
Inzet van laaggeschoolden op de Nederlandse arbeidsmarkt: werkgeversstandpunt

De inzet van laaggeschoolden, individuen zonder startkwalificatie, op de arbeidsmarkt, vormt een belangrijk thema in sociaal-economische beleidsdiscussies. In het licht van de toenemende krapte op de arbeidsmarkt en het streven naar een verhoging van de arbeidsparticipatie in Nederland over de volle breedte, is het belangrijk ook laaggeschoolden (weer) aan de slag te krijgen. Maar hier telt niet alleen het macroperspectief dat alle handen nodig zijn. Ook het individuele perspectief dat werk een belangrijk hulpmiddel is voor sociale integratie en tegen armoede, vormt een belangrijke overweging om de inzet van laaggeschoolden hoog op de beleidsagenda te zetten. In dit onderzoek wordt gekeken naar mogelijkheden om bestaande functies aan te passen zodat het mogelijk wordt laaggeschoolden in te zetten. Ook wordt gekeken naar de knelpunten en de voorwaarden waaronder succesvolle inzet van laagopgeleiden mogelijk zou moeten zijn.

Diverse recente studies wijzen op een toekomstige structurele krapte op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld Van Dalen et al., 2007; OECD, 2008). Twee ontwikkelingen liggen aan de toekomstige krapte ten grondslag. Alle sectoren worden getroffen door de stagnerende groei van de beroepsbevolking als gevolg van de combinatie van vergrijzing en ontgroening. Voor het onderwijs en vooral voor de zorg geldt bovendien dat de vraag naar de diensten van deze sectoren in de toekomst verder zal stijgen. In het onderwijs wordt de groeiende vraag uit hoofde van alsmear stijgende opleidingsniveaus mogelijk

nog gematigd doordat het aantal jongeren geleidelijk aan afneemt. In de zorg lijkt daarentegen veeleer sprake van 'dubbele groei': de zorgvraag stijgt enerzijds als gevolg van demografische ontwikkelingen (dus zorg voor meer mensen) en anderzijds als gevolg van technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen (meer zorg per persoon). Welke mogelijkheden zien organisaties en welke ervaringen bestaan op dit punt? Welke randvoorwaarden zouden moeten worden vervuld om te komen tot een bredere inzet van lager opgeleiden op de Nederlandse arbeidsmarkt?

Theoretische overwegingen

De combinatie van arbeid en kapitaal

Volgens de economische theorie van het producentengedrag wordt de combinatie van arbeid en kapitaal in het productieproces gedictieerd door de marginale (technische) substitutieverhouding. In theorie is het denkbaar dat arbeid en kapitaal volledig substitueerbaar zijn; je kunt dan eindeloos doorgaan met het vervangen van arbeid door kapitaal (en vice versa). Ook het andere uiterste is denkbaar, namelijk dat kapitaal en arbeid maar op één manier met elkaar kunnen worden gecombi-

neerd en dat vervanging van arbeid door kapitaal (en omgekeerd) in het geheel niet mogelijk is. Volgens de zogeheten jaargangenbenadering van de kapitaalgoederenvoorraad (zie bijvoorbeeld Den Hartog et al., 1975) verschilt de wijze waarop kapitaal en arbeid aan elkaar worden gekoppeld tussen opeenvolgende jaargangen. In een periode van technologische vooruitgang komt dat er op neer dat in de loop van de tijd steeds meer arbeidsbesparende technologie wordt geïntroduceerd en dat recentere jaargangen van de kapitaalgoederenvoorraad (per euro) gewoonlijk minder inzet van arbeid vergen dan oudere jaargangen. In het licht van deze benadering valt ook gemakkelijk in te zien dat de substitutiemogelijkheden tussen kapitaal en arbeid op korte termijn beperkter zijn dan op lange termijn.

Welke keuze er gemaakt wordt ten aanzien van de verhouding tussen kapitaal en arbeid hangt in theorie af van de prijsverhouding tussen beide productiefactoren.

De combinatie van hoog- en laaggekwalificeerde arbeid

De werkelijkheid van alledag is veelal nog gecompliceerder, omdat allerlei productieprocessen de inzet vergen c.q. mogelijk maken van arbeid van verschillende niveaus of met verschillende competenties. Vaak gaat de feitelijke mate van taakaf- en opsplitsing minder ver dan in technische zin mogelijk zou zijn. Opsplitsing van het productieproces in kleine eenheden brengt namelijk ook coördinatie- of, abstracter geformuleerd, transactiekosten met zich mee. Tegenover de voordelen van het opsplitsen van het werk in eenvoudiger taken, die daarmee in principe door goedkoper arbeidskrachten kunnen worden verricht, komen dan kosten te staan die voortvloeien uit de overdracht van werk tussen de betrokkenen die opeenvolgende stappen van het productieproces voor hun rekening nemen en de kosten van een 'hogergeplaatste' die toezicht op die overdracht en aansluiting moet houden. Die kosten/baten-verhouding wordt – net als in het geval van de afweging tussen de inzet van kapitaal en arbeid – mede bepaald door de prijsverhouding tussen verschillende categorieën arbeid. Is hooggekwalificeerde arbeid relatief schaars en duur dan zal eerder voor een compositie van het personeelsbestand worden gekozen waarbij de nadruk ligt op

laaggekwalificeerde arbeid. Is laaggekwalificeerde arbeid juist verhoudingsgewijs duur (bijvoorbeeld mede vanwege institutionele factoren als een wettelijk minimumloon of cao-schalen die een bodem in de beloning leggen) dan loont het eerder juist relatief veel hooggekwalificeerde medewerkers in te zetten.

Resultaten van het survey-onderzoek

Voor dit onderzoek is een set enquêtevragen ontwikkeld die het mogelijk maakt het gebruik van laaggeschoolde arbeid binnen organisaties in kaart te brengen in relatie tot de functies binnen de organisatie. Zo is gevraagd naar de aanwezigheid binnen organisaties van functies die geschikt zijn voor lager opgeleiden. Tevens is gevraagd of organisaties recentelijk functies hebben aangepast of gecreëerd met het oog op een grotere inzet van lager opgeleiden. Ook is organisaties de vraag voorgelegd of – ook al is dit tot dusver niet gebeurd – er binnen de organisaties (nog meer) functies zijn die zich lenen om te worden aangepast, opdat lager gekwalificeerde medewerkers die functies zouden kunnen vervullen. Ten slotte is gevraagd aan welke voorwaarden moet worden voldaan om dit inderdaad mogelijk te maken. Deze nieuwe vragen zijn meegenomen in de laatste ronde van het OSA-Arbeidsvraagpanel, die in het voorjaar van 2007 onder werkgevers is gehouden.

Potentiële functies voor laaggeschoolden

Voor twee op de drie organisaties in Nederland is aanpassing van functies ten behoeve van de inzet van laaggeschoolden niet aan de orde; eerder vonden geen aanpassingen plaats en men ziet daartoe in de toekomst ook geen mogelijkheden. Opvallend is hier de lage score voor de sector zorg en welzijn. Daar zegt 'slechts' 47 procent van de werkgevers dat aanpassingen niet mogelijk zijn. Tevens ligt in die sector het grootste potentieel voor aanpassing van functies ten behoeve van de inzet van laaggeschoolden. Bijna een kwart van de organisaties die nog geen aanpassingen doorvoerde, zegt daartoe wel mogelijkheden te zien. Onderwijs en overheid volgen hier overigens op de voet met respectievelijk 21 en 20 procent. De veronderstelling lijkt gewettigd dat werkgevers in deze sectoren de

Tabel 1.

Voor welke functies is nog aanpassing mogelijk en welke maatregelen moeten genomen worden (links in % organisaties die al functies hebben aangepast, en nog dergelijke functies hebben) (rechts in % organisaties die geen functies hebben aangepast, maar wel dergelijke functies hebben)

| | Organisaties die al functies hebben aangepast, en nog dergelijke functies hebben | | | | Organisaties die geen functies hebben aangepast, maar wel dergelijke functies hebben | | | |
|-----------------------------|--|-----------------------------------|---|---|--|-----------------------------------|---|---|
| | Ruimere beschikbaarheid van lager geschoold personeel | Bijscholing van lager geschoolden | Aanpassen van bestaande afspraken, bv. in CAO's of functie-indelingen | Nog andere veranderingen of aanpassingen noodzakelijk | Ruimere beschikbaarheid van lager geschoold personeel | Bijscholing van lager geschoolden | Aanpassen van bestaande afspraken, bv. in CAO's of functie-indelingen | Nog andere veranderingen of aanpassingen noodzakelijk |
| Totale economie | 23 | 71 | 47 | 26 | 24 | 72 | 35 | 20 |
| Industrie en landbouw | 33 | 65 | 42 | 28 | 28 | 65 | 30 | 14 |
| Bouwnijverheid | 35 | 94 | 53 | 25 | 34 | 75 | 28 | 27 |
| Handel, horeca en reparatie | 15 | 74 | 44 | 47 | 29 | 62 | 34 | 14 |
| Transport | 32 | 57 | 50 | 20 | 25 | 61 | 40 | 21 |
| Zakelijke dienstverlening | 15 | 69 | 45 | 20 | 10 | 85 | 32 | 25 |
| Overige dienstverlening | 24 | 68 | 54 | 17 | 32 | 75 | 40 | 18 |
| Overheid | 13 | 82 | 51 | 49 | 17 | 70 | 44 | 27 |
| Onderwijs | 11 | 69 | 78 | 31 | 18 | 49 | 54 | 37 |
| Zorg en welzijn | 27 | 80 | 46 | 54 | 14 | 85 | 45 | 27 |
| 5-9 werknemers | 40 | 71 | 42 | 41 | 32 | 57 | 43 | 17 |
| 10-19 werknemers | 6 | 60 | 56 | 8 | 20 | 71 | 23 | 18 |
| 20-99 werknemers | 32 | 73 | 43 | 31 | 21 | 74 | 37 | 21 |
| 100-499 werknemers | 25 | 78 | 51 | 28 | 24 | 78 | 43 | 25 |
| 500+ werknemers | 12 | 78 | 36 | 44 | 29 | 81 | 33 | 20 |

Bron: OSA Arbeidsvraagpane

hete adem van de vergrijzing en de groeiende problemen om aan voldoende personeel te komen in de nek voelen.

Werkgevers die eerder hebben aangegeven dat er nog mogelijkheden tot aanpassing bestaan, werd gevraagd om hoeveel functies het gaat: enkele functies, een groot aantal functies of nagenoeg alle functies. Ook is hen gevraagd aan welke condities zou moeten worden voldaan om de bestaande mogelijkheden voor de aanpassing van functies te kunnen realiseren. Antwoordmogelijkheden waren: ruimere beschikbaarheid van lager geschoold personeel, bijscholing van lager geschoolden, aanpassing van bestaande afspraken, bijvoorbeeld in CAO's of functie-indelingen.

Een overgrote meerderheid van de organisaties die nog aanpassingsmogelijkheden van functies ten behoeve van laaggeschoolden ziet, denkt daarbij aan enkele functies. Opvallend is dat de werkgevers die al aanpassingen achter de rug hebben vaker aangeven dat verdere aanpassingen voor een groot aantal of zelfs voor nagenoeg alle functies mogelijk zijn dan werkgevers die nog geen aanpassingen achter de rug hebben. Hier lijken twee verklaringen mogelijk. De eerste is dat er sprake is van een selectie-effect: organisaties waar meer/betere mogelijkheden bestaan om functies aan te passen ten behoeve van de inzet van laaggeschoolden, hebben op dit punt ook het voortouw genomen. Organisaties die minder mogelijkheden onderkennen, gaan blijkbaar later tot actie over. De tweede en – als deze klopt – vanuit beleidsperspectief mogelijk nog boeiender verklaring is dat als werkgevers eenmaal een aanvang maken met het proces van de aanpassing van functies zij op grond van hun eigen ervaringen tot de conclusie komen dat er meer mogelijk is.

Voorwaarden voor het realiseren van functies voor laaggeschoolden

De volgende vraag betreft de kwestie onder welke condities functies voor laaggeschoolden ook daadwerkelijk tot stand zouden kunnen komen. De antwoorden hebben betrekking op werkgevers die nog mogelijkheden zien voor aanpassing van functies, met in het linkerdeel van tabel 1 de uitkomsten voor werkgevers die al wel en in het rechter deel van de tabel de uitkomsten voor werkgevers die

nog geen ervaring hebben met de aanpassing van functies.

Bijscholing lijkt het sleutelwoord als het gaat om de condities waaronder functies kunnen worden aangepast voor laaggeschoolden. In feite betreft het hier tot op zekere hoogte een contradictio in terminis: door bijscholing worden laaggeschoolden minder laaggeschoold. Uiteraard bestaan er op dit punt verschillende gradaties, maar de antwoorden van werkgevers laten zien dat – ook al denken ze dat het mogelijk is het werk aan het scholingsniveau van individuen aan te passen – er toch bepaalde minimale vereisten zijn waaraan kandidaten moeten voldoen, willen ze met succes kunnen worden ingeschakeld. Gemiddeld voor Nederland bestaan er op dit punt geen verschillen tussen organisaties met en zonder ervaring waar het gaat om aanpassing van functies. Op sectoraal niveau zien we die wel. Werkgevers in de bouw en in het onderwijs die ervaring hebben met het aanpassen van functies zeggen veel vaker dan de werkgevers die deze ervaring niet hebben dat bijscholing geboden is. Van de werkgevers die geen ervaring hebben met de aanpassing van arbeidsplaatsen acht ruim een derde aanpassing van bestaande CAO-afspraken of andere afspraken over functie-indeling noodzakelijk. Van de werkgevers die deze ervaring wel hebben, is dat bijna de helft.

Conclusies

Organisaties in verschillende sectoren hebben de afgelopen jaren activiteiten in gang gezet om bestaande functies zodanig aan te passen dat het beter mogelijk wordt om laagopgeleiden voor het werk in te zetten. Dit proces van aanpassing is in veel opzichten een zaak van vallen en opstaan. De theorie biedt geen pasklare antwoorden waar het gaat om de optimale combinatie van arbeid en kapitaal of de optimale combinatie van verschillende categorieën c.q. verschillen kwalificatieniveaus van arbeid. In de praktijk van alledag is bovendien sprake van een grote diversiteit aan laaggekwalificeerd werk, maar ook van een grote diversiteit aan laaggeschoolde individuen.

Het creëren van functies voor laaggeschoolden stelt eisen in de sfeer van aanpassing van CAO's of functie-orderingssystemen. Andere voorwaarden voor

de succesvolle inzet van laaggeschoolden zijn een strakke planning/roostering en een goede begeleiding. Juist omdat de categorie laaggeschoolden nu een andere samenstelling heeft dan vroeger en een lage opleiding veelal niet de enige factor is die er voor zorgt dat mensen een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt – ook een gebrek aan werkritme of taalvaardigheid kunnen daaraan bijdragen – is de inpassing van laagopgeleiden in organisaties vaak een zaak van veel inspanningen en hoge kosten. Soms biedt opsplitsing van opleidingstrajecten soelaas, maar er is ook een groep mensen wie het niet lukt dergelijke drempels te nemen. Hun productiviteit zal blijvend achterblijven bij de eisen die daaraan in een marktconforme omgeving worden gesteld. Groeiende krapte op de arbeidsmarkt, met name uit hoofde van demografische ontwikkelingen, zal bij werkgevers het bewustzijn doen toenemen dat het vaker noodzakelijk zal zijn ook mensen in dienst te nemen die tot dusver niet in aanmerking kwamen. Het is geen uitgemaakte zaak dat werkgevers in de nabije toekomst massaal zullen overgaan tot het inschakelen van grote aantallen laaggeschoolden.

*Amelia Román
Joop Schippers
Universiteit Utrecht
OSA, Institute for Labour Studies*

Bibliografie

- van Dalen, H., Henkens, K. & Schippers, J. 2007. *Oudere werknemers door de lens van de werkgever*, Rapport no. 74, Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- den Hartog, H., van de Klundert, Th.C.M.J. & Tjan H.S. 1975. De structurele ontwikkeling van de werkgelegenheid in macro-economisch perspectief, *Preadvies voor de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, Den Haag: Martinus Nijhoff: 49-110.
- van de Kaa, D. J. 1987. Europe's Second Demographic Transition. *Population Bulletin*, 42 (1), Washington: The Population Reference Bureau.
- OECD. 2008. *More than just jobs: workforce development in a skills-based economy*, ISBN 9264043276.
- OSA. 2007. *Tendrapport Vraag naar Arbeid*, Tilburg: OSA – Institute for Labour Studies A222.
- RVZ. 2006. *Arbeidsmarkt en zorgvraag*, Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Zorg.