



Verdringing geen probleem op de Nederlandse arbeidsmarkt

Auteur(s):

Reijen, P.J. van den

De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4061, pagina 508, 5 juni 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

Langdurige werkloosheid concentreert zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Analyse van het gedrag van werkgevers en werknemers en van de meting van overscholing in statistieken wijzen er echter op, dat verdringing van lager opgeleiden door hoger opgeleiden daarvan niet de oorzaak is. Beleid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt blijft dus hard nodig.

Is er op de Nederlandse arbeidsmarkt sprake van neerwaartse verdringing? Als dat zo is, stromen hoger opgeleiden in toenemende mate in op middelbaar en lager gekwalificeerde banen. Dat leidt tot hoge en langdurige werkloosheid onder lager opgeleiden, zonder dat er sprake is van een banentekort aan de onderkant. De daaruit volgende beleidsaanbeveling is dat er vooral een generiek werkgelegenheidsbeleid gevoerd moet worden, gericht op middelbare en hogere segmenten. Stimulering van de 'bovenkant' zou op termijn door bevordering van doorstroming ook verlichting voor de 'onderkant' bieden, de zogenaamde trekkende schoorsteen.

Hiertegenover staat de visie dat de werkloosheid onder lager opgeleiden vooral samenhangt met de discrepantie tussen enerzijds de relatief hoge loonkosten voor laaggekwalificeerde arbeid en anderzijds de beperkte arbeidskwalificaties van veel lager opgeleide werklozen m.b.t. werkervaring en sociale vaardigheden. In dat geval is specifiek beleid voor de onderkant van de arbeidsmarkt nodig, bijvoorbeeld in de vorm van lastenverlichting, extra banen voor langdurig werklozen in de markt- en collectieve sector met inzet van uitkeringsgelden en experimenten met de markt voor persoonlijke dienstverlening.

De verdringingshypothese heeft in Nederland ruime aanhang ¹. De onderzoeken die hierop wijzen zijn vooral macro-economisch van aard: op basis van cijfers over functie- en kwalificatieniveaus wordt geconcludeerd dat hoger opgeleiden in toenemende mate terecht komen in functies waar die opleiding niet voor nodig is. In dit artikel wordt deze benadering kritisch tegen het licht gehouden. Op basis hiervan, en van een analyse van de motieven van werknemers en werkgevers, wordt geconcludeerd dat het met de verdringing in Nederland wel meevalt.

Verdringing in theorie

Het proces van verdringing op de arbeidsmarkt bestaat uit de volgende elementen:

1. hoger en middelbaar opgeleiden vinden geen werk op hun eigen kwalificatieniveau, en solliciteren op vacatures waar een lagere opleiding voor wordt gevraagd;
2. er solliciteren dan zowel werkzoekenden met het gevraagde opleidingsniveau, als werkzoekenden met een hoger dan gevraagd opleidingsniveau op een vacature;
3. de werkgever geeft bij de selectie de voorkeur aan degene met de hoger dan benodigde opleiding. Bij deze keuze speelt het (verschil in) opleidingsniveau voor de werkgever een doorslaggevende rol;
4. inhoud en niveau van de functie en productiviteit van de werknemers worden door werkgevers niet aangepast aan de kwalificaties van de werknemers als het hoger opgeleiden betreft. Als gevolg hiervan blijft ook de beloning onveranderd. De opleiding van de werknemers wordt dus niet volledig benut voor het vervullen van de functie.

Het resultaat van verdringing is dat de hoger opgeleide werknemers hun kwalificaties niet goed benutten (dat is inefficiënt), terwijl de lager opgeleiden weinig kansen meer hebben op de arbeidsmarkt (dat is ook inefficiënt, en daarnaast een sociaal probleem).

Het is echter moeilijk om te bepalen wanneer er van echte onderbenutting sprake is. Hieronder wordt eerst ingegaan op het veronderstelde gedrag van werknemers en werkgevers. Daarna komt de vraag aan de orde of de empirische waarneming van overscholing ook wijst op verdringing met de bijbehorende problemen.

Is verdringing waarschijnlijk?

Het gedrag van hoger opgeleiden

De verdringingshypothese veronderstelt dat op vacatures voor lager gekwalificeerde functies zowel hoger als lager opgeleiden solliciteren.

Hoger opgeleide werkzoekenden geven er echter in het algemeen de voorkeur aan om door te zoeken naar een baan op het eigen niveau, ook na een langere tijd van werkloosheid. Werk van het eigen niveau is vaak aantrekkelijker waar het gaat om arbeidsvoorwaarden zoals functie-inhoud en beloning. Werk onder het eigen niveau leidt in de ogen van hoger opgeleide langdurig werklozen tot wanprestaties, ziekteverzuim, en wordt een slechte investering in de toekomst geacht². Het betekent ook verlies van de investering in opleiding.

Bovendien heeft het zoeken naar een functie op een lager kwalificatieniveau vaak geen zin. Uit onderzoek van Van Ours blijkt dat het alleen voor academici zinvol is om op hbo-niveau te zoeken. Aangezien de werkloosheid onder middelbaar en lager opgeleiden hoger is dan onder hoger opgeleiden, betekent het zoeken onder het niveau voor hoger opgeleiden geen vergroting van de kansen op een baan³.

Het is dus niet erg waarschijnlijk dat hoger opgeleiden op grote schaal op lager gekwalificeerde vacatures solliciteren, waarmee niet aan de eerste voorwaarde wordt voldaan.

Het gedrag van lager opgeleiden

Tegelijkertijd solliciteren er minder laag opgeleide werklozen, dan je op basis van de cijfers zou mogen verwachten. Veel laag opgeleide werklozen hebben zo'n grote afstand tot de arbeidsmarkt, dat zij niet (meer) naar werk zoeken⁴. En de werklozen die wel een baan zoeken, willen er vaak wel op vooruit gaan ten opzichte van een uitkering. Voor laag opgeleide werklozen speelt dan het probleem dat hun eisen ten aanzien van beloning, contractvorm en arbeidstijden de kansen op het verkrijgen van een baan beperken. Doordat er minder laag opgeleide werklozen solliciteren dan verwacht, kunnen zij ook minder sterk van de arbeidsmarkt verdrongen worden dan wel eens wordt gesteld. En zonder verdrongen kan er geen sprake zijn van verdringing. Gecombineerd met het bovenstaande is het daarmee onwaarschijnlijk dat de tweede voorwaarde wordt voldaan.

Het gedrag van werkgevers

Volgens de verdringingshypothese is het hoger dan benodigde opleidingsniveau voor werkgevers het doorslaggevende selectie criterium (de derde voorwaarde).

Werkgevers selecteren sollicitanten op diverse voor de functie relevante criteria, alsook op persoonskenmerken. Het formele opleidingsniveau is een belangrijk (eerste) selectie criterium, maar zeker niet het enige. Werkervaring en sociale vaardigheden zijn eveneens, zo niet minstens zo, belangrijk. Voor banen aan de onderkant blijken de verschillende selectiecriteria - opleiding (niveau of richting), werkervaring en sociale vaardigheden - relevant en tot op zekere hoogte uitwisselbaar. Een hoger dan benodigde opleiding kan op deze wijze compenseren voor tekortschieten op andere punten⁵. Daarnaast spelen bij de selectie aan de onderkant persoonskenmerken die door sollicitanten niet kunnen worden beïnvloed, zoals leeftijd, geslacht, gezondheid en afkomst, een grotere rol⁶.

Het aannemen van hoger opgeleiden zonder dat er van compensatie van een zwakker punt sprake is, is voor werkgevers minder aantrekkelijk dan het lijkt. Een hoger dan gevraagde opleiding gaat al snel samen met een lage arbeidssatisfactie, fricties in het team of organisatie, en het ontbreken van praktische vaardigheden. Dat leidt dan weer tot ongewenst gedrag als vroegtijdig vertrek, hoog verzuim, een lage productiviteit, enz.⁷

Samenvattend is het niet waarschijnlijk dat werkgevers veel mensen met een hoger dan vereiste opleiding aannemen, tenzij de hoge opleiding een compensatie is voor een lagere productiviteit die zijn oorzaak vindt in andere kenmerken van de werknemer. Ook aan de derde voorwaarde wordt daarmee niet voldaan.

Komt verdringing voor?

Vaak wordt overscholing aangevoerd als empirisch bewijs voor het bestaan van verdringing⁸. De hiervoor behandelde motieven van werknemers en werkgevers wijzen er al op dat de begrippen 'vereiste opleiding' voor een functie en 'kwalificatieniveau' van een werknemer moeilijk vast te stellen zijn. Hierdoor is het moeilijk om met cijfers over overscholing, de mate van verdringing te meten. In bijgaand kader wordt ingegaan op de meting van overscholing; hieronder wordt uiteengezet hoe onzeker het verband tussen waargenomen overscholing en feitelijke verdringing is.

De vereiste opleiding

Welke opleiding vereist is voor een functie, is moeilijk meetbaar want de functie-inhoud verandert in de loop der tijd⁹. Lange tijd volstond tien-vinger-blind voor een typist(e), nu is een actuele kennis van tekstverwerkingsprogramma's noodzakelijk. Ook kan het zijn dat bij dezelfde functie-inhoud de vervulling van een vacature met een hoger opgeleide werknemer tot productiviteitsvoordelen leidt: hoger opgeleiden zijn op alle niveaus productiever dan lager opgeleiden (ofte wel: voorwaarde 4 gaat niet op).

Dat het bovenstaande het geval is, wordt nog aannemelijker als we de loonontwikkeling in de beschouwing betrekken. De beloningsverschillen (en dus loonkostenverschillen) tussen hoger en lager opgeleiden zijn over een langere termijn gemeten sterk verminderd. Met name tussen personen met basisonderwijs, lbo en mavo zijn de beloningsverschillen zeer klein geworden¹⁰. De ruimte voor een verder achterblijvende loonontwikkeling, die gezien de arbeidsmarktsituatie in dit segment logisch zou zijn, is onvoldoende benut. Het relatief grote aanbodoverschot van lager opgeleiden heeft in onvoldoende mate geleid tot een aanpassing van de onderlinge beloningsverhoudingen. Dit had weer een proces van substitutie tussen functieniveaus tot gevolg: de loonkostenverschillen tussen functieniveaus zijn dermate beperkt dat het voor werkgevers aantrekkelijker is om voor een gegeven functie een hoger opgeleide aan te nemen omdat die relatief goedkoper is geworden. De beperkt hogere loonkosten worden meer dan gecompenseerd door de hogere

productiviteit ¹¹. Er treedt dan geen verdringing binnen functies op, maar substitutie tussen functieniveaus. Volgens Teulings is dit in het begin van de jaren tachtig in Nederland het geval geweest ¹². Ook werkgevers zelf bevestigen het optreden van het substitutie-effect ¹³.

De conclusie is dat wat als verdringing wordt beschouwd in ieder geval deels het gevolg is van substitutie. De loon(kosten)verschillen aan de onderkant zijn dermate beperkt geworden dat substitutie tussen functieniveaus optreedt.

Het kwalificatieniveau

Een ander probleem bij het meten van overscholing is, dat het formele opleidingsniveau geen goede indicatie is van de productiviteit van een werknemer. Een werknemer kan dingen bijgeleerd hebben die niet in het formele opleidingsniveau begrepen zijn (zoals met bedrijfsopleidingen), maar ook kan het niveau van het initiele onderwijs de productiviteit juist overschatten. Dat is het geval bij grote verandering of breuken in de loopbaan, zoals bijvoorbeeld bij langdurige werkloosheid ¹⁴.

Overscholing blijkt nu in hoge mate voor te komen bij werknemers die tijdelijk uit het arbeidsproces zijn getreden (zoals werklozen en vrouwen die zijn uitgetreden om voor hun kinderen te zorgen), bij deeltijdwerkers en bij jongeren ¹⁵. Deze overscholing kan worden geweten aan het feit dat zij door die tijdelijke uittreding kwalificaties hebben verloren die zij bij herintreding niet meer te gelde kunnen maken, zoals een verouderde opleiding en (gebrek aan) recente werkervaring. Hierdoor raken zij als vanzelf op andere segmenten van de arbeidsmarkt, mogelijk op een lager niveau, aangewezen waar andere kwalificaties (sociale vaardigheden, eerdere en lagere opleidingen) wel te gelde kunnen worden gemaakt. Dat deeltijders relatief vaker zijn overschoold dan voltijders hangt volgens Groot en Maassen van den Brink mogelijk samen met het feit dat het hogere opleidingsniveau door werkgevers als compensatie wordt gezien voor de relatief hogere vaste kosten van deeltijdarbeid. Waarschijnlijk bestaat hier evenwel (ook) een sterke samenhang met het feit dat vooral vrouwen zowel in deeltijd werken als vaker hun loopbaan onderbreken.

Ook onder jongeren komt een relatief hoge mate van overscholing voor, en ook hier is het een vorm van compensatie ¹⁶. Jongeren kennen een zeer grote arbeidsmobiliteit ¹⁷. Zij wisselen veel van baan in de zoektocht naar een baan die aansluit bij hun preferenties en kwalificaties. Mbo'ers worden veelal in het begin van hun loopbaan onderbenut doordat zij niet direct in de middenkaderfuncties/ worden aangenomen waarvoor zij zijn opgeleid. Pas na enige tijd stromen zij naar die functies door ¹⁸. Voor jongeren in het algemeen fungeert een baan in het zgn. secundaire segment van de arbeidsmarkt (tijdelijk, uitzend enz.) vaak als opstap of wachtkamer voor de begeerde vaste baan die aansluit bij opleidingsniveau en -richting ¹⁹.

Conclusie

Hoe ernstig is het nu gesteld met de verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt? Verdringing is een probleem, zoals gezegd, als hoger opgeleide werknemers hun kwalificaties niet goed benutten (dat is inefficiënt), terwijl de lager opgeleiden weinig kansen meer hebben op de arbeidsmarkt (ook inefficiënt, en daarnaast een sociaal probleem). Kortom: werknemers komen terecht in functies waarin ze niet zo productief als mogelijk zijn.

Dat nu lijkt in Nederland niet het geval te zijn. Het lijkt niet in het belang van werknemers om te solliciteren op banen met een lager functieniveau, net zo min als werkgevers graag werknemers met een te hoog kwalificatieniveau zullen aanstellen. Bij het meten van verdringing aan de hand van overscholing doet zich het probleem voor, dat de productiviteit waar het uiteindelijk om gaat, moeilijk meetbaar is. Benaderingen hiervan, zoals het gevraagde en aangeboden kwalificatieniveau, geven geen nauwkeurige meting van de mate waarin opleiding al dan niet benut wordt. Het is waarschijnlijk dat de overscholing wordt overschat, temeer daar juist bij groepen waar overscholing zich concentreert (jongeren, tijdelijke uittreding) het aannemelijk is dat hun 'overscholing' een compensatie vormt voor een tekortschietende productiviteit op een ander vlak. Hier wrekt zich de concentratie in de analyse op het formele opleidingsniveau van werknemers, terwijl dat voor werkgevers slechts een van meerdere criteria is.

Aanhangers van de verdringingshypothese benaderen het probleem vooral vanuit een 'macro'-optiek met een starre economische structuur. In deze benadering is geen ruimte voor dynamiek in de beloningsverhoudingen en de productie- en functiestructuur, en wordt de productiviteit van werknemers niet nauwkeurig gemeten. Als gevolg hiervan wordt de verdringing overschat.

Wat impliceert dit voor het werkgelegenheidsbeleid van de overheid? Specifiek beleid voor de onderkant blijft noodzakelijk. Eerder in dit artikel zijn er diverse aanwijzingen voor gegeven dat er aan de onderkant sprake is van een complex vraagstuk waarbij zowel factoren aan de aanbodzijde als de vraagzijde een rol spelen. De loon(kosten)verhoudingen aan de onderkant werken sterk ten nadele van laag gekwalificeerde banen uit, en een aanzienlijk deel van de (langdurig) werklozen heeft vanuit zeer diverse achtergronden (werkervaring, sociale vaardigheden e.d.) een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een beleid om deze tekortkomingen te elimineren, te weten gerichte (verdere) verlaging van de loonkosten in dat segment alsook de creatie van banen voor langdurig werklozen om hun arbeidskwalificaties weer op peil te brengen en experimenten met de markt voor persoonlijke dienstverlening, zijn dan ook onontkoombaar om hier structureel verlichting te brengen

1 F. Huijgen, *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland, deel III: Bevolking in loondienst en functiestructuur in 1979 en 1985*, OSA-voorstudie V33, Den Haag, 1989; P. van der Meer, *Verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt: sector- en sekseverschillen*, Thesis Publishers, Amsterdam, 1993; P. de Beer, *Werk aan de onderkant, ESB*, 15 november 1995; SCP, *Sociale en Culturele Verkenningen* 1995, SCP/VUGA, Den Haag, 1995, blz. 161.

2 G. Jehoel-Gijsbers, *Werklozen over werk, loon en uitkering*, Ministerie van SZW/VUGA, Den Haag, 1993.

3 J.C. van Ours, *Werkloosheid tussen moedwil en misverstand*, Tinbergen Instituut, Amsterdam, 1995.

- 4 OSA, *Ruimte aan werk. Arbeidsparticipatie en opneemvermogen van de arbeidsmarkt*, OSA-rapport nr. 20, Den Haag, 1995.
- 5 V.I. Simmelink en D.H. Grijpstra, *Werkgevers over vacatures voor on- en laaggeschoold werk; een kwalitatief onderzoek naar functies, eisen en het proces van personeelsvoorziening op het laagste niveau*, Ministerie van SZW, Den Haag, 1993.
- 6 K. van Beek, *To be hired or not be hired, the employer decides*, Amsterdam, proefschrift, 1993.
- 7 K. van den Heuvel, *Personeelsselectiecriteria van werkgevers*, IVA, Tilburg, 1995.
- 8 Zie F. Huijgen, 1989, op.cit. en SCP, 1995, op.cit., blz. 157.
- 9 R. Wielers, A. Glebbeek, Worden we echt te slim voor ons werk? Drie interpretaties van de onderzoeksresultaten van Huijgen, *Mens en Maatschappij*, 65e jaargang, nr. 3, augustus 1990, blz. 271-288.
- 10 OSA, *Rendement van opleiding en allocatie van arbeid*, OSA-rapport nr. 19. 1994, blz. 47-48.
- 11 C.N. Teulings, *Conjunctuur en kwalificatie*, SEO, Amsterdam, 1990, dissertatie.
- 12 C.N. Teulings, Arbeidsmarktbeleid in de komende kabinetsperiode, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 1994, nr. 16/4, blz. 83-98.
- 13 Ch.M. Nijman, B.L.J.M. Durlinger en A.M.C. Janssen, *Herontwerp van laaggeschoold werk*, OSA-werkdocument W128, Den Haag, 1995.
- 14 T. Moerkamp, *Transitievaardigheden en transfer in de beroepsloopbaan*, OSA-werkdocument W140, Den Haag, 1996.
- 15 Zie W. Groot en H. Maassen van den Brink, [Overscholing en verdringing op de arbeidsmarkt](#), *ESB*, 24 januari 1996, blz. 74-77.
- 16 W. Groot en H. Maassen van den Brink, 1996, op.cit.
- 17 R. Kunnen, W.C.M. Praat, H.R.M. Smulders, A.M. de Voogd-Hamelink, J.P.M. Vosse en J.M. van Werkhoven, *Trendrapport aanbod van arbeid 1995*, OSA-rapport nr. 21, Den Haag, 1995.
- 18 OSA, 1994, op.cit., blz. 113.
- 19 R.J.P. Dekker, A. de Grip en J.A.M. Heijke, *Arbeidsmarktsegmentatie en arbeidsmarktgedrag*, OSA-werkdocument W127, Den Haag, 1995.