door mensen met een uitkering. In dat wetsvoorstel is geregeld dat gemeenten en UWV moeten toetsen:¹⁶

- a. of re-integratietrajecten tot ongelijke concurrentie op de arbeidsmarkt leiden,
- b. of de inzet van bijstandsgerechtigden tot (mogelijk) ontslag van zittende werknemers leidt,
- c. of de inzet van mensen met een bijstandsuitkering tot gewijzigde arbeidsomstandigheden bij het zittende personeelsbestand leidt,
- d. of er sprake is van een verschuiving van betaald naar onbetaald werk,
- e. of de inzet van bijstandsgerechtigden voor de werkgever winstgevend is, en
- f. of een re-integratietraject geen werkzaamheden bevat die in de voorafgaande drie jaar door betaalde krachten zijn uitgevoerd.

Van deze criteria duidt de eerste het meest op mogelijke verdringing. De andere situaties kunnen zich voordoen zonder dat er noodzakelijk sprake is van verdringing. Zo kan uit de inzet van bijstandsgerechtigden blijken dat ze beter functioneren dan zittende werknemers (concurrentie op arbeidsproductiviteit), kan een groter effectief arbeidsaanbod op korte termijn altijd tot een verandering van arbeidsvoorwaarden in het algemeen leiden (zie de discussie rond Figuur 1.1 in Hoofdstuk 1), inclusief die voor zittende werknemers, en kan ook de inzet van bijstandsgerechtigden voor werkzaamheden onder het minimumloonniveau tot winst voor de werkgever leiden, zonder dat er sprake is van verdringing. Toepassing van deze criteria heeft het risico dat ook gezonde concurrentie, additionele arbeid en effectieve re-integratietrajecten worden beperkt, waardoor de maatschappelijke baten ervan worden opgeofferd aan de maatschappelijke kosten van mogelijke verdringingseffecten, waarvoor onduidelijk is in welke mate die zich voordoen. Dat is één van de redenen dat de Eerste Kamer tot op heden niet heeft ingestemd met het wetsvoorstel. Daarnaast speelt mee dat een groot deel van de Eerste Kamer van mening is dat het opleggen van regels aan gemeenten vanuit de Rijksoverheid ingaat tegen de decentrale verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor het uitvoeren van de Participatiewet.

Inmiddels zijn flink wat gemeenten serieus aan de slag gegaan met protocollen en convenanten die ervoor moeten zorgen dat de tegenprestatie niet leidt tot verdringing van reguliere werknemers en

¹⁶ Zie Eerste Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 325, E.

werkzoekenden. Ook daarin wordt vooral de focus gelegd op het voorkomen van mogelijke gevolgen van verdringing, niet zozeer op het voorkomen van verdringing zelf. Zo wordt in protocollen bijvoorbeeld gesteld dat zittende werknemers hun baan niet mogen verliezen of een achteruitgang in arbeidsvoorwaarden mogen ervaren door de inzet van werkzoekenden. Die situatie hoeft echter niet het gevolg te zijn van verdringing. Zoals eerder vermeld gaat een groei in het aanbod van arbeid op korte termijn altijd gepaard met een achteruitgang in arbeidsvoorwaarden. Ook incidenteel baanverlies hoort bij een arbeidsmarkt waar mensen onder gelijke omstandigheden concurreren. Er hoeft in die gevallen geen sprake te zijn van verdringing. Het risico van dit soort voorwaarden, waaronder bijvoorbeeld de voorwaarde dat werkzoekenden zonder loon geen productief werk mogen verrichten, is dat gemeenten beperkt worden in hun mogelijkheden om werkzoekenden werkervaring op te laten doen waarmee ze een betere positie krijgen op de arbeidsmarkt die nodig is om überhaupt kans te maken op werk.

Het voorkómen van verdringing zou daarom idealiter vorm moeten krijgen door goed te letten op het soort werkzaamheden dat werkzoekenden uitvoeren (als tegenprestatie of bijvoorbeeld als werkervaringsplek binnen een re-integratietraject). In hoeverre gaat het daarbij om werkzaamheden die ook plaatsvinden in een bestaande betaalde functie? Gaat het om werkzaamheden met een productiviteit onder of boven het minimumloon? Is er sprake van structurele werkzaamheden of gaat het om incidentele werkzaamheden in het kader van het opdoen van werkervaring? Uit die vragen komt naar voren of iemand die deze werkzaamheden uitvoert concurreert met reguliere banen op de arbeidsmarkt. In dat geval kan eenvoudig worden getoetst of de voorwaarden waaronder wordt geconcentreerd gelijk zijn. Wanneer sprake is van gelijke werkzaamheden tegen ongelijke voorwaarden, is de kans aanwezig dat dit leidt tot verdringing. Het vaststellen van het type werkzaamheden en de controle of deze ook worden uitgevoerd binnen reguliere banen is echter niet eenvoudig en verdient in de uitvoering van de verplichte tegenprestatie nog de nodige aandacht.

5 Vrijwilligerswerk, social return en stages

Vrijwilligerswerk kan reguliere arbeid verdringen wanneer het daarmee uitdrukkelijk concurreert. In de praktijk is vrijwilligerswerk vaak een aanvulling op reguliere arbeid waar geen sprake is van een markt door een te lage vraag, productiviteit of budget. Bij social return is de kans groot dat het leidt tot verdringing van reguliere werknemers of werkzoekenden, maar is vooralsnog beperkt in omvang. De mate waarin stages worden gebruikt om reguliere arbeid te verrichten, is nauwelijks vast te stellen.

Vrijwilligerswerk, social return en stages hebben met elkaar gemeen dat ze werkzaamheden kunnen betreffen die sterk lijken op werkzaamheden die reguliere werknemers uitvoeren, maar dan wel tegen andere voorwaarden en met andere doelen. Dat maakt ze kandidaat voor het veroorzaken van verdringingseffecten. Tegelijkertijd is de schaal waarop dit plaats kan vinden in elk van de drie situaties beperkt. Bij vrijwilligerswerk blijft slechts een deel van alle werkzaamheden over wanneer deze betaald zouden moeten plaatsvinden op tenminste het minimumloonniveau, social return is een nog beperkt fenomeen en het gebruik van stages voor reguliere arbeid waarbij geen uitdrukkelijke opleidings- en begeleidingselement zit is vermoedelijk zeer beperkt. Vermoedelijk, omdat deze drie vormen van arbeid ook gemeen hebben dat er nauwelijks geregistreerde gegevens over beschikbaar zijn.

5.1 Verdringing door vrijwilligerswerk

Ongelijke concurrentie tussen vrijwilligers (onbetaald) en reguliere werknemers (betaald) voor vergelijkbare werkzaamheden kan leiden tot verschuivingen in de werkgelegenheid en kan daarmee als verdringing worden aangemerkt. Voorbeelden zijn trainers bij een sportclub, een host(es) bij de bloedbank en mantelzorgers. In al deze gevallen is het de vraag of reguliere banen verdwijnen als gevolg van de (potentiële) inzet van vrijwilligers. Een vervolgvraag is of dat tot maatschappelijke kosten leidt.

Aanwijzingen in de literatuur

Er is nog weinig wetenschappelijk onderzoek naar substitutie tussen vrijwilligers en betaalde werknemers. Bovendien lopen de resultaten in de beschikbare literatuur uiteen. Simmons & Emanuele (2010) vinden een positieve relatie tussen de geleverde hoeveelheid vrijwilligerswerk en het minimumloon. Als verklaring hiervoor noemen zij de substitutie van laagbetaalde arbeiders door vrijwilligers bij een hoger minimumloon, waardoor formele arbeid duurder is. Andersom kan worden gesteld dat een hoger minimumloon ervoor zorgt dat er meer werkzaamheden buiten de formele arbeidsmarkt vallen en daarom kunnen of moeten worden opgepakt door vrijwilligers. In strikte zin is daarbij geen sprake van verdringing.

Bitschi et al. (2014) bestuderen de aanwezigheid van substitutie tussen betaalde arbeid en vrijwilligers in non-profit organisaties in Oostenrijk. Zij relateren deze analyse aan de mate van concurrentie tussen verschillende organisaties. Ze schatten het effect van het gebruik van vrijwilligers door een organisatie op de ratio van het aantal betaalde werknemers dat vertrekt in een jaar en het aantal betaalde werknemers aan het einde van het jaar. De resultaten duiden op de aanwezigheid van

substitutie bij organisaties die worden geconfronteerd met een toenemende concurrentie door vrijwilligers. Wanneer het gaat om werkzaamheden op of boven het minimumloonniveau, dan is er sprake van verdringing die wordt uitgelokt door prijsconcurrentie. Handy et al. (2008) gebruiken beschrijvend onderzoek gebaseerd op een aantal enquêtes en twee case studies en concluderen dat voor een beperkt aantal taken inderdaad substitutie tussen vrijwilligers en betaalde werknemers plaatsvindt. In tegenstelling tot al deze studies concluderen Stine (2008) en Brudney & Gazley (2002) echter dat er geen sprake is van substitutie tussen vrijwilligers en betaald personeel.

Een sector waar vrijwilligerswerk in het algemeen en mantelzorg of informele zorg in het bijzonder een belangrijke plaats inneemt, is de zorg. Daar is de scheidslijn tussen de zorg die via de arbeidsmarkt zou moeten lopen en de zorg die informeel plaatsvindt niet altijd helder te trekken. Rondom de zorg voor ouderen komt de nadruk vanuit beleidsmatige hoek steeds meer te liggen op het verlenen van mantelzorg en het zo lang mogelijk thuis laten wonen van ouderen. Mantelzorg door familie en/of vrienden, zorg door vrijwilligers en diverse andere vormen van informele zorg, kunnen effect hebben op de hoeveelheid formele zorg die nodig is. Wanneer informele zorg substitueert voor formele zorg, kan de inzet van informele zorg leiden tot een verminderde vraag naar arbeid in de markt voor formele zorg. Diverse wetenschappelijke studies hebben onderzocht of sprake is van substitutie tussen formele en informele zorg. Deze studies laten verschillende conclusies zien. De mate waarin deze substitutie vervolgens leidt tot werkgelegenheidseffecten in de markt voor formele zorg, is nog niet in detail onderzocht.

Eenzijds heeft een aantal studies bekeken in welke mate beleid ter bevordering van de inzet van formele zorg, zoals subsidies, gevolgen heeft voor het gebruik van informele zorg. Pezzin et al. (1996) benutten een sociaal experiment om te meten of het subsidiëren van formele thuiszorg gevolgen heeft voor de verlening van informele zorg en de keuze voor de woonsituatie. De subsidiëring van formele thuiszorg blijkt slechts beperkte effecten te hebben op de informele zorg die verleend wordt aan ongehuwde ouderen, terwijl er geen effect is voor gehuwde ouderen. Dit effect wordt niet zozeer verklaard door een verandering in de keuze voor de woonsituatie, maar met name door een directe aanpassing in het aantal uren informele zorg. Ettner (1994) vindt eveneens dat sprake is van substitutie: thuiszorgsubsidies in de Verenigde Staten hebben tot een stijging van het gebruik van formele zorg en een daling in de hoeveelheid informele niet-medische zorg voor ouderen geleid. Stabile et al. (2006) komen tot een soortgelijke conclusie voor Canada.

Andere studies bekijken de omgekeerde relatie, namelijk de mate waarin informele zorg leidt tot een verandering in de inzet van formele zorg. Die analyse kan mogelijk iets zeggen over de mate van verdringing van formele zorg door vrijwilligers. Lo Sasso & Johnson (2002) modelleren gelijktijdig de ontvangst van informele zorg door ouderen van hun kinderen bij het doen van reguliere dagelijkse activiteiten en het gebruik van verpleegtehuizen in de daaropvolgende twee jaar. De resultaten laten zien dat de ontvangst van zulke informele zorg gepaard gaat met een significante afname van de kans dat verpleegtehuiszorg wordt gebruikt. Voor andere, bredere vormen van informele zorg gaat dit niet op. Een mogelijke verklaring is dat informele zorg de gezondheid van ouderen verbetert of minder snel doet verslechteren. In dat geval kan niet worden gesproken van verdringing, omdat informele zorg hier een vorm van preventie is die leidt tot een op termijn lagere (formele) zorgbehoefte. Charles & Sevak (2005) gebruiken gezinskenmerken zoals het hebben van een zoon of dochter die dichtbij woont en de burgerlijke staat van de kinderen om te corrigeren

voor de endogeniteit van informele zorg als gevolg van niet-geobserveerde negatieve gezondheidskenmerken. De resultaten laten zien dat sprake is van een omvangrijk substitutie-effect: de ontvangst van informele zorg doet de kans op opname in een verpleegtehuis met 39 tot 49 procentpunt afnemen. Maar ook dit is eerder een gezondheidseffecten dan een verdringingseffect.

Van Houtven & Norton (2004) en Bolin et al. (2008a) concluderen dat informele zorg een netto substituut is voor de combinatie van diverse vormen van formele zorg. Een toename in de hoeveelheid informele zorg van kinderen aan een ouder gaat gepaard met een significante afname in de ontvangst van thuiszorg en verpleegtehuiszorg, terwijl het leidt tot een toename in poliklinische zorg (Van Houtven & Norton, 2004). Daarentegen is informele zorg complementair aan het aantal nachten in een ziekenhuis en het aantal bezoeken aan een arts (Bolin et al., 2008a). Ook Bonsang (2009) concluderen dat substitutie plaatsvindt tussen ongeschoolde formele zorg (hulp in het huishouden) en informele zorg, terwijl geschoolde formele zorg (verzorging) complementair is aan informele zorg. Ook dit bevestigt dat substitutie van zorgverlening niet zozeer het gevolg is van ongelijke concurrentie van zorgverleners op de arbeidsmarkt, maar een verandering van de zorgbehoefte door een verandering van de zorgverlening: eerder en minder formeel.

Situaties van verdringing

Strikt genomen treedt verdringing door vrijwilligerswerk op wanneer reguliere arbeidskrachten minder kans maken op een baan of hun baan verliezen doordat vrijwilligers taken verrichten die normaliter een productiviteit hebben tegen of boven het minimumloonniveau. Een trainer bij een sportclub kan alleen regulier worden betaald wanneer er een markt voor is. Die markt is er vaak niet wanneer minimaal het minimumloon moet worden doorgerekend aan de leden van de voetbalclub. In dat geval is er sprake van (een vraag naar) werkzaamheden onder het minimumloonniveau en kan een vrijwilliger geen reguliere arbeid verdringen. Een host(es) bij de bloedbank is niet noodzakelijk voor de bloedafname of voor het strikken van donoren, maar wanneer deze host(es) wordt gebruikt voor schoonmaakwerkzaamheden, voert zij werkzaamheden uit die wel noodzakelijk zijn voor het bedrijfsproces, en kan derhalve een reguliere schoonmaakkraft verdringen. Bij een mantelzorger gaat het vaak om zorg die niet tot een dermate gezondheidswinst leidt dat het medisch gezien als noodzakelijk kan worden beschouwd, maar wel tot baten leidt voor zowel de patiënt als de mantelzorger. Zou de mantelzorger die zorg moeten inkopen tegen minimaal het minimumloonniveau, dan zou de zorgvraag waarschijnlijk sterk verminderen. Ook in die situaties is er daarom nauwelijks sprake van verdringing. Pas wanneer formele zorg louter wordt vervangen door (informele) mantelzorg vanwege kostenvoordelen, dan is sprake van verdringing van reguliere werknemers door vrijwilligers.

Verdringing treedt niet op wanneer vrijwilligers of mantelzorgers taken verrichten met een productiviteit onder het minimumloon, die in een situatie zonder vrijwilligers niet zouden worden verricht. Specifiek voor mantelzorgers geldt dat ze niet altijd zomaar kunnen worden vervangen door reguliere zorgmedewerkers, omdat bijvoorbeeld de persoonlijke band van belang is voor het werk dat wordt verricht. Ook wanneer mantelzorgers worden ingeschakeld als er op de reguliere arbeidsmarkt te weinig aanbod is van zorgmedewerkers om aan de toenemende (inelastische) vraag naar zorg te voorzien, is er geen sprake van verdringing.

Uiteindelijk is er weinig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar naar het vervangen van werknemers door vrijwilligers. Een aantal studies dat hiernaar heeft gekeken geeft geen eenduidig beeld.

De empirische internationale literatuur laat vooral zien dat bepaalde formele zorg substitueerbaar is met informele zorg, terwijl andere vormen van formele zorg juist complementair zijn. Zo gaat de ontvangst van informele zorg door ouderen van kinderen gepaard met een vermindering van het gebruik van verpleegtehuiszorg en thuiszorg. Aan de andere kant gaat meer informele zorg gepaard met een toename van het gebruik van poliklinische zorg, het aantal ziekenhuisopnamen en het aantal bezoeken aan een arts. In hoeverre deze substitutie en complementariteit leidt tot werkgelegenheidseffecten in de markt van formele zorg, en daarmee tot verdringing van reguliere werknemers, is nog niet in detail onderzocht.

Maatschappelijke kosten en baten

Wanneer sprake zou zijn van verdringing van reguliere arbeid door vrijwilligers, dan ontstaat er ten eerste welvaartsverlies indien verdrongen werknemers een hogere productiviteit hebben dan de vrijwilligers. Aan de andere kant kan de totale maatschappelijke productie stijgen, omdat de lagere (loon)kosten leiden tot meer vraag. Door verdringing kan de uitkeringsafhankelijkheid toenemen, wanneer verdrongen werknemers een uitkering ontvangen. Wanneer de vrijwilliger additionele arbeid verricht als vrijwilliger en overstapt naar vrijwilligerswerk waarmee een regulier werknemer wordt verdrongen, dan is het totale welvaartsverlies gelijk aan het verlies van de productiviteit van de verdrongen werknemer. In een situatie waarin vrijwilligerswerk niet tot verdringing van reguliere arbeid leidt, en dus additionele werkzaamheden betreft, dan stijgt de totale maatschappelijke productie en daarmee de totale welvaart.

Verdringing door vrijwilligerswerk kan zoveel mogelijk worden vermeden door vrijwilligerswerk alleen te richten op werkzaamheden waar tegen tenminste minimumloonniveau geen vraag naar is, ofwel werkzaamheden met een arbeidsproductiviteit onder het minimumloonniveau.

5.2 Verdringing door social return

Social return wordt door de Rijksoverheid als volgt gedefinieerd:

“Niet iedereen neemt even gemakkelijk deel aan het arbeidsproces. Bij een aanbesteding spreekt de Rijksoverheid daarom soms met ondernemers af dat ze langdurig werklozen of gehandicapten aan een baan, stage of leerwerkplek gaan helpen. Dit heet 'social return'.”¹⁷

Al sinds het einde van de jaren 1990 hebben met name (grote) gemeenten ervaring opgedaan met social return in aanbestedingen. De toepassing van social return vindt vooral in een beperkt aantal sectoren plaats, waaronder aanbestedingen van Wmo en zorg, groenvoorziening, schoonmaak en bouw (Brouwer et al., 2010b). Vanaf 1 juli 2011 zijn social return-afspraken een voorwaarde bij aanbestedingen door de centrale overheid boven een bedrag van 250.000 euro en met een looptijd van tenminste 6 maanden. De overheid streeft naar 5 procent social return bij iedere aanbesteding. In 2014 is social return rijksbreed in ruim 110 aanbestedingen passend bevonden en toegepast (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014). Den Hoedt et al. (2014) concluderen in een evaluatie van de implementatieperiode van social return bij de rijksoverheid (2011/2012) dat bij 40 procent van de aanbestedingen waarvoor aan de objectieve eisen (looptijd, bedrag) is voldaan, daadwerkelijk social return is toegepast. Het voornaamste doel van social return

¹⁷ Zie <https://mvonederland.nl/dossier/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-mvi>

afspraken is een bijdrage te leveren aan het vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Een belangrijk aspect bij social return is dat het moet gaan om nieuwe medewerkers in plaats van het verschuiven van bestaande medewerkers. Social return is niet zozeer bedoeld als vervanging van reguliere re-integratiemiddelen, maar dient met name om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te activeren en werkervaring te laten opdoen (Brouwer et al., 2010b).

In veel gevallen zijn gemeenten uiteindelijk verantwoordelijk voor de concrete invulling van de social return afspraken. Zo varieert bijvoorbeeld de doelgroep per gemeente en opdrachtgever. Er kunnen negen subdoelgroepen worden onderscheiden (Den Hoedt et al., 2014):

1. Bijstandsgerechtigden;
2. WW'ers die langer dan 12 maanden werkloos zijn en/of 50 jaar of ouder;
3. Arbeidsongeschikten (WIA, WGA, WAZ);
4. Wajongers;
5. IAOW/IAOZ-gerechtigden;
6. WSW'ers;
7. Niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden;
8. Vroegtijdige schoolverlaters en jongeren met onvoldoende kwalificaties, en
9. Leerlingen in het kader van de beroepsopleidende en beroepsbegeleidende leerweg (bol en bbl), voortgezet speciaal onderwijs (vso) en/of praktijkscholen.

Bij gemeenten ligt de focus met name op bijstandsgerechtigden en WSW'ers (Brouwer et al., 2010b; Van Emmerik et al., 2014).

Aanwijzingen in de literatuur

Uit enquêtes onder gemeenten blijkt dat 40 procent van de ondervraagde gemeenten verdringing van reguliere werknemers als knelpunt van social return aanmerken (Van Emmerik et al., 2014). Den Hoedt et al. (2014) evalueren het social return beleid van de Rijksoverheid vinden dat slechts in een enkel geval social return niet wordt toegepast vanwege het risico op verdringing. Geïnterviewden noemen het risico op verdringing echter wel vaak. Met name opdrachtnemers die veel opdrachten voor de overheid uitvoeren wijzen op mogelijke verdringing van personeel door een optelsom van social return eisen. Een aantal opdrachtnemers geeft aan er in de praktijk mee geconfronteerd te zijn en in een enkel geval is de invulling van de social return eis om die reden aangepast. Een nauwkeurige kwantificering van de omvang van verdringingseffecten is echter moeilijk te bepalen. Ook Andriessen & Brouwer (2014) geven op basis van interviews aan dat verdringing in de praktijk voorkomt, maar dat de mate waarin lastig is vast te stellen. Verdringing wordt door hen gedefinieerd als een situatie waarin 'vacatures worden vervuld door andere groepen dan de groep die deze banen gewoonlijk bezet' (Andriessen & Brouwer, 2014, p.1). Maar ook wanneer er geen vacatures zijn en anderen worden ontslagen of geen contractverlenging krijgen als gevolg van de social return eis, zien Andriessen & Brouwer dit als (directe) verdringing. De vereiste van ongelijke concurrentie, zoals besproken in Hoofdstuk 1, wordt in de definitie van Andriessen & Brouwer (2014) niet expliciet gemaakt. Social return eisen bieden wel ruimte voor zulke ongelijke concurrentie, aangezien regelgeving verplicht om de voorkeur te geven aan bepaalde groepen werknemers. Een gelijke beloning voor werknemers in de doelgroep en reguliere werknemers is niet vereist, zodat een compensatie voor productiviteitsverschillen mogelijk is.

Social return kan op meerdere manieren concurreren met reguliere arbeid. Enerzijds kunnen social return-kandidaten concurreren met bestaand personeel in bedrijven, anderzijds kan social return gericht op bol/bbl-leerlingen invloed hebben op de inzet van andere (reguliere) leerwerk-trajecten (Den Hoedt et al., 2014). Andriessen et al. (2012) stellen dat verdringing van reguliere leerwerktrajecten in de praktijk al is opgetreden. Daarentegen blijkt uit een recent enquête-onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland (2015) dat bij aanbestedingen in de provincies Gelderland en Overijssel geen sprake is geweest van directe verdringing.

De mate waarin social return tot verdringing kan leiden, is van diverse factoren afhankelijk, waaronder de economische situatie (Brouwer et al., 2010a) en seizoensinvloeden (Andriessen & Brouwer, 2014). Bovendien lijkt het midden- en kleinbedrijf meer last te hebben van verdringing als gevolg van social return dan het grootbedrijf en zijn ook bepaalde sectoren gevoeliger voor het optreden van verdringing (Andriessen & Brouwer, 2014). Al deze onderzoeken baseren zich grotendeels op enquêtes en interviews onder opdrachtnemers en opdrachtgevers. Daarmee bestaat het risico dat een subjectief beeld van de mate van verdringing wordt geschetst.

Gerelateerd aan social return eisen, maar dan in een meer permanente vorm, is de eis aan een bedrijf om een bepaald minimum aantal arbeidsbeperkten in dienst te nemen (quotumregelingen). Internationale studies naar de werkgelegenheidseffecten van quotumregelingen voor arbeidsbeperkte werknemers laten gemengde conclusies zien. Wuellrich (2010) concludeert dat grotere financiële prikkels om aan de quotum-eis in Oostenrijk te voldoen, een toename in de vraag naar arbeidsbeperkte werknemers tot gevolg hebben. Ook Lalive et al. (2013) vinden een positief effect van het quotum op het aantal arbeidsbeperkte werknemers dat in dienst is bij een bedrijf. Zij laten echter zien dat dit effect grotendeels te wijten is aan een verschuiving van arbeidsbeperkten uit andere bedrijven of het in dienst houden van werknemers die een beperking hebben gekregen. De (macro-economische) effecten van quotumregelingen voor arbeidsbeperkten op reguliere arbeid zijn in deze studies niet onderzocht.

Uit studies naar de effecten van beleid om de economische positie van arbeidsbeperkten te verbeteren, blijken er geen of zelfs negatieve werkgelegenheidseffecten te bestaan. Voorbeelden zijn de Americans with Disabilities Act in de Verenigde Staten en de Disability Discrimination Act in het Verenigd Koninkrijk, zie bijvoorbeeld DeLeire (2000) en Bell & Heitmueller (2009). DeLeire (2000) verklaart dit door een toename van de kosten van het aannemen van arbeidsbeperkte werknemers vanwege benodigde aanpassingen op de werkplaats en eventuele extra training die door de werkgever betaald dient te worden. Dit heeft een drukkende werking op de vraag naar arbeidsbeperkte werknemers met geen of zelfs negatieve werkgelegenheidseffecten tot gevolg.

Maatschappelijke kosten en baten

De schaal waarop social return wordt ingezet is op dit moment nog beperkt, maar verwacht kan worden dat eventuele verdringingseffecten meer dan evenredig toenemen naarmate die schaal wordt vergroot. Dat blijkt ook uit de enquêtes onder gemeenten, waarin wordt aangegeven dat verdringing vaker plaatsvindt in situaties waarin opdrachtnemers te maken krijgen met een optelsom van social return. Op beperkte schaal kan social return gemakkelijker worden ingevuld met additionele arbeid of via jobcarving, op meer uitgebreide schaal kan verdringing optreden, aangezien er als gevolg van de eis tot social return niet meer opdrachten ontstaan. De kans is dan groot

dat nieuwe vacatures worden ingevuld met social-return kandidaten in plaats van reguliere kandidaten, niet omdat ze beter scoren op arbeidsproductiviteit, maar omdat het een eis is om opdrachten binnen te halen. In dat geval is er dus sprake van ongelijke concurrentie en daarmee sprake van verdringing.

Maatschappelijk betekent de substitutie van de ene werkzoekende voor de andere werkzoekende ogenschijnlijk weinig, maar dat is anders wanneer de arbeidsproductiviteit van een social return-werknemer lager ligt dan van een reguliere werknemer. Bovendien zorgt ongelijke concurrentie voor een suboptimale allocatie op de arbeidsmarkt, hetgeen ook leidt tot een lagere arbeidsproductiviteit. Op korte termijn leidt social return via verdringing daarom tot een lagere welvaart. Op langere termijn kunnen door social return groepen met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt via het opdoen van werkervaring een significant sterkere positie gaan innemen, waardoor het effectieve arbeidsaanbod stijgt en daarmee uiteindelijk de werkgelegenheid en productie. Dat zou juist tot positieve welvaartseffecten kunnen leiden. Om de maatschappelijke kosten op korte termijn te beperken en de maatschappelijke baten op lange termijn te behouden, zou social return alleen op beperkte schaal moeten worden toegepast en gericht worden op additionele werkzaamheden die wel productief zijn. Dat is vaak te vinden in werkzaamheden die vanwege een productiviteit onder het minimumloonniveau niet bestaan als reguliere arbeid, maar waar werkgevers wel behoefte aan hebben.

5.3 Verdringing door stages

Stageplekken zijn gericht op leren en het opdoen van werkervaring, waarbij reguliere werknemers een begeleidende rol hebben. In zulke gevallen zijn afgestudeerden die een stageplek opvullen geen perfecte substituten voor reguliere werknemers en kan het onbetaalde karakter (of een relatief beperkte vergoeding) van de stageplek niet direct worden uitgelegd als ongelijke concurrentie. Wanneer bedrijven stagiaires inzetten voor reguliere werkzaamheden kan verdringing optreden, aangezien dan meer reguliere arbeidsproductie wordt gerealiseerd tegen relatief lage arbeidskosten. De mate waarin substitutie tussen reguliere werknemers en stagiaires in de praktijk plaatsvindt, is in de empirische literatuur nog nauwelijks onderzocht. Enkele studies bekijken of bedrijven stagiaires aannemen als langetermijninvestering of om op een krappe arbeidsmarkt reguliere vacatures in te vullen. Askilden & Nilsen (2005) concluderen dat er slechts in beperkte mate sprake is van substitutie. Deze laatste vorm van substitutie is echter niet te interpreteren als verdringing, omdat het voornamelijk te maken heeft met het inzetten van onervaren arbeidskrachten vanwege de schaarste van meer ervaren werknemers.

Het aantal stageplekken voor pas afgestudeerden dat wordt aangeboden door werkgevers lijkt in de afgelopen jaren te zijn toegenomen. Het toenemende belang van werkervaring voor het uitoefenen van een functie kan hierin een rol spelen, maar ook de conjunctuur kan een verklarende factor zijn. Enerzijds kunnen bedrijven in een periode van laagconjunctuur besluiten minder scholingsprogramma's aan te bieden vanwege de daarmee gemoeide kosten. Anderzijds kan een situatie van laagconjunctuur, waarin afgestudeerden moeilijker een betaalde baan kunnen vinden, ervoor zorgen dat pas afgestudeerden een onbetaalde stage vaker als optie willen aangrijpen om werkervaring op te doen. De relatie tussen het aantal stages en de conjuncturele situatie is in de wetenschappelijke literatuur nog niet eenduidig vastgesteld (Brunello, 2009).

Verdringing door de inzet van stagiaires treedt op wanneer werkgevers recent afgestudeerden via (onbetaalde of laagbetaalde) stageplekken inzetten voor reguliere werkzaamheden, met als gevolg dat reguliere werknemers minder kans maken op een baan. Het gaat hier ook om studenten die in principe al hun studie hebben afgerond, maar officieel nog staan ingeschreven bij de onderwijsinstelling, bijvoorbeeld omdat ze alleen dan onder een stagecontract mogen werken. Wanneer deze vorm van verdringing plaatsvindt, verdringen recent afgestudeerden die in de vorm van stagiair reguliere werkzaamheden verrichten ook zichzelf, omdat zij anders mogelijk als reguliere werknemer aangenomen en betaald zouden worden. Voor Nederland zijn er geen gegevens beschikbaar over het aantal stageplaatsen van studenten (vlak) na afstuderen. Er kan daarom niet worden nagegaan of de inzet van stagiaires op structurele basis wordt gebruikt als alternatief voor de inzet van reguliere en verhoudingsgewijs duurder werknemers.

Verdringing treedt niet op wanneer stagiaires geen perfecte substituten vormen voor reguliere werknemers. Stageplekken zijn in principe gericht op leren het opdoen van werkervaring, waarbij andere werknemers een begeleidende rol hebben. Door de kosten die daarmee gepaard gaan loont het werkgevers niet om hen een vergoeding tegen of boven het minimumloon te geven. In dat geval treedt er geen verdringing op, omdat er geen concurrentie plaatsvindt tussen stagiaires en reguliere werknemers.

De maatschappelijke kosten van eventuele verdringing door stages zijn evident: als gevolg van een suboptimale allocatie op de arbeidsmarkt en een lagere arbeidsproductiviteit van stagiaires ten opzichte van reguliere werknemers, neemt de totale productiviteit af. Bij een gelijkblijvende werkgelegenheid nemen de kosten voor de sociale zekerheid toe, omdat reguliere werknemers hogere sociale zekerheidslasten met zich meebrengen, onder meer omdat ze gemiddeld langer werkloos blijven dan jongeren. Het welvaartsverlies is daarom vooral het gevolg van het niet optimaal benutten van afgestudeerden op de arbeidsmarkt.

6 Oudere werklozen

Werkgevers ontvangen een premiekorting voor het in dienst nemen van werkloze ouderen. De premiekorting kan leiden tot verdringing van (oudere) werklozen die daar vanwege hun leeftijd niet voor in aanmerking komen. Op basis van een empirische analyse lijkt de premiekorting echter niet te leiden tot verdringing.

In Nederland krijgen werkgevers een premiekorting wanneer zij een werkloze oudere in dienst nemen. De premiekorting wordt ook wel de mobiliteitsbonus genoemd. Korting voor het in dienst nemen van ouderen bestaat al langer, maar vanaf 2009 is de korting aanzienlijk verhoogd (met ongeveer een factor vier tot maximaal 7.000 euro in 2013) en specifiek gericht op *werkloze* ouderen (zie Box 6.1). De leeftijdsgrens voor het in aanmerking komen voor de korting bedroeg tot en met 2014 50 jaar. Per 1 januari 2015 is de leeftijdsgrens verhoogd naar 56 jaar. Om in aanmerking te komen voor de mobiliteitsbonus moet de oudere werkloze voor indiensttreding een werkloosheidsuitkering, arbeidsongeschiktheids- of bijstandsuitkering hebben.

Box 6.1 Premiekorting oudere werknemer

Vanaf 2009 vervangt de premiekorting voor oudere werknemers de tot dan geldende premievrijstelling oudere werknemers. Tot 2009 kreeg de werkgever vrijstelling van de basispremie WAO/WIA voor werknemers die 50 jaar of ouder zijn op het moment van indiensttreding, ongeacht of zij op dat moment een uitkering ontvingen. Vanaf 2009 trad de premiekorting oudere werknemers in werking. Dat hield in dat werkgevers maximaal drie jaar lang korting kregen voor het in dienst nemen van een *uitkeringsgerechtigde* 50-plusser.

De korting voor het in dienst nemen van een *uitkeringsgerechtigde* 50-plusser bedroeg tot en met 2012 maximaal 6.500 euro per jaar. Met ingang van 2013 werd dit verhoogd naar maximaal 7.000 euro per jaar. Bij deeltijders werd de korting naar rato verrekend. De werkgever ontving de korting maximaal drie jaar. De premiekorting werd beduidend hoger dan de tot 2009 geldende premievrijstelling van de basispremie WAO/WIA, die in 2008 bijvoorbeeld 'slechts' 5,65 procent over het fiscaal loon bedroeg. Voor een modaal verdienende werknemer in 2008 (31.500 euro op jaarbasis) had de werkgever in dat geval recht op een jaarlijkse vrijstelling van maximaal 1.780 euro. Daar komt bij dat het loon waarover premies worden afgedragen was begrensd door het 'maximum premieloon'. De basispremie WAO/WIA en daarmee de premievrijstelling bij het in dienst nemen van een 50-plusser bedroeg daarom tot 2009 nooit meer dan 2.611 euro. Per 1 januari 2015 is de leeftijdsgrens verhoogd naar 56 jaar.

Per 1 januari 2018 is de premiekorting oudere werknemers opgegaan in de regeling loonkostenvoordeel (LKV). De inhoud van de regeling is hetzelfde gebleven, al is de korting verlaagd naar maximaal 6.000 euro per jaar bij een voltijdsdienstverband, voor een periode van maximaal drie jaar.

De 'aannamesubsidie' in de vorm van een mobiliteitsbonus verschilt van de loonkostensubsidie voor het in dienst nemen van arbeidsbeperkten (zie Hoofdstuk 3). In het geval van de aannamesubsidie voor oudere werklozen is er namelijk niet per definitie sprake van een productiviteitsverschil. De arbeidsvraag naar oudere werknemers kan wel lager zijn vanwege zaken als een kortere terugverdientijd van kosten voor werving, selectie en opleiding, en een groter risico op ziekte en

arbeidsongeschiktheid dan bij jongere werknemers. Zo blijkt uit cijfers van het CBS dat het ziekteverzuim onder werknemers in de leeftijd van 15 tot en met 64 jaar stijgt met het oplopen van de leeftijd (CBS, 2017). De daarmee gepaard gaande gemiddeld hogere arbeidsongeschiktheidslasten, in de vorm van loondoorbetaling bij ziekte en re-integratie-inspanningen, kan de vraag naar 50-plussers ten opzichte van jongeren verminderen. Ook kunnen hogere pensioenlasten en ontzietmaatregelen voor ouderen de werkgeverskosten van oudere werknemers verhogen. Bovendien blijkt uit onderzoek dat relatief hoge looneisen het voor werkgevers minder aantrekkelijk maakt om een oudere in dienst te nemen (Van der Werff et al., 2012). Ten slotte zijn de kennis en vaardigheden van ouderen mogelijk verouderd, omdat het voor hen langer geleden is dat zij hun (initiele) opleiding hebben afgerond. Daar staat tegenover dat ouderen meer (werk)ervaring hebben dan jongere werknemers en op die manier juist aantrekkelijker voor werkgevers kunnen zijn.

Al met al kunnen oudere werknemers een gemiddeld hoge arbeidsproductiviteit hebben in vergelijking met jongere werknemers, maar de risico's die samenhangen met het in dienst nemen van oudere werklozen kunnen ook groter zijn. Een mobiliteitsbonus (en andere stimuleringsmaatregelen) kunnen die risico's (gedeeltelijk) compenseren, waardoor het werkgevers ertoe kan bewegen om meer oudere werklozen in dienst te nemen. De arbeidskosten van oudere werknemers worden er lager door, waardoor ze meer kansen krijgen om hun waarde voor een werkgever te laten zien.

6.1 Wanneer is er sprake van verdringing?

De mobiliteitsbonus creëert een ongelijk speelveld op de arbeidsmarkt tussen uitkeringsgerechtigde ouderen en uitkeringsgerechtigde jongeren als het gaat om de kans op een baan. Het ongelijke speelveld is vooral aanwezig tussen werklozen net boven en net onder de leeftijdsgrens voor het in aanmerking komen van de mobiliteitsbonus. Werklozen van 49 jaar verschillen gemiddeld genomen weinig van werklozen van 50 jaar als het gaat om de hoeveelheid kennis en vaardigheden, werkervaring, de kans op ziekte en looneisen. Tot 2015 was het voor de werkgever financieel gezien wel aantrekkelijker om een 50-jarige werkloze in plaats van een 49-jarige werkloze in dienst te nemen, omdat hij voor die eerste een premiekorting ontvangt. De mobiliteitsbonus creëert zo een ongelijk speelveld tussen werklozen van net boven de 50 jaar en net onder de 50 jaar. Zij verschillen niet of nauwelijks in arbeidsproductiviteit, maar wel in de hoogte van de (loon)kosten voor de werkgever. Op basis van het kostenvoordeel is de verwachting dat de mobiliteitsbonus ertoe leidt dat werkgevers meer oudere werklozen aannemen ten koste van werklozen die zich vlak onder de leeftijdsgrens voor de mobiliteitsbonus bevinden. In dat geval is er sprake van verdringing. Daar komt bij dat werkgevers ook zouden kunnen wachten met het aannemen van werkloze personen vlak onder de leeftijdsgrens totdat ze in aanmerking komen voor de premiekorting (Euwals et al., 2013).

Aan de andere kant kan de inzet van een mobiliteitsbonus ook juist stigmatiserend werken, doordat er een stempel wordt gedrukt op de groep werkloze 50-plussers: kennelijk is de mobiliteitsbonus nodig om ze aan het werk te helpen. Dat kan de effectiviteit van de mobiliteitsbonus in termen van werkgelegenheidseffecten beperken, doordat het de vraag naar werkloze 50-plussers ook juist vermindert. Overigens blijkt uit empirisch onderzoek uit 2012 dat meer dan 40 procent van de werkgevers niet bekend is met de mobiliteitsbonus (Van der Werff et al., 2012). HR-personeel is vaak wel op de hoogte van de regeling, maar het lijkt erop dat zij hun kennis daarvan niet doorgeven

aan collega's die nieuwe werknemers aannemen (leidinggevend). In die situatie kan de mobiliteitsbonus geen rol spelen bij de beslissing om iemand aan te nemen, met als gevolg dat de mobiliteitsbonus ook niet kan leiden tot verdringing.

Van der Werff et al. (2012) berekenen dat de mobiliteitsbonus het aantal uitkeringsgerechtigde 50-64 jarige ouderen dat wordt aangenomen met 13 procent kan laten stijgen.¹⁸ Op korte termijn is daarbij sprake van een relatief klein negatief effect op de baanvinkansen voor jongere sollicitanten. Dit is mogelijk het gevolg van verdringing. Van der Werff et al. (2012) merken echter op dat het positieve effect op de baanvinkans voor ouderen ook tot extra banen zou kunnen leiden, ook voor jongere sollicitanten. Dat is het geval wanneer jongeren langer dan ouderen blijven zoeken naar een baan en uiteindelijk hun looneisen matigen, waardoor de arbeidsvraag vanuit werkgevers toeneemt.

Het aantal empirische studies naar effecten van subsidies voor het in dienst nemen van (werkloze) ouderen is gering. Een interessante studie op dat gebied, naast de eerdergenoemde studie van Van der Werff et al. (2012), is de studie van Boockmann et al. (2012). Zij onderzoeken de effecten van aannamesubsidies voor 50-plussers in Duitsland op de baankansen van ouderen. De auteurs vinden dat aannamesubsidies alleen effectief zijn voor vrouwen in Oost-Duitsland. Bovendien is er sprake van deadweight-loss: een werkgever ontvangt subsidie, maar neemt nog steeds dezelfde personen aan als hij zou doen in de situatie zonder subsidie. Dat zou het gebrek aan effecten voor mannen kunnen verklaren. Verder wijzen de resultaten van het onderzoek er niet op dat andere leeftijdsgroepen door de subsidie minder kans maken op een baan, al is er niet specifiek onderzoek gedaan naar substitutie- of verdringingseffecten. Het is dan ook niet duidelijk of de aannamesubsidie voor oudere werklozen in Duitsland heeft geleid tot verdringing.

Financieel gezien betekent een mobiliteitsbonus voor een werkgever hetzelfde als het krijgen van een loonkostensubsidie voor het in dienst nemen van een arbeidsbeperkte werkzoekende, of een premiekorting voor het in dienst nemen van langdurig werklozen. Die subsidies en kortingen zorgen allemaal voor een (tijdelijke) verlaging van de loonkosten voor een werkgever. Anders dan de mobiliteitsbonus is er over effecten van deze andere subsidies en kortingen meer literatuur beschikbaar. De resultaten van deze studies vormen ook een goede indicatie voor de te verwachten effecten van de mobiliteitsbonus. De Vos (2004) geeft een overzicht van de literatuur over tijdelijke subsidies en kortingen. Hij concludeert dat de effecten van tijdelijke loonkostensubsidies voor de baankansen van werklozen gevarieerd zijn. Hij signaleert echter ook dat in de meeste van deze studies verdringingseffecten nauwelijks aandacht krijgen.

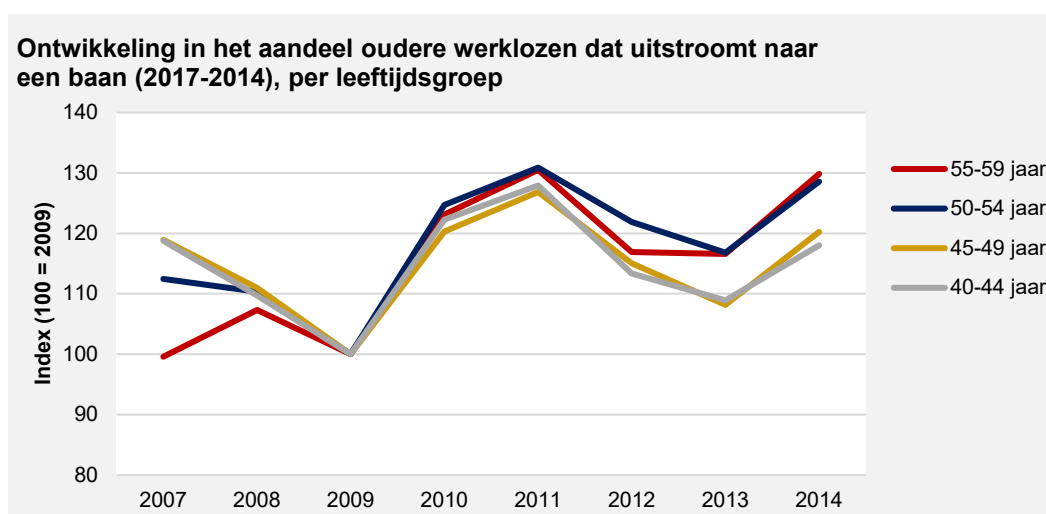
¹⁸ Die berekeningen zijn gebaseerd op een enquête (vignettenanalyse) onder werkgevers. Werkgevers dienden in de enquête voor de opvulling van een vacature een keuze te maken tussen twee hypothetische kandidaten. Daaruit blijkt dat werkgevers als gevolg van de mobiliteitsbonus vaker 50-64 jarige uitkeringsgerechtigden zouden aannemen. Dit is gebaseerd op een hypothetische situatie waarin werkgevers worden geïnformeerd over het bestaan van de mobiliteitsbonus en hoeft daarom niet noodzakelijk overeen te stemmen met de realiteit.

6.2 Welke verschuivingen hebben plaatsgevonden?

In deze paragraaf wordt in detail ingegaan op veranderingen in de uitstroom naar een baan van werklozen van verschillende leeftijdsgroepen in de periode 2007-2014. Op die manier wordt geprobeerd zicht te krijgen op verschillen tussen leeftijdsgroepen die mogelijk beïnvloed zijn door de mobiliteitsbonus. De leeftijd voor het in aanmerking komen voor de mobiliteitsbonus bedroeg in die gehele periode 50 jaar. De korting voor werkgevers voor het in dienst nemen van een uitkeringsgerechtigde 50-plusser is in deze periode wel veranderd. De jaarlijkse korting bedroeg tot en met 2008 maximaal 2.611 euro, vanaf 2009 tot en met 2012 maximaal 6.500 euro en in 2013 en 2014 maximaal 7.000 euro (zie Box 6.1). De verschillen in de hoogte van de premiekorting kunnen aanleiding hebben gegeven tot verschillen in de mate van uitstroom tussen leeftijdsgroepen.

Figuur 6.1 laat zien dat het aandeel werkloze 50-plussers dat uitstroomt naar een baan in de periode 2010 tot en met 2014 meer is toegenomen dan de werkhervatting van uitkeringsgerechtigde 40 tot en met 49-jarigen, ook in vergelijking met de jaren 2007-2009. In 2014 ligt het aandeel werkloze 50-plussers dat een baan vindt ongeveer 30 procent hoger dan in 2009, voor 40 tot en met 49-jarigen is dat ongeveer 20 procent. De relatief gunstige ontwikkeling van de uitstroomkansen van 50-plussers na 2009 zou een gevolg kunnen zijn van de verhoging van de premiekorting voor werkgevers voor het in dienst nemen van werklozen van 50 jaar en ouder.

Figuur 6.1 Aandeel werkloze 50-plussers dat uitstroomt naar een baan is ten opzichte van 50-minners relatief sterk gestegen

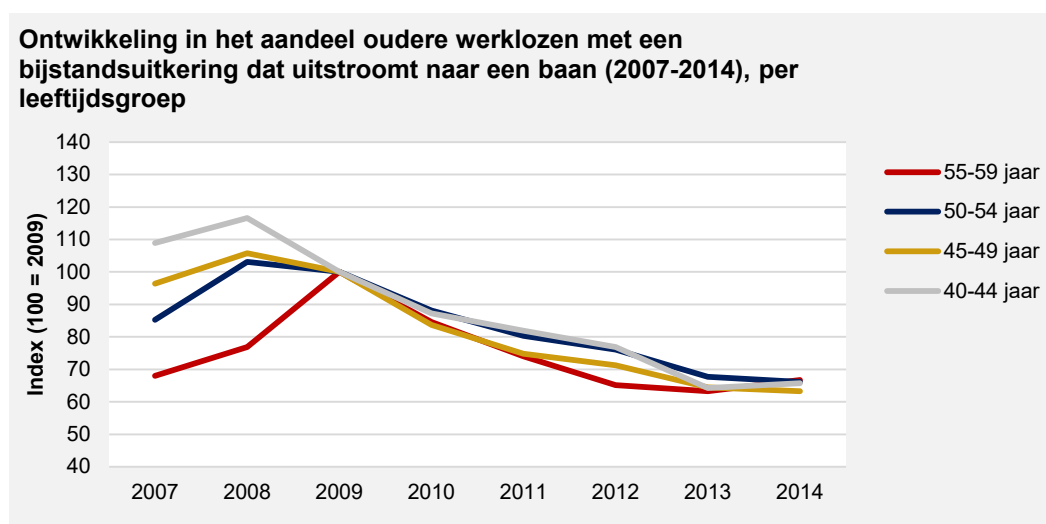
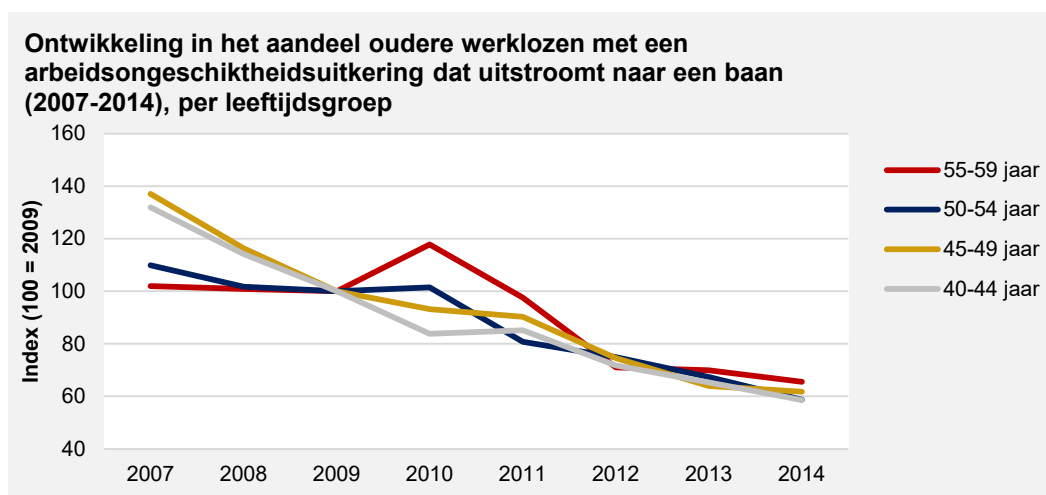
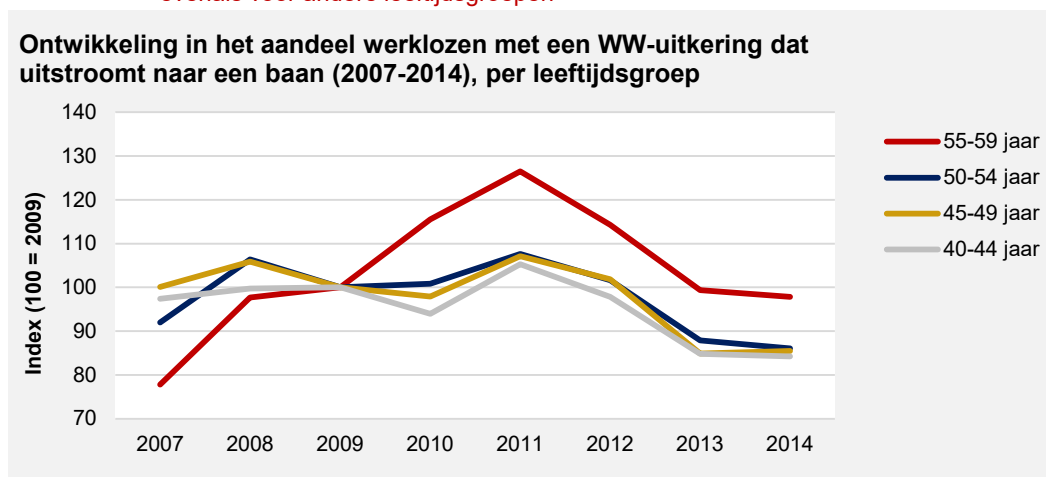


* De jaarlijkse uitstroom naar een baan vanuit werkloosheid is gebaseerd op twee meetmomenten. Het eerste moment bepaalt de werkloosheidspopulatie op een peildatum in het vierde kwartaal (16 november), op het tweede moment is gemeten hoeveel van hen een kwartaal later zijn uitgestroomd naar een baan (16 februari een jaar later). De gepresenteerde jaren betreffen het jaar van het kwartaal waarop de uitstroom naar een baan is gemeten.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018)

Uitgesplitst naar het type uitkering dat werklozen ontvangen, ontstaat echter een ander beeld, zie Figuur 6.2. Per type uitkering zijn de uitstroomkansen naar werk namelijk gedaald, ongeveer in gelijke mate voor alle leeftijdsgroepen. Alleen voor 55-59 jarige WW'ers lijkt sprake te zijn van een stijging van de baankans in de periode tussen 2010 en 2012.

Figuur 6.2 Naar type uitkering is het aandeel werkloze 50-plussers dat een baan vindt gedaald, evenals voor andere leeftijdsgroepen



* De jaarlijkse uitstroom naar een baan vanuit werkloosheid is gebaseerd op twee meetmomenten. Het eerste moment bepaalt de werkloosheidspopulatie op een peildatum in het vierde kwartaal (16 november), op het tweede moment is gemeten hoeveel van hen een kwartaal later zijn uitgestroomd naar een baan (16 februari een jaar later). De gepresenteerde jaren betreffen het jaar van het kwartaal waarop de uitstroom naar een baan is gemeten.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018)

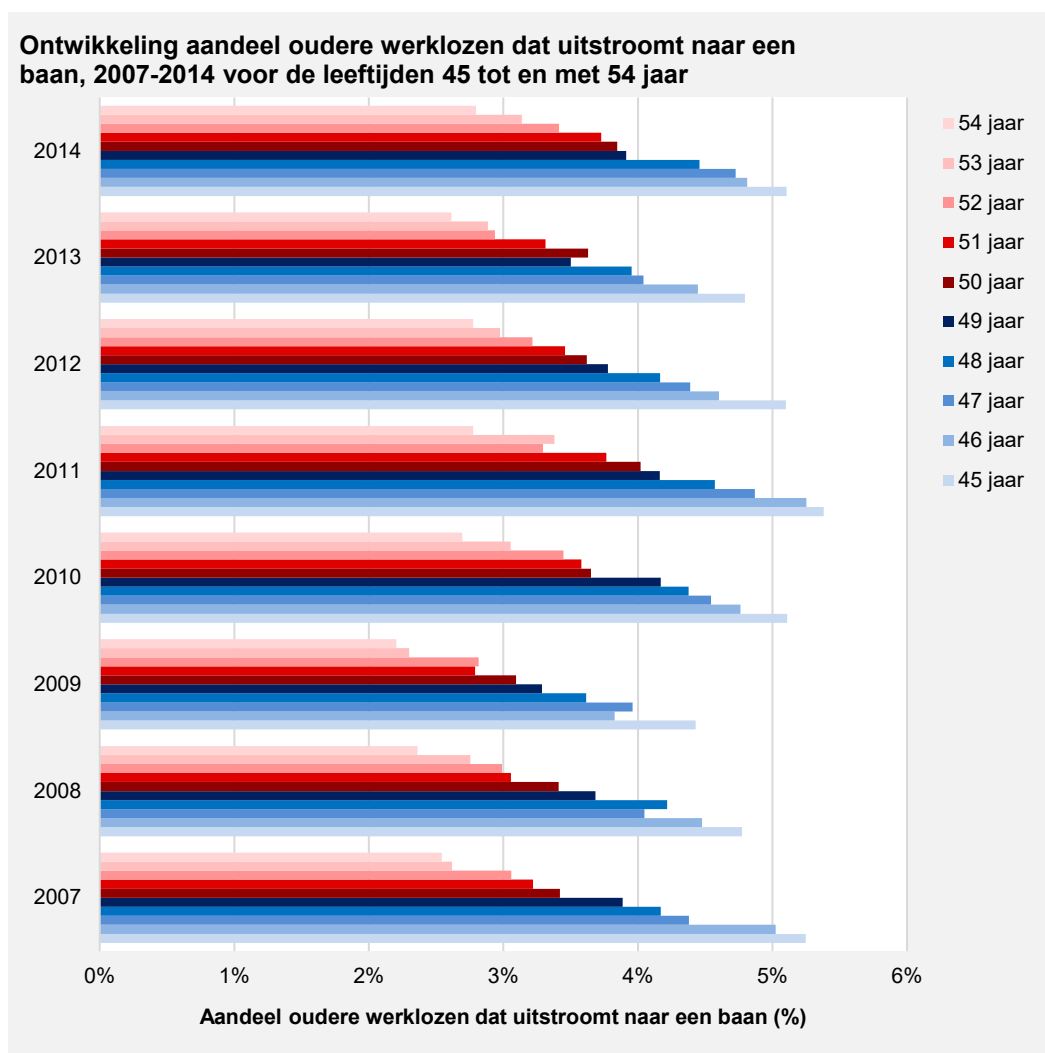
De algehele daling van uitstroomkansen kan worden verklaard door de recessie die na 2008 het gevolg was van de kredietcrisis, waardoor de totale werkgelegenheid en de kans op een baan voor alle groepen is afgenomen. Dat de totale werkhervattingskans in Figuur 6.1 is toegenomen, is te verklaren vanuit het feit dat het aandeel WW-gerechtigden in de totale uitkeringspopulatie is toegenomen, juist als gevolg van de recessie. De werkhervatting van WW'ers ligt gemiddeld hoger dan de gemiddelde werkhervatting onder werklozen met een bijstandsuitkering of een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Een toename van het aandeel WW-gerechtigden in de uitkeringspopulatie zorgt zo voor een toename in de gemiddelde kans om uit te stromen naar een baan voor de totale uitkeringspopulatie.

Toch geven de werkhervattingskansen van verschillende groepen oudere werklozen op een andere manier aanleiding tot vermoedens van verdringing als gevolg van de mobiliteitsbonus. Figuur 6.3 geeft inzicht in de uitstroom naar een baan van 45- tot 55-jarige uitkeringsgerechtigden voor elk van de jaren 2007 tot en met 2014. Daaruit blijkt dat jongere uitkeringsgerechtigde over het algemeen vaker uitstromen naar een baan dan oudere uitkeringsgerechtigden, maar ook dat dit vanaf 2011 in mindere mate geldt voor 49-jarige uitkeringsgerechtigden ten opzichte van 50-jarige en 51-jarige uitkeringsgerechtigden. In 2013 is de mate van werkhervatting onder 50-jarige uitkeringsgerechtigden zelfs hoger dan de mate van werkhervatting van 49-jarige werklozen, terwijl er in 2014 sprake is van een nagenoeg gelijk aandeel dat een baan vindt. Sinds de premiekorting voor werkgevers bij het aannemen van oudere uitkeringsgerechtigden in 2009 is verhoogd, is de kans op werkhervatting van 50-plussers ten opzichte van 50-minners dus hoger dan op grond van de normale leeftijds patronen mag worden verwacht. Dat kan duiden op effecten van de mobiliteitsbonus en – vanwege het ongelijke speelveld in termen van arbeidskosten voor de werkgever – dus ook op verdringing van 50-minners door 50-plussers. Uitkeringsgerechtigden van 49 jaar en 50 jaar zijn gemiddeld goed vergelijkbaar als het gaat om arbeidsproductiviteit en risico's voor de werkgever, maar de werkgever heeft het voordeel van een mobiliteitsbonus wanneer hij een 50-plusser in dienst neemt.

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat ook binnen de groep 45-49 jarigen of de groep 50-54 jarigen het weleens voorkomt dat er tussen de leeftijden verschuivingen optreden in het aandeel oudere werklozen dat een baan vindt, terwijl daar geen aanwijzingen zijn voor mogelijke verdringing. Ook geldt dat in het jaar 2010 de 49-jarige werklozen ten opzichte van 50- en 51-jarige werklozen juist een relatief hoge baanvindkans hadden, terwijl werkgevers toendertijd ook recht hadden op de hogere premiekorting bij het in dienst nemen van een uitkeringsgerechtigde 50-plusser. De verschillen kunnen daarom ook het resultaat zijn van toeval.

Per saldo vormen deze bevindingen geen bewijs voor het al dan niet bestaan van verdringing tussen werklozen die zich net boven en net onder de leeftijdsgrens voor het in aanmerking komen van de mobiliteitsbonus bevinden. Daar zijn een aantal redenen voor. Ten eerste kregen werkgevers ook voor 2009 al een – weliswaar lagere – korting voor het in dienst nemen van een (werkloze) 50-plusser. Dat kan destijds al de baankans voor 50-plussers hebben verhoogd en de baankans voor werklozen vlak onder die leeftijdsgrens hebben verlaagd. Dit niveauverschil kan niet worden afgelezen door alleen te kijken naar de ontwikkeling in een periode waarin dit verschil al aanwezig is.

Figuur 6.3 Aandeel 49- jarige en 50-jarige uitkeringsgerechtigden dat uitstroomt naar een baan komt steeds dichterbij elkaar te liggen.



* De jaarlijkse uitstroom naar een baan vanuit werkloosheid is gebaseerd op twee meetmomenten. Het eerste moment bepaalt de werkloosheidspopulatie op een peildatum in het vierde kwartaal (16 november), op het tweede moment is gemeten hoeveel van hen een kwartaal later zijn uitgestroomd naar een baan (16 februari een jaar later). De gepresenteerde jaren betreffen het jaar van het kwartaal waarop de uitstroom naar een baan is gemeten.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018)

Ten tweede wordt het aandeel oudere werklozen dat een baan vindt niet alleen beïnvloed door de vraagzijde van de arbeidsmarkt (werkgevers), maar ook door ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (werknemers en werkzoekenden). Door een stijgende (gezonde) levensverwachting, de afbouw van vroegpensioenregelingen en de verhoging van de AOW-leeftijd zijn ouderen zowel gestimuleerd als in staat om langer door te werken. Ouderen bieden zich daardoor vaker aan op de arbeidsmarkt. De kans dat zij bij verlies van hun baan niet meer op zoek gaan naar een nieuwe baan en de arbeidsmarkt verlaten neemt in dat geval af. Daarnaast is er sinds het begin van de jaren 1990 sprake van een alsmaar toenemende participatie van vrouwen in de leeftijdsgroep

van 50 tot en met 64 jaar (Arts & Otten, 2013).¹⁹ Ten derde zijn de uitstroomkansen van ouderen (en jongeren) afhankelijk van bepaalde kenmerken van de populatie van uitkeringsgerechtigden, zoals het aandeel hoogopgeleiden of het aandeel vrouwen. Indien de samenstelling van de populatie uitkeringsgerechtigden over de tijd is veranderd, kan dat gevolgen hebben voor de gemiddelde uitstroomkans naar werk. De volgende paragraaf bevat een kwantitatieve analyse van verdringings-effecten van de mobiliteitsbonus, waarin zoveel mogelijk wordt gecorrigeerd voor al deze ontwikkelingen.

6.3 In welke mate is er sprake van verdringing?

Deze paragraaf bevat de resultaten van een empirische analyse naar de mate van verdringing van personen onder de leeftijdsgrens van de mobiliteitsbonus door personen boven de leeftijdsgrens van de mobiliteitsbonus. Hoe dichter de groep rond die leeftijdsgrens wordt gekozen, hoe zuiverder het verdringingseffect kan worden vastgesteld. Immers, 49- en 50-jarigen verschillen nauwelijks in hun gemiddelde arbeidsproductiviteit, ziekte- en arbeidsongeschiktheidsrisico of de hoogte van de pensioenpremie, waardoor verschillen in instroom vanuit werkloosheid eerder kunnen worden toegeschreven aan het bestaan van de mobiliteitsbonus. De groep 49- en 50-jarigen die instromen vanuit werkloosheid is echter te gering in omvang om significante effecten vast te kunnen stellen. Daarom wordt gekeken naar een bredere groep werklozen, enerzijds de groep van 50- tot 54-jarigen, anderzijds de groep 45- tot 49-jarigen. In hoeverre verdringt die eerste groep de tweede groep op de arbeidsmarkt als gevolg van de mobiliteitsbonus? Beide groepen zijn nog steeds redelijk vergelijkbaar in termen van arbeidsproductiviteit, verzuimrisico en pensioenpremies, maar voor werkgevers kunnen 50- tot en met 54-jarige werklozen toch aantrekkelijker zijn vanwege het kostenvoordeel door de mobiliteitsbonus.²⁰ De analyse is gedaan over de periode 2006 tot en met 2014, een periode waarin de leeftijdsgrens van de mobiliteitsbonus stabiel op 50 jaar lag. De hoogte van de premiekorting varieerde wel over deze periode.

Metten van verdringing

De empirische analyse meet of het aantal 45- tot en met 49-jarige werklozen dat een baan vindt verklaard kan worden door het aandeel 50-54 jarige werklozen dat een baan vindt. Indien blijkt dat de werkhervatting van 50-54 jarige werklozen een *negatieve* invloed heeft op de werkhervatting van 45-49 jarige werklozen, dan kan dat duiden op verdringing, omdat er tussen deze groepen sprake is van een ongelijk speelveld door de mobiliteitsbonus. Specifiek kijkt de analyse naar de relatie tussen het *aandeel* 50-54 jarige werklozen dat een baan vindt en het *aantal* 45-49 jarigen dat uitstroomt naar een baan (zie Box 6.2).

¹⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2013/44/stijgende-arbeidsparticipatie-en-minder-uittrekking-bij-ouderen>

²⁰ Daarnaast is er voor 55-plussers sprake van extra stimuleringsmaatregelen. De analyse is erop gericht om specifiek het effect van de mobiliteitsbonus te identificeren.

Box 6.2 Analysemethode voor het meten van verdringingseffecten door de mobiliteitsbonus

Om verdringingseffecten empirisch vast te kunnen stellen, is de Nederlandse arbeidsmarktmarkt in stukjes verdeeld, in navolging van Borjas (2003), Heyma et. al (2008) en Berkhout et. al (2011). Die arbeidsmarktstukjes bestaan uit een combinatie van een bepaalde regio, sector en kwartaal in de periode van 2006 tot en met 2014. Gebruikmakend van 8 woonregio's (samengevoegde COROP-gebieden), 7 bedrijfssectoren (samengevoegde SBI-sectoren) en 35 verschillende kwartalen levert dat 1.960 observaties op. Per combinatie van sector, regio en kwartaal is de instroom in een baan (in FTE's) van meerdere vijfjaars leeftijdsgroepen werklozen bepaald. Voor die leeftijdsgroepen zijn tevens een aantal overige kenmerken opgenomen, namelijk het aantal naar geslacht, herkomst, opleidingsniveau en burgerlijke staat.

Met behulp van een zogeheten eerste-verschillen-model is gekeken naar de relatie tussen het *aandeel* 50-54 jarige werklozen dat een baan vindt (als percentage van het totaal van 25 tot en met 64-jarige werklozen dat een baan vindt) en het *aantal* 45-49 jarige werklozen dat een baan vindt. Die analyse is uitgevoerd voor de 1.960 stukjes van de arbeidsmarkt. Wanneer blijkt dat voor de meeste stukjes van de arbeidsmarkt, ondanks de grote mate van variëteit in werkgelegenheid en instroom vanuit werkloosheid, geldt dat een groter *aandeel* 50-54 jarige werklozen in de instroom samenhangt met een kleiner *aantal* 45-49 jarige werklozen dat een baan vindt, dan kan worden geconcludeerd dat er mogelijk sprake is van verdringing. Daarbij zij opgemerkt dat het schatten van een relatie tussen het aandeel van twee groepen met dezelfde noemer niet mogelijk is, terwijl het schatten van een relatie tussen twee aantallen zonder gemeenschappelijke noemer niets zegt over de mate van verdringing.

Het eerste-verschillen-model houdt rekening met zoveel mogelijk andere factoren die de uitstroom naar een baan van 45-49 werklozen in een bepaalde regio, sector of tijdperiode kunnen verklaren. Op die manier worden veranderingen in de uitstroom van 45-49 jarigen naar een baan niet alleen maar toegeschreven aan het aandeel 50-54 jarige werklozen dat uitstroomt naar een baan. Zo houdt het model bijvoorbeeld rekening met verschillen tussen regio's en sectoren die over tijd niet veranderen. Het is goed mogelijk dat in een bepaalde regio of sector relatief veel 45-49 jarigen werken en wonen, terwijl zij in andere regio's of sectoren ondervertegenwoordigd zijn. Ook corrigeert het eerste-verschillen-model voor algemene ontwikkelingen over de tijd die de instroom of het arbeidsaanbod van werklozen tussen de 45 en 50 jaar (in alle arbeidsmarktstukjes) beïnvloeden. Denk aan veranderingen in het bevolkingsaandeel of een stijgende arbeidsparticipatie binnen deze groep. Ten slotte corrigeert het model voor de invloed van bepaalde kenmerken op de uitstroom naar een baan van 45-49 jarige werklozen. Dit gaat bijvoorbeeld om het aandeel vrouwen, het aandeel hoogopgeleiden en het aandeel personen met een migratieachtergrond.

Strikt genomen kan met een eerste-verschillen-model het bestaan van verdringing alleen worden aangetoond wanneer er sprake is van zogenaamde exogene variatie in de mate waarin sprake is van een ongelijk speelveld. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de hoogte of de geldigheid van de mobiliteitsbonus varieert in de tijd, of wanneer de instroom van 50-plussers sterk varieert door externe effecten, zoals bij een plotselinge afschaffing van vroegpensioenregelingen.

Uitkomsten

Uit de empirische analyse komt naar voren dat er gemiddeld genomen geen significant effect is van de uitstroom naar een baan van 50-54 jarige werklozen op de werkhervatting van 45-49 jarige werklozen (zie Bijlage A voor de schattingsresultaten). Gemiddeld is wel sprake van een licht negatieve relatie tussen de mate van werkhervatting van deze twee groepen: voor elke honderd werkloze 50-54 jarigen die een baan vinden stroomt er één 45-49 jarige werkloze minder uit naar een baan. Die relatie is echter statistisch niet significant en kan net zo goed op toeval berusten.

Om meer zicht te krijgen of er nu wel of geen verdringing plaatsvindt als gevolg van de mobiliteitsbonus, is het goed om de gevonden relatie tussen de instroom van 50-54 jarige werklozen en 45-49 jarige werklozen te vergelijken met de relatie tussen de instroom van andere leeftijdsgroepen werklozen, waarbij nadrukkelijk geen sprake is van een dergelijk ongelijk speelveld. Dat vormt namelijk een inschatting van de situatie *zonder* mobiliteitsbonus.

Tabel 6.1 laat zien dat bij meerdere combinaties van leeftijdsgroepen, waarbij geen sprake is van een ongelijk speelveld als gevolg van de mobiliteitsbonus, wel een significant negatieve invloed is van de instroom in een baan van de ene groep werklozen op de instroom in een baan van de andere groep werklozen. Zo is er tussen 30-34 jarige werklozen en 25-29 jarige werklozen geen sprake van een ongelijk speelveld door de mobiliteitsbonus, maar gaat een toename van het aantal 30-34 jarige werklozen dat een baan vindt wel gepaard met een significante afname van de werkgelegenheid van de jongere groep werklozen. Voor elke 100 instromers van 30-34 jaar stromen er ongeveer 19 jongeren minder uit naar een baan. Opvallend ook is dat de werkhervatting van 45-49 jarige werklozen (vijfde kolom) vaker van negatieve invloed is op de baankansen van andere leeftijdsgroepen werklozen dan de werkhervatting van 50-54 jarige werklozen (zesde kolom). Dit terwijl 50-54 jarige werklozen juist degene zijn met het kostenvoordeel voor de werkgever door de mobiliteitsbonus.

Tabel 6.1 Weinig concurrentie voor banen van oudere werklozen (grijs is niet significant)

		Een werkloze die een baan vindt vanuit de leeftijdsgroep...						
		25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59
Gaat gepaard met een verandering van de uitstroom naar een baan in de leeftijdsgroep van ...	25-29	X	-0,19	-0,21	-0,24	-0,18	-0,10	-0,12
	30-34	-0,11	X	-0,13	-0,09	-0,11	-0,11	-0,05
	35-39	-0,16	-0,16	X	-0,16	-0,06	-0,05	-0,05
	40-44	-0,18	-0,11	-0,16	X	-0,10	-0,04	0,01
	45-49	-0,18	-0,18	-0,11	-0,13	X	-0,01	0,05
	50-54	-0,11	-0,19	-0,14	-0,11	-0,05	X	0,06
	55-59	-0,13	-0,12	-0,11	-0,08	-0,04	0,06	X

* De getoonde relaties zijn berekend aan de hand van de geschatte coëfficiënten en gemiddelde grootten van de leeftijdsgroepen werklozen.

** De analyse beperkt zich tot 25 tot 65 jarige werklozen, omdat 65-plussers geen recht hebben op een uitkering en ook jongeren vaak nog geen recht op een (langdurige) uitkering hebben opgebouwd.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018)

De vergelijking met de werkhervatting van andere combinaties van leeftijdsgroepen werklozen, waarbij geen ongelijk speelveld als gevolg van de mobiliteitsbonus geldt, laat zien dat er geen reden is om aan te nemen dat er verdringing plaatsvindt van 45-49 jarige werklozen door 50-54 jarige werklozen. Vergeleken met andere combinaties van leeftijdsgroepen heeft de werkhervatting van 50-54 jarige werklozen immers geen significant negatieve invloed op de werkhervatting van 45-49 jarige werklozen.

Wat vormt dan de verklaring voor de gevonden negatieve relatie tussen de baanvindkansen van verschillende leeftijdsgroepen werklozen? Die negatieve relatie is de weerslag van (gezonde) concurrentie tussen werkzoekenden. Concurrentie op de arbeidsmarkt zorgt er in een ruime arbeidsmarkt voor dat sommige mensen wel een baan krijgen en anderen niet. Een beschikbare baan kan immers niet door twee mensen tegelijkertijd worden ingevuld. Indien verschillende leeftijdsgroepen

om dezelfde banen concurreren, is het niet meer dan logisch dat (op korte termijn) een toename in de werkherhvatting van de ene groep een afname in de werkherhvatting van de andere groep veroorzaakt. Op langere termijn lukt het extra arbeidsaanbod ook extra arbeidsvraag uit, juist door de concurrentie tussen werkzoekenden, waardoor de werkgelegenheid op den duur kan toenemen en werkzoekenden alsnog een baan kunnen vinden.

Jongere werklozen lijken het meeste last te ondervinden van die concurrentie, zie de relatief grote effecten in de eerste rij van Tabel 6.1, maar ook werklozen die qua leeftijd dicht bij elkaar liggen hebben mogelijk invloed op elkaars baankansen. Het gaat dan voornamelijk om 30-45 jarigen. Die concurrentie lijkt afwezig bij werkzoekenden in de leeftijd van 45-plussers.

Jongere werklozen hebben in het algemeen weinig tot geen werkervaring, waardoor het niet verrassend is dat zij in de concurrentie om een baan relatief veel nadeel ondervinden van oudere werklozen die meer (werk)ervaring hebben. Het feit dat er geen relatie bestaat tussen oudere werklozen onderling kan komen doordat zij wellicht minder concurreren om dezelfde banen, uitstromen naar banen waarvoor ook relatief weinig concurrentie plaatsvindt of naar banen die additioneel zijn op de bestaande werkgelegenheid. Oudere werklozen lijken de concurrentieslag vaak wel te verliezen van andere leeftijdsgroepen. De instroom van uitkeringsgerechtigden onder de 45 jaar is namelijk wel van negatieve invloed op de instroom van uitkeringsgerechtigde 45-plussers.

In totaal is er op basis van deze empirische analyse geen bewijs dat 45-49 jarige werklozen worden verdrongen door 50-54 jarige werklozen. In het patroon van concurrentie tussen leeftijdsgroepen op de arbeidsmarkt wijkt de gemeten relatie tussen 50-54 jarige werklozen en 45-49 jarige werklozen niet negatief af van de gemeten relaties bij andere combinaties van leeftijdsgroepen werklozen, waarbij er geen ongelijk speelveld als gevolg van de mobiliteitsbonus bestaat. Wel lijkt er sprake van (gezonde) concurrentie tussen verschillende leeftijdsgroepen werklozen als het gaat om de zoektocht naar een baan.

Paarsgewijze vergelijking

De analyse hierboven gebruikt de instroom van 50-54 jarige werklozen als aandeel van de totale instroom van 25 tot 65-jarige werklozen om de omvang van de instroom van 45-49 jarige werklozen te verklaren. Daarmee houdt de analyse impliciet rekening met ontwikkelingen in de werkherhvatting van werklozen uit andere leeftijdsgroepen die *tegelijkertijd* de werkherhvatting van 45-49 jarige werklozen beïnvloeden. Zo kan het zijn dat de instroom van 45-49 jarige werklozen afneemt door een grotere instroom van zowel jongere werklozen als van 50-54 jarige werklozen. De daling van de instroom van 45-49 jarige werklozen kan dan niet alleen worden toegeschreven aan de stijging van de instroom van 50-54 jarige werklozen. Weliswaar neemt het *aandeel* 50-54 jarige werklozen in de totale instroom toe, maar minder sterk dan wanneer geen rekening zou worden gehouden met de groep jongere werklozen. Dat leidt op grond van de analyse dan ook tot een kleiner effect op de instroom van 45-49 jarige werklozen, omdat het totale effect ook wordt beïnvloed door de groep jongere werklozen. Daarmee wordt de variatie in de instroom van 45-49 jarige werklozen verklaard uit de variatie in de instroom van meerdere leeftijdsgroepen, waardoor de effecten voor afzonderlijke leeftijdsgroepen beperkt blijven. Dat is ook terug te zien in Tabel 6.1, waar veel relaties als

niet-significant zijn geïdentificeerd. Sterker nog, de effecten van 50-54 jarigen op andere leeftijdsgroepen behoren tot de zwakste van allemaal. Op grond daarvan zijn er geen aanwijzingen dat er sprake is van verdringing door de mobiliteitsbonus.

Hoe verandert dat resultaat wanneer wordt aangenomen dat andere leeftijdsgroepen geen invloed hebben op de relatie tussen de instroom van 50-54 jarige werklozen en de instroom van 45-49 jarige werklozen? In dat geval wordt alle variatie in de instroom van 45-49 jarige werklozen puur en alleen verklaard door de variatie in de instroom van 50-54 jarige werklozen. De vraag is of er dan wél aanwijzingen worden gevonden voor verdringing, zij het onder de minder plausibele veronderstelling dat de instroom van andere leeftijdsgroepen er niet toe doet. Om meer zicht te krijgen op de 'losstaande' relatie tussen twee leeftijdsgroepen, is de empirische analyse nogmaals uitgevoerd, maar dan alleen voor paarsgewijze leeftijdsgroepen. Met andere woorden, er is alleen gekeken naar het directe verband van de instroom tussen twee leeftijdsgroepen werklozen, waarbij andere leeftijdsgroepen in de analyse buiten beschouwing zijn gelaten.

Op grond van die paarsgewijze analyse worden inderdaad meer significante negatieve relaties gevonden tussen de instroom van de ene leeftijdsgroep op de instroom van de andere leeftijdsgroep (zie Bijlage A voor de schattingsresultaten). Ook de instroom van de groep 50-54 jarige werklozen heeft nu een statistisch significant effect op de instroom van de groep 45-49 jarige werklozen, zo blijkt uit Tabel 6.2. Maar net zoals in Tabel 6.1 blijkt ook nu dat deze relatie minder sterk is dan de negatieve relaties tussen andere leeftijdsgroepen, waarbij geen sprake is van een ongelijk speelveld als gevolg van de mobiliteitsbonus. Ook de paarsgewijze vergelijking biedt daarom geen bewijs voor verdringing door de mobiliteitsbonus.

Tabel 6.2 Veel (directe) 'concurrentie' tussen werklozen van verschillende leeftijden

		Een werkloze die een baan vindt vanuit de leeftijdsgroep...						
		25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59
Gaat gepaard met een verandering van de uitstroom naar een baan in de leeftijdsgroep van ...	25-29	X	-0,68	-0,72	-0,74	-0,69	-0,66	-0,61
	30-34	-0,54	X	-0,61	-0,65	-0,56	-0,57	-0,50
	35-39	-0,63	-0,67	X	-0,70	-0,61	-0,61	-0,56
	40-44	-0,61	-0,67	-0,68	X	-0,61	-0,61	-0,52
	45-49	-0,67	-0,70	-0,70	-0,71	X	-0,66	-0,59
	50-54	-0,71	-0,76	-0,81	-0,82	-0,79	X	-0,69
	55-59	-0,70	-0,75	-0,79	-0,81	-0,82	-0,75	X

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018)

Het verschil in significantie van de negatieve relatie tussen de werkhervatting van 50-54 jarigen en de werkhervatting van 45-49 jarige werklozen tussen Tabel 6.1 en Tabel 6.2 kan er op duiden dat de instroom van 45-49 jarige werklozen tegelijkertijd samenhangt met de instroom van zowel 50-54 jarige werklozen als met die van andere leeftijdsgroepen. Overigens kan de omvang van de aldus gemeten relaties niet één op één worden vergeleken tussen beide tabellen, omdat beide analyses een relatie tussen andere grootheden meet.

Exogene variatie

De uitgevoerde analyses kijken of de werkhervatting van 50-54 jarige werklozen een negatieve invloed heeft op de werkhervatting van 45-49 jarige werklozen in de periode 2006 tot en met 2014. Die relatie blijkt niet of nauwelijks negatief te zijn, zeker in vergelijking met de relaties tussen andere leeftijdsgroepen waarbij geen ongelijk speelveld als gevolg van de mobiliteitsbonus bestaat. Op grond daarvan wordt geconcludeerd dat de mobiliteitsbonus niet leidt tot verdringing.

Strikt genomen kan met dit soort analyses niet worden aangetoond dat er geen verdringing optreedt als gevolg van de mobiliteitsbonus. De gemeten relatie tussen de werkhervatting van steeds twee leeftijdsgroepen werklozen wordt namelijk tegelijkertijd beïnvloed door de mate van ‘gezonde’ concurrentie. Indien er bijvoorbeeld relatief weinig concurrentie plaatsvindt tussen 50-54 jarige werklozen en 45-49 jarige werklozen, dan kan dat ervoor zorgen dat de gemeten relatie betrekkelijk positief is, ook wanneer er desondanks sprake zou zijn van verdringing. De vergelijking met leeftijdsgroepen werklozen waartussen relatief veel concurrentie bestaat, zoals nu gebeurt, is dan minder sterk.

Om verdringing en concurrentie goed van elkaar te kunnen onderscheiden, kan gebruik worden gemaakt van zogenaamde exogene variatie in de mate waarin sprake is van een ongelijk speelveld. Exogeen betekent in deze situatie dat het ongelijke speelveld in de tijd sterker of juist zwakker wordt, terwijl er niets gebeurt met de mate van concurrentie tussen beide groepen. Daardoor is het mogelijk om een eventueel verdringingseffect los te koppelen van de invloed van normale concurrentie. Tussen 2006 en 2014 doet die exogene variatie zich voor bij de mobiliteitsbonus, omdat het kostenvoordeel bij het aannemen van een uitkeringsgerechtigde 50-plusser vanaf 2009 door de inwerkingtreding van de premiekorting oudere werknemers flink is toegenomen (zie Box 6.1). Hierdoor is het speelveld ‘ongelijker’ geworden en is de (theoretische) kans op verdringing groter. Tegelijkertijd zou er met de mate van concurrentie tussen 50-54 jarige werklozen en 45-49 jarige werklozen over dezelfde periode in principe niets anders gebeurd moeten zijn dan bij andere leeftijdsgroepen.

In een aanvullende empirische analyse is deze exogene variatie benut door een extra variabele toe te voegen die het effect vanaf 2009 meet (zie Bijlage A voor de schattingsresultaten). Daaruit blijkt dat de gemeten relatie tussen 50-54 jarigen en 45-49 jarigen vanaf 2009 niet (significant) negatiever is. Het benutten van exogene variatie in de hoogte van de premiekorting geeft daarom geen aanwijzingen voor het bestaan van verdringing door de mobiliteitsbonus.

Conclusie

Concluderend worden door de uitgevoerde empirische analyses geen aanwijzingen gevonden voor verdringing van de groep 45-49 jarige werklozen door de groep 50-54 jarige werklozen als gevolg van de mobiliteitsbonus. Er is nauwelijks sprake van een negatieve relatie tussen de werkhervatting van deze beide groepen. Ook is die relatie minder negatief dan de gemeten relaties van werkhervatting tussen andere leeftijdsgroepen, waarbij het ongelijke speelveld van de mobiliteitsbonus geen rol speelt. Ook een analyse die onderscheid maakt tussen de relatie voor en na 2009, het jaar waarin de premiekorting door de mobiliteitsbonus flink toenam, geeft geen aanleiding te concluderen dat er sprake is (geweest) van verdringing.

Voor het ontbreken van verdringingseffecten kunnen een aantal verklaringen worden gegeven. Zoals eerder genoemd blijkt dat meer dan 40 procent van de werkgevers niet op de hoogte is van het bestaan van de mobiliteitsbonus. In die gevallen kan het ook geen invloed hebben op de aannamebeslissing van werkgevers. Daarnaast kan de mobiliteitsbonus stigmatiserend werken, waardoor 50-plussers juist minder aantrekkelijk worden om aan te nemen. Ook kan het zijn dat 50-plussers en 50-minners die zich rondom de leeftijdsgrens bevinden slechts in beperkte mate met elkaar concurreren om andere redenen dan loonkosten. Het bestaande aanbod van werkzoekenden kan er ook voor zorgen dat de werkgever niet altijd de keuze heeft uit een 50-plusser en een 50-minner die even geschikt zijn voor het opvullen van een vacature, waardoor de mobiliteitsbonus ook minder snel een rol speelt. Bovendien is de mobiliteitsbonus slechts een tijdelijke maatregel, waarvan de baten mogelijk onvoldoende opwegen tegen de kosten. Ten slotte is het niet uitgesloten dat binnen de groep 45-54 jarige werklozen zowel sprake is van verdringing als complementariteit, waardoor er gemiddeld geen effect wordt gevonden. Het in dienst nemen van 50-plussers met een mobiliteitsbonus kan er voor zorgen dat er minder 50-minners worden aangenomen met hetzelfde opleidings- of ervaringsniveau, maar dat voor de begeleiding of ondersteuning van deze 50-plussers juist weer extra 50-minners worden aangetrokken op een andere opleidings- of ervaringsniveau. Strikt genomen is er dan wel sprake van verdringing, maar deze is niet terug te zien in de aantallen werkhervatters. Onderscheid naar verschillende opleidings- of ervaringsniveaus is in de empirische analyses echter niet mogelijk gebleken.

7 Ouderen na de pensioengerechtigde leeftijd

Werkgevers betalen minder premies voor werknemers boven de AOW-leeftijd. Dit kan leiden tot ongelijke concurrentie met werknemers net onder de AOW-leeftijd en daarmee tot verdringing. Een empirische analyse vindt echter geen bewijs voor deze verdringing.

Ouderen die na de pensioengerechtigde leeftijd doorwerken, verschillen in meerdere opzichten van werkenden die zich onder de pensioengerechtigde leeftijd bevinden. Vanuit werkgeversperspectief hebben AOW-gerechtigde werknemers lagere loonkosten dan jongere werknemers, omdat werkgevers voor AOW'ers geen premies voor werknemersverzekeringen hoeven af te dragen (zie Box 7.1). Bovendien hoeven werkgevers voor AOW-gerechtigden per saldo minder loonheffing (loonbelasting en premies volksverzekeringen) af te dragen dan voor werknemers onder de AOW-gerechtigde leeftijd, met als gevolg dat AOW-gerechtigden van hun brutoloon netto meer overhouden. Bij eenzelfde nettoloon hoeft de werkgever voor AOW-gerechtigde werknemers dus een lager brutoloon te betalen dan bij werkenden onder de AOW-leeftijd. Aan de andere kunnen arbeidskosten van ouderen gemiddeld hoger zijn dan van jongere werknemers als gevolg van een hoger risico op ziekte, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, waardoor werkgevers meer risico lopen op loondoorbetaling bij ziekte en kosten van re-integratie-inspanningen. De productiviteit kan op latere leeftijd afnemen en investeringen in scholing en training hebben een kortere terugverdientijd. Per 1 januari 2016 zijn de kosten van ziekte bij AOW-gerechtigde werknemers aanzienlijk verlaagd, aangezien AOW-gerechtigden vanaf 2016 nog maar maximaal 13 weken recht hebben op loondoorbetaling bij ziekte. Werknemers onder de AOW-leeftijd hebben (net als daarvoor) recht op maximaal 2 jaar loondoorbetaling bij ziekte.

7.1 Wanneer is er sprake van verdringing?

Voor werkgevers liggen de loonkosten bij een gelijk netto salaris voor werkende AOW-gerechtigden aanzienlijk lager dan voor werkenden onder de AOW-gerechtigde leeftijd. Er is daarom sprake van een ongelijk speelveld tussen AOW-gerechtigden en jongere werknemers op de arbeidsmarkt. Dit ongelijke speelveld is met name aanwezig tussen werknemers die zich net onder en net boven de AOW-gerechtigde leeftijd bevinden. Doordat deze werknemers qua leeftijd niet veel verschillen, is er ook minder verschil in de gemiddelde arbeidsproductiviteit en het risico op ziekte dan tussen bijvoorbeeld jongere en nog jongere werknemers. Werknemers die zich net onder en net boven de AOW-gerechtigde leeftijd bevinden, vormen qua arbeidsproductiviteit dan ook goede substituten van elkaar. Een wezenlijk verschil tussen beiden is dat het voor de werkgever kostentechnisch interessanter is om een AOW-gerechtigde werknemer in dienst te hebben. Indien dat kostenvoordeel ertoe leidt dat AOW-gerechtigden meer kans maken op een baan ten koste van werknemers die zich vlak onder deze leeftijd bevinden, dan is er sprake van verdringing.

Vanuit theoretisch oogpunt is het aannemelijk dat werkgevers AOW-gerechtigde werknemers verkiezen boven werknemers die zich net onder de pensioengerechtigde leeftijd bevinden. Empirisch

gezien is er echter niet veel bekend over verdringing van werkenden onder de AOW-leeftijd door werkenden boven de AOW-gerechtigde leeftijd.

Box 7.1 Werkende AOW-gerechtigden

AOW'ers in loondienst zijn niet verzekerd tegen werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Werkgevers hoeven voor deze werknemers dan ook geen premies WW en WIA af te dragen. Werkgevers zijn wel verplicht tot loondoorbetaling bij ziekte. Ook hebben werkende AOW'ers recht op een ziekte-wetuitkering indien hun contract afloopt tijdens hun ziekte. Het UWV verhaalt de kosten van de ziekte-wetuitkering in dat geval op de werkgever.

Met ingang van 2016 is de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd in werking getreden. De wet maakt het voor werkgevers aantrekkelijker om werknemers na de AOW-gerechtigde leeftijd in dienst te nemen of te houden. Zo is de periode van loondoorbetaling bij ziekte (en het recht op een Ziekte-wetuitkering) teruggeschroefd tot 13 weken, ten opzichte van een loondoorbetalingsverplichting van 2 jaar voor een werknemer onder de AOW-gerechtigde leeftijd. Ook geldt er een versoepeling van re-integratieverplichtingen voor arbeidsongeschikte AOW-ontvangers. Daarnaast mogen AOW-gerechtigden werken op maximaal zes tijdelijke contracten in vier jaar, in plaats van maximaal drie tijdelijke contracten in twee jaar voor werknemers onder de AOW-leeftijd. Daar staat tegenover dat AOW-gerechtigden met ingang van 2016 ook recht hebben op het minimumloon.

Naast het wegvallen van de werkgeverspremies voor werknemersverzekeringen, hoeven AOW-gerechtigde werknemers geen premie AOW meer over hun loon af te dragen, met als gevolg dat AOW-gerechtigden van hun brutoloon netto in principe meer overhouden dan werknemers onder de AOW-leeftijd. Aan de andere kant hebben AOW-gerechtigden wel een lagere algemene heffingskorting en arbeidskorting, die slechts beperkt wordt gecompenseerd door een aparte ouderenkorting en een eventuele alleenstaande ouderenkorting. Daardoor kan het nettoloon voor AOW-gerechtigden lager uitvallen. Per saldo houden AOW-gerechtigde werknemers van hun brutoloon netto echter meer over dan werknemers onder de AOW-gerechtigde leeftijd. Alleen bij werknemers met een relatief laag jaarincome van maximaal rond de 6.500 euro geldt dat AOW-gerechtigden netto hetzelfde overhouden van hun brutoloon als werknemers onder de AOW-gerechtigde leeftijd, omdat zij bij dat inkomen beiden geen loonheffing hoeven af te dragen.

Een recente studie naar de arbeidsparticipatie van ouderen laat zien dat de werkgelegenheid onder 55- tot en met 64-jarigen juist positief is gecorreleerd met de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden (Montizaan, 2017). De studie gebruikt data op macroniveau over de arbeidsparticipatie van ouderen in 32 OECD landen. Het positieve verband tussen de arbeidsparticipatie van pensioenge-rechtigden en 55- tot en met 64-jarigen, vormt echter nog geen bewijs voor de afwezigheid van verdringing. Het kan namelijk zo zijn dat bepaalde economische ontwikkelingen ervoor zorgen dat zowel 55- tot en met 64-jarigen als 65-plussers vaker aan het werk zijn, of dat bepaalde factoren aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt voor een stijgende arbeidsparticipatie van beide groepen zorgen. Denk bijvoorbeeld aan een stijgende gezonde levensverwachting, waardoor zowel 55- tot en met 64-jarigen als AOW-gerechtigden langer door (kunnen) werken. Of de versoering van vroege uit-tredingsregelingen, waardoor het loont om langer door te werken tot de pensioenge-rechtigde leeftijd. Eenmaal werkend op die leeftijd aangekomen bestaat de kans dat een deel van de werknemers nog enkele jaren doorgaat. Wanneer er sprake zou zijn van verdringing van ouderen

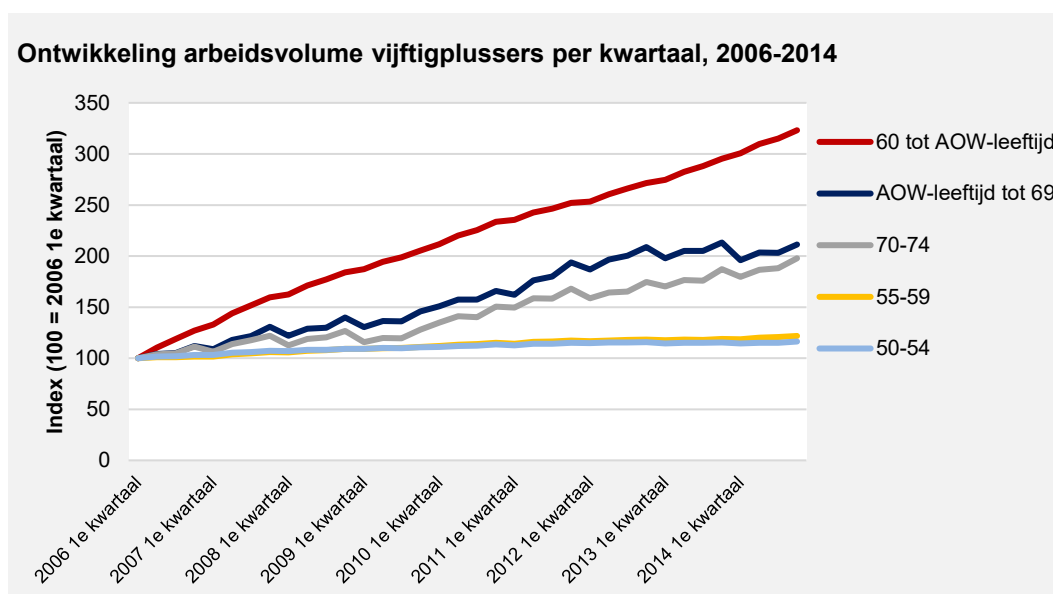
werknemers onder de AOW-gerechtigde leeftijd door oudere werknemers vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd, dan zou zonder die verdringing de correlatie tussen de werkgelegenheid van beide groepen alleen maar sterker zijn geweest.

7.2 Welke verschuivingen hebben plaatsgevonden?

In de gehele periode 2006 tot en met 2014 gold dat werkgevers geen premies werknemersverzekeringen voor AOW-gerechtigden hoefden af te dragen, waardoor de loonkosten van AOW'ers theoretisch lager waren dan van werkenden vlak onder de AOW-leeftijd. In deze paragraaf wordt op basis van beschrijvende statistieken voor deze periode gezocht naar aanwijzingen voor verschuivingen in werkgelegenheid tussen AOW-gerechtigden en personen die zich onder de AOW-gerechtigde leeftijd bevonden. Het terugschroeven van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte van AOW'ers van 2 jaar naar 13 weken in 2016 valt buiten deze periode. De lagere kosten bij ziekte hebben gezorgd voor een verdere verlaging van de gemiddelde kosten voor het in dienst hebben van een AOW-gerechtigde werknemer ten opzichte van een jongere werknemer.

Figuur 7.1 laat zien dat de werkgelegenheid van zowel AOW-gerechtigden als personen vlak onder de AOW-leeftijd relatief hard is gestegen in de periode van 2006 tot en met 2014 in vergelijking met de werkgelegenheid van 50- tot en met 59-jarigen. De groep van 60 jaar tot de AOW-leeftijd bevat tot 2013 hoofdzakelijk 60- tot en met 64-jarigen. In 2013 en 2014 bestaat deze groep als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd ook uit werkenden van respectievelijk 65 jaar en 1 maand en 65 jaar en 2 maanden. De verhoging van de AOW-leeftijd kan de ontwikkeling in werkgelegenheid van deze groep ten opzichte van de groep 50- tot en met 59-jarigen echter slechts ten dele verklaren.

Figuur 7.1 De werkgelegenheid van AOW-gerechtigden en personen vlak onder de AOW-leeftijd is tussen 2006 en 2014 fors toegenomen



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018).

Voor personen vlak onder de AOW-gerechtigde leeftijd is er sprake geweest van een geleidelijke en snelle stijging van de werkgelegenheid tussen 2006 en 2014. Voor personen boven de AOW-leeftijd is er sprake van een meer gematigd toenemende stijging. De werkgelegenheid van AOW-gerechtigden neemt tussen 2006 en 2010 beperkt toe, met een versnelling na 2010. De ontwikkeling in de werkgelegenheid van personen die pas kort recht hebben op AOW en van 70-plussers gaat ongeveer gelijk op.

Op basis van Figuur 7.1 is er geen aanleiding te veronderstellen dat personen vlak onder de AOW-leeftijd in de periode van 2006 tot en met 2014 zijn verdrongen door AOW-gerechtigden. Voor beide groepen is de werkgelegenheid immers toegenomen. Dit komt overeen met de bevindingen van Montizaan (2017). Het vormt echter nog geen bewijs voor de afwezigheid van verdringing, omdat er tal van andere factoren zijn die de werkgelegenheid van beide groepen beïnvloeden. Ten eerste is het aandeel ouderen in de totale bevolking toegenomen, waardoor bij een gelijkblijvende netto arbeidsparticipatie ook het aantal werkende ouderen toeneemt. Daar komt bij dat een aantal ontwikkelingen aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt voor een toenemende arbeidsparticipatie onder ouderen zorgen. Zo kunnen ouderen door een stijgende (gezonde) levensverwachting langer doorwerken. Ook worden ouderen vlak onder de AOW-leeftijd gestimuleerd om langer door te werken, omdat vroegpensioenregelingen zoals de VUT en het prepensioen zijn afgeschaft. Dit maakt dat ouderen zich vaker aanbieden op de arbeidsmarkt, met een toename in de werkgelegenheid (en mogelijke werkloosheid) als gevolg. Daarnaast is het aantal werkende ouderen relatief hard toegenomen door de stijgende participatie van oudere vrouwen. Zo is de arbeidsparticipatie van vrouwen van 55 jaar en ouder vanaf 2006 met meer dan 60 procent toegenomen.²¹ De ontwikkeling van de werkgelegenheid in Figuur 7.1 kan zowel worden beïnvloed door al deze factoren als door mogelijke verdringingseffecten, die tegen elkaar in kunnen werken. De volgende paragraaf bevat een kwantitatieve analyse naar verdringing door AOW-gerechtigden, waarin zoveel mogelijk wordt gecorrigeerd voor al deze ontwikkelingen.

7.3 In welke mate is er sprake van verdringing?

Om verdringing van jongere werknemers door AOW-gerechtigde werknemers te meten, wordt gekeken naar een groep werknemers die zo min mogelijk verschilt in de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Binnen die groep kan dan een relatie worden gelegd tussen de werkgelegenheid van mensen met relatief hoge loonkosten (onder de AOW-gerechtigde leeftijd) en relatief lage loonkosten (boven de AOW-gerechtigde leeftijd). Is die relatie negatief, dan kan er sprake zijn van verdringing als gevolg van ongelijke concurrentie tussen beide groepen die kan worden toegeschreven aan het verschil in loonkosten. Om voldoende waarnemingen voor de analyse te verkrijgen, wordt de groep iets breder gemaakt dan alleen de werknemers net onder en net boven de AOW-leeftijd. De relevante groep personen onder de AOW-leeftijd wordt afgebakend tot de groep werknemers van 60 tot en met 64 jaar oud. In 2013 en 2014 geldt dat deze groep ook bestaat uit een aantal 65-jarigen vanwege de verhoging van de AOW-leeftijd. De groep AOW-gerechtigden wordt vanwege het beperkt aantal werkenden iets ruimer genomen en betreft de AOW-gerechtigde werknemers tot en met 74 jaar. De twee leeftijdsgroepen zijn nog steeds redelijk goed vergelijkbaar als

²¹ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNI&PA=82914NED&D1=a&D2=a&D3=a&D4=l&HDR=G3,G2&STB=G1,T&VW=T>

het gaat om arbeidsproductiviteit, kennis en vaardigheden en kans op verzuim, maar voor werkgevers is het in dienst hebben van AOW-gerechtigden wel goedkoper, omdat zij voor hen geen premies voor de werknemersverzekeringen hoeven af te dragen. De analyse is gedaan over de gehele periode 2006 tot en met 2014. In deze periode is de wet- en regelgeving ten aanzien van (vroeg)pensioenen redelijk constant geweest.

Metten van verdringing

De empirische analyse meet of de omvang van de werkgelegenheid van personen vlak onder de AOW-leeftijd wordt beïnvloed door de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden. Indien blijkt dat meer werkgelegenheid van AOW-gerechtigden leidt tot minder werkgelegenheid van personen vlak onder de AOW-leeftijd, dan kan dat duiden op verdringing, omdat er tussen deze groepen sprake is van een ongelijk speelveld ten aanzien van de hoogte van de loonkosten. Specifiek kijkt de analyse naar de relatie tussen het *aandeel* fte van werkende AOW-gerechtigden in het totaal aan fte van werkenden in Nederland en het *aantal* fte van werknemers in de leeftijd van 60 jaar tot de AOW-leeftijd (zie Box 7.2).

De relatie tussen de werkgelegenheid van personen vlak onder de AOW-leeftijd en die van AOW'ers is gemeten met behulp van een zogeheten eerste-verschillen-model. Het eerste verschillenmodel houdt rekening met zoveel mogelijk andere factoren die de werkgelegenheid van personen rondom de AOW-leeftijd kunnen beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld de toenemende participatie door het stijgen van de gezonde levensverwachting en de afbouw van vroegpensioenregelingen. Daarmee onderscheidt het model eventuele verdringingseffecten van algemene trends.

Uitkomsten

Uit de empirische analyse blijkt geen (negatieve) relatie tussen de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden en de werkgelegenheid van personen vlak onder de AOW-leeftijd (zie Bijlage B voor de schattingsresultaten). Gemiddeld is er zelfs sprake van een positieve relatie tussen de werkgelegenheid van deze twee groepen, al is deze relatie niet statistisch significant.

Om te bepalen of er verdringing door AOW-gerechtigde werknemers plaatsvindt, is de relatie tussen de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden en personen vlak onder de AOW-leeftijd vergeleken met de relatie tussen de werkgelegenheid van andere combinaties van leeftijdsgroepen. Tussen de andere combinaties van leeftijdsgroepen is geen of minder duidelijk sprake van een ongelijk speelveld door een verschil in loonkosten, waardoor deze relaties een inschatting vormen van de situatie waarbij er in principe sprake is van gezonde concurrentie tussen leeftijdsgroepen.

Tabel 7.1 laat zien dat er tussen een aantal leeftijdsgroepen sprake is van een significant negatieve relatie tussen de werkgelegenheid van de ene groep en de werkgelegenheid van de andere groep. Zo gaat een toename van de werkgelegenheid van 30- tot en met 34-jarigen gepaard met een afname van de werkgelegenheid in de groep 25- tot en met 29-jarigen, zonder dat sprake is van een duidelijk verschil in loonkosten, anders dan het verschil in arbeidsproductiviteit door een grotere kennis en ervaring. Die significant negatieve relatie representeert de mate van concurrentie die er bestaat tussen beide groepen werknemers, aangezien op korte termijn het aantal arbeidsplaatsen constant is.

Box 7.2 Analysemethode voor het meten van verdringingseffecten door AOW-gerechtigden

Om verdringingseffecten empirisch vast te kunnen stellen, is de Nederlandse arbeidsmarktmarkt in stukjes verdeeld, in navolging van Borjas (2003), Heyma et. al (2008) en Berkhout et. al (2011). Die arbeidsmarktstukjes bestaan uit een combinatie van een bepaalde regio, sector en een kwartaal in de periode van 2006 tot en met 2014. Gebruikmakend van 34 woonregio's (samengevoegde COROP-gebieden), 13 bedrijfssectoren (samengevoegde SBI-sectoren) en 35 verschillende kwartalen, levert dat 15.470 observaties op. Per combinatie van sector, regio en kwartaal is de werkgelegenheid (in fulltime equivalenten ofwel fte's) van werknemers in de leeftijd van 60 jaar tot de AOW-leeftijd bepaald, alsmede de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden in de leeftijd vanaf de AOW-leeftijd tot en met 74 jaar. Voor de twee leeftijdsgroepen zijn tevens een aantal kenmerken opgenomen: geslacht, herkomst, opleidingsniveau, burgerlijke staat.

Met behulp van een zogeheten eerste-verschillen-model is gekeken naar de relatie tussen het *aandeel* fte van AOW-gerechtigden (als percentage van het totaal aantal voltijdsbanen van 15-74 jarigen) en het *aantal* fte van werknemers in de leeftijd van 60 tot 65 jaar. Die analyse is uitgevoerd over de 15.470 stukjes van de arbeidsmarkt. Wanneer blijkt dat voor de meeste stukjes van de arbeidsmarkt, ondanks de grote mate van variëteit in werkgelegenheid, geldt dat een groter *aandeel* werkenden met een AOW-gerechtigde leeftijd samenhangt met een kleiner *aantal* werkenden onder de AOW-gerechtigde leeftijd, dan kan worden geconcludeerd dat er sprake kan zijn van verdringing. Daarbij zij opgemerkt dat het schatten van een relatie tussen het aandeel van twee groepen met dezelfde noemer niet mogelijk is, terwijl het schatten van een relatie tussen twee aantallen zonder gemeenschappelijke noemer niets zegt over de mate van verdringing.

Het eerste-verschillen-model houdt rekening met zoveel mogelijk andere factoren die het aantal fte van werkenden vlak onder de AOW-leeftijd in een bepaalde regio, sector of tijdsperiode kunnen verklaren. Op die manier worden veranderingen in de werkgelegenheid van 60-64 jarigen niet alleen maar toegeschreven aan veranderingen in de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden. Het model houdt rekening met verschillen tussen regio's en sectoren die over de tijd niet veranderen. In het onderwijs en bij de overheid werken bijvoorbeeld relatief veel oudere werknemers, terwijl dat in de groothandel en ICT veel minder is. Ook corrigeert het eerste-verschillen-model voor algemene ontwikkelingen over de tijd die de arbeidsparticipatie van personen vlak onder de AOW-leeftijd (in alle arbeidsmarktstukjes) beïnvloeden. Denk aan veranderingen in het bevolkingsaandeel of een stijgende arbeidsparticipatie als gevolg van de afbouw van vroegpensioenregelingen. Ten slotte corrigeert het model voor de invloed van achtergrondkenmerken op de arbeidsparticipatie. Bijvoorbeeld als het gaat om het aandeel vrouwen, het aandeel hoogopgeleiden en het aandeel personen met een migratieachtergrond.

Strikt genomen kan met een eerste-verschillen-model het bestaan van verdringing alleen worden aangetoond wanneer er sprake is van zogenaamde exogene variatie in de mate waarin sprake is van een ongelijk speelveld. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer het verschil in loonkosten tussen werknemers vlak onder of vlak boven de AOW-leeftijd varieert in de tijd, of wanneer het aandeel AOW-gerechtigde werknemers sterk varieert door externe effecten, zoals een plotselinge verhoging van de AOW-leeftijd.

Wel wordt een significant negatieve relatie gevonden tussen de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden en de werkgelegenheid van de groep van 55 tot en met 59 jaar. Dat zou er op kunnen duiden dat AOW-gerechtigden deze iets jongere groep werknemers verdringen, ware het niet dat er tussen andere leeftijdsgroepen soortgelijke en sterkere negatieve relaties bestaan waarbij niet of veel minder sprake is van een ongelijk speelveld in termen van loonkosten.

Per saldo is er op basis van de vergelijking met andere leeftijdsgroepen daarom geen bewijs van verdringing van personen (vlak) onder de AOW-leeftijd door AOW-gerechtigden. Dat betekent

dat de groeiende werkgelegenheid van AOW-gerechtigden geen negatieve invloed heeft op de werkgelegenheid van personen onder de AOW-leeftijd, anders dan de gezonde concurrentie die tussen alle leeftijdsgroepen op de arbeidsmarkt plaatsvindt.

Tabel 7.1 Meer werkgelegenheid van 25-65 jarigen gaat gepaard met minder werkgelegenheid van jongeren (grijs is niet significant)

		Een extra voltijdsbaan vanuit de leeftijdsgroep...									
		15-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-AOW	AOW-74
Gaaf gepaard met de verandering van het aantal voltijdsbanen in de leeftijdsgroep met...	15-24	X	-0,52	-0,69	-0,71	-0,69	-0,68	-0,62	-0,63	-0,63	-0,18
	25-29	0,00	X	-0,14	-0,06	-0,06	-0,07	-0,08	-0,10	-0,19	-0,15
	30-34	-0,02	-0,10	X	-0,06	0,02	0,02	0,02	-0,02	-0,10	-0,09
	35-39	-0,02	-0,09	-0,10	X	-0,02	0,07	0,06	0,02	-0,09	-0,12
	40-44	-0,03	-0,12	-0,07	-0,05	X	0,04	0,12	0,04	-0,08	-0,13
	45-49	-0,03	-0,14	-0,09	0,01	0,01	X	0,07	0,12	-0,02	-0,11
	50-54	-0,02	-0,13	-0,10	-0,01	0,06	0,05	X	0,05	0,01	-0,07
	55-59	-0,02	-0,10	-0,08	-0,02	0,02	0,10	0,06	X	-0,06	-0,03
	60-AOW	-0,01	-0,05	-0,05	-0,02	-0,01	0,02	0,05	0,00	X	0,01
	AOW-74	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	X

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018).

De overwegend negatieve relaties in Tabel 7.1 kunnen worden verklaard vanuit ‘gezonde’ concurrentie: indien verschillende leeftijdsgroepen om dezelfde banen concurreren, is het logisch dat (op korte termijn) een toename in de werkgelegenheid van de ene groep een afname in de werkgelegenheid van de andere groep veroorzaakt. Op langere termijn zorgt die concurrentie voor een lagere loonontwikkeling, waardoor de totale werkgelegenheid zal toenemen. In vergelijking met de concurrentie tussen werklozen in het vorige hoofdstuk, is de mate van concurrentie tussen werknemers wel minder sterk. Dat komt grotendeels door de beschermde positie die zittende werknemers op de arbeidsmarkt hebben. Slechts een beperkt deel van alle werknemers ervaart directe concurrentie, namelijk wanneer ze al dan niet gedwongen besluiten om van baan te veranderen. Bij werkzoekenden geldt die directe concurrentie voor vrijwel de hele groep.

Dezelfde reden ligt ten grondslag aan het feit dat vooral de groep 15- tot en met 24-jarigen last lijken te ondervinden van concurrentie op de arbeidsmarkt. Deze starters op de arbeidsmarkt concurreren immers met zittende werknemers die zich in productief opzicht al hebben bewezen of waarvan de positie wordt beschermd via ontslagbescherming. Door geringe werkervaring zijn ze niet opgewassen tegen werknemers met meer werkervaring en competenties. Maar wanneer het aanbod van zittende werknemers onvoldoende is om de werkgelegenheids groei bij te houden, krijgen jongeren grotere kansen op de arbeidsmarkt. Wanneer echter de werkgelegenheid krimpt, blijven zittende werknemers over het algemeen op hun post, hetgeen ten koste gaat van de instroom van jongeren. Jongeren zijn in het algemeen mobieler als het gaat om de sector waarin zij werken en de regio waarin zij wonen. Indien jongeren gemakkelijker veranderen naar sectoren in regio’s waar er veel groei is op de arbeidsmarkt, zorgt dat voor een negatieve relatie tussen de werkgelegenheid van jongeren en ouderen. Door de toename van het aantal banen van jongeren neemt tegelijkertijd het *aandeel* van andere leeftijdsgroepen af, waardoor een negatief verband ontstaat.

Het model corrigeert niet voor het feit dat mensen in een andere sector en regio gaan werken (en wonen). Door dit soort mechanismen is er juist bij jongeren een negatieve relatie met de werkgelegenheid van andere leeftijdsgroepen zichtbaar. In dat perspectief blijkt juist het aandeel AOW-gerechtigde werknemers nauwelijks invloed te hebben op de werkgelegenheid van jongeren.

Wanneer jongeren eenmaal een plek op de arbeidsmarkt hebben veroverd, dan hebben ze een sterke concurrentiepositie ten opzichte van andere leeftijdsgroepen. Een toename van de werkgelegenheid van 25-34 jarigen heeft zodoende een relatief sterke negatieve invloed op de werkgelegenheid van alle andere leeftijdsgroepen. Verder valt op dat bij werknemers in de leeftijd van 35 jaar tot de AOW-leeftijd er onderling relatief weinig sprake is van een negatief verband tussen de werkgelegenheid, of is het verband zelfs positief. Dat duidt op beperkte concurrentie tussen deze leeftijdsgroepen.

Alles bij elkaar genomen vindt deze empirische analyse geen bewijs dat personen onder de AOW-leeftijd worden verdrongen door AOW-gerechtigden. De analyse vindt wel aanwijzingen voor concurrentie om dezelfde banen tussen verschillende leeftijdsgroepen, al is deze over het algemeen minder sterk dan de concurrentie voor dezelfde banen tussen werklozen van verschillende leeftijden.

Paarsgewijze vergelijking

De analyse hierboven gebruikt de (verandering in de) werkgelegenheid van AOW-gerechtigden als aandeel in de totale werkgelegenheid van 15 tot 74-jarigen om de (verandering in de) werkgelegenheid van personen vlak onder de AOW-leeftijd te verklaren. Daarmee corrigeert de analyse voor ontwikkelingen in de werkgelegenheid van andere leeftijdsgroepen die *tegelijktijd* de werkgelegenheid van personen vlak onder de AOW-leeftijd beïnvloeden. Stel bijvoorbeeld dat zowel AOW-gerechtigden als jongeren een negatieve invloed hebben op de werkgelegenheid van personen vlak onder de AOW-leeftijd, bijvoorbeeld omdat zij alle drie concurreren om dezelfde banen. Dan zijn het niet alleen de AOW-gerechtigden die een daling in de werkgelegenheid van personen vlak onder de AOW-leeftijd veroorzaken, maar ook de groep jongeren. Daarmee wordt de variatie in de werkgelegenheid van 60-64 jarigen verklaard uit de variatie in de werkgelegenheid van meerdere leeftijdsgroepen, waardoor de effecten voor afzonderlijke leeftijdsgroepen beperkt blijven.

Hoe verandert dat resultaat wanneer wordt aangenomen dat andere leeftijdsgroepen geen invloed hebben op de relatie tussen de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden en de werkgelegenheid van personen net onder de AOW-leeftijd? In dat geval wordt alle variatie in de werkgelegenheid van 60-64 jarigen puur en alleen verklaard door de variatie in de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden. De vraag is of er dan wél aanwijzingen worden gevonden voor verdringing, zij het onder de minder plausibele veronderstelling dat de werkgelegenheid van andere leeftijdsgroepen er niet toe doet. Om deze vraag te beantwoorden is de empirische analyse nogmaals uitgevoerd, maar dan alleen voor paarsgewijze leeftijdsgroepen. Met andere woorden, er is alleen gekeken naar het directe verband tussen de werkgelegenheid van twee leeftijdsgroepen, waarbij andere leeftijdsgroepen buiten beschouwing zijn gelaten.

Op grond van die paarsgewijze analyse worden inderdaad meer significante negatieve relaties gevonden tussen de werkgelegenheid van de ene leeftijdsgroep en de werkgelegenheid van de andere

leeftijdsgroep (zie Bijlage B voor de schattingsresultaten). Tabel 7.2 laat zien dat er nu ook sprake is van een significant negatieve relatie tussen de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden en de werkgelegenheid van personen vlak onder de AOW-leeftijd. Die negatieve relatie is echter vaak sterker bij combinaties van andere leeftijdsgroepen die niet of veel minder hebben te maken met een ongelijk speelveld ten aanzien van loonkosten. Zo is de werkgelegenheid van de groep 60-jarigen tot de AOW-leeftijd van negatieve invloed op de werkgelegenheid van 55- tot en met 59-jarigen (en andersom), terwijl er bij deze twee (vergelijkbare) leeftijdsgroepen theoretisch gezien geen kostenvoordelen voor het aannemen van de ene groep boven de andere groep bestaan. Ook de paarsgewijze vergelijking biedt daarom geen aanwijzingen voor verdringing van personen vlak onder de AOW-leeftijd door AOW-gerechtigden.

Tabel 7.2 Concurrentie tussen alle leeftijdsgroepen op de arbeidsmarkt

		Een extra voltijdsbaan vanuit de leeftijdsgroep...									
		15-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-AOW	AOW-74
Gaat gepaard met de verandering van het aantal voltijdsbanen in de leeftijdsgroep met...	15-24	X	-1,19	-1,17	-1,14	-1,12	-1,11	-1,13	-1,17	-1,07	-0,82
	25-29	-0,11	X	-0,51	-0,50	-0,47	-0,46	-0,46	-0,50	-0,60	-0,43
	30-34	-0,15	-0,44	X	-0,40	-0,34	-0,33	-0,32	-0,34	-0,44	-0,31
	35-39	-0,17	-0,48	-0,45	X	-0,37	-0,33	-0,31	-0,31	-0,43	-0,28
	40-44	-0,20	-0,52	-0,48	-0,43	X	-0,35	-0,31	-0,33	-0,44	-0,32
	45-49	-0,22	-0,56	-0,51	-0,46	-0,40	X	-0,33	-0,30	-0,42	-0,30
	50-54	-0,24	-0,58	-0,53	-0,47	-0,41	-0,38	X	-0,32	-0,37	-0,26
	55-59	-0,23	-0,56	-0,51	-0,45	-0,40	-0,37	-0,32	X	-0,35	-0,20
	60-AOW	-0,23	-0,52	-0,50	-0,47	-0,43	-0,41	-0,36	-0,32	X	-0,21
	AOW-74	-0,35	-0,49	-0,44	-0,40	-0,38	-0,36	-0,32	-0,28	-0,36	X

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018).

Het verschil in de grootte en significantie van de negatieve relatie tussen de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden en werknemers onder de AOW-leeftijd tussen Tabel 7.1 en Tabel 7.2 kan er op duiden dat de werkgelegenheid van 60-64 jarigen tegelijkertijd samenhangt met de werkgelegenheid van zowel AOW-gerechtigden als met die van andere leeftijdsgroepen. Overigens kan de omvang van de aldus gemeten relaties niet één op één worden vergeleken tussen beide tabellen, omdat beide analyses een relatie tussen andere grootheden meet.

Exogene variatie

De uitgevoerde analyses toetsen of de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden een negatieve invloed heeft op de werkgelegenheid van personen vlak onder de AOW-leeftijd, in de periode 2006 tot en met 2014. Dat blijkt niet zo te zijn, ook niet in vergelijking met de gevonden relaties tussen de werkgelegenheid van andere leeftijdsgroepen, waarbij geen sprake is van een ongelijk speelveld als gevolg van een verschil in loonkosten. Strikt genomen is dat echter geen bewijs voor het ontbreken van verdringing door werknemers in de AOW-gerechtigde leeftijd. De gemeten relatie tussen de werkgelegenheid van verschillende leeftijdsgroepen wordt namelijk tegelijkertijd beïnvloed door ‘gezonde’ concurrentie. Het verschil in de mate van concurrentie tussen leeftijdsgroepen kan het effect van verdringing verhullen. Indien er bijvoorbeeld relatief weinig concurrentie plaatsvindt

tussen AOW-gerechtigden en personen vlak onder de AOW-leeftijd, dan kan dat leiden tot een zeer beperkte negatieve relatie tussen beide groepen, los van of er sprake is van verdringing. De vergelijking met leeftijdsgroepen waartussen relatief veel concurrentie bestaat is dan minder zuiver.

Om verdringing en concurrentie goed van elkaar te kunnen onderscheiden, kan gebruik worden gemaakt van exogene variatie in de mate waarin sprake is van een ongelijke speelveld. Exogeen betekent hier dat het ongelijke speelveld over tijd sterker of juist zwakker wordt door oorzaken die buiten de werking van de arbeidsmarkt liggen, terwijl er niets gebeurt met de mate van concurrentie tussen leeftijdsgroepen. Denk bijvoorbeeld aan de mate waarin werkgevers worden vrijgesteld van het betalen van premies voor AOW-gerechtigde werknemers, of een plotselinge groei in het aandeel AOW-gerechtigde werknemers als gevolg van een verhoging van de AOW-leeftijd. Daardoor wordt het mogelijk om een eventueel verdringingseffect los te koppelen van de invloed van ‘gezonde’ concurrentie. In dat perspectief is de vanaf 2016 inwerking getreden ‘Wet Werken na de AOW-leeftijd’ interessant, omdat deze de kosten voor het in dienst hebben van AOW-gerechtigden verder verlaagt, terwijl er in principe niets gebeurt met de concurrentie tussen AOW-gerechtigden en personen in de leeftijd van 60 jaar tot de AOW-leeftijd. De wet verhoogt zowel de kans op verdringing door de toegenomen kostenvoordelen en biedt tegelijkertijd mogelijkheden om het eventuele verdringingseffect zuiver vast te stellen. Deze exogene variatie is echter nog te recent om mee te kunnen nemen in dit onderzoek. Mogelijk vervolgonderzoek kan hier gebruik van maken.

Conclusie

Concluderend vindt de uitgevoerde empirische analyse geen bewijs voor verdringing van werknemers (vlak) onder de AOW-leeftijd door AOW-gerechtigde werknemers. Er is geen sprake van een negatieve relatie tussen de werkgelegenheid van beide groepen. Ook in vergelijking met andere combinaties van leeftijdsgroepen, die niet of minder te maken hebben met een ongelijk speelveld door een verschil in loonkosten, is er geen sprake van een negatieve afwijking van de gemeten relatie tussen de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden en personen vlak onder de AOW-leeftijd.

Er zijn verschillende redenen waarom in de praktijk geen aanwijzingen worden gevonden voor verdringing van werknemers onder de AOW-leeftijd door werknemers boven de AOW-leeftijd, ondanks de loonkostenvoordelen bij AOW-gerechtigden. Ten eerste kan het zijn dat deze groepen slechts in beperkte mate concurreren om dezelfde banen. Bijvoorbeeld omdat AOW-gerechtigden worden ingehuurd voor specialistische en persoonsgebonden werkzaamheden die vervallen wanneer zij met pensioen zouden gaan. Denk aan advisering en begeleiding van andere werknemers, hetgeen meerwaarde heeft voor een organisatie, maar alleen door de opgebouwde kennis en ervaring van de AOW-gerechtigde werknemer. Dat werk kan niet of nauwelijks worden vervangen door een jongere werknemer. Ten tweede kan de vergelijkbaarheid tussen de groep AOW-gerechtigden en de groep personen vlak onder de AOW-leeftijd beperkt zijn. Zo is het motief om te werken voor AOW-gerechtigden anders dan voor personen vlak onder de AOW-leeftijd. Het financiële motief speelt bij AOW-gerechtigden over het algemeen minder een rol in de beslissing om te gaan werken, aangezien zij reeds een pensioen ontvangen, waardoor factoren als motivatie en het plezier van werken en het nog goed in staat zijn om te kunnen werken vaker een belangrijke rol spelen. De samenstelling van beide groepen zal daarom verschillen op grond van moeilijk meetbare factoren als motivatie en ook productiviteit, met als gevolg dat de verschillen in de kans op een baan

tussen AOW-gerechtigden en personen vlak onder de AOW-leeftijd ook door niet-kostentechnische factoren worden beïnvloed. Aansluitend daarop kan het zijn dat de loonkostenvoordelen voor werkgevers niet genoeg zijn om oudere werknemers voldoende aantrekkelijk te maken om hen na het bereiken van de AOW-gerechtigde in dienst te nemen of te blijven houden. Uit een vignettenstudie onder werkgevers naar het (her)aannemen van oudere werknemers, blijkt bijvoorbeeld dat zelfs AOW-gerechtigden met een hoge *employability* (relevante kennis en vaardigheden, goede gezondheid, waardevol netwerk) en de bereidheid om op flexibele basis te werken weinig kans hebben op het vinden van een baan (Oude Mulders et al., 2014). Een substantieel loonoffer (van 20 tot 40 procent) kan de kans op werk voor hen wel verhogen. Deze bevindingen suggereren dat er naast verschillen in (financiële) opbrengsten en kosten tussen werknemers van verschillende leeftijden mogelijk andere factoren zijn die werkgevers doen besluiten om AOW-gerechtigden al dan niet in dienst te nemen, los van de vraag naar werknemers onder de AOW-leeftijd.

8 Conclusies

Het is belangrijk om verdringing als gevolg van ongelijke concurrentie te onderscheiden van gezonde concurrentie op de arbeidsmarkt, waardoor in discussies over het tegengaan van verdringing niet het kind met het badwater wordt weggegooid. Voor het bestaan van verdringing in strikte zin zijn tal van theoretische en empirische voorbeelden te geven, maar in de praktijk blijft dit beperkt tot individuele gevallen en vooral op de korte termijn. Op langere termijn zijn de omvang en gevolgen van verdringing beperkt, al is gelijke concurrentie maatschappelijk altijd te prefereren boven verdringing.

Verdringing op de arbeidsmarkt van de ene groep werkenden of werkzoekenden door een andere groep werkenden of werkzoekenden wordt in zijn algemeenheid gezien als maatschappelijk ongewenst. Vaak blijft echter onduidelijk wat precies met verdringing wordt bedoeld en welke gevolgen het heeft. Dit rapport probeert helderheid te verschaffen in die discussie door het begrip verdringing af te bakenen vanuit een economisch arbeidsmarktperspectief en vervolgens te kijken hoe vaak het voorkomt en wat de gevolgen ervan zijn. Met die informatie kan worden bepaald of er voldoende reden is om verdringing actief tegen te gaan.

Definitie van verdringing

Vaak wordt de arbeidsmarkt gezien als een gesloten systeem, waarin verschillende aanbieders van arbeid met elkaar concurreren om een gegeven aantal arbeidsplaatsen. In zo'n systeem zorgt een vergroting van het aanbod automatisch voor meer concurrentie om dezelfde banen. In die concurrentie vindt een deel van het extra arbeidsaanbod een baan ten koste van het oorspronkelijke arbeidsaanbod. Dat wordt vaak gezien als verdringing.

In werkelijkheid is de arbeidsmarkt geen gesloten systeem. Want waar aanbieders van arbeid concurreren om arbeidsplaatsen, daar concurreren vragers van arbeid om werknemers. In die wederzijdse concurrentie past de prijs van arbeid (het loon en de overige arbeidsvoorwaarden) zich steeds zodanig aan dat vraag en aanbod zo goed mogelijk bij elkaar komen. Die prijs heeft zowel invloed op de omvang van de vraag als op de omvang van het aanbod van arbeid. Op een arbeidsmarkt zonder verstoringen of restricties komen vraag en aanbod op den duur bij elkaar. Bovendien zorgt het prijsmechanisme ervoor dat de allocatie van het aanbod over de vraag tot een maximale benutting van de beschikbare arbeidsproductiviteit leidt.

In die context betekent een verhoging van het arbeidsaanbod op korte termijn meer concurrentie voor de gegeven arbeidsvraag, maar op lange termijn via het prijsmechanisme ook een verhoging van de arbeidsvraag, waardoor de werkgelegenheid toeneemt. Voor dat laatste is gezonde concurrentie een voorwaarde. In de definitie in dit rapport wordt verdringing daarom strikt gescheiden van gezonde concurrentie op de arbeidsmarkt en in verband gebracht met verstoringen op de arbeidsmarkt.

Een verstoring op de arbeidsmarkt kan ertoe leiden dat bepaalde groepen die zich aanbieden voor dezelfde banen niet of slechts gedeeltelijk met elkaar kunnen concurreren op basis van hun arbeidsproductiviteit. In dat geval is sprake van *ongelijke concurrentie* op de arbeidsmarkt. Voorbeelden hiervan zijn verschillen in belastingen en premies of in arbeidsvoorwaarden, of het niet geldig zijn van

cao's voor bepaalde groepen. Er wordt dan niet alleen geconcurrereerd op arbeidsproductiviteit, maar ook op condities buiten de invloedssfeer van werkenden die de prijs van arbeid bepalen. Wanneer ongelijke concurrentie ertoe leidt dat de arbeidsmarktpositie van de ene groep verandert als gevolg van het arbeidsaanbod van de andere groep, dan kan er gesproken worden van verdringing. Arbeidsmarktposities kunnen zowel in werkgelegenheid (kwantitatief) als in loonniveaus of arbeidsvoorwaarden (kwalitatief) uitgedrukt worden. Let op dat er daadwerkelijk sprake moet zijn van een verandering van de arbeidsmarktpositie om van verdringing te kunnen spreken. Verstoringen op de arbeidsmarkt die leiden tot minder concurrentie op basis van arbeidsproductiviteit en meer op basis van andere factoren die de prijs van arbeid bepalen, zorgen voor een minder efficiënte allocatie van werkenden over arbeidsplaatsen en tot een lagere totale arbeidsproductiviteit.

Om van potentiële verdringing te kunnen spreken moet daarom aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

1. Er is sprake van een verstoring op de arbeidsmarkt die leidt tot *ongelijke concurrentie* op arbeidsproductiviteit tussen bepaalde groepen voor dezelfde arbeidsplaatsen.
2. De *arbeidsmarktpositie* van de ene (potentieel verdrongen) groep *verandert* door het arbeidsaanbod van de andere groep.

Zelfs wanneer aan deze beide voorwaarden is voldaan, hoeft er in de praktijk nog geen sprake te zijn van daadwerkelijke verdringing, aangezien daarvoor een oorzakelijk verband tussen de eerste en tweede voorwaarde noodzakelijk is. Maar wanneer niet aan beide voorwaarden is voldaan, kan er ook geen verdringing optreden. In dat geval gaat het om gezonde concurrentie tussen mensen met een verschillende arbeidsproductiviteit die essentieel is voor een goed werkende arbeidsmarkt.

Hoe vaak komt verdringing voor?

Verdringing in deze strikte zin komt slechts in beperkte mate voor. Voor de meeste concurrentie tussen werknemers en werkzoekenden geldt dat bij een gelijke arbeidsproductiviteit ook gelijke arbeidsvoorwaarden gelden. Dat wordt in Nederland over het algemeen geregeld in cao's. Daardoor concurreren aanbieders van arbeid vooral op hun arbeidsproductiviteit, waar ze zelf invloed op uit kunnen oefenen. Voor verdringing in strikte zin moet er expliciet sprake zijn van ongelijke voorwaarden waaronder werknemers en werkzoekenden in aanmerking komen voor werk en waar ze zelf geen invloed op uit kunnen oefenen. Die ongelijkheid geeft werkgevers een kostenvoordeel voor de ene ten opzichte van de andere kandidaat, waardoor mensen ondanks een gelijke arbeidsproductiviteit toch ongelijke kansen op werk hebben.

Situaties waarin die ongelijkheid voorkomt en die in dit rapport worden besproken zijn onder meer de ongelijke arbeidsvoorwaarden waaronder arbeidsmigranten concurreren, wanneer ze gedeeltelijk vallen onder het sociale zekerheids- en pensioenstelsel van het land van herkomst, ongelijke loonkosten als gevolg van loonkostensubsidies voor mensen met een arbeidsbeperking, door een mobiliteitsbonus voor het in dienst nemen van werkloze ouderen of door het vervallen van sociale premies na de AOW-gerechtigde leeftijd, een voorkeurspositie van werkzoekenden in het kader van de social return, en concurrentie van onbetaalde arbeidskrachten in het kader van de verplichte tegenprestatie in de Participatiewet of door vrijwilligerswerk. Van al deze situaties is de kans op verdringing het grootst door arbeidsmigranten, de mobiliteitsbonus en social return, omdat het daar steeds om concurrentie van bestaande reguliere arbeid gaat. In de andere gevallen betreft het

vaak werkzaamheden die niet of nauwelijks voorkomt op de reguliere arbeidsmarkt. Van verdringing door arbeidsmigranten is uit de literatuur bekend dat het op zeer beperkte schaal voorkomt, voor de mobiliteitsbonus worden in dit onderzoek geen verdringingseffecten gevonden en social return is vooralsnog een bescheiden fenomeen.

Maatschappelijke gevolgen van verdringing

Hoewel verdringing als gevolg van ongelijke concurrentie slechts op bescheiden schaal voorkomt in Nederland, mogen de gevolgen ervan voor individuen niet worden onderschat. Zeker mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie kunnen door verdringing de facto kansloos worden op de arbeidsmarkt, helemaal wanneer ze ontmoedigd raken om nog op zoek te gaan naar werk. Dat kan een grote impact hebben op de inkomenspositie, maatschappelijke participatie en gezondheid van deze mensen. Maatschappelijk gezien moet hun arbeidsaanbod dan als verloren worden beschouwd, evenals hun beschikbare arbeidsproductiviteit. Daar staat tegenover dat de mensen door wie zij zijn verdrongen dat alles juist terugkrijgen. Er vindt met andere woorden niet alleen substitutie op de arbeidsmarkt plaats, maar ook substitutie van maatschappelijke kosten en baten tussen aanbieders van arbeid. Per saldo zorgt dat niet voor een grotere of kleinere welvaart, met uitzondering van de minder optimale allocatie op de arbeidsmarkt als gevolg van verdringing, de kosten van de instrumenten die tot verdringing kunnen leiden, zoals loonkostensubsidies en de mobiliteitsbonus, en het gevoel van onrechtvaardigheid of ongelijkheid die samenhangt van ongelijke concurrentie.

Waar komt verdringing het meeste voor?

De grootste kans op verdringing doet zich voor in segmenten van de arbeidsmarkt waar de concurrentie groter is en waar minder sterk op arbeidsproductiviteit kan worden geconcentreerd. Verschillen in arbeidsvoorwaarden krijgen in dat geval een relatief grote invloed op de concurrentiepositie van werknemers en werkzoekenden. De kans op verdringing door ongelijke concurrentie is daar dus groter. Van een grotere concurrentie is sprake wanneer de arbeidsmarkt ruimer is, dus waar het arbeidsaanbod ten opzichte van de beschikbare arbeidsplaatsen groot is. Dat doet zich met name voor aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar bovendien een clustering van het arbeidsaanbod rond het minimumloon plaatsvindt. Ook in tijden van laagconjunctuur is eerder sprake van een ruime arbeidsmarkt met meer concurrentie tussen werkzoekenden. Verder is het zo dat hoger opgeleiden gemakkelijk kunnen concurreren op kennis en vaardigheden die hun arbeidsproductiviteit kan onderscheiden van die van anderen. Tot slot zijn er meer verstoringen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, niet alleen door het minimumloon, maar ook door allerlei maatregelen die zijn gericht op de re-integratie van uitkeringsgerechtigden en mensen met een arbeidsbeperking, waardoor ongelijkheid in voorwaarden en omstandigheden waaronder mensen naar werk zoeken eerder op de loer liggen. Samengevat komt de grootste kans op verdringing daarom voor aan de onderkant van de arbeidsmarkt en in tijden van laagconjunctuur.

Hoe kan verdringing worden tegengegaan?

Het eenvoudige antwoord op de vraag hoe verdringing kan worden tegengegaan, is door te voorkomen dat er ongelijke concurrentie ontstaat. Het verbindend verklaren van cao's is daar een goed voorbeeld van. Tegelijkertijd worden ongelijke omstandigheden vaak juist gecreëerd om ongelijkheden tussen aanbieders van arbeid te verminderen, zoals de loonkostensubsidie om een gebrek aan verdienvermogen bij mensen met een arbeidsbeperking te compenseren en de mobiliteitsbonus om de risico's van het aannemen van een oudere uitkeringsgerechtigde te compenseren. Zolang die

compensatie grofweg gelijk is aan het verschil in arbeidsproductiviteit of loonkosten tussen mensen, is er geen sprake van ongelijke concurrentie, eerder van het opheffen van ongelijke concurrentie. Het exact vaststellen van de arbeidsproductiviteit of verdienvermogen van mensen is echter niet eenvoudig, zodat (over)compensatie juist kan leiden tot ongelijke concurrentie. Het voorkomen van verdringing bij dat soort instrumenten zit daarom in het zo exact mogelijk vaststellen van de arbeidsproductiviteit of het verdienvermogen van mensen.

Een andere manier om verdringing te voorkomen is om ervoor te zorgen dat er door een verandering in het arbeidsaanbod al op korte termijn additionele arbeid wordt gecreëerd. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer het om werkzaamheden gaat die niet op de reguliere arbeidsmarkt plaatsvinden, omdat ze een productiviteit onder het minimumloonniveau hebben. Of wanneer het gaat om arbeid dat niet door het bestaande arbeidsaanbod kan of wordt opgepakt, zoals het geval is bij een deel van de banen die arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland vervullen.

Literatuur

- Altonji, J.G. & Card, D. (1991). The effects of immigration on the labor market outcomes of less-skilled natives. In Abowd, J.M & Freedman, R.B. (eds.), *Immigration, trade and the labor market* (pp. 201-234). Chicago: University of Chicago Press.
- Andriessen, S. & Brouwer, P. (2014). *Social return en verdringing: strategieën ter preventie, een verkenning*. TNO rapport 051.02312 R14010, Hoofddorp: TNO Gezond Leven.
- Andriessen, S., Giesen, F. & Wijk, E. van (2012). *Beter samenwerken rond social return*. TNO rapport 052.01840, Hoofddorp: TNO.
- Arts, K. & Otten F. (2013). *Stijgende arbeidsparticipatie en minder uittrekking bij ouderen*, CBS Socio-economische trends 2013. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Askilden, J.E. & Nilsen, Ø.A. (2005). Apprentices and young workers: a study of the Norwegian youth labour market. *Scottish Journal of Political Economy*, 52, (1). 1-17.
- Baert, S. & Verhaest, D. (2014). *Unemployment or Overeducation: Which is a Worse Signal to Employers?* IZA Discussion Paper No. 8312.
- Bell, D. & Heitmueller, A. (2009). The Disability Discrimination Act in the UK: helping or hindering employment among the disabled? *Journal of Health Economics*, 28, (2). 465-480.
- Berkhout, E., Bisschop, P. & Volkerink, M. (2014). *Grensoverschrijdend aanbod van personeel: verschuivingen in nationaliteit en contractvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt 2001-2011*. SEO-rapport 2014-49, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Berkhout, E., Heyma, A. & Werff, S. van der (2011). *De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999-2008*. SEO-rapport 2011-47, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Bittschi, B., Pennerstorfer, A. & Schneider, U. (2014). Paid and unpaid labour in non-profit organizations: does the substitution effect exist? *British Journal of Industrial Relations*, forthcoming.
- Bolin, K., Lindgren, B. & Lundborg, P. (2008a). Informal and formal care among single-living elderly in Europe. *Health Economics*, 17, (3). 393-409.
- Bolin, K., Lindgren, B. & Lundborg, P. (2008b). Your next of kin or your own career? Caring and working among the 50+ of Europe. *Journal of Health Economics*, 27, (3). 718-738.
- Bonsang, E. (2009). Does informal care from children to their elderly parents substitute for formal care in Europe? *Journal of Health Economics*, 28, (1). 143-154.
- Boockmann, B., Zwick, T., Ammermüller, A. & Maier, M. (2012). Do hiring subsidies reduce unemployment among older workers? Evidence from natural experiments. *Journal of the European Economic Association*, 10, (4). 735-764.

- Borghouts, I., Dekker, R., Freese, C., Oomens, S. & Wilthagen, T. (2015). *Het werkt niet vanzelf: over loonprikkels als instrumenten in de Participatiewet*. Amersfoort: Celsus juridische uitgeverij.
- Borjas, G.J. (2003). The labor demand curve is downward sloping: reexamining the impact of immigration on the labor market. *Quarterly Journal of Economics* 118(4), pag. 1335–1374.
- Borjas, G.J. (2005). The labor-market impact of high-skill immigration. *American Economic Review*, 95, (2). 56-60.
- Borjas, G.J. (2015). *The wage impact of the Marielitos: A reappraisal*, NBER Working Paper nr. 21588.
- Brouwer, P., Andriessen, S. & Wijk, E. van (2010a). *Social return bij het Rijk: inkooptechnische haalbaarheid*. TNO rapport 031.20851, Hoofddorp: TNO.
- Brouwer, P., Smit, A., Wijk, E. van & Zwinkels, W. (2010b). *Social return bij het Rijk: effecten op arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid*. TNO rapport 2010.543 031.20712, Hoofddorp: TNO Arbeid.
- Brudney, J.L. & Gazley, B. (2002). Testing the conventional wisdom regarding volunteer programs: a longitudinal analysis of the Service Corps of Retired Executives and the U.S. Small Business Administration. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31, (4). 525-548.
- Brunello, G. (2009). The effect of economic downturns on apprenticeships and initial workplace training: a review of the evidence. *Empirical Research in Vocational Education and Training*, 1, (2). 145-171.
- Burtless, G. (1985). Are targeted wage subsidies harmful? Evidence from a wage voucher experiment. *Industrial and Labor Relations Review*, 39, (1). 105-114.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. (2002). *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*. IFAU working paper 2002:4, Uppsala: Institute for labour market policy evaluation.
- Capel, R. & Craats, W. van der (2018). *Loonkostensubsidie, wie is de werkgever? Een gedetailleerd landelijke onderzoek naar werkgevers met loonkostensubsidie*, Robert Capel Organisatieadviseur, 31 oktober 2018.
- Card, D. (1990). The impact of the Mariel Boatlift on the Miami labor market. *Industrial and Labor Relations Review*, 43, (2). 245-257.
- Card, D. (2001). Immigrant inflows, native outflows, and the local market impacts of higher immigration. *Journal of Labor Economics*, 19, (1). 22-64.
- Card, D. (2009). Immigration and inequality. *American Economic Review*, 99, (2). 1-21.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *Economic Journal*, 120, (548). F452-F477.
- Card, D. & Lewis, G. (2007). *The Diffusion of Mexican Immigrants During the 1990s: Explanations and Impacts*, working paper.

- Carling, K. & Richardson, K. (2004). The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s. *Labour Economics*, 11, (3). 335-354.
- CBS (2017). <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/05/meer-personen-uit-oost-europa-aan-het-werk-in-nederland>
- Charles, K.K. & Sevak, P. (2005). Can family caregiving substitute for nursing home care? *Journal of Health Economics*, 24, (6). 1174-1190.
- Chassamboulli, A. & Palivos, T. (2014). A search-equilibrium approach to the effects of immigration on labor market outcomes. *International Economic Review*, 55, (1). 111-129.
- Chassamboulli, A. (2011). Cyclical upgrading of labor and employment differences across skill groups. *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 11, (1). Article 14.
- Clemens, M.A. & Hunt, J. (2017). *The labor market effects of refugee waves: reconciling conflicting results*, NBER Working Paper 23433.
- CNV (2014). *Meldpunt verdringing*, Onderzoeksrapport CNV Publieke Zaak, september 2014
- Cohen-Goldner, S. & Paserman, M.D. (2011). The dynamic impact of immigration on natives' labor market outcomes: evidence from Israel. *European Economic Review*, 55, (8). 1027-1045.
- Conclusr Research (2017). *Flexmigranten in Nederland*, presentatie door Willeke van Baars – business unit manager HR onderzoek aan ABU en NBBU, maart 2017.
- Corra, A., Bosselaar, H. & Vonk, G. (2013). *De maatschappelijke nuttige tegenprestatie: schipperen tussen sociale integratie en repressie*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- CPB (2007). *De maatschappelijke kosten en baten van re-integratie*, CPB Notitie, juli 2007.
- CPB/SCP (2018). *Verdringing op de arbeidsmarkt; Beschrijving en beleving*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau.
- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. & Zamora, P. (2012). *Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment*, NBER Working paper no. 18597, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- D'Amuri, F., Ottaviano, G.I.P. & Peri, G. (2010). The labor market impact of immigration in Western Germany in the 1990s. *European Economic Review*, 54, (4). 550-570.
- Dahlberg, M. & Forslund, A. (2005). Direct displacement effects of labour market programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 107, (3). 475-494.
- Datta Gupta, N. & Larsen, M. (2010). *Evaluating labour market effects of wage subsidies for the disabled: the Danish Flexjob scheme*. SFI Working paper no. 07:2010, Copenhagen: The Danish National Centre for Social Research.
- DeLeire, T. (2000). The wage and employment effects of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Human Resources*, 35, (4). 693-715.
- Deuchert, E. & Kauer, L. (2014). Hiring subsidies for people with a disability: evidence from a small scale social field experiment. *International Labour Review*, forthcoming.

- Dustmann, C., Fabbri, F. & Preston, I. (2005). The impact of immigration on the British labor market. *Economic Journal*, 115, (507). F324-F341.
- Dustmann, C., Fasani, F. & Speciale, B. (2017). Illegal migration and consumption behavior of immigrant households, *Journal of the European Economic Association*, nr. 15(3), pag. 654–691.
- Eckstein, Z. & Weiss, Y. (2004). On the wage growth of immigrants: Israel, 1990-2000. *Journal of the European Economic Association*, 2, (4). 665-695.
- Elsby, M.W.L., Hobijn, B. & Şahin, A. (2013). The decline of the U.S. labor share. *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall 2013. 1-63.
- Emmerik, M.L. van, Jong, T. de, Brouwer, P. (2014). *Inventarisatie social return bij gemeenten*. TNO rapport R10705, Hoofddorp: TNO Gezond Leven.
- Ettner, S.L. (1994). The effect of the Medicaid home care benefit on long-term care choices of the elderly. *Economic Inquiry*, 32, (1). 103-127.
- Euwals, R., Boeters, S., Bosch, N., Deelen, A. & Weel, B. ter (2013). *Arbeidsmarkt ouderen en duurzame inzetbaarheid*. CPB achtergronddocument bij de CPB Policy Brief 2013/02 Ouderen aan het werk, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Ferracci, M., Jolivet, G., Berg, G.J. van den (2014). Evidence of treatment spillovers within markets. *Review of Economics and Statistics*, 96, (5). 812-823.
- FNV (2016), FNV Lokale Monitor 2016; *Het sociaal beleid van gemeenten*, september 2016.
- Forslund, A., Johansson, P. & Lindqvist, L. (2004). Employment subsidies: a fast lane from unemployment to work?, IFAU Working paper 2004:18, Uppsala: Institute for labour market policy evaluation.
- Fredriksson, P. & Johansson P. (2008). Dynamic Treatment Assignment: The Consequences for Evaluations Using Observational Data, *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol. 26 (4), pag. 435-445.
- Friedberg, R.M. (2001). The Impact of Mass Migration on the Israeli Labor Market, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116 (4), pag. 1373-1408.
- Friedberg, R.M. & Hunt, J. (1995). The impact of immigrants on host country wages, employment and growth. *Journal of Economic Perspectives*, 9, (2). 23-44.
- Gautier, P.A. (2002). Unemployment and search externalities in a model with heterogeneous jobs and workers, *Economica*, 69, (273). 21-40.
- Gautier, P.A., Berg, G.J. van den, Ours, J.C. van & Ridder, G. (2002). Worker turnover at the firm level and crowding out of lower educated workers. *European Economic Review*, 46, (3). 523-538.
- Gautier, P.A., Muller, P., Klaauw, B. van der, Rosholm, M. & Svarer, M. (2012). *Estimating equilibrium effects of job search assistance*, IZA discussion paper No. 6748, Bonn: IZA.

- Gautier, P.A., Teulings, C.N. & Vuuren, A. (2010). On-the job search, mismatch and efficiency. *Review of Economic Studies*, 77-1, 245-272.
- Gautier, P.A. & Teulings, C.N. (2015). Sorting and the output loss due to search frictions. *Journal of the European Economic Association*, forthcoming.
- Gerfin, M., Lechner, M. & Steiger, H. (2005). Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes. *Labour Economics*, 12, (6). 807-835.
- Gielen, M., Gercama, L., Sax, M., Engelen, M., Aarts, L., Ruig, L. de & Bunt, S. (2018). *Loonkostensubsidie en loondispensatie; De werking en effectiviteit van beide instrumenten*, Ape en De Beleidsonderzoekers.
- Glitz, A. (2012). The labor market impact of immigration: a quasi-experiment exploiting immigrant location rules in Germany. *Journal of Labor Economics*, 30, (1). 174-213.
- Greene, V.L. (1983). Substitution between formally and informally provided care for the impaired elderly in the community. *Medical Care*, 21, (6). 609-619.
- Hamersma, S. (2008). The effects of an employer subsidy on employment outcomes: a study of the work opportunity and welfare-to-work tax credits. *Journal of Policy Analysis and Management*, 27, (3). 498-520.
- Handy, F., Mook, L. & Quarter, J. (2008). The interchangeability of paid staff and volunteers in nonprofit organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 37, (1). 76-92.
- Heyma, A., Berkhout, E., Werff, S. van der & Hof, B. (2008). *De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië: een studie naar omvang, aard en economische effecten van arbeidsmigratie*. SEO-rapport 2008-70, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Den Hoedt, M.C.J., Schofaerts, K. & Turmel, D. (2014). *Evaluatie implementatie social return rijkssoeverheid: eindrapport*. Den Haag: Ipsos Facto Beleidsonderzoek.
- Houtven, C.H. van, Norton, E.C. (2004). Informal care and health care use of older adults. *Journal of Health Economics*, 23, (6). 1159-1180.
- Hujer, R., Blien, U., Caliendo, M. & Zeiss, C. (2006). Macroeconometric evaluation of active labour market policies in Germany: a dynamic panel approach using regional data. In Carleo, F. E. & Destefanis, S., *The European labour market: regional dimensions* (pp. 287 – 310). Heidelberg: Physica Verlag.
- Huttunen, K., Pirttilä, J. & Uusitalo, R. (2013). The employment effects of low-wage subsidies. *Journal of Public Economics*, 97, (January 2013). 49-60.
- Hyslop, D. & Stillman, S. (2007). Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand, *Labour Economics*, Vol. 14 (2), pag. 201-230.
- Inspectie SZW (2013). *Voor wat hoort wat: een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten*. Den Haag: Inspectie SZW.

- Inspectie SZW (2015). *Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Jaenichen, U. & Stephan, G. (2011). The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. *Applied Economics*, 43, (10). 1209-1225.
- Josten, E. & De Boer, A. (2015). *Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Kabátek, J. (2015). *Happy Birthday, You're Fired! The Effects of Age - Dependent Minimum Wage on Youth Employment Flows in the Netherlands*, IZA Discussion Paper 9528.
- Kaldor, N. (1936). Wage subsidies as a remedy for unemployment. *Journal of Political Economy*, 44, (6). 721-742.
- Kalwij A., Kapteyn, A. & Vos, K. de (2010). Retirement of older workers and employment of the young. *De Economist*, 158, (4), 341-359.
- Kangasharju, A. (2007). Do wage subsidies increase employment in subsidized firms? *Economica*, 74, (1). 51-67.
- Katz, L.F. (1996). *Wage subsidies for the disadvantaged*. NBER Working paper no. 5679, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Kerr, S.P. & Kerr, W.R. (2011). *Economic impacts of immigration: a survey*. NBER Working Paper no. 16736, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Klosse, S. & Muysken, J. (2014). Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiebanen. *Socialisme & Democratie*, 71, (4). 64-72.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17, (6). 904-918.
- Koning, J. de (2012). *Zijn hervormingen van arbeidsmarktinstituties 'het' antwoord op de arbeidsmarktproblematiek*. SEOR working paper no. 2012/1. Rotterdam: SEOR.
- Kugler, A. & Yuksel, M. (2008). *Effects of Low-Skilled Immigration on U.S. Natives: Evidence from Hurricane Mitch*, NBER Working Paper No. 14293.
- Lalive, R., Wuellrich, J.-P., Zweimüller, J. (2013). Do financial incentives affect firms' demand for disabled workers? *Journal of the European Economic Association*, 11, (1). 25-58.
- Layard, R. & Nickell, S. & Jackman, R. (1991). *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*. New York: Oxford University Press.
- Lise, J., Seitz, S., Smith, J. (2004). *Equilibrium policy experiments and the evaluation of social programs*. NBER Working paper no. 10283, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Lo Sasso, A.T. & Johnson, R.W. (2002). Does informal care from adult children reduce nursing home admissions for the elderly? *Inquiry*, 39, (3). 279-297.

- Martin, J.P. & Grubb, D. (2001). What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8, (2). 9-56.
- Marx, I. (2001). Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: the verdict of empirical evaluation studies. *International Labour Review*, 140, (1). 69-83.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014*, Den Haag.
- Montizaan, R. (2017). Lageropgeleiden werken langer door dan hogeropgeleiden. *Economisch Statistische Berichten*, 102(4750), 294-294.
- Oude Mulders, J., Dalen, H.P. van, Henkens, K., en Schippers, J. (2014). How likely are employers to rehire older workers after mandatory retirement? A vignette study among managers. *De Economist*, 162, 415-431.
- Okkerse, L. (2008). How to measure labour market effects of immigration: a review. *Journal of Economic Surveys*, 22, (1). 1-30.
- Ours, J.C. van & Ridder, G. (1995). Job matching and job competition: are lower educated workers at the back of job queues? *European Economic Review*, 39, (9), 1717-1731.
- Pereira, S.C. (2003). The impact of minimum wages on youth employment in Portugal, *European Economic Review*, Vol. 47 (2), pag. 229-244.
- Pezzin, L.E., Kemper, P. & Reschovsky, J. (1996). Does publicly provided home care substitute for family care? Experimental evidence with endogenous living arrangements. *Journal of Human Resources*, 31, (3). 650-676.
- Phelps, E.S. (1994). Low-wage employment subsidies versus the welfare state. *American Economic Review*, 84, (2). 54-58.
- Pischke, J.-S. & Velling, J. (1997). Employment effects of immigration to Germany: an analysis based on local labor markets. *Review of Economics and Statistics*, 79, (4). 594-604.
- Pissarides, C.A. (2000). *Equilibrium unemployment theory*, Cambridge: MIT Press.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2015). *Aan de slag met social return: de toepassing van social return bij inkoop en aanbesteden provincie Overijssel*. Deventer: Rekenkamer Oost-Nederland.
- Rogerson, R., Shimer, R. & Wright, R. (2005). Search-theoretic models of the labor market: a survey. *Journal of Economic Literature*, 43, (4). 959-988.
- Rotger, G.P. & Arendt, J.N. (2010). *The Effect of a Wage Subsidy on Employment in the Subsidised Firm*, working paper.
- De Ruig, L., Frouws, B. & Stroeker, N. (2011). *Lees voor gebruik de bijsluiter; Mechanismen achter onbedoelde effecten van sociale zekerheid en re-integratie*. Zoetermeer: Panteia.
- Schünenman, B., Lechner, M. & Wunsch, C. (2013). Do long-term unemployed workers benefit from targeted wage subsidies? *German Economic Review*, 16, (1). 43-64.

- Sianesi, B. (2008). Differential effects of active labour market programs for the unemployed. *Labour Economics*, 15, (3). 370-399.
- Simmons, W.O. & Emanuele, R. (2010). Are volunteers substitute for paid labor in nonprofit organizations? *Journal of Economics and Business*, 62, (1). 65-77.
- Snowder, D.J. (1994). Converting unemployment benefits into employment subsidies. *American Economic Review*, 84, (2). 65-70.
- Stabile, M., Laporte, A. & Coyte, P.C. (2006). Household responses to public home care programs. *Journal of Health Economics*, 25, (4). 674-701.
- Steijn, B. & Hofman, A. (1999). Zijn lager opgeleiden de dupe van de toestroom van studenten op de arbeidsmarkt? Over verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt. *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 15, (1). 149-161.
- Stine, W.F. (2008). An empirical analysis of the effect of volunteer labor on public library employment. *Managerial and Decision Economics*, 29, (6). 525-538.
- Teulings, C.N. & Gautier, P.A. (2004). The right man for the job. *Review of Economic Studies*, 71, (2). 553-580.
- Teulings, C.N. & Koopmanschap, M. (1989). An econometric model of crowding out of lower education levels. *European Economic Review*, 33, (8). 1653-1664.
- Vos, K. de (2004). *Financiële prikkels voor het in dienst houden of nemen van werknemers: een literatuuronderzoek*. Eindrapport. Tilburg: CentER Applied Research.
- Werff, S. van der, Volkerink, M., Heyma, A. & Bisschop, P. (2012). *Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk?* SEO-rapport 2012-63, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Werff, S. van der, Zwetsloot, J. & Weel, B. ter (2018). *Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon*, SEO-rapport 2018-84, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Wolbers, M.H.J. (2011). Dynamiek in overscholing en verdringing op de arbeidsmarkt. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 27, (4). 398-413.
- Wuellrich, J.-P. (2010). The effects of increasing financial incentives for firms to promote employment of disabled workers. *Economics Letters*, 107, (2). 173-176.

Bijlage A Schattingsresultaten verdringing door mobiliteitsbonus

Tabel A.1 Schattingsresultaten eerste verschillenmodel invloed van aandeel instroom 50-54 jarige werklozen op aandeel instroom van 45-49 jarige werklozen in 2006-2014*

	Hoofdschatting	Paarsgewijze schatting
Aandeel instroom 50-54 jarige werklozen	-4,8	-98,3 ***
<i>Kenmerken sector-regio combinatie</i>		
Aandeel met partner	2	6
Opleidingsniveau (ref: aandeel laagopgeleid)	0	
Aandeel met opleidingsniveau midden	-27,6 **	-33,5 ***
Aandeel hoogopgeleid	-21 *	-27,5 **
Aandeel met onbekend opleidingsniveau	-25,4 ***	-25,4 ***
Aantal met Nederlandse herkomst	-9,8	-6,3
Aandeel vrouwen	-33,5 ***	-31,8 ***
<i>Jaar (ref: 2006)</i>		
2007	20,4 ***	-9,6 *
2008	26,5 ***	-11,6 **
2009	-9,3	0,3
2010	18 *	5,8 **
2011	0,1	-6,7
2012	-9,7	-2,8
2013	14,2	-4,5
2014	24,9	-0,5
<i>Kwartaal (ref: eerste kwartaal)</i>		
Tweede kwartaal	77,1 ***	81,1 ***
Derde kwartaal	17,5 **	19,5 ***
Vierde kwartaal	24,7 ***	24 ***
<i>Interacties sector, regio en tijd (in verband met aantallen niet gepresenteerd)</i>		
<i>Constante</i>	-16,5 ***	-17,6 ***
<i>Aantal observaties (sector-regio-combinaties)</i>	1.904	1.904

* De schattingsresultaten voor de overige leeftijdsgroepen zijn opvraagbaar bij de auteurs.

Significantieniveaus: * = 0,10 ** = 0,05 *** = 0,01.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018).

Tabel A.2 Schattingsresultaten eerste verschillenmodel invloed aandeel instroom van 50-54 jarigen werklozen op aandeel instroom 45-49 jarige werklozen 2006-2014, met apart effect vanaf 2009*

	Hoofdschatting	Paarsgewijze schatting
Aandeel instroom werkloze 50-54 jarigen	-57,8	-99,3 ***
Aandeel instroom werkloze 50-54 jarigen vanaf 2009	82	-4,5
<i>Kenmerken sector-regio combinatie</i>		
Aandeel met partner	1,2	5,5
Opleidingsniveau (ref: aandeel laagopgeleid)		
Aandeel met opleidingsniveau midden	-27,4 **	-33,7 ***
Aandeel hoogopgeleid	-24,3 **	-28,6 **
Aandeel met onbekend opleidingsniveau	-25,2 ***	-24,4 ***
Aantal met Nederlandse herkomst	-14,8	-10,8
Aandeel vrouwen	-36,9 ***	-35,1 ***
<i>Jaar (ref: 2006)</i>		
2007	-11,7 ***	-11,4 **
2008	-9,9 ***	-11,7 **
2009	1,8	0,3
2010	10,4 *	9,9 **
2011	-12,4 *	-13,6 **
2012	-5,4	-6,5
2013	-7,1 *	-7,9 **
2014	-4,3	-3,5
<i>Kwartaal (ref: eerste kwartaal)</i>		
Tweede kwartaal	76,7 ***	79,4 ***
Derde kwartaal	10,2	13 **
Vierde kwartaal	20,9 ***	20,3* ***
<i>Interacties sector, regio en tijd (in verband met aantallen niet gepresenteerd)</i>		
<i>Constante</i>	-7,5 ***	-8,9 *
<i>Aantal observaties (sector-regio-combinaties)</i>	1.904	1.904

* De schattingsresultaten voor de overige leeftijdsgroepen zijn opvraagbaar bij de auteurs.

Significantieniveaus: * = 0,10 ** = 0,05 *** = 0,01.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018).

Bijlage B Schattingsresultaten verdringing door werken na AOW-leeftijd

Tabel B.1 Schattingsresultaten eerste verschillenmodel verdringing 60-64 jarigen door AOW-gerechtigden in de periode 2006-2014*

	Hoofdschatting	Paarsgewijze schatting
Aandeel banen van AOW-gerechtigden	155,6	-118,0 ***
<i>Kenmerken sector-regio combinatie</i>		
Aandeel met partner	-18,2 **	-14,0 *
Opleidingsniveau (ref: aandeel laagopgeleid)		
Aandeel met opleidingsniveau midden	-4,1	-4,5
Aandeel hoogopgeleid	0,7	-1,2
Aandeel met onbekend opleidingsniveau	-34,0 ***	-31,8 ***
Aantal met Nederlandse herkomst	-24,8 **	-20,3 *
Aandeel vrouwen	-22,0 **	-18,6 *
<i>Jaar (ref: 2006)</i>		
2007	20,4 ***	20,8 ***
2008	26,5 ***	26,1 ***
2009	-9,3	-8,4
2010	18,0 ***	18,6 ***
2011	0,1	2,1
2012	-9,7	-8,7
2013	14,2 ***	14,7 ***
2014	24,9 ***	25,9 ***
<i>Kwartaal (ref: eerste kwartaal)</i>		
Tweede kwartaal	12,0	12,1 ***
Derde kwartaal	9,7	9,7 **
Vierde kwartaal	12,9	15,8 ***
<i>Interacties sector, regio en tijd (in verband met aantallen niet gepresenteerd)</i>		
<i>Constante</i>	-12,5	-13,7 ***
Aantal observaties (sector-regio-combinaties)	15.028	15.028

* De schattingsresultaten voor de overige leeftijdsgroepen zijn opvraagbaar bij de auteurs.

Significantieniveaus: * = 0,10 ** = 0,05 *** = 0,01.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2018).



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl