

Veranderingen in de baankansen van laagopgeleiden in Nederland

Josten, E. 2010. *Minder werk voor laagopgeleiden?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Beleidsmakers en politici vrezen al langere tijd dat de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden nog slechter zal worden. Zij verwachten een krimp van de hoeveelheid werk voor deze groep door de voortgaande toepassing van informatietechnologie op de werkplek en de verplaatsing van werk naar lagelonenlanden. In Nederland zijn deze sombere vooruitzichten tot nu toe niet uitgekomen. Het aantal laaggeschoolde banen is de afgelopen twee decennia stabiel gebleven. De arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden is over het geheel genomen iets verbeterd, maar de ontwikkelingen voor mannen en vrouwen zijn anders.

Bedreigingen voor de baankansen van laagopgeleiden

Een groot deel van de werkenden en werkzoekenden in Nederland, 24%, is laagopgeleid. Zij hebben maximaal het laagste niveau van het voortgezet onderwijs behaald (vmbo). Dit is ongeveer gelijk aan het diploma beroepssecundair onderwijs in België, met het verschil dat deze opleiding slechts vier jaar in beslag neemt. Het merendeel van de laagopgeleiden in Nederland heeft werk, maar hun arbeidsmarktpositie is wel duidelijk slechter dan die van middelbaar en hoger opgeleiden. Ze zijn bijvoorbeeld vaker werkloos, hebben vaker een tijdelijk contract en hun inkomen is gemiddeld lager.

Beleidsmakers en politici vrezen vaak dat de – toch al slechtere – positie van laagopgeleiden nog verder zal verslechteren (bijvoorbeeld Europese Commissie, 2008; Nederlands Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1998). Er wordt rekening gehouden met een afname van het aantal laaggeschoolde banen. Een deel van het laaggeschoolde

werk kan gaan verdwijnen door technologische ontwikkelingen, met name de toepassing van computertechnologie op de werkplek, en door de concurrentie van lagelonenlanden. Computertechnologie kan verschillende soorten laaggeschoold werk overbodig maken; denk bijvoorbeeld aan de automatisering en robotisering in delen van de industrie en de vervanging van een deel van het postsorteerwerk door computers. Een ander voorbeeld is dat de betalingsopdrachten van bankklanten tegenwoordig niet meer door datatypistes worden verwerkt, maar door de klanten zelf, of worden ingelezen door computers.

De concurrentie van lagelonenlanden kan vooral het arbeidsintensieve productiewerk op laaggeschoold niveau verminderen. Verplaatsing van werk naar een ander land vereist immers dat de werkzaamheden ook in het buitenland kunnen worden gedaan, wat bij productiewerk vaak het geval is. Bij dienstverlenend werk ligt verplaatsing veelal toch wat lastiger. De reden dat vooral het arbeidsintensieve productiewerk gevaar loopt, is dat de achterstand in productiviteit van lagelonenlanden bij dit type werk het kleinst is. Het kostenvoordeel door de lagere loonkosten is dan groot.

De zorgen over de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden spelen al sinds de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw en zijn sinds die tijd niet veel veranderd. Zij werden destijds onder meer gevoed door ongunstige ontwikkelingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Daar bleek begin jaren negentig dat laagopgeleide mannen in

het decennium ervoor een grotere loonachterstand hadden gekregen. De oorzaak hiervan was niet met zekerheid bekend. De meeste economen die er onderzoek naar deden, schreven het echter toe aan de introductie van computertechnologie op de werkplek: de behoefte aan laagopgeleiden zouden daarvoor zijn gedaald, waardoor hun lonen achterbleven (bijvoorbeeld Katz & Murphy, 1992; Krueger, 1993). De verwachting was veelal dat de positie van laagopgeleiden in andere Westerse landen ook zou verslechteren, omdat computertechnologie daar net zo goed veel wordt toegepast. De concurrentie van lagelonenlanden kon volgens de meeste economen niet de oorzaak zijn van de verslechterde arbeidsmarktpositie, omdat de handel met lagelonenlanden daarvoor destijds te beperkt van omvang was. In internationale beleidskringen werd deze opvatting vaak overgenomen (zie bijvoorbeeld OESO, 1997).

Het beleid van de Nederlandse overheid

De Nederlandse overheid begon zich eveneens in de jaren negentig flinke zorgen te maken over de positie van laagopgeleiden. Haar voornaamste vrees was dat laagopgeleiden geen duurzame positie meer zouden kunnen krijgen op de arbeidsmarkt, doordat de beroepsvereisten zwaarder waren geworden. Zij zouden tijdens hun loopbaan geregeld werkloos zijn. In 1993 besloot de overheid daarom dat iedere jongere die dat kan, voortaan een middelbaar of hoger diploma moet behalen (Nederlands Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1993). Een middelbaar diploma is vergelijkbaar met een diploma van het hoger secundair onderwijs in Vlaanderen. Een hoger diploma is een diploma van de hogeschool of de universiteit. Deze opleidingen zouden wel goede vooruitzichten bieden op de arbeidsmarkt. Dit beleid is in de decennia daarna voortgezet. Er zijn verschillende maatregelen genomen, zoals de invoering van de kwalificatieplicht in 2007. Deze houdt in dat jongeren zonder middelbaar of hoger diploma voortaan tot hun achttiende onderwijs moeten volgen, al dan niet in combinatie met werk.

Wat zijn de feitelijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt geweest?

Het doel van deze bijdrage is om de zorgen over de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden in

perspectief te plaatsen. Centraal staat de vraag of de sombere verwachtingen van beleidsmakers tot nu toe wel of niet zijn uitgekomen. Dit wordt alleen voor Nederland nagegaan. Er wordt ingegaan op de volgende twee vragen:

- Hoe heeft het aantal laaggeschoolde banen in Nederland zich de afgelopen decennia feitelijk ontwikkeld?
- Hoe heeft de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden in Nederland zich de afgelopen decennia feitelijk ontwikkeld?

Voor het beantwoorden van deze vragen wordt gebruik gemaakt van de Enquête beroepsbevolking van het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze enquête brengt de arbeidsmarktsituatie in kaart van mensen op arbeidsleeftijd. In Vlaanderen heet dit onderzoek de Enquête naar de Arbeidskrachten. De Enquête beroepsbevolking wordt ieder jaar uitgevoerd en bestaat uit een vragenlijstonderzoek onder 80 000 tot 100 000 personen, waarvan 45 000 tot 50 000 werkenden.

Het aantal laaggeschoolde banen wordt in de Enquête beroepsbevolking gemeten door mensen te vragen naar hun precieze beroep. Het Centraal Bureau voor de Statistiek stelt het niveau van het beroep vervolgens vast aan de hand van een classificatie die door deskundigen is opgesteld.

Voor het meten van de arbeidsmarktpositie zijn verschillende indicatoren beschikbaar: werkloosheidspercentage, uurlonen (alleen 1995-2002), type contractvorm (tijdelijk of uitzend versus vast) en percentage niet-beroepsactieven. Dit laatste is het percentage mensen op arbeidsleeftijd dat geen werk heeft en daar ook niet actief naar zoekt. Een deel van de niet-beroepsactieven wil wel werken, maar heeft zich afgewend van de arbeidsmarkt omdat ze denken toch geen baan te kunnen vinden. Het percentage niet-beroepsactieven is daarom ook een belangrijke indicator voor de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden.

De Enquête beroepsbevolking is in 1987 gestart. Gegevens over het aantal laaggeschoolde banen zijn vanaf de eerste jaargang beschikbaar, gegevens over de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden pas vanaf 1992. Hier worden de ontwikkelingen vanaf de eerste peildatum voor het betreffende onderwerp beschreven tot en met 2008. De hevige economische crisis in 2009 valt dus buiten dit bestek. De gegevens hebben alleen betrekking op 18-64-jarigen die niet onderwijsvolgend zijn.

Veranderingen in het aantal laaggeschoolde banen in Nederland

In tegenstelling tot wat vaak verwacht wordt, is het totaal aantal laaggeschoolde banen tussen 1987 en 2008 niet gedaald, maar ongeveer gelijk gebleven. Wel is de inhoud van het laaggeschoolde werk gewijzigd. De typische lagere mannenberoepen in de landbouw en industrie zijn in omvang gekrompen (bijvoorbeeld landbouwarbeider, mechanisch operator, lagere metaalarbeider). Dit komt doordat de werkgelegenheid in de landbouw en industrie is afgenomen, als gevolg van schaalvergroting, mechanisering en automatisering. Bij de industrie speelt ook mee dat sommig productiewerk inmiddels deels uit Nederland verdwenen is, doordat dat type werk veel goedkoper in lagelonenlanden kan worden gedaan. Tegenover deze krimp staat echter een forse groei van het laaggeschoold dienstverlenend werk (bijvoorbeeld winkelbediende, horecamedewerker) en een iets minder sterke groei van het laaggeschoolde transportwerk (bijvoorbeeld magazijnmedewerker, (vrachtwagen)chauffeur). Het eerste type werk, dienstverlenend, wordt vooral door vrouwen gedaan en is, met een aandeel van 23%, inmiddels de grootste beroepsrichting binnen het laaggeschoolde werk. Het tweede type werk, transport, is traditioneel mannenwerk en heeft nu een aandeel van 17%. Het is daarmee de tweede beroepsrichting binnen het laaggeschoolde werk, tezamen met de gekrompen mannenberoepen in de industriële en technische.

Hoewel het aantal laaggeschoolde banen niet is gedaald, is hun aandeel in de totale werkgelegenheid wel flink verminderd, van 40% in 1987 naar 30% in 2008. Dit komt doordat het aantal hooggeschoolde banen tussen 1987 en 2008 fors is gegroeid en het aantal middelbare banen matig is gestegen. Inmiddels hebben laaggeschoolde banen het kleinste aandeel in de totale werkgelegenheid. Het aandeel van hooggeschoolde banen is met 31% net iets groter. Middelbare banen vormen de grootste groep (39%).

Veranderingen in de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden in Nederland

In tegenstelling tot het aantal laaggeschoolde banen, daalde het aantal laagopgeleiden onder de

werkenden en werkzoekenden de afgelopen decennia wel. Dit komt doordat de jongeren die de arbeidsmarkt betreden hoger zijn opgeleid dan de ouderen die de arbeidsmarkt verlaten. Daardoor zijn er nu minder laagopgeleiden onder de werkenden en werkzoekenden dan laaggeschoolde banen.

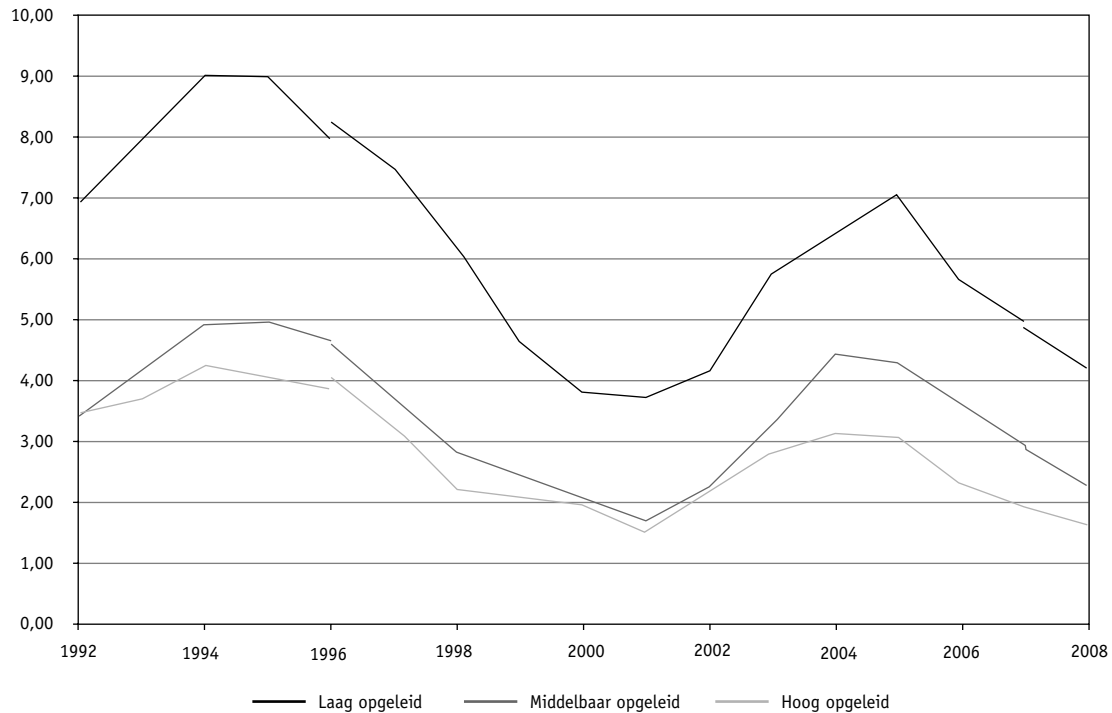
In dat licht bezien, is het niet verwonderlijk dat de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden de afgelopen decennia niet is verslechterd, in tegenstelling tot wat vaak verwacht wordt. Op sommige punten is zelfs een verbetering te zien. De werkloosheid lijkt structureel te zijn gedaald, wat wil zeggen dat het werkloosheidsniveau tijdens het dieptepunt van de vorige economische neergang, in 2004-2005, lager lag dan tijdens het dieptepunt van de neergang ervoor, in 1994-1995 (zie figuur 1). Naast de werkloosheid, ontwikkelden bovendien ook twee andere aspecten van de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden zich in een positieve richting: het percentage niet-beroepsactieven daalde en hun uurlonen groeiden matig. Alleen het aandeel met een tijdelijk of uitzendcontract veranderde niet fundamenteel.

Bij de middelbaar en hoger opgeleiden waren tussen 1992 en 2008 dezelfde verbeteringen in arbeidsmarktpositie te zien: een afnemende werkloosheid en kleiner aandeel niet-beroepsactieven, plus een stijging van de lonen. De situatie op de arbeidsmarkt is dus over de gehele linie verbeterd. Vooral wat betreft de werkloosheid doet Nederland het, ook internationaal gezien, goed. Het werkloosheidspercentage hier behoort inmiddels al negen jaar tot de laagsten van Europa. Ter vergelijking: in 2009 was het algemene werkloosheidspercentage in Nederland 3,4%, tegen 8,0% in België. De werkloosheid onder laagopgeleiden bedroeg in Nederland dat jaar 5,5%. In België was het 13,7%.¹

De lagere werkloosheid in 2004-2005 is overigens wel opmerkelijk, want tijdens die recessie kromp het aantal banen, terwijl het begin jaren negentig licht bleef groeien. Mogelijk komt dit doordat de toegang tot en de duur van de sociale zekerheid sinds 1995 zijn ingeperkt, waardoor werklozen wellicht sneller ander werk accepteren dan vroeger. Wat ook mee zal spelen, is dat de bevolking in de leeftijd 20-65 jaar tegenwoordig iets minder hard groeit dan begin jaren negentig. Het aantal mensen dat op de arbeidsmarkt opgenomen moet worden, is daardoor gedaald.

Figuur 1.

Aandeel werklozen onder laag-, middelbaar- en hoogopgeleiden in de leeftijd van 18 tot en met 64 jaar, 1992-2008 (%)



Noot: De weegfactor van de EBB is veranderd in 1996 en 2007. De gegevens over 1996 en 2007 zijn zowel met de oude als de nieuwe weegfactor berekend

Bron: CBS (EBB'92-'08) SCP-bewerking

Kanttekeningen bij het positieve beeld

Bij dit positieve beeld moeten wel twee, belangrijke, kanttekeningen worden geplaatst. De eerste is dat de achterstand van laag- op hoogopgeleiden desondanks is toegenomen, doordat de positie van die laatste sterker verbeterde. Het uurloon van hoogopgeleiden groeide tussen 1995 en 2002 meer en het aandeel met een tijdelijk of uitzendcontract kromp ten opzichte van eerdere, vergelijkbare punten in de economische cyclus, terwijl dat onder laagopgeleiden niet fundamenteel veranderde. De achterstand op middelbaar opgeleiden groeide echter nauwelijks.

De tweede kanttekening is dat de positie van laagopgeleiden vrijwel uitsluitend onder vrouwen verbeterde: zij zijn minder vaak werkloos en

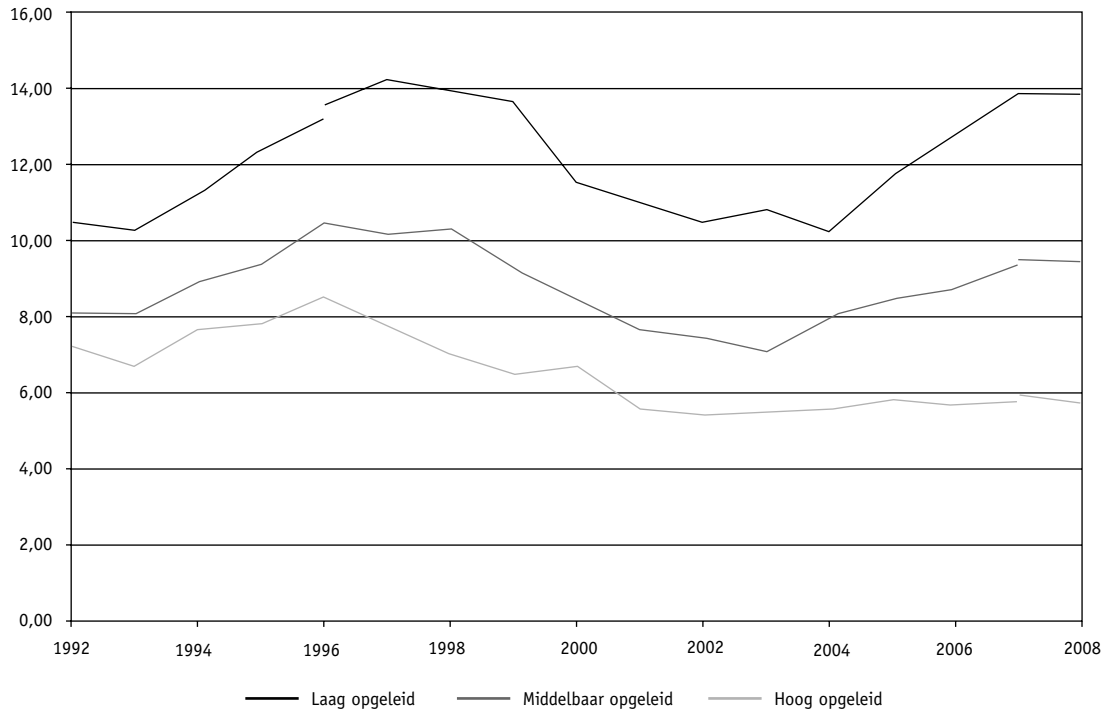
minder vaak niet-beroepsactief dan voorheen. Ook hebben zij tegenwoordig minder vaak een tijdelijk of uitzendcontract dan vroeger.

Onder laagopgeleide mannen daarentegen waren een paar verslechtingen te zien. Weliswaar daalde het aandeel niet-beroepsactieven onder oudere laagopgeleide mannen (50-64 jaar), maar in de jongere leeftijdscategorieën (18-49 jaar) nam het de laatste jaren juist iets toe. Verder steeg het percentage met een tijdelijk of uitzendcontract in alle leeftijdsgroepen.

Toch nam de achterstand van laag- op middelbaar opgeleide mannen niet toe, doordat in die groep dezelfde ontwikkelingen waren te zien. Het verschil met hoogopgeleide mannen groeide echter wel, doordat het percentage met een tijdelijk of uitzendcontract in die groep niet veranderde, evenmin als het aandeel niet-beroepsactieve jonge hoogopgeleide mannen.

Figuur 2.

Aandeel met een tijdelijk of uitzendcontract onder laag-, middelbaar- en hoogopgeleiden in de leeftijd van 18 tot en met 64 jaar, 1992-2008 (in procenten)



Noot: De weegfactor van de EBB is veranderd in 1996 en 2007. De gegevens over 1996 en 2007 zijn zowel met de oude als de nieuwe weegfactor berekend. Tijdelijke contracten met uitzicht op vast of tijdelijke contracten ≥ 1 jaar tellen niet mee

Bron: CBS (EBB'92-'08) SCP-bewerking

Het is niet zeker waardoor het aandeel niet-beeroepsactieven onder laag- en middelbaar opgeleide mannen in de leeftijdscategorie van 18-49 jaar de laatste jaren is gestegen; hier kunnen meerdere oorzaken voor zijn. De eerste is dat de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering sinds 2004 is afgenomen (Jehoel-Gijsbers, 2010). Mogelijk zijn werkgevers huiveriger geworden voor het aannemen van arbeidsongeschikten, doordat de Nederlandse overheid hen steeds meer (financiële) verantwoordelijkheid heeft gegeven voor de re-integratie van ziek personeel. Dit kan de deelname van laagopgeleide mannen hebben verlaagd, want een groot deel van de niet-deelnemende laagopgeleide mannen (40%-60%) geeft aan dat de beschrijving 'arbeidsongeschikt' het beste bij hen past. Een tweede mogelijke oorzaak is de recessie van 2002-2005. Het percentage werkzoekende mannen zonder inschrijving bij de

publieke bemiddelingsdiensten (in Nederland: UWV Werkbedrijf), en dus waarschijnlijk zonder uitkering, lag in die recessie hoger dan in de jaren negentig. Mogelijks doordat de toegang tot en de duur van de sociale zekerheidsregelingen de afgelopen jaren is beperkt. Mensen zonder uitkering hebben geen sollicitatieplicht. Hierdoor wendden zij zich wellicht sneller – al dan niet tijdelijk – af van de arbeidsmarkt als ze al enige tijd zonder resultaat naar werk hebben gezocht. Uiteraard kan dat alleen als er in het huishouden een andere inkomensbron is.

Door de bovengenoemde ontwikkelingen werden de verschillen in arbeidsmarktpositie tussen laagopgeleide mannen en vrouwen kleiner, maar ze verdwenen niet. Voor middelbaar en hoger opgeleiden geldt dat overigens ook, want daar verbeterde de positie van vrouwen net zo goed.

Conclusies

Al met al zijn de sombere verwachtingen van beleidsmakers over de baankansen van laagopgeleiden tot dusverre maar beperkt uitgekomen. Het aantal laaggeschoolde banen is niet gedaald, maar hun aandeel in de werkgelegenheid wel. Verder is de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden niet verslechterd en in sommige opzichten juist verbeterd. Onder laagopgeleide mannen zijn er echter wel een aantal verslechtingen te zien en nam de voorsprong op vrouwen af. Dat gebeurde onder middelbaar opgeleide mannen echter ook, waardoor de achterstand op deze groep gelijk bleef. De verschillen met hoogopgeleiden groeiden wel.

Edith Josten
Sociaal en Cultureel Planbureau

Noot

1. bron: geharmoniseerde cijfers van Eurostat op <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Bibliografie

- Europese Commissie. 2008. *Toespraak van Jan Figel', eurocommissaris voor Opleidingen, Training en Cultuur*, 31 oktober 2008. Geraadpleegd 2 september 2009 via http://ec.europa.eu/commission_barroso/figel/speeches/docs/08_10_31_Uni_Business_Tenerife_en.pdf.
- Katz, L.F. & Murphy, K.M. 1992. Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(1), 35-78.
- Krueger, A. 1993. How computers have changed the wage structure: evidence from microdata, 1984-1989. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(1), 33-60.
- Nederlands Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. 1993. *Een goed voorbereide start*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Nederlands Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. 1998. *Een kristal van kansen. Emancipatienota 1998-2002*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OESO. 1997. *Employment Outlook 1997*. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.