

De hoogopgeleide stad en de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden

Steden die in trek zijn bij hoogopgeleiden bieden meer kansen voor laagopgeleiden. Toch vertalen die kansen zich niet altijd in een lagere werkloosheid onder die laagopgeleiden. Verdringing op de arbeidsmarkt van laagopgeleiden door hogeropgeleiden is daarvan een van de belangrijkste oorzaken. Steden doen er goed aan deze met arbeidsmarktbeleid te beperken.

GERARD MARLET
 Directeur van Atlas voor gemeenten, Rijksuniversiteit Groningen en Utrecht School of Economics

RODERIK PONDS
 Onderzoeker bij Atlas voor gemeenten en Rijksuniversiteit Groningen

CLEMENS VAN WOERKENS
 Onderzoeker bij Atlas voor gemeenten

Na een kwart eeuw van suburbanisatie (1960–1985) neemt het aantal inwoners in Nederlandse steden sinds het einde van de jaren tachtig weer toe. Vooral op hogeropgeleiden is de aantrekkingskracht van steden groot. Sinds het begin van deze eeuw – en sinds het verschijnen van een aantal populaire studies, waarin wordt beweerd dat hogeropgeleiden afkomen op de aantrekkelijke stad, en in hun kielzog economische voorspoed en werkgelegenheid meebrengen (Glaeser *et al.*, 2001; Florida, 2002; Marlet, 2009) – investeren Nederlandse steden massaal in het aantrekken van die hogeropgeleiden.

Als steden erin slagen hogeropgeleiden aan zich te binden, dan zou dat ook de kans op werk – en dus de sociaal-economische positie – van de lageropgeleiden in de stad verbeteren. Het idee achter dat doorsijpel-effect is dat er door onder andere bestedingseffecten meer banen voor laagopgeleiden ontstaan in steden waar relatief veel hoogopgeleiden wonen (Mazzolari en Ragusa, 2013). Hierdoor zouden de kansen op de arbeidsmarkt voor lageropgeleiden groot zijn in steden die veel hoogopgeleiden aan zich weten te binden. Als gevolg daarvan zou daar ook de werkloosheid onder lageropgeleiden laag moeten zijn. Investeren in het aantrekken van hogeropgeleiden kan zo dus gezien worden als het ultieme, want structurele, sociale beleid.

De praktijk blijkt echter weerbarstiger. In de meest

aantrekkelijke steden in ons land is de werkloosheid onder lageropgeleiden relatief hoog (figuur 1). Vooral de positie van steden als Amsterdam en Groningen valt daarbij op: veel hoogopgeleiden onder de bevolking, maar ook veel werkloosheid onder de laagopgeleiden. De vraag is dan ook: sijpelt het wel door in de aantrekkelijke stad? Vertalen de economische effecten van de komst van hoogopgeleiden zich wel in extra werk voor, en een lagere werkloosheid onder, lageropgeleiden? Of zijn er belemmeringen waardoor het doorsijpelen ergens stopt?

MEER BANEN

De vraag of de komst van hoogopgeleiden tot minder werkloosheid voor laagopgeleiden leidt, begint met de vraag of er nieuwe banen voor laagopgeleiden ontstaan. In theorie neemt op plekken waar meer hoogopgeleiden wonen, de vraag naar consumentendiensten – zoals horeca, recreatieve voorzieningen en persoonlijke dienstverlening – toe volgens de zogeheten consumptiehypothese. Omdat een groot deel van de werkgelegenheid in deze sectoren bestaat uit banen waarvoor geen startkwalificatie of slechts een lagere opleiding vereist is, biedt een toename van dit soort banen in theorie meer kansen op werk voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Empirische studies laten zien dat dit fenomeen zich in elk geval in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië voordoet (Shapiro, 2006; Kaplanis, 2010).

De vraag naar de banengroei in de Nederlandse steden waar de laatste jaren meer hoogopgeleiden zijn komen wonen, is onderzocht door de ontwikkeling in een panel met de 57 Nederlandse centrumsteden (Marlet en Van Woerkens, 2014) over een periode van veertien jaar te volgen (1999–2013). Met regressieanalyses is bepaald of een toename van het aandeel hoogopgeleiden in de stad, of de omgeving ervan, heeft geleid tot een toename van het aantal banen voor laagopgeleiden. Er is geprobeerd om dat eventuele effect te isoleren van het evidente effect van bevolkingsgroei op werkgelegenheid.

In het uiteindelijke model wordt de (procentuele) jaarlijkse ontwikkeling van het aantal banen voor laagopgeleiden verklaard uit (de verandering van) het aandeel hoog- en middelbaaropgeleiden in de stad en zijn omgeving in het jaar ervoor, de omvang van de werkgelegenheid voor laagopgeleiden in het jaar ervoor, en de groei van de totale bevolking. Hiermee staat het eventuele additionele effect van de groei van het aandeel hoogopgeleiden bovenop een effect van de groei van de bevolking in het algemeen centraal. Daarnaast zijn er verschillende controlevariabelen voor de leeftijdsopbouw van de bevolking, agglomeratievoordelen en sectorale structuur in het model opgenomen, die allemaal gemeten zijn met een jaar vertraging. Daarmee wordt zo goed mogelijk gecorrigeerd voor andere factoren die van invloed zouden kunnen zijn op de ontwikkeling van de werkgelegenheid voor laagopgeleiden. Jaardummy's zijn meegenomen om te controleren voor het effect van (landelijke) conjunctuurschommelingen. Ook zijn nog vaste effecten op gemeentenniveau toegevoegd, waarmee wordt gecorrigeerd voor factoren die door de tijd constant zijn, maar die wel van invloed kunnen zijn op regionale verschillen in banengroei voor lageropgeleiden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de aanwezigheid van universiteiten of hogescholen (en de uitgaven van studenten in de horeca) of de aanwezigheid van toeristische attracties die leiden tot structureel meer bezoekers en uitgaven in een stad.

Uit tabel 1 blijkt dat een toename van het aandeel hoogopgeleiden in de Nederlandse steden de laatste jaren inderdaad significant samenhangt met een toename van het aantal banen voor laagopgeleiden in die steden. Eén procentpunt meer hoogopgeleiden onder de bevolking in de stad leidde gemiddeld genomen tot 0,31 procent meer banen voor laagopgeleiden in die stad. Middelbaaropgeleiden zorgen in ieder geval voor een duidelijk kleiner effect op banen voor laagopgeleiden; de coëfficiënt ligt rond de 0,2 versus 0,3 bij hoogopgeleiden, en bovendien bevindt dat verband zich op het randje van statistisch acceptabele significantie.

Voor een 'gemiddelde stad' in de sample met een gemiddelde beroepsbevolking van 57.700 personen betekent dit resultaat dat – bij een gelijkblijvende omvang van de woningvoorraad – honderd extra hoogopgeleiden zorgen voor bijna tien extra banen voor laagopgeleiden. Er bevinden zich gemiddeld namelijk 20.600 hoogopgeleiden onder de beroepsbevolking in de steden, ofwel 35,6 procent. Als er in zo'n gemiddelde stad honderd lager- of middelbaaropgeleiden zouden worden vervangen door honderd hoogopgeleiden, zou het aandeel hogeropgeleiden 0,17 procentpunt ($100 / 57.700$) toenemen, tot 35,8 procent van de beroepsbevolking. Op basis van de coëfficiënt uit het model (0,31, tabel 1) zou daardoor het aantal banen voor laagopgeleiden in de gemiddelde stad met 0,054 procent ($0,17 \times 0,31$) toenemen. Gemiddeld zijn er in de 57 steden in Nederland 18.500 banen voor laagopgeleiden. Een toename van 0,054 procent betekent in de gemiddelde stad dus een toename van bijna tien ($0,054 \times 18.500$) banen voor lageropgeleiden. Hierbij moet worden opgemerkt dat de vertaling van dit resultaat naar een specifieke stad afhangt van de omvang van de hoogopgeleide beroepsbevolking en het aantal banen voor laagopgeleiden.

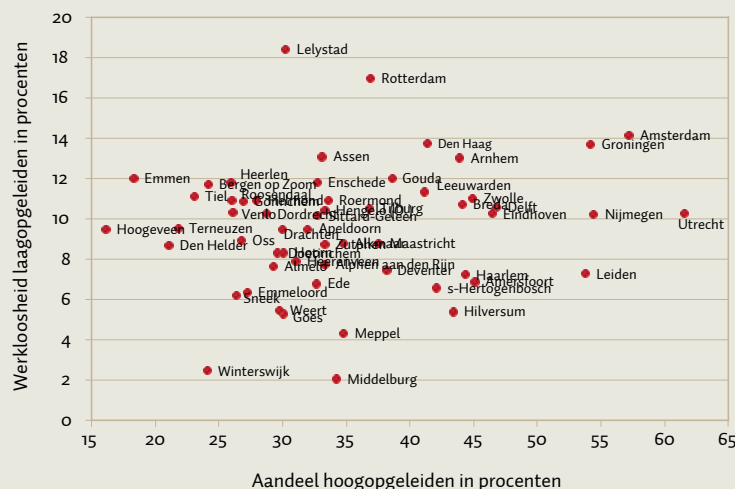
Vervolgens is het de vraag in welke sectoren die ad-

ditionele banen zijn ontstaan. Zijn hoopopgeleiden meer naar het café of theater gegaan? Zijn ze meer uit gaan eten? Hebben ze meer taxi's besteld? Of hebben ze schoonmakers en kinderoppassers in huis gehaald? Om meer inzicht te krijgen in de sectoren waarin de banengroei heeft plaatsgevonden, zijn er additionele modellen geschat waarmee de banengroei in verschillende typen consumentendiensten is verklaard. In totaal zijn er vijf verschillende consumentendiensten onderscheiden: detailhandel 'fun' (zoals kleding, schoenen en boekhandels), detailhandel 'overig' (zoals voeding en woninginrichting), horeca (exclusief hotels), cultuur & recreatie, en persoonlijke & huishoudelijke dienstverlening (kappers en huishoudelijke hulp).

De banengroei blijkt zich vooral te hebben voorgedaan in de sectoren die gericht zijn op vrijetijdsbesteding oftewel horeca, culturele instellingen en andere aanbieders van recreatieve voorzieningen (tabel 1). Ook is er een positief verband tussen de toename van het aandeel hoogopgeleiden en de toename van het aantal banen in de detailhan-

Ook veel werkloze laagopgeleiden in steden met veel hoogopgeleiden

FIGUUR 1



Modellschattingen: effect aandeel hoogopgeleiden op groei banen voor laagopgeleiden¹

TABEL 1

(alles t-1)	Totaal	Detailhandel 'fun'	Detailhandel 'overig'	Horeca	Cultuur & recreatie	Persoonlijke diensten
Percentage hoogopgeleiden	0,31**	-0,08	0,24	0,28**	0,28*	-0,05
Percentage middelbaar-opgeleiden	0,23*	-0,03	0,05	0,12	0,14	0,17
Observaties	798 (57×14)	798 (57×14)	798 (57×14)	798 (57×14)	798 (57×14)	798 (57×14)
R ² (within)	0,31	0,21	0,16	0,11	0,09	0,12

*/** Significant op respectievelijk tien- en vijfpromille-niveau

¹ Controlevariabelen: jaardummy's (om rekening te houden met conjunctuur), bevolking, leeftijdsopbouw bevolking, agglomeratievoordelen, sectorale structuur (in het model met totale werkloosheid), banen voor laagopgeleiden (model met totaal aantal banen voor laagopgeleiden) en banen in de specifieke sector (modellen per sector)

del ('overig'), alleen bevindt dit verband zich op het randje van statistische significantie.

Deze uitkomsten ondersteunen de consumptiehypothese voor Nederland. Maar in tegenstelling tot andere landen blijkt dat effect zich in Nederland niet te hebben voorgedaan in de persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening. Daarvoor is zowel een 'calvinistische' als een 'katholieke' verklaring denkbaar. Het zou allereerst te maken kunnen hebben met de Nederlandse volksaard waarin ogenschijnlijke of feitelijke soberheid traditioneel hoog in het vaandel staat. Maar het kan ook te maken hebben met feit dat huishoudelijke hulp vaak uit het informele circuit komt, waardoor de vraag naar deze diensten niet tot

uiting komt in de werkgelegenheidsstatistieken (Van Nes *et al.*, 2004; Kalsbeek, 2014).

LAGERE WERKLOOSHEID

De vraag is nu waarom de werkgelegenheid die voor laagopgeleiden ontstaat, niet heeft geleid tot een lage werkloosheid onder die laagopgeleiden (figuur 1). Om die vraag te beantwoorden is met regressieanalyses onderzocht waar de verschillen in werkloosheid onder laagopgeleiden in steden door kunnen worden verklaard. De kans op werk voor lageropgeleiden is een van die factoren (gemeten als het aantal banen voor laagopgeleiden binnen acceptabele reistijd ten opzichte van het aantal laagopgeleiden), die, als het goed is, de situatie aan de regionale vraagkant van de arbeidsmarkt zo goed mogelijk weergeeft. Een groei van het aandeel hogeropgeleiden vergroot – door een groei van het aantal banen voor lageropgeleiden – deze kans op werk. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze indicator een eventuele mismatch tussen laagopgeleiden en beschikbare banen niet meet. Het mogelijke effect van een dergelijke mismatch op werkloosheid is echter volgens een recente studie relatief beperkt (Erken *et al.*, 2015). Naast de indicator voor kans op werk zijn er verschillende indicatoren voor de aanbodkant van de arbeidsmarkt aan het model toegevoegd. Het gaat daarbij onder andere om leeftijd, herkomst (onder niet-westerse allochtonen is de werkloosheid hoger) en opleiding – de ene laagopgeleide is de andere niet (Edzes *et al.*, 2012; Elhorst, 2003). In tabel 2 staan de resultaten.

De samenstelling van de laagopgeleide beroepsbevolking blijkt van belang te zijn. In steden waar zich onder de laagopgeleiden veel mensen zonder startkwalificatie (de laagstopgeleiden) bevinden, is de werkloosheid onder hen over het algemeen hoger, al ligt de statistische significantie van die relatie onder het acceptabele niveau. Het aandeel niet-westerse allochtonen in de laagopgeleide beroepsbevolking hangt eveneens en significant samen met een hogere werkloosheid onder laagopgeleiden. De leeftijdssamenstelling van de laagopgeleide beroepsbevolking in een stad lijkt geen significante relatie met de werkloosheid te hebben. Tot slot hangt het aantal eenoudergezinnen en het aandeel sociale huurwoningen in de stad samen met een hogere werkloosheid onder laagopgeleiden.

Ook de kans op werk hangt zoals verwacht samen met werkloosheid onder laagopgeleiden; als er meer banen voor laagopgeleiden zijn, is de werkloosheid onder laagopgeleiden over het algemeen lager. Echter, die relatie is veel minder sterk dan verwacht. Hoewel de komst van meer hogeropgeleiden dus voor meer banen voor lageropgeleiden zorgt en daarmee de kans op werk vergroot, leidt deze groei van banen voor laagopgeleiden niet automatisch tot een lage werkloosheid onder hen in die steden. Waarom de economische baten van de komst naar een stad van hoogopgeleiden niet doorsijpelen naar een lagere werkloosheid voor lageropgeleiden is nog steeds een raadsel.

VERDRINGING

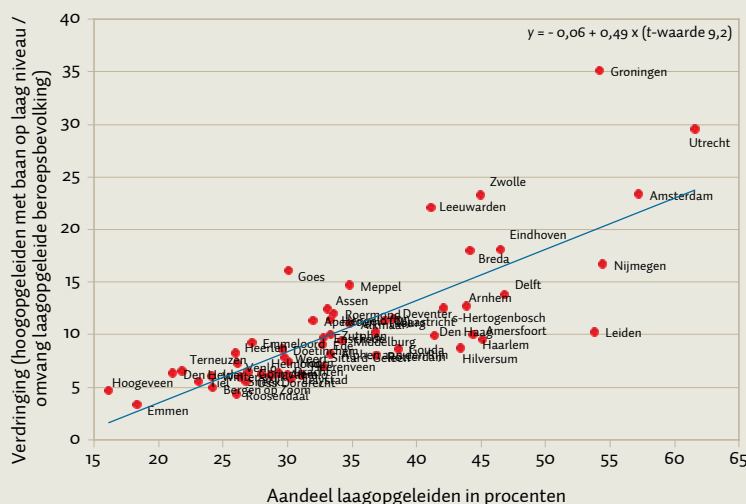
Figuur 2 geeft een eerste hint op weg naar de oplossing van het werkloosheidsraadsel. In de Nederlandse steden werken veel hoogopgeleiden onder hun niveau, en hoe meer hoogopgeleiden er wonen, hoe meer banen die geschikt zijn

TABEL 2
Regressieresultaten: werkloosheidsverschillen onder laagopgeleiden verklaard

	Coëfficiënt
Kans op werk voor laagopgeleiden	-0,122**
Aandeel laagstopgeleiden (% laagopgeleiden)	0,071
Aandeel niet-westerse allochtonen (% laagopgeleiden)	0,070**
Aandeel 15- t/m 24-jarigen (% laagopgeleiden)	-0,077
Aandeel 25- t/m 34-jarigen (% laagopgeleiden)	-0,052
Aandeel 35- t/m 44-jarigen (% laagopgeleiden)	0,003
Aandeel 55- t/m 64-jarigen (% laagopgeleiden)	-0,038
Eenoudergezinnen (% huishoudens)	0,757***
Aandeel sociale huur (% woningen)	0,078**
Verdringing (mensen die werken onder hun niveau)	0,209**
Middelbare scholieren	-0,056**
Studenten (mbo, hbo en wo)	0,009*
Constante	0,054
N	242
R ²	0,35

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

FIGUUR 2
Veel hoogopgeleiden in de steden werken onder hun niveau



voor lageropgeleiden ze innemen. Met name in de meest aantrekkelijke woonsteden en in studentensteden blijkt die verdringing op de arbeidsmarkt omvangrijk te zijn. Ook is er logischerwijze meer verdringing als er minder hooggekwalificeerde banen beschikbaar zijn, waardoor de hoogopgeleiden wel gedwongen zijn om onder hun niveau te gaan werken (Büchel en Van Ham, 2003). In Nederland zijn er meer banen waarvoor geen of een lage opleiding vereist is dan dat er lageropgeleiden zijn. Voor hoger- en middelbaaropgeleiden geldt het omgekeerde. Dit impliceert al dat een deel van de middelbaar- en hoogopgeleiden in ons land geneigd is om 'onder zijn of haar niveau' te werken.

Om nader te bepalen of verdringing een verklaring biedt voor de hoge werkloosheid onder laagopgeleiden in de steden, is een indicator voor het fenomeen 'werken onder je niveau' ontwikkeld. Die indicator is gebaseerd op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (de Enquête Beroepsbevolking, EBB). In de EBB is voor een groot aantal beroepen aangegeven wat het beroepsniveau is volgens de beroepenclassificatie SBC92. Dat beroepsniveau is door ons gekoppeld aan de beroepsbevolking naar opleidingsniveau: elementaire en lagere beroepen zijn gekoppeld aan laagopgeleid, middelbare beroepen aan middelbaaropgeleid, en hogere en wetenschappelijke beroepen aan hoogopgeleid. Vervolgens is gekeken naar het opleidingsniveau van de mensen die dat beroep feitelijk (op basis van de EBB) uitoefenen. Wanneer dit hoger is dan het vereiste onderwijsniveau, is er sprake van 'werken onder je niveau'. Het aantal banen waarvoor dat geldt, is opgeteld. Daarbij zijn niet alleen de banen in de eigen gemeente meegeteld, maar ook die in andere gemeenten voor zover ze binnen acceptabele reistijd liggen. Die banen zijn vervolgens gedeeld door het aantal mensen met een lage opleiding dat tot de beroepsbevolking hoort en binnen acceptabele reistijd van die banen woont. Het resultaat is de maat voor verdringing: het aantal banen binnen acceptabele reistijd in de elementaire en lagere beroepen dat wordt vervuld door mensen met een middelbare of hogere opleiding, als percentage van het totaal aantal laagopgeleiden in de beroepsbevolking.

De maat voor 'werken onder je niveau' blijkt positief samen te hangen met werkloosheid onder laagopgeleiden (tabel 2). Dat betekent dat in steden waar relatief veel middelbaar- en hoogopgeleiden onder hun niveau werken, de werkloosheid onder laagopgeleiden hoger is. Verdringing vormt hiermee een additionele verklaring voor de relatief hoge werkloosheid onder lageropgeleiden in de steden.

Daarnaast hangt ook het aantal in de stad woonachtige studenten samen met een hogere werkloosheid onder laagopgeleiden. Als studenten meer dan twaalf uur per week wit werken in bijvoorbeeld de horeca, dan zitten ze ook al in de indicator voor 'werken onder je niveau' (studenten zijn in de statistieken namelijk middelbaaropgeleid). Bovendien hebben studenten vaak baantjes van minder dan twaalf uur die niet in de officiële statistieken terugkomen, maar waarmee ze wel voor additionele verdringing zorgen (tabel 2). Op vergelijkbare wijze zouden middelbare scholieren met een bijbaan van minder dan twaalf uur per week voor verdringing kunnen zorgen. Echter, het gevonden verband tussen het aandeel middelbare scholieren en werkloosheid onder lageropgeleiden is negatief (tabel 3),

waardoor verdringing door middelbare scholieren met een bijbaan minder waarschijnlijk is.

CONCLUSIE

Steden met meer hoogopgeleiden bieden meer kansen voor laagopgeleiden. Maar dat leidt niet altijd tot een lagere werkloosheid onder die laagopgeleiden. Dat komt onder andere doordat mensen die onder hun niveau werken, lageropgeleiden van de arbeidsmarkt verdringen. Als steden erin slagen meer hogeropgeleiden aan zich te binden, leidt dat dus wel tot meer banen voor lageropgeleiden, maar niet automatisch tot een lagere werkloosheid onder hen. Naast de inzet op de aantrekkingskracht van de stad, en het aantrekken van hogeropgeleiden, is dus ander beleid nodig, zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Aan de aanbodkant zouden lageropgeleiden concurrerende kunnen worden gemaakt, door hun kwaliteit te vergroten via met name onderwijs of door hun arbeidskosten te verlagen. Aan de vraagkant zou kunnen worden gezorgd voor meer hoogwaardig werk, zodat hoogopgeleiden niet gedwongen worden om onder hun niveau te werken. Ook handhaving op zwartwerkende studenten in de horeca kan helpen, en het stimuleren van de 'witte werkster' door bijvoorbeeld de invoering van dienstencheques. Ook zouden studenten kunnen worden ontmoedigd om naast hun studie te gaan werken. Want alleen dan sijpelt het door, en kunnen ook mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt profiteren van de kansen die de komst van hoogopgeleiden biedt.

LITERATUUR

- Büchel, F. en M. van Ham (2003) Over-education, regional labor markets, and spatial flexibility. *Journal of Urban Economics*, 53(3), 482-493.
- Edzes, A., L. Broersma, M. Hamersma en J. van Dijk (2012) *Economische stijging laagopgeleiden – Eindrapport*. Den Haag: Nicis/Platform31.
- Elhorst, J.P. (2003) The mystery of regional unemployment differentials: theoretical and empirical explanations. *Journal of Economic Surveys*, 17, 709-748.
- Erken, H., E. van Loon en E. Verbeek (2015) Mismatch on the Dutch labour market in the Great Recession. *CPB Discussion Paper*, 303. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Florida, R. (2002) *The rise of the creative class, and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- Glaeser, E.L., J. Kolko en A. Saiz (2001) Consumer City. *Journal of Economic Geography*, 1(1), 27-50.
- Kalsbeek, E. (2014) *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?* Den Haag: Commissie Dienstverlening aan huis.
- Kaplanis, I. (2010) Local human capital and its impact on local employment chances in Britain. *SERC Discussion Papers*, 40.
- Marlet, G.A. (2009) *De aantrekkelijke stad. Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Marlet, G. en C. van Woerkens (2014) *De nieuwe gemeentekaart van Nederland*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Mazzolari, F. en G. Ragusa (2013) Spillovers from high-skill consumption to low-skill labor markets. *Review of Economics and Statistics*, 95 (1), 74-86.
- Nes, P. van, J. Gravesteyn-Ligthelm, L. van den Boom et al. (2004) *De markt voor persoonlijke dienstverlening*. Rotterdam: SEOR.
- Shapiro, J.M. (2006) Smart cities: quality of life, productivity, and the growth effects of human capital. *The Review of Economics and Statistics*, 88(2), 324-335.