

Werk aan de onderkant

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is de afgelopen decennia veel werk verloren gegaan. Daardoor is een omvangrijke groep laag opgeleiden werkloos geworden, die nauwelijks kans hebben om nog aan de slag te komen. Zo luidt in een notepad een veel gehoorde verklaring voor de hardnekkige werkloosheid onder laag opgeleiden. Een systematische cijfermatige onderbouwing van deze stelling wordt echter zelden gegeven. In dit artikel worden daarom enige cijfers over de omvang en ontwikkeling van de 'onderkant van de arbeidsmarkt' gepresenteerd.

Typering van de onderkant

Bij werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt doorgaans aan werk op een laag kwalificatie- of functieniveau of aan laag betaald werk gedacht. Een derde aspect van werk aan de onderkant – slechte (fysieke) arbeidsomstandigheden – blijft echter meestal buiten beschouwing.

Functieniveau

Het functieniveau van banen kan worden afgeleid uit de beroepenstructuur van de werkgelegenheid. Volgens de nieuwe beroepenclassificatie van het CBS (SBC '92), die is gebaseerd op de 'meest geëigende opleiding' voor een beroep, bestond in 1993 een derde van de werkgelegenheid uit laag gekwalificeerde beroepen: 6% van de banen betrof een 'elementair beroep' en 26% een 'laager beroep'¹. Aangezien deze beroepenclassificatie (nog) niet voor eerdere jaren be-

schikbaar is, moet voor inzicht in de ontwikkeling in de tijd gebruik worden gemaakt van de oude beroepenclassificatie (SBC '84) en de indeling naar functieniveau die Huijgen e.a. daarop hebben gebaseerd. Van de zeven door hen onderscheiden functieniveaus kunnen de onderste twee – ongeschoolde beroepen en half geschoolde en geoefende beroepen – tot de onderkant van de arbeidsmarkt worden gerekend. Hiertoe behoren onder meer het grootste deel van de on- en laaggeschoolde industrieberoepen, schoonmakers, laders en lossers, chauffeurs, secretaresses, winkelbedienden en kelners en buffetbedienden.

In 1960 maakten deze banen iets meer dan een kwart van de totale werkgelegenheid uit, in 1991 iets minder dan een kwart. Tussen 1960 en 1977 nam het aantal laag gekwalificeerde banen echter sterk toe, van 870.000 tot 1.490.000, om daarna nog fors in te krimpen, tot 1.170.000 in 1991 (figuur 1)².

Beloning

De afbakening van laag betaald werk ten opzichte van beter betaald werk is een bekend probleem³. Om de ontwikkeling van de onderkant van de arbeidsmarkt in kaart te brengen, kan het beste aansluiting worden gezocht bij de loonstructuur van de werkgelegenheid: de afstand tot het gemiddelde loon is dan bepalend voor de vraag of een baan als 'laag betaald' wordt aangemerkt. Worden de 25% laagst betaalde banen in 1977 als het onderste segment aangeduid, dan ligt

de grens tussen laag betaalde en beter betaalde banen bij 74% van het gemiddelde loon. In 1977 was dit f 1870 bruto per maand en in 1991 f 2900. Tussen 1977 en 1984 blijkt het aandeel van laag betaalde voltijd-banen in de werkgelegenheid te zijn afgenomen van 25% tot 22% om daarna opnieuw te groeien tot 25% in 1991. Het totale aantal laag betaalde voltijd-banen nam daarmee tussen 1977 en 1984 met 150.000 af en tussen 1984 en 1991 weer met bijna 230.000 toe; over de gehele periode 1977-1991 derhalve een toename met ruim 80.000 voltijd-banen (figuur 2).

Arbeidsomstandigheden

Gegevens over de (fysieke) arbeidsomstandigheden kunnen worden ontleend aan het *Leefsituatie-onderzoek* van het CBS. Het betreft hier overigens het subjectieve oordeel van de werkenden zelf. Het aandeel werkenden dat zegt op de werkplek met lawaai of stank te worden geconfronteerd, of vuil, lichamelijk zwaar of gevaarlijk werk te doen, is in de afgelopen 15 à 20 jaar betrekkelijk weinig veranderd. Ruwweg gaat het om iets minder dan de helft van alle werkzame personen. Wel is het aandeel gevaarlijk werk afgenomen (van 11% in 1977 naar 7% in 1993) en het aandeel lichamelijk zwaar werk toegenomen (van 20% in 1977 naar 24% in 1993). Dit hangt samen met de verschuiving in de werkgelegenheid van de industrie en bouwnijverheid, waar vrij veel gevaarlijk werk voorkomt, naar de overige dienstverlening (waaronder

Tabel 1. Indexcijfers van de werkgelegenheid en de beroepsbevolking aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de (langdurige) werkloosheid (1977=100)

	1977 ^a	1985 ^b	1993 ^c
<i>werkgelegenheid:</i>			
laag functieniveau	100	86	78
laag betaald	100	95	113
slechte arbeidsomstandigheden	100	106	104
<i>beroepsbevolking:</i>			
laag opgeleid	100	93	77
<i>werkloosheid:</i>			
totaal	100	373	374
langdurig	100	831	718

a. Voor de laag opgeleide beroepsbevolking: 1979.

b. Voor de arbeidsomstandigheden: 1986.

c. Voor laag functieniveau en laag betaald werkgelegenheid: 1991.

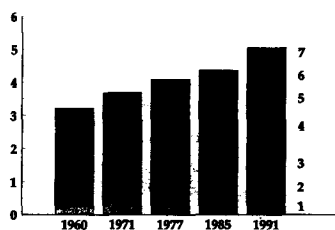
Bron: SCP, *Sociale en Culturele Verkenningen* 1995.

1. B.F.M. Bakker, De CBS standaard beroepenclassificatie 1992, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, nr. 4, 1994, blz. 322-335.

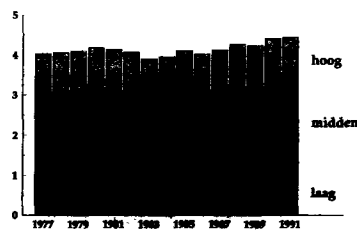
2. Zie F. Huijgen, B.J.P. Riesewijk, G.J.M. Conen, *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland*, SDU, Den Haag, 1983, en F. Huijgen, *Opleiding van werknemers en het niveau van hun werk. De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid 1960-1985*, in: I. Gadourek en J.L. Peschar (red.), *De open samenleving*, Boekaflevering van *Mens en Maatschappij*, 1989, blz. 79-106. Het aantal voor 1991 is berekend met behulp van gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking 1991. Hierbij wordt verondersteld, dat het functieniveau van dezelfde beroepen tussen 1977 en 1991 niet is veranderd, hetgeen echter allerminst vaststaat.

3. Zie b.v. T. Elfring en R.C. Kloosterman, *De Nederlandse 'job machine'*, *ESB*, 2 augustus 1989, blz. 736-740, en W. Salverda, *Laagbetaald werk in Nederland 1972-1990*, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, nr. 4, 1994, blz. 336-349.

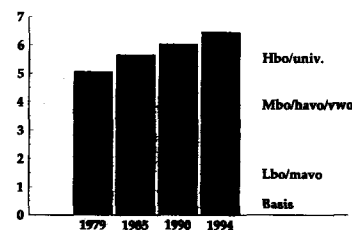
Figuur 1. Werknemers naar functie-niveau (1= laag, 7 = hoog), mln



Figuur 2. Aantal voltijdbanen naar loonklasse, 1977- 1988, mln banen



Figuur 3. Beroepsbevolking naar opleidingsniveau, mln personen



de gezondheidszorg), waar relatief veel personeel zwaar werk heeft. Worden alleen banen waarin sprake is van ten minste twee ongunstige arbeidsomstandigheden tot 'de onderkant' gerekend, dan is hun aantal tussen 1977 en 1993 toegenomen van 1,22 mln tot 1,27 mln.

Slechts één van de drie gehanteerde criteria – het functieniveau – duidt derhalve op een aanzienlijke vermindering van het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt sinds het eind van de jaren zeventig, met 22%. Bij de andere twee criteria is sprake van een toename met 4% (slechte arbeidsomstandigheden) of zelfs 13% (laag loon, zie tabel 1). Dat toch vrij algemeen het idee leeft, dat het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt sterk is verminderd, wordt wellicht verklaard door de afbraak van werkgelegenheid in de industrie, waar een belangrijk deel van de banen aan de onderkant zich bevindt. Tegelijkertijd zijn in de dienstensector echter veel nieuwe banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt geschapen.

De aanbodzijde

Het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking is in de afgelopen decennia sterk gestegen. Het aandeel laag opgeleiden (personen die ten hoogste een lbo- of mavo-diploma hebben behaald) in de bevolking van 15-64 jaar is tussen 1979 en 1994 met een derde afgenomen van 64% tot 43%. Hun aandeel in de beroepsbevolking is nog sterker gekrompen: van 53% tot 32%. Ondanks de aanzienlijke groei van de totale beroepsbevolking van 5,2 mln in 1979 tot 6,5 mln in 1994 is het aantal laag opgeleiden in de beroepsbevolking met meer dan een half miljoen verminderd, van bijna 2,8 mln tot 2,1 mln (figuur 3).

De afname van de beroepsbevolking aan de onderkant van de arbeidsmarkt (de laag opgeleiden), blijkt ten minste even groot te zijn als de afname van het aantal laag gekwalificeerde banen. Tegelijkertijd is het aantal banen met slechte arbeidsomstandigheden en het aantal laag betaalde banen toegenomen. Zo bezien is het nogal verrassend dat de werkloosheid zich zo sterk aan de onderkant van de arbeidsmarkt heeft geconcentreerd. De omvang van de langdurige werkloosheid (personen die ten minste een jaar werkloos zijn) is sinds de tweede helft van de jaren zeventig explosief toegenomen: van circa 50.000 tot 400.000 halverwege de jaren tachtig, om zich daarna min of meer te stabiliseren⁴. Laag opgeleiden zijn onder de langdurig werklozen sterk oververtegenwoordigd. Zij vormen 56% van de langdurig werklozen, terwijl zij slechts een derde van de beroepsbevolking uitmaken.

Hoe moet de omvangrijke langdurige werkloosheid onder laag opgeleiden worden verklaard?

Verdringing

Het meest aannemelijk is, dat de langdurige werkloosheid het resultaat is van een algeheel tekort aan banen in combinatie met verdringing van lager opgeleiden door hoger opgeleiden uit de banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het algehele tekort aan werk manifesteert zich in de spronggewijze toename van de werkloosheid, die zich na ieder conjunctuurdal op een hoger niveau lijkt te stabiliseren. Dat er sprake is van verdringing van lager door hoger opgeleiden, blijkt wanneer de beroepen in beschouwing worden genomen waarin in 1979 voornamelijk (d.w.z. voor meer dan tweederde) laag opgeleiden werkzaam waren. In 1993 was de totale werkgelegenheid in deze beroepen met iets meer dan 100.000 af-

genomen. Het aantal laag opgeleiden dat in deze beroepen werkzaam is, was echter met bijna een half miljoen verminderd. Als gevolg daarvan kromp het aandeel van de laag opgeleiden in deze laag gekwalificeerde beroepen van 78% in 1979 tot 58% in 1993. In 1979 waren vier van iedere vijf koks, kelners en buffetbedienenden laag opgeleid en in 1993 nog maar iets meer dan de helft (54%). Een sprekende illustratie.

Beleidsconsequenties

Het beleid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt valt in twee categorieën uiteen:

- verbetering van de concurrentiepositie van laag opgeleiden en langdurig werklozen bij de vervulling van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt;
- creatie van structureel meer werk voor personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Tot de eerste categorie behoren, naast een 'traditioneel' instrument als scholing, maatregelen waardoor laag gekwalificeerde arbeidskrachten goedkoper worden, zoals loonkosten-subsidies, premievrijstelling en de voorgenomen tijdelijke ontheffing van het wettelijk minimumloon. Gezien de concentratie van (langdurige) werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, ligt het voor de hand om maatregelen in de tweede categorie speciaal op de onderkant van de arbeidsmarkt te richten. Te denken valt aan gerichte lastenver-

4. Gebaseerd op het 'oude' werkloosheids-cijfer. Het aantal langdurig werklozen volgens de huidige definitie is pas sinds 1988 bekend en is ongeveer half zo groot. Volgens beide cijfers bedraagt de langdurige werkloosheid ongeveer de helft van de totale werkloosheid.

lichting, taakafplitsing en de zogenoemde Melkert-banen. Voor zover de oorzaak van de omvangrijke werkloosheid onder laag opgeleiden echter is gelegen in een algeheel tekort aan werk in combinatie met verdringing door hoger opgeleiden, wordt door creatie van banen aan de onderkant echter niet de oorzaak van het probleem weggenomen. Die oorzaak is dan immers eerder een tekort aan werk op middelbaar en hoger niveau dan een tekort aan de onderkant.

Trek in de schoorsteen

Louter werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt scheppen lijkt niet alleen onwenselijk met het oog op het welzijn en de ontplooiingsmogelijkheden van de beter gekwalificeerde werknemers, maar ook minder verstandig vanuit het oogpunt van de toekomstige economische structuur van Nederland. Een belangrijk potentieel aan kwalitatief hoogwaardige arbeid zou dan onderbenut worden. Op langere termijn kan dit afbreuk doen aan zowel het welvaartsniveau als de internationale concurrentiepositie van Nederland. Als daarentegen de werkgelegenheid over de hele linie fors groeit, kan er op middelbaar en hoger niveau ruimte ontstaan voor hoger gekwalificeerde arbeidskrachten die nu noodgedwongen een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt bezetten. Door 'trek in de schoorsteen' kunnen er aan de onderkant banen vrij komen voor laag opgeleide werklozen. Aangezien dit proces enige tijd in beslag zal nemen, is het wel wenselijk dat ook op kortere termijn aan laag gekwalificeerde werklozen perspectief op werk wordt geboden. Daardoor kan worden voorkomen dat zij hun arbeidsritme verliezen en hun kwalificaties verminderen. Creatie van tijdelijke, additionele werkgelegenheid kan daarvoor van belang zijn. Maar zij draagt alleen dan bij aan een structurele oplossing van de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt als zij is ingebed in een breder algemeen werkgelegenheidsbeleid.

Paul de Beer

De auteur is werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Dit artikel is gebaseerd op hoofdstuk 5 van Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale en Culturele Verkenningen 1995*, SCP/VUGA, Rijswijk/Den Haag, 1995.