

Minder voortijdig schoolverlaters en meer doorstromers

Geralt Nekkers, Wouter Roorda en Els Vogels

Dit artikel gaat in op de vraag waarom er in Nederland in vergelijking met andere landen sprake is van een relatief omvangrijke onderkant van de arbeidsmarkt. Een grote onderkant is nadelig vanwege de samenloop met (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid en het negatieve effect op de arbeidsproductiviteit en innovatie. Voortijdig schoolverlaten, de dominantie van de beroepsarbeidsmarkt en de relatief beperkte prikkel voor werk en scholing blijken belangrijke verklarende factoren te zijn. Beleidsoplossingen moeten dan ook in deze richting gezocht worden (van de redactie).

Nederland heeft zich ten doel gesteld om in 2010 te behoren tot de drie meest concurrerende en dynamische kenniseconomieën van Europa, met een duurzame economische groei en meer en betere banen. Om dit te bereiken is een goed opgeleide beroepsbevolking noodzakelijk. Een grote onderkant van de arbeidsmarkt – dus veel laagopgeleiden – gaat hiermee niet samen. In dit artikel gaan we in op de vraag wat het karakter is van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt en welke oplossingen daarbij passen. Het onderscheidt zich van de bestaande literatuur door als vertrekpunt te nemen dat er sprake is van een complexe, meervoudige problematiek. Bij de aanpak hiervan kan dan ook niet worden volstaan met één eenvoudige oplossing.

De opbouw van dit artikel is als volgt. In paragraaf 1 bezien we allereerst tot welke problemen een grote onderkant van de arbeidsmarkt leidt. Vervolgens vergelijken we in paragraaf 2 het opleidingsniveau van de Nederlandse (beroeps)bevolking met dat in andere landen. Er is geen eenduidigheid over de vraag of het opleidingsniveau de meest geschik-

te maatstaf is om de arbeidsmarkt te segmenteren. Behaalde competenties kunnen eveneens als uitgangspunt worden gehanteerd. In paragraaf 2 wordt daarom ook kort ingegaan op de relatie tussen het opleidings- en het competentieniveau. Indien ook op basis van het competentieniveau de conclusie is dat de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt omvangrijk is, dan is de vraag aan de orde welke factoren daaraan ten grondslag liggen (paragraaf 3). In paragraaf 4 sluiten we af met het beschrijven van mogelijke beleidsrichtingen om de onderkant van de arbeidsmarkt in omvang te doen afnemen.

1 **Waarom is een grote onderkant van de arbeidsmarkt problematisch?**

Dé arbeidsmarkt bestaat niet. Doordat zowel de vraag naar als het aanbod van arbeid sterk heterogeen van karakter zijn, moet de arbeidsmarkt in feite worden gezien als een verzameling deelmarkten. Vaak wordt daarbij uitgegaan van een driedeling: de onderkant van de arbeidsmarkt, het middensegment en de bovenkant van de arbeidsmarkt. Hoewel de afbakening van deze deelmarkten niet eenduidig is, wordt doorgaans bij de onderkant van de arbeidsmarkt gedacht aan laag *gekwalficeerd* werk voor laagopgeleide personen tegen een laag loon. Voor de bovenkant van de arbeidsmarkt geldt dan het tegenovergestelde. Het gebruik van deze maatstaven (functie-, opleidings- en loonniveau) is afhankelijk van de (beleids)doelstelling. Indien bijvoorbeeld het financieel aantrekkelijk(er) maken van laagbetaald werk het uitgangspunt is, dan ligt het loonniveau als maatstaf voor de hand. Staat de arbeidsmarktpositie centraal dan is opleiding de aangewezen maatstaf, omdat de arbeidsproductiviteit – en daarmee de arbeidsmarktpositie – sterk samenhangt met het opleidingsniveau.

Een omvangrijke onderkant van de arbeidsmarkt is om diverse redenen problematisch. Het gaat in het bijzonder om de relatie met:

- (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid en herhalingswerkloosheid;
- arbeidsproductiviteit en innovatie;
- ontwikkelingen op de langere termijn, zoals internationalisering en technologische ontwikkeling.

(Langdurige) uitkeringsafhankelijkheid en herhalingswerkloosheid. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is vaak sprake van langdurige uitkeringsafhankelijkheid of herhalingswerkloosheid. De uitkeringslasten die hiermee gemoeid zijn, kunnen omvangrijk zijn. Vanuit dynamisch perspectief bezien is daarbij van belang hoe de onderkant van de arbeidsmarkt er wat betreft samenstelling uitziet; gaat het steeds om dezelfde groep of wisselt de samenstelling voortdurend? Personen die op enig moment tot de onderkant van de arbeidsmarkt worden gerekend, kunnen immers (bijvoorbeeld door *learning by doing*) doorgroeien naar het middensegment. Dit gaat veelal gepaard met een hogere beloning, zodat deze personen ook in financieel opzicht niet langer tot de onderkant gerekend mogen worden. Is de doorgroei vanuit de onderkant van de arbeidsmarkt naar het middelste segment beperkt, dan is het risico van langdurige uitkeringsafhankelijkheid groter. Kort gezegd betekent dit dat een omvangrijke onderkant van de arbeidsmarkt problematischer is naarmate het aandeel personen dat uitkeringsafhankelijk is en/of het terugvalpercentage vanuit werk in een uitkering groter zijn.

De duur van uitkeringsafhankelijkheid hangt samen met loonmobiliteit. Door de Europese Commissie (2004) is de opwaartse loonmobiliteit in beeld gebracht. Voor afbakening van de onderkant van de arbeidsmarkt is als maatstaf uitgegaan van 2/3 van het mediaan bruto uurloon. Verwacht zou mogen worden dat landen waarin het onderste arbeidsmarktdeel groot (klein) is, minder (meer) opwaartse loonmobiliteit kennen¹. Immers, er zal dan aan de onderkant van de arbeidsmarkt sprake zijn van een sterke concurrentie voor betere banen met een betere beloning waardoor op individueel niveau de kans op doorgroei wordt beperkt. Dit blijkt het geval te zijn; hoe kleiner de onderkant van de arbeidsmarkt is, hoe groter de kans voor werknemers uit het onderste arbeidsmarktdeel om naar een hoger loon door te groeien. Dit betekent dat een omvangrijke onderkant van de arbeidsmarkt kan leiden tot weinig doorstroom en daarmee een groot risico op langdurige uitkeringsafhankelijkheid.

Arbeidsproductiviteit en innovatie. In het algemeen zijn hoogopgeleiden productiever dan laagopgeleiden. Een goed opgeleide beroepsbevolking draagt zodoende bij aan de arbeidsproductiviteit en daarmee aan econo-

1 Of de relatie ook andersom geldt (dus weinig opwaartse loonmobiliteit leidt tot een grotere onderkant) is niet eenduidig.

mische groei. Onderzoek laat zien dat een toename van de gemiddelde opleidingsduur van de bevolking met één jaar leidt tot een structurele toename van de economische groei met 0,3 procentpunt (Groot en Maassen van den Brink 2004). Kennis is bovendien een belangrijke bron van innovatie. Een omvangrijke onderkant van de arbeidsmarkt gaat dus ten koste van de productiviteit en het innovatievermogen van bedrijven. Op dit punt gaan we in dit artikel niet nader in.

Ontwikkelingen op langere termijn. Een omvangrijke onderkant van de arbeidsmarkt is problematischer naarmate toekomstige trends sterker uitpakken ten nadele van deze groep. Verschillende studies laten zien dat, vooral door technologische ontwikkelingen en internationalisering, het aantal laaggeschoolde banen in Nederland per saldo zal dalen (Gorter e.a. 2005; Brakman 2004). Tegelijkertijd blijft de werkgelegenheidspositie van hoogopgeleiden sterk. Dit verscherpt de tweedeling op de arbeidsmarkt; op lagere niveaus nemen de overschotten toe en op hbo- en universitair niveau ontstaan grotere tekorten (CWI 2004). Ook de beloningsverhoudingen zullen hierdoor veranderen. De verschillen tussen hoog- en laagopgeleiden zijn de afgelopen vijftientig jaar al toegenomen.² Oorzaak hiervan is volgens Nahuis en De Groot (2003) vooral dat de vraag naar hooggeschoolden nog sterker is gegroeid dan het aanbod. Zij verwachten dat ook in de toekomst de vraag naar hoogopgeleiden blijft toenemen, ten koste van de vraag naar laagopgeleiden. Het aanbod van hooggeschoolden zal echter niet in het zelfde tempo kunnen blijven stijgen als in de afgelopen jaren, omdat niet iedereen beschikt over de vereiste talenten voor een hogere opleiding. Hooggeschoolde arbeid wordt hierdoor relatief schaars, wat de prijs ervan opdrijft. Volgens CPB-berekeningen zullen de inkomensverschillen tussen on- of laaggeschoolde en geschoolde werknemers in 2020 met circa 30% zijn toegenomen.

Ten aanzien van de beschreven problemen spelen verschillende actoren een rol. Vanzelfsprekend heeft de overheid belang bij het zoveel mogelijk beperken van de uitkeringsafhankelijkheid en het bevorderen van de arbeidsproductiviteit en innovatie. Zeker in het eerste geval is daarbij voor de overheid ook een belangrijke taak weggelegd. Immers, er kan

2 Zie ook Stegeman en Waaijers (2000) en Leuven en Oosterbeek (2001) voor een soortgelijke conclusie.

niet zonder meer worden verondersteld dat het terugdringen van uitkeringsafhankelijkheid door een zuiver private uitvoering effectief tot stand komt. Waar het gaat om scholing, arbeidsproductiviteit en innovatie spelen naast de overheid ook andere partijen een rol, zoals sociale partners en scholingsinstellingen.

2 De omvang van de onderkant van de arbeidsmarkt

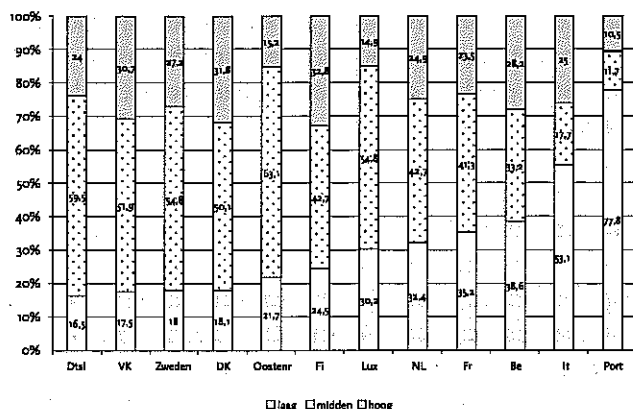
In de afgelopen decennia is het opleidingsniveau van de Nederlandse (beroeps)bevolking gestaag toegenomen (OSA 2003). Deze toename manifesteert zich onder andere in de opleidingsstructuur van de bevolking in loondienst. Het aandeel werkenden met maximaal een mavo- of vmbo-opleiding is gedaald van bijna 80% in 1971 tot minder dan 30% in 2000. Het aandeel middelbaar opgeleiden (havo/vwo/mbo) is in die tijd ruim verdrievoudigd en het aandeel hoogopgeleiden (hbo en wo) bijna verdubbeld. Internationaal vergelijkend cijfermateriaal evenwel, laat zien dat de Nederlandse opleidingspositie zich in ongunstige zin onderscheidt van die in andere landen. Zoals figuur 1 laat zien, kan op basis van de maatstaf 'startkwalificatie' bijna eenderde van de Nederlandse bevolking in de leeftijd van 25 tot 65 jaar tot het onderste arbeidsmarktsegment worden gerekend.^{3,4}

Bij het internationaal vergelijken van opleidingsniveaus is voorzichtigheid geboden, omdat het niveau per land verschilt. Dit hangt onder andere samen met verschillen in de duur en kwaliteit van het onderwijs. Ter illustratie: circa 17% van de Amerikaanse bevolking beschikt

3 De startkwalificatie staat gelijk aan een afgeronde havo/vwo-opleiding en binnen het beroepsonderwijs met de basisberoepsopleiding (niveau 2 van de kwalificatiestructuur in de Wet educatie en beroepsonderwijs).

4 In Europees verband is afgesproken dat in 2010 80% van de beroepsbevolking een startkwalificatie heeft. Het Nederlandse percentage bedraagt op dit moment 74, zodat 26% geen startkwalificatie heeft. Dit is circa 7 procentpunten lager dan de 32,4% uit figuur 1. De oorzaak hiervan is dat het nationale percentage gebaseerd is op de *beroepsbevolking* van 25 tot 65 jaar en het internationale cijfer op de *gehele bevolking* van 25 tot 65 jaar. Als wordt uitgegaan van de internationale definitie, dan heeft op basis van CBS-cijfers 34% van de Nederlandse bevolking geen startkwalificatie. Dit stemt overeen met het internationale cijfer. In het vervolg van dit artikel houden wij 32,4% aan, omdat dit internationale vergelijking mogelijk maakt.

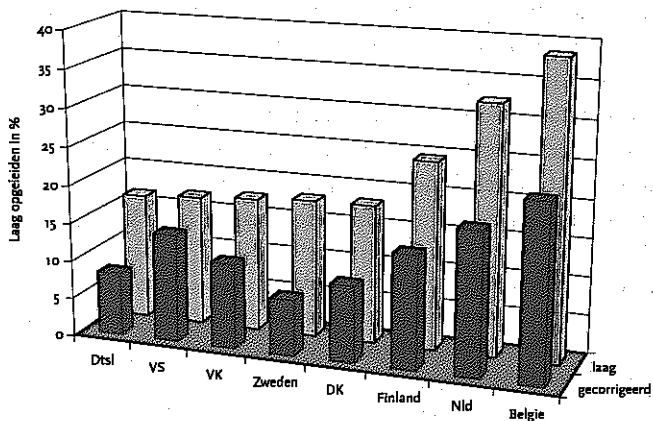
Figuur 1 Kwalificatieniveau bevolking 25-64 jaar (2003)



Laagopgeleid is zonder startkwalificatie. Middelbaar opgeleid staat voor maximaal mbo/havo/vwo-niveau en hoogopgeleid is diploma tertiair onderwijs (hbo of wo)

Bron: Tessaring en Wannan (2004)

Figuur 2 Laagopgeleiden op basis van opleidingsniveau respectievelijk vaardigheden (in % bevolking)



	Dtsl	VS	VK	Zweden	DK	Finland	Nld	Belgie
gecorrigeerd	8,2	14,1	11,1	7,3	10	14,8	18,7	23
laag	16,5	17	17,5	18	18,1	24,5	32,4	38,6

Vergelijkbare cijfers voor Frankrijk, Italië en Oostenrijk zijn niet beschikbaar.

Portugal, met een 'gecorrigeerd' aandeel laagopgeleiden van ruim 68%, is niet in de figuur opgenomen

Bron: laagopgeleid: OESO (2003); 'gecorrigeerd': eigen berekeningen o.b.v. OESO (2000)

niet over een startkwalificatie. In vergelijking met Nederland is dit een laag percentage. Echter, van deze groep beschikt slechts 17% over voldoende vaardigheden om zichzelf te kunnen redden op de arbeidsmarkt. In Nederland heeft ruim 32% van de bevolking geen startkwalificatie, maar 42% van deze groep is voldoende vaardig. Dat wil zeggen dat 42% adequaat en zelfstandig een functie kan uitoefenen en voldoende competenties heeft om 'werkend te leren'. In figuur 2 zijn de 'gecorrigeerde' aandelen laagopgeleiden weergegeven.⁵ Daaruit komt naar voren dat wanneer rekening wordt gehouden met competenties Nederland nog steeds achterloopt bij veel andere landen, maar dat het onderste arbeidsmarktdeel wel duidelijk kleiner is dan wanneer uitsluitend het opleidingsniveau als maatstaf wordt gebruikt.

3 Verklarende factoren

In paragraaf 2 is aangegeven waarom een grote onderkant van de arbeidsmarkt problematisch is. Veel van deze problemen gelden ook voor Nederland. Zo is bijvoorbeeld bijna 22% van alle bijstandsontvangers binnen twaalf maanden na beëindiging van de bijstand opnieuw bijstandsafhankelijk. Dat wil zeggen dat een kwart van de instromers in de bijstand een draaideurcliënt is (SZW-VNG 2004). Verder is de opwaartse loonmobiliteit in Nederland relatief beperkt. Hierdoor zijn er minder kansen voor laagopgeleiden om een hoger loon te bereiken, resulterend in een hoge(re) langdurige uitkeringsafhankelijkheid.

Er kunnen verschillende redenen worden genoemd waarom de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt relatief omvangrijk is. Het gaat dan in het bijzonder om:

- voortijdig schoolverlaten en de inrichting (duur en kwaliteit) van het onderwijs;
- arbeidsvraaggedrag van werkgevers;
- financiële prikkels voor werk(aanvaarding) en scholing.

5 Hiertoe is eerst de omvang van de onderkant vastgesteld op basis van het opleidingsniveau. Vervolgens is het deel van de groep zonder startkwalificatie maar met voldoende vaardigheden niet meer tot het onderste arbeidsmarktsegment gerekend. Voor Nederland komt dit erop neer dat 32,4% (geen startkwalificatie) $- / - 0,42 \times 32,4\%$ (voldoende vaardigheden) = 18,7% van de bevolking buiten boord dreigt te vallen.

Voortijdig schoolverlaten en de inrichting (duur en kwaliteit) van het onderwijs. Voortijdig schoolverlaten is gedefinieerd als het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie. Deze problematiek komt in alle Europese landen voor, maar de omvang ervan verschilt. Het aandeel voortijdige schoolverlaters van 18-24 jaar is in Nederland iets lager dan het gemiddelde van de EU-25 (15% versus 16%), maar hoog in vergelijking met de Scandinavische landen, België en Duitsland.

De redenen waarom jongeren voortijdig de schoolbanken verlaten, hangen samen met de school (58%), henzelf (34%) en de arbeidsmarkt (8%). Volgens het SCP (2002) realiseert het Nederlandse onderwijsstelsel een hoge kwaliteit aan de onderkant. Echter, de prijs van deze goede leerprestaties is een hoge schooluitval. Volgens Groot en Maassen van den Brink (2004) verlaten leerlingen die niet goed presteren voortijdig de school of worden naar het speciaal onderwijs verwezen. Hierdoor blijft een selecte groep jongeren over die doorstroomt naar het hoger onderwijs en gemiddeld goed presteert. De beperkte doorstroom naar het hoger onderwijs blijkt uit onderzoek van Houtkoop e.a. (2004). In dit onderzoek is de kans op deelname aan vervolgonderwijs van 15- tot 25-jarigen voor zes landen geanalyseerd met behulp van een multinomiale logitanalyse. Deze analyse geeft de effecten weer van het opleidingsniveau op de kansverhouding (oddsratio) dat jongeren doorstromen naar een vervolgopleiding. Indien deze oddsratio groter (kleiner) is dan 1, dan is het effect van het opleidingsniveau positief (negatief). Bij een waarde van 1 is er geen effect.

Het beeld dat uit tabel 1 naar voren komt is voor Nederland ongunstig. Op ISCED 2-niveau neemt Nederland samen met Frankrijk een middenpositie in. Het negatieve effect van dit opleidingsniveau op de doorstroomkans is niet veel kleiner dan in het Verenigd Koninkrijk. Echter, het aandeel jongeren op dit opleidingsniveau is in Nederland veel hoger dan in het Verenigd Koninkrijk (24,2 tegenover 18,5%). Dit hangt in Nederland deels samen met de groep allochtone niet-westerse jongeren (CBS 2003), die de afgelopen jaren in aandeel van de bevolking sterk is toegenomen. Van deze groep volgt driekwart vmbo (autochtone jongeren 58%). Hierdoor is de groep niet-westerse allochtone jongeren sterk ondervertegenwoordigd onder de havo- en vwo-examenkandidaten. Ook de positieve effecten van de hogere opleidingsniveaus, zo toont tabel 1, blijven in Nederland achter. Dat wil zeggen dat ook voor de andere opleidingsniveaus geldt dat de doorstroomkans naar vervolgoop-

Tabel 1 Relatieve kans op deelname aan vervolgonderwijs, 15-24-jarigen, logodds ratio's¹

opleidings niveau ²	Nederland	Frankrijk	Verenigd Koninkrijk	Griekenland	Spanje	Italië
ISCED 2	0,70**	0,76**	0,41**	2,93***##	0,46	1,16***##
ISCED 3C long	0,05	n.v.t	0,85***##	0,87	1,68	1,68***##
ISCED 3A	1,52**	2,36***##	1,48**	3,55***##	3,25***##	2,63***##

1) Statistisch gecontroleerd voor leeftijd en geslacht

2) Nederlandse equivalenten: ISCED 2 = havo (klas 1-3), vwo (klas 1-3), mavo, vmbo, Bol/bbl niveau 1; ISCED 3C long = Bol/bbl niveau 3 en ISCED 3A = havo (klas 4-5), Vwo (klas 4-5), Bol/bbl niveau 4 ISCED 3C short (Bol/bbl niveau 2) en ISCED 3B zijn uit de tabel gelaten omdat deze in alle landen 0 is respectievelijk hiervoor geen Nederlandse equivalent bestaat

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$ (test van verschillen t.o.v. ISCED 3C short, per land); ## = $p < 0,01$ (test van verschillen t.o.v. Nederland; per opleidingsniveau)

Bron: Eurostat, EU LFS 2000, eigen berekeningen Houtkoop e.a. (2004)

leidingen in Nederland klein is ten opzichte van de meeste andere landen uit de tabel.

Veel genoemde oorzaken van de lage doorstroom naar vervolgonleidingen zijn (Onderwijsraad 2003):

- De verticale samenhang tussen de onderwijssectoren die beroepsonderwijs aanbieden (de 'beroepsonderwijskolom') is onvoldoende;
- De ontwikkeling van de leerloopbaan van de leerling laat te wensen over;
- De opleiding sluit onvoldoende aan bij de wensen en behoeften van de leerling;
- De aantrekkingskracht van het volgen van onderwijs is niet toereikend;
- De overgang van vmbo naar mbo is te groot en beide sluiten niet goed op elkaar aan. Ook de aansluiting en doorstroom van mbo naar hbo laat te wensen over;
- Onderwijs en arbeidsmarkt sluiten onvoldoende op elkaar aan; onvoldoende mogelijkheden tot leren op de werkplek.

Houtkoop e.a. (2004) komen tot de bevinding dat Nederlandse laagopgeleide jongeren meer kans op een baan hebben dan hun buitenlandse leeftijdsgenoten. Een aannemelijke verklaring hiervoor is de kwaliteit van het Nederlandse onderwijssysteem. Daarnaast spelen natuurlijk ook andere factoren een rol, zoals de arbeidsmarktsituatie. Tot 2001 was de werkgelegenheidsontwikkeling gunstig en waren er ruim 200.000 openstaande vacatures. Dit bood voor (laagopgeleide) jongeren kansen op een baan. Vanwege tekorten aan arbeidskrachten zijn in de jaren negentig de laagste cao-jeugdlonen fors gestegen. Ondanks deze gunstige situatie heeft een bescheiden deel van het aantal voortijdig schoolverlaters gekozen voor betaald werk in plaats van afronding van de opleiding (RWI 2004). De rol van de arbeidsmarktsituatie op het fenomeen voortijdig schoolverlaten lijkt dus beperkt.

Arbeidsvraaggedrag van werkgevers. Nederland is een diplomaland. Dat wil zeggen dat het selecteren en aannemen van werknemers vooral gebeurt op basis van schooldiploma's (Groot en Maassen van den Brink 2004). Wél nemen competenties als selectiecriterium in betekenis toe. Dit hangt samen met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Als gevolg van technologische ontwikkelingen nemen de kwalificatievereisten van beroepen toe. Schoolbaarheid, sociale en communicatieve vaardigheden en de vaardigheid om informatie te selecteren en te beoordelen, worden voor vrijwel alle beroepen belangrijke competenties.

Hoewel competenties een grotere rol gaan spelen, domineert in Nederland de beroepsgerichte arbeidsmarkt; voor meer dan 80% van alle vacatures is een officiële beroepsopleiding vereist (De Grip en Wolbers 2003). Ook Denemarken, Duitsland en Oostenrijk behoren tot de landen waar de beroepsgerichte arbeidsmarkt domineert. In België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden wordt daarentegen veel meer gewerkt met competenties. De dominantie van de interne arbeidsmarkt in deze landen betekent dat met name geselecteerd wordt op bedrijfsspecifieke vaardigheden. Hierdoor krijgen vooral werkenden de kans horizontaal of verticaal door te stromen naar een nieuwe baan. Dominantie van de beroepsarbeidsmarkt pakt vooral voor on- en laaggeschoolden negatief uit. Zij (vooral jongeren) kunnen veel moeilijker doordringen naar het primaire arbeidsmarktsegment, dat wil zeggen naar vaste banen met betere perspectieven.

Financiële prikkels voor werk en scholing. In het voorgaande is gebleken dat er in Nederland sprake is van weinig opwaartse loonmobiliteit. Hiervoor zijn twee mogelijke oorzaken aan te wijzen, te weten een gecomprimeerde loonverdeling en het gedrag van werknemers. Deze laatste kan op twee manieren negatief worden beïnvloed:

- 1 de overgang van uitkering naar werk en/of baan-baanmobiliteit wordt belemmerd (armoedeval);
- 2 de prikkel om zich te scholen is beperkt.

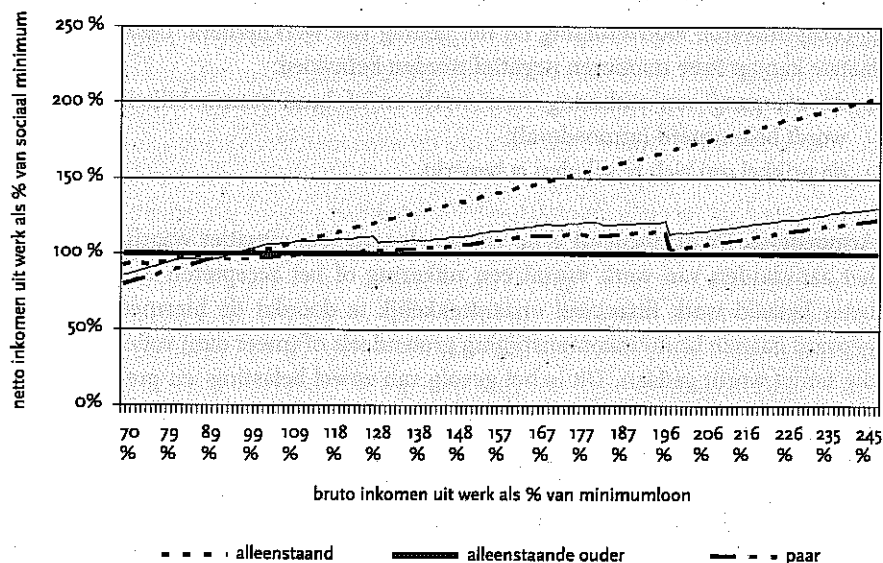
Armoedeval. De armoedeval is de verzamelnaam voor situaties waarin het aanvaarden van werk vanuit een uitkering of het accepteren van beter betaald werk financieel onaantrekkelijk is doordat de hiermee gepaard gaande bruto inkomensstijging grotendeels of (meer dan) volledig teniet wordt gedaan. Dit is het gevolg van zowel belasting- en premieheffing als het verlies van aanspraken op inkomensafhankelijke uitkeringen.⁶ Voor verschillende huishoudcategorieën (paren, alleenstaanden, alleenstaande ouders) blijkt de zogenaamde marginale druk, dat deel van een bruto inkomensstijging dat voor de betrokkene verloren gaat, over een lang inkomenstraject vanaf het sociaal minimum zeer hoge waardes te bereiken. Dit maakt niet alleen de uitstroom uit een uitkering financieel onaantrekkelijk, maar kan ook de doorstroom in het loongebouw onder druk zetten.

Figuur 3 vergelijkt het uitkeringsniveau in Nederland met de bruto en netto beloning uit werk. De horizontale lijn stelt voor elke huishoudsituatie het relevante uitkeringsniveau op 100%. Vervolgens relateren de andere lijnen het bruto inkomen uit werk aan het daaruit resulterende netto inkomen, rekening houdend met belasting- en premieheffing en verlies aan inkomensafhankelijke aanspraken. Het vlakke verloop illustreert de hoogte van de marginale druk die maakt dat een bruto inkomensstijging nauwelijks tot een netto verbetering leidt.

De problematiek van de armoedeval speelt in alle Europese landen (Group of Experts on Making Work Pay 2003). Groepen landen gaan hier op verschillende manieren mee om. Een groep van Angelsaksische landen (in de terminologie van Esping-Andersen (1990): liberale landen) vertrouwt sterk op het verbeteren van financiële prikkels voor het

6 Zie Nekkers, Roorda en Van der Waart (2004) voor een uitgebreide beschrijving van de Nederlandse situatie, ook in internationaal perspectief.

Figuur 3 Uitkeringshoogte (inclusief inkomensafhankelijke regelingen) in vergelijking met bruto en netto inkomen uit werk (2004)



Bron: Nekkers e.a. (2004)

aantrekkelijk maken en houden van laagbetaald werk.⁷ Dit gebeurt via een gerichte inzet van instrumenten zoals belastingkortingen (EITC in de VS, WFTC in het VK). Door deze belastingkortingen per saldo uit te betalen wordt de marginale druk op en boven het niveau van het minimumloon sterk verlaagd, soms tot niveaus beneden nul. Nadeel van de veelal voor de belastingkorting gekozen inkomensafhankelijke vormgeving is dat de marginale druk daardoor wordt verplaatst naar hogere loonniveaus. Door de grote loonverschillen en de relatief lage belasting- en premiedruk is dit in deze landen minder problematisch dan het in Nederland zou zijn.⁸

Aan de andere kant van het spectrum staan de Scandinavische landen, waar de nadruk minder ligt op financiële maatregelen en meer op andere vormen van activering. Bij een in het algemeen zeer hoge arbeids-

7 Zie voor het relatieve belang van de verschillen ook De Groot e.a. (2004).

8 Zie ook Roorda en Vogels (1998) en Group of Experts on MWP (2003).

participatie worden gebruikers van uitkeringen zo snel mogelijk naar de arbeidsmarkt teruggedleid via tal van activerende maatregelen met een sterk verplichtend karakter. Daarbij wordt veel gebruikgemaakt van scholing. Op deze wijze wordt zoveel mogelijk getracht het gebrek aan financiële prikkels, als gevolg van riant uitkeringsvoorwaarden en een hoge mate van bescherming voor werknemers, te compenseren.

Een derde groep van landen kent een hoge mate van bescherming van zittende werknemers en gunstige uitkeringsvoorwaarden voor deze groep. In deze als conservatief-corporatistische aangeduide landen (Duitsland, België, Frankrijk en Oostenrijk) bestaat een sterke tegenstelling tussen de in de voorgaande zin aangeduide kern van *insiders* en een flexibele schil van *outsiders*. Hierop sluit aan de in het voorgaande gedane constatering dat in veel van deze landen sterk aan behaalde diploma's wordt gehecht, wat een mechanisme is dat deze problematiek kan versterken. Deze landen trachten, waar het gaat om activering, elementen van beide voorgaande groepen landen over te nemen. Zo zien we de laatste jaren de introductie van (fiscale) toeslagen om laagbetaald werk aantrekkelijker te maken. Ook is er een sterkere nadruk gekomen op activering van de sociale zekerheid, via verbetering van de uitvoering, verscherpen van sancties en dergelijke. Deze laatste constatering geldt ook voor de situatie in Nederland, dat vaak onder deze groep van landen wordt geschaard.

Scholingprikkels. Men zou kunnen stellen dat in landen met een gecompriëerde loonverdeling (zoals Nederland) de baten van scholing geringer zijn dan in landen waar de lonen sterker gespreid zijn. Daardoor is de prikkel om te investeren in scholing geringer en blijven zowel de individuele productiviteitsgroei als (ten gevolge daarvan) de uitstroom vanuit de onderkant van de arbeidsmarkt achter. De relatie tussen looncompressie en scholingsprikkels loopt echter niet één op één. Een wettelijk minimumloon (WML) kan het verband tussen beide verstoren. Een WML verhoogt het vereiste productiviteitsniveau, waardoor voor degenen met een productiviteit beneden het WML de prikkel om zich te scholen wordt versterkt (Agell en Lommerud 1997). Vakbonden kunnen eveneens de scholingsprikkel aan de onderkant van de arbeidsmarkt versterken (Acemoglu en Pischke 1998). Bovendien speelt bij de beslissing om al dan niet in scholing te investeren, niet alleen de loonverdeling een rol. Landen met een gecompriëerde loonverdeling worden vaak gekenmerkt door langdurige arbeidsrelaties, waardoor het

juist voor een werkgever loont om in zijn werknemers te investeren. Daarnaast is er een verband met de mate van arbeidsmarktdynamiek in een land; naarmate er sprake is van meer dynamiek, neemt het aantal baanwisselingen toe. Om succesvol van baan te kunnen veranderen, zijn investeringen in scholing en menselijk kapitaal voor de werknemer van groot belang. Meer in het algemeen kan worden gewezen op de noodzaak van een 'leven lang leren' in een dynamische arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is het belang van scholing voor werkgevers, voorzover het bedrijfsspecifieke scholing betreft, minder duidelijk. Het netto-effect van de genoemde factoren (loonverdeling, institutionele factoren, arbeidsmarktdynamiek et cetera) is niet op voorhand vast te stellen.

4 Richtingen voor beleid

Op basis van het voorgaande kan een aantal beleidsrichtingen als perspectiefrijk worden aangemerkt voor het verbeteren van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking en het bevorderen van de doorstroom op de arbeidsmarkt:

- terugdringen voortijdig schoolverlaten;
- minder nadruk op diploma's en een sterkere selectie op competenties/vaardigheden;
- extra investeringen in leven lang leren;
- bevorderen baan- en loonmobiliteit door beperken armoedeval.

Terugdringen voortijdig schoolverlaten. Kennisintensivering van de Nederlandse economie gaat niet samen met een hoge voortijdige schooluitval. De afgelopen jaren is op dit punt weinig vooruitgang geboekt. Weliswaar worden voortijdige schoolverlaters nu beter geregistreerd, waardoor gerichtere acties ondernomen kunnen worden, maar het aandeel voortijdige schoolverlaters ligt al jaren veel te hoog. De ambitie van het kabinet is om in 2010 niet meer dan 8% voortijdige schoolverlaters zonder startkwalificatie in de leeftijd van 18 tot 24 jaar (in 2002 was dit 15%). Om dit te bereiken zijn forse verbeteringen nodig. De inrichting van het onderwijs biedt de beste aanknopingspunten. Geconstateerd is dat de waarde van de Nederlandse startkwalificatie hoog is, maar wel tot veel uitvallers leidt. Het is geen optie om de 'kwaleits'lat lager te leggen. Dit zou leiden tot een hogere werkloosheid en

een lagere participatiegraad.⁹ Wél is het mogelijk meer differentiatie naar uren, richtingen en niveaus aan te brengen. Nederlandse jongeren in het primair en secundair onderwijs krijgen jaarlijks 150 uur meer les dan het OESO-gemiddelde. Er zou aan kunnen worden gedacht een deel van deze extra uren om te zetten in praktijklessen en/of stages bij bedrijven. Een bijkomend, maar belangrijk, voordeel hiervan is dat de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt wordt versterkt. Meer vrijheid voor scholen in het bepalen van leerroutes, bijvoorbeeld het inbouwen van een (grotere) praktijkcomponent, en het ontwikkelen van de invulling van het onderwijs in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven, zijn eveneens opties waarmee de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt kan worden versterkt en meer kan worden aangesloten bij de interesses van leerlingen. Dit laatste wordt bevestigd door de ideeën van leerlingen over aantrekkelijk onderwijs: persoonlijker, meer aandacht, betere begeleiding en voorlichting, meer praktijk en 'boeiende lessen' (Onderwijsraad 2003). Ten slotte kan eraan worden gedacht het volgen van een opleiding minder vrijblijvend te laten zijn: in combinatie met investeringen in meer variatie en differentiatie mag ook van de leerling een aanzienlijke inspanning worden verwacht.

Minder nadruk op diploma's en een sterkere selectie op competenties/vaardigheden. Door te werken met diploma's als selectiecriterium wordt het beschikbare arbeidspotentieel op voorhand gereduceerd. Hoewel het voor werkgevers rationeel lijkt om op basis van diploma's werknemers te screenen, heeft dit aan de onderkant van de arbeidsmarkt tot gevolg dat on- en laaggeschoolden moeilijk aan (vaste) banen komen. Deze problematiek kan worden verminderd door selectie op basis van kennis en competenties. Het kan dan zijn dat mensen worden aangenomen die niet direct geschikt zijn voor het vervullen van een functie, maar via een duaal traject (combinatie van leren en werken), leerwerkplaatsen of *on the job* geschoold kunnen worden tot het vereiste niveau. Dit zien we in landen waar de interne arbeidsmarkt domineert. Laaggeschoolden krijgen in deze landen vaker meer scholing, wat hun baankans vergroot en hun arbeidsmarktpositie versterkt.

9 In 2002 was de gemiddelde werkloosheid onder personen zonder startkwalificatie 6,2%, tegenover 3,3% voor personen met een startkwalificatie. De netto participatiegraad van deze groepen was respectievelijk 48% en 76%.

Extra investeringen in leven lang leren. Leven lang leren is vooral voor laagopgeleiden van groot belang. Zij lopen het grootste risico hun baan te verliezen door verouderde of te specifieke kennis en te weinig vaardigheden. De scholingsdeelname van laagopgeleide werknemers blijft echter ver achter bij die van hoger opgeleiden. De verklaring hiervoor wordt ten onrechte vooral bij werkgevers gezocht. Onderzoek wijst uit dat laagopgeleiden vaak niet aan scholing deelnemen vanwege persoonlijke motieven (scholingskosten, gebrek aan tijd, gezinssituatie), onvoldoende informatie over de betekenis van educatieve activiteiten, het verwachte geringe nut van investeringen in scholing et cetera (Leuven en Oosterbeek 2001). Vanuit preventief oogpunt (voorkomen van werkloosheid op termijn) is het belangrijk dat meer laagopgeleide werknemers aan scholing deelnemen. Dit ontslaat werkgevers niet van de noodzaak te investeren in scholing en het stimuleren van laaggeschoolde werknemers hieraan deel te nemen, bijvoorbeeld via het opstellen van persoonlijke ontwikkelingsplannen waarbij individuele opleidings-, beoordelings- en loopbaantrajecten worden vastgesteld.

Aangrijpingspunten om scholing en/of leven lang leren verder te stimuleren vallen grosso modo uiteen in drie categorieën:

- *Scholing meer op de praktijk richten.* Duale trajecten, leerwerkplekken en *training on the job* oftewel 'werkend leren', bijvoorbeeld voor laagopgeleiden die gemeten met een diploma onvoldoende gekwalificeerd zijn. Hierbij is ook de inzet van Erkenning van Verworven Competenties (EVC) belangrijk. Hiermee kunnen de in de praktijk geleerde competenties alsnog leiden tot een certificaat of diploma.
- *Bestaande financieringsmogelijkheden beter benutten:*
 - Het gebruik van de 'afdrachtskorting startkwalificatie' door werkgevers biedt volop ruimte voor verbetering. Deze fiscale subsidie krijgen werkgevers indien zij hun (voormalig werkloze) werknemers laten deelnemen aan scholing, gericht op het alsnog bereiken van startkwalificatieniveau. De regeling is inmiddels ook uitgebreid naar jongeren, maar wordt nog steeds nauwelijks gebruikt;
 - Inzet van O&O-fondsen en ESF-subsidies; tot dusverre is nog sprake van onderbenutting. De inzet van deze bronnen biedt mogelijkheden om in plaats van meer bedrijfsspecifieke of functiegerichte scholing, een bredere (*employability*-gerichte) scholing aan te bieden, waardoor werknemers ook geschikt gemaakt kun-

- nen worden voor functies buiten het eigen bedrijf of buiten de bedrijfstak (scholing als smeeroilie voor baanmobiliteit).
- *Een betere afstemming van leermogelijkheden, zowel in financiële als inhoudelijke zin, op individuele wensen van werknemers:*
 - Meer transparantie van het scholingsaanbod, bijvoorbeeld door via internet personen te ondersteunen bij het formuleren van de leervraag (door vaststellen van de eigen competenties) en het vinden van een passend scholingsaanbod;
 - Experimenten met de individuele leerrekening (Geertsma e.a. 2004) tonen aan dat vooral voor laagopgeleiden een individueel budget voor scholing perspectief biedt. Het plan van de overheid om persoonsgebonden budgetten verder te ontwikkelen en toe te passen, sluit hier op aan (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2004). Hierbij gaat het voorsnog om een landelijk experiment waaruit moet blijken onder welke omstandigheden een eigen leerbudget laagopgeleiden stimuleert tot leren.

Bevorderen baan- en loonmobiliteit door beperken armoedeval. Maatregelen voor het bestrijden van de armoedeval vallen globaal uiteen in vier categorieën. Ten eerste kan het stelsel van sociale zekerheid worden aangepast met het oogmerk dit activerender te maken. Daarnaast kan gedacht worden aan toeslagen voor laagbetaald werk, het verlagen van de belasting- en premiedruk en het hervormen van inkomensafhankelijke regelingen, zodanig dat een bijdrage aan een lagere marginale druk onderin het inkomensgebouw wordt geleverd. Daarbij moet worden opgepast dat niet sprake is van het verplaatsen van de problematiek. Zo kan men het afbouwtraject van de huursubsidie verlengen waardoor de marginale druk daalt. Berekeningen gemaakt door het CPB (2002) laten echter zien dat het effect van een dergelijke maatregel gering is en zelfs averechts kan uitwerken. Het negatieve effect op de groep die nu het afbouwtraject wordt ingetrokken en wordt geconfronteerd met een hogere marginale druk kan groter zijn dan het positieve effect op de oorspronkelijke groep van gebruikers.

Meer in z'n algemeenheid geldt dat waar het gaat om het bestrijden van de armoedeval er altijd een afweging moet worden gemaakt tussen het verbeteren van financiële prikkels, het garanderen van een bepaald niveau aan inkomensbescherming en de budgettaire kosten die met de gekozen maat-

regel samenhangen.¹⁰ Het afschaffen van inkomensafhankelijke maatregelen zal de financiële prikkels aan de onderkant van de arbeidsmarkt sterk verbeteren en de schatkist geld opleveren, het gaat echter wel ten koste van het geboden niveau aan inkomensbescherming. Zo legt ook de ongebreidelde toekenning van toeslagen een groot beslag op de schatkist, hoewel verhoging daarvan uit een oogpunt van prikkelwerking gewenst kan zijn en niet ten koste gaat van de geboden inkomensbescherming. Dit dilemma komt voor de Nederlandse situatie sterk tot uitdrukking in de huidige vormgeving van de arbeidskorting. Gekozen is deze niet inkomensafhankelijk te maken, zodat op hogere beloningsniveaus de marginale druk niet verder stijgt. Consequentie hiervan is wel dat de kosten sterk oplopen en de arbeidskorting ook terecht komt bij personen die dit extra financiële steuntje om te (gaan) participeren niet nodig hebben.

Tot slot kan overigens worden opgemerkt dat het beperken van de armoedeval een complexe aangelegenheid is en vraagt om een meer-voudige aanpak. Hierbij dient vanzelfsprekend de gehele institutionele omgeving in ogenschouw te worden genomen.

Auteurs

Geralt Nekkers, Wouter Roorda en Els Vogels zijn werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Literatuur

- Aart, S. van der (2003) Doorstroom Niet-Westerse Allochtone Scholieren naar Vervolgonderwijs, CBS Bevolkingstrends, 2e kwartaal 2003, 46-49.
- Acemoglu, D. en J.S. Pischke (1998) The Structure of Wages and Investment in General Training, NBER Working Paper No. 6357, Cambridge MA.
- Agell, J. en K.E. Lommerud (1997) Minimum Wages and the Incentives for Skill Formation, *Journal of Public Economics* 64, 25-40.
- Brakman, S. (2004) Van oude en nieuwe globalisering, Oratie RU Groningen, 18 mei 2004.

¹⁰ Omgekeerd geldt ook dat het bieden van inkomensbescherming en het beperken van de uitgaven beleidsmakers snel doen kiezen voor een inkomensafhankelijke vormgeving van maatregelen of in ieder geval deze specifiek te richten op de laagste inkomensklassen.

- Centraal Planbureau (2002) Nogmaals: Arbeidsmarkteffecten van Inkomensafhankelijke Regelingen, CPB Notitie, no. 02/36, Den Haag.
- CWI (Centrum voor Werk en Inkomen) (2004) *Arbeidsmarktjournaal*, Den Haag.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge (UK): Polity Press.
- Europese Commissie (2004) *Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects*, Brussel.
- Eurostat (2000) *EU Labour Force Statistics 2000*, Luxemburg.
- Geertsma, A. e.a. (2004) *Experimenteren met de Individuele Leerrekening: De Balans Opgemaakt*, 's Hertogenbosch: CINOP.
- Gorter, J., P. Tang en M. Toet (2005) *Verplaatsing vanuit Nederland – Motieven, Gevolgen en Beleid*, CPB Document, no. 76, Den Haag.
- Grip, A. de en M.H.J. Wolbers (2003) *Do Low-Skilled Youngsters get Better Jobs in Countries where Internal Labour Markets Dominate?*, Maastricht: ROA.
- Groot, H. de, R. Nahuis en P. Tang, *Is the American Model Miss World? Choosing between the Anglo-Saxon Model and a European-style Alternative*, CPB Discussion Paper, no. 40, Den Haag.
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink (2004) *Gekwalificeerd voor de Start. Een Essay, in: Een Werkende Visie op het Arbeidsmarktbeleid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Group of Experts on Making Work Pay (2003) *Making Work Pay: Facts, Figures and Policy Options*, Brussel: Report to the Employment Committee.
- Houtkoop, W.A., R.K.W. Velden van der en T.F. Brandsma (2004) *De Waarde van de Startkwalificatie*, Max Goote BVE.
- Jacobs, B. (2003) *The Lost Race Between Schooling and Technology*, CPB Discussion Paper no. 25, 25-26.
- Leuven E. en H. Oosterbeek (2000/2001) *Rendement van het Onderwijs Stijgt*, in: *Jaarboek 2000/2001* Den Haag: Koninklijke vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Leuven E. en H. Oosterbeek (2001) *Scholing van Werkenden. Deel 2: Determinanten van Deelname aan Scholing*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004) *Actieplan Leven Lang Leren*, Den Haag.
- Nahuis, R. en H.L.F. de Groot, *Rising skill premia; you ain't seen nothing yet*, CPB Discussion Paper, no. 20.
- Nekkers, G.J.A., W.B. Roorda en J.H.L. van der Waart (2004) *Changing perspectives in Dutch labour market policy*, Congresbijdrage *Transitional Labour Markets*, Amsterdam.
- OESO (2000) *Literacy in the Information Age*, Parijs.
- OESO (2003) *Education at a Glance 2003*, Parijs.
- Onderwijsraad (2003) *Onderweg in het Beroepsonderwijs, Ondersteuning van de Leerloopbanen van Leerlingen*, Den Haag.
- OSA (Stichting Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek) (2003) *De Kwalitatieve Structuur van de Werkgelegenheid in Nederland Deel V. Trends in Beroepsniveau en Overscholing in de Periode 1987-2000*, Tilburg.

- Persson, M. en B. Scholtens (2004) *Kennisland. Hoe Innovatie een Hype Werd*, De Volkskrant en Meulenhof.
- Roorda, W.B. en E.H.W.M. Vogels (1998) Werknemerstoelagen versus loonkosten-subsidies, *ESB* 13 februari, 126-129.
- RWI (Raad voor Werk en Inkomen) (2004) Beleidskader 2003, Den Haag.
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (2002) Sociaal en Cultureel Rapport 2002, De Kwaliteit van de Quartaire Sector, Den Haag.
- Siers M.A. (2005) Arbeidsmarkt en Scholing, CWI.
- Stegeman, H. en R. Waaijers (2000) *Beloningsverhoudingen in Nederland, 1979-1998. Ontwikkelingen en Verklaringen voor de Veranderingen in de Beloningsstructuur*, Den Haag: CPB.
- SZW-VNG 2001-2004 (2004) Agenda voor de Toekomst. Derde Voortgangs-rapportage, Den Haag.
- Tessaring, M. en J. Wannan (2004) *Vocational Education and Training Key to the Future, Lisbon-Copenhagen-Maastricht: Mobilisering for 2010*, Cedefop, synthesis of the Maastricht Study, Luxembourg: Office for Official publications of the European Communities.