

## Werken aan de onderkant

*Uit wat voor banen bestaat de onderkant van de arbeidsmarkt?*

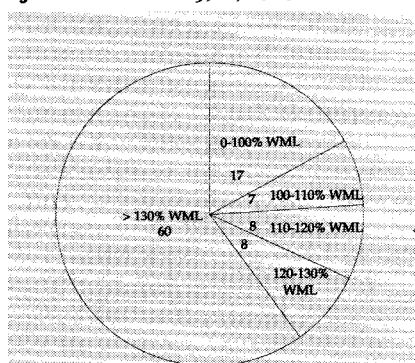
De afgelopen jaren is veel gediscussieerd over de onderkant van de arbeidsmarkt. Het wemelt van de ideeën, maar er bestaat geen consensus over het te voeren beleid. De reacties op het recent verschenen rapport van de Commissie Laagste segment arbeidsmarkt, beter bekend als de commissie-Andriessen, maken dat nog eens duidelijk<sup>1</sup>. Ondanks het belang van het onderwerp is weinig informatie beschikbaar over de laagst-betaalde segmenten. Om wat voor banen gaat het? In welke sectoren zijn ze vooral te vinden? In welke mate hebben deze segmenten van de werkgelegenheidsgroei geprofiteerd?

Dit artikel beschrijft de belangrijkste resultaten van een onderzoek waarin de ontwikkeling van de onderkant van de arbeidsmarkt in beeld is gebracht voor de jaren tachtig<sup>2</sup>. Het artikel wordt afgesloten met enkele beleidsimplicaties van deze resultaten.

### Onderzoekresultaten

De werkgelegenheid heeft zich in de jaren tachtig gunstig ontwikkeld in termen van het aantal banen voor werknemers (ruim 440.000 ofte wel 10,1%)<sup>3</sup>. In termen van arbeidsvolume komt de groei daarentegen aan-

**Figuur 1. Het aantal banen verdeeld naar loonsegment (% van het wettelijk minimumloon), %, 1989**

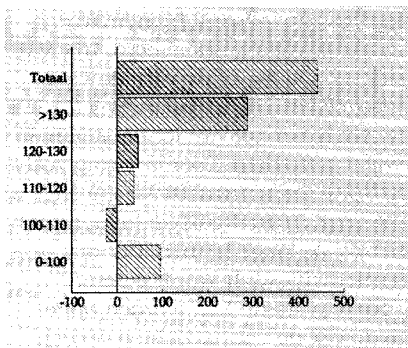


merkelijk lager uit (ruim 160.000 ofte wel 4,1%). Indien de effecten van arbeidduurverkortingen worden verdisconteerd is de werkgelegenheids-groei in arbeidshuren zelfs nagenoeg nihil geweest<sup>4</sup>.

In het onderzoek is de werkgelegenheid op basis van uurloren in vijf segmenten verdeeld<sup>5</sup>. Het laagste segment betreft de banen met een uurloon dat niet hoger is dan f13. Deze grens ligt een fractie boven het wettelijk minimumloon voor volwassenen van 23 jaar en ouder (wml) in 1989. De bovengrens van het tweede en derde segment is vastgesteld op respectievelijk 10% en 20% boven het wml. Het vijfde segment begint bij een loon dat 30% boven het wml ligt.

1. Commissie Laagste segment arbeidsmarkt, *Onderste baan boven*, VUGA, Den Haag, mei 1994. Zie ook de discussies in dit blad: *ESB*, 11 mei 1994; en 29 juni 1994.
2. Een volledig verslag van het onderzoek wordt gegeven in L.H.M. Bosch, G.Th. Elsendoorn en W.H.M. van der Hoeven, *Werken aan de onderkant*, EIM, Zoetermeer, augustus 1994.
3. De exacte onderzoeksperiode is 1979-1989. Er zijn twee databestanden van het CBS gebruikt: voor 1979 het Loonstruc-tuuronderzoek, en voor 1989 het aanvul-lende onderzoek op het Jaarlijkse onder-zoek naar de verdiende lonen (JLO). De keuze van de onderzoeksperiode is inge-geven door de beschikbaarheid van (de combinatie van) loon- en opleidingsgegevens.
4. De werkgelegenheidsgroei is eerder negatief dan positief geweest. De ADV heeft een negatief effect op de werkgelegenheid in arbeidshuren gehad van ongeveer 190.000 arbeidshuren. Een nadere toelich-ting hierop wordt in het onderzoeksrap-port gegeven.
5. In het onderzoek zijn de loongegevens van 1979 aangepast om ze te kunnen vergelijken met die van 1989. In deze aanpas-sing is de loonontwikkeling naar onder meer sector, leeftijd, geslacht en dienstver-band verdisconteerd. Er is een structuur-vrije ontwikkeling van de verdiende uurloren bepaald. In het onderzoeksrapport is een nadere toelichting gegeven.

**Figuur 2. Veranderingen in werkgelegenheid (horizontaal, x 1000 banen) naar loonsegment (verticaal, % wml), 1979 - 1989**



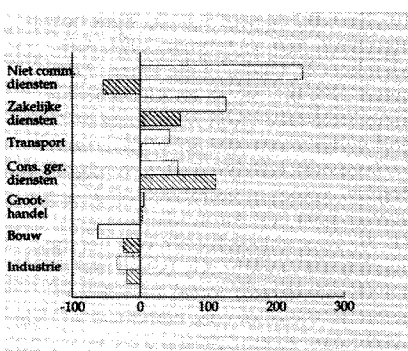
Een echte definitie van 'de' onderkant bestaat niet. Sommigen, zoals de commissie-Andriessen, definiëren de onderkant als de banen waarbij de beloning niet hoger is dan 110% van het wml. In dit artikel wordt deze grens ook aangehouden. Anderen definiëren een ruimer begrip, bijvoorbeeld tot en met 20% of 30% boven het wml<sup>6</sup>.

In figuur 1 en 2 zijn de relatieve omvang en de ontwikkeling van de segmenten vermeld. Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat het werkgelegenheidsaandeel van de onderkant terugloopt.

#### Werkgelegenheid naar sector

Het onderste segment (tot en met het wml) bestaat voor bijna de helft (45,2%) uit banen in de consumentgerichte dienstverlening (de detailhandel, de horeca en de schoonmaakbedrijven). Andere voor dit segment van belang zijnde sectoren zijn de niet-commerciële dienstverlening (17,5%) en de zakelijke dienstverlening (15,1%). In het naasthogere segment (tot en met 10% boven het

**Figuur 4. Veranderingen in de werkgelegenheid (x 1000 banen) naar sector, van de onderkant van de arbeidsmarkt (donker) en de overige segmenten, 1979-1989**



wml) gaat het vooral om banen in de niet-commerciële dienstverlening (39,1%) en de consumentgerichte dienstverlening (22,1%).

De hogere segmenten bevatten (zowel in absolute als relatieve zin) vooral banen in de niet-commerciële dienstverlening en de industrie.

Het aantal banen aan de onderkant (op uurbasis maximaal 10% boven het wml) stijgt nog met 70.000 banen. De motor achter die ontwikkeling is met name de consumentgerichte dienstverlening. Deze sector heeft een sterke banengroei (165.000) door-gemaakt, waarvan het merendeel (80%) is geconcentreerd aan de onderkant. In de nijverheid en de niet-commerciële dienstverlening is het aantal laagbetaalde banen daarentegen afgenomen (figuur 3 en 4).

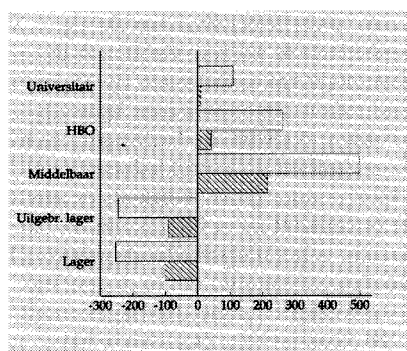
#### Deeltijd

De groei aan de onderkant komt volledig voor rekening van deeltijd- en flexibele arbeid. De explosieve groei (bijna 280.000 banen) is echter ontoereikend om de aanzienlijke afname van voltijdarbeid (ruim 200.000) te compenseren. Per saldo is het arbeidsvolume aanzienlijk afgenomen (60.000 arbeidsjaren), hetgeen een teleurstellend resultaat is gelet op de vele beleidsinspanningen.

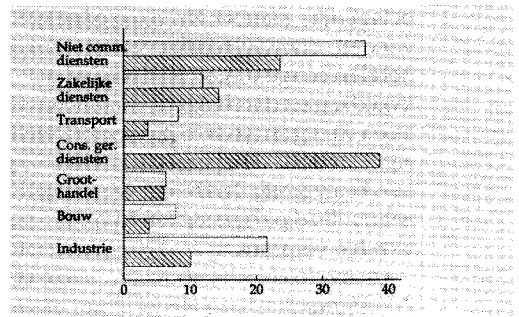
#### Demografische factoren

Opvallend is verder de sterke ontgroening. In 1979 namen jongeren (werknemers t/m 22 jaar) 60% van de onderkant voor hun rekening. Tien jaar later bedraagt dat percentage nog slechts 46%. Het aantal 'oudere werknemers' (23 jaar of ouder) is aan de onderkant dan ook belangrijk gestegen (190 duizend).

**Figuur 5. Veranderingen in de werkgelegenheid (x 1000 banen) naar opleiding, van de onderkant van de arbeidsmarkt (donker) en de overige segmenten, 1979-1989**



**Figuur 3. De werkgelegenheidsstructuur (%) naar sector, van de onderkant van de arbeidsmarkt (donker) en de overige segmenten, 1989**



De toename aan de onderkant betreft in belangrijke mate herintredende vrouwen: het aantal vrouwen van 30 jaar of ouder is aan de onderkant in tien jaar met ruim 60.000 gestegen.

#### Opleiding

Werknemers met een lagere opleiding zijn in grote getale van de arbeidsmarkt verdwenen (figuur 5). Deze beweging doet zich in alle geleidingen voor. Aan de onderkant neemt het aantal banen voor lager en uitgebreid lager opgeleiden met bijna 200.000 af. Daartegenover staat een aanzienlijke stijging van het aantal middelbaar opgeleiden (215.000), en een toename met 50.000 hoger opgeleiden (hbo plus universitair).

Als gevolg van de enorme groei van deeltijdbanen valt de achteruitgang van de werkgelegenheid voor lager opgeleiden in termen van arbeidsvolume nog hoger uit: 345.000 arbeidsjaren. Aan de onderkant bedroeg de resterende werkgelegenheid voor lager opgeleiden in 1989 nog maar 471.000 arbeidsjaren. De achteruitgang in de werkgelegenheid voor lager opgeleiden in de jaren tachtig is dan ook dramatisch.

#### Enkele beleidsimplicaties

De werkgelegenheid voor lager opgeleiden is in de jaren tachtig belangrijk achtergebleven bij de ontwikkeling van het aantal banen aan de onderkant. Belangrijke oorzaken van deze ontwikkeling zijn het verdwijnen van (eenvoudige) arbeid naar lage lonen landen, de 'upgrading' van banen als gevolg van organisatorische en technologische vernieuwingen en een verbetering van de kwaliteit van arbeid

6. In het onderzoeksrapport is ook informatie opgenomen over de ruime variant (t/m 30% boven WML).

(als gevolg van onder andere de nieuwe ARBO-wetgeving). Behalve het wegvallen van banen heeft er ook in belangrijke mate verdringing plaatsgevonden, doordat werkgevers mensen hebben aangenomen met hogere kwalificaties dan volgens de functie-eisen nodig is. Voor lager opgeleiden zijn daardoor de perspectieven op een baan danig verkleind. De vraag is hoe deze perspectieven kunnen worden vergroot.

### *Loonkosten*

Nagenoeg alle partijen zijn het erover eens dat de loonkosten aan de onderkant omlaag moeten, bij voorbeeld via het verkleinen van de (werkgevers)wig<sup>7</sup>. Bij de vormgeving van dat beleid past echter een kanttekening. Het is lastig om door loonkostenmatiging gecreëerde werkgelegenheid ook daadwerkelijk aan lager opgeleiden ten goede te laten komen. Maatregelen zoals het afschaffen van belasting en premiebetalingen voor het segment rond het wml bieden daarvoor op zich onvoldoende garantie. Het gevaar bestaat immers dat de verdringing doorzet en dat anderen dan lager opgeleiden van de maatregelen profiteren. Daarbij speelt ook de relatief geringe loondifferentiatie tussen de opleidingsniveaus een rol. Het verschil in verdiend loon tussen met name de laagste en de vlak daarboven gelegen opleidingsniveaus is vrij beperkt. Daardoor is de onderkant niet alleen voor lager opgeleiden een optie.

### *Scholing*

Vanwege de verdringing zal ook scholing waarschijnlijk geen sterke impulsen geven aan de werkgelegenheid voor lager opgeleiden. Scholing vergroot weliswaar de kansen, maar deze worden door de verdringing danig gereduceerd. Effecten van scholing kunnen nog wel worden verwacht ten aanzien van het verwerven van zogeheten startkwalificaties. Dat geldt met name voor allochtonen die thans een belangrijk gedeelte van de lager geschoolde of ongeschoolde werkzoekenden uitmaken.

### *Prikkels*

Onze onderzoeksresultaten maken ook duidelijk dat weinig moet worden verwacht van het vergroten van de afstand tussen loon en uitkering<sup>8</sup>. Impliciet wordt namelijk de uitkeringshoogte vergeleken met het loon

van een voltijder met het wml. Maar het zijn aan de onderkant juist de voltijdbanen, die op grote schaal verdwenen zijn. De banengroei in dit segment bestaat uit – veelal kleinere – deeltijdbanen die voornamelijk worden ingenomen door jongeren en (herintredende) vrouwen (tweeverdieners). Aan de onderkant zal die deeltijdtrend naar verwachting doorzetten.

### *Taakafplitsing*

Een deel van de beleidsvoornemens van het nieuwe Kabinet richt zich op het creëren van nieuwe, eenvoudige functies zowel in de markt- als in de collectieve sector, onder meer via taakafplitsing.

Taakafplitsing houdt in dat uit verschillende functies de meest eenvoudige werkzaamheden worden gehaald, om ze te 'clusteren' in nieuwe banen. Recent hebben enige experimenten plaatsgevonden met taakafplitsing<sup>9</sup>. In feite worden daarmee de ontwikkelingen van de jaren tachtig omgekeerd. In die jaren heeft er, mede onder invloed van de Arbowed, juist een 'upgrading' van functies plaatsgevonden. De experimenten maken duidelijk dat taakafplitsing vrij lastig uit te voeren is, omdat werkgevers de gecreëerde 'restbanen' niet als volwaardig beschouwen en bij werving grote problemen en/of een groot verloop voorzien.

### *Collectieve sector*

Ten aanzien van de extra arbeidsplaatsen in de collectieve sector past een vergelijkbare kanttekening. Het kabinet komt niet verder dan een gedeeltelijk terughalen van wat er in de jaren tachtig verdwenen is. In dat decennium is immers vooral in de niet-commerciële dienstverlening het aantal voltijdbanen aan de onderkant fors verminderd, met ruim 100.000.

### *Bovenkant*

Op grond van het voorgaande lijkt het verstandig om de schijnwerpers meer op de bovenkant van de arbeidsmarkt te richten. Groei aan de bovenkant zal indirect aan de onderkant ruimte scheppen voor lager opgeleiden, doordat de verdringing aan de onderkant door middelbaar opgeleiden minder groot wordt als er aan de bovenkant meer banen zijn. In dat opzicht is het teleurstellend om te moeten constateren dat er nagenoeg geen werkgelegenheid is bijgekomen in de jaren tachtig. Deze ontwikke-

ling heeft door de verdringing met name ongunstig uitgepakt voor de lager opgeleiden.

Voor groei aan de bovenkant moet de vernieuwingsdrift binnen de economie worden gestimuleerd. Interessant is de vraag of de vernieuwingsdrift gebaat is bij loonmatiging. Recent is het nut van loonmatiging in twijfel getrokken. Loonmatiging zou op korte termijn weliswaar gunstig zijn voor de werkgelegenheid, maar niet op de lange termijn, doordat de vernieuwingsdrift wordt geremd<sup>10</sup>.

Samenvattend kan worden opgemerkt dat de vooruitzichten op een baan voor de lager opgeleiden somber zijn. Het is meer en meer de vraag of aan de onderkant op grote schaal volwaardige (lees: voltijd-) banen kunnen worden gecreëerd voor lager opgeleiden. De bovenkant van de arbeidsmarkt moet in ieder geval niet worden vergeten. Verder zijn nieuwe ideeën dringend gewenst<sup>11</sup>. In dat opzicht is het jammer te moeten constateren dat de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet zich, in navolging van de commissie-Andriessen, te veel richten op reeds verken-

### **L.H.M. Bosch G.Th. Elsendoorn**

De auteurs zijn werkzaam bij de business unit Arbeidsvraagstukken van het EIM. Zij danken A. Nijsen voor zijn commentaar.

7. Zie onder andere C.N. Teulings: De wig moet kleiner, maar hoe?, *ESB*, 11 mei 1994, blz. 442-444.

8. We delen in dat opzicht de conclusies van E. Wierda en J. Sap, De onderste baan is een deeltijd baan, *ESB*, 29 juni 1994, blz. 596-600.

9. Deze experimenten zijn onder meer uitgevoerd door het EIM in samenwerking met MAC/Tracé. Daarvoor is een zogeheten Diagnoseinstrument Personeelsmanagement ontwikkeld.

10. Zie A.B.T.M. van Schaik, Werk boven inkomen?, *ESB*, 23 februari 1994, A.H. Kleinknecht, Omhoog die lonen, *FEM*, 5 maart 1994 blz. 38-39; en Kleinknechts inaugurele rede *Heeft Nederland een loon-golf nodig? – een neo-Schumpeteriaans verhaal over bedrijfswinsten, werkgelegenheid en export*, uitgesproken op 26 september 1994 (VU Amsterdam).

11. Zie voor enkele ideeën ook het themanummer Onorthodox beleid tegen de werkloosheid, *ESB*, 4 mei 1994. En: J.C. Siebrand, Pleidooi voor een duale arbeidsmarkt, *ESB*, 22 juni 1994.