

## Verdringing van laaggeschoolden als beleidsprobleem

Bram Steijn en Adriaan Hofman

Steijn, B. & A. Hofman (2000), 'Verdringing van laaggeschoolden als beleidsprobleem', in: P.B. Lehning, *De beleidsagenda 2000. Strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*. Bussum: Coutinho, 206-219.

### Samenvatting

In deze bijdrage wordt betoogd dat de veronderstelling dat de relatief hoge werkloosheid onder laag opgeleiden vooral een gevolg zou zijn van een tekort aan banen voor laag gekwalificeerden niet juist is. Deze werkloosheid is veel meer een gevolg van verdringingsprocessen op de arbeidsmarkt. In de bijdrage wordt betoogd dat laag opgeleiden niet alleen door hoger opgeleide werknemers van de arbeidsmarkt worden verdrongen, maar ook – mede als gevolg van de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt – door studenten die in toenemende mate naast hun studie werken. Vandaar dat de verdringingsproblematiek, de kwaliteit van het arbeidsbestaan en het weerbaarder maken van lager opgeleiden noodzakelijke ingrediënten zijn van de beleidsagenda 2000.

1 Inleiding: waarom een tekort aan laaggekwalificeerde banen niet de kern van het probleem is

Sinds de oliecrisis van 1973 vormt bestrijding van de werkloosheid een hoofdpunt van het overheidsbeleid. Aangezien laag geschoolden relatief vaker werkloos zijn dan hoger geschoolden (SCP 1998: 380), is het niet verwonderlijk dat het beleid zich vooral richt op het bestrijden van werkloosheid onder laag opgeleiden. Sinds het begin van de jaren negentig wordt in dat verband onder meer getracht om banen ‘aan de onderkant van de arbeidsmarkt’ te creëren. De zogenaamde Melkertbanen zijn een goed voorbeeld van deze strategie.

Hoewel deze strategie begrijpelijk is, lijkt zij evenwel voort te komen uit een misverstand. In recente nota's stelt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) dat “De afgelopen decennia veel eenvoudig werk [is] verdwenen” (SZW 1996: 2) en “Er is nog steeds een absoluut tekort aan eenvoudige banen” (SZW 1997: 55). Hoewel het niet nadrukkelijk wordt uitgesproken hangt de opvatting van SZW dat er steeds minder laag gekwalificeerd werk is, ongetwijfeld samen met het idee dat onze maatschappij steeds meer kenmerken van een postindustriële samenleving krijgt. In het publieke debat wordt de metafoor van de postindustriële samenleving immers geassocieerd met een ‘kennissamenleving’, waarin vooral veel vraag is naar hoogwaardige

dienstverlening. In een dergelijke samenleving – zo is de gedachte – is steeds minder vraag naar eenvoudige arbeid.

Het lijkt logisch om een relatie te leggen tussen een afnemend aantal banen voor laag geschoolden en de hardnekkige werkloosheid onder laag opgeleiden. Vanuit deze logica ligt het tevens voor de hand om het werkgelegenheidsbeleid in het begin van het nieuwe millennium te concentreren op werkgelegenheidsinitiatieven om nieuwe banen te scheppen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en op scholingsinitiatieven om lager opgeleiden beter te kwalificeren.

Op deze logica is niettemin het een en ander af te dingen. Het probleem is namelijk dat de gedachte dat er steeds minder eenvoudig werk is, op empirische gronden betwistbaar is. Cijfers op basis van de Enquête Beroepsbevolking (CBS) ondersteunen op het eerste gezicht de gedachte dat er steeds minder laag gekwalificeerd werk is. Volgens deze cijfers is het percentage personen met een functie op laag geschoold niveau tussen 1988 en 1998 afgenomen van 39.1 naar 31.4% van de totale beroepsbevolking. Deze relatieve afname vertaalt zich echter niet in een noemenswaardige absolute afname. Absoluut gezien is het aantal personen met een beroep op laag geschoold niveau tussen 1988 en 1998 nauwelijks afgenomen: van ongeveer 2.095.000 naar zo'n 2.050.000 (bron: EBB). Op basis van een andere functieniveau-indeling komen andere onderzoekers tot de conclusie dat de afname van het aandeel laag gekwalificeerde banen nog langzamer gaat dan door het CBS wordt aangegeven. In onderstaande tabel, ontleend

aan een onderzoek van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA), wordt dit geïllustreerd. In deze tabel staat de ontwikkeling van de werkgelegenheid sinds 1960. Daarbij is onderscheid gemaakt naar zeven functieniveaus. Functieniveau 1 staat daarbij voor het eenvoudige, laag gekwalificeerde werk en functieniveau 7 staat voor het complexe werk (op academisch niveau).

#### HIER TABEL 1

De ontwikkeling van het gemiddelde functieniveau is in overeenstemming met wat men op grond van een postindustriële economie zou verwachten: sinds 1965 is dit gemiddelde functieniveau gestegen van 3.38 naar 3.95. Uit de tabel blijkt echter tevens dat deze stijging niet samengaat met een noemenswaardige afname van werkgelegenheid op de laagste functieniveaus. In de periode 1960 - 1995 is het percentuele aandeel van de banen op de laagste twee functieniveaus nauwelijks afgenomen (van 27.4 naar 26.7%). In absolute aantallen betekent dit dat er volgens deze berekening in deze periode veel laag gekwalificeerde banen zijn bijgekomen.<sup>1</sup> Hoewel men kan twisten over de vraag of de cijfers van het OSA of van het CBS de ontwikkeling op de arbeidsmarkt juister weergeeft, lijkt van een veronderstelde snelle absolute afname van het aantal laag geschoolde banen in ieder geval geen sprake. Om het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP 1998: 365) te citeren: “In ieder geval is duidelijk dat de

functieniveauctuur niet over de gehele linie naar boven is geschoven, maar dat er aan de onderkant een (qua omvang) opvallend stabiele categorie eenvoudige banen blijkt te bestaan”.

Deze constatering is opmerkelijk als we bedenken dat in dezelfde periode het gemiddelde scholingsniveau van de Nederlandse bevolking aanzienlijk is gestegen. Cijfers uit het eerder genoemde OSA-onderzoek (Asselberghs, 1998, 18) leren dat in de periode 1971-1990 het gemiddelde opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking in loondienst is gestegen van 1.95 naar 2.95 (op een 5-punts-schaal). Deze gemiddelde stijging gaat gepaard met een forse daling van mensen met een lager (alleen basisonderwijs) of lager uitgebreid opleidingsniveau (o.a. LBO). Terwijl in 1971 nog 78.9% van de beroepsbevolking in loondienst een lager of uitgebreid lager opleidingsniveau had, bedroeg dit percentage in 1995 nog slechts 30.1%.

Dit brengt ons op een interessante paradox. Terwijl bij een min of meer gelijkblijvend aantal laag gekwalificeerde banen het aantal laag opgeleiden daalt, zijn er niettemin relatief veel laag opgeleiden werkloos. Deze paradox duidt erop dat de werkloosheid onder lager opgeleiden geen gevolg is van een tekort aan lager gekwalificeerd werk, maar aan een verschijnsel dat in de literatuur bekend staat als ‘verdringing’ (zie o.a. Batenburg, e.a., 1999). Kort gezegd komt dit verschijnsel erop neer dat als gevolg van concurrentie op de arbeidsmarkt ter verkrijging van (relatief) schaarse hoog gekwalificeerde banen, hoger opgeleiden de lager opgeleiden ‘verdringen’.

Werknemers met een academische opleiding moeten genoeg nemen met een baan op HBO-niveau, werknemers met een HBO-opleiding moeten genoeg nemen met een baan op MBO-niveau, etc. Werknemers op het laagste opleidingsniveau verliezen de concurrentieslag: zij kunnen niemand verdringen en worden daardoor relatief vaak werkloos. Cijfers in het al eerder geciteerde OSA-rapport geven een fraaie illustratie van dit proces (Asselberghs, e.a., 1998). Het blijkt dat op een gegeven opleidingsniveau, het functieniveau van de banen dat mensen met het gegeven opleidingsniveau bekleden afneemt. Zo bedroeg het gemiddeld functieniveau van werknemers met een HBO of WO-opleiding in 1971 6.58 en in 1995 6.00. Voor werknemers met een middelbaar opleidingsniveau bedragen deze cijfers 4.65 (1971) en 3.77 (1995), en voor werknemers op het laagste opleidingsniveau 2.56 (1971) en 2.31 (1995). Dit verdringingsproces kan dus mede verklaren waarom de vraag naar laag geschoolde arbeid in de afgelopen decennia is afgenomen (vergelijk de bijdrage van Hemerijck in deze bundel). Deze afname heeft beslist niet alleen te maken met een afname van banen op laag geschoold niveau, maar is ook een gevolg van het feit dat werkgevers relatief hoger geschoolden op laag gekwalificeerde banen aannemen.

In de literatuur wordt de verdringingsproblematiek vooral gezien vanuit de relatie tussen het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en het niveau van de beschikbare banen (b.v. Asselberghs, e.a., 1998; Batenburg,

e.a., 1999). Er is echter alle reden om ook het effect van de flexibilisering van de economie in de beschouwing te betrekken.

Het is een bekend feit dat de arbeidsmarkt in het afgelopen decennium aanzienlijk is geflexibiliseerd (SCP, 1998; Schippers & Steijn, 1999). Deze flexibilisering is gepaard gegaan met een geleidelijke afname van het aantal 'vaste' banen en een toename van het aantal 'flexibele' banen (zoals uitzendcontracten, werknemers met een tijdelijk arbeidscontract, oproepkrachten, werknemers in kleine deeltijdbanen, e.d.). Muffels, e.a. (1999) schatten het percentage werknemers dat in 1996 een 'atypisch' arbeidscontract heeft op 21.6% ofwel ruim 1,5 miljoen. Vooral relatief eenvoudige banen hebben een atypisch karakter

De flexibilisering van de arbeidsmarkt is gepaard gegaan met een toestroom van bevolkingsgroepen die voorheen in mindere mate op de arbeidsmarkt participeerden. Zo is de arbeidsparticipatie van vrouwen in de periode 1971-1997 gestegen van 21% naar 53% (SCP, 1998: 357). Veel van deze vrouwen zijn echter werkzaam in flexibele banen (Remery, e.a., 1999).

Een andere groep die in de afgelopen jaren massaal is toegetreden tot de arbeidsmarkt betreft de studenten. In het verleden verrichtten studenten aan HBO-instellingen en universiteiten slechts sporadisch betaalde arbeid. Mede als gevolg van bezuinigingen op de basisbeurs is de arbeidsmarktparticipatie van studenten echter aanzienlijk gestegen. Dit proces van een stijgende arbeidsmarktparticipatie van studenten is niet onopgemerkt gebleven. In 1997 luidde de jongerenorganisatie van het CNV en het ISO de alarmbel.

Volgens hen gaat deze stijgende arbeidsmarktparticipatie namelijk gepaard met een proces van verdringing van lager opgeleiden. Studenten zouden vele tienduizenden banen vervullen die in principe geschikt zouden zijn voor laaggeschoolde werkzoekenden (Jongerenorganisatie CNV en ISO, 1997).

De vraag is of dit daadwerkelijk zo is. Indien dit zich inderdaad voordoet, dan doet zich een interessant beleidsprobleem voor. Niet uit te sluiten is dan namelijk dat het beleid van de overheid om de werkloosheid onder lager opgeleiden te bestrijden mede faalt, omdat de aldus gecreëerde banen deels worden vervuld door studenten. Als dit het geval is, dan hebben we een mooi voorbeeld van overheidsbeleid dat in zijn eigen staart bijt. Ook de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van studenten is immers mede een gevolg van overheidsbeleid.

Om te bezien of studenten daadwerkelijk lager opgeleiden van de arbeidsmarkt verdringen, heeft de Tweede Kamer verzocht om een onderzoek dienaangaande. Het RISBO (een aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit verbonden onderzoeksinstituut) heeft daarom een onderzoek uitgevoerd onder studenten en werkgevers (Hofman, e.a., 1999; Steijn & Hofman, 1999).

Kernvraag van dat onderzoek was: In hoeverre leidt de arbeidsmarktparticipatie van studenten tot verdringing van lager opgeleiden? Om deze kernvraag te beantwoorden was het noodzakelijk om tevens twee andere vragen te beantwoorden, namelijk:



- a) Wat is het volume van de arbeidsmarktparticipatie van studenten?, en
- b) Welke motieven hebben werkgevers om studenten in dienst te nemen?

Het past niet in het kader van deze bijdrage om uitgebreid op de opzet van het onderzoek dat door het RISBO is uitgevoerd in te gaan. Hiervoor verwijzen wij naar het onderzoeksrapport (Hofman, e.a., 1999). Het volstaat hier te vermelden dat ten behoeve van dit onderzoek in 1998 een representatieve groep van 2886 studenten in het WO en van 801 studenten in het HBO is ondervraagd. Daarnaast zijn, eveneens in 1998, 224 werkgevers ondervraagd.

In de volgende paragraaf zullen de belangrijkste bevindingen van het onderzoek worden gepresenteerd. Op basis van deze bevindingen zal in de slotparagraaf worden ingegaan op de beleidsimplicaties van deze bevindingen. Uiteraard komen daarbij ook de consequenties voor de ‘beleidsagenda 2000’ aan de orde.

## 2 Resultaten onderzoek onder studenten en werkgevers

In achtereenvolgende subparagrafen wordt ingegaan op de onderzoeksvragen die in het RISBO-onderzoek centraal stonden. Eerst behandelen we de omvang van de arbeidsmarktparticipatie van studenten, vervolgens behandelen we de centrale vraag of lager opgeleiden

daadwerkelijk door studenten worden verdrongen en tot slot gaan we in op de motieven van werkgevers om studenten in dienst te nemen.

## 2.1 De omvang van de arbeidsmarktparticipatie van studenten

Onze eerste onderzoeksvraag betreft de omvang van de arbeidsmarktparticipatie van studenten. Blijkens gegevens van het CBS (1998) waren er per 1 december 1997 384.975 studenten in het Hoger Onderwijs ingeschreven. Nader uitgesplitst betreft het 237.332 HBO studenten en 147.052 WO studenten. Uit het onderzoek blijkt dat 73% van de studenten een baan naast de studie heeft (vergelijk Hofman, e.a. (1999) voor meer details). Onderstaande tabel geeft aan hoeveel uren door de betrokken studenten wordt gewerkt.

Hier tabel 2

Uit tabel 2 blijkt dat studenten gemiddeld 7,9 uur per week werken. Indien alleen de werkende studenten in ogenschouw worden genomen bedraagt dit gemiddelde 11,2 uur per week. Het overgrote deel van de studenten heeft een baan van ten hoogste 12 uur per week (52%) en bijna 20% werkt meer dan 12 uren per week.

De arbeidsmarktparticipatie van studenten is dus aanzienlijk. Van belang is om na te gaan welk arbeidsvolume hiermee gemoeid is. Indien het aantal uren dat studenten werken omgerekend wordt in banen met een

omvang van 36 uur per week (ofwel fte's: full time equivalents), komen we tot de volgende volumeschatting (excl. studenten landbouw en onderwijswetenschappen).

Hier tabel 3

In totaal worden aldus in fte's omgerekend 83.500 banen vervuld door studenten. Nader uitgesplitst betreft dit voornamelijk kleine banen (tot 12 uur per week) en parttime banen (tussen de 12 en 36 uur per week). Ruim 9.000 studenten hebben een fulltime baan naast de studie.

Het economisch belang van de arbeidsmarktparticipatie van studenten wordt nog duidelijker als we een aantal resultaten van het onderzoek onder werkgevers in de beschouwing betrekken. Er blijkt dan dat niet minder dan 49% van de ondervraagde 224 bedrijven studenten in dienst heeft. Dit percentage is weliswaar niet representatief voor het Nederlandse bedrijfsleven (het onderzoek beperkt zich tot een aantal sectoren en tot een viertal typische studentensteden), maar geeft wel aan hoe wijdverbreid het werken van studenten – zeker in die studentensteden – is. Dit cijfer van 49% krijgt nog meer cachet bij beschouwing van de cijfers per economische sector. Niet minder dan 70% van de bedrijven in de sector detailhandel/winkels heeft studenten in dienst. Ook in de sectoren gezondheidszorg (69%) en horeca (64%) wordt vaak gebruik gemaakt van studenten. In de sectoren onderwijs & onderzoek (42%), zakelijke

dienstverlening (31%) en industrie/bouw (21%) werken studenten relatief minder vaak.

## 2.2 Is er sprake van verdringing van lager opgeleiden door studenten?

Uiteraard impliceert deze brede arbeidsinzet van studenten echter nog niet dat er daadwerkelijk sprake is van verdringing van lager opgeleiden door studenten. Het uitgevoerde onderzoek geeft indicaties dat deze verdringing zich daadwerkelijk voordoet.

Allereerst is relevant dat aan de studenten in het HBO en WO met een baan is gevraagd welk opleidingsniveau volgens hen noodzakelijk is om de functie die zij uitoefenen te vervullen. Niet minder dan 68% van de werkende studenten stelt dat het werk dat zij doen ook door een persoon met maximaal een MAVO kwalificatie kan worden vervuld.

Uiteraard kan men betwisten of studenten – die zelf een hoog opleidingsniveau hebben – in staat zijn om een adequate schatting te doen van het opleidingsniveau van het werk. Opmerkelijk genoeg ondersteunen de resultaten van het onderzoek onder werkgevers echter de inschatting van de studenten. Aan de 110 werkgevers die studenten in dienst hebben, is gevraagd of het werk dat door deze studenten wordt gedaan eventueel door lager opgeleiden zou kunnen worden gedaan.<sup>2</sup>

Hier tabel 4

Uit de antwoorden blijkt dat slechts een minderheid van de werkgevers (30%) stelt dat het werk dat door studenten wordt gedaan *niet* door lager opgeleiden kan worden verricht. Nadere analyse (vergelijk Steijn & Hofman, 1999) leert dat vooral in de gezondheidszorg, de detailhandel, de horeca en de industrie studenten in veel bedrijven werk verrichten dat - volgens die bedrijven zelf - in principe geschikt is voor lager opgeleiden. In de detailhandel is er zelfs geen enkel bedrijf dat zegt dat het werk per definitie niet geschikt is voor lager opgeleiden.

In onze ogen bieden deze bevindingen steun voor de conclusie dat zich inderdaad verdringing voordoet van lager opgeleiden door studenten. Dit wordt nog verder ondersteund door de antwoorden van de werkgevers op twee andere vragen. In het onderzoek is ook de vraag gesteld aan wie men de voorkeur zou geven indien er een vacature is waarvoor zowel een student als een lager opgeleide geschikt zouden zijn. In onderstaande tabel staat het antwoord op die vraag wanneer de vacature respectievelijk een fulltime functie en een parttime functie betreft.

Hier tabel 5

In de eerste plaats valt op dat de werkgever in relatief veel gevallen geen voorkeur heeft voor een student of lager opgeleide. Er is wel een belangrijk verschil tussen part- en fulltime functies. In het laatste geval gaat de voorkeur vaker uit naar de lager opgeleide. Bij een parttime functie wordt de

lager opgeleide echter slechts in 20% van de gevallen genoemd. In die gevallen wordt in 33% van de gevallen de voorkeur gegeven aan de student.

Deze onderzoeksresultaten geven aan dat werkgevers in relatief veel gevallen welbewust de voorkeur geven aan een student indien een vacature in principe geschikt zou zijn voor een lager opgeleide. De motieven die men daarvoor heeft komen in de volgende subparagraaf aan de orde.

In het vervolg van deze subparagraaf pogen we de omvang van de (potentiële) verdringing van lager opgeleiden door studenten te schatten. We hebben daartoe per onderscheiden economische sector berekend hoeveel fte's op lager geschoold niveau door studenten worden ingenomen (daarbij uitgaande van de inschatting van het vereiste opleidingsniveau door de studenten zelf). Om de bevindingen in het juiste perspectief te plaatsen dienen we ons tevens te realiseren dat studenten relatief vaak 'kleinere' banen vervullen. Vandaar dat in de volgende tabel het aantal banen in fte's gerelateerd wordt aan het aantal uren per week dat de studenten werken. Eerst is per afzonderlijke sector uitgerekend hoeveel banen door studenten worden ingenomen (de betreffende tabellen zijn niet in deze bijdrage opgenomen, men zie hiervoor Steijn & Hofman, 1999). Vervolgens zijn de uitkomsten van de diverse sectoren gesommeerd om een totaalbeeld van de omvang van de mate van verdringing van lager opgeleiden door studenten te kunnen geven.

Hier tabel 6

Tabel 6 dient als volgt te worden gelezen. In totaal verrichten er volgens deze berekening 269.461 studenten betaalde arbeid. Het overgrote deel daarvan (189.439) werkt in functies waarvoor maximaal een VBO/MAVO opleiding vereist is. Omgerekend in fte's van 36 uur nemen de studenten 83.926 functies in. Een groot deel daarvan (55.138 ofwel ruim 65%) betreft functies op lager niveau. Het overgrote deel van deze 55.138 fte's is echter opgebouwd uit kleine banen (24.595 ofwel bijna 45%) of parttime banen (27.020 ofwel 49%).

Nader onderzoek leert dat vooral in de detailhandel (16.780), de horeca (14.388) en de industrie (8.489) het aantal laagopgeleide banen dat omgerekend in fte's door studenten wordt ingenomen vrij aanzienlijk is. Met andere woorden: de arbeidsmarktparticipatie van studenten leidt ertoe dat een relatief groot aantal potentiële banen voor lager opgeleiden verloren gaat. Tegelijkertijd kan echter op basis van tabel 6 tevens worden geconcludeerd dat niet minder dan 45% van het aantal door studenten bezette lager gekwalificeerde fte's bestaat uit een somming van het aantal "kleine baantjes". Dit nuanceert de vastgestelde mate van verdringing. Het is immers de vraag of lager opgeleide werklozen geïnteresseerd zullen zijn in dergelijke kleine banen.

### 2.3 Motieven van werkgevers

De constatering dat relatief veel van de banen die door studenten worden vervuld, in principe ook door lager opgeleiden zouden kunnen worden uitgeoefend, roept de vraag op welke motieven werkgevers hebben om desalniettemin te kiezen voor studenten.

De door de werkgevers gegeven antwoorden op een aantal voorgelegde items geven meer inzicht in deze motieven. In een telefonische enquête is namelijk onder andere gevraagd waarom werkgevers studenten prefereren boven lager opgeleiden.<sup>3</sup> In tabel 7 zijn de door ons voorgelegde motieven opgenomen, en is aangegeven in hoeveel van de gevallen een bepaald motief een grote rol speelt, in hoeveel het een niet zo'n grote rol speelt en in hoeveel van de gevallen het geen rol speelt.

Hier tabel 7

De tabel geeft een interessant overzicht van de motieven die werkgevers hanteren om met studenten te werken. Van groot belang blijken vooral de motieven: flexibiliteit, snelheid van inwerken en communicatie. Daarnaast wordt verschillend gedacht over het idee dat studenten eenvoudiger te vinden zijn en over het idee dat de arbeidsrelatie gemakkelijker te beëindigen is. De (loon)kosten en de eventuele productiviteit van studenten lijkt in veel mindere mate een motief om voor studenten te kiezen. Het lijkt er dus op alsof de welbewuste keuze van werkgevers voor studenten in plaats van lager opgeleiden vooral een gevolg is van het feit dat in de ogen



van werkgevers studenten meer *beschikbaar* (immers althans een deel van de werkgevers vindt dat zij eenvoudiger te vinden zijn; bovendien hangt waarschijnlijk de veronderstelde flexibele inzetbaarheid mede samen met de afwijkende arbeidstijden waarop studenten gedeeltelijk worden ingezet) en beter *inzetbaar* (flexibeler, sneller in te werken, betere communicatie) zijn.

### 3 Conclusie: verdringing op de beleidsagenda 2000

Zoals in de inleiding is gememoreerd bestaat in onze maatschappij het idee dat hoog gekwalificeerde arbeid een kenmerkend element is van de moderne postindustriële samenleving. Ongetwijfeld zullen velen een beleidsagenda voor 2000 associëren met een dergelijke postindustriële samenleving.

Men heeft dan waarschijnlijk het idee dat als gevolg van complexere technologie en een stijgende kennisintensiviteit van de samenleving er steeds meer vraag naar hoog gekwalificeerde arbeid komt. Waarschijnlijk wordt werkloosheid onder laag opgeleiden in deze visie vooral toegeschreven aan een gebrek aan laag gekwalificeerde arbeid.

Logischerwijs kiest men dan voor maatregelen als de creatie van laag gekwalificeerde arbeid (b.v. via de zogenaamde Melkertbanen) en (bij)scholing van laag opgeleiden. Zoals ook in het huidige beleid.

Deze bijdrage laat zien dat de empirische onderbouwing van deze maatregelen wankel is, omdat de veronderstelling dat er in onze maatschappij sprake is van een tekort aan laag gekwalificeerd werk

betwistbaar is. Empirische gegevens tonen aan dat sinds de jaren zestig het absolute aantal aan laag gekwalificeerde banen nauwelijks is afgenomen, terwijl men over de omvang van de relatieve daling kan twisten. Weliswaar is het gemiddelde functieniveau van werknemers in loondienst toegenomen, doch dit is vooral een gevolg van een toename van het aandeel hoger gekwalificeerde functies ten koste van het aandeel functies op middelbaar niveau. In feite, zo laat de studie van de OSA zien, is het gemiddeld opleidingsniveau van de beroepsbevolking aanzienlijk sneller gestegen dan het gemiddeld functieniveau.

Deze constatering alleen al pleit ervoor om de problematiek van verdringing expliciet op de beleidsagenda te zetten. Het gevaar is immers groot dat – alle goede bedoelingen ten spijt – overheidsmaatregelen om werk te scheppen voor laag opgeleide werklozen als gevolg van de verdringingsproblematiek zullen falen.

In dit verband zijn de uitkomsten van een RISBO-studie naar de ontwikkeling van de laaggekwalificeerde werkgelegenheid in een belangrijke regio in Nederland van belang (van der Laan & Hofman, 1998). Uit deze studie blijkt dat de beleidsoptie waarbij de nadruk op stimulering van hoogwaardige productieactiviteiten ligt, twee consequenties heeft. Ten eerste is berekend dat de kennisactiviteiten daardoor sterk zullen groeien. Opvallend is echter, ten tweede, dat ook laaggeschoolden hiervan profiteren. Niet alleen doordat zij mee zullen groeien door de rol die ze nu al binnen de hoogwaardige sectoren vervullen, maar ook door de groei in de

ondersteunende activiteiten (spin-off). Daar is de groei met name hoog. Er treedt voor het totaal, naast groei, herverdeling op. Hoewel hooggekwalificeerde banen vooral in absolute zin het meest toenemen, vindt de grootste groei in relatieve zin vooral plaats in de ondersteunende activiteiten en dan weer vooral in het lagere segment daarvan. Het totaal effect is dat bij elke drie nieuwe banen in de hoogwaardige sector er een nieuwe voor laaggeschoolden wordt gecreëerd.

In plaats van ‘werk, werk, werk’, lijkt streven naar een optimale aansluiting tussen onderwijs en arbeid waardoor mensen hun capaciteiten optimaal kunnen ontplooiën daarom belangrijker. Immers, verdringing is niet alleen vervelend voor lager opgeleiden die daardoor uit de boot dreigen te vallen, maar ook voor hoger opgeleiden die genoeg moeten nemen met een baan die eigenlijk onder hun niveau ligt. Vandaar dat beleid gericht op het ontstaan van hooggekwalificeerde arbeid met belangrijke spin-off effecten een belangrijke optie zou moeten zijn.

We hebben gezien dat de verdringing van lager opgeleiden niet alleen een gevolg is van een verdringingsproces waarbij hoger opgeleiden de banen van lager opgeleiden overnemen. Deze bijdrage laat zien dat ook de flexibiliseringstendens een duit in het zakje doet. Mede als gevolg van de toenemende flexibilisering treden allerlei groepen (o.a. studenten) toe tot de arbeidsmarkt. Om diverse redenen hebben studenten interesse in lager gekwalificeerd werk, terwijl werkgevers tegelijkertijd studenten soms

verkiezen boven lager opgeleiden. Het is evident dat dit het streven van de overheid om lager opgeleiden aan de slag te helpen compliceert.

Het is een uitdaging voor het beleid om lager opgeleiden weerbaarder te maken op een flexibele arbeidsmarkt. Het probleem is dat werkgevers vaak goede gronden hebben om studenten (of anderen) te verkiezen boven lager opgeleiden. Het gaat immers vaak om relatief kleine banen, waarvoor lager opgeleiden niet of matig geïnteresseerd zullen zijn. Voorts is het niet irreëel te verwachten dat studenten (vanwege de door werkgevers zelf genoemde redenen) beter zullen functioneren op deze banen dan lager opgeleiden.

Bestrijding van werkloosheid onder laag opgeleiden blijft naar alle waarschijnlijkheid een uitdaging voor het beleid in de nabije toekomst. Om de mate van verdringing te bestrijden valt daarbij te denken aan een combinatie van: arbeidspools waarin diverse kleine banen worden ‘gepooled’ tot banen met een grotere omvang, de creatie van specifieke, hoogwaardige, werkgelegenheid (b.v. in het geval van studenten in het verlengde van hun studie), en specifieke scholingsmaatregelen om de zwakke punten van lager opgeleiden (b.v. hun geringere communicatievaardigheden) bij te spijkeren. Kortom: de verdringingsproblematiek, de kwaliteit van het arbeidsbestaan en het weerbaarder maken van lager opgeleiden behoren tot noodzakelijke ingrediënten van de beleidsagenda 2000.

Literatuur

Asselberghs, K., R. Batenburg, F. Huijgen & M. de Witte, 1998, *Kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland. Deel IV*. Den Haag: OSA.

Batenburg, R., N. van den Heuvel & M. de Witte (red.), 1999, 'Overscholen en verdringen', Themanummer *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 1.

Boom, J. de, W.H.A. Hofman, P. van Wensveen & M.N. van den Berg, 1998, *Studeren en werken in het Wetenschappelijk Onderwijs, een onderzoek naar de relatie tussen werken, lenen en studievoortgang*. Rotterdam: RISBO.

CBS, diverse jaren, *Enquête Beroepsbevolking*

CBS, 1998, *Kerncijfers Onderwijs en wetenschapsbeoefening*.

Hofman, W.H.A., A.J. Steijn en P. van Wensveen, 1999, *Studenten of laaggeschoolden. Over verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Rotterdam: Risbo

Huijgen, F., 1989, *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland. Deel III*. Den Haag: OSA.

Jongerenorganisatie CNV en het Interstedelijk Studenten Overleg, 1997, *De slag om de onderkant. Acht dringende vragen over concurrentie tussen jongeren aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Utrecht.

Laan, L. van der & W.H.A. Hofman, 1998, *Laaggekwalificeerde werkgelegenheid in Haaglanden. Banen vacatures en ontwikkelingsmogelijkheden*. Rotterdam: RISBO/Erasmus Universiteit.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1997, *OCenW in kerncijfers*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1998, *Rijksbegroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.

Muffels, R., R. Dekker, E. Stancanelli, 1999, Een flexibele baan: opstap naar een vaste baan of eindstation?, *Sociale Wetenschappen*, 3.

Remery, C., J. van Stigt, A. van Doorne-Huiskes & J. Schippers, 'flexibele arbeidscontracten: gevolgen voor loopbaan en inkomenspositie. Een overzicht van ontwikkelingen tussen 1986 en 1996', *Sociale Wetenschappen*, 3.

Schippers, J. & B. Steijn, 1999, 'Inleiding themanummer flexibilisering', *Sociale Wetenschappen*, 3.

SZW, 1996, *Sociale Nota 1996*. Den Haag: SDU.

SZW, 1997, *Sociale Nota 1997*. Den Haag: SDU

Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998, 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk/Den Haag: SCP.

Steijn, B. & A. Hofman, 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*, 1: 149-161.

VSNU, 1998, *Kengetallen Universitair Onderwijs*. Utrecht: VSNU.

Wolbers, M., 1998, *Diploma-inflatie en verdringing op de arbeidsmarkt. Een studie naar ontwikkelingen in de opbrengsten van diploma's in Nederland*. Maastricht.

## Noten

---

<sup>1</sup> Overigens dienen we de OSA studie(s) op dit terrein met enige voorzichtigheid te interpreteren. Door Wolbers (1998, 130-132) worden enkele tekortkomingen van de gebruikte databestanden genoemd waarvan in dit verband de belangrijkste is dat de kwalificatiestructuur van de arbeidsmarkt als inflexibel is opgevat. Er is een indeling van beroepen naar functieniveau gehanteerd die onveranderlijk is. Het is evenwel zeer wel mogelijk en zelfs aannemelijk dat de functieinhouden van beroepen in de loop der tijd zijn veranderd. Denk hierbij aan de typiste die in het verleden slechts blind moest kunnen typen, terwijl zij tegenwoordig een tekstverwerker dient te bedienen en vormen van desk-top publishing uitvoert. Ook is het de vraag of een diploma tegenwoordig nog dezelfde kwalifikaties representeert als vroeger (De Beer, 1997). De externe democratisering van het onderwijs, de daarmee gepaard gaande onderwijsexpansie, zou weleens tot een daling van het niveau van schoolverlaters geleid kunnen hebben. De selectiefunctie van het onderwijs heeft wellicht een andere vorm gekregen waarbij meer en meer sprake is van een tweedeling tussen voorbereidend hoger onderwijs en 'startkwalificatieonderwijs'. De in de OSA studie gebruikte traditionele onderwijsniveauindeling is dan minder valide ter bepaling van ontwikkelingen in onderwijsniveau's.

<sup>2</sup> De letterlijke formulering van de vraag luidt: "Het ministerie is vooral geïnteresseerd in de vraag of het werk dat door deze studenten gedaan wordt eventueel door lager opgeleiden gedaan zou kunnen worden? U moet dan denken aan mensen met een opleidingsniveau dat niet hoger is dan MAVO of LBO. Zou dat in uw bedrijf in principe mogelijk zijn - los van de vraag of u dat zou willen of dat u deze mensen zou kunnen krijgen?"

<sup>3</sup> De letterlijke vraagstelling was: "Ik noem u nu een aantal redenen waarom werkgevers de voorkeur zouden kunnen geven aan studenten in plaats van lager opgeleiden. Kunt u aangeven of deze redenen in uw bedrijfssituatie een rol spelen? U kunt steeds aangeven of de genoemde factor in uw situatie een grote rol, een niet zo grote rol of nauwelijks een rol speelt. Het gaat daarbij steeds om een vergelijking tussen studenten en lager opgeleiden."

## Tabellen bij artikel Steijn en Hofman

Tabel 1. Werkgelegenheid in arbeidsjaren (personen in loondienst) naar functieniveau (in procenten)

functieniveau	1960	1977	1990	1995
1	8.0	7.7	7.8	7.3
2	19.4	28.1	19.4	19.4
3	26.3	19.5	16.3	14.7
4	30.4	19.7	19.0	19.8
5	6.4	12.3	15.5	14.6
6	8.3	9.0	16.1	17.0
7	1.2	3.7	6.0	7.1
aantallen * 1000	3172	4055	4457	4609
gemiddelde	3.38	3.47	3.87	3.95

bron: Asselberghs, e.a. 1998: 8

Tabel 2 Aantal uren werk naar soort Hoger Onderwijs

	HBO	WO	Totaal
Gemiddeld aantal uur per week	8,3	7,4	7,9
Gem. uur p.w. voor werkenden	11,3	11,0	11,2
% geen werk	27	33	29
% 1-4 uur werk	8	10	9
% 5-8 uur werk	27	23	25
% 9-12 uur	19	16	18
% 13-20 uur	14	14	14
% meer dan 20 uur	5	5	5

Tabel 3 Volumeschatting studentenarbeid

	Gemiddelde uur per week	Aantal studenten	Aantal 36-uurs banen
Populatie	7,9	380.517	83.502
Geen werk	0	111.056	0
1-11 uur per week	7,0	176.220	34.265
12-35 uur per week	17,1	84.965	40.358
36 uur per week of meer	39,7	8.277	9.128

Tabel 4: Bedrijven waarin studenten lager opgeleid werk doen

Werk kan ook door lager opgeleiden worden gedaan	56%
Werk kan niet door lager opgeleiden worden gedaan	30%
Dat hangt ervan af	14%



Tabel 5: Naar wie gaat de voorkeur uit indien er een vacature op laaggeschoold niveau is?

	fulltime	parttime
Dat maakt niet uit	36%	47%
Naar de student	23%	33%
Naar de lager opgeleide	40%	20%

Tabel 6: Volumeschatting fte's naar benodigd opleidingsniveau

	Populatie	fte's	1-11 uur p.w.	12-35 uur p.w.	36 uur p.w. of meer
geen/VBO/MAVO	189.439	55.138	24.595	27.020	3.523
HAVO/MBO/VWO	43.402	13.513	5.765	6.876	872
HBO/Universitair	36.621	15.275	3.768	6.406	5.101
Totaal	269.461	83.926	34.128	40.302	9.496

Tabel 7: Motieven om te kiezen voor studenten

	Speelt een grote rol	Speelt niet zo'n grote rol	Speelt geen rol
Studenten zijn flexibeler inzetbaar	53%	18%	28%
Studenten zijn goedkoper	23%	17%	60%
Studenten zijn productiever	21%	29%	50%
Studenten zijn eenvoudiger te vinden	44%	9%	47%
Studenten zijn sneller in te werken	57%	17%	26%
De arbeidsrelatie met studenten is gemakkelijker te beëindigen	35%	13%	52%
Studenten communiceren beter met klanten en/of leveranciers	48%	21%	31%