Nederland kan beter werken

De uitdagingen op en rond de Nederlandse arbeidsmarkt

Frank Kalshoven
Jenny Kossen
Silvie Zonderland



Nederland kan beter werken

De uitdagingen op en rond de Nederlandse arbeidsmarkt

Frank Kalshoven
Jenny Kossen
Silvie Zonderland

Colofon
Nederland kan beter werken
De uitdagingen op en rond de Nederlandse arbeidsmarkt

Auteurs
Frank Kalshoven
Jenny Kossen
Silvie Zonderland

Ontwerp
Leonie Lous
Willem van den Goorbergh
Paul Ouwerkerk

Drukwerk
Wilco printing & binding

De Argumentenfabriek
2019
www.argumentenfabriek.nl
ISBN 978-94-93004-07-8
NUR 805

Toekomst van Arbeid

Voorwoord 5

Samenvatting en beschouwing 7
Nederland kan nog veel mooier

Inleiding
Nederland is een topland met problemen 13

Hoofdstuk 1
Door welke bril kijken we naar Nederland? 17

Hoofdstuk 2
Welke situaties bij mensen zijn een probleem? 29
Kinderen 31
Jongeren 37
Mensen die niet werken 45
Mensen die in deeltijd werken 56
Mensen die werken 66
Samenvatting en conclusie 75

Hoofdstuk 3
Welke situaties bij organisaties zijn een probleem? 79

Hoofdstuk 4
Met welke macro-economische ontwikkelingen in Nederland moeten we rekening houden? 89

Bijlagen
Literatuurlijst 109
Platform de Toekomst van Arbeid 110

Voorwoord

Nederland is een topland als het gaat over werken en onderwijs, maar kan ook nog zo veel mooier. Dat is de hoofdboodschap van deze concept-studie. De kern van dit onderzoek wordt gevormd door een analyse van hoe het er op en rond de arbeidsmarkt in Nederland nu voorstaat.

In 2018 hebben wij, de deelnemers aan het platform, het *Platform de Toekomst van Arbeid* opgericht. We delen de analyse dat Nederland stappen vooruit kan en moet zetten rond leren, werken en verzekeren. Er liggen volop kansen rondom dit thema. Een nadere beschrijving van de doelen en de samenstelling van het platform is opgenomen achterin deze publicatie.

Deze studie is gemaakt door De Argumentenfabriek in opdracht van het platform. De inhoud is gemaakt op basis van analyses op de fabriek en denksessies met deskundigen. Hieraan hebben een kleine honderd mensen uit de wereld van werken, leren en verzekeren deelgenomen, variërend van beleidsmedewerkers van ministeries en academici tot vertegenwoordigers van groepen zoals jongeren, werkenden, uitkeringsgerechtigden en werkgevers.

Wij danken de deskundige meedenkers hartelijk. Ons doel met deze studie is om in Nederland breed overeenstemming te bereiken over de uitgangssituatie.

Deze overeenstemming is de basis waarop we verder met elkaar kunnen nadenken over de vraag: ‘en waar willen we op het gebied van werken, leren en verzekeren naartoe met Nederland?’ Deze gezamenlijk visie ontwikkelen we graag samen met u in de loop van 2019.

We hopen dat u deze studie kritisch wilt lezen, en uw bevindingen met ons wilt delen. Wat vindt u ervan? We horen het graag.

Platform de Toekomst van Arbeid

Samenvatting en beschouwing
Nederland kan nog veel mooier

Nederland prijkt bovenaan menig internationaal ranglijstje. Er is veel reden voor tevredenheid met hoe Nederland is ingericht en georganiseerd. Het doel van deze studie is om na te gaan hoe Nederland (desondanks) nog beter kan en om hierover overeenstemming te bereiken. Als we Nederland nóg mooier willen maken, moet er eerst overeenstemming zijn over hoe het nu is.

Om scherp te kunnen kijken, ontwikkelden we in het eerste hoofdstuk een multifocale bril. Kernelementen hierin zijn de waarde van werk (voor individu, werkgever en collectief), het menselijk kapitaal en in het verlengde hiervan het levensinkomen uit arbeid, en ten slotte het element van de lange systemen of het sociale contract.

Met deze bril op, speuren we in hoofdstuk 2 naar onwenselijke situaties bij kinderen (de werkenden van de toekomst), jongeren, mensen die niet werken, in deeltijd werken of voltijds werken. Uit dat hoofdstuk dringt zich de conclusie op dat er nog volop ruimte is tussen de huidige waarde van werk in Nederland en wat in potentie mogelijk is. We vinden veel situaties waarin mensen – of het nu werknemers zijn of zelfstandigen, kortzichtig handelen – tegen hun eigen belangen op langere termijn in en soms ook ten koste van het collectief. De huidige inrichting van systemen draagt hier, onbedoeld, aan bij.

We gebruikten dezelfde bril in hoofdstuk 3 om te kijken naar onwenselijke situaties bij werkgevers. We zien perverse prikkels die werkgevers ervaren vanuit systemen, keuzes die slecht uitpakken voor de waarde van werk en situaties waarin de kwaliteit van organisaties problematisch is. En ook hier dringt zich de conclusie op: Nederland is niet af, Nederland kan veel mooier.

De analyse in hoofdstukken 2 en 3 mondt uit in een beschrijving, op hoofdlijnen, van situaties bij werkenden en werk- (en opdracht)gevers die we zouden moeten vermijden. Deze staan samengevat in de afbeelding op pagina 11. Waarom moeten we deze situaties vermijden? Omdat ze afbreuk doen aan de waarde van werk in Nederland.

De macro-economische context, die we analyseren in hoofdstuk 4, verschaft de conclusies uit de eerdere hoofdstukken extra urgentie. Met de huidige inrichting van leren, werken en verzekeren, koerst Nederland af op een toekomst die, in elk geval in financiële zin, schraal zal aanvoelen. De structurele economische groei vlakt steeds verder af, zowel door een gebrek aan groei van het arbeidsaanbod, als door een omlaag sukkelende groei van de arbeidsproductiviteit. Krappe groei van het nationaal inkomen staat op gespannen

voet met wensen over koopkrachtgroei voor huishoudens, een kwalitatief hoogwaardige publieke dienstverlening en investeringsruimte voor verduurzaming van de economie.

De toekomst, moeten we ons realiseren, is deels van eigen makelij. Internationale omstandigheden en technologische ontwikkelingen zijn onzeker, maar de inrichting van leren, werken en verzekeren heeft Nederland grotendeels in eigen hand. En dat die inrichting ertoe doet, komen we in deze studie voortdurend tegen. De stijging van de feitelijke pensioenleeftijd, bijvoorbeeld, is het rechtstreeks gevolg van aanpassingen in de systemen pensioen sociale zekerheid en arbeidsmarkt sinds het begin van deze eeuw. De onstuimige opmars van het aantal zzp'ers in Nederland, tweede voorbeeld, wijkt sterk af van de ontwikkelingen in omringende buitenlanden en is het rechtstreekse gevolg van de inrichting van de fiscaliteit, de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. De inrichting van systemen doet er toe.

Daarom hebben we, in het tweede en derde hoofdstuk, na de beschrijving van de onwenselijke situaties bij werkenden en werkgevers, steeds de hoofdrichting benoemd waarin we systemen zouden kunnen veranderen om betere resultaten te boeken. Welke hoofdrichting is dat, het geheel overziend? Hoe kunnen we de waarde van werk in Nederland in de nabije toekomst vergroten? De hoofdrichting kan worden samengevat in zes hoofdbestanddelen.

Menselijk kapitaal

Ten eerste zouden we bij het nadenken over de hervorming van systemen een centrale plaats moeten toebedenken aan menselijk kapitaal: aan de opbouw ervan, het behoud ervan, het rendement erop. Problematische situaties, zowel bij (niet-) werkenden als bij werkgevers staan stijf van de vraagstukken over menselijk kapitaal. De reikwijdte strekt zich uit van de conceptie (geboorte min negen maanden) tot en met de fase van pensionering (in goede gezondheid).

Wat we ook bedenken, steeds moet er helder antwoord zijn op de vraag: hoe helpt deze hervorming problemen rond menselijk kapitaal te verkleinen en kansen te benutten?

Keuzes

Ten tweede zouden we bij het nadenken over de toekomst goed naar keuzes van mensen moeten kijken. Enerzijds: keuzevrijheid rond leren, werken en verzekeren is een groot goed. Maar anderzijds: de feilbare mens is geneigd tot keuzes die op korte termijn aantrekkelijk zijn, ten koste van het eigen belang op lange termijn. We komen de gevolgen van kortzichtigheid tegen in alle onderzochte groepen. Bij kinderen en jongeren (in de vorm van slechte opleidingskeuzes), bij mensen die niet werken (en omwille van de korte termijn de uitkeringssituatie prefereren boven werk), bij deeltijdwerkers (die hun economische zelfstandigheid op langere termijn uit het oog verliezen), en bij voltijdswerkers (die ondanks tanend werkplezier niet verkassen).

Wat we ook bedenken, steeds moet er helder antwoord zijn op de vraag: helpen we mensen, al dan niet met drang en dwang, om verstandige keuzes te maken, óók voor de langere termijn?

Prikkels in systemen

De keuzes die mensen maken, hangen nauw samen met de prikkels die mensen krijgen vanuit systemen. Dit heeft de vorm: eigenlijk zou ik X willen, maar omdat de systemen zo werken, doe ik Y. We komen in deze studie veel onwenselijke situaties tegen waarin Y, bezien vanuit het perspectief van de waarde van werk, een ongelukkige keuze was, voor individu of voor de samenleving. Van systemen gaan dan de verkeerde prikkels uit.

Voorbeelden hiervan zijn een keuze voor deeltijdwerk, op grond van de marginale druk op het inkomen dat verdiend wordt met extra uren werken; een keuze voor blijven bij een werkgever uit angst de 'opgebouwde transitievergoeding' te verliezen; afzien van investeren in nieuwe vaardigheden omdat het aan financiering ontbreekt.

Daarom geldt: wat we ook bedenken, de prikkels vanuit de systemen moeten mensen helpen de goede keuze te maken, voor zichzelf én voor het collectief.

Uitvoeringskwaliteit

Is de uitvoering op orde? En ervaart de uitvoeringsorganisatie de juiste prikkels? We zijn bij de onwenselijk situaties (vooral rond leren en verzekeren) nogal wat voorbeelden tegengekomen van uitvoeringsverlegenheid. Uitvoeringsorganisaties moeten opereren binnen wet- en regelgeving, en voor zover hierin onwenselijke prikkels zitten ingebakken, rest de uitvoerder niets dan deze te accepteren en uit te voeren.

Het is daarom zaak bij hervormingen van systemen goed in het oog te houden dat wetten en regels ook moeten worden uitgevoerd. 'Is dit beleid helder en goed uitvoerbaar?', is daarom bij hervormingen een belangrijke controlevraag.

Ondernemingsmodellen

Zijn alle ondernemingsmodellen even waardevol voor Nederland? Het antwoord luidt ontkennend. Bij gelijksoortige bedrijven zijn ondernemingsmodellen met een hoge toegevoegde waarde (de som van loon en winst) te prefereren boven modellen met een lage toegevoegde waarde. Bedrijven die bijdragen aan innovatie, groei van de arbeidsproductiviteit, goede arbeidsvoorwaarden bieden en investeren in menselijk kapitaal, zijn te verkiezen boven bedrijven die het van lage prijzen moeten hebben op basis van concurrentie op loonkosten.

Het is daarom zaak bij hervormingen na te denken over de vraag wat de impact is op het type bedrijvigheid dat in Nederland floreert.

Goede sommen

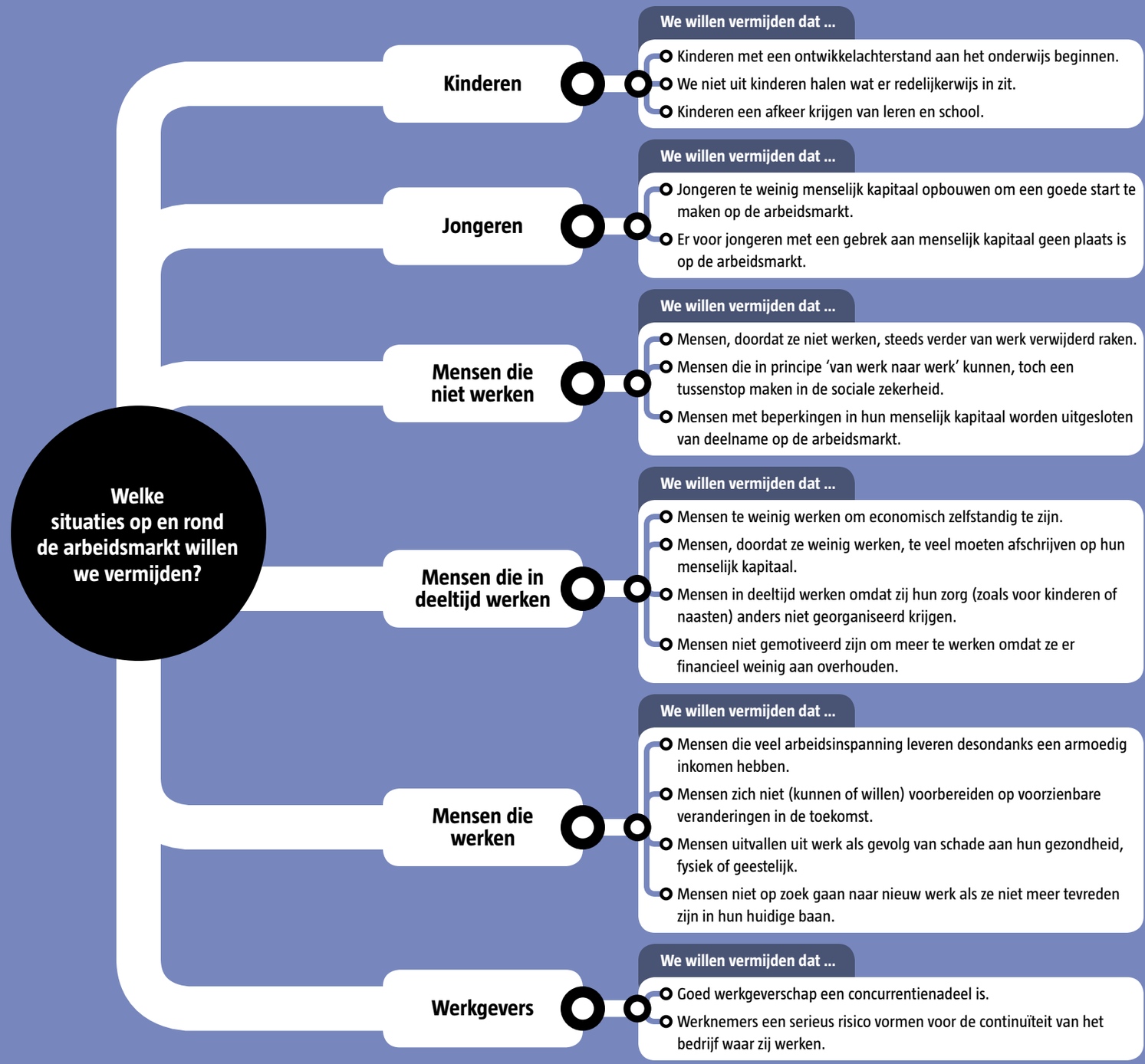
De waarde van werk is het belangrijkste element uit de multifocale bril die we in deze studie opzetten. Het gaat hierbij om de maatschappelijke waarde van werk, voor individu, werkgever én collectief; voor de korte én de lange termijn. Dit is een andere som dan de 'kosteneffectiviteitsstudies' die een zekere populariteit genieten bij de evaluatie van beleid- of beleidsvoornemens in Den Haag. Hierbij wordt doorgaans gekeken of beleidsveranderingen bijdragen

aan lagere kosten voor de schatkist (en hiermee voor de belastingbetaler).

Het is zaak bij het nadenken over hervorming van leren, werken en verzekeren de goede sommen te maken. We moeten systemen niet inrichten om de schatkist te ontlasten maar om de maatschappelijke welvaart in brede zin zo groot mogelijk te laten zijn.

Op basis van deze uitgangspunten – de hoofdrichting van de hervorming van leren, werken en verzekeren – kunnen we in Nederland nog meerdere kanten op. Zeker is dat we dingen zullen moeten uitproberen, evalueren en aanpassen. Juist omdat Nederland internationaal vergeleken al zo goed presteert, kunnen we uit buitenlanden wel inspiratie opdoen, maar geen kant-en-klare oplossingen importeren. Nederland moet innoveren om beter te presteren.

Frank Kalshoven, Jenny Kossen
en Silvie Zonderland
De Argumentenfabriek





Inleiding
Nederland is een topland met problemen

Nederland scoort op veel fronten uitstekend in internationale vergelijkingen. Of het nu gaat om inkomen per hoofd van de bevolking, de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen, de kwaliteit van het onderwijs en de gezondheidszorg, of de meting van geluk, Nederland prijkt steevast in de mondiale top.

De prima uitgangspositie betekent niet dat Nederland een land is zonder problemen of zonder mogelijkheden tot verbetering. Om een paar voorbeelden te geven: het nationaal inkomen mag hoog zijn, qua koopkracht is Nederland middenmoter. De arbeidsparticipatie mag hoog zijn, het aantal gewerkte uren is internationaal vergeleken laag: slechts één op de twee vrouwen is economisch zelfstandig. Bovendien telt Nederland, ook na vijf jaar hoogconjunctuur, nog steeds een arbeidsreserve van ruim een miljoen mensen die niet alleen kunnen maar ook (meer) willen werken en stijgt het percentage werkende armen.

Naast prachtige prestaties is er in Nederland dus volop ruimte om te verbeteren. We kunnen leren van andere landen, maar als we als land van 'goed' naar 'uitstekend' willen, zal Nederland ook en vooral met nieuwe ideeën moeten komen.

Met deze studie willen we de basis leggen voor innovatie van de systemen op en rond de arbeidsmarkt in Nederland. Naast de arbeidsmarkt zelf gaat het hierbij om onderwijs en het verzekeren van inkomens. Het doel hiervan is het vergroten van de welvaart (in brede zin) in Nederland.

De kernvraag in deze studie is: 'hoe is het nu?' Hoe staat Nederland en hoe staan mensen in Nederland ervoor als het gaat om werken, en in het verlengde hiervan, leren en verzekeren (van inkomen)?

Deze vraag dient twee doelen. Het eerste is inhoudelijk, namelijk het feitelijk vaststellen van de beginsituatie. Als innovatie Nederland in een nieuwe, betere situatie moet brengen, de 'B', is het eerst nodig om de beginsituatie netjes te beschrijven, de 'A'. Dit is het inhoudelijke doel van de studie.

Het tweede doel gaat over draagvlak. Om in Nederland samen besluiten te kunnen nemen over de toekomst, is het behulpzaam overeenstemming te hebben over de uitgangssituatie. Zijn we het eens over hoe het nu is? Het doel van deze studie is niet alleen het feitelijk juist beschrijven van de uitgangssituatie, maar ook het bereiken van draagvlak hiervoor.

Voor wie is deze studie bedoeld? Dit boek is bedoeld voor alle mensen in Nederland die willen nadenken over hoe we werken, leren en verzekeren beter kunnen inrichten. Beoogde lezers zijn daarom vertegenwoordigers van burgers, werkgevers en werknemers, dus politieke partijen, en werkgevers- en

werknemersorganisaties. Deze organisaties worden in hun gedachtevorming ondersteund door experts binnen ministeries, planbureaus, wetenschappelijke bureaus, adviesraden, secretariaten en strategieafdelingen. De uitvoerders van het bestaande beleid rond leren, werken en verzekeren zien in de praktijk hoe beleidsbeslissingen uitpakken. Deze groep mensen – beslissers, en hun ondersteuners en uitvoerders – is de kerndoelgroep van deze studie.

De primaire doelgroep van de studie is hiermee kleiner dan de doelgroep van het *Platform de Toekomst van Arbeid*. Het platform zet zich in om leren, werken en verzekeren voor alle mensen in Nederland te verbeteren.

Ook al is het doel van deze studie om een feitelijk juiste beschrijving te geven, we ontkomen niet aan het maken van keuzes vooraf. Wij zetten, onvermijdelijk, 'een bril' op bij het kijken naar de werkelijkheid. We willen deze bril graag expliciteren. Dit is het onderwerp van hoofdstuk 1. Hierin zullen we onder meer toelichten waarom 'de waarde van werk' centraal staat in het kijken naar de huidige situatie in Nederland.

In hoofdstuk 2 bekijken we de uitgangssituatie van Nederland rond leren, werken en verzekeren aan de hand van observaties over situaties van mensen. Hierdoor ontstaat reliëf in het algehele beeld dat Nederland, internationaal vergeleken, op veel fronten gemiddeld genomen goed presteert. Achter de lekkere gemiddelden gaan situaties schuil die wij als problematisch bestempelen, bezien vanuit het perspectief van de waarde van werk. Het doel van dit hoofdstuk is om deze situaties systematisch op te sporen en te benoemen.

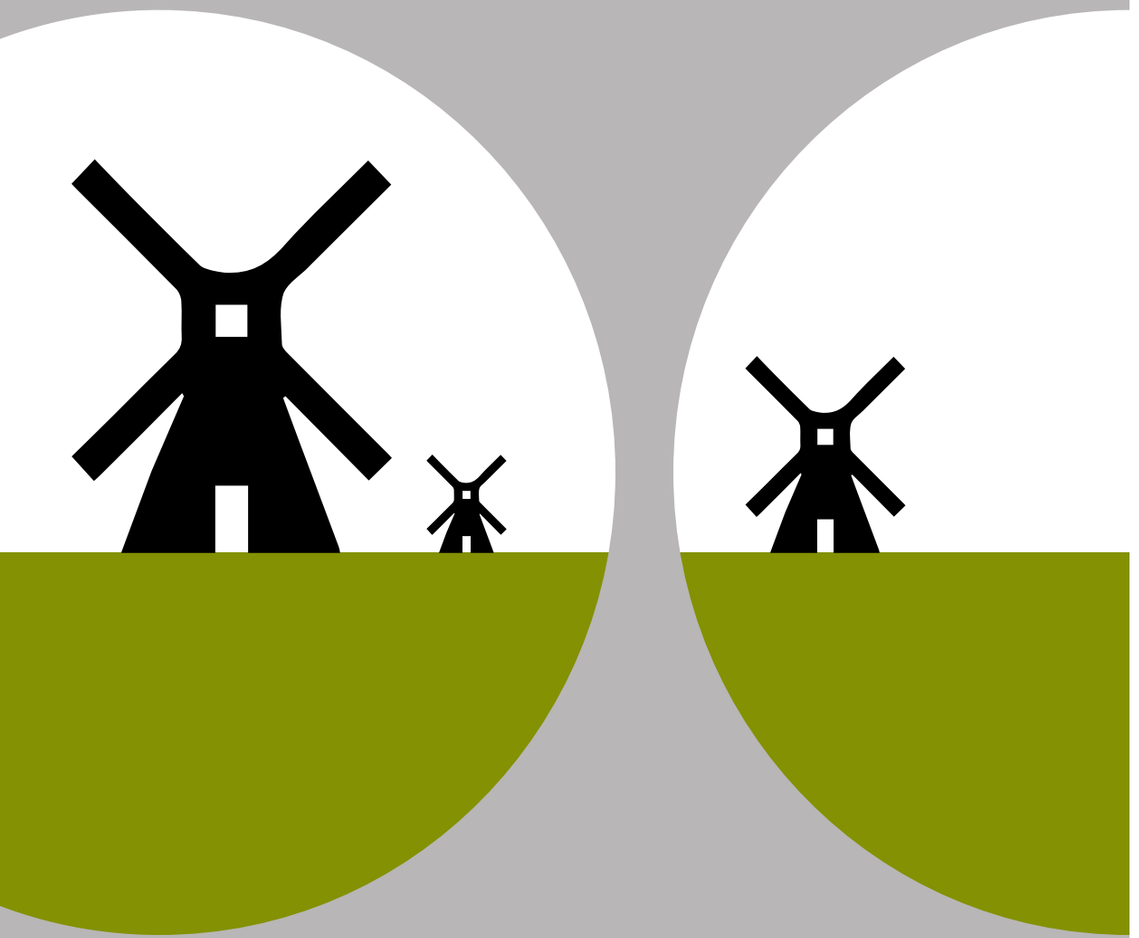
In hoofdstuk 3 kijken we weer naar problematische situaties, maar nu met werkgevers als centrale speler.

In hoofdstuk 4 zoomen we uit, kijken we van een grotere afstand naar leren, werken en verzekeren in macro-perspectief. Wat is de bredere context in Nederland waarmee we rekening moeten houden bij het nadenken over de toekomst?

We sluiten deze studie af met een slotbeschouwing, waarin we vooruitkijken naar hoe deze analyse Nederland kan helpen bij het innoveren van de drie systemen, leren, werken en verzekeren.

Hoe is dit boek tot stand gekomen?

De inhoud van dit boek is gemaakt door De Argumentenfabriek op basis van denksessies met deskundigen. Specifiek voor hoofdstuk 2 en 3, over situaties van mensen en werkgevers, zijn zes denksessie gehouden met een zestigtal deskundigen in september en oktober 2018 (zie deelnemerslijst achterin). De deskundigen zijn breed uitgenodigd uit de drie betrokken domeinen. Het streven hierbij was, om recht te doen aan de diversiteit van perspectieven in Nederland. Wij danken alle deelnemers aan de denksessies voor hun tijd en scherpte. Voorafgaande aan, tussentijds en na afloop van de denksessies heeft analyse plaatsgevonden door het betrokken team op de fabriek. Wij zijn UWV dankbaar voor het meedenken over, en leveren van kwantitatieve data. Een concept van de studie is van commentaar voorzien door de kerngroep van het Platform, en door een groep deskundigen. De auteurs tekenen voor de inhoud.



Hoofdstuk 1
Door welke bril kijken we naar Nederland?

Het doel van deze studie is het analyseren van de uitgangssituatie van Nederland rond leren, werken en het verzekeren van inkomen. Als in Nederland overeenstemming is over de uitgangssituatie, kunnen we samen nadenken over veranderingen die verbetering brengen.

Bij zo'n analyse hoort onvermijdelijk een manier van kijken, een perspectief, een bril die wordt opgezet. In dit hoofdstuk expliciteren we de bril die in deze studie is gebruikt. Die bestaat uit drie elementen.
Ten eerste: de waarde van werk.
Ten tweede: menselijk kapitaal en het hieraan gekoppelde levensloopperspectief.
Ten derde: lange systemen en het sociale contract.
We denken dat deze drie elementen ons helpen om de huidige situatie beter te analyseren. We lichten de elementen in dit hoofdstuk toe.

De waarde van werk

De belangrijkste aanname die we in deze studie doen, is dat werken van (grote) waarde is of kan zijn zowel voor de betrokken mensen, als voor werkgevers, als voor het collectief van mensen in Nederland. Hoezo? Het antwoord hierop staat uitgetekend in afbeelding 1.1, die antwoord geeft op de vraag: Waaruit bestaat de waarde van werk? In de afbeelding maken we onderscheid tussen de waarde van werk voor individuen, voor werkgevers en voor het collectief.

Werken in ruil voor geld heeft voor *individuen* niet alleen economische (inkomens) voordelen – je verdient er geld mee om de rekeningen te betalen – maar in potentie ook psychologische, spirituele sociale, en gezondheidsbaten. Tegenover deze baten voor het individu staan ook kosten. De belangrijkste hiervan is dat mensen tijd moeten opgeven om aan werken te besteden. De waarde van deze tijd hangt natuurlijk af van ieders persoonlijke situatie en voorkeuren. Aan (meer) werken zijn ook kosten verbonden die worden opgelegd door de overheid. Zo kan (meer) werken leiden tot verlies van uitkeringen en toeslagen, en tot een hogere belastingdruk. Daarnaast zijn er, in potentie, ook allerlei niet-financiële kosten van werk. Bijvoorbeeld als werken afbreuk doet aan de geestelijke of fysieke gezondheid.

Werken heeft voor *werkgevers* c.q. opdrachtgevers als belangrijkste voordeel dat de missie van hun organisatie met meer impact kan worden nagestreefd, via de voortbrenging van goederen en diensten. Verkoop hiervan kan ook leiden tot continuïteit van de organisatie.

Voor de productie wordt arbeid gecombineerd met kapitaal, technologie en ingekochte goederen en diensten. Naarmate deze combinatie succesvoller werkt, stijgt de productie per uur ingeschakelde arbeid, de arbeidsproductiviteit. Rond de inzet van arbeid is de belangrijkste (financiële) kostenpost voor werkgevers de totale arbeidskosten, die voor werknemers bestaan uit netto loon, loonheffingen en werkgeverslasten. Voor zzp'ers gaat het om het afgesproken uurtarief.

Voor *het collectief* bestaan de financiële baten van werken uit de inning van belastinggeld (waarmee de overheid publieke dienstverlening kan betalen en desgewenst ook herverdeling). Iemand die ervoor kiest om niet te werken, draagt geen belasting af over arbeidsinkomen. Het gevolg hiervan is dat anderen méér moet bijdragen. Het hogere tarief dat zij moet opbrengen ontmoedigt werken, en dat leidt tot een neerwaartse spiraal. Andere baten zijn lagere kosten voor publieke inkomensvoorzieningen, gezondheidszorg en veiligheid. Niet-financiële baten betreffen bijvoorbeeld de sociale samenhang. Aan werken zijn voor het collectief ook kosten verbonden. Meer werken vergroot de publieke uitgaven, zoals aan de arbeidskorting of voor kinderopvang. Als het werken door ambtenaren betreft dragen hun salarissen ook bij aan de publieke uitgaven. Bovendien betekent werken vaak ook woon-werkverkeer met gevolgen voor drukte op de weg en in het openbaar vervoer en voor de milieudruk in Nederland.

Waaruit bestaat de waarde van werk?

	Voor individuen	Voor werkgevers	Voor het collectief
Baten	**Werken kan inkomen opleveren** • Werken kan inkomen opleveren waarmee mensen kunnen consumeren, sparen en lenen. • Werken kan inkomensbescherming opleveren, zoals bij arbeidsongeschiktheid of pensioen. • Werken kan inkomen opleveren waarmee mensen economisch zelfstandig kunnen worden.	**Werkgeven kan geld opleveren** • Werkgeven kan een bijdrage leveren aan de omzet. • Werkgeven kan winstinkomen opleveren.	**Werken kan publieke inkomsten verhogen en uitgaven verlagen** • Werken kan belastinginkomsten opleveren waarmee publieke uitgaven en herverdeling worden betaald. • Werken kan maatschappelijke kosten aan zorg en veiligheid vermijden. • Werken kan de kosten van publieke inkomensondersteuning vermijden.
	Werken kan bijdragen aan welzijn en geluk • Werken kan bijdragen aan zelfontplooiing. • Werken kan bijdragen aan (het op peil houden van) de gezondheid. • Werken kan bijdragen aan sociale contacten. • Werken kan zin en perspectief geven aan het leven. • Werken kan structuur bieden.	**Werkgeven kan bijdragen aan ondernemerschap** • Werkgeven kan een bijdrage leveren aan het bereiken van de missie van de werkgever. • Werkgeven kan een bijdrage leveren aan innovatie en vooruitgang.	**Werken kan bijdragen aan het welzijn, geluk en zingeving in de samenleving** • Werken kan voor mensen een manier zijn om invulling te geven aan hun burgerschap. • Werken levert producten en diensten op die voorzien in een behoefte. • De interacties tijdens het werken (met collega's en klanten) kunnen bijdragen bij aan sociale samenhang. • Werken is goed voor het arbeidsethos in de samenleving.
Kosten	**Werken kan geld kosten** • Werken kan gepaard gaan met de verplichting je te verzekeren en voor pensioen te sparen. • Werken kan leiden tot een hogere belastingdruk. • Werken kan leiden tot verlies van inkomensondersteuning, zoals toeslagen en uitkeringen. • Werken kan gepaard gaan met kosten voor kinderopvang. • Werken kan gepaard gaan met baanspecifieke kosten zoals voor vervoer of kleding.	**Werkgeven kan geld kosten** • Werkgeven veroorzaakt arbeidskosten. • Werkgeven veroorzaakt kosten zoals voor HR-beleid, werkplekken inrichting en schoonmaak. • Werkgeven kan financiële risico's veroorzaken, zoals bij ziekte of ontslag.	**Werken kan leiden tot publieke uitgaven** • Werken kan leiden tot hogere kosten voor de kinderopvang. • Werken kan leiden tot hogere (zorg)kosten, doordat mensen minder tijd hebben voor mantelzorg. • Werken kan leiden tot hogere kosten voor de arbeidskorting. • Werk uitgevoerd door ambtenaren leidt tot kosten voor het collectief.
	Werken kan afbreuk doen aan welzijn en geluk • Werken kost vrij besteedbare tijd. • Werken kan schadelijk zijn als de werkomgeving mentaal of fysiek onveilig is. • Werken kan schadelijk zijn als mensen in de werkomgeving fysiek en mentaal te zwaar worden belast. • Werken kan schadelijk zijn als teveel uren worden gemaakt in relatie tot de persoonlijke omstandigheden.	**Werkgeven kan afbreuk doen aan het ondernemersgeluk** • Werkgeven kan gevoeld worden als een verantwoordelijkheid voor het welbevinden van de werkenden.	**Werken kan afbreuk doen aan de kwaliteit van de samenleving en de leefomgeving** • Werken kan schadelijk zijn als het ten koste gaat van zorg voor kinderen en naasten. • Werken kan schadelijk zijn als het ten koste gaat van sociale contacten en onderlinge hulp. • Werken levert woon-werkverkeer op, dit leidt tot files, vol OV en milieudruk. • Werken kan leiden tot uitputting van grondstoffen.

Afbeelding 1.1
Waarde van werk

Hoe groot is de waarde van werk?



Afbeelding 1.3

Ten slotte kunnen er ook kosten zijn zoals doordat werken afbreuk doet aan zorg voor elkaar en aan sociale samenhang.

Uit het overzicht van de baten en kosten van werk wordt ook duidelijk hoe betaald en onbetaald (vrijwilligers)werk zich tot elkaar verhouden. Onbetaald (vrijwilligers)werk biedt individu, werkgevers en het collectief kans op het realiseren van een deel van de baten van werk, namelijk alles behalve inkomen en de opbouw van verzekerde rechten. Onbetaald werk moet daarom hoger gewaardeerd worden dan geen werk. Betaald werk biedt niet alleen kans op het realiseren van de niet-financiële baten van werk, maar realiseert ook financiële baten. Betaald werk zal daarom doorgaans hoger gewaardeerd worden dan onbetaald werk. Deze ordening geldt uiteraard alleen als betaald werk voor de betrokkene tot de mogelijkheden behoort.

De opgave waar Nederland voor staat, kan omschreven worden als: optimaliseer de waarde van werk voor individuen, werkgevers en collectief (schematisch weergegeven in afbeelding 1.3). Dus: zorg voor een zo groot mogelijk verschil tussen de baten en kosten van werk. De waarde van werk kan toenemen als mensen met werken meer (arbeids)inkomen verdienen, maar evengoed als mensen er meer voldoening uithalen, hun arbeidsomstandigheden verbeteren, ze meer zekerheid krijgen over hun arbeidssituatie. De waarde van werk kan ook toenemen als werkenden in organisaties erin slagen de productie per uur te vergroten. En de waarde van werk neemt ook toe als we erin slagen minder mensen ongewild werkloos langs de kant te laten staan. De bril dwingt ons er dus toe bij de analyse breed te kijken naar de betekenis van werk, en naar situaties die we maatschappelijk onwenselijk vinden.

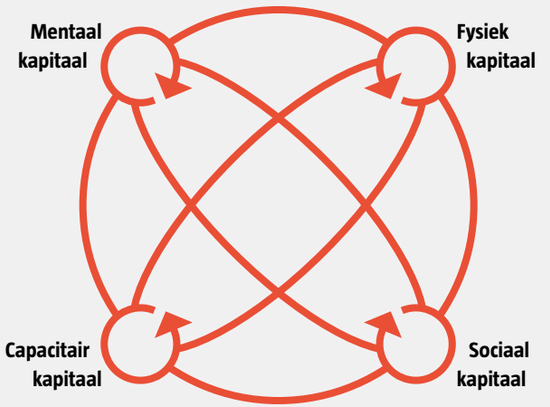
Bij de waarde van werk gaat het er dus om álle (huidige en toekomstige) baten en kosten van werken in de beschouwing te betrekken, financieel en niet-financieel, voor individuen, voor werkgevers én voor het collectief. Dat proberen we in deze analyse te doen. We denken dat we door het opzetten van de bril 'de waarde van werk' een betere analyse kunnen maken dan zonder.

Menselijk kapitaal

Het tweede element van de bril die we opzetten om te kijken naar de huidige situatie op en rond de arbeidsmarkt is het perspectief van 'menselijk kapitaal'. Ieder mens heeft menselijk kapitaal. Een mens kan er veel van hebben of weinig; het menselijk kapitaal kan toenemen, bijvoorbeeld door nieuwe vaardigheden te leren, en afnemen, bijvoorbeeld omdat ooit vaardigheden niet meer bruikbaar zijn. Een uitgebreide beschrijving van het begrip staat in *Kalshoven en Zonderland* (2016).

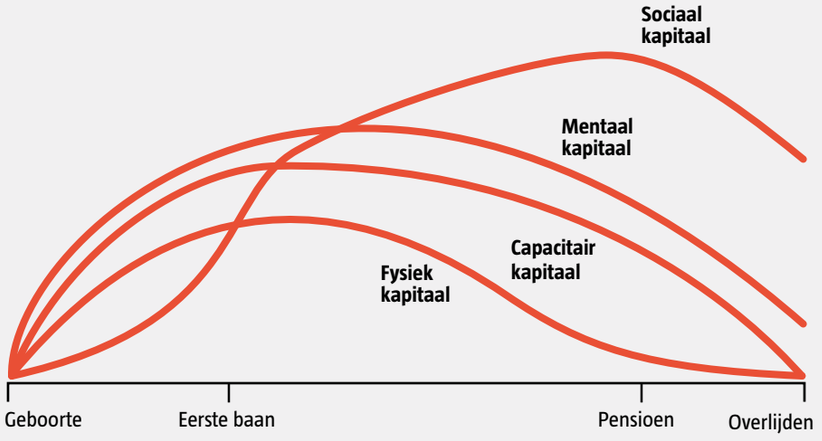
Menselijk kapitaal bestaat uit vier deelkapitalen, zoals weergegeven in afbeelding 1.4. Het fysieke kapitaal bestaat primair uit fysieke gezondheid, maar bevat ook elementen als 'schoonheid'. Het sociale kapitaal bestaat uit sociale kennis en vaardigheden en het netwerk van mensen: 'wie ken je?' Het mentale kapitaal is iemands mentale gezondheid en iemands karakter, in het bijzonder de vijf

Uit welke elementen bestaat het menselijk kapitaal en hoe versterken die elkaar?



Afbeelding 1.4

Hoe veranderen de deelkapitalen schetsmatig na de geboorte?



Afbeelding 1.5

belangrijke persoonlijkheidskenmerken die in de psychologie bekend staan als de *big five*. Dit zijn kenmerken, zoals de mate waarin iemand extravert is (in plaats van introvert) of de mate waarin iemand zijn behoeftebevrediging kan uitstellen (in plaats van hier en nu beloond wil worden voor een inspanning), die mede bepalend zijn voor succes in het leven. Het capacitair kapitaal bestaat uit kennis, kunde en (beroeps)vaardigheden.

De vier deelkapitalen hebben de eigenschap elkaar te versterken, *skill begets skill*. Dit geldt voor elk van de deelkapitalen afzonderlijk, én voor hun onderlinge interactie.

Voorbeelden: voor iemand met een goed netwerk is het makkelijk dat netwerk uit te breiden. Voor iemand die de tafels van 1 tot en met 7 goed kent, is de tafel van 8 makkelijker te leren dan voor iemand die niet kan vermenigvuldigen. Een halfhoutverbinding maken bouwt voort op kennis en kunde over meten, zagen en lijmen. Een sportieve twintiger in goede gezondheid leert makkelijker een nieuwe sport dan iemand met een slechte conditie en overgewicht.

Maar ook: wie als kind chronische hoofdpijn heeft (fysiek kapitaal), kan moeite hebben tafels te leren (capacitair kapitaal). Ouders met een breed netwerk (sociale kapitaal) kunnen hulp regelen voor hun kind dat op school moeite heeft met Frans (capacitair kapitaal). Een introvert mens (mentale kapitaal) heeft meer moeite te leren om voor een groep een presentatie te geven dan een extraverte collega.

Voor elk mens geldt dat het menselijk kapitaal wordt opgebouwd vanaf het 'startkapitaal' in de vorm van het van de biologische ouders meegekregen genenpakket en in de eerste levensfase waarin een zuigeling door zijn verzorgers (al dan niet liefdevol) wordt verwelkomd.

Startkapitaal en menselijk kapitaal zijn (zeer) ongelijk verdeeld (in Nederland). Mensen met veel menselijk kapitaal – een goede gezondheid, een groot netwerk, een voor succes behulpzaam karakter, een grote voorraad kennis en vaardigheden – leiden een aangenamer en langer leven dan mensen met weinig menselijk kapitaal. Zie bijvoorbeeld het SCP-rapport *Verschil in Nederland*. Waarom is dit voor de analyse van de arbeidsmarkt relevant? De arbeidsmarkt is een van de plekken waar het menselijk kapitaal waarde krijgt (zowel in financiële zin als anderszins); de arbeidsorganisatie is een belangrijke plek waar het menselijk kapitaal wordt gebruikt. Mensen met veel menselijk kapitaal hebben vaker (leuk) werk, nemen vaker deel aan de arbeidsmarkt en zijn succesvoller dan mensen met weinig menselijk kapitaal.

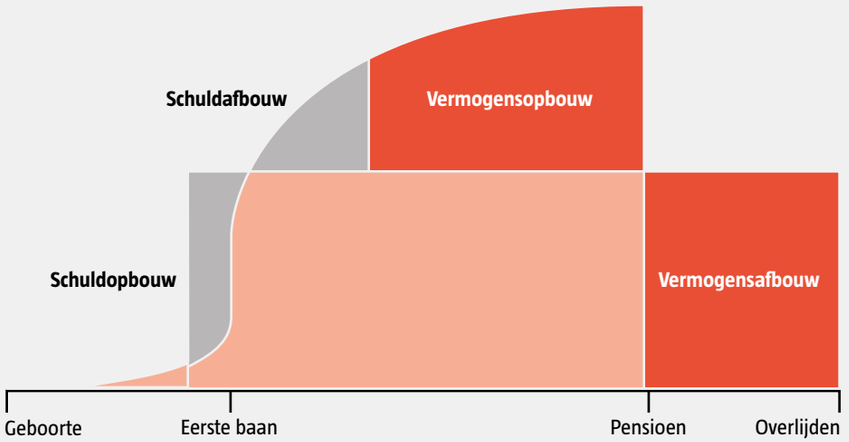
Het perspectief 'menselijk kapitaal' helpt allerlei trends op en rond de arbeidsmarkt te begrijpen. Initieel onderwijs kan vanuit dit perspectief worden bezien als een (publieke) investering in de opbouw van menselijk kapitaal. Investeringen in het leren door volwassenen (formeel of informeel) zijn ook investeringen in menselijk kapitaal. Wie ziek wordt heeft een probleem met zijn 'fysieke of mentale kapitaal', wat verhinderen kan dat hij zijn capacitair kapitaal kan inzetten op de arbeidsmarkt. Door nieuwe technologie veroudert kennis en hierdoor ook iemands capacitair kapitaal. Voor het wisselen van arbeidsplek is het netwerk van mensen van belang en dus maakt het uit hoe groot hun sociale kapitaal is. En zo voort en zo verder.

Schematisch is de ontwikkeling van het menselijk kapitaal gedurende een mensenleven uitgetekend in afbeelding 1.5. In de afbeelding zien we de veranderingen die doorgaans optreden in de vier deelkapitalen gedurende een mensenleven. In de eerste jaren na de geboorte nemen de vier deelkapitalen toe, waarbij de ontwikkeling van het sociale kapitaal een lager tempo heeft. Het fysieke kapitaal bereikt voor in de twintig een hoogtepunt, om daarna langzaam te dalen. Het mentale kapitaal is in de volwassen periode, als het karakter zich eenmaal heeft gevormd, vrij stabiel. Sociaal kapitaal kan zich gedurende de volwassenperiode nog uitbreiden, net als capacitair kapitaal. In de laatste levensfase nemen alle deelkapitalen af, tot het moment waarop het fysieke kapitaal nul is geworden. Deze beschrijving is puur illustratief. De feitelijke ontwikkeling van het menselijk kapitaal van individuen kan zeer verschillend verlopen.

Omdat de bril van menselijk kapitaal helpt om leren, werken en verzekeren in samenhang te bezien en beter te doorgronden, vinden we het behulpzaam dit perspectief te gebruiken.

We kijken in het verlengde van het perspectief van het menselijk kapitaal naar leren, werken en verzekeren vanuit het lange termijnperspectief van de 'levensloop'. De gedachte hierbij is dat er grofweg drie fases zijn in het mensenleven. In de eerste levensfase (jeugd) ligt de nadruk op leren, op de opbouw van menselijk kapitaal,

Hoe ziet het economisch model van het leven eruit?



Afbeelding 1.6

eventueel met een beetje werken. In de tweede levensfase (volwassenheid) ligt de nadruk op werken, het op de arbeidsmarkt inzetten van menselijk kapitaal dus, met (werkend) bijleren als tweede activiteit. Mensen met betaald werk maken in deze levensfase letterlijk hun menselijk kapitaal te gelde. Wat ze van hun inkomen sparen, wordt omgezet in financieel kapitaal. In de derde levensfase (ouderdom) ligt de nadruk op ontsparen van het geld dat (al dan niet via pensioenfondsen) in de volwassenheid is gespaard, al dan niet aangevuld met (een beetje) werken. In afbeelding 1.6 is de levensloop ideaaltypisch gevisualiseerd voor zover het arbeidsinkomen en consumptie betreft, en het sparen en ontsparen van het arbeidsinkomen gedurende de levensloop (uit *Kalshoven* 2014).

Observeren aan de hand van het levensloopmodel heeft als voordeel dat situaties in een langetermijnperspectief worden geplaatst. Een volwassene die niet werkt? Het levensloopmodel nodigt uit om te kijken of deze persoon soms voltijds onderwijs volgt. Een veertiger met zwaar werk? Het levensloopmodel nodigt uit om te zien dat een investering in menselijk kapitaal nog 25 jaar kan renderen op de arbeidsmarkt. Daarom denken we dat de levensloopbril helpt bij het goed analyseren van de uitgangssituatie in Nederland.

Systemen

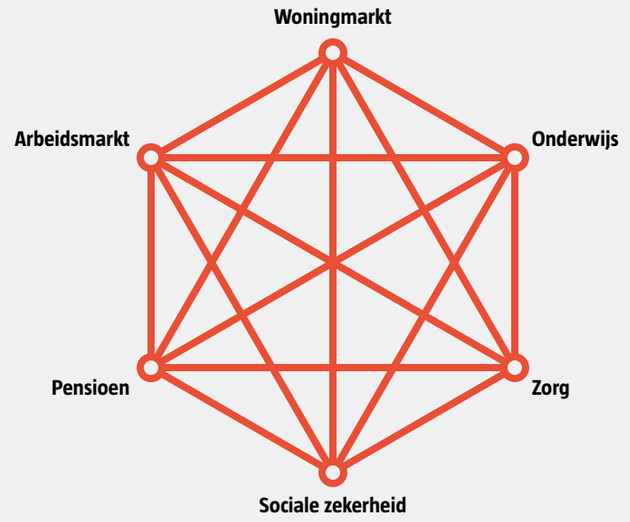
Het derde en laatste element van de bril die we opzetten als we de huidige toestand op en rond de arbeidsmarkt feitelijk juist willen beschrijven is het perspectief van 'lange systemen' en het sociale contract. Dit houdt in dat we onderwijs, arbeidsmarkt en inkomenszekerheid in hun samenhang bekijken. Zie voor een analyse van lange systemen en *het sociale contract in Nederland (Kalshoven en Zonderland* 2016, 2017).

De kerngedachte achter het sociale contract is dat mensen (in Nederland) met elkaar een overeenkomst hebben gesloten waarin is vastgelegd wat ieders verplichtingen en ieders rechten zijn. Het sociaaleconomische onderdeel van dit contract beslaat zes hoofdstukken, zoals gevisualiseerd in afbeelding 1.7.

Onderwijs, arbeidsmarkt en sociale zekerheid zijn binnen het contract drie nauw verweven domeinen, in de zin dat (levens)gebeurtenissen in het ene domein sterke gevolgen hebben voor het andere.

Eerder spraken we over 'innovatie in de systemen op en rond de arbeidsmarkt' als manier om de welvaart in Nederland in brede zin te verhogen. Dat kunnen we nu nader preciseren. Bij de genoemde innovatie zal het gaan om het op een betere manier inrichten en afstemmen van de drie systemen onderwijs, arbeidsmarkt en inkomenszekerheid. De observaties in deze studie richten zich daarom ook op het geheel van de drie domeinen. Het is goed ons hierbij te realiseren dat de fiscaliteit – de manier waarop belastingen en premies worden geheven, en de manier waarop belastingeuro's worden besteed – hierbij een soort 'onderlegger' of 'bodemplaat' vormen. Waar dat nuttig is komen in deze studie daarom ook de fiscale aspecten van leren, werken en verzekeren aan bod.

Welke thema's zijn van belang bij het nadenken over lange systemen?



Afbeelding 1.7

Kijken

De bril die we opzetten om in deze studie te kijken naar leren, werken en verzekeren heeft dus drie lagen. De eerste is dat we de waarde van werk bezien in de volle breedte. Deze waarde is deels economisch in de nauwe betekenis: het verwerven van arbeidsinkomen voor consumptie en sparen, het bijdragen aan productie en het genereren van winstinkomen en het bijdragen aan bekostiging van collectieve goederen en diensten via belastingheffing. Maar werk heeft (in potentie) zoveel meer betekenis. Die reikt van zelfontplooiing en ontwikkeling, tot zingeving en verbondenheid. De tweede dimensie van de bril bestaat uit het perspectief van menselijk kapitaal, de voorraad aan kennis, kunde, eigenschappen en vaardigheden die mensen in het leven, en op de arbeidsmarkt, tot hun beschikking hebben om (arbeids)situaties het hoofd te bieden. In het verlengde hiervan nodigt het levensloopperspectief ons uit te kijken naar langetermijngevolgen van situaties in het heden. De derde dimensie ten slotte, bestaat uit het perspectief van het sociale contract, het geheel van rechten en verplichtingen in de drie domeinen onderwijs, arbeidsmarkt en verzekeren (van inkomen). Dit perspectief zet ons aan deze domeinen in samenhang te bekijken.

In hoeverre levert het kijken door deze bril beperkingen op aan de observaties over de huidige toestand op en rond de arbeidsmarkt? Het eindoordeel is aan de lezer, maar wij denken dat deze bril vooral helpt scherp te zien. De drie lagen van de bril zijn slechts hulpmiddelen om scherp te kunnen waarnemen. Dit lichten we nader toe.

Door de (potentiële) waarde van werk voorop te stellen, zullen we scherper waarnemen waar deze waarde nu niet wordt bereikt. Door naar menselijk kapitaal te kijken, hebben we een bredere blik op de oorzaken van ongewenste situaties. En door naar de levensloop te kijken, zien we niet alleen het hier en nu, maar ook de gevolgen op langere termijn. Door te kijken naar de drie lange systemen, kijken we breder en samenhangender dan als we ons tot de arbeidsmarkt in enge zin zouden beperken.

Afbakening

Waarnaar kijken we in deze studie niet? Welke beperkingen hebben we onszelf opgelegd? De belangrijkste is dat we de nadruk in de analyse richten op structurele onderwerpen, en niet op conjuncturele. De conjunctuur gaat op en neer, waardoor de werkloosheid soms oploopt en dan weer daalt. De vraagstukken die hiermee samenhangen benoemen we alleen als dat een specifieke reden heeft.

Dit boek gaat over werken, leren en verzekeren in Nederland. De relatie met het buitenland bespreken we niet expliciet. Dat Nederland verbonden is met andere landen spreekt voor zich. We hebben bijvoorbeeld te maken met internationale wet- en regelgeving, migratie en handelsrelaties. De inrichting van leren, werken en verzekeren heeft Nederland grotendeels in eigen hand.

Tot slot, wat verstaan we in dit boek onder werk? Werk is het leveren van een afgesproken prestatie in ruil voor geld. Vrijwilligerswerk waar een (onkosten)-vergoeding tegenover staat behoort dus ook tot deze definitie. Buiten beschouwing blijven (maatschappelijk zeer nuttige) prestaties waar geen geld tegenover staat, zoals zorg voor kinderen of mantelzorg.



Hoofdstuk 2
Welke situaties bij mensen zijn een probleem?

Wat is de huidige situatie op en rond de arbeidsmarkt? Wat nemen we waar als we door onze multifocale bril (uit hoofdstuk 1) kijken naar leren, werken en verzekeren in Nederland? In dit hoofdstuk beantwoorden we deze vraag door te kijken naar situaties van mensen, in het bijzonder door op zoek te gaan naar situaties die als 'problematisch' kunnen worden gezien als we de waarde van werk willen optimaliseren.

De tweede reden om nieuwgierig te zijn naar het antwoord op deze vraag is dat we, vooraf, het vermoeden hadden dat er over problematische situaties in het Nederland van nu veel overeenstemming zal bestaan. Veel maatschappelijk en politiek debat gaat over verschillen van inzicht in de wenselijkheid van (deel)oplossingen en specifieke maatregelen.

Dat is prima. Maar wij zochten op deze manier naar een gemeenschappelijke basis in de beschrijving van de huidige situatie. Als er overeenstemming is over welke situaties 'problematisch' zijn, kunnen we vervolgens zoeken naar oplossingen hiervoor. Dan zijn we in elk geval allemaal dezelfde problemen aan het oplossen.

De situaties in dit hoofdstuk zijn ingedeeld aan de hand van vijf groepen. Kinderen, jongeren, volwassenen die niet werken, volwassenen die in deeltijd werken en volwassenen die (zo goed als) voltijds werken. De reden hiervoor is dat elk van deze groepen te maken heeft met voor deze groepen specifieke vraagstukken en problemen rond leren, werken en verzekeren.

Met 'kinderen', de groep die wordt geanalyseerd op pagina 31, bedoelen we jongeren van nul tot maximaal achttien jaar. Dit valt grofweg (maar niet geheel) samen met de periode waarin kinderen (en hun ouders) gebruikmaken van kinderopvang en waarin de kinderen funderend onderwijs volgen. Aan het einde van deze periode volgen veel jongvolwassenen al (middelbaar) beroepsonderwijs.

In de groep 'jongeren' bespreken we de problematische situaties die bestaan rond jongvolwassenen die tertiair onderwijs volgen, op mbo, hbo of universiteit. Jongeren die al (voltijds) werken in deze leeftijdscategorie, komen we tegen bij de 'mensen die werken'.

Volwassenen die niet werken zijn op de arbeidsmarkt inactieve mensen in de leeftijdscategorie 18-75 jaar. Niet-werken heeft uiteraard allerlei redenen, zoals pensionering, voltijds onderwijs volgen of werkloosheid.

Bij het onderscheid tussen 'mensen die nagenoeg voltijds werken' en mensen die

‘in deeltijd werken’ leggen we de grens bij 32 uur per week. Het Centraal Bureau voor de Statistiek beschouwt 35 uur per week werken dezer dagen als een voltijdswerkweek.
De meeste problematische situaties voor mensen die in deeltijd werken doen zich voor bij mensen in kleine deeltijdbanen.

Deze indeling in vijf groepen helpt ons om informatie te ordenen. De grenzen tussen de groepen zijn niet hard. Sowieso gelden de problemen van ‘mensen die voltijds werken’ veelal ook voor de ‘mensen die in deeltijd werken’. We hebben ervoor gekozen problemen maar op één plek te noemen. De analyse beoogt vooral als geheel compleet te zijn.

Wat hebben we, voor elk van de vijf groepen, ondernomen? Elke paragraaf beantwoordt vier hoofdvragen die we hieronder toelichten.

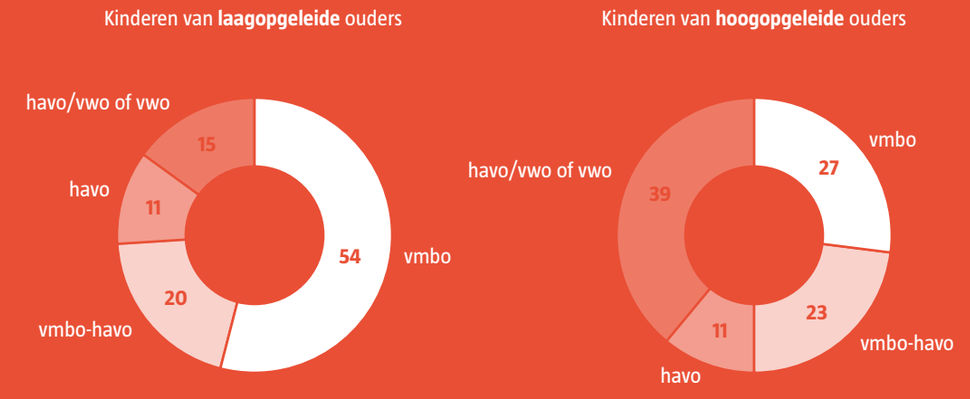
- Welke persoonlijke situaties van mensen kunnen als probleem worden gezien, gegeven de waarde van werk?
- Wat is de essentie van deze situaties?
- Welke feiten en cijfers illustreren de omvang en ernst van deze problemen?
- Welke eisen aan de inrichting van systemen kunnen uit de analyse van situaties worden afgeleid?

Wat maakt een situatie nu precies problematisch? Alle situaties die in dit hoofdstuk zijn beschreven doen afbreuk aan de waarde van werk, zoals beschreven in hoofdstuk 1. Dat kan zijn omdat de individuele baten van werk niet (ten volle) worden gerealiseerd, of omdat de kosten voor het individu te hoog zijn; idem voor de misgelopen baten of te hoge kosten voor het collectief. En dit alles niet alleen voor het hier en nu, maar ook op de langere termijn bekeken. Het is goed om hierbij vooraf expliciet te benoemen dat het bij de inventarisatie dus niet gaat om een inventarisatie van ‘zielige toestanden’ of ‘nare situaties’. Die bestaan uiteraard ook, maar daarover gaat deze analyse niet. Elke situatie waarin de waarde van werk niet optimaal is op korte of lange termijn is dus problematisch.

Zijn alle problematische situaties even belangrijk? Nee, natuurlijk. Naast de ernst ervan, kijken we ook naar in hoeveel gevallen dit een probleem is. Zonder hierbij zeer exact te zijn, nemen we in de analyse alleen problematische situaties op die ook kwantitatief aantikken in Nederland. Sommige situaties komen tegelijkertijd voor Sommige mensen ervaren weinig tot geen van de geschetste problemen terwijl anderen erin grossieren. Op deze onderlinge hiërarchie en multiproblematiek gaan we in deze studie niet expliciet in. De eerste stap is het inventariseren van de problemen waarover Nederland het eens is.

Hebben we nu alle problematisch situaties (met een zeker kwantitatief belang) in beeld? We denken van wel omdat we (alles bij elkaar) aan grofweg honderd deskundigen hebben gevraagd hun kennis te delen.

Kinderen profiteren van het opleidingsniveau van hun ouders



Afbeelding 2.1
Percentage van een groep leerlingen met een vergelijkbaar IQ, die in 1999 begonnen op de middelbare school. Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2016.

Kinderen

Nederland telt een kleine 3,6 miljoen inwoners tussen de nul en achttien jaar. Een aantal dat van jaar op jaar krimpt, omdat in Nederland per jaargang steeds minder kinderen worden geboren. Van deze 3,6 miljoen kinderen zijn er bijna 900 duizend jonger dan vijf jaar.

Waarom beginnen met kinderen? Die werken toch niet, of hooguit als middelbare scholier met een bijbaantje? De belangrijkste reden om met kinderen te beginnen, is dat het de werkenden van morgen zijn. In de eerste grofweg twee decennia van een mensenleven investeren kinderen zelf, hun ouders, hun omgeving, en het collectief in de opbouw van hun menselijk kapitaal (kennis en vaardigheden, persoonlijkheid, gezondheid en netwerk). In deze paragraaf concentreren we ons op de eerste onderwijsfase, die begint negen maanden voor de geboorte en eindigt bij het afsluiten van het funderend onderwijs. In de volgende paragraaf bespreken we de onwenselijke situaties rond jongeren.

Situaties

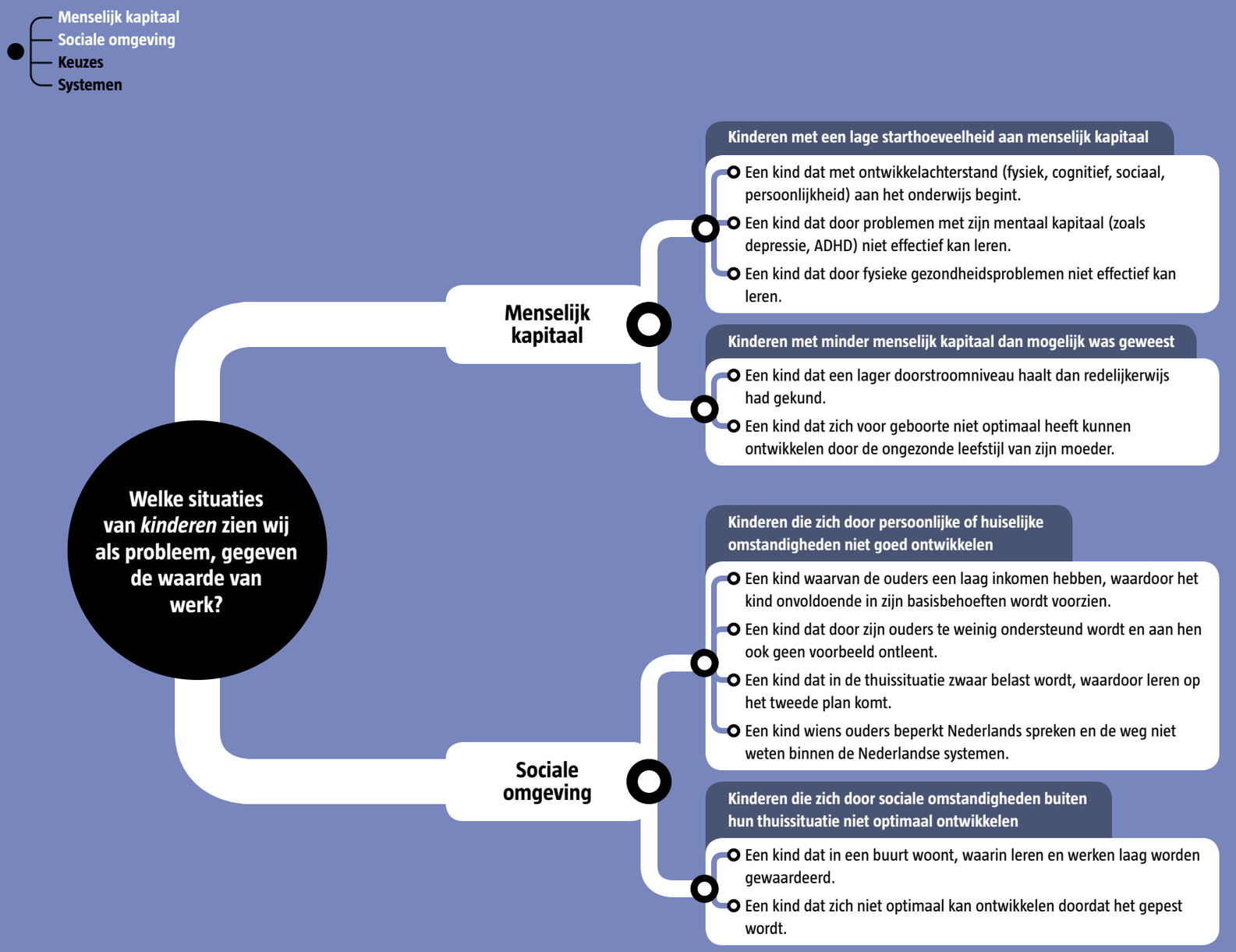
Gegeven het doel – het vergroten van de waarde van werk – welke situaties van kinderen kunnen we dan in Nederland als een probleem beschouwen?

Het antwoord op deze vraag staat samengevat in afbeelding 2.2. De problematische situaties rond kinderen hebben we ingedeeld in vier hoofdcategorieën. Voor de andere groepen in dit hoofdstuk gebruiken we zoveel mogelijk dezelfde indeling; we lichten ze hier toe.

Categorie 1: menselijk kapitaal. In deze categorie staan alle problematische situaties die te maken hebben met menselijk kapitaal, de opbouw, het gebruik en het afschrijven ervan. Op de kaart vinden we hier zowel de observatie dat het onwenselijk is als kinderen met een ontwikkelachterstand naar de basisschool gaan, als de observatie dat het onwenselijk is als kinderen zich in het onderwijs minder hebben ontwikkeld dan redelijkerwijs had gekund.

Categorie 2: sociale omgeving. In deze categorie staan alle problematische omstandigheden die te maken hebben met de omgeving waarin de betrokkene leeft. Het betreft dus altijd omstandigheden die voor de betrokkene, in dit hoofdstuk kinderen, een gegeven zijn waaraan ze zelf weinig of niets kunnen veranderen. Voor kinderen geldt dat hun huiselijke situatie grote invloed heeft op zowel start als vervolg van hun schoolloopbaan. Hebben twee kinderen een gelijk IQ, dan zal het kind met hoogopgeleide ouders een hoger schooldiploma halen dan het kind van laagopgeleide ouders, constateert de Onderwijsinspectie. Zie afbeelding 2.1.

Categorie 3: werkomgeving. In deze categorie staan problematische omstandigheden die te maken hebben met de werkomgeving van de betrokkene. In het hoofdstuk kinderen ontbreekt deze categorie.

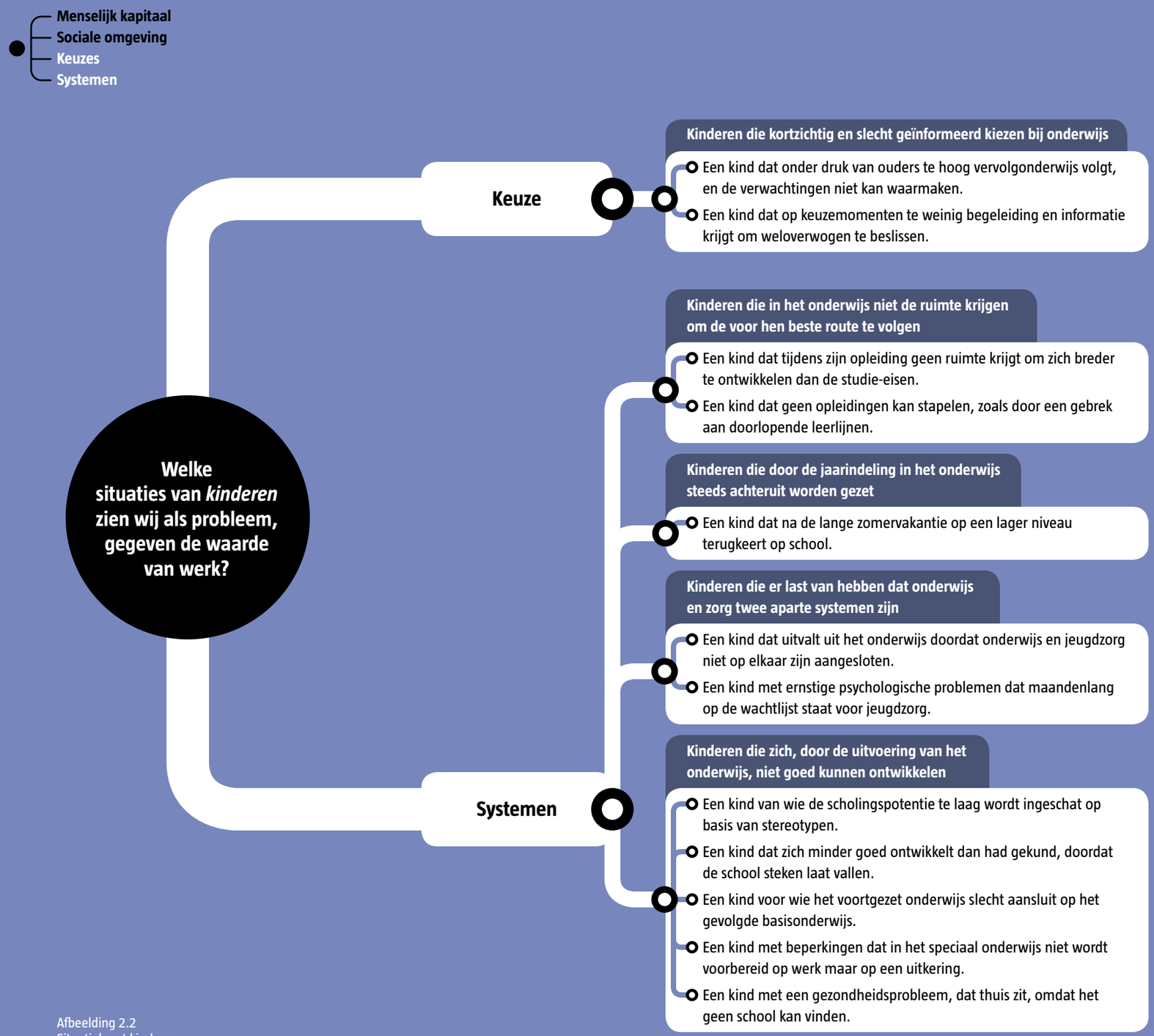


Afbeelding 2.2
Situatiekaart kinderen

Categorie 4: keuzes. In deze categorie staan alle slechte keuzes die betrokkenen maken. Het gaat dus om keuzes die problematisch zijn, gegeven het doel de waarde van werken optimaliseren. Uit de gedragswetenschap weten we dat mensen de neiging hebben de langetermijngevolgen van beslissingen slecht te overzien en te laag te waarderen. Dat geldt ook voor keuzes rond leren, werken en verzekeren. In deze paragraaf komen we hier bijvoorbeeld situaties tegen die te maken hebben met het kiezen van vervolgonderwijs dat niet passend is.

Categorie 5: systemen. Hier staan alle problematische situaties die te maken hebben met de inrichting van systemen. In deze categorie hebben we ook steeds de onwenselijke situaties geplaatst die te maken hebben met de uitvoering, in dit hoofdstuk over kinderen dus de uitvoering door scholen. In dit hoofdstuk gaat deze categorie vooral, maar niet uitsluitend, over het systeem onderwijs. Systeemsituaties rond kinderen gaan onder meer over de aansluiting met jeugdzorg, het curriculum (leren kinderen wel het goede?), doorstromen naar hogere niveaus, en de jaarindeling van het onderwijs.

Bij de beschrijving van de situaties hebben we gezocht naar een abstractieniveau dat zowel recht doet aan concrete situaties als voldoende afstand neemt om overzicht te bieden. We laten aan de hand van een voorbeeld zien hoe we dit hebben gedaan.



Afbeelding 2.2
Situatiekaart kinderen

In de categorie sociale omgeving staan nu als onwenselijke situatie beschreven: ‘Een kind waarvan de ouders een laag inkomen hebben, waardoor het kind onvoldoende in zijn basisbehoeften wordt voorzien.’ Hierin is dus een oorzaak genoemd waaraan het kind niets kan doen (ouders hebben laag inkomen) en het gevolg hiervan voor het kind (onvoldoende voorzien in basisbehoeften).

Tijdens de denksessies met deskundigen zijn voor het ontbreken van basisvoorwaarden meerdere voorbeelden ingebracht. Bijvoorbeeld: geen geld voor een sportclub, zonder ontbijt naar school, geen geld voor (aanvullend) leermateriaal. De lijst is lang. Tijdens het maken van deze kaarten hebben we dit detailniveau dus samengevat in het begrip ‘basisbehoeften’. We nodigen de lezer graag uit ons te attenderen op omissies in onze beschrijving van de onwenselijke situaties. Onze ambitie immers is om compleet te zijn (ofschoon dus niet in alle details).

Wat is in deze paragraaf over kinderen de essentie? Welke situaties rond kinderen moeten we echt zien te vermijden in de toekomst? Dat zijn er drie.

Ten eerste: we willen vermijden dat kinderen met een ontwikkelachterstand beginnen aan het primair onderwijs. Hoezo? Vroege interventie is te prefereren boven late reparatie. In het verlengde hiervan moeten zoveel mogelijk leerlijnen voeren naar vervolgonderwijs met serieuze arbeidsmarktkansen.

Ten tweede: we willen vermijden dat we niet uit kinderen halen wat er redelijkerwijs in zit. Hoezo? Dat schaadt de betrokken kinderen en de samenleving als geheel.

Ten derde: we willen vermijden dat kinderen een afkeer krijgen van leren en school. Hoezo? Het kind zal gedurende zijn leven nog heel wat moeten door- en bijleren om inzetbaar te blijven voor werk. Een positieve houding rond leren is hierbij zeer behulpzaam.

Systemen

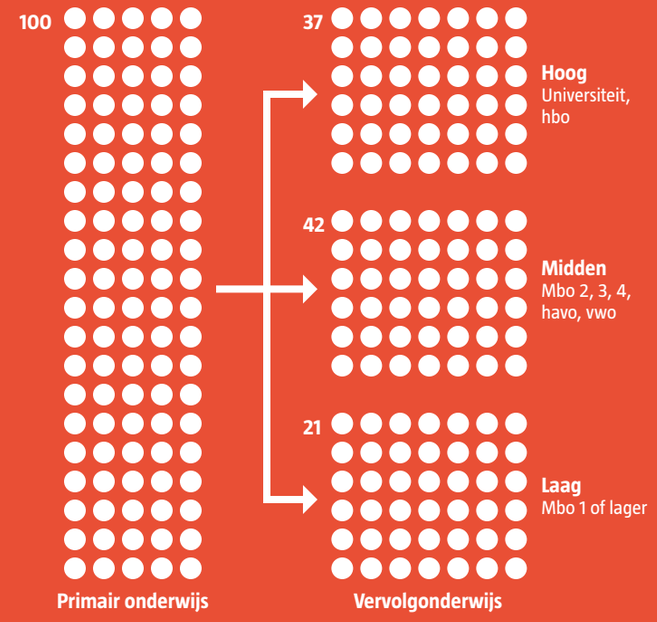
De onwenselijke situaties roepen de vraag op: welke eisen moet Nederland stellen aan betrokken systemen om de genoemde onwenselijke situaties te vermijden?

De eerste eis is: zorg ervoor dat zoveel mogelijk kinderen een ontwikkelpad volgen dat via het tertiaire onderwijs leidt naar goede kwalificatie voor de arbeidsmarkt. Gezien de grote invloed van ouders en buurt op het startkapitaal van kinderen en hun schoolprestaties, is het zaak deze invloed waar die negatief is te compenseren in de (publieke) dienstverlening. Een goed begin is hierbij het halve werk: achterstanden in ontwikkeling kunnen het beste zo vroeg mogelijk in het leven gerepareerd worden.

De tweede eis is: het systeem moet zo zijn ingericht dat kinderen de goede dingen leren en ze een diploma halen dat voor hen tegelijkertijd ambitieus en realistisch is.

De derde eis is: richt arbeidsmarkt en sociale zekerheid zo in, dat ook kinderen die er niet in slagen een arbeidsrelevante opleiding te voltooien, als volwassene door te werken in elk geval deels in hun eigen inkomen kunnen voorzien en van de niet-financiële baten van werk kunnen genieten.

Hoe stromen kinderen door het initieel onderwijs en welk eindniveau behalen zij?



Afbeelding 2.3
Bron: Ministerie OCW, 2017.

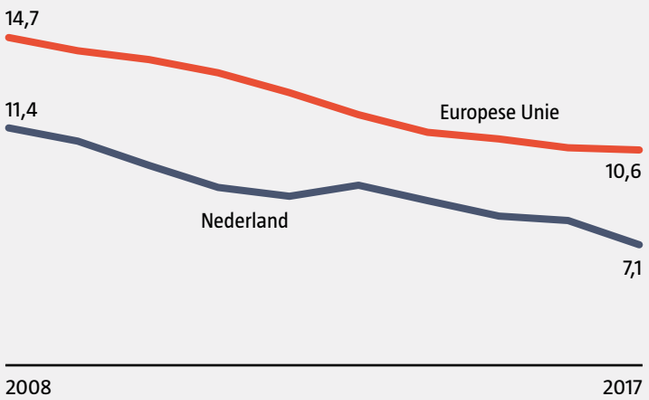
Jongeren

Vanuit het funderend onderwijs stromen kinderen door naar het beroeps- en hoger onderwijs, de schakel tussen school en werk. De routes die jongeren hierin volgen kennen een wisselende mix van praktijkervaring en theoretische onderwijs.

Aan de ene kant: de leerling met een vmbo-diploma die, via een bbl-opleiding op het middelbaar beroepsonderwijs, vier dagen per week werkt en één dag per week naar school gaat. Aan de andere kant: de vwo’er die plaatsneemt in de collegebanken van een universiteit. Wat de jongeren met elkaar gemeen hebben is: als ze hun tertiaire opleiding hebben voltooid, is hun ‘initieel onderwijs’ ten einde. Naast de investeringen van ouders en omgeving, heeft de gemeenschap dan tussen de honderd- en honderdvijftigduizend euro geïnvesteerd in de ontwikkeling van hun menselijk kapitaal, afhankelijk van de gevolgde leerroute.

Als de jongeren gaan werken, maken ze het opgebouwde menselijk kapitaal te gelde op de arbeidsmarkt. Wie in zijn eerste levensfase veel menselijk kapitaal opbouwt, zal als

Het aantal voortijdig schoolverlaters zonder startkwalificatie neemt af



Afbeelding 2.4
Percentage jongeren van 18 tot 25 jaar dat voortijdig school verlaat. Bron: Eurostat, 2018.

volwassene vaker werk hebben, gedurende zijn leven meer uren werken, een hoger uurloon krijgen en dus een hoger (levens) inkomen hebben. Wie weinig menselijk kapitaal opbouwt, zal minder (vaak) werken en vaker een beroep doen op de inkomensondersteuning van de sociale zekerheid. Anders gezegd: veel menselijk kapitaal is de beste zekerheid die een mens in zijn leven kan hebben.

Bij de situaties die als onwenselijk kunnen worden gezien gaat het in dit hoofdstuk dan ook veelal om situaties waarin jongeren minder menselijk kapitaal opbouwen dan had gekund, of zelfs onvoldoende menselijk kapitaal opbouwen om een zelfstandige toekomst met vertrouwen tegemoet te zien.

Bij de beschrijving van de huidige situatie hieronder, volgen we een aantal conventies en maken hier direct kanttekeningen bij. Het kernprobleem is dit: er zijn geen geïntegreerde data over menselijk kapitaal in de brede definitie die we in deze studie gebruiken. We gebruiken daarom de traditionele gegevens over opleidingsniveau als benadering van het opgebouwde menselijk kapitaal. Het probleem hierbij is dat einddiploma's vooral het niveau van het capacitair kapitaal aangeven.

Bij conventie worden opleidingsniveaus ingedeeld in 'laag', 'midden', 'hoog'. 'Midden' is hierbij gelijkgesteld als het beschikken over een 'startkwalificatie' voor de arbeidsmarkt. We volgen deze indelingen in de grafieken, maar in het volle besef dat dit benaderingen zijn waarop het een en ander is af te dingen. Genoeg disclaimers.

Afbeelding 2.3 laat zien hoe kinderen in Nederland nu door het onderwijsstelsel stromen. Hieruit wordt duidelijk dat 1 op de 5 kinderen nu het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie. Het aantal jongeren tussen 18 en 25 jaar dat het onderwijs vroegtijdig zonder startkwalificatie verlaat, neemt de afgelopen jaren sterk af, en ligt onder het gemiddelde in Europa, zie afbeelding 2.4.

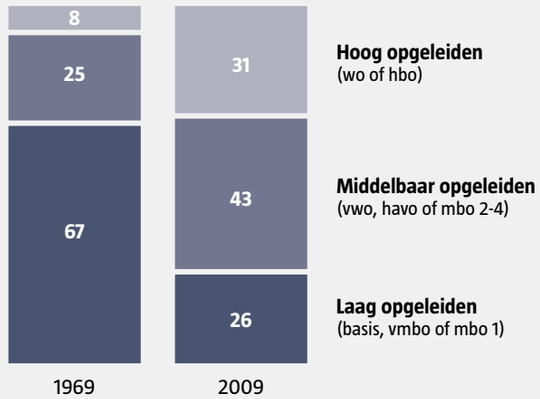
Het belang van opleidingsniveau op de arbeidsmarkt wordt geïllustreerd in afbeelding 2.5 waarin we de ontwikkeling zien van het opleidingsniveau van werkenden sinds 1969. De afname van het aandeel laagopgeleide werkenden is indrukwekkend.

Ook al is opleidingsniveau maar een benadering van menselijk kapitaal, ook al kunnen vraagtekens worden gezet bij de praktische betekenis van de term 'startkwalificatie', feit blijft dat opleidingsniveau ertoe doet op de arbeidsmarkt. De arbeidsvraag naar laagopgeleiden daalt trendmatig, en in de volgende paragraaf zullen we zien dat mensen met een opleidingsniveau 'laag' oververtegenwoordigd zijn in de sociale zekerheid.

Voor de jongeren in deze paragraaf betekent dat dat het eindniveau van hun tertiaire opleiding zeer relevant is voor hun toekomstige kansen op werk. Welke situaties zijn hierbij problematisch vanuit het perspectief van de waarde van werk?

Ze staat samengevat in afbeelding 2.6.

Het aandeel laagopgeleide werkenden neemt af



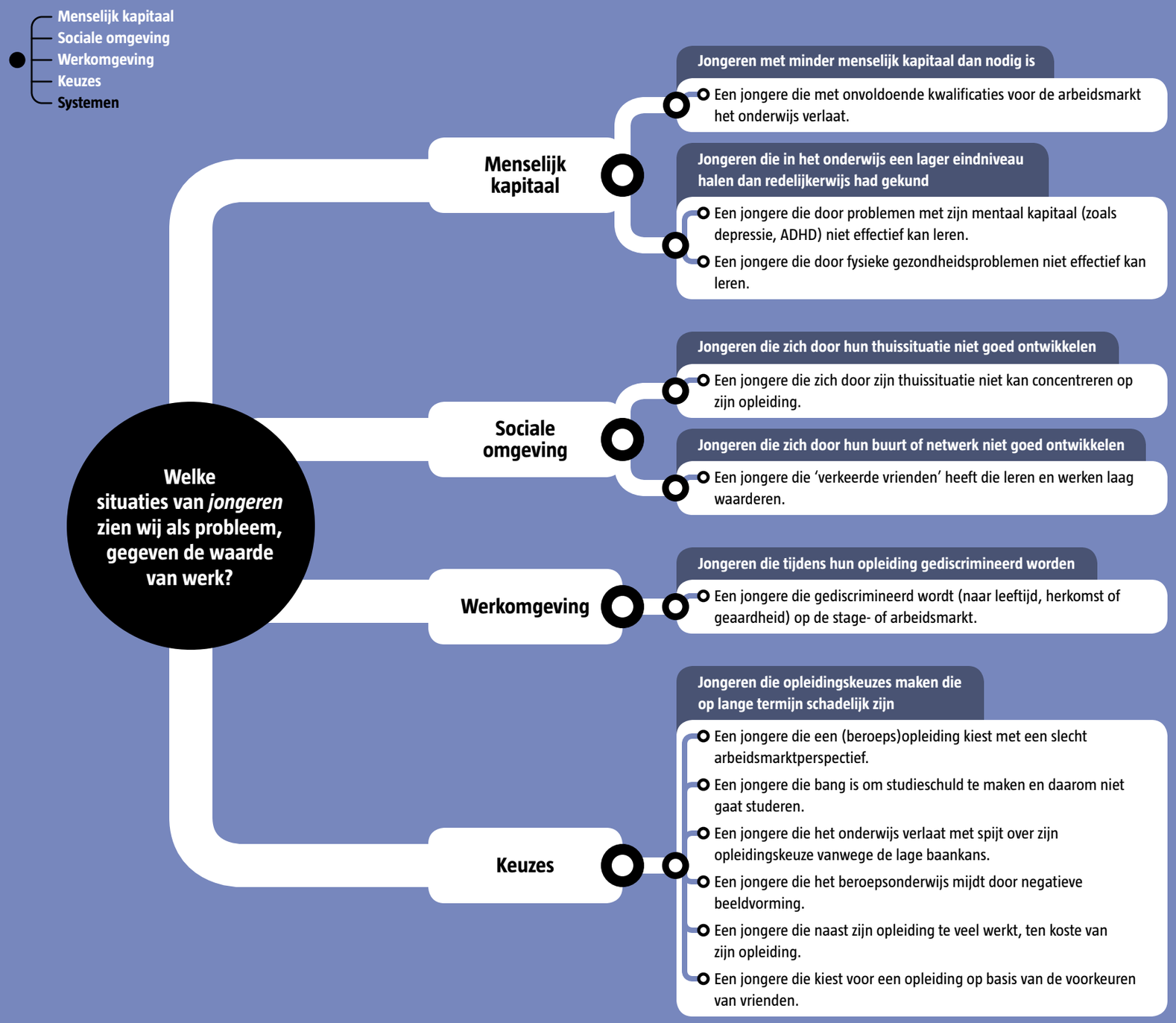
Afbeelding 2.5
Werkzame beroepsbevolking naar opleidingsniveau in procenten. Bron: CPB, 2015.

Menselijk kapitaal: Bij onwenselijke situaties rond menselijk kapitaal gaat het bij jongeren vooral om situaties waarin onvoldoende menselijk kapitaal wordt opgebouwd om later succesvol te kunnen zijn op de arbeidsmarkt, terwijl dat in principe wel had gekund. Ook situaties waarin 'er niet wordt uitgehaald wat erin zit' vallen onder deze noemer.

Sociale omgeving: De sociale omgeving heeft invloed op schoolkeuzes. Dit wordt geïllustreerd in afbeelding 2.7, waarin we zien dat jongeren uit zogeheten 'kansarme gebieden' minder vaak instromen in het hoger onderwijs dan jongeren uit andere wijken en buurten.

Werkomgeving: Het kernpunt bij werkomgeving is discriminatie bij stageplaatsen en werkplekken. Dit ontneemt betrokkenen niet alleen concrete kansen op leren en ontwikkelen in het specifieke geval, maar vormt ook het beeld dat gediscrimineerden hebben van de arbeidsmarkt. Dit is geen plek waar gekeken wordt naar wat ik kan en wil, maar een plek waarin ik in een hok wordt geduwd.

Keuzes: Jongeren maken keuzes die op korte termijn goed lijken, maar op lange termijn voor henzelf slecht uitpakken. In de afbeelding zien we hier meerdere voorbeelden van, zoals te veel werken ten koste van de opleiding, onterechte leenangst, en kiezen voor opleidingen met weinig arbeidsmarktperspectief. Een specifiek vraagstuk hierbij gaat over informatievoorziening en het ontbreken van hulp bij het maken van keuzes.

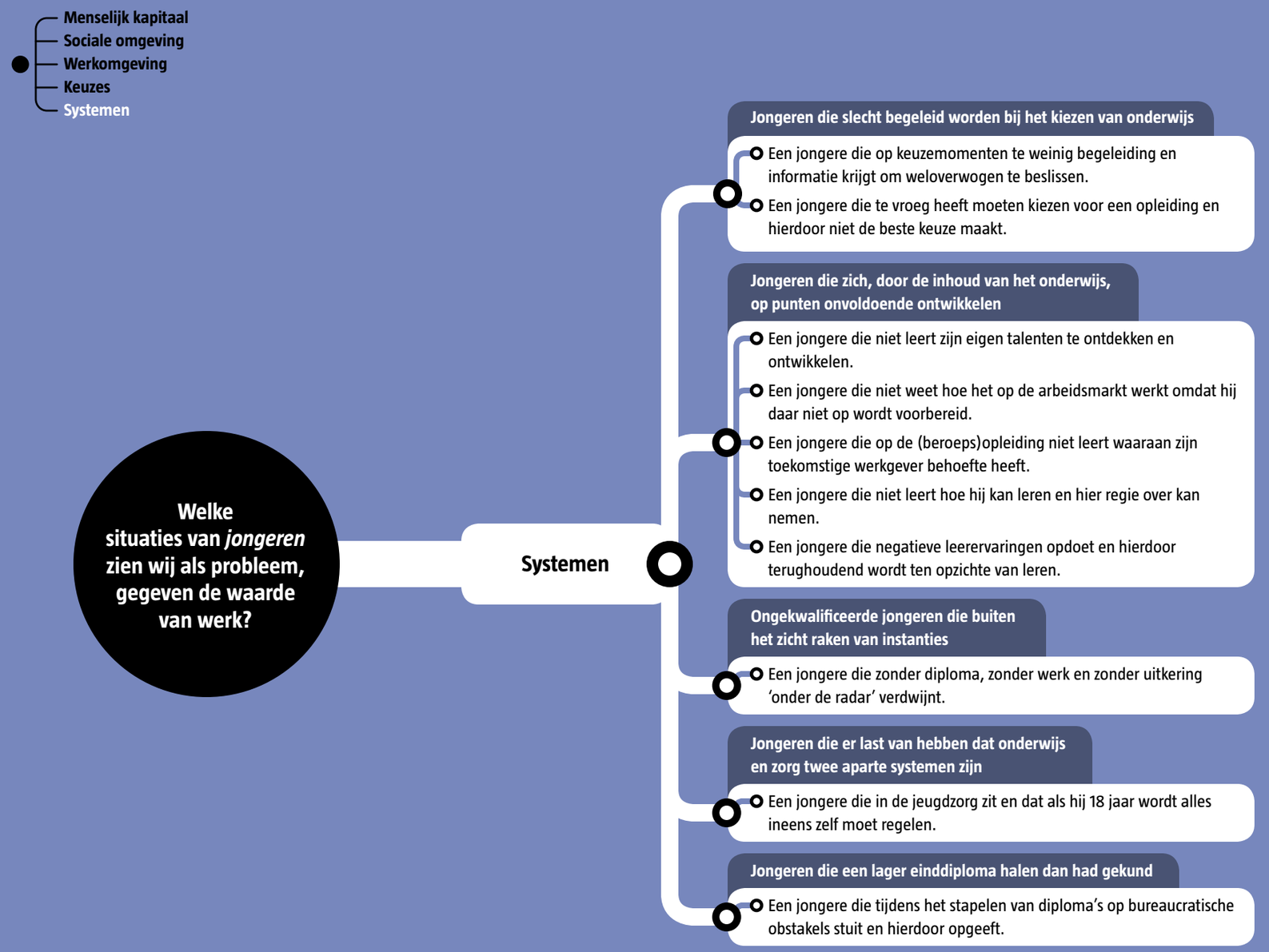


Afbeelding 2.6
Situatiekaart jongeren

Hierbij ligt natuurlijk een link met de huiselijke en sociale omgeving waarin jongeren verkeren.

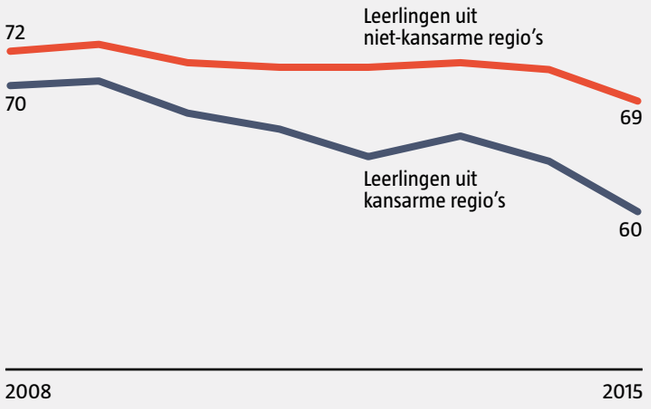
Systemen: Leren jongeren wel het juiste? In deze categorie vinden we onder meer situaties waarin dat niet het geval is. Voorbeelden hiervan zijn de inhoud van curricula, onvoldoende voorbereiding op de arbeidsmarkt, en het opdoen van negatieve leerervaringen. 'Stapelaars' zijn een vraagstuk apart. Jongeren die niet via een 'standaardroute' door het onderwijs stromen lopen bij elke overgang het risico op falen.

Wat is de essentie van deze paragraaf? Welke situaties rond jongeren zouden we in de toekomst echt moeten vermijden?
Ten eerste: dat jongeren, om welke reden dan ook, gedurende het tertiaire onderwijs, te weinig menselijk kapitaal opbouwen om een goede start te maken op de arbeidsmarkt. Volgens de huidige normen van de 'startkwalificatie' gaat dat nu om één op de vijf jongeren in een cohort. Dit naar nul brengen zal praktisch onmogelijk zijn, maar de richting moet zijn: omlaag. Er ligt hier uiteraard een directe link met de vorige paragraaf over jonge kinderen.
Ten tweede: ook omdat nul een onhaalbaar streven is als het gaat om het halen van de startkwalificatie, zullen we moeten vermijden dat voor jongeren zonder startkwalificatie geen plaats is op de arbeidsmarkt.



Afbeelding 2.6
Situatiekaart jongeren

Leerlingen uit kansarme regio's stromen minder vaak door naar het hoger onderwijs



Afbeelding 2.7
Percentage leerlingen dat, direct of indirect, doorstroomt naar het hoger onderwijs. Bronnen: IvhO 2015, CBS 2015, DUO 2015.

Systemen

Welke eisen moet Nederland stellen aan betrokken systemen om de problematische situaties van jongeren te vermijden?
Ten eerste: de ambitie in de onderwijskolom moet omhoog, te beginnen met de jonge kinderen, doorwerkend naar de jongeren in het tertiair onderwijs. Het gaat hierbij niet om een jacht op het hoogste diploma, maar om zoveel mogelijk jongeren goed toe te rusten voor de rest van hun (werkzame) leven. Hieraan zitten veel aspecten, waaronder de inhoud van curricula, hulp bij onderwijskeuzes, de manier waarop leren in de praktijk een plek heeft in verschillende soorten opleidingen, doorlopende leerlijnen, en het gelijker maken van kansen in het onderwijs.

Ten tweede: samenhangend met het eerste punt: systemen moeten sturen op de goede dingen. De huidige focus ligt op 'startkwalificatie', maar de inhoud hiervan sluit onvoldoende aan op de wereld van werk. Nederland heeft een nieuw 'ijkpunt' nodig, dat recht doet aan de breedte van menselijk kapitaal én aan de wereld van werk.
Ten derde: Ook als de ambitie in systeem onderwijs omhoog gaat en er gestuurd wordt op een goede maatstaf, blijft er een groep voor wie de lat te hoog ligt. De arbeidsmarkt moet zo zijn ingericht dat er ook voor hen plek is, als het niet is vanwege de financiële baten van werk, dan toch vanwege de niet-financiële baten.

Mensen die niet werken

Een volwassene die niet werkt? Daar kunnen prima redenen voor zijn. Iemand die voltijds onderwijs volgt, bijvoorbeeld. Dat is iemand die nog niet werkt. Of iemand die voltijds met pensioen is. Dat is iemand die niet meer werkt. Of iemand die wegens ernstige gezondheidsproblemen niet werkt. Dat is iemand die niet (meer) kan werken. Maar er zijn in Nederland ook miljoenen volwassenen die niet werken bij wie zo'n goede reden ontbreekt. Dat is de groep waarnaar we in deze paragraaf kijken.

Als volwassenen niet werken, lopen zijzelf, net als werkgevers, de overheid en de samenleving, alle potentiële baten van arbeid mis. Op zichzelf is dit al een omvangrijke schadepost. Maar er is meer. Want naast het mislopen van potentiële baten zijn er ook in veel gevallen kosten verbonden aan niet-werken.

Voor de betrokkene bestaan die kosten vooral uit schade aan het menselijk kapitaal. Voor alle elementen van het menselijk kapitaal geldt, zoals de OESO het formuleerde: '*Use it, or lose it*'. Wie zijn menselijk kapitaal niet gebruikt, moet er extra (snel) op afschrijven. Dit is vooral problematisch als mensen er om te beginnen al niet zoveel van hadden.

Voor het collectief zijn er, in potentie, verschillende soorten kosten verbonden aan volwassenen die niet werken. Deze kosten voor overheid en samenleving bestaan uit drie componenten:

- de directe kosten van uitkeringen (in welke vorm dan ook) en toeslagen;
- de invloed die van het verstrekken van uitkeringen uitgaat op het (arbeidsmarkt) gedrag van betrokkenen;
- lastendruk, ofwel de belastingen en premies die mensen die wel werken moeten betalen.

Zowel vanwege het mislopen van potentiële baten door werk, als vanwege de kosten die hiermee zijn gemoeid, is de groep mensen die in deze paragraaf centraal staat zeer interessant.

In afbeelding 2.8 zien we een uitsplitsing van de positie van de 12,9 miljoen Nederlanders tussen de 15 en 74 jaar, de potentiële beroepsbevolking. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vraagt mensen naar hun binding met de arbeidsmarkt om deze uitsplitsing te kunnen maken. Aan het begin van deze periode volgen veel jongvolwassenen voltijds onderwijs (en investeren zo in hun menselijk kapitaal); aan het einde van deze periode hebben grote groepen afscheid van de arbeidsmarkt genomen, en genieten van het door hen opgebouwde pensioen.

De niet-beroepsbevolking bestaat uit mensen die geen betaald werk hebben, de afgelopen zes maanden niet naar werk hebben gezocht en/of niet binnen zes maanden beschikbaar zijn. Deze groep van ongeveer 3,9 miljoen mensen is als volgt uit te splitsen:

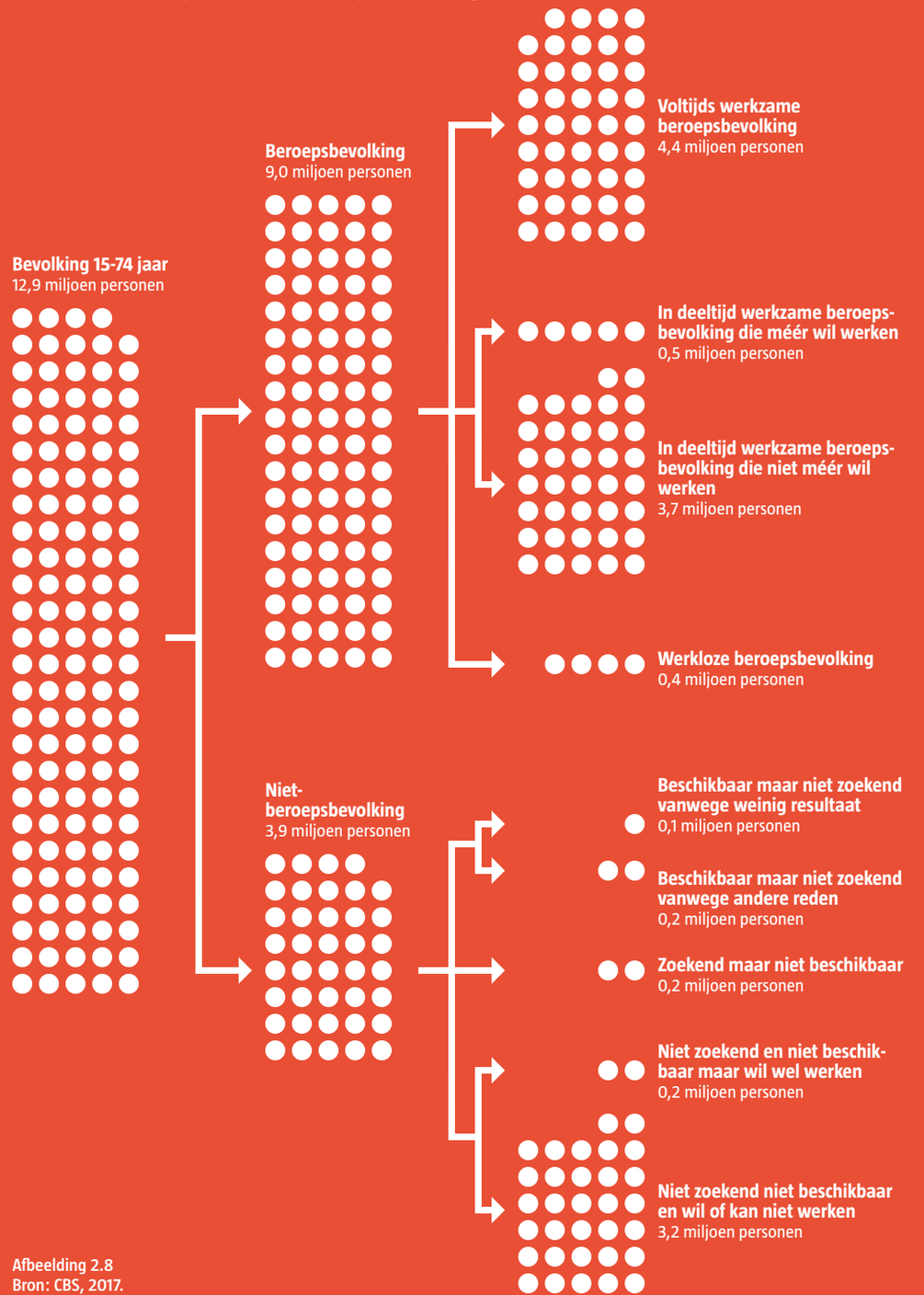
Niet gezocht, niet beschikbaar: dit zijn mensen die als ze nu een baan aangeboden zouden krijgen niet binnen zes maanden zouden kunnen gaan werken, bijvoorbeeld omdat ze arbeidsongeschikt zijn of een opleiding volgen. Het grootste deel wil of kan niet werken (3,2 miljoen mensen), een klein deel zou wel willen werken (200 duizend mensen).
Wel gezocht, niet beschikbaar: deze mensen hebben de afgelopen zes maanden wel naar werk gezocht, maar zijn niet binnen zes maanden beschikbaar voor werk (200 duizend mensen).
Beschikbaar, niet gezocht: deze mensen zouden wel kunnen werken, maar zijn gestopt met zoeken omdat ze weinig resultaat verwachten (100 duizend mensen) of vanwege andere redenen (200 duizend mensen).

Dit laat zien dat naast de groep werklozen die onder de beroepsbevolking vallen er nog zo'n 700 duizend mensen zijn voor wie de waarde van werk beter benut kan worden. Ook in de tussenliggende leeftijdscategorieën zijn er situaties waarin volwassenen niet werken, maar waarin dit, vanuit het perspectief van het optimaliseren van de waarde van werk, toch niet problematisch is.

We geven hiervan twee voorbeelden.
Ten eerste: Situaties zijn niet problematisch waarin volwassenen niet werken omdat hun gezondheid dat blijvend niet toelaat. Voor de goede orde: deze situaties zijn uiteraard wel problematisch voor de betrokkenen. Ze zijn niet problematisch bij het nadenken over het vergroten van de waarde van werk. Wie, door grote schade aan de gezondheid niet kan werken, zal niet werken.
Ten tweede: Situaties zijn niet problematisch, of hoeven dat niet te zijn, als volwassenen die beschikken over ruim voldoende menselijk kapitaal tijdelijk niet werken als bewuste keuze en geen aanspraak maken op een uitkering of andere vorm van publieke ondersteuning. Zo'n pauze of sabbatical kan een manier zijn om uit te rusten of zorgtaken te verrichten. Dit kan wel een problematische situatie worden, als zo'n bewuste pauze alleen als 'gat op het CV' wordt gezien en niet als iets wat waardevol is.

In afbeelding 2.9 staan (alleen) de situaties rond volwassenen die wél als problematisch kunnen worden gezien, gegeven het gekozen perspectief. De situaties zijn ingedeeld in dezelfde categorieën die we gebruiken in de andere hoofdstukken.

Opbouw van de potentiële beroepsbevolking



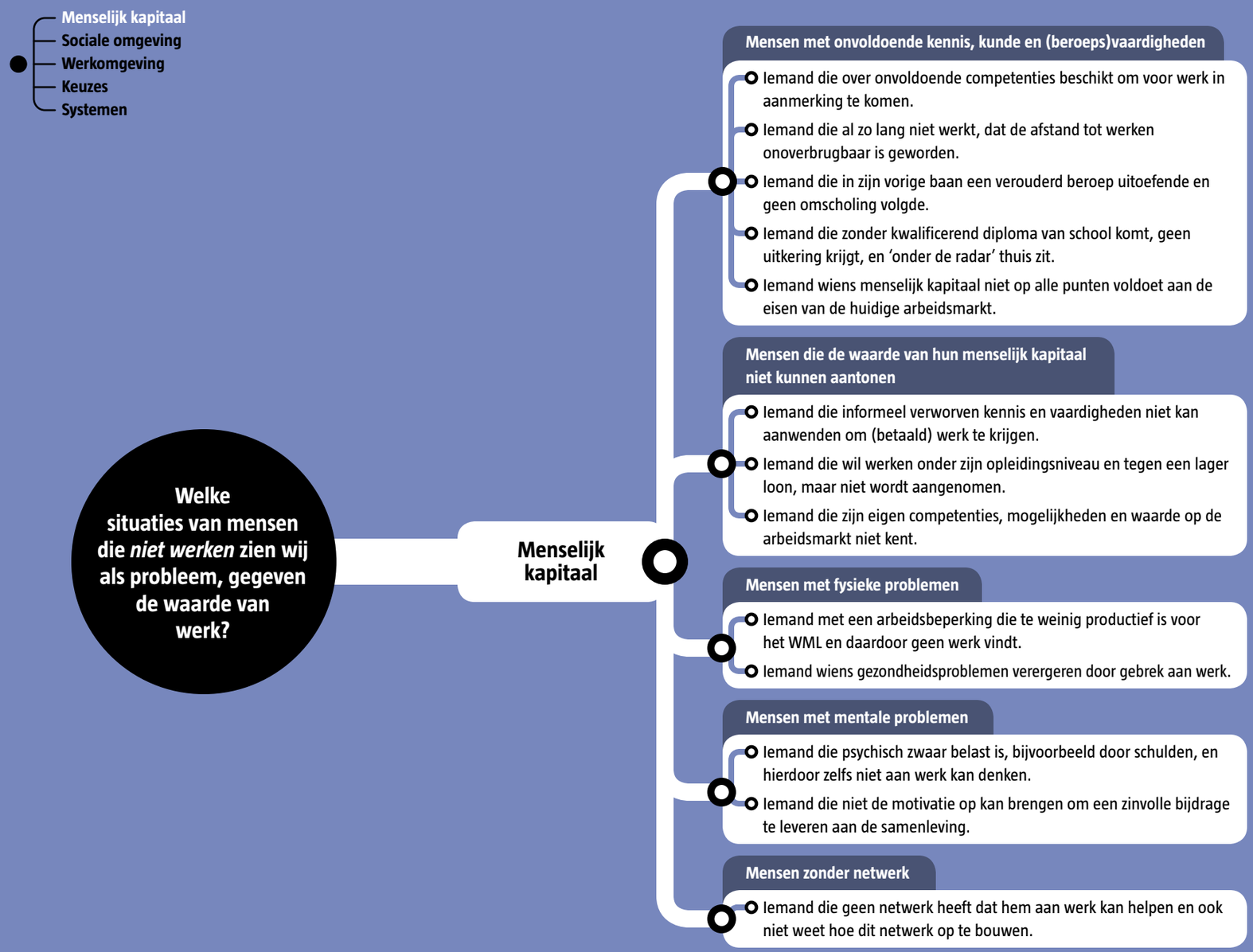
Afbeelding 2.8
Bron: CBS, 2017.

Categorie 1: menselijk kapitaal. In deze categorie komen we niet alleen problematische situaties tegen van mensen die als kind al onvoldoende menselijk kapitaal hadden opgebouwd, maar ook mensen die hierop sindsdien hebben moeten afschrijven. Er zijn ook situaties waarin mensen wel over voldoende, informeel verworven menselijk kapitaal beschikken, maar dit niet zichtbaar kunnen maken. Ook gezondheidsschade kan een rol spelen.

Ter illustratie kijken we naar het opleidingsniveau van mensen met een Bijstandsuitkering. Twee op de drie Bijstandsontvangers heeft geen start-kwalificatie voor de arbeidsmarkt, afbeelding 2.10.

'Onvoldoende menselijk kapitaal' klinkt als een absolute norm, net als 'start-kwalificatie'. Maar het is voor de analyse goed ons te realiseren dat het hierbij op de arbeidsmarkt gaat om een vergelijking tussen de bijdrage die een werkende zou kunnen leveren aan de productie van een organisatie, afgezet tegen het hierbij geldende loon.

Gezondheidsproblemen vormen een interessante subcategorie. In de waarde van werk ligt besloten dat werk kan bijdragen aan de gezondheid. Hier zien we hetzelfde mechanisme terug, maar dan in een andere gedaante: niet-werken kan gezondheidsproblemen verergeren, zoals somberheid en depressie.

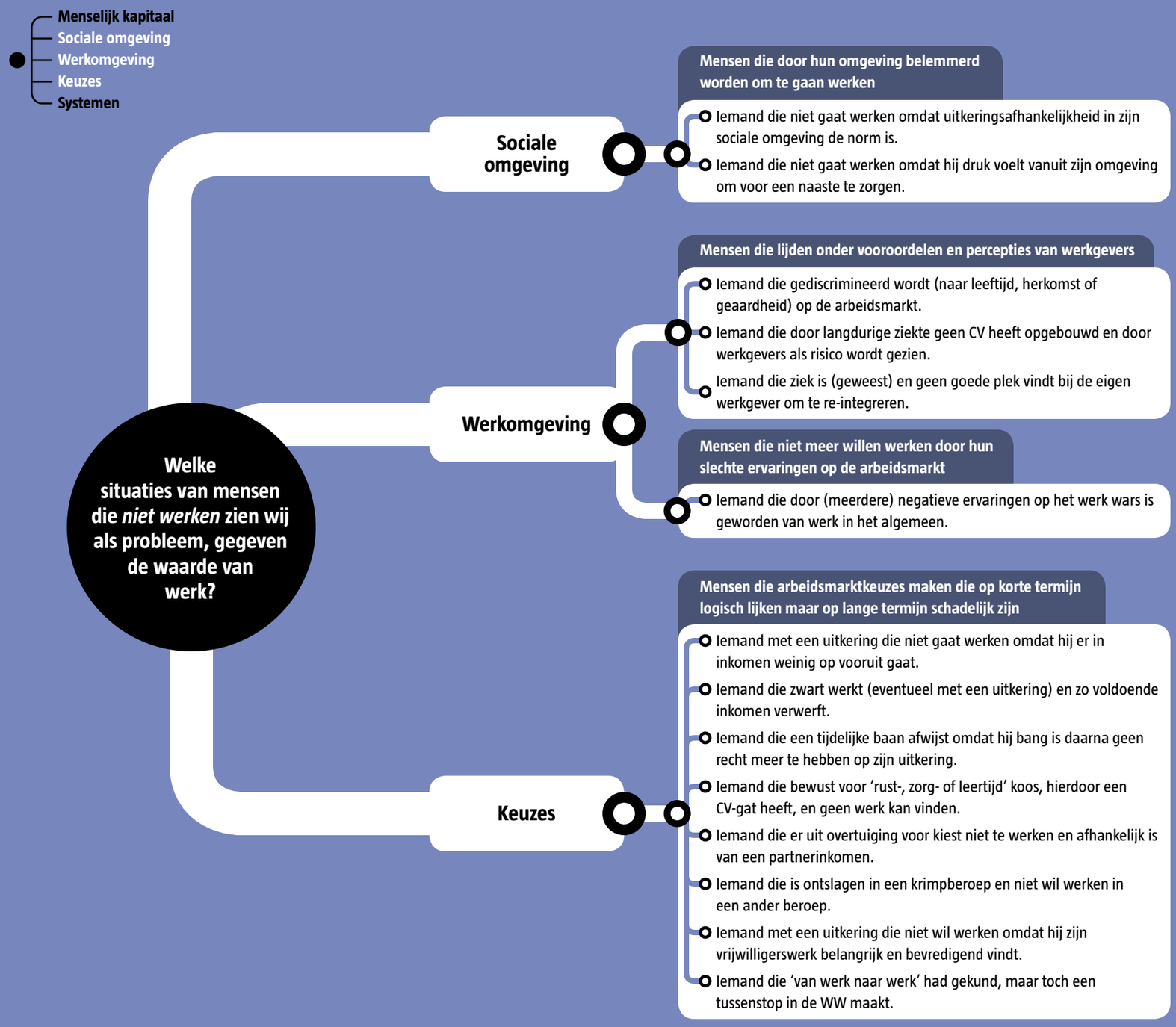


Afbeelding 2.9
Situatiekaart niet werken

Categorie 2: sociale omgeving. In deze categorie gaat het erom dat er gemeenschappen zijn waarin niet of weinig werken de culturele norm is. Mensen die in zo'n omgeving opgroeien zien vaak helemaal niet het nut in van (meer) werken. Ook kan er vanuit de sociale omgeving druk worden uitgeoefend op iemand om te zorgen voor een naaste (mantelzorg).

Categorie 3: werkomgeving. Hierbij gaat het om situaties waarin mensen zowel in staat zijn om te werken, en dit ook willen, maar hiertoe door organisaties niet in staat worden gesteld op grond van discriminatie, vooroordelen of organisatorische overwegingen. Ook noemen we in deze categorie situaties waarin mensen 'baanschuw' zijn geworden door slechte ervaringen met werken of met nare werkgevers.

Categorie 4: keuzes. Gedrag in het hier en nu heeft gevolgen in de toekomst. In deze categorie staan voorbeelden van situaties waarin mensen voor de korte termijn voor zichzelf 'goede' keuzes maken maar die voor hen op lange termijn nadelig uitpakken. Niet alleen de betrokkene ondervindt nadeel van deze keuzes, maar in sommige van de gevallen ook het collectief. Het meest pregnante voorbeeld hiervan is de bijstandsgerechtigde met een zwart inkomen. Op korte termijn lijkt dit voor betrokkene een prima inkomenssituatie. Maar het collectief betaalt de uitkering en toeslagen, terwijl de betrokkene zijn kansen op de reguliere arbeidsmarkt ziet slinken, en bovendien het risico loopt op bestraffing wegens fraude.

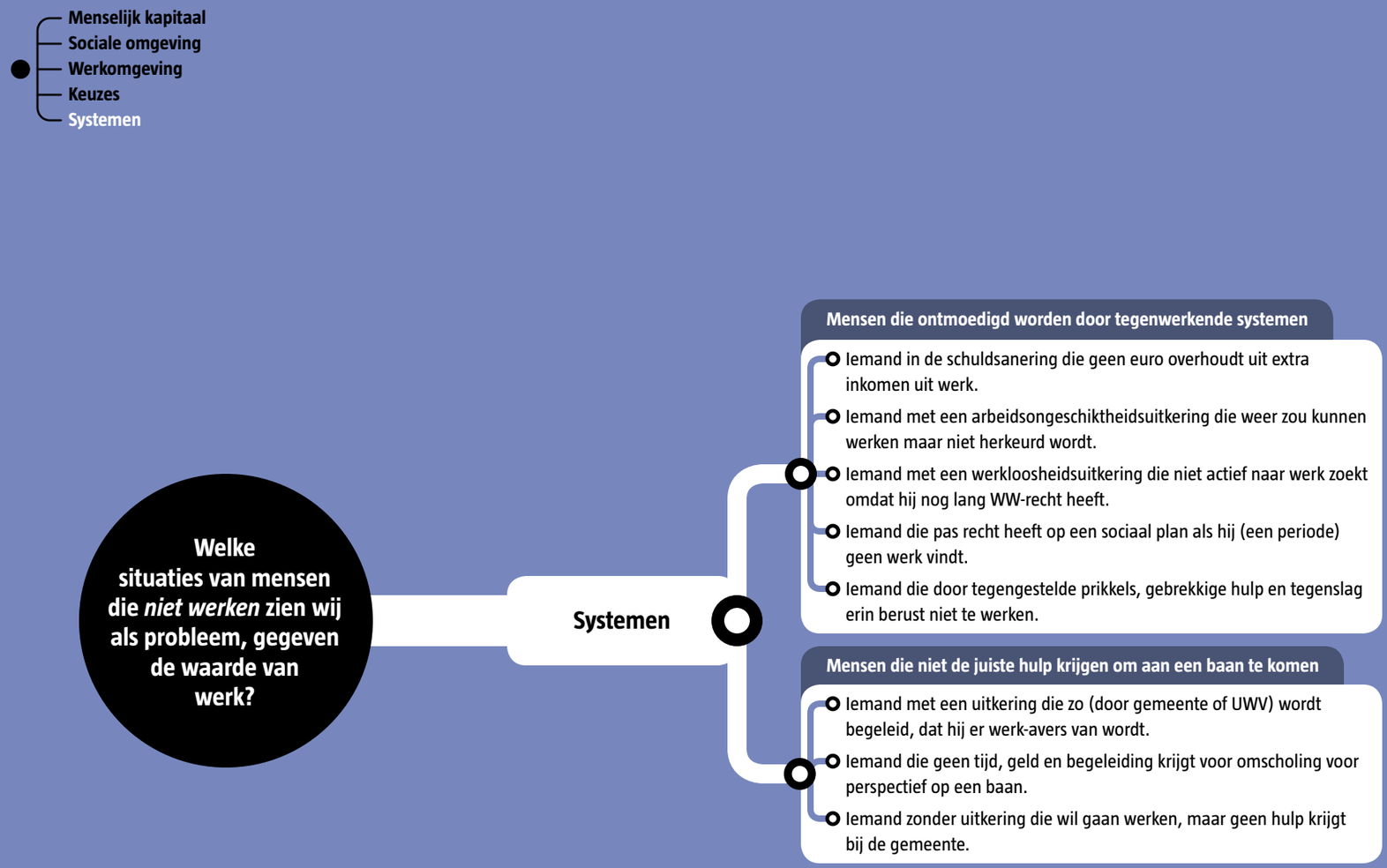


Afbeelding 2.9
Situatiekaart niet werken

Een ander interessant voorbeeld is degene die als tegenprestatie voor zijn uitkering vrijwilligerswerk doet dat hij bevredigend en nuttig vindt. Hij is in staat om voor loon te gaan werken, maar kiest ervoor dat niet te doen. Voor de persoon zelf zijn de baten van zijn vrijwilligerswerk voldoende: het collectief betaalt diens inkomen. Vrijwilligerswerk – in principe een goede manier om actief te blijven – leidt zo onbedoeld tot een lagere waarde van werk.

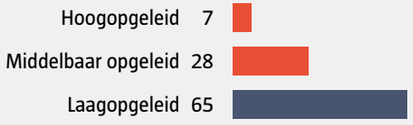
Een bijzonder geval is de situatie waarin mensen er uit principe of overtuiging voor kiezen om niet te werken, terwijl ze hiertoe prima in staat zouden zijn, althans zo lang ze nog relatief jong zijn. Zolang een partner in het huishoudinkomen voorziet, zijn aan deze keuze voor het collectief geen kosten verbonden (maar zijn er ook geen financiële baten), maar als de relatie eindigt, blijkt betrokkene veelal niet in staat om door arbeid in het eigen inkomen te voorzien. Zo belandt ruim een op de vijf vrouwen na een echtscheiding onder de lage-inkomensgrens (afbeelding 2.11). Dit cijfer verdient nog eens extra aandacht omdat 44 procent van de huwelijken in een echtscheiding eindigt.

Categorie 5: systemen. De inrichting van systemen werkt niet altijd mee om de waarde van werk te optimaliseren. In deze categorie staan situaties waarin mensen blijven 'hangen' in systemen door verkeerde prikkels, en door goedbedoelde uitvoering die averechts uitpakt. Voorbeelden van verkeerde prikkels zijn het effect op de intensiteit van het zoekgedrag bij langdurige WW-rechten, en iemand in de schuldsanering, die geen cent overhoudt van tijd besteed aan werken.



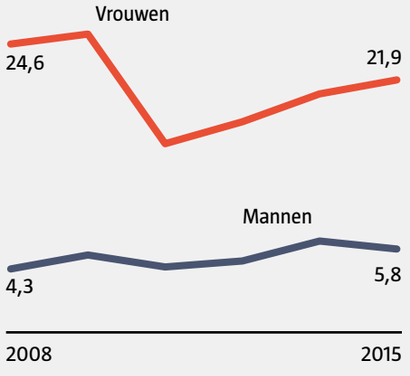
Afbeelding 2.9
Situatiekaart niet werken

Tweederde van de bijstandsgerechtigden is laagopgeleid



Afbeelding 2.10
Bijstandsgerechtigden in 2011 naar opleidingsniveau in procenten. Bron: CBS, 2011.

Na een scheiding komen vrouwen eerder onder de lage-inkomensgrens dan mannen



Afbeelding 2.11
Percentage mannen en vrouwen dat na een scheiding onder de lage-inkomensgrens terechtkomt.
Bron: CBS, 2017.

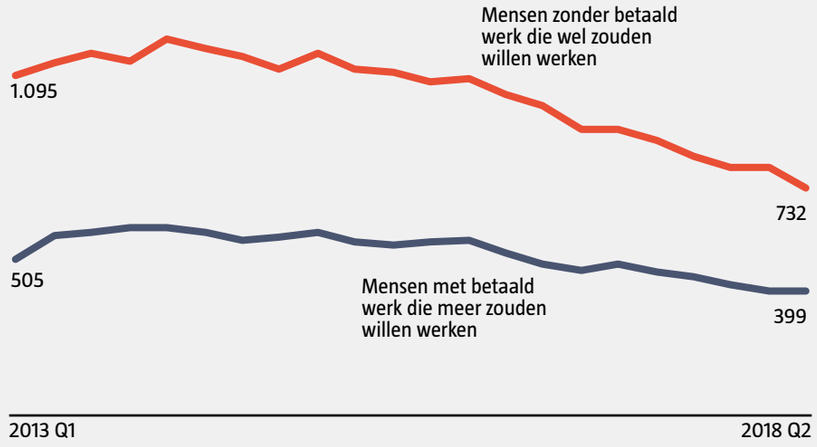
Uitvoering van sociale zekerheid kan negatief uitpakken als mensen de re-integratieaanpak door gemeente of UWV ervaren als straf of betutteling in plaats van professionele hulp.

Wat is de essentie van deze paragraaf? Welke situaties rond mensen die niet werken zouden we in de toekomst echt moeten vermijden?
Ten eerste: willen we vermijden dat mensen, doordat ze niet werken, steeds verder van werken verwijderd raken. Wie zijn werk verliest moet rekening houden met het extra snel verouderen van zijn menselijk kapitaal, wat het vinden van nieuw werk bemoeilijkt. Dit steekt des te meer omdat binnen deze groep veel mensen om te beginnen al niet ruim waren bedeeld met (aantoonbaar) menselijk kapitaal.
Ten tweede: willen we vermijden dat mensen die in principe 'van werk naar werk' zouden kunnen, al dan niet met een beetje bijscholing, toch een tussenstop maken in de sociale zekerheid.
Ten derde: willen we vermijden dat mensen met een gebrek aan menselijk kapitaal (fysieke, mentale, capacitaire of sociale) de hoop opgeven om werk te vinden, en erin berusten voor hun inkomen de rest van hun leven afhankelijk te zullen zijn van het collectief. Hiermee ontneemt Nederland deze mensen niet alleen de baten van werk, maar zadelen we het collectief ook op met langdurig hoge kosten.

Systemen

Welke eisen moet Nederland stellen aan betrokken systemen om de genoemde onwenselijke situaties in de toekomst te

Ruim een miljoen mensen in Nederland zouden (meer) willen werken



Afbeelding 2.12
Aantal personen x duizend tussen 15 en 75 jaar die (meer) zouden willen werken. Bron CBS, 2018.

vermijden? Hoe kunnen systemen zo goed mogelijk bijdragen aan het optimaliseren van de waarde van werk?
Ten eerste: De arbeidsmarkt moet zo zijn ingericht dat instroom in de sociale zekerheid zoveel mogelijk wordt voorkomen, of een verblijf ten minste van korte duur is. Bij transities van werk via sociale zekerheid naar werk treedt altijd verlies op. Transities 'van werk naar werk' zijn doorgaans de beste optie.
Ten tweede: De sociale zekerheid is nu primair een systeem dat bijdraagt aan inkomensbescherming, en pas in tweede instantie een systeem dat helpt de weg naar werk te vinden, al dan niet met scholing. Om de waarde van werk te optimaliseren zou het tweede doel voorop moeten staan. Toepassing van deze regel nodigt ons uit na te denken over de polisvoorwaarden van werknemersverzekeringen en inkomensvoorzieningen.
Ten derde: Hoe goed het onderwijs ook de gewenste prestaties levert (pagina 31 en 36), en hoezeer de sociale zekerheid ook voorbereid op werk, er zal altijd een groep zijn met een te lage productiviteit voor het reguliere loon. Arbeidsmarkt, sociale zekerheid en fiscaliteit moeten zo zijn ingericht dan ook deze groep volop aan het werk wil en kan. Juist bij deze groep is het zaak de integrale waarde van werk te benadrukken en vast te houden dat er niet alleen financiële baten van werk zijn, maar ook niet-financiële baten van werk. Concreter: wie niet tegen reguliere voorwaarden kan werken, kan dat wellicht wel tegen niet-reguliere voorwaarden. Of anders gezegd: wat regulier is, beslist Nederland zelf.

Het gaat erom systemen zó in te richten dat het arbeidspotentieel zo volledig mogelijk wordt benut. Het Centraal Bureau voor de Statistiek berekent het onbenutte arbeidspotentieel als de som van twee componenten. Ten eerste: de mensen die zouden willen werken maar die nu werkloos aan de kant staan. Plus: de extra uren die deeltijders zeggen te willen werken (waarop we nader ingaan in de volgende paragraaf).

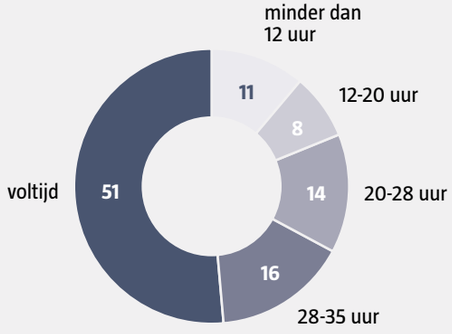
Dit onbenutte arbeidspotentieel betreft medio 2018 zo'n 1,1 miljoen mensen (afbeelding 2.12). Tegenover dit onbenutte potentieel staan ook mensen die minder zouden willen werken, zelfs als dit betekent dat hun inkomen dan mee verandert.

Mensen die in deeltijd werken

Als volwassenen in deeltijd werken – dat moeten ze toch lekker zelf weten? Het aantal uren dat mensen willen werken is een keuze die mensen alleen of samen met hun partner aan de keukentafel maken. Wat is daar problematisch aan?

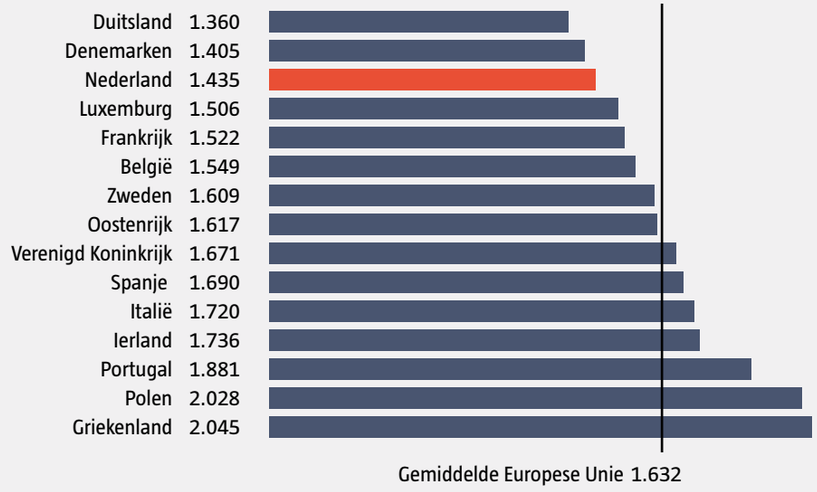
Ten principale niets. Mensen die in deeltijd profiteren van de brede baten van werk voor zichzelf, en voegen waarde toe voor werkgevers, voor de overheid en de samenleving. Deze keuze is in Nederland populair. Nederland is wereldkampioen deeltijdwerk, waardoor het gemiddelde aantal gewerkte uren per jaar in Nederland tot de laagste in Europa behoort (afbeelding 2.13). Het gemiddeld aantal uren per week per werkende is 26 uur (CBS 2017).

Hoelang werken we per week?



Afbeelding 2.14
Werkenden naar duur van hun werkweek als percentage van alle werkenden. Bron: CBS, 2018

Jaarlijks aantal gewerkte uren per werkende



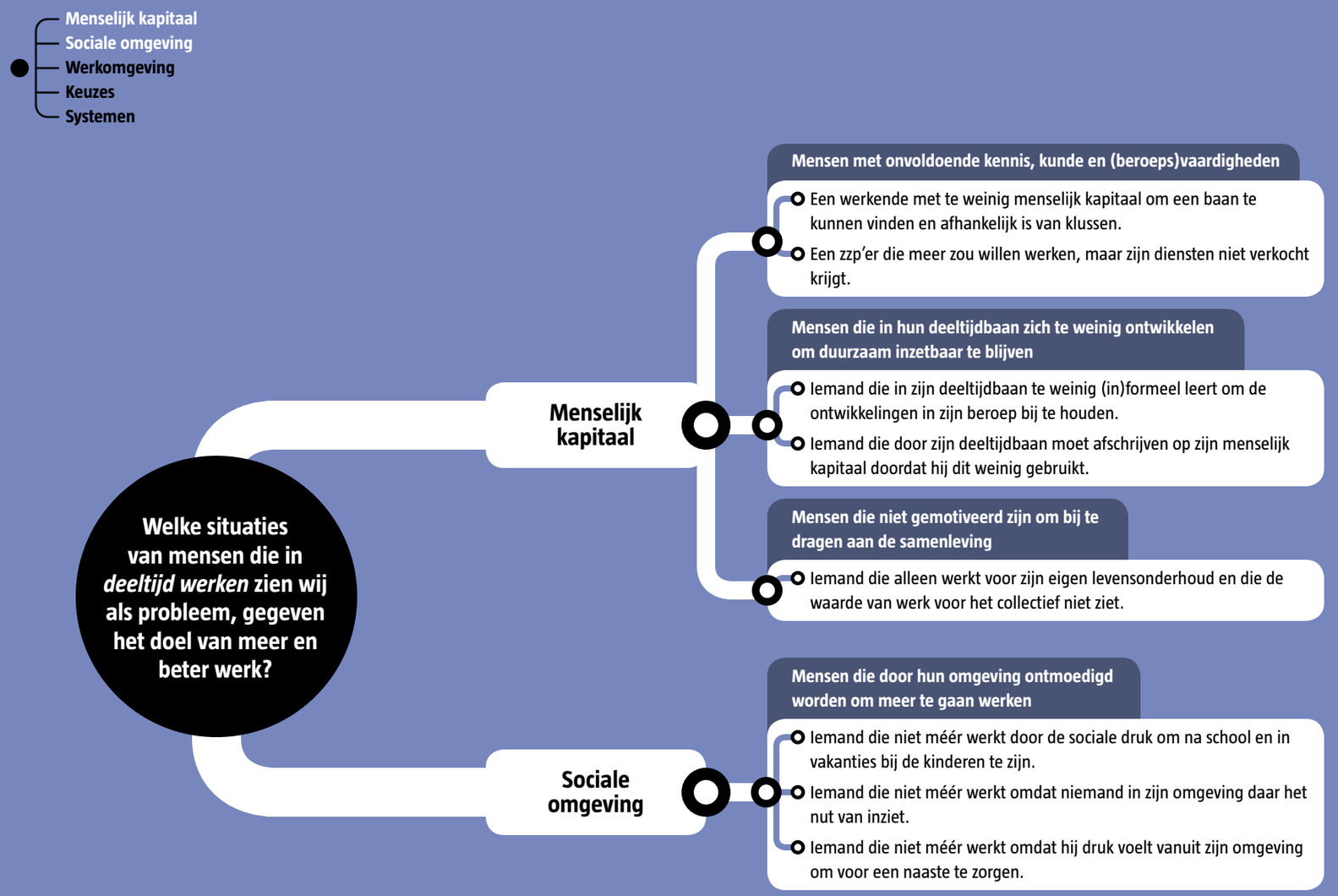
Afbeelding 2.13
Aantal uren dat een werkende gemiddeld werkte in 2017.
Bron: Eurostat, 2018.

Van de werkenden in Nederland werkt iets meer dan de helft voltijds – door het CBS gedefinieerd als 35 uur per week of meer. Een op de vijf werkenden klokt minder dan 20 uur per week (afbeelding 2.14). Deeltijd is niet alleen populair in Nederland, er zijn bovendien verschillende deeltijdsituaties die vanuit ons huidige perspectief niet problematisch zijn. Denk bijvoorbeeld aan mensen die in deeltijd werken en daarnaast een opleiding volgen; of aan mensen die door gezondheidsbeperkingen alleen in deeltijd kunnen werken.

Dit wil echter niet zeggen dat zich binnen deze groep geen problematische situaties voordoen vanuit het perspectief van de waarde van werk. Het gaat in dit hoofdstuk dan met name over mensen die te weinig werken om de baten van werken (blijvend) te realiseren. Deze problematische situaties zijn opgetekend in afbeelding 2.15.

Categorie 1: menselijk kapitaal. Er zijn situaties waarin mensen te weinig menselijk kapitaal hebben voor een 'echte baan', en zich voor hun arbeidsinkomen moeten beperken tot het verrichten van (uiteenlopende) klussen. Klussen aangeboden in de 'platformeconomie' staan deze dagen scherp in de belangstelling, maar de klusseneconomie bestaat al veel langer. De schoonmaakdiensten voor particulieren worden al sinds jaar en dag aangeboden, mogelijk gemaakt door de 'Regeling dienstverlening aan huis'. Van dit type werk – maaltijdbezorging, schoonmaken bij een particulier, eenvoudig tuinonderhoud – valt doorgaans ook weinig (informeel) te leren, zodat ook het zicht op verbetering ontbreekt. In deze categorie staan ook situaties waarin mensen te weinig werken om hun menselijk kapitaal op peil te houden waardoor het zelfs afneemt.

Categorie 2: sociale omgeving. Hierbij gaat het om situaties waarin opvattingen over 'goed ouderschap' – meestal: 'goed moederschap' – worden opgedrongen aan een betrokkene. Het gaat dus om situaties waarin de betrokkene best voltijds of in een grotere deeltijdbaan zou willen werken, maar dit omwille van de heersende cultuur niet doet. Dit effect wordt nog eens versterkt als voor het individu meerdere problematische situaties relevant zijn, zoals gebrek aan kinderopvang of een baan die niet in meer uren aangeboden wordt.

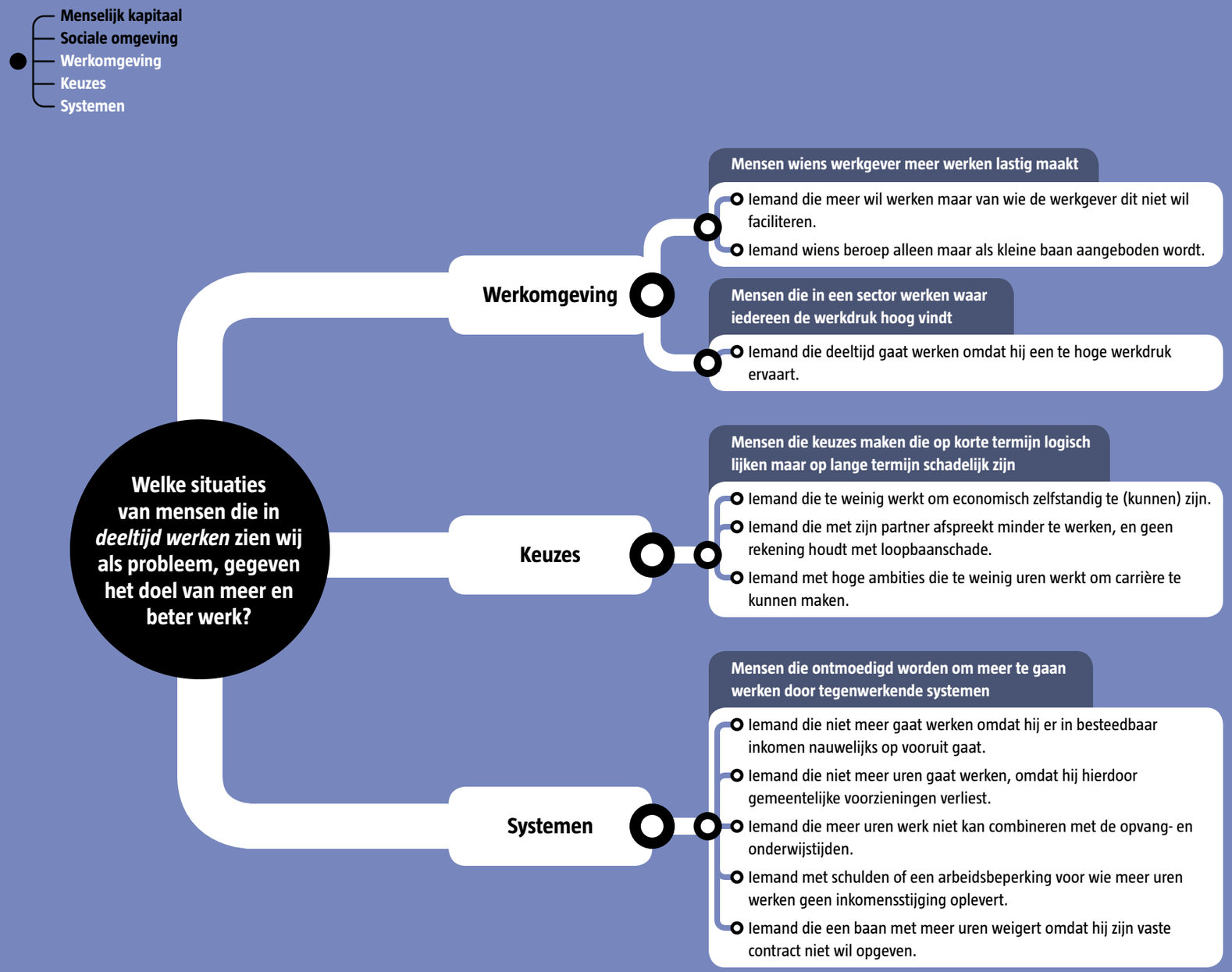


Afbeelding 2.15
Situatiekaart deeltijd werken

Categorie 3: werkomgeving. Er zijn beroepen (en werkgevers) die voltijds werken onmogelijk maken. Dit heeft dan veelal te maken met de organisatie van het werk in relatie tot de aard van het productieproces. Delen van de kinderopvang zijn hiervan een voorbeeld, net als delen van de zorg. In feite kunnen werkenden in deze sectoren niet of nauwelijks voltijds werken, al zouden ze het dolgraag willen.

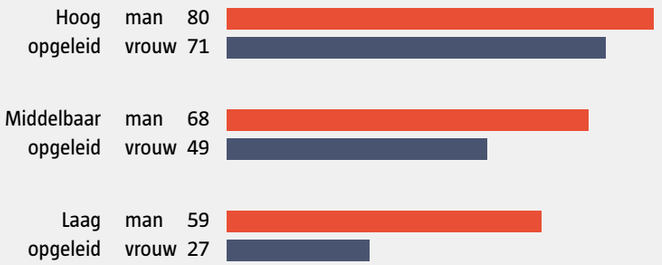
In deze categorie komen we ook de situatie tegen dat mensen in deeltijd gaan werken in sectoren waar de werkdruk als 'hoog' ervaren wordt. Onbedoeld dragen ze er daardoor zelf aan bij dat de hoge werkdruk niet vermindert.

Categorie 4: keuzes. In deze categorie zijn mensen in het hier en nu tevreden met hun deeltijdbaan, maar doen ze hiermee bewust (maar vaker onbewust) afbreuk aan hun loopbaan en verdienvermogen in de toekomst. In dit soort gevallen gaat het veelal om kleine deeltijdbanen. Een voorbeeld hiervan is de getrouwde vrouw met zo'n kleine deeltijdbaan, die er na haar scheiding achter komt dat haar loopbaankansen kleiner zijn dan gedacht. Dit is weliswaar vrijwillig deeltijdwerk, maar met onvoldoende zicht op de consequenties op langere termijn.



Afbeelding 2.15
Situatiekaart deeltijd werken

Bijna driekwart van de laagopgeleide vrouwen is niet economisch zelfstandig



Afbeelding 2.16
Percentage economisch zelfstandigen naar geslacht en opleidingsniveau in 2014 Bron: SCP, 2016.

In de vorige paragraaf hebben we al laten zien dat een op de vijf vrouwen na echtscheiding onder de lage-inkomensgrens zakt. Een andere manier om dit punt te illustreren is de mate waarin mensen in Nederland 'economisch zelfstandig' zijn. Dit is gedefinieerd als het verwerven van een inkomen van 70 procent van het netto wettelijk minimumloon, een kleine duizend euro per maand. In afbeelding 2.16 zien we, uitgesplitst naar opleidingsniveau, in welke mate mensen in Nederland (tussen de 20 en 64 jaar) economisch zelfstandig zijn. Zelfstandigheid stijgt met opleidingsniveau; vrouwen zijn in alle opleidingscategorieën procentueel minder economisch zelfstandig dan mannen.

Hoe het komt dat vooral vrouwen zo vaak niet economisch zelfstandig zijn? Dat heeft ook en vooral te maken met de afspraken 'aan de keukentafel'. Het Sociaal Cultureel Planbureau (2018) rapporteert dat mannen met jonge kinderen doorgaans 40 uur per week werken; vrouwen iets meer dan 26 uur per week.

Los van de taakverdeling tussen mannen en vrouwen is de organisatie van een huishouden met jonge kinderen in Nederland een oorzaak van de populariteit van deeltijdwerk. In afbeelding 2.17 zien we dat 'zorg voor gezin en huishouden' zelfs een hoofdoorzaak is om helemaal niet buitenshuis te werken. Naast de zorg voor de kinderen speelt hierbij ook de (mantel)zorg voor ouders een rol.

Categorie 5: systemen. Systemen in Nederland werken deeltijdwerk in de hand. In deze categorie vinden we zowel organisatorische problemen – kinderopvang en school zijn versnipperd aangeboden diensten – als situaties die te maken hebben met belastingen, toeslagen en uitkeringen, zowel landelijk als lokaal.

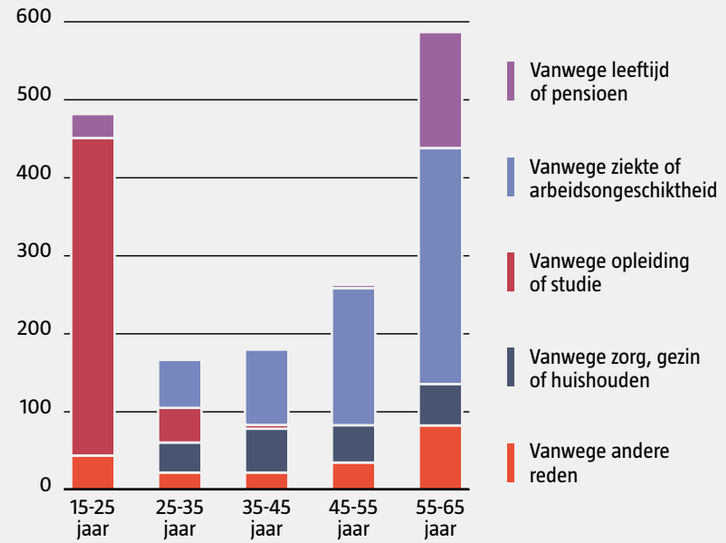
In veel situaties levert extra werken op de korte termijn domweg te weinig extra besteedbaar inkomen op. Dan is de keuze voor werken in deeltijd snel gemaakt. Dit mag voor individuen (of huishoudens) dan de verstandige keuze zijn (op korte termijn), het leidt wel tot lagere inkomsten voor het collectief.

De onwenselijke situaties rond deeltijdwerk hebben dus met elkaar gemeen dat de deeltijdbanen te klein zijn. Ofwel naar de voorkeuren van de betrokkenen, dan wel omdat het deeltijdwerk niet leidt tot duurzame economische zelfstandigheid of kosten veroorzaakt voor het collectief. Mag de deeltijd in die gevallen groter? Dat hiervoor de nodige ruimte is, wordt nog eens geïllustreerd in afbeelding 2.12 op pagina 55.

Wat is de essentie van deze paragraaf? Welke situaties rond mensen die een beetje werken zou we in de toekomst echt moeten vermijden? Dat zijn er drie.

De eerste: is de situatie dat mensen te weinig werken om economisch zelfstandig te (kunnen) zijn. Wie nu – met deeltijdwerk – economisch zelfstandig is, heeft een goede kans in de toekomst door eigen arbeid in zijn of haar inkomen te kunnen voorzien, bijvoorbeeld door werk te zoeken voor meer uren per week. Ook als de huiselijke

Reden om niet te werken naar leeftijd



Afbeelding 2.17
Aantal personen x 1.000 dat niet kan of wil werken naar reden en leeftijd. Bron CBS, 2017.

omstandigheden wijzigen, zoals door echtscheiding. Hier hangt nauw mee samen dat we willen vermijden dat mensen – doordat ze weinig werken – te veel menselijk kapitaal verliezen, zodat hun baankansen in de toekomst kelderen.
De tweede: is de situatie om te vermijden dat mensen (niet werken of) in deeltijd werken, omdat zij hun huishouden met zorg voor kinderen of andere naasten anders niet georganiseerd krijgen. Zij zouden wel (meer) willen werken, maar krijgen dit niet voor elkaar. Voor de goede orde: dit staat los van eventuele voorkeuren van mensen om in deeltijd te werken, zodat ze meer tijd kunnen doorbrengen met hun kinderen of naasten.
De derde: situatie om te vermijden is de motivatiekloof. In deeltijdland Nederland willen grote groepen mensen niet meer werken dan ze nu doen. Dit heeft ook te maken met de inrichting van het fiscale stelsel dat gepaard gaat met hoge marginale tarieven op de verdiensten uit arbeid.

Systemen

Welke eisen moet Nederland stellen aan betrokken systemen om de genoemde onwenselijke situaties in de toekomst te vermijden? Er liggen op het niveau van systemen twee uitdagingen.
De eerste: is het opnieuw doordenken van de dienstverlening aan ouders met jonge kinderen, de bestaande verlofregelingen en de fiscale tegemoetkomingen. Dit kan hand in hand gaan met het nadenken over het verbeteren van de uitkomsten van systeem onderwijs (zie paragraaf Kinderen).
De tweede: uitdaging gaat over economische zelfstandigheid, zowel in het hier en nu als in de toekomst van het betreffende individu. In welke richting wijzen de prikkels in systemen? Naast de inrichting van de arbeidsmarkt gaat het hierbij vooral om de 'bodemplaat van het sociale contract', de inrichting van het fiscale stelsel. Voor de goede orde: er zijn in Nederland mensen die, bijvoorbeeld om redenen die te maken hebben met levensovertuiging, niet buitenshuis voor loon willen werken. Dat is een legitieme keuze waar het collectief niet in moet willen treden. En ook de kosten niet voor hoeft te dragen.
De derde: uitdaging betreft de motivatiekloof. Hoe krijgen we Nederlanders met kleine deeltijdbanen zover dat ze meer uren gaan werken? De afweging tussen vrije tijd en werktijd per week wordt ook beïnvloed door de inrichting van het fiscale stelsel. Meer uren werken loont niet of nauwelijks, wegens verlies aan fiscale voordelen en vermindering van toeslagen voor huur en zorgkostenpremies. Een andere inrichting van het fiscale stelsel kan bijdragen aan andere keuzes van mensen.

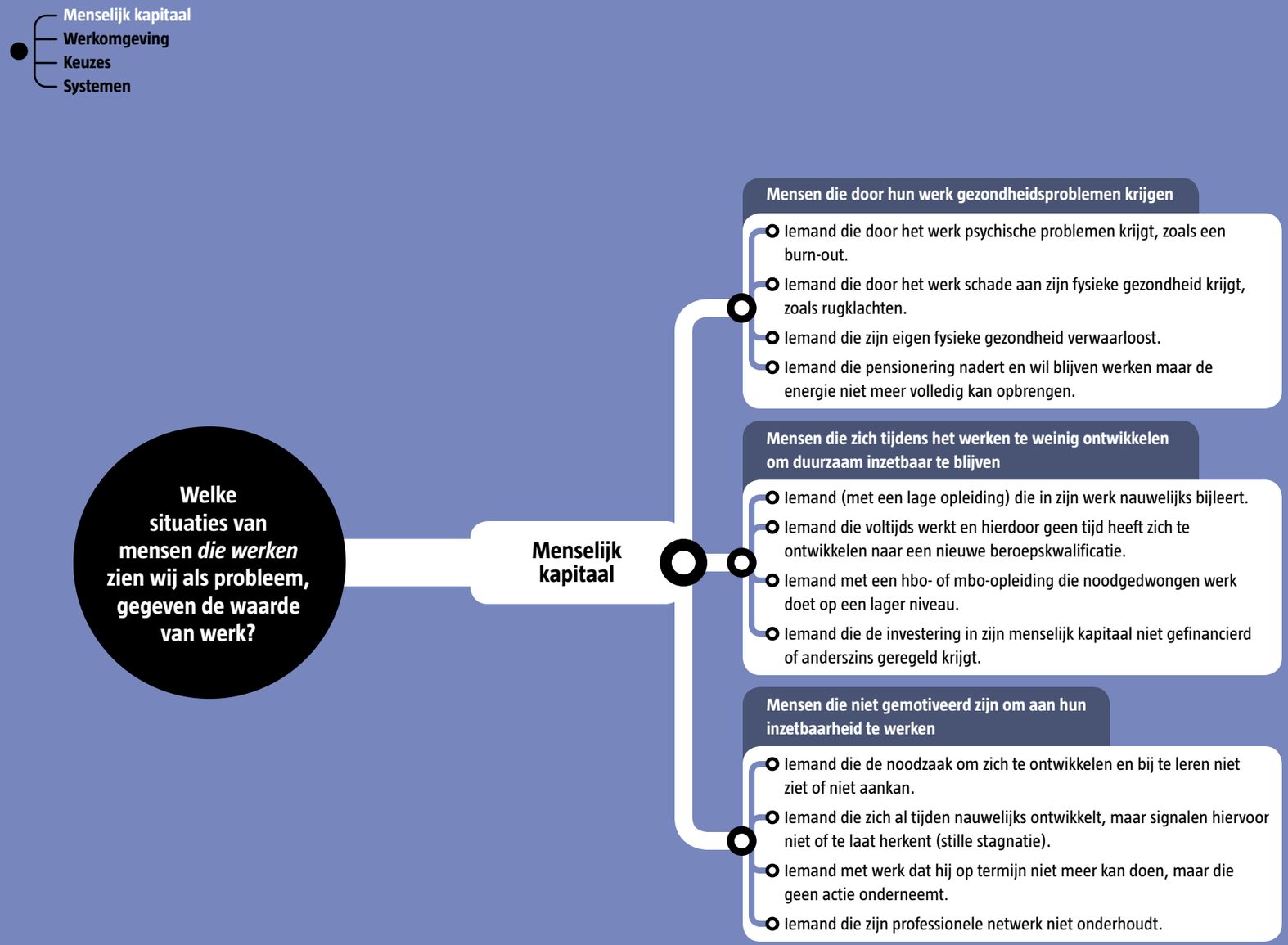
Mensen die werken

Mensen die al voltijds werken, of nagenoeg voltijds, realiseren al een groot deel van de waarde van werk. De problematische situaties hebben hierdoor deels een ander karakter. Deze hebben vooral te maken met béter werk, zekerheid, duurzame inzetbaarheid, benutting van talenten en mobiliteit.

Kijkend naar afbeelding 2.18, zien we verschillende soorten problematische situaties.

Categorie 1: menselijk kapitaal. In deze categorie vinden we twee soorten hoofdsituaties. Ten eerste situaties waarin werken schade veroorzaakt aan het menselijk kapitaal, fysieke dan wel mentale. Ofschoon de arbeidsomstandigheden in Nederland tot de veiligste ter wereld behoren (afbeelding 2.19), en het ziekteverzuim laag is, is er toch een gestage, en weer groeiende, instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen (Kamerbrief, 2018). Deze toename is deels het gevolg van het verhogen van de pensioenleeftijd, waardoor werknemers tot op hogere leeftijd blijven werken. Voor zestigplussers met een vast dienstverband is de instroomkans in de WIA gestegen met 20 procent tussen 2015 en 2016.

Dit hangt samen met de tweede onwenselijke hoofdsituatie rond menselijk kapitaal. Het gaat hierbij om situaties waarin mensen hun menselijk kapitaal onvoldoende ontwikkelen om niet alleen nu, maar ook in de toekomst actief te kunnen zijn op de arbeidsmarkt, ten minste tot aan

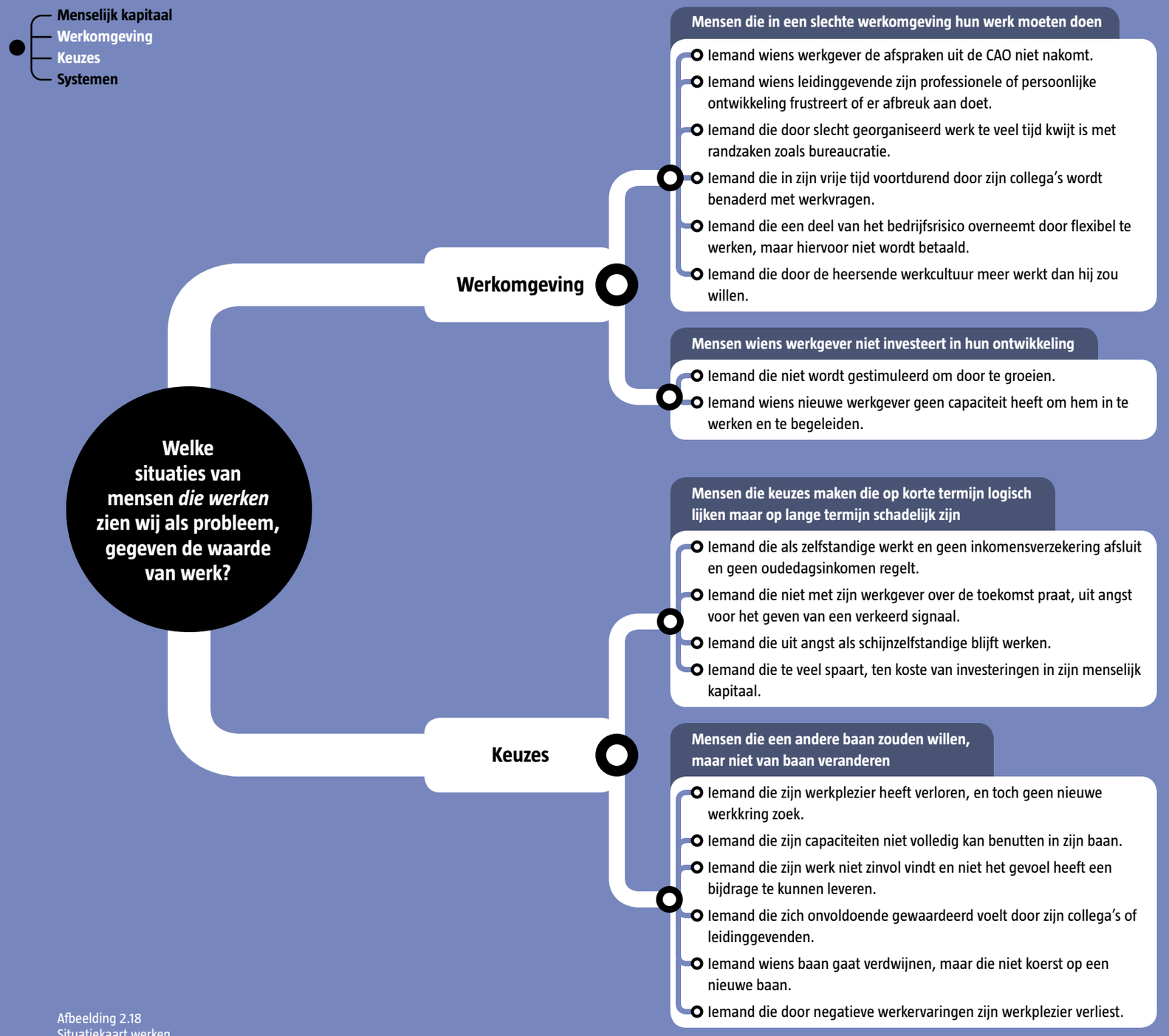


Afbeelding 2.18
Situatiekaart werken

de pensioendatum. Deze situaties kunnen ontstaan omdat de inhoud van het werk verandert (bijvoorbeeld door veranderingen in de technologie), of omdat mensen zelf veranderen. Een voorbeeld van dat laatste is de situatie waarin iemand nu met plezier fysiek of mentaal belastend werk doet, maar dit niet tot de pensioenleeftijd zal kunnen volhouden. Niet tijdig aanpassen, kan in zo'n geval betekenen dat een beroep moet worden gedaan op de inkomensverzekering tegen arbeidsongeschiktheid.

Categorie 2: werkomgeving. Hier vinden we situaties waarin de werken weliswaar inkomen oplevert, maar de overige waarde van werk om uiteenlopende redenen te wensen overlaat. Met meer tevredenheid, zingeving en werkplezier voor betrokkenen stijgt de waarde van werk. Het huidige niveau van de 'tevredenheid met werk', zoals gemeten door het CBS, is ruim 75 procent, en in de tijd tamelijk stabiel. Voltijders tonen zich licht meer tevreden dan deeltijders.

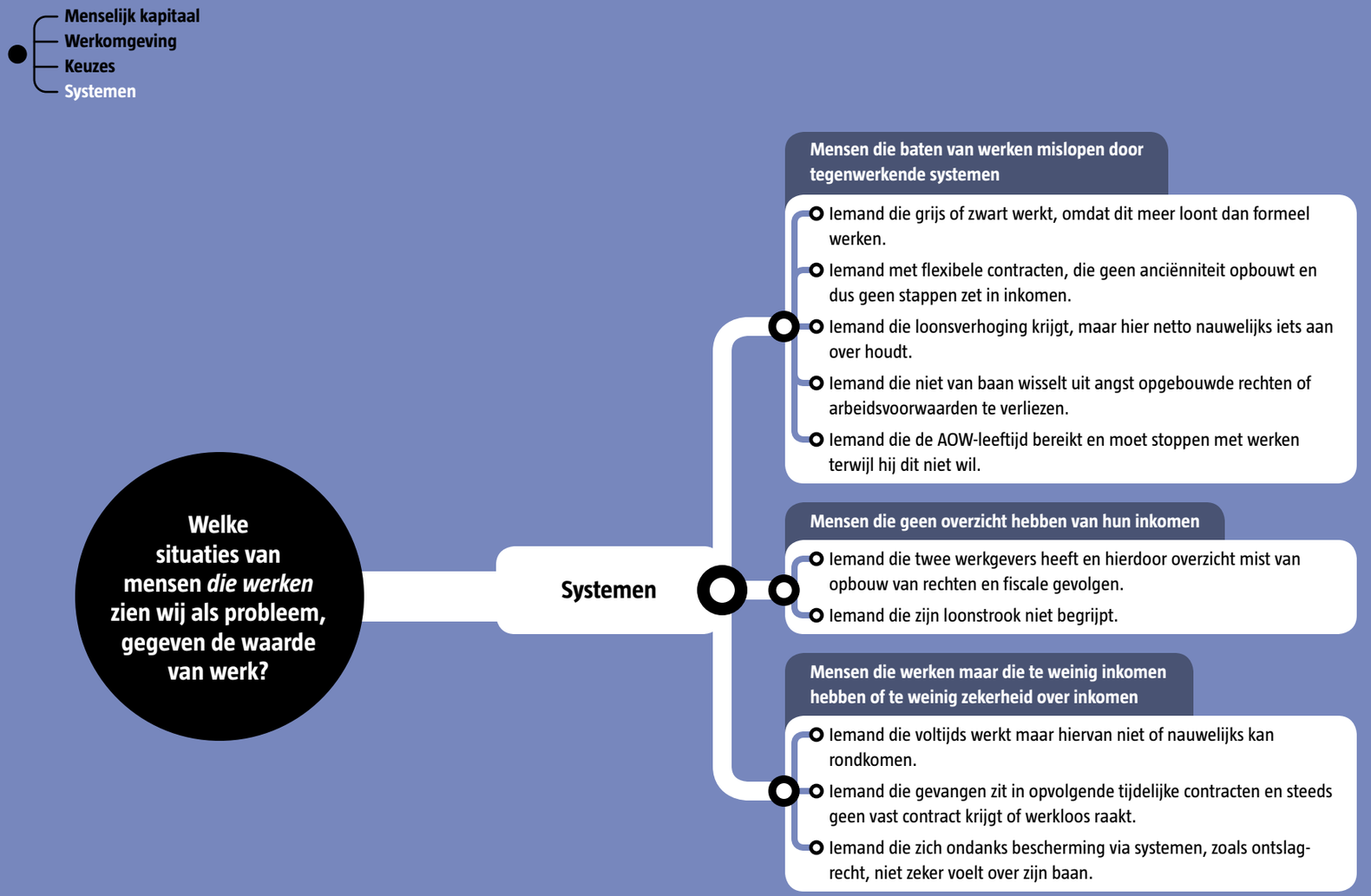
Categorie 3: keuzes. Een op de vier werkenden is dus ontevreden met zijn huidige werk. Waarom verkassen mensen dan niet? In deze categorie vinden we onwenselijke situaties rond werkenden die te maken hebben met keuzes, en de keuze van mensen om genoegen te nemen met een lage waarde van werk vormt hierbij één van de hoofdsoorten. De tweede hoofdsoort gaat over kortzichtigheid. Waar werknemers verplicht zijn tot deelname aan werknemersverzekeringen, en doorgaans ook verplicht zijn tot deelname aan een pensioenregeling, gelden deze verplichtingen voor zelfstandigen niet. Dit leidt bij een deel



Afbeelding 2.18
Situatiekaart werken

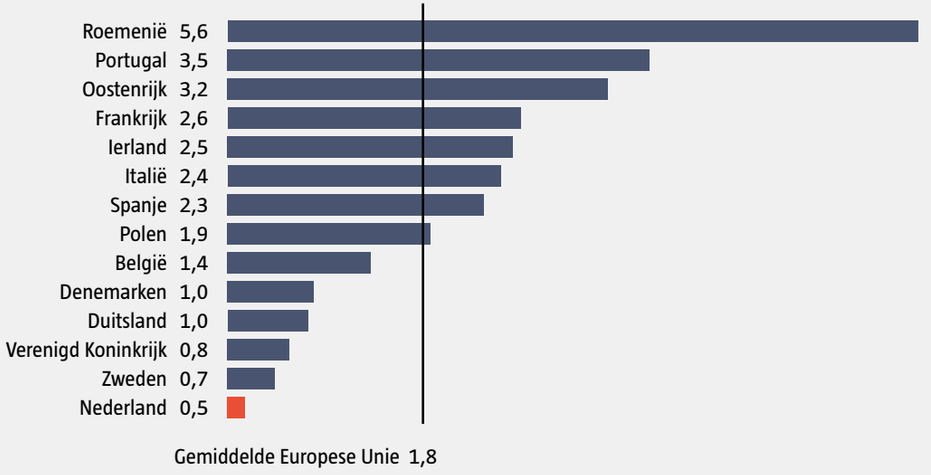
van de zelfstandigen tot onderverzekering tegen de risico's op arbeidsongeschiktheid en ouderdom.

Categorie 4: systemen. Systemen veroorzaken onwenselijke situaties bij mensen die werken. Eén van de aspecten hiervan is de verhouding tussen flexibele en vaste arbeidsrelaties. In Nederland is het aandeel flexibele arbeidsrelaties de afgelopen jaren sterk gestegen, veel sterker dan in vergelijkbare landen, zoals zichtbaar is in afbeelding 2.20. Van beleid dat bedoeld is om zekerheid van mensen te vergroten weten we niet goed in hoeverre het werkt. Er zijn zelfs aanwijzingen dat dit beleid mensen onzekerder maakt. In afbeelding 2.21 is te zien dat Nederland het aardig doet als het gaat om gevoelde zekerheid, maar dat er nog ruimte is voor verbetering.



Afbeelding 2.18
Situatiekaart werken

Nederland kent weinig dodelijke ongevallen op het werk



Afbeelding 2.19
Aantal dodelijke ongevallen op de werkvloer per 100.000 werknemers in 2015. Bron: Eurostat, 2018.

In deze categorie komen we ook de situatie tegen dat mensen niet van baan (durven) veranderen, omdat ze dan hun vaste baan moeten opgeven, met alle opgebouwde rechten die hierbij horen. Het vaste contract krijgt hiermee onbedoeld het karakter van een 'gouden kooi'.

Parallel aan de opmars van het aantal flexcontracten stijgt de armoede onder werkenden. Vijf op de acht mensen in armoede heeft een baan (SCP, 2018).

Welke situaties rond (nagenoeg) voltijds werkenden moeten we in de toekomst echt vermijden? Wat is de essentie van deze analyse?

Ten eerste: situaties waarin mensen veel arbeidsinspanning leveren, maar desondanks een inkomensniveau bereiken dat we in Nederland armoede noemen.
Ten tweede: situaties waarin mensen zich niet (kunnen of willen) voorbereiden op voorzienbare veranderingen in de toekomst. Deze veranderingen kunnen zowel buiten henzelf liggen (door technologie verandert de inhoud van mijn werk; de sector waarin ik werk krimpt) als juist bij henzelf. Een voorbeeld hiervan is vermindering van het fysieke kapitaal. Waar de oorzaak ook ligt, we willen vermijden dat mensen niet tijdig de bakens verzetten en afstevenen op werkloosheid of arbeidsongeschiktheid.

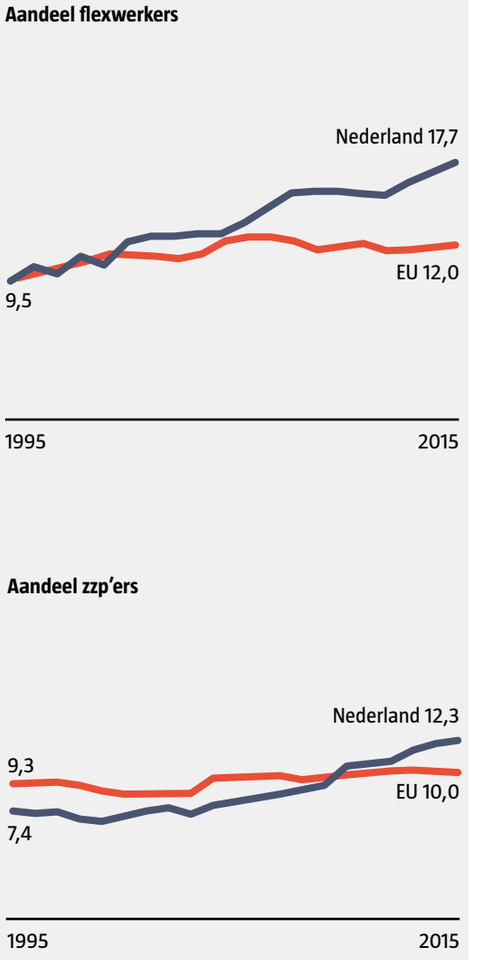
Het gaat hierbij dus om het beheersen van risico's op uitval op de korte en langere termijn.
Ten derde: situaties waarin mensen uitvallen uit werk als gevolg van schade aan hun gezondheid, fysiek of geestelijk. Dergelijke uitval veroorzaakt grote schade aan betrokkenen, en aan het collectief. Een deel van de gezondheidsschade die werkenden incasseren is gerelateerd aan het langdurig uitoefenen van hetzelfde beroep in dezelfde sector onder dezelfde omstandigheden. Er zijn 'typische' risico's verbonden aan beroepen als bijvoorbeeld schilder, bakker, verpleegkundige, chauffeur.
Ten vierde: een gebrek aan arbeidsmobiliteit. Drie op de vier werkenden is tevreden over zijn werk; maar een op de vier is dat niet. De waarde van werk neemt toe, als de ontevreden werkende een nieuwe werkkring zoekt waar hij wel tevredenheid kan vinden. Soepele overgangen 'van werk naar werk' zijn hierbij behulpzaam.

Systemen

Welke eisen moet Nederland stellen aan betrokken systemen om de genoemde onwenselijke situaties in de toekomst te vermijden? Deze systeem eisen gelden in gelijke mate voor mensen die in deeltijd werken.

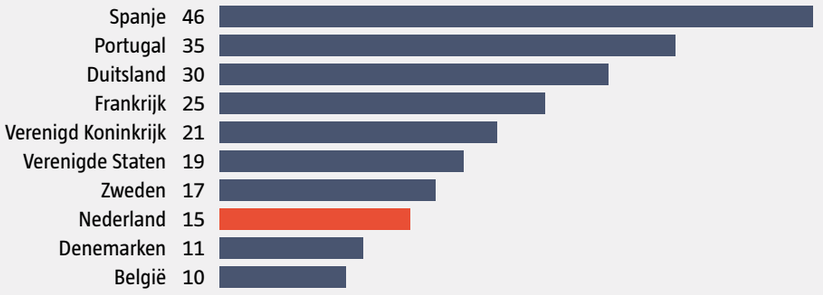
De eerste eis is werkende mensen in staat stellen zich beter aan te passen aan veranderingen in de vraag naar vaardigheden en veranderingen in hun eigen menselijk kapitaal. Leren en ontwikkelen door volwassenen is hierbij het hoofdthema: een leven lang ontwikkelen. Systemen moeten

Zowel het aandeel flexwerkers als het aandeel zzp'ers stijgt in Nederland harder dan in de EU



Afbeelding 2.20
Flexwerkers en zzp'ers als percentage van het totaal aantal werkenden. Bron: Eurostat, 2018.

Vijftien procent van de werkenden in Nederland maakt zich zorgen over het verlies van zijn huidige baan



Afbeelding 2.21
Percentage van de werkenden dat zich (veel) zorgen maakt over het verlies van zijn huidige baan. Bron: ISSP, 2015.

zó worden ingericht dat werkenden meer inzicht krijgen in waar ze staan, waar ze heen kunnen gaan, wat (op lange termijn) hun gezondheidsrisico's zijn en welke dingen ze dan zouden moeten leren om bij te blijven of om juist te verkassen van beroep of sector.

We zullen hierbij moeten nadenken over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen werkende, eventuele werkgever en overheid, en wie wat investeert. Investeren in duurzame inzetbaarheid is rendabel voor betrokkenen en voor het collectief.

De tweede systeemeis is het wegnemen van perverse prikkels in de systemen voor werkenden. De stormachtige groei van het aandeel werkenden-zonder-vast-contract in Nederland is grotendeels van eigen makelij. Het is, aan de flexkant, direct gerelateerd aan de fiscaliteit (zelfstandigenaftrek) en aan de – niet verplicht gestelde – deelname aan inkomensverzekeringen en pensioenregelingen. Het is, aan de kant van het vaste contract, direct gerelateerd aan de kosten en verplichtingen die hieraan zijn verbonden. We zullen de regulering van werk opnieuw moeten doordenken.

De hierboven geconstateerde verander-angst is hieraan direct gekoppeld. Dat een kwart van de werkenden ontevreden is met zijn werk, maar niet verkast, heeft er ook mee te maken dat verandering van werkring gepaard gaat met verlies aan opgebouwde rechten en gevoelde zekerheid.

Samenvatting en conclusie

Nederland, constateerden we in de inleiding van deze studie, staat bovenin allerlei mondiale prestatielijstjes. Nederland presteert goed. In dit hoofdstuk hebben we geïnventariseerd waar – desondanks – ruimte zit voor verbetering. Als Nederland de waarde van werk zo goed mogelijk wil benutten – zowel voor het collectief, als voor alle leden hiervan afzonderlijk en voor de organisaties die de werkkracht benutten – zullen de systemen leren, werken en verzekeren moeten worden aangepast.

We hebben er in onze analyse voor gekozen de nadruk te leggen op onwenselijke situaties waarin mensen zich kunnen bevinden, gegeven de huidige inrichting van leren, werken en verzekeren. We keken hiernaar vanuit het perspectief dat is geëxpliciteerd in hoofdstuk 1, waarvan de 'waarde van werk' het belangrijkste ingrediënt is, naast het menselijk kapitaal, de langetermijnblik van de levensloop, en de notie van het sociale contract. We hopen dat over de onwenselijkheid van de geïnventariseerde situaties consensus kan ontstaan.

Wat leren we hiervan? Welke situaties zijn onwenselijk? In welke richting zouden we systemen moeten aanpassen om een (nog) beter resultaat te bewerkstelligen. We vatten de resultaten uit dit hoofdstuk samen.

Het begint met kinderen, de werkenden van later, en hun ouders, de werkenden van nu. Te veel kinderen bouwen te weinig menselijk kapitaal op voor een succesvolle leerloopbaan in het funderend onderwijs, deels als gevolg van kansongelijkheid. Voor de werkenden van nu is de organisatie van het huishouden met jonge kinderen een opgave, een van de oorzaken achter het wereldkampioenschap deeltijdwerk, dat niet beperkt is tot, maar wel geconcentreerd is bij vrouwen.

Méér kinderen dan nu zouden een kansrijke route naar kwalificatie moeten volgen; de dienstverlening aan ouders met jonge kinderen moet beter.

Ook als de uitkomsten van deze dienst-verlening aan kinderen en hun ouders sterk verbetert, zal er altijd een grote groep kinderen zijn voor wie de startkwalificatie al te hoog gegrepen is. Ook voor hen moet plaats zijn op de arbeidsmarkt.

Jongeren bereiden zich in het beroeps- of hoger onderwijs voor op hun verblijf op de arbeidsmarkt. Vaak nemen ze er al aan deel, via stages en via bijbanen. Het aandeel jongeren dat onvoldoende gekwalificeerd de schoolbanken verlaat is groot. Zij lopen een groot risico gedurende hun werkzame leven buiten de arbeidsmarkt terecht te komen, aangewezen op inkomensvoorziening door het collectief.

Volwassenen die niet werken, vormen in Nederland een grote groep, soms met, en soms zonder collectieve inkomens-ondersteuning. Vanuit het perspectief van de waarde van werk is bij deze groep de meeste winst te boeken. De onwenselijke situaties rond mensen die niet werken laten zich in de toekomst vermijden door twee aanpassingen. Ten eerste door (leren

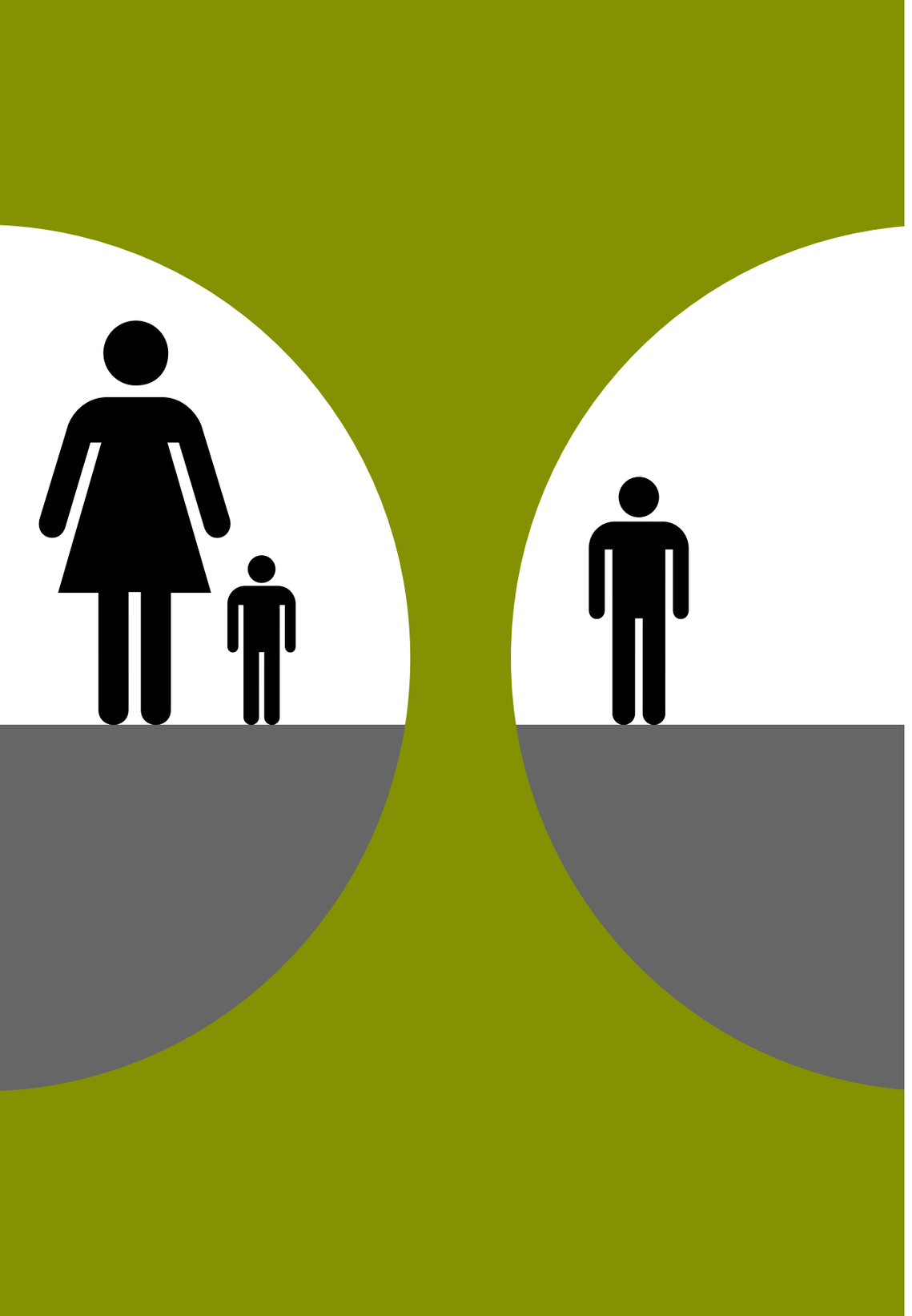
en) werken ten minste net zo belangrijk te maken als inkomensondersteuning. En ten tweede door er voor te zorgen dat ook mensen die geen minimumloon kunnen verdienen toch aan het werk komen en aantrekkelijk zijn voor werkgevers.

Mensen met (kleine) deeltijdbanen vormen een categorie met dilemma's. Enerzijds: de vrije keuze van betrokkenen. Maar anderzijds: binnen welke context worden deze keuzes gemaakt? En: wat zijn de consequenties van die keuzes op langere termijn, bezien vanuit het perspectief van de waarde van werk? Onze eerste conclusie is dat de dienstverlening aan ouders met jonge kinderen opnieuw moet worden doordacht, tegelijkertijd met het nadenken over de verbetering van de dienstverlening aan kinderen. Onze tweede conclusie is dat 'economische zelfstandigheid' op korte en lange termijn, van mannen en vrouwen, veel hoger op de prioriteitenlijst hoort te staan.

Voltijdswerkers realiseren al een groot deel van de waarde van werk. De individuele én collectieve baten van werk worden grotendeels gerealiseerd. Toch komen bij deze groep nog veel onwenselijke situaties voor, die gaan over béter werk waaruit meer voldoening wordt gehaald, de duurzaamheid van de inzetbaarheid, de motivatie en de benutting van talenten en mobiliteit.

Om de waarde van werk te verhogen is aanpassing van systemen noodzakelijk. Twee aanpassingen strijden om voorrang: het investeren in leren door volwassenen zodat ze duurzaam door eigen arbeid in hun inkomen kunnen voorzien; en regels voor arbeidsrelaties die gelden op de arbeidsmarkt, waarvan 'vast' en 'flex' het meest pregnante voorbeeld zijn.

Zo ontstaat door deze analyse een richting waarin we de systemen leren, werken en verzekeren zouden kunnen aanpassen om Nederland nog beter te laten presteren. Deze richting stelt de mens centraal. De analyse wijst nadrukkelijk in de richting van investeren in mensen, om hen – en het collectief – beter in staat te stellen de vruchten van arbeid te plukken. En voor wie dat desondanks niet tegen reguliere voorwaarden kan, moet het maar tegen niet-reguliere voorwaarden. We zouden kunnen zeggen dat de huidige inrichting het karakter draagt van een nazorgcontract; de analyse in dit hoofdstuk wijst in de richting van een toekomstig voorzorgcontract.



Hoofdstuk 3
Welke situaties bij organisaties zijn een probleem?

In het vorige hoofdstuk was de blik gericht op de aanbodkant van de arbeidsmarkt, op mensen die voltijds of in deeltijd werken of juist helemaal niet. In dit hoofdstuk staat de vraagkant centraal: werkgevers en opdrachtgevers die arbeid willen gebruiken bij de productie van hun goederen of diensten.

We richten de blik dus op de andere kant van de arbeidsmarkt, maar we houden de multifocale bril op. We kijken naar werk- en opdrachtgevers vanuit hetzelfde perspectief als in het vorige hoofdstuk. De centrale vraag van dit hoofdstuk is daarom: als we kijken vanuit het perspectief van de waarde van werk, het levensinkomen, menselijk kapitaal en lange systemen, welke situaties bij werk- en opdrachtgevers kunnen we dan als problematisch betitelen?

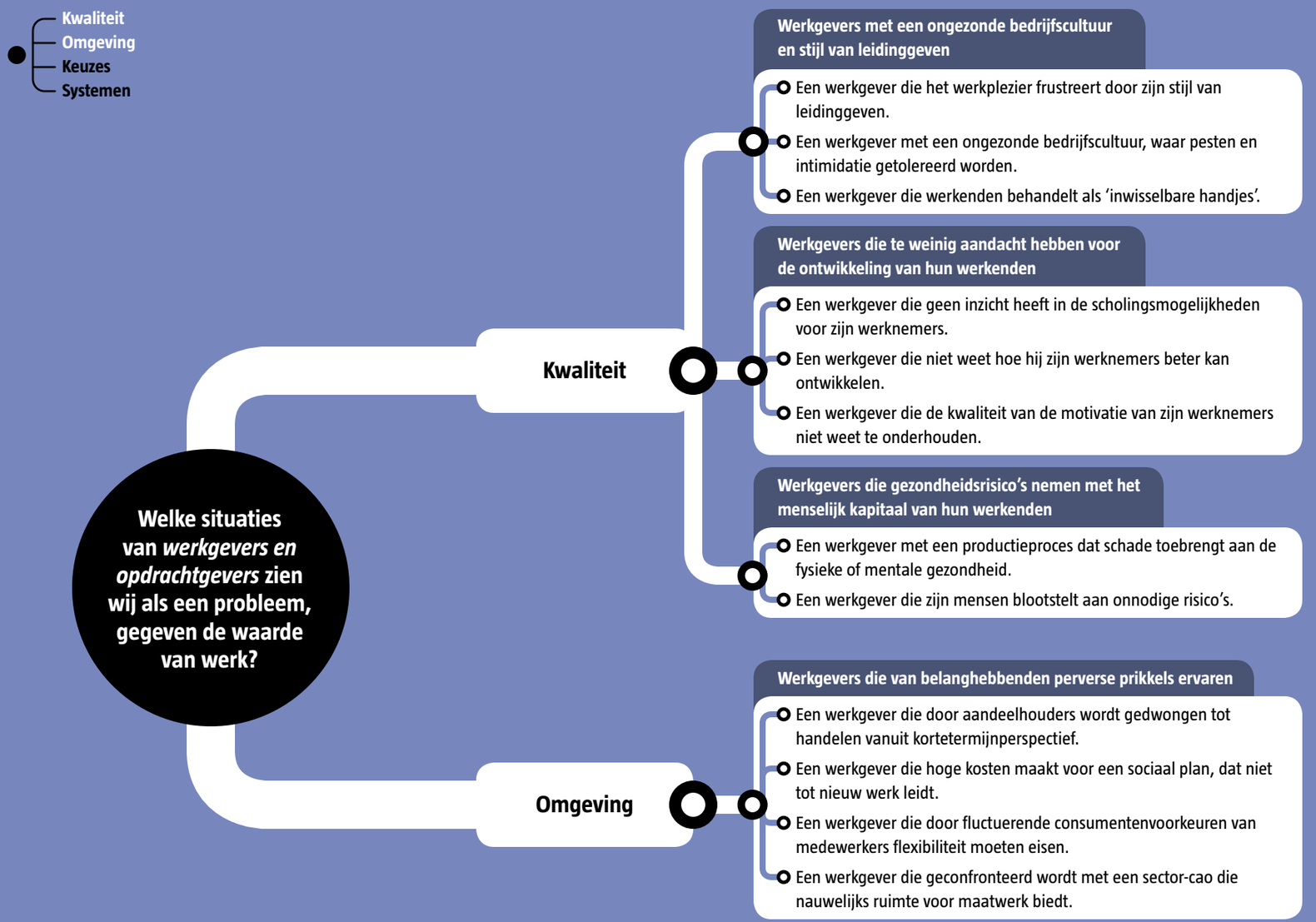
Zo goed als de problematische situaties rond mensen niet gaan over 'zielige gevallen', gaan de problematische situaties rond werk- en opdrachtgevers niet over 'zielige werkgevers'. Het gaat erom te identificeren in welke gevallen gedrag van werk- en opdrachtgevers het vergroten van de waarde van werk in de weg staat.

We hebben deze situaties ingedeeld op een soortgelijke manier als in het vorige hoofdstuk. Het analoge begrip aan menselijk kapitaal noemen we in dit hoofdstuk 'kwaliteit'. Hiermee bedoelen we de kwaliteit van de organisatie. Net als in het vorige hoofdstuk, hanteren we verder de categorieën omgeving, keuzes, systemen en uitkomsten. Als we 'werkgevers' schrijven kan dit in veel gevallen ook 'opdrachtgever van zelfstandigen' betekenen. Werkgevers en opdrachtgevers kunnen tot het mkb behoren, maar net zo goed binnen het grootbedrijf vallen. Sommige van de onwenselijke situaties zullen we meer zien terugkomen bij het mkb dan bij het grootbedrijf en andersom.

Welke situaties rond werk- en opdrachtgevers springen in het oog?

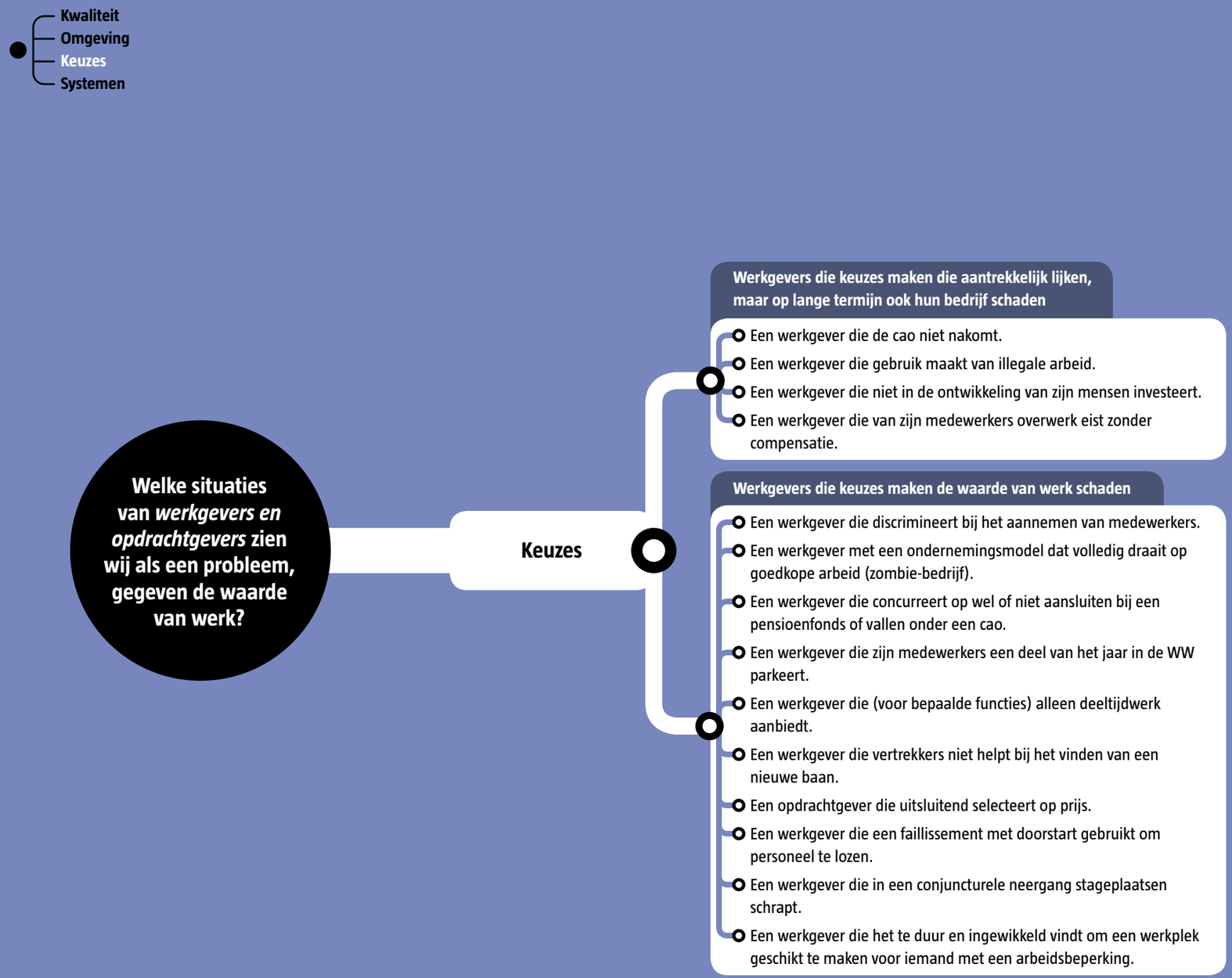
Categorie 1: kwaliteit. De situaties rond werk- en opdrachtgevers hebben met elkaar gemeen dat ze, linksom of rechtsom, afbreuk doen aan het menselijk kapitaal van werkenden. Soms gaat het hierbij om directe schade, zoals gezondheidsproblemen die samenhangen met de aard van het werk. Maar vaker is de afbreuk subtieler: de werkgever maakt gebruik van het menselijk kapitaal van de werkende (in ruil voor loon); de werkende moet afschrijven op zijn menselijk kapitaal omdat de tijd verstrijkt en kennis veroudert. Als mensen veel leren van of tijdens het werken, wordt de voorraad menselijk kapitaal weer uitgebreid. Maar als dat niet zo is, vermindert het menselijke kapitaal van de werkende in de loop der tijd. Als werkgever noch werkende tijdig actie onderneemt, is de werkende op enig moment niet langer inzetbaar bij de eigen werkgever of, breder, op de arbeidsmarkt.

Categorie 2: omgeving. Het gaat hier om invloeden op de werkgever van buiten de organisatie met gevolgen voor de waarde van werk binnen de organisatie. Het gaat hierbij zowel om invloeden van eigenaren en de kapitaalmarkt, vakbonden als consumenten. Een voorbeeld hiervan is de situatie waarin een werkgever door eigenaren gedwongen wordt tot winstmaximalisatie ten koste van het welbevinden van werkenden.



Afbeelding 3.1
Situatiekaart werkgevers en opdrachtgevers

Categorie 3: keuzes. Hier gaat het om twee soorten keuzes van werkgevers die afbreuk doen aan de waarde van werk. Ten eerste om keuzes die op korte termijn voor de eigen organisatie verstandig lijken, maar die op lange termijn schadelijk kunnen blijken, zoals de cao niet naleven. En ten tweede om keuzes met negatieve gevolgen voor het collectief. Zombie-bedrijven, die uitsluitend overleven door de arbeidskosten te minimaliseren, zijn hiervan een voorbeeld. De opdrachtgever die uitsluitend op prijs selecteert is van hetzelfde laken een pak.



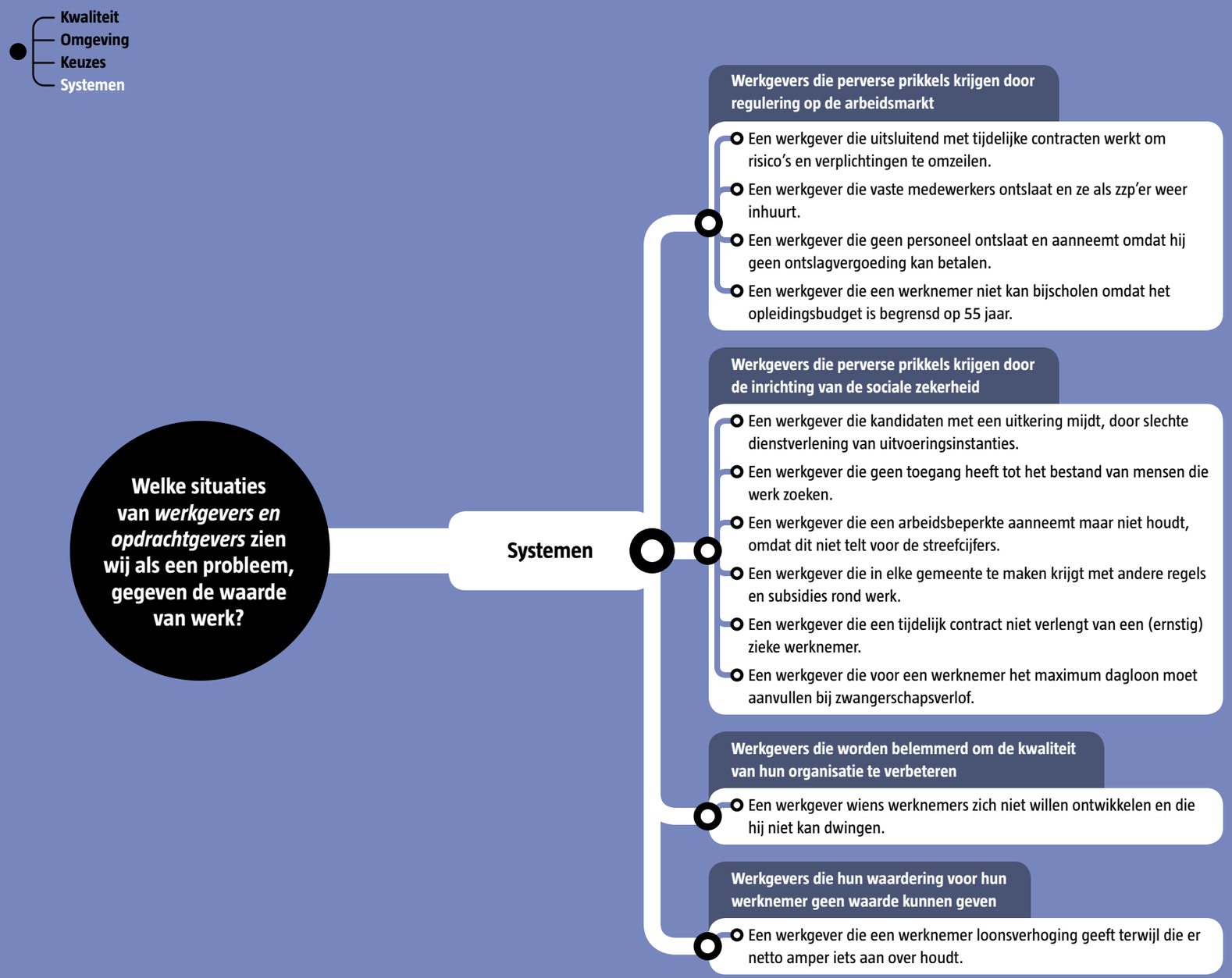
Afbeelding 3.1
Situatiekaart werkgevers en opdrachtgevers

Categorie 4: systemen. In deze categorie gaat het om onwenselijke situaties die hun oorsprong vinden in de manier waarop leren, werken en verzekeren zijn ingericht. Werkgevers staan, zowel op de arbeidsmarkt als in de sociale zekerheid bloot aan verschillende perverse prikkels.

Welke situaties moeten we in de toekomst echt vermijden? Welke uitkomsten bij werkgevers zijn, vanuit het perspectief van de waarde van werk bij uitstek onwenselijk?

Ten eerste: we willen vermijden dat goed werkgeverschap een concurrentienadeel is. Concurreren op platte arbeidskosten is voor een individuele werkgever op korte termijn misschien aantrekkelijk, de waarde van werk is gediend bij kwaliteit, aandacht voor (de ontwikkeling van) mensen, duurzaam succes. De waarde van werk is gebaat bij kwalitatief goede ondernemingen en andere organisaties.

Ten tweede: we willen vermijden dat werknemers een serieus risico vormen voor de continuïteit van het bedrijf waar zij werken. Voor het kleine mkb, met bijvoorbeeld minder dan tien werknemers, kunnen problemen met vaste werknemers een serieus bedrijfsrisico vormen. Waar we in het vorige hoofdstuk situaties tegenkwamen van werkenden die (zonder dat te willen) een deel van de bedrijfsrisico's overnemen van hun werk- of opdrachtgever, geldt hier het omgekeerde: werkgevers die de werknemersrisico's overnemen.



Afbeelding 3.1
Situatiekaart werkgevers en opdrachtgevers

Wat betekent deze analyse voor de inrichting van systemen?
Welke eisen moet Nederland stellen aan betrokken systemen om de genoemde onwenselijke situaties in de toekomst te vermijden? Hoe kunnen systemen zo goed mogelijk bijdragen aan het optimaliseren van de waarde van werk?
Ten eerste: leren, formeel en informeel, moet integraal onderdeel worden van arbeidsrelaties. Niet alleen het gebruik van menselijk kapitaal, maar ook het onderhoud hieraan en de uitbreiding hiervan moet deel uitmaken van bijvoorbeeld arbeidsovereenkomsten.
Ten tweede: we moeten nadenken over het beprijzen van risico's op de arbeidsmarkt. Het ondernemingsmodel van 'zombie-bedrijven' bestaat bij de gratie van voor deze organisaties kosteloze flexibiliteit. Als risico op de arbeidsmarkt een eerlijke prijs heeft, vervalt de mogelijkheid om dit type economische activiteiten voort te zetten.
Ten derde: we moeten opnieuw nadenken over de duur van arbeidscontracten, en in het verlengde hiervan de (nu achterwaarts bepaalde) transitievergoeding. In dit soort gevallen liggen de risico's juist te eenzijdig bij de werkgever. We zouden 'transitievergoeding' ook kunnen bekijken als een vrijwillige spaarregeling van werkenden.
Ten vierde: we moeten het, als werkgevers vacatures hebben, aantrekkelijk maken om deze te vervullen met mensen die nu een uitkering krijgen, of die dreigen hun baan te verliezen. Als werkgevers van mensen afscheid nemen, moet het juist aantrekkelijker zijn betrokkenen van werk naar werk te laten bewegen en niet van hun huidige baan naar een uitkering. Gecombineerd leiden deze bewegingen tot een daling van het aantal mensen met een uitkering.



Hoofdstuk 4
Met welke macro-economische ontwikkelingen in Nederland moeten we rekening houden?

De inrichting van leren, werken en verzekeren in Nederland moet passen bij de nationale en internationale context. Systemen kunnen goed of juist minder goed passen binnen die context, en deze context kan in de loop van de tijd veranderen.

Daarom kijken we in dit hoofdstuk – op hoofdlijnen – naar de omgeving waarin de systemen de komende jaren hun werk doen. We concentreren ons in dit hoofdstuk op de Nederlandse context.

De inhoud van dit hoofdstuk geeft dus antwoord op de vraag: waarmee moeten we nog meer rekening houden bij het nadenken over het vergroten van de waarde van werk? We benadrukken de uitdagingen waar Nederland voor staat.

De trends waarvan een grote impact mag worden verwacht hebben we gerangschikt in zes categorieën die we achtereenvolgens zullen bespreken. Deze zes zijn economische groei, demografie, productie, inkomen, maatschappij en technologie. We relateren de geschetste trends steeds aan het kernonderwerp van deze studie: waarom zijn de trends belangrijk voor de waarde van werk en de inrichting van leren, werken en verzekeren?

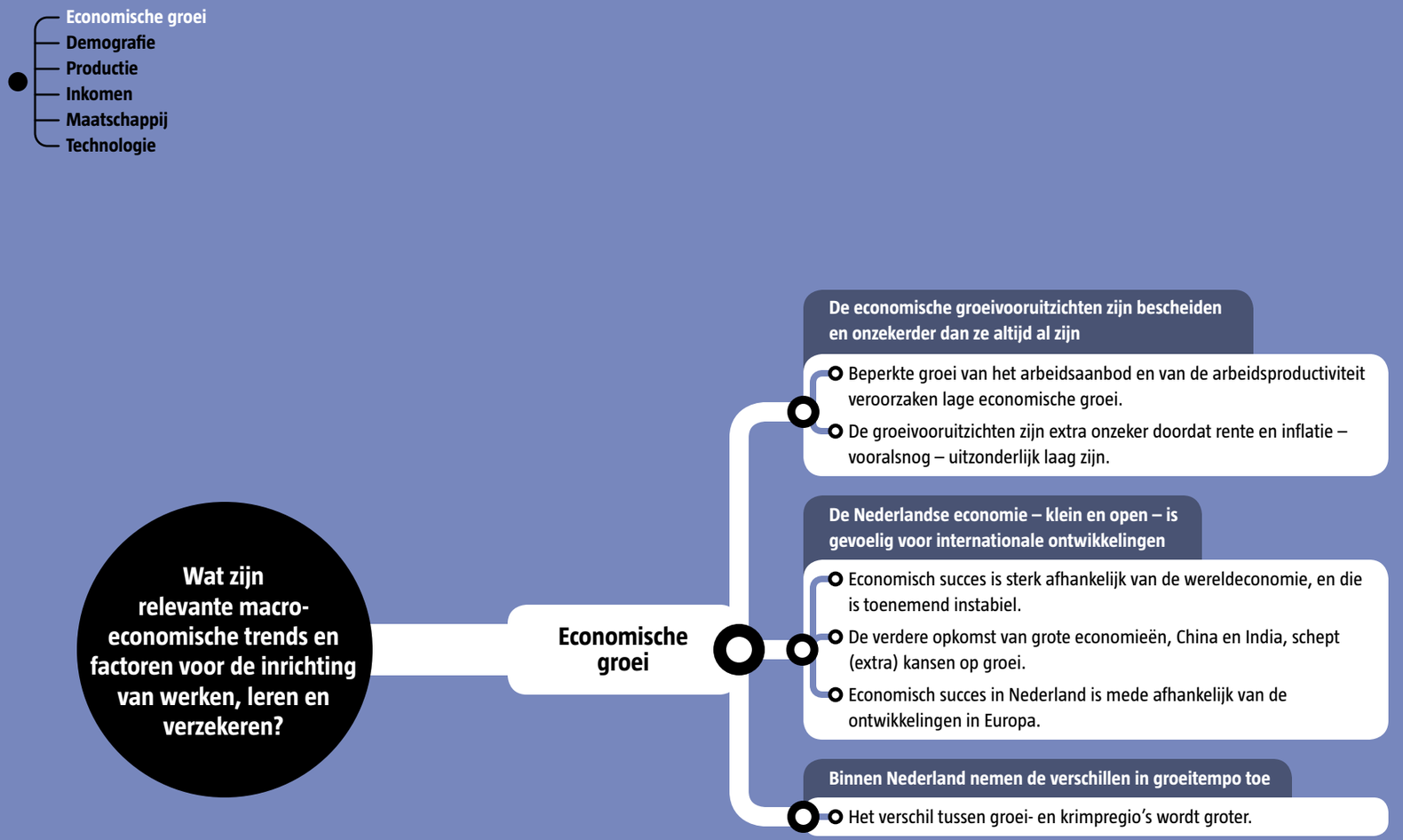
Voor dit hoofdstuk hebben we gebruik gemaakt van de analyse in *Kalshoven en Zonderland* (2017). De macro-economische trends staan samengevat in afbeelding 4,1.

Economische groei

De Nederlandse economie mag dezer dagen een hoogconjunctuur beleven, de langere-termijntrend is er een van afnemende economische groei, zoals te zien is in afbeelding 4.2. Op de achterliggende oorzaken hiervan – afnemende groei van de beroepsbevolking en afnemende groei van de arbeidsproductiviteit – komen we straks terug.

Bij deze trendmatig afnemende groei is het goed ons te realiseren dat Nederland een kleine, open economie is die gevoelig is voor economisch gebeurtenissen in Europa en de wereld. En de internationale omgeving van Nederland is met steeds meer risico's en onzekerheid omgeven.

Trendmatig lagere economische groei betekent simpelweg dat er in Nederland minder extra budget te verdelen is tussen koopkrachtgroei van huishoudens, de winsten van het bedrijfsleven en de groei van collectieve bestedingen. In plaats van jaarlijks een grote taart erbij, waarvan een klein deel toch nog een bord vol is, heeft Nederland een steeds kleinere extra taart te verdelen. Hiermee stijgt het risico op onvrede en conflict.

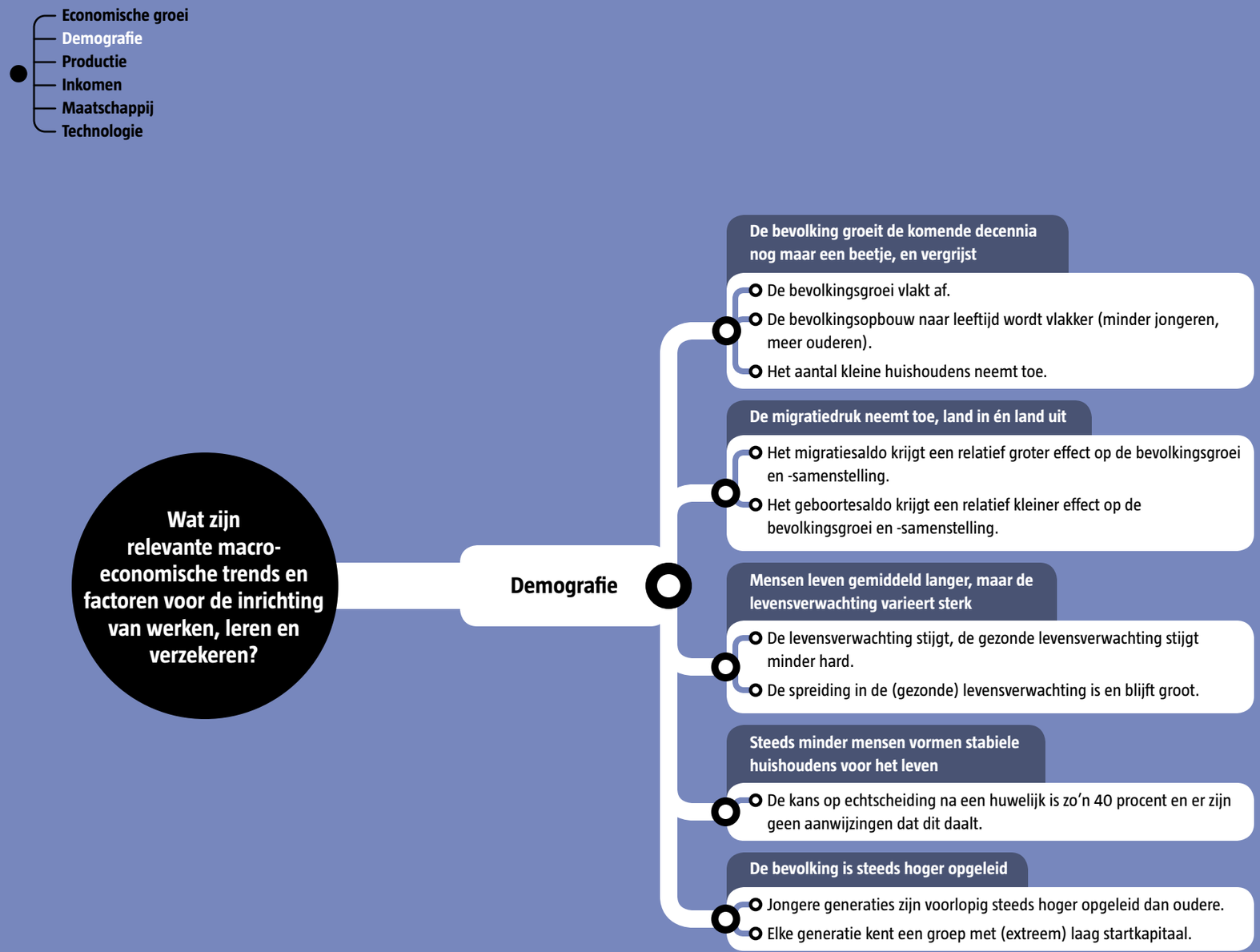


Afbeelding 4.1
Trends en factorenkaart

Demografie

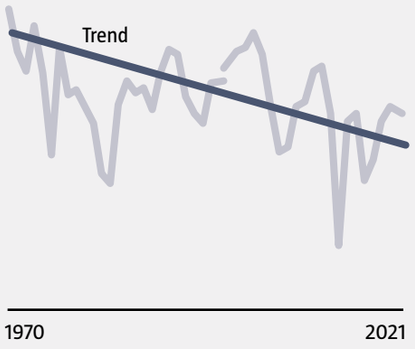
Nederland kickt af van de stormachtige groei van de bevolking in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Groeide de bevolking van 10 miljoen tot 17 miljoen mensen in de naoorlogse periode, voor de komende decennia moeten we rekening houden met beperktere natuurlijke groei van het inwonersaantal, en in het verlengde hiervan de beroepsbevolking. De bevolkingsgroei wordt voor een steeds kleiner deel bepaald door het geboorteoverschot (geboortes minus sterftes), en voor een steeds groter deel door het migratieoverschot (immigratie minus emigratie). Hierdoor zijn bevolkingsprognoses met steeds meer onzekerheid omgeven.

De bevolking neemt niet alleen minder snel in omvang toe, maar vergrijst ook in rap tempo. Sinds 2011 gaan de eerste cohorten babyboomers met pensioen waardoor het aantal gepensioneerden snel oploopt – in absolute zin en in vergelijking tot de beroepsbevolking. Het effect van vergrijzing op de arbeidsmarkt is de afgelopen jaren gedempt door nieuwe beleidskeuzes over (vroeg)pensionering, inclusief de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting. Het effect van deze maatregelen is dat de feitelijke pensioenleeftijd is opgeschoven, van (bijna) 61 jaar begin deze eeuw naar (nagenoeg) 65 jaar nu (afbeelding 4.3).



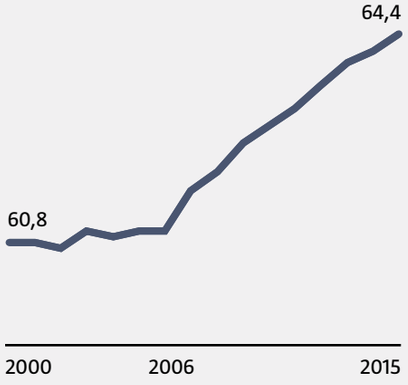
Afbeelding 4.1
Trends en factorenkaart

De economische groei op lange termijn neemt af



Afbeelding 4.2
Verandering van het nationaal inkomen in procenten ten opzichte van het voorgaande jaar. Bron: CPB, 2016.

Mensen gaan op steeds latere leeftijd met pensioen



Afbeelding 4.3
Gemiddelde pensioenleeftijd in jaren.
Bron: CBS, 2016.

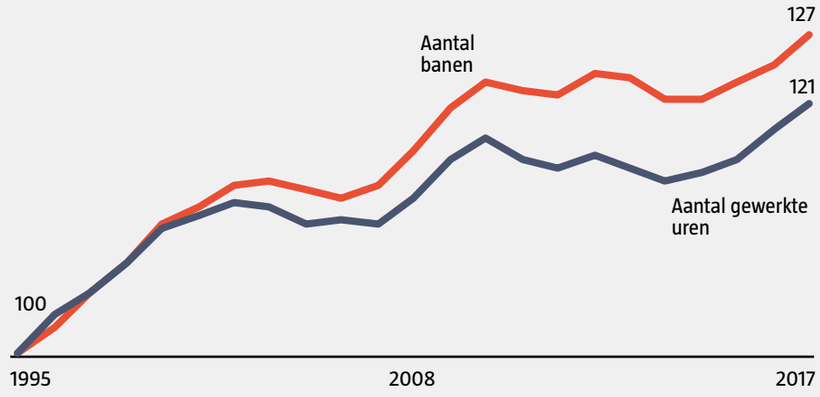
Bij het opschuiven van de pensioenleeftijd is weinig aandacht geweest voor menselijk kapitaal. Langer doorwerken stelt eisen aan zowel het fysieke en het mentale, als het capacitaire en sociale kapitaal van werkenden, maar de aandacht hiervoor bij beleidsmakers was en is beperkt. Het gevolg hiervan is dat niet alleen de uittreedleeftijd is verhoogd, maar ook het beroep dat ouderen doen op sociale zekerheid. Bij het anders inrichten van leren, werken en verzekeren is dit een belangrijk thema.

Huishoudvorming en -beëindiging is voor de inrichting van leren, werken en verzekeren relevant omdat het huishouden een belangrijke economische en sociale eenheid is. De belangrijkste factor in dit verband is het percentage echtscheidingen, omdat de rolverdeling binnen het huwelijk veelal negatieve gevolgen heeft voor de economische zelfstandigheid van vrouwen. Na een echtscheiding kunnen mannen veel vaker dan vrouwen door arbeid in het eigen inkomen voorzien. Dit zijn we in hoofdstuk 2 ook tegengekomen bij de beschrijving van onwenselijke situaties.

De laatste demografische hoofdtrend geldt het (formele) opleidingsniveau van de bevolking. Dit stijgt trendmatig: ieder cohort dat door het onderwijssysteem stroomt, is hoger opgeleid dan het voorgaande. Dit neemt niet weg dat elke cohort ook zijn afvallers kent, zoals we ook in hoofdstuk 2 zijn tegengekomen.

De demografische ontwikkelingen in Nederland verklaren een deel van de trendmatig dalende economische groei.

Het aantal banen groeit sneller dan het aantal gewerkte uren



Afbeelding 4.4
Aantal banen en totaal aantal gewerkte uren.
Index 1995 = 100. Bron: CBS, 2019.

Een van de (haperende) motoren achter de groei is de toename van het aantal mensen dat werkt, of nog iets preciezer: het totaal aantal in de economie gewerkte uren. De groei hiervan is zeer bescheiden de afgelopen decennia (afbeelding 4.4), ondanks dat ouderen langer zijn gaan werken (zie afbeelding 4.3). Het daadwerkelijk inschakelen van de ruime arbeidsreserve (afbeelding 2.17 in hoofdstuk 2 op pagina 63) zou bijdragen aan hogere economische groei, die koopkrachtstijging mogelijk maakt, zowel van huishoudens als van het collectief.

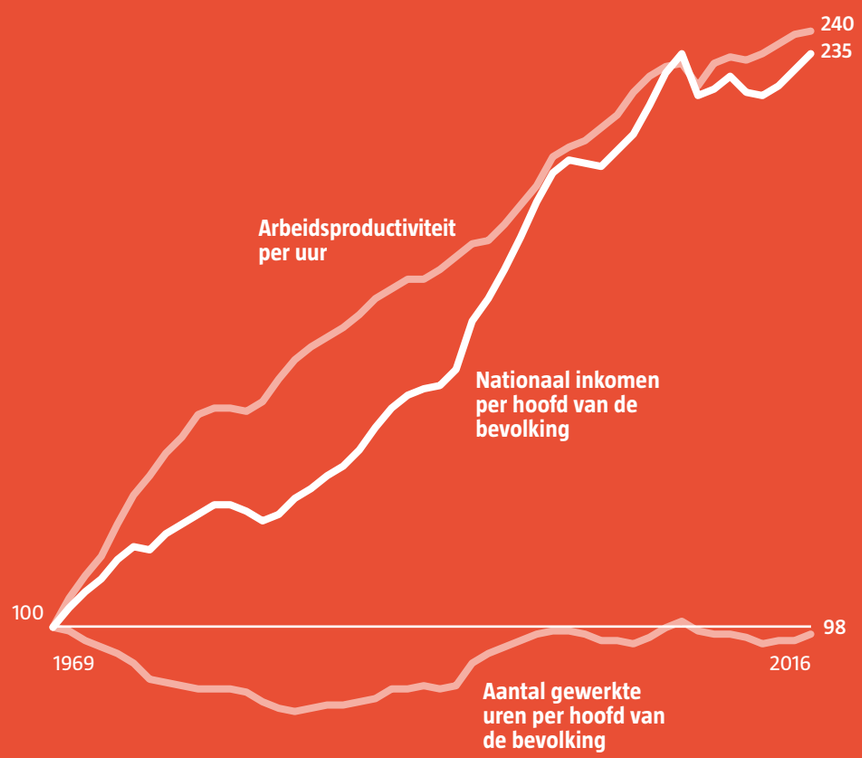
Productie

Naast groei van het aantal gewerkte uren, is toename van de arbeidsproductiviteit de tweede oorzaak van economische groei. Neemt de arbeidsproductiviteit (niet: de werkdruk) toe, dan stijgt de waarde van de productie van een uur arbeid. Historisch gezien is het inkomen per hoofd van de bevolking bijna uitsluitend gestegen door groei van de arbeidsproductiviteit en niet door groei van het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking (afbeelding 4.5).

Het treft daarom slecht dat de groei van de arbeidsproductiviteit al decennia trendmatig daalt. Ondanks de toenemende invloed van ict op de productie (in allerlei vormen en gedaantes), neemt de productie per gewerkt uur steeds beperkter toe. Afbeelding 4.6 laat zien dat dit een Nederlands verschijnsel is, maar geen exclusief Nederlands verschijnsel.

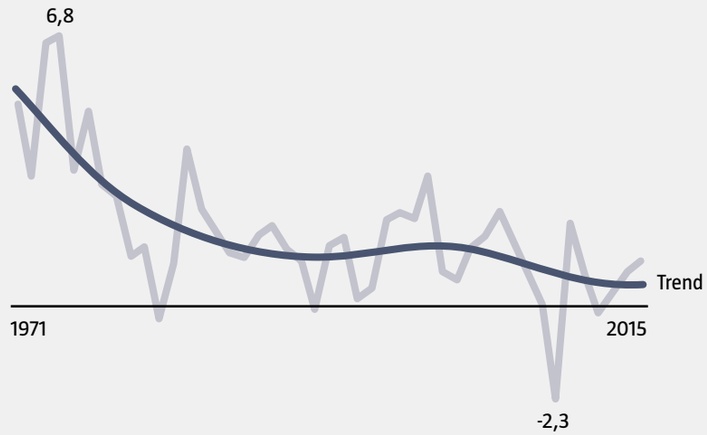
De vooruitzichten voor economische groei staan dus vanuit twee kanten onder druk: de afnemende groei van de beroepsbevolking (minder groei van de werkuren) en de afnemende groei van de arbeidsproductiviteit (minder groei van de productie per uur).

Het inkomen per hoofd van de bevolking groeit door toenemende arbeidsproductiviteit



Afbeelding 4.5
Economische groei sinds 1969 (1969 = 100).
Bron: CBS, 2019.

De groei van de arbeidsproductiviteit daalt trendmatig



Afbeelding 4.6
Verandering van de arbeidsproductiviteit (nationaal inkomen gedeeld door het aantal gewerkte uren) in procenten ten opzichte van het voorgaande jaar. Bron: OESO, 2016.

De afname van de groei komt op een slecht moment. Internationaal is afgesproken dat de uitstoot van CO_2 bij de productie in 2050 nagenoeg geheel moet zijn uitgebannen. Dit vraagt omvangrijke investeringen van overheden, bedrijven en huishoudens in het aanpassen van energieopwekkings- en productieprocessen. Als deze investeringen niet uit groei kunnen worden gedaan, gaan zij noodzakelijkerwijs ten koste van de koopkracht van huishoudens, de winsten van het bedrijfsleven en/of het collectief.

Arbeidsintensieve producten en diensten zullen steeds duurder worden ten opzichte van kapitaal- en technologie-intensieve producten en diensten. Deze zogeheten 'wet van Baumol' impliceert dat – al het overige gelijk – (semi)publieke dienstverlening relatief steeds duurder wordt. Met één belastingeuro kunnen we in de toekomst minder publieke dienstverlening kopen.

Voor de inrichting van leren, werken en verzekeren betekenen deze trends in de productie eerst en vooral dat deze systemen bij voorkeur bijdragen aan groei van de arbeidsproductiviteit.

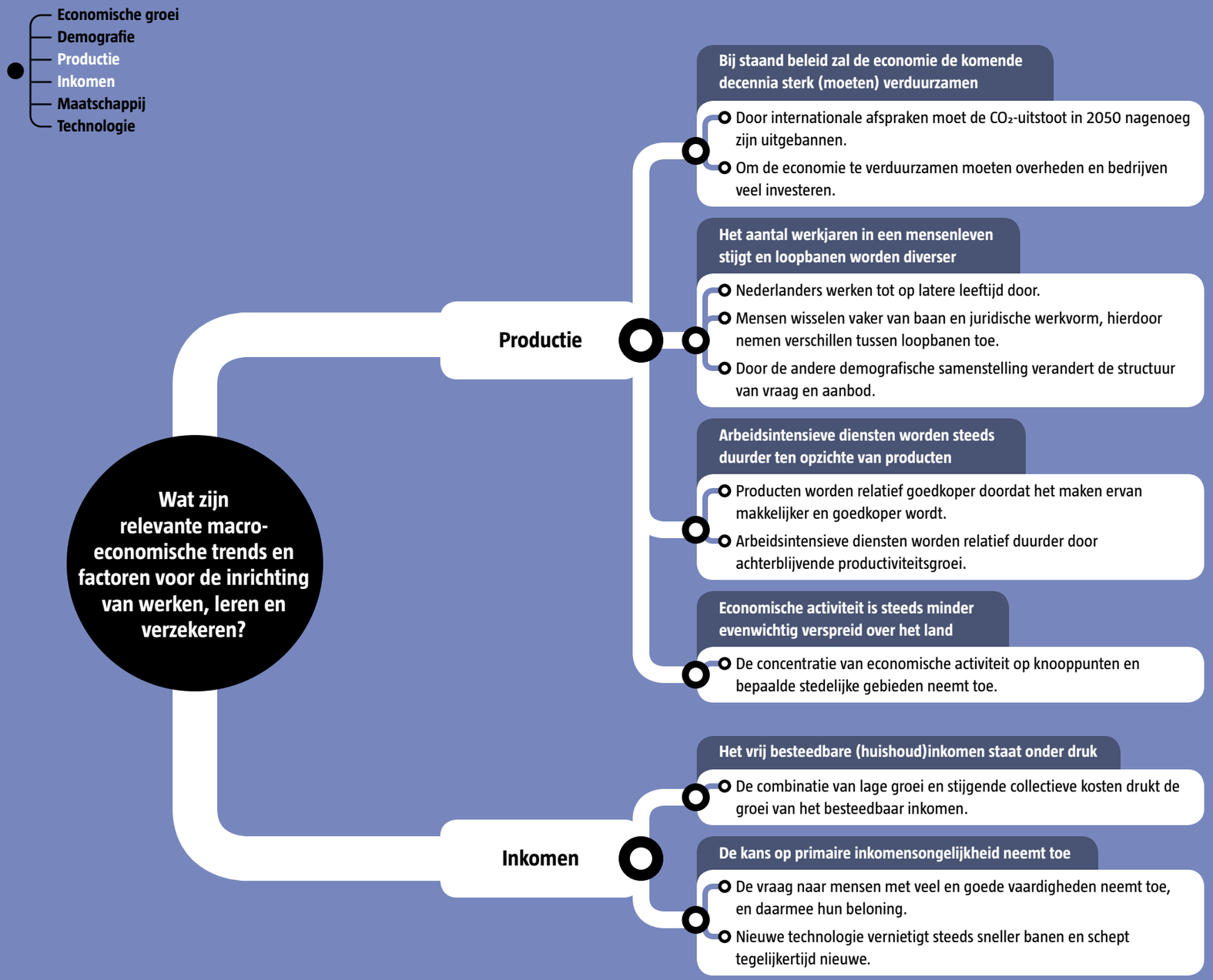
Een toename van de kwaliteit van de beroepsbevolking helpt hierbij. In de decennia die achter ons liggen was een steeds beter opgeleide beroepsbevolking een krachtige motor. Er zou een kans kunnen liggen in het op-, om-, na- en bijscholen van de beroepsbevolking in de werkende fase.

Inkomen

Bij een bescheiden economische groei (zie hiervoor), het relatief duurder worden van (publieke) dienstverlening (idem), in combinatie met de aanzienlijke kosten van de energietransitie (idem) moet de verwachting zijn dat het vrij beschikbare inkomen van individuen en huishoudens in de toekomst verder onder druk komt te staan. Deze trend is al enige jaren zichtbaar, zie afbeelding 4.7.

Hier komt bij dat, als gevolg van het stijgende rendement op onderwijs – de vraag naar hogeropgeleiden stijgt (nog) sneller dan het aanbod, de primaire inkomensverdeling naar verwachting eerder schever wordt dan rechter. Om een gelijke verdeling van beschikbare inkomens te krijgen, zal daarom steeds meer herverdeling nodig zijn.

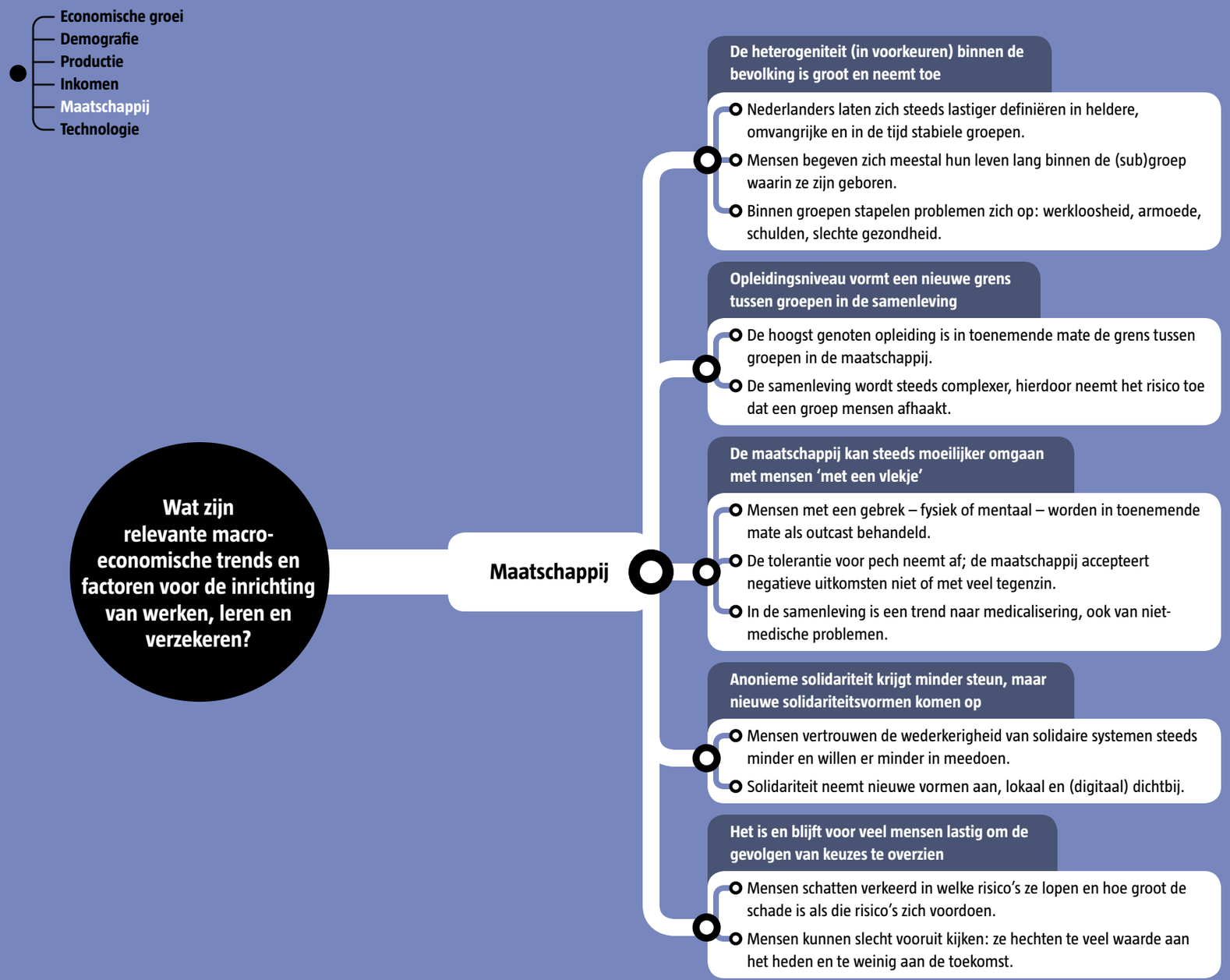
Deze inkomenstrends benadrukken nogmaals dat het aanjagen van economische groei – door meer uren te werken, liefst in combinatie met groei van de arbeidsproductiviteit – een belangrijk doel is bij het anders inrichten van leren, werken en verzekeren.



Afbeelding 4.1
Trends en factorenkaart

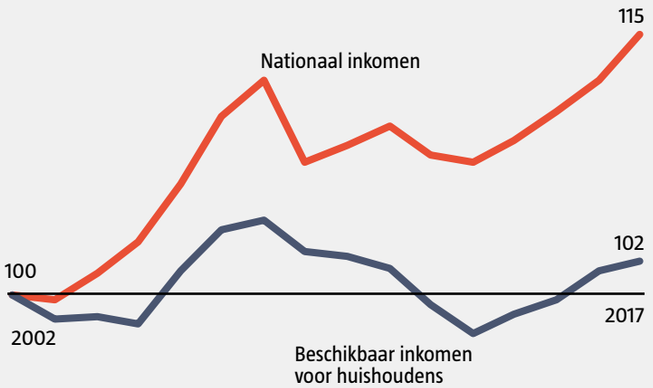
Maatschappij

Toenemende heterogeniteit is vermoedelijk de belangrijkste trend om rekening mee te houden bij het nadenken over het inrichten van leren, werken en verzekeren. Waar Nederland door de verzuiling een paar decennia geleden een stromenland was – met brede rivieren die door oneindig laagland gaan – zijn de stromen steeds meer vertakt. Er is toenemende veelvuldigheid in arbeidsrelaties, samenlevingsvormen, leefstijlen, culturele oriëntatie en politieke voorkeuren, om een paar voorbeelden te noemen. We leven in toenemende mate in een maatschappij-met-dikke-staarten. Waren verschijnselen vroeger vaker normaal verdeeld met een hoge concentratie rond het gemiddelde en dunne staartjes, daar is het nu rustiger in het centrum terwijl de staarten dikker zijn. Deze gedachte is visueel weergegeven in afbeelding 4.8.



Afbeelding 4.1
Trends en factorenkaart

Het beschikbaar inkomen van huishoudens blijft achter bij het nationaal inkomen



Afbeelding 4.7
Reëel bbp en reëel bruto beschikbaar inkomen per huishouden.
Index 2002 = 100. Bron: CPB, 2018.

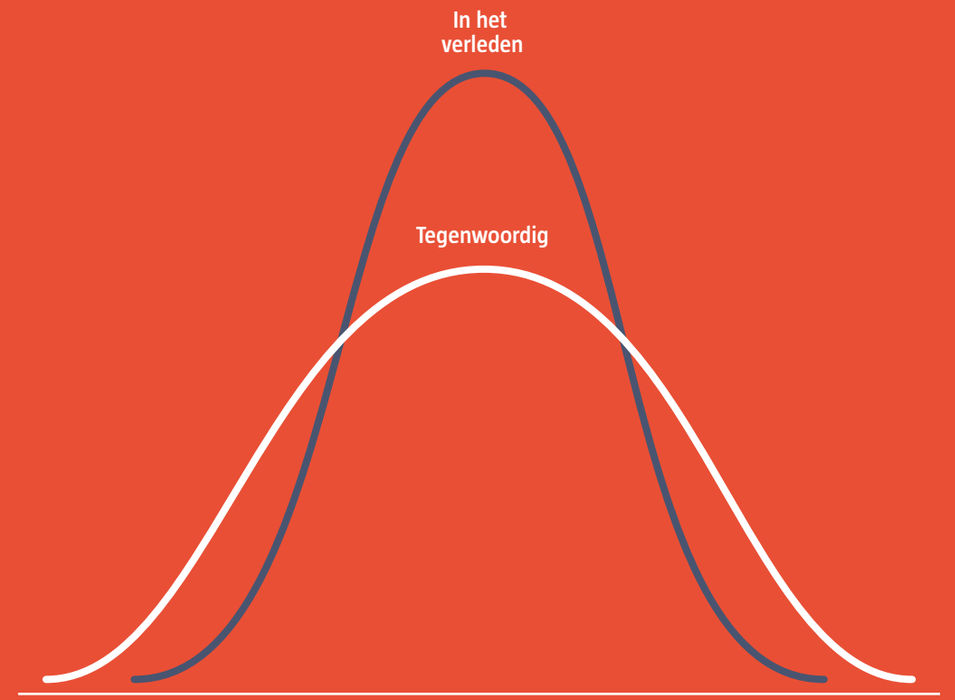
De samenleving wordt weliswaar heterogener, opleidingsniveau is steeds nadrukkelijker het nieuwe stromenland. Hoog-, midden- en laagopgeleid zijn van elkaar te onderscheiden in baankans, arbeidsdeelname, gezondheid et cetera. Mensen klonteren ook steeds meer samen langs deze grenzen, bijvoorbeeld waar het gaat om gezinsvorming en woonplaats.

Per definitie is er binnen een samenleving altijd een groep het slechtste af. De waarneming echter, is dat de groep die in Nederland slecht af is iets groter en vooral problematischer wordt – omdat de maatschappij complexer is dan vroeger – en dat de problemen waarmee deze mensen te kampen hebben groter en veelvuldiger worden.

De samenstelling van deze groep is heel divers. Een constatering hierbij is, dat de huidige inrichting van lange systemen niet goed in staat lijkt om de cumulerende problemen bij deze groep op te lossen. Hier komt bij dat de maatschappij steeds meer moeite heeft met de omgang met 'mensen met een vlekje'.

Mede als gevolg van de toenemende heterogeniteit, neemt het enthousiasme van mensen voor 'anonieme solidariteit' af, zoals wordt geïllustreerd door de uittocht uit de werknemersverzekeringen door zzp'ers. Solidariteit in kleinere kring wint juist enigszins aan betekenis, denk bijvoorbeeld aan het ontstaan van 'broodfondsen' van zelfstandigen als alternatief voor werknemersverzekeringen. Als de heterogeniteit toeneemt, en 'een maat voor allen'

De heterogeniteit in de maatschappij neemt toe



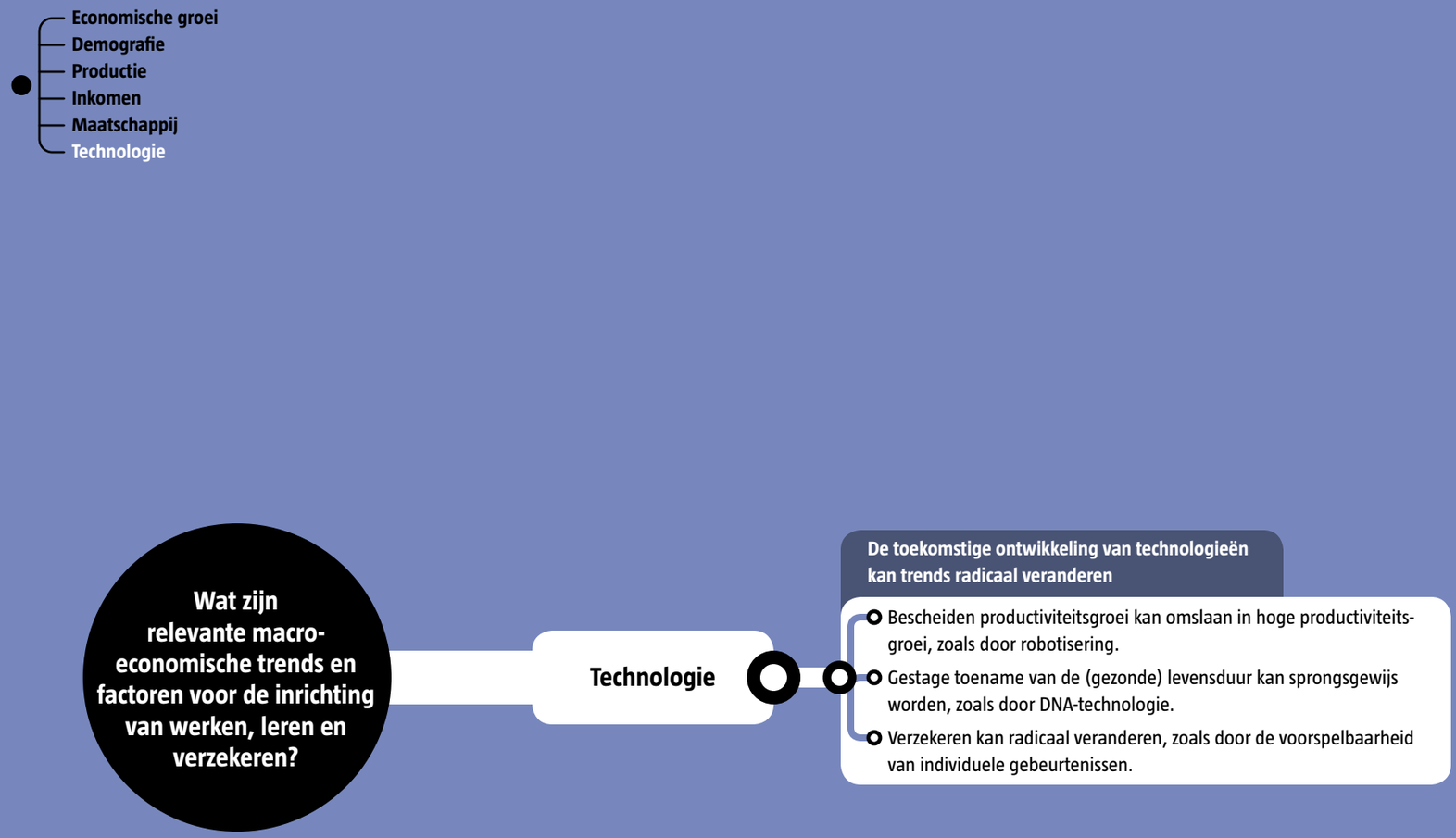
Afbeelding 4.8

dus steeds meer knelt, kunnen we een nieuw contract dan bouwen op verstandige individuele keuzes van mensen? Niet zonder meer, want de mens is feilbaar bij het maken van keuzes, vooral belangrijke. Dit is eerder een factor (het is zo en zal zo blijven) dan een trend (er is een toename in feilbaarheid). Bij het nadenken over een nieuwe inrichting van leren, werken en verzekeren zullen rekening moeten houden met de 'feilbare mens', zoals psycholoog Daniël Kahneman ons noemt.

Technologie

Technologie verandert trends radicaal – in potentie. Bij de analyse van trends wordt veelal uitgegaan van een gestage voortzetting van een bestaande ontwikkelingen. Maar vooral technologische ontwikkelingen kunnen ook een andere vorm hebben: niet-lineaire, sprongsgewijze ontwikkeling. Als dit zich voordoet, kan het speelveld waarbinnen het sociaal contract zich moet bewijzen radicaal wijzigen. Denk aan robotisering binnen de productie (waardoor de arbeidsproductiviteit sprongsgewijs stijgt). Aan de potentiële impact van artificiële intelligentie. Of denk aan de zorg die radicaal verandert als individuele aandoeningen (door DNA-onderzoek) beter voorspelbaar worden.

Hoe gaan we hiermee om? De lijst mogelijke sprongsgewijze ontwikkelingen is groot. In plaats van deze veranderingen individueel te behandelen, hebben we ervoor gekozen er een algemenere les uit te trekken: de inrichting moet houdbaar zijn, óók als zich radicale technologische veranderingen voordoen. Dit impliceert voor leren, werken en verzekeren eerst en vooral dat mensen



Afbeelding 4.1
Trends en factorenkaart

aanpassingsvermogen nodig hebben aan nieuwe omstandigheden. Het patroon in heden en verleden is dat technologische schokken tegelijkertijd nieuwe banen scheppen en oude vernietigen, én dat de nieuwe banen worden bezet door nieuwe (generaties) werknemers, terwijl de mensen wier baan wordt vernietigd in grote getalen werkloos raken. Dit duidt op een gebrek aan aanpassingsvermogen; een andere inrichting van systemen zou dat juist moeten vergroten.

Conclusie

Bij het nadenken over de inrichting van leren, werken en verzekeren moeten we er rekening mee houden dat de economische groei – en hiermee het beschikbare budget voor investeren en consumptie, zowel van huishoudens als via het collectief – trendmatig daalt. De oorzaken hiervan liggen zowel in de bescheiden groei van het arbeidsaanbod (het aantal aangeboden uren) als in de tanende groei van de arbeidsproductiviteit (de productie per gewerkt uur).

Deze verwachte afnemende groei is geen natuurgegeven, en wordt ook zelfs deels veroorzaakt door de inrichting van de systemen rond leren, werken en verzekeren

De toename van de feitelijke pensioen-leeftijd als gevolg van doelbewust beleid is er een mooi voorbeeld van hoe de inrichting van systemen de uitkomsten kan beïnvloeden.

De hervorming van leren, werken en verzekeren is gericht op het vergroten van de waarde van werk, financieel én niet financieel. Gezien de macro-economische context waarin dit plaatsvindt, levert een dergelijke hervorming in een ideaal geval óók een bijdrage aan koopkrachtgroei van huishoudens, een toenemende kwaliteit en kwantiteit van de publieke dienstverlening en het verzamelen van de benodigde investeringsruimte voor de energietransitie.

Bijlagen

Literatuurlijst

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017), *De Arbeidsmarkt in cijfers*
- Kalshoven, Frank (2014), *Groeiland*, De Argumentenfabriek
- Kalshoven, Frank en Silvie Zonderland (2016), *Zó werken lange systemen*, De Argumentenfabriek
- Kalshoven, Frank en Silvie Zonderland (2017), *Naar een nieuw sociaal contract*, De Argumentenfabriek
- Koolmees, Wouter (2018), *Kamerbrief onderzoek WIA-instroom, Kamerstukken II, 2017 – 2018, 32716, nr. 26 2*
- OECD (2016), *Adult skills in focus* #3 April 2016
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2014), *Verschil in Nederland*
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2018), *Kijk op kinderopvang*
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2018), *Als werk weinig opbrengt*

Platform de Toekomst van Arbeid

Toekomst van Arbeid

Over werken, leren en verzekeren

Alle mensen in Nederland goed aan het werk. Dat is het doel van het *Platform de Toekomst van Arbeid*. Om dat te realiseren moeten we werken, leren en verzekeren anders inrichten. Er is een transitie nodig, een ingrijpende wijziging van de inrichting van Nederland op macroniveau. Het *Platform de Toekomst van Arbeid* is het voertuig om deze transitie samen uit te denken en door te voeren. Onze missie is: het vergroten van de waarde van werk.

Wat is het Platform de Toekomst van Arbeid?
Het *Platform de Toekomst van Arbeid* (het 'platform') is een samenwerking van partijen actief in werken, leren en verzekeren. Partijen streven naar verbeteringen op deze terreinen. Het is een platform om fundamenteel te kunnen nadenken over de toekomst van werken, leren en verzekeren, los van de waan en de belangen van vandaag. Niet als intellectuele oefening, maar met als ambitie de besluitvorming in Nederland op deze onderwerpen de noodzakelijke duw te geven. We streven er naar breed gedragen bouwstenen te ontwikkelen voor een beter functionerend stelsel van werken, leren en verzekeren.

Waarom de focus op werken?
Ons uitgangspunt is dat werken in de basis goed is voor mensen. Werken draagt bij aan de zelfstandigheid van mensen, hun welzijn en gezondheid. Maar ook aan zingeving en sociale samenhang. We sluiten onze ogen niet voor de schaduwkanten van werk. Te veel uren werken kan de gezondheid schaden. We willen ook niet zomaar werk, we willen 'goed' werk. Goed in de zin van betekenisvol en bijdragend aan het welzijn en geluk van mensen. Het doel van het platform is daarom 'goed werk voor alle mensen in Nederland'.

Waarom is het platform opgericht?
De initiatiefnemers stellen vast dat op elk van de drie terreinen zelf, en in hun samenhang, volop ruimte is voor verbetering. De stelsels piepen, kraken en schuren. Ze zijn niet goed op elkaar afgestemd. Daarom staan 2 miljoen volwassenen werkloos aan de kant. We laten in Nederland zo kansen liggen op een hogere welvaart en een hoger welzijn voor allen. Het huidige denken en handelen leidt tot onvoldoende resultaat. Een integrale benadering en op macroniveau grote stappen zetten, is nodig om echt tot verbeteringen te komen.

Wie zitten er in het platform?
De kerngroep bestaat uit Sieto de Leeuw en Jurriën Koops (ABU), Desirée Curfs en Jan-Jaap de Haan (Cedris), Michiel de Wilde en Peter Brouwer (Goldschmeding Foundation), Tof Thissen en Rob Witjes (UWV Werkbedrijf), Ton Heerts en Paul Oomens (MBO Raad), Ria van 't Klooster en Marcel van Bronswijk (NRTO), Anne Wouters en Gerard Groten (AWVN), Harold Herbert en Antoine Reijnders (Verbond van Verzekeraars), Ruben van Zwieten (De Nieuwe Poort), Aart van der Gaag, Hans Kamps en Fred van Haasteren. Iedereen zit op persoonlijke titel in de kerngroep. De rol van deze kerngroep is om de juiste vragen te stellen. Voor het beantwoorden hiervan zoeken we de inbreng van een zo divers mogelijk gezelschap. We gaan op zoek naar uiteenlopende perspectieven en ideeën. De Argumentenfabriek is de begeleider en penvoerder van het Platform. We nodigen andere partijen uit om – als zij de doelstelling onderschrijven – deel te nemen aan het platform om zo het fundament verder te verstevigen en de slagkracht te vergroten.

Wat gaat het platform doen in het eerste jaar?
Het eerste jaar, van zomer 2018 tot zomer 2019 staat in het teken van de analyse en de droom. We tekenen uit hoe het stelsel van werken, leren en verzekeren er nu uitziet en welke resultaten dat oplevert. We analyseren wat eraan schort en waarom dat zo moeilijk oplosbaar is binnen de huidige instituties en systemen en wat we kunnen leren van het buitenland. Vervolgens ontwikkelen we een breed gedeelde visie op leren, werken en verzekeren en denken we na over de acties en tactiek van het platform in de komende jaren.

Wat doet het platform na het eerste jaar?
Het platform werkt toe naar de nieuwe inrichting van leren, werken en verzekeren in Nederland. Om dit doel te bereiken bedenken we welke aanpassingen nodig zijn, toetsen de ideeën hierover in brede kring, en werken toe naar de implementatie. Het succes hiervan ontstaat zowel door de kracht van de ideeën als door de brenger van de boodschap: een breed platform dat Nederland vooruit wil helpen.

Waar vind ik meer informatie?
Ook meedoen? Of voor vragen, suggesties en opmerkingen? Mail naar: secretariaat@toekomstvanarbeid.nl



Het Nederlandse consensusmodel

Hoe houdbaar is het Nederlandse consensusmodel? Er zit immers maar weinig beweging in de noodzakelijke hervormingen op arbeidsmarkt en pensioen. In dit boek onderzoeken Jenny Kossen, Robin Fransman en Frank Kalshoven welke factoren bijdragen, of juist afbreuk doen, aan een succesvol consensusmodel. Dit doen ze door te kijken naar de historie en door interviews met de belangrijke spelers. Wat kunnen we daarvan leren?

Te bestellen via
www.argumentenfabriek.nl of
020-4124001



Lessen uit het buitenland

De stelsels die we in Nederland voor leren, werken en verzekeren hebben ingericht, schuren regelmatig met maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Dertig buitenlandse voorbeelden laten zien hoe het ánders zou kunnen. Een prikkelend en inspirerend boek van Robin Fransman en Majelle Verbraak, voor iedereen die zich bezig houdt met werk, onderwijs en inkomenszekerheid.

Te bestellen via
www.argumentenfabriek.nl of
020-4124001

Nederland scoort uitstekend in internationale vergelijkingen. Of het nu gaat om inkomen per hoofd van de bevolking, de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen, de kwaliteit van het onderwijs en de gezondheidszorg, of de meting van geluk, Nederland prijkt steevast in de mondiale top tien. We kunnen leren van andere landen, maar als we als land van 'goed' naar 'uitstekend' willen, zal Nederland ook en vooral moeten innoveren. Met deze studie willen we de basis leggen voor innovatie van de systemen op en rond de arbeidsmarkt in Nederland. Naast de arbeidsmarkt zelf, gaat het hierbij om onderwijs en inkomenszekerheid. Het doel van de innovatie is het vergroten van de welvaart (in brede zin) in Nederland. De kernvraag in deze studie is: hoe is het nu? Hoe staat Nederland en hoe staan mensen in Nederland ervoor als het gaat om werken, en in het verlengde hiervan, leren en verzekeren (van inkomen)?

ISBN 978-94-93004-07-8

De ArgumentenFabriek