

De toekomst van Sociale Zekerheid en Integratie

Afscheidsbundel Bernard Ter Haar



Voorwoord

Wouter Koolmees - minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Speak softly and carry a big stick. Dat zei Theodore Roosevelt over zijn eigen buitenlandbeleid. De voormalige Amerikaanse president was namelijk van mening dat je met diplomatie, intelligente bedachtzaamheid en daadkrachtig optreden, elke crisis voor kunt zijn.

De quote past echter ook uitstekend bij de *modus operandi* van directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie Bernard ter Haar. Dan heb ik het niet alleen over zijn aangename stemvolume, dat zo zacht is dat het je dwingt om te luisteren, maar juist ook over de manier waarop hij het beleid waar hij verantwoordelijk voor was, verder wist te brengen: tactvol, analytisch en met een enorme scherpzinnigheid, of het nu ging financiële markten, over kunstmatige intelligentie of het aan het werk helpen van kwetsbare groepen en ouderen. Hoe groot de uitdaging ook was, hij liet zich niet gek maken.

Mijn aanvankelijke zorg was dat bij het vertrek van Bernard ter Haar een ongelofelijke dosis kennis verloren zou gaan. Dit boek laat het tegendeel zien: zijn kennis is al lang en breed verspreid. Het feit dat hij veelvuldig buiten de Haagsche kaasstolp in debat en in gesprek ging, heeft hier vast aan bijgedragen. Gerenommeerde wetenschappers, waarmee Bernard de afgelopen jaren veelvuldig heeft gesproken, borduren voort op zijn ideeën en brengen deze, in een reeks gedegen artikelen, op hun eigen manier en — conform de opdracht — prikkelend, weer een stap verder. Ik vind dat heel waardevol. Kennis is immers pas zinvol als het tot actie noopt; als anderen ermee aan de haal gaan, en inzichten weer een stap verder brengen.

U heeft als lezer hiermee een uniek product in handen, namelijk dat van voortgaande kennisontwikkeling. In de woorden van Isaac Newton: *'Als ik verder heb gekeken dan een ander, dan komt dat alleen omdat ik op de schouders van reuzen kon staan.'*

Ik wens u veel leesplezier!

Inhoud

1 Inleiding.....	5
2 Humans are underrated (en technologie wordt overschat)	9
3 Technologie en de toekomst van werk.....	15
4 Inclusieve Technologie; Meer mensen met afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan het werk...23	
5 Hoe de kloof tussen vast en flex eenvoudig valt te overbruggen	35
6 Gezond oud is goud	39
7 Sneller weer een baan door betere persoonlijke gesprekken	47
Intermezzo voor Bernard	51
8 Een toekomst-vast stelsel van sociale zekerheid vraagt om een robuuste <i>Public Employment Service</i>	53
9 Sociale Zekerheid en Big Data: dijkbewaking of deltaplan?	63
10 Een nieuwe Bijstand met behoud van de oude.....	69
11 Lokaliseren: het antwoord om grip te houden in een steeds grotere wereld.....	75
12 De menselijke maat van Bernard ter Haar.....	83
13 Van arbeidsdeelname naar zinvolle participatie als toetssteen voor de kwaliteit van de samenlevings.....	85
14 Een pleidooi voor onzekerheid	93
15 Wisseling der beleidsmodellen. Naar een nieuw perspectief op integratiebeleid.....	101
Nawoord	111

1 Inleiding

Loes Mulder - Secretaris-Generaal ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Dit afscheidboek voor Bernard ter Haar is een mooie reflectie van Bernard's werk als DG: inspirerend. Bernard heeft niet alleen leiding gegeven aan het DG Sociale Zekerheid en Integratie, hij heeft SZW- en rijksbreed bijgedragen aan reflectie en visie-ontwikkeling op de toekomst van de overheid. Als blijk van waardering bieden wij hem nu graag dit afscheidboek aan, met als titel "De toekomst van Sociale Zekerheid en Integratie".

Alle schrijvers bleken graag bereid dit voor Bernard te doen, en ik dank hen voor hun inspirerende bijdragen in relatief korte tijd. De rijke oogst weerspiegelt ook de breedte van het terrein waar Bernard verantwoordelijk voor was én waar hij actief een visie op ontwikkelde (niet noodzakelijkerwijs hetzelfde)- van armoede en schulden tot inburgering, sociale polarisatie, van het belang van arbeid en participatie, inkomensondersteuning tot robotisering, kunstmatige intelligentie, gegevensuitwisseling en innovatie.

Dit afscheidboek start met bijdragen over technologie; -robotisering in den brede. Dit thema is in de loop der jaren steeds meer uitgegroeid tot een "hobby" van Bernard. Hij heeft robotisering binnen SZW op de rails gezet, veel discussies uitgelokt en intern en extern veel presentaties gegeven.

In zijn denken over robotisering is sprake van een omslag; -of is het beter te spreken over een voortschrijdend inzicht? Lange tijd voorspelde Bernard dat robotisering zou leiden tot een groot banenverlies, want de kostprijs van robots daalt snel waardoor deze op een gegeven moment goedkoper worden dan werknemers. Ook volgens zijn huidige inzichten zullen er door robotisering – en vooral digitalisering – banen verdwijnen, maar er komen ook nieuwe banen bij. In plaats van een groot banenverlies zal robotisering volgens Bernard vooral gepaard gaan met verandering van de inhoud van banen.

Robert Went, werkzaam als econoom bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), waarschuwt voor scenario's die uitgaan van een groot banenverlies. In deze doemscenario's worden mensen onderschat en technologie overschat. Co-creatie, sociale innovatie en inclusieve toepassing van technologie in al het beleid zijn voorbeelden van aanbevelingen die volgens Went nodig zijn om robotisering en kunstmatige intelligentie in goede banen te leiden met als resultaat meer welvaart.

De bijdrage van *Bas ter Weel*, directeur SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, gaat in op technologie en de toekomst van werk. Hij laat zien welke mechanismen de vraag naar mens versus machine bepalen. Hij adviseert een betere balans van belastingen op arbeid en kapitaal. Dit betekent niet dat een robottax ingevoerd moet worden. Evenmin betekent dit dat de lonen verhoogd moeten worden.

Astrid Hazelzet, Michiel de Looze, Ellen Wilschut, Anita Cremers en Kim Kranenborg, allen werkzaam bij TNO, hebben zich gebogen over inclusieve technologie. Dat is technologie die kwetsbare mensen ondersteunt in het zoeken naar werk en/of aan het werk blijven. Belangrijke factoren hierbij zijn zoekintentie, -vaardigheden, goede taakuitvoering, vitaliteit, ontwikkeling en mobiliteit. Er zijn vijf hoofdgroepen van inclusieve technologie die aansluiten op deze kenmerken, zoals virtuele jobcoaches, ICT-platforms, e-learning, op afstand bestuurbare robots, exoskelet en augmented reality. Er zijn genoeg technologie-toepassingen om mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie te helpen. Maar slechts een op de vijf bedrijven heeft mensen uit kwetsbare groepen in dienst. Daarom roept TNO op om ook deze groep te laten profiteren van de vierde industriële revolutie.

Het Nederlandse poldermodel geniet internationale bekendheid. Het sociaaleconomisch overleg tussen de vakbeweging, werkgeversorganisaties en de overheid heeft al regelmatig geleid tot een bi- en tripartiet akkoord. Maar door grote trends als flexibilisering van de arbeidsmarkt, globalisering en technologische ontwikkelingen staat het poldermodel onder druk. Baanzekerheid heeft plaats gemaakt voor werkzekerheid; de baan voor het leven is passé. Ook de aard van arbeid verandert en daarmee de klassieke verhoudingen tussen werkers en werkgevers. De bijdragen van Paul de Beer respectievelijk Johan Polder, Karin Proper en Fons van der Lucht raken hieraan.

De bijdrage van *Paul de Beer*, hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en voorzitter van het Kennisplatform Werk en Inkomen (KWI), handelt over vaste en flexibele arbeidscontracten. Dit onderscheid kent veel nadelen; -daarover is iedereen het wel eens. De Beer pleit voor invoering van een 'single open ended contract'. Dit uniform arbeidscontract voor onbepaalde tijd kan volgens De Beer de problematiek verminderen, waardoor de maatschappelijke en politieke discussie zich meer kan gaan richten op de echte, grote problemen; -het grote verschil in perspectieven tussen kansarmen en kansrijken op de arbeidsmarkt.

Johan Polder, Karin Proper en Fons van der Lucht, allen werkzaam bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (IVM), zetten met hun bijdrage het poldermodel verder onder druk. Nu al komen de partijen niet tot een pensioenakkoord. De bijdrage van Polder e.a. handelt over nog gezonder ouder worden. Maar dat zou betekenen dat de levensverwachting verder stijgt en daarmee de pensioenleeftijd verder omhoog moet. Op een verdere verhoging van de AOW-leeftijd zit de vakbeweging niet te wachten. Volgens Polder e.a. zijn o.a. nieuwe publiek-private financieringssystemen voor inkomen en zorg nodig. Bernard is volgens hen de juiste persoon om dit idee te concretiseren. Een andere taak die zij Bernard toebedelen is na te denken / uit te werken welke aanpassing van publieke systemen nodig is als gevolg van de grote veranderingen in onze maatschappij.

Re-integratie van werklozen is in Nederland een moeizaam proces. Dat geldt vooral voor werkloze ouderen en mensen in de bijstand. Maar ook van de mensen in de WW vindt een deel geen baan. Volgens *Robert Dur*, hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, kan een kwalitatief goed gesprek bijdragen aan een snellere re-integratie. Zwitserse onderzoeksresultaten laten zien dat een goed gesprek gemiddeld circa 1.500 euro aan bespaarde uitkeringen en belastinginkomsten kan opleveren. Aan deze uitkomst zitten "mitsen en maren", die Robert in zijn bijdrage nader toelicht.

Tof Thissen, algemeen directeur UWV WERKbedrijf acht een forse verbetering van het UWV WERKbedrijf hard nodig om te komen tot een betere dienstverlening aan werkzoekenden en hulp te kunnen bieden aan mensen om aan het werk te blijven. Ook is een sterkere verbinding tussen de arbeidsvoorziening en het onderwijs nodig. Hij stelt een herziening van de publieke arbeidsorganisatie voor. Bovendien moeten volgens Thissen scholings- en ontwikkelingsmogelijkheden, ook tijdens de uitkering, een wettelijk verankerde voorziening worden van de overheid aan de burger.

De centrale vraag in de bijdrage van *Laura van Geest*, directeur van het Centraal Planbureau (CPB), gaat over de hybride inrichting van de Nederlandse sociale zekerheid, met zijn publieke en private elementen. De vraag is of dit stelsel is opgewassen tegen de aankomende digitaliseringsgolf. Een interessante vraag hierbij is: is de uiteenlopende benadering van werkenden houdbaar, als de opkomst van de platformeconomie tot meer zelfstandigen zou leiden? In diverse presentaties heeft Bernard uiteengezet en geïllustreerd hoe hij over de platformeconomie denkt.

Van Geest waarschuwt voor mogelijke negatieve gevolgen van digitalisering voor de sociale zekerheid. Volgens haar kan digitalisering het evenwicht verstoren, vooral op het terrein van ziekte, arbeidsongeschiktheid en zorg. Een negatieve ontwikkeling op de markt voor loondoorbetaling bij ziekte kan een extra slinger geven aan de erosie van het vaste contract.

Frank Kalshoven, directeur van de Argumentenfabriek, gaat in op de bijstand-nieuwe-stijl. Eigenlijk is Frank's verhaal te leuk om hieruit enkele krenten te pikken. Volgens hem is de bijstand een foutenmachine. Hij noemt tien fouten waarmee deze uitspraak wordt onderbouwd. De bijstand-nieuwe-stijl lost volgens Kalshoven het foutenfestival van de huidige bijstand voor een groot deel op. Daarnaast is ook een Bijstandshuis volgens Kalshoven nodig.

Denkwerk is een onafhankelijke denktank die regelmatig publiceert over grote maatschappelijke vraagstukken. Een van de leden is Bernard. Een recente, zeer interessante publicatie van Denkwerk gaat over arbeid in transitie. Daarin wordt, aangedreven door technologische ontwikkelingen waaronder robotisering en kunstmatige intelligentie, de urgentie van scholing uiteengezet. Volgens Denkwerk hebben de komende 10 jaar 3 miljoen werkenden digitale opscholing nodig. Zij schatten dat er een jaarlijkse investering van 6 à 7 miljard euro nodig zal zijn.

Frans Blom en Queeny van der Spek zijn leden van Denkwerk. Zij behandelen in hun bijdrage het onbehagen in Nederland. Volgens beide auteurs is de grip van mensen op hun omgeving afgenomen.

Belangrijke oorzaken zijn de daling in vrij besteedbaar inkomen in combinatie met een afnemend sociaal en economisch vangnet en een toenemende afstand tot het besluitvormingsproces. Volgens beide auteurs is het essentieel om sterke inclusieve gemeenschappen te bouwen en zo veel mogelijk beleid te lokaliseren. Alleen met het drastisch lokaliseren van beslissingen, budgetten, verantwoordelijkheid en consequenties krijgen mensen weer controle over hun omgeving.

Mariëtte Hamer, voorzitter van de Sociaal Economische Raad (SER), stelt dat er ruimte is voor de menselijke maat in wetenschappelijke beleidsontwikkeling. Hierbij staat menselijke maat voor de ambitie om een holistische blik op onze samenleving te krijgen, zodat een meer menselijke samenleving ontstaat. Hiervoor acht Hamer het nodig om de menselijke maat in de maatschappelijke wetenschap terug te brengen. Dat wil zeggen dat uitgangspunt moet zijn de maatschappelijke realiteit waarin échte mensen met échte problemen geholpen moeten worden met échte oplossingen. Ten aanzien van Bernard (en zijn collega's) spreekt zij de hoop uit dat hij blijft zoeken naar de inzet van wetenschap voor de menselijke maat in de samenleving.

Ook de bijdragen van *Kim Putters* en *Patrick van der Duin* behandelen maatschappelijke vraagstukken. Kim Putters, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), verkent in zijn bijdrage op drie niveaus de betekenis van arbeid voor de individuele kwaliteit van leven en voor de kwaliteit van onze (toekomstige) samenleving. Zoals we van Putters gewend zijn, komt hij in zijn bijdrage met interessante vragen, zoals 1) Is er straks nog betaalde arbeid voor iedereen? en 2) Wat vinden we zinnige arbeid en hoe waarderen we dat? Uit onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk blijkt dat bijna een op drie werknemers zijn/haar werk niet als zinnig beschouwd voor de samenleving. Het gaat om de zogenaamde bullshit jobs.

Patrick van der Duin is directeur Stichting Toekomstbeeld der Techniek (STT). Gegeven het palet aan thema's waar de STT zich bezig mee houdt, zoals toekomstverkenningen, onderwijs in de toekomst, robotisering, big science en kunstmatige intelligentie, is het niet verwonderlijk dat Bernard in het Algemeen Bestuur van de Stichting zit.

Van der Duin pleit voor onzekerheid. Volgens hem staat de STT tussen de optimisten en pessimisten; - de wereld gaat niet ten onder, maar het staat ook niet bij voorbaat vast dat alles vanzelf goed komt. Volgens Van der Duin zijn veel technologische ontwikkelingen niet zo nieuw. Het principe van onze moderne zonnepaneel bijvoorbeeld, stamt uit het einde van de 19^e eeuw en elektrische auto's zijn de eerste auto's die gefabriceerd zijn. Hij pleit voor de oprichting van een Planbureau voor Technologie.

Godfried Engbersen, hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) en *Mark Bovens*, hoogleraar aan de Universiteit Utrecht en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, hebben zich gebogen over het migratievraagstuk en vooral de beleidsmodellen die in Nederland zijn gebruikt. Vanaf de Tweede Wereldoorlog jaren zijn successievelijk vier beleidsmodellen gebruikt. Interessant is het nieuwe model dat beide auteurs nodig achten in verband met de enorme verscheidenheid van migranten, namelijk het samenleefbeleid. Dit samenleefbeleid is gericht op versterking van de sociale samenhang van alle inwoners in Nederland enerzijds en anderzijds bevordering en continuering van de arbeidsdeelname van specifieke groepen migranten.

Met alle bijdragen is een interessant overzicht ontstaan van het beleidsdomein waaraan Bernard de afgelopen zeven jaar heeft gewerkt. Ook de komende jaren is er nog veel werk aan de winkel. Door de auteurs zijn diverse ideeën naar voren gebracht die elk de moeite waard zijn om verder te onderzoeken en die kunnen leiden tot meer welvaart. Het is te hopen dat Bernard in zijn blogs ingaat op de aangedragen ideeën en op de uitdaging van sommige auteurs aan zijn adres.

Als SZW gaan we Bernard missen- zijn visie, strategisch vermogen, relativerend vermogen, humor, collegialiteit, maatschappelijke gedrevenheid, zijn inspirerende verhalen en natuurlijk zijn sprekende stiltes. Voor zijn mensen bood Bernard inspiratie en ruimte, voor zijn bestuursraadcollega's was hij een vertrouwde en autonome sparringpartner, voor zijn bewindslieden een strategisch origineel adviseur en bestuurder. Eigenlijk hoop ik dat je dat voor ons gewoon kunt blijven, Bernard, weliswaar op een nieuwe manier- maar jij vindt altijd een manier. Met heel veel dank voor jouw bijdrage aan SZW, hierbij onze dank in de vorm van dit boek.

2 Humans are underrated (en technologie wordt overschat)

Robert Went - Econoom bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid¹

Samenvatting

We moeten ophouden elkaar en anderen angst aan te praten voor een naderende robot apocalypse en over de hoeveelheid banen die verdwijnt door kunstmatige intelligentie (AI) en algoritmen. In zulke doemscenario's worden mensen altijd onderschat, en de mogelijkheden van technologie overschat. Bovendien overkomt technologie ons niet. Overheden, bedrijven, sociale partners, ingenieurs e.a. kunnen er op inzetten dat iedereen beter wordt van nieuwe technologische toepassingen en niet vooral de grote techbedrijven en eigenaars van de robots. Hoe we dat doen, moet de komende tijd centraal staan in het beleid.

*'We mistakenly treat the future as something to prepare for (...)
But the future is not something we arrive at so much as something
we create through our actions in the present. (...) The future is
less a noun than a verb, a thing we do' (Rushkoff 2019: 214).*

De Amerikaanse econoom Robert Gordon publiceerde in 2016 een dik boek dat prijzen won en voor veel economen – ook voor mij – het beste boek van dat jaar was. In *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living Since the Civil War* laat hij zien dat en hoe het leven in de Verenigde Staten ingrijpend veranderde in de jaren 1920 tot 1970, dankzij sterke productiviteitsgroei. In de jaren daarvoor en de periode daarna was en is de groei van de productiviteit veel lager. Gordon is uiterst sceptisch over claims uit Silicon Valley en van trendwatchers, futurologen en andere 'thought leaders' die stellen dat de technologische ontwikkelingen momenteel 'sneller gaan dan ooit' en al onze zekerheden ter discussie stellen. Het laaghangende fruit van digitalisering is volgens Gordon inmiddels wel geplukt, en hij schetst een aantal 'tegenwinden' die het weinig aannemelijk maken dat de productiviteitsgroei snel flink omhoog zal gaan. Van robots verwacht hij weinig.

We wilden vliegende auto's...

Tot nog toe heeft Gordon gelijk gekregen (zie ook Sichel 2019). 'We wanted flying cars, instead we got 140 characters', zei Facebook-investeerder Peter Thiel in 2013, en die quote is veel aangehaald.² Er is sindsdien niks fundamenteel veranderd. Van de vrees voor en hoge verwachtingen van robots, die volgens sommigen wel 47 procent – of misschien zelfs nog meer – van onze banen zouden gaan overnemen (Frey en Osborne 2013), is niet veel meer over. Vrachtwagenchauffeurs zouden ernstig moeten vrezen voor hun baan, maar in de VS en in ons land zijn die momenteel niet aan te slepen. Zelfs Uber denkt niet meer dat zelfrijdende trucks van dock-tot-dock realistisch zijn. En het relatief makkelijk geachte 'platooning' – vrachtwagens die dicht op elkaar en digitaal aan elkaar gekoppeld over de snelweg rijden – blijkt toch veel meer voeten in de aarde te hebben dan techno-optimisten dachten. Het gaat nog wel even duren voor we die op de snelweg in het wild tegenkomen.³

Ook schoolbuschauffeurs, om een ander voorbeeld te noemen, konden volgens Frey en Osborne maar beter naar ander werk gaan uitkijken: 89 procent van die chauffeurs zou binnenkort werkloos worden. Maar wie weleens in een bus heeft gezeten, weet dat chauffeurs meer doen dan op hun achterwerk zitten, gas geven, remmen, en aan een stuur draaien. In de *streetwise* formulering van Oren Cass (2018: 69): "Oxford's research usefully illustrates the limitations of such studies. From a tall enough ivory tower, or a heady corner of Silicon Valley, the claim about school bus drivers might seem to make sense. What could be easier than driving a school bus? The route is the same every day, it's short, and it gets cancelled for snow. For parents, though, the idea of locking twenty kids in a self-driving vehicle for half an hour, with no adult supervision, sounds dubious at best."

¹ Robert Went werkte o.a. mee aan *Naar een Lerende Economie* (2013), *Hoe Ongelijk is Nederland?* (2014), *De Robot de Baas* (2015), en *Voor de Zekerheid*. Hij twittert veel over economie, globalisering en wat hem verder zoal boeit als @went1955.

² 'Peter Thiel at Yale: We wanted flying cars, instead we got 140 characters' (27 april 2013): <https://som.yale.edu/blog/peter-thiel-at-yale-we-wanted-flying-cars-instead-we-got-140-characters>

³ 'A Cab's-Eye View of How Peloton's Trucks 'Talk' to Each Other' (20 maart 2019): <https://www.wired.com/story/cabs-eye-view-how-pelotons-trucks-talk/>

Zoek de robot

Onlangs heb ik ontdekt dat Robert Gordon en ik hetzelfde spelletje spelen als we op straat lopen of ergens naartoe gaan: de naam van dat spel is 'zoek de robot'. Er zijn natuurlijk veel 'robots' waarvan we ons nauwelijks nog realiseren dat ze er zijn – denk aan stoplichten, de ov-chipkaart, parkeerboetes dankzij scannende auto's, en beveiligingscamera's. En we hebben allemaal een robot (mobiele telefoon) met een routeplanner en nog veel meer mogelijkheden en applicaties in onze zak. Gordon, die erg kritisch is over de mogelijkheden van robots⁴, zoekt om zich heen naar robots die mensen hebben vervangen. Dat doe ik ook, en dat valt dus nogal tegen.

In mijn supermarkt zijn een paar kassa's neergezet waarmee je zelf kunt afrekenen. Handig, en fijn voor de aandeelhouders van AH dat ik gratis een deel van het werk voor hen doe. Maar er loopt wel een mens in de buurt om te kijken of alles goed gaat, om af en toe met een steekproef te kijken of ik wel alles afreken, en om zegels te geven als ik die wil hebben. Mijn apotheek is het andere voorbeeld dat ik heb gespot. Die heeft sinds enige tijd de optie om medicijnen met een code die je gemaild krijgt uit een automaat te halen op de tijd die jou uitkomt. Ook handig. En schattig ook wel. Want als ik mijn code in tik verschijnt op het scherm de tekst 'de robot haalt uw medicijnen op'. In geen velden of wegen is een robot te zien, en die medicijnen zijn natuurlijk wel eerst door mensen klaargemaakt, gecontroleerd, ingepakt en in een vakje gestopt in de automaat waar ik ze dan met mijn ge-sms-te code weer uitvis.

Het is een beetje teleurstellend, want daar houdt het wel mee op wat betreft robots bij mij in de buurt in Amsterdam Nieuw-West. Bij de bakker, boekhandel en visboer staan – gelukkig maar – aardige mensen in de zaak die ook een praatje met me maken als ik daarvoor open sta. De vuilnisbakken in de buurt worden geleegd door mensen (vrijwel altijd mannen geloof ik) in een vrachtwagen met een flinke hijskraan er op. Pakketjes worden door mannen en vrouwen met bestelbussen aan de deur bezorgd, of ergens anders in de straat als we niet thuis zijn en dan ligt er een met pen ingevuld briefje in de bus waar we het op kunnen halen. De bladeren en het vuurwerk (na Oudjaar) worden van de straten geveegd met wagentjes die over de weg rijden, en door mannen en vrouwen die met bezems en blader blowers op de stoep werken. Nadat bij de burens was ingebroken hebben we een mens gebeld om nog eens te kijken of ons huis wel voldoende beveiligd was tegen ongewenste gasten (hij had wat nuttige tips!). Toen de buitenkant van ons huis onlangs geschilderd moest worden, daar heb ik, anders dan mijn burens, zelf helemaal geen zin in met mijn twee linkerhanden, bestelden we een schilder die met steigers, kwasten, verf en schuurpapier in de weer ging. En toen de vloerverwarming uitviel en de cv-ketel dringend aan vernieuwing toe was, heeft de verwarmingsmonteur die ik via de website van de brancheorganisatie had gevonden dat netjes voor ons geregeld. En zo kan ik nog wel even doorgaan. Gelukkig dat al die mensen er zijn!

Mensen worden onderschat

Toen Elon Musk in 2018, tegen het advies van al zijn adviseurs in, opdracht gaf om de montage van Tesla's Model 3 volledig te robotiseren, liep het proces daarna vast. De productie moest zelfs een aantal dagen worden stilgelegd, met negatieve gevolgen voor de beurskoers van Tesla. Pas nadat een deel van de robots uit de lijn gehaald was en die machines vervangen waren door mensen, kon Tesla de productie weer op gang brengen. Andere autoproducenten waren Musk al voor en hadden al lang ontdekt dat je mensen nodig hebt in de eindmontage, en ook als je, zoals Toyota, op permanente verbetering inzet en suggesties voor verbetering van je product en productieproces wil krijgen. Musk concludeerde en twitterde vervolgens dat 'Humans are underrated'⁵, en dat is toevallig de titel van een van mijn favoriete boeken over wat mensen wel en robots niet kunnen (Colvin 2015). Dat je mensen niet moet onderschatten en technologie niet moet overschatten, weet inmiddels ook het hypermoderne hotel in Japan dat vier jaar geleden 500 robots installeerde. Begin dit jaar heeft het management van het hotel de helft van die robots weer ontslagen, omdat ze veel minder konden dan gedacht (en beloofd)

⁴ 'This expert thinks robots aren't going to destroy many jobs. And that's a problem'
<https://www.vox.com/a/new-economy-future/robert-gordon-interview>

⁵ Elon Musk says 'humans are underrated,' calls Tesla's 'excessive automation' a 'mistake',
<https://techcrunch.com/2018/04/13/elon-musk-says-humans-are-underrated-calls-teslas-excessive-automation-a-mistake/>

was. En ook omdat gasten zich er aan ergerden, bijvoorbeeld omdat ze geen antwoord op vragen kregen, of midden in de nacht door een robot werden wakker gemaakt.⁶

De mogelijkheden van technologie worden meestal te mooi voorgesteld en overschat. ‘Overselling’ en ‘underperforming’ zijn als het over technologische toepassingen gaat aan de orde van de dag, daar kent iedereen voorbeelden van. Over mensen, en over wat mensen allemaal moeten kunnen en doen in een baan, wordt daarentegen al snel te licht gedacht – denk aan de chauffeurs van schoolbussen die bijna allemaal werkloos zouden worden. AI-deskundige Meredith Broussard, auteur van *Artificial Unintelligence* (2018), legt in een artikel mooi uit waar zulk simplisme vanachter een bureau de mist in gaat: ‘The current transportation system of buses, trains, and trucks has built-in protections that we have collectively invested in over time. The vehicles are operated by people who are good at their jobs, who like their jobs, and who do more than technochauvinists think to keep our complex social and technical transportation system running. It’s not smart city design to take away the important work — both visible and invisible — that bus, truck, train, and taxi drivers do.’⁷

Hall Varian, de chief economist van Google, sloeg dus de spijker op zijn kop toen hij in een panel over de toekomst van werk zei dat “it’s easy to make misleading assumptions about the kinds of jobs that are in danger of becoming obsolete. Most jobs are more complex than [many people] realize.”⁸

Robots, AI en werkgelegenheid

In onze WRR-verkenning *De Robot de Baas* (Went et al 2015) benadrukken we dat technologie niet neutraal is en ons niet overkomt: overheden, bedrijven, sociale partners en ingenieurs kunnen invloed uitoefenen op de manier waarop technologie al dan niet wordt toegepast, en kunnen dus ook kiezen voor inclusieve toepassingen.⁹ Tijdens (inmiddels een kleine 150) presentaties, expertmeetings en discussies over robots, AI en de toekomst van werk sindsdien kwamen veel nieuwe voorbeelden naar voren die de analyse in *De Robot de Baas* ondersteunen, en werd nog duidelijker dat en waarom zo’n inclusieve robotagenda niet vanzelf realiteit gaat worden. ‘U heeft wel een erg positief verhaal’, kreeg ik vaak te horen na presentaties of in gesprekken. Het is, om met Gramsci te spreken, ‘het optimisme van de wil’: er is geen enkele garantie dat een inclusieve robotagenda realiteit wordt, maar het zou wel kunnen. Als we daar voor gaan.

Veel discussies gingen de afgelopen jaren over de gevolgen voor het aantal banen als we meer robots en AI gaan gebruiken. Er zijn meer belangrijke dimensies, want deze technologische toepassingen hebben allerlei gevolgen voor de kwaliteit van ons leven en de brede welvaart. Maar we kwamen moeizaam uit de grote crisis van 2008, dus dat de werkgelegenheidseffecten van robots en algoritmen centraal stonden is wel te begrijpen. Wat weten we daar inmiddels over? Allereerst dat de door sommigen voorspelde kaalslag onder werkenden is uitgebleven, en de komende jaren ook niet te verwachten is. En ten tweede dat de gevolgen van de inzet van robots en AI voor de hoeveelheid werk van geval tot geval verschillen, en mede afhankelijk zijn van keuzes die gemaakt worden.

Als we er met een economische blik naar kijken gaat het bij robots om routiniseerbare deeltaken van functies – banen zijn bundels van taken – die geautomatiseerd zouden *kunnen* worden met robots of cobots. Of dat ook daadwerkelijk gebeurt, is van veel factoren afhankelijk, en niet alleen een simpele economische calculatie (zie ook Ter Weel 2018; UNCTAD 2017):

- Kapitaal kan arbeid vervangen (en dan stijgt het kapitaalinkomen).
- De productiviteit van arbeid kan met technologie stijgen (dat rechtvaardigt dan hoger loon).

⁶ ‘Japanese Hotel Fires Robot Staff After They Annoy Human Staff and Guests: The robots can’t do their jobs and slow down their human colleagues’ (17 januari 2019) <https://interestingengineering.com/japanese-hotel-fires-robot-staff-after-they-annoy-human-staff-and-guest>

⁷ ‘Self-driving cars will be considered unthinkable 50 years from now: Removing drivers from our transportation system disrupts delicate social contract’ (3 april 2019): <https://www.vox.com/2019/3/27/18194715/self-driving-cars-uber-lyft>

⁸ ‘Our Misplaced Fear of Job-Stealing Robots: At a Future of Work forum, experts say demographic shifts, not artificial intelligence, create the biggest challenges for today’s workplace’ (7 maart 2019) <https://www.gsb.stanford.edu/insights/misplaced-fear-job-stealing-robots>

⁹ De ‘elevator pitch’ voor *De Robot de Baas* is: (1) het gaat met die nieuwe technologie veel minder snel dan vaak geclaimd wordt; (2) technologie overkomt ons niet; en (3) we moeten inzetten op een ‘inclusieve robotagenda’ waarin complementariteit (mens samen met machine), co-creatie, co-eigenaarschap en het monitoren – en waar nodig tegengaan – van nieuwe of toegenomen ongelijkheden centraal staan.

- Er kunnen nieuwe taken en functies ontstaan (en daarmee nieuwe banen).

Het saldo hiervan bepaalt of de vraag naar arbeid toeneemt, afneemt, of verandert (omdat er meer academisch geschoolden nodig zijn bijvoorbeeld, of juist meer praktische mensen).

Bij de economie van algoritmen (kunstmatige intelligentie, AI) gaat het vooral om complementaire voorspellingen (op basis van historische gegevens) die een plaats kunnen krijgen in werkprocessen. Of dit ook daadwerkelijk gebeurt, is opnieuw van veel factoren afhankelijk, dat is niet alleen maar een economische berekening (zie ook Agrawal et al 2018; Daugherty en Wilson 2018):

- AI kan kapitaal voor arbeid substitueren.
- AI kan de relatieve opbrengst van kapitaal versus arbeid vergroten en soms wordt complete automatisering mogelijk.
- AI kan de productiviteit van arbeid vergroten.
- AI kan onzekerheid verkleinen en tot nieuwe taken leiden voor arbeid en/of kapitaal.
- Er kan sprake zijn van een indirect effect als door de inzet van AI nieuw werk ontstaat, up- of downstream, dat complementair is aan bestaand werk.

Het saldo hiervan bepaalt de gevolgen voor de hoeveelheid arbeid, en voor eventuele verschuivingen daarin.

Er zijn intussen allerlei voorbeelden van nieuwe banen, veranderde banen, meer banen, en minder banen door de inzet van robots, cobots en AI. De consensus is nu dat maar weinig banen helemaal geautomatiseerd kunnen (en zullen) worden, maar dat (vrijwel) iedereen die werkt te maken heeft of krijgt met deeltaken die worden geautomatiseerd, en met nieuwe deeltaken die daarvoor in de plaats komen. En er zijn zelfs al rapporten waarin 'voorspeld wordt' dat er veel meer nieuwe banen bijkomen door robots en AI dan er verdwijnen.¹⁰ Als dat klopt hebben we straks geen mensen over maar te kort.

En wat staat ons nu te doen?¹¹

Wat betekent dit alles voor beleidsmakers? De volgende drie uitgangspunten lijken me in elk geval van belang.¹²

1. Kiezen voor inclusieve toepassingen van technologie in al het beleid

Op de markt voor technologie is sprake van marktfalen, en de grote techbedrijven zijn te groot en machtig geworden. Maar zo hoeft het niet te gaan, we kunnen er ook voor kiezen nieuwe technologie zo in te zetten dat de welvaart van iedereen toeneemt. Dat schrijven de gerenommeerde economen Daron Acemoglu en Pascual Restrepo (2019) in een opiniestuk waarin zij, niet als eersten, het idee onderuit halen dat technologie ons overkomt en dat we geen invloed hebben op de manier waarop die wordt ontwikkeld en toegepast (zie ook Atkinson 2015).

We kunnen kiezen voor inclusieve toepassingen van technologie, en dat betekent bijvoorbeeld dat de overheid daar in al haar beleid op inzet. Dus bij aanbestedingen, in het fiscaal beleid, en *last but not least* in subsidieregelingen (innovatiebeleid en meer) eisen stellen om ervoor te zorgen dat nieuwe technologische toepassingen mensen beter laat functioneren in plaats van werkloos maken. Zo heeft bijvoorbeeld de regering van Zuid-Korea, het meest geautomatiseerde land van de wereld met veel robots, besloten om het voor bedrijven fiscaal minder aantrekkelijk te maken robots af te schrijven.¹³

¹⁰ 'Het duurt niet lang meer of ruim de helft van al het werk wordt uitgevoerd door machines. Dat stelt het Wereld Economisch Forum (WEF) op basis van gesprekken met directeuren van bedrijven. (...) Naar schatting komen er 133 miljoen banen bij in de ICT, die in de plaats komen van 75 miljoen banen die niet meer nodig zijn' (17 september 2018): <https://www.welingerlichtekringen.nl/economie/843223/over-zeven-jaar-meer-dan-de-helft-van-de-banen-in-handen-van-robots.html>

¹¹ Vrij naar V.I. Lenin (2005): https://nl.wikipedia.org/wiki/Wat_te_doen%3F

¹² In de WRR-verkenning *De Robot de Baas* (Went et al 2015) hebben we voorstellen gedaan voor een inclusieve robotagenda. We zijn inmiddels weer een paar jaar verder en bouwen daarop voort in het slotrapport van het WRR-project over de toekomst van werk, dat waarschijnlijk eind dit jaar gepubliceerd wordt. Wat daar precies in komt is nog in ontwikkeling, en het rapport wordt pas gepubliceerd als de raad het heeft goedgekeurd. Dat is waarom een harde publicatiedatum nooit te geven is bij de WRR.

¹³ 'Amid worldwide debate on the use of robots for work and possible consequent unemployment issues, the government made a first move that may help slow down automation in industries, according to sources, Monday. In its recently announced tax law revision plan, the Moon Jae-in administration said it will downsize the tax deduction benefits that previous governments provided to enterprises for infrastructure investment aimed at boosting productivity' (7 augustus 2017): http://www.koreatimes.co.kr/www/news/tech/2017/08/133_234312.html

2. Mens en machine zijn complementair, in bedrijven en bij beleidsmakers

De afgelopen tijd heb ik regelmatig groepen of individuele HR-managers in de zaal gehad bij lezingen over robots, AI en de toekomst van werk. In de discussie of na afloop tijdens het napraten werd vaak, te vaak, geconstateerd dat 'wij er niet bij zijn en niet meepraten als de directie over technologie beslist.' Dat is dodelijk, en eerlijk gezegd ook vragen om mislukkingen, bij technologie die – zoals robots en AI – afhankelijk is van de samenwerking van mensen en machines. Je kunt (Daugherty en Wilson 2018) niet in een bestaand werkproces 'een algoritme inpluggen' en verder alles bij het oude laten, maar zal processen vaak helemaal opnieuw moeten doordenken en herinrichten.

Niet alleen bij bedrijven zijn mensen en machines gescheiden werelden en verantwoordelijkheden, maar ook bij de overheid. In de brief van 23 pagina's die de minister van SZW op 15 juni 2018 aan de Kamer stuurde over het tegengaan van tekorten op de arbeidsmarkt komen robots, automatisering, algoritmen en kunstmatige intelligentie, en de mogelijkheden die zij kunnen bieden om meer mensen aan het werk te helpen (ook mensen met een beperking), niet voor. Het ministerie van SZW gaat over de mensen, en het ministerie van EZK over de innovaties en de machines. Dat zal anders moeten als we willen profiteren van de mogelijkheden van AI en robotica.

3. Ruim baan voor co-creatie en sociale innovatie

Productieve en inclusieve toepassingen van robots en algoritmen kunnen alleen succesvol ontwikkeld worden door de mensen die er mee moeten werken daar actief bij te betrekken. In de schoonmaak CAO is in 2017 een pilot afgesproken waarin werkgevers en vakbonden samen onderzoeken of het mogelijk is robottechnologie te ontwikkelen die goed is voor schoonmakers en voor de bedrijven, met complementariteit, co-creatie en co-eigenaarschap als uitgangspunten. We weten nog niet wat daar uitkomt, dat heeft ook tijd nodig, maar het is een mooi voorbeeld van iets wat veel vaker zal moeten gebeuren als we willen profiteren van de mogelijkheden van robots en AI. Geld voor toponderzoek is natuurlijk nodig, maar vergeet vooral de 'dag-tot-dag AI' op de bedrijfsvloer niet. Dat ontbreekt vaak in alle grote verhalen die over AI en robots verteld worden. Sociale innovatie verdient dan ook veel meer prioriteit.¹⁴ En we moeten het meer over de kwaliteit van werk gaan hebben.

Er is bij technologische toepassingen al snel sprake van *technology push*. Bedrijven die iets hebben ontwikkeld, bijvoorbeeld voor de medische sector of voor de zorg, promoten dat als effectief, hip en onmisbaar. Zonder dat duidelijk is of de prijs wel opweegt tegen de voordelen, en wat we dreigen te verliezen, aan sociaal contact bijvoorbeeld, als we die toepassing gaan gebruiken. '*Move fast and break things*'¹⁵ is een populair motto in Silicon valley en bij techbedrijven, maar daar komt steeds meer kritiek op. '*Move slowly and fix things*' is het verantwoordelijk alternatief (Hueck en Went 2019). Het is moeilijk, zeker voor kleinere bedrijven en instellingen, om technologie die door een fabrikant gepusht wordt goed op zijn waarde te schatten. De overheid zou daarom ook moeten zorgen voor goed toegankelijke neutrale kennis voor wie met zulke vragen zit. Geen beleid voor topsectoren, die kunnen dat zelf wel als het goed is, maar wel voor de massa van bedrijven en instellingen die dit niet kunnen. Dat is ook goed voor de stagnerende productiviteit, want dit zal er aan bijdragen dat meer kennis circuleert (WRR 2013).

Slot

Samenvattend pleit ik ervoor om niet meer te praten over een naderende robot apocalypse, of over massaal banenverlies door de opkomst van kunstmatige intelligentie (AI). In zulke doemscenario's worden mensen schromelijk onderschat, en de mogelijkheden van technologie sterk overschat. Het gaat met die nieuwe technologie veel minder snel dan vaak geclaimd wordt door de bedenkers en verkopers van machines, en er zijn en blijven een heleboel dingen die mensen wel en robots en algoritmes niet kunnen.

Bovendien: technologie overkomt ons niet. Overheden, bedrijven, sociale partners, en techneuten zouden in moeten zetten op inclusieve toepassingen waardoor mensen beter (en productiever) gaan werken, samen met machines. De komende tijd moet centraal staan in het beleid *hoe* we dat gaan doen.

¹⁴ De SER gaat op verzoek van de regering (19 maart 2019) een rapport maken over sociale innovatie: <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/werkprogramma/ser-adviesaanvragen-2019.pdf>

¹⁵ 'Mark Zuckerberg says you need to "move fast and break things"' (10 februari 2009): <https://www.geek.com/news/mark-zuckerberg-says-you-need-to-move-fast-and-break-things-922432/>

Referenties

- Acemoglu, D. en P. Restrepo (2019) *The revolution need not be automated*, Project Syndicate 29 maart 2019 <https://www.project-syndicate.org/commentary/ai-automation-labor-productivity-by-daron-acemoglu-and-pascual-restrepo-2019-03>
- Agrawal, A., J. Gans en A. Goldfarb (2018) *Prediction Machines: The Simple economics of Artificial Intelligence*, Boston MA: Harvard Business Review Press.
- Atkinson, T. (2015) *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard: Harvard University Press.
- Broussard, M. (2018) *Artificial Unintelligence: How Computers Misunderstand the World*, Boston MA: MIT Press.
- Cass, O. (2018) *The Once and future Worker: A Vision for the Renewal of Work in America*, New York: Encounter Books.
- Colvin, G. (2015) *Humans are underrated: What high achievers know that brilliant machines never will do*, New York: Portfolio/Penguin.
- Daugherty, P. en J. Wilson (2018) *Human + Machine: Reimagining work in the age of AI*, Boston MA: Harvard University Press.
- Frey, C. en M. Osborne (2013) *The future of work: How susceptible are jobs to computerisation?*, Oxford: Oxford Martin School, https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf
- Gordon, R. (2016) *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living Since the Civil War*, Princeton en Oxford: Princeton University Press.
- Hueck, H. en R. Went (2019) *Zes mythes over technologie*, Financieel Dagblad, 15 februari 2019, <https://fd.nl/futures/1287933/zes-mythes-over-technologie>
- Rushkoff, D. (2019) *Team Human*, New York en Londen: W.W. Norton & Company.
- Sichel, D. (2019) *Productivity Measurement: Racing to Keep Up*, NBER Working Paper 25558 (februari 2019).
- Unctad (2017) *Trade and Development Report: Beyond Austerity - Towards a Global New Deal*, Geneve: Unctad, <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1543>
- Weel, B. ter (2018) *Nieuwe technologie transformeert de vraag naar arbeid*, ESB, juli 2018, <https://esb.nu/esb/20042797/nieuwe-technologie-transformeert-de-vraag-naar-arbeid>
- Went, R., M. Kremer en A. Knottnerus (red.) (2015) *De robot de baas: De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*, Den Haag: WRR.
- WRR (2013) *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press

3 Technologie en de toekomst van werk¹

Bas ter Weel – Directeur SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Samenvatting

Nieuwe technologie beïnvloedt de vraag naar arbeid op verschillende manieren. Economen zijn van nature positief over de bijdrage van innovatie aan het nationale inkomen. Recent zijn er echter vanuit verschillende hoeken zorgen over de impact van robots, een van de nieuwste vormen van technologie die de vraag naar mensen beïnvloedt. Wat zijn de mechanismen die de vraag naar mens vs. machine bepalen? Wat zijn de aandachtspunten voor beleidsmakers die zich zorgen maken over en bezig zijn met de impact van nieuwe technologie op werk?

Inleiding

Er is veel discussie over de effecten van nieuwe technologie op de vraag naar arbeid. Het gaat hierbij over robotisering, het toepassen van kunstmatige intelligentie en grote transities in het algemeen, zoals de energietransitie. Het is in deze discussies vaak onduidelijk wat het effect van technologie op de vraag naar arbeid nu precies is. Verschillende rapporten schetsen namelijk schrikbeelden waarbij tot wel de helft van het aantal banen op de tocht staat, terwijl andere rapporten juist de loftrompet steken over de mogelijkheden en banen die ontstaan (vergelijk Frey en Osborne, 2013 en McKinsey, 2016). Daarnaast zijn de rapporten soms onvolledig in de mechanismen die leiden tot dit soort conclusies.

Bernard ter Haar is zelf ook actief op dit terrein wat voor een breder publiek vooral zichtbaar is via de denktank DenkWerk. In een opiniebijdrage in het *Financieele Dagblad* stelt hij (met anderen) dat een half miljoen mensen de komende tien jaar moet wisselen van baan en drie miljoen een hoger niveau van digitale vaardigheden nodig heeft.² De kosten: ongeveer zeven miljard euro per jaar. Dat is om en nabij twee procent van de totale loonsom, een bedrag dat toch vrij gemaakt zou moeten kunnen worden door overheid en bedrijfsleven aldus de denktank.

Meer nog dan de precieze inschatting van de effecten is een overzicht van de precieze mechanismen die de vraag naar arbeid bepalen voor beleidsmakers van belang. In dit artikel worden die mechanismen besproken.

Drie effecten van technologie

De economische literatuur wijst op drie effecten van nieuwe technologie op de vraag naar arbeid. Het saldo van deze drie effecten bepaalt of deze vraag toe- of afneemt. Historisch gezien is de verwachting dat de vraag naar arbeid eerder zal stijgen dan zal dalen. De uitkomsten kunnen echter niet los worden gezien van het gevoerde beleid. Op voorhand is het daarom niet duidelijk of deze historische boodschap algemeen geldend is.

1. Kapitaal vervangt arbeid

Nieuwe technologie neemt doorgaans taken van mensen over. Dit drukt de werkgelegenheid en de loongroei. Doordat kapitaal arbeid vervangt daalt het aandeel van arbeid in de productie. Analyses die de massale vernietiging van banen voorspellen, beperken zich voornamelijk tot dit effect van nieuwe technologie (Ford, 2015). Zij wijzen hierbij vaak op eerdere episodes waarin door mechanisering en automatisering banen zijn verdwenen in de landbouw en industrie. Dezelfde mechanismen zijn op dit moment zichtbaar als gevolg van robotisering in bijvoorbeeld de auto-industrie, maar ook steeds vaker in de dienstensector waar door kunstmatige intelligentie en het toepassen van matchingalgoritmes een deel van de taken is overgenomen (Graetz en Michaels, 2015).

Een discussie die hier direct aan raakt en die ook in Den Haag woedt is die over het deel van het nationale inkomen dat naar arbeid gaat. Deze arbeidsinkomensquote (AIQ) wordt dikwijls gebruikt als graadmeter voor de beloning van werkenden, maar staat als maat zelf ook constant onder druk.³ In de

¹Deze bijdrage is gebaseerd op een eerdere publicatie in ESB (Ter Weel, 2018)

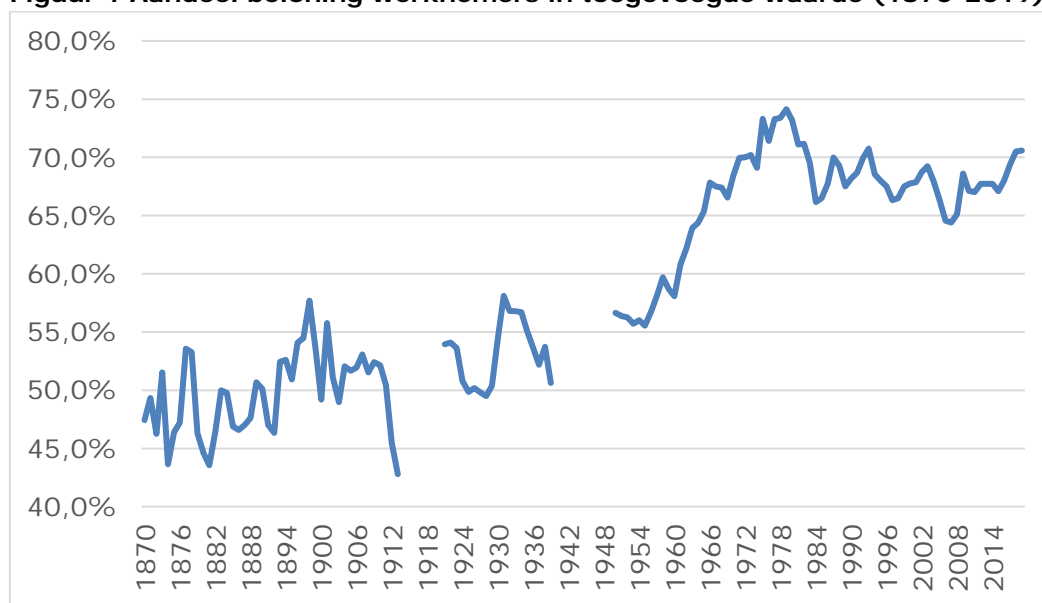
² Zie <https://fd.nl/opinie/1287671/jaarlyks-miljarden-nodig-om-personeel-klaar-te-stomen-voor-de-toekomst>.

³ De discussie over de AIQ centreert niet alleen de daling van dit kengetal. Ook de precieze betekenis van dit getal en de meetmethode zijn momenteel onderwerp van studie en debat. Illustratief is de recente herziening van de methode die de instituten die verantwoordelijk zijn voor de ramingen (CPB en DNB) en de nationale rekeningen

huidige discussie speelt dat de loonontwikkeling achterblijft bij de groei van het nationale inkomen (bbp) en de groei van het huishoudinkomen stagneert, terwijl de winsten van het bedrijfsleven juist hoog zijn en een sterk oplopende trend zouden hebben. Door technologische ontwikkeling zijn investeringen in nieuw kapitaal geïntensiveerd. Binnenlandse en internationale concurrentie hebben daarnaast bijgedragen aan prikkels die productieve efficiëntie bevorderen. Ook op de arbeidsmarkt zelf is veel veranderd, bijvoorbeeld de groei van het aandeel flexibele arbeid en de sterke toename van het aantal zelfstandigen. Het is op dit moment onduidelijk hoe dit alles de AIQ heeft beïnvloedt.

Wanneer we op lange termijn kijken (Figuur 1) dan lijkt er op dit moment niet iets bijzonders aan de hand te zijn. De forse stijging van de AIQ na de Tweede Wereldoorlog is het gevolg van de opkomst van de diensteeconomie en na een piek in de jaren zeventig van de vorige eeuw is een beleid van loonmatiging ingezet. Sindsdien is de AIQ relatief stabiel.

Figuur 1 Aandeel beloning werknemers in toegevoegde waarde (1870-2019)



In de jaren zeventig groeide de loonvoet harder dan de productiviteit, waardoor de AIQ sterk opliep. Het Akkoord van Wassenaar zorgde in de jaren '80 voor de omgekeerde situatie. In de periode 1990-2009 ontwikkelden de loonvoet en de arbeidsproductiviteit zich hand in hand. Vanaf 2010 is een daling van de AIQ zichtbaar doordat de productiviteit sneller groeide dan de reële loonvoet. Wanneer recente CPB-ramingen worden meegenomen in de analyse, wordt deze daling tenietgedaan omdat de lonen stijgen. Over de gehele periode 1970-2018 bezien, blijft de loonvoet slechts zeer licht achter bij de productiviteitsgroei.

2. Hogere productiviteit, stijgende lonen en meer werk

Nieuwe technologie leidt daarnaast tot hogere productiviteit, waardoor werkgelegenheid en lonen stijgen. Dit is goed nieuws, want de dalende productiviteitsgroei is voor een groot deel de oorzaak van een matige ontwikkeling van de AIQ. Enthousiaste investeerders en eigenaren van het nieuwe kapitaal beroepen zich vaak op dit positieve arbeidsmarkteffect van nieuwe technologie.

De hogere productiviteit drukt productiekosten en door lagere eindprijzen stijgt de vraag naar goederen en diensten. Dit verhoogt de vraag naar arbeid vooral in de sectoren en bedrijven die de nieuwe technologie zijn gaan inzetten, waardoor een positieve correlatie bestaat tussen lonen en de mate waarin nieuwe technologie wordt gebruikt (Autor et al., 1998). Van dit positieve effect op lonen en werkgelegenheid zijn in eerste instantie vooral effecten op de marge te verwachten, omdat bedrijven verbeterde versies van dezelfde producten en diensten maken of dezelfde producten en diensten goedkoper aanbieden. Naarmate de technologie verder verbetert en goedkoper wordt, worden de

(CBS) hanteren om de AIQ vast te stellen. In een gezamenlijke studie concluderen zij dat de 'oude definitie' van de AIQ resulteerde in een te hoge AIQ doordat het toegerekend arbeidsinkomen van zelfstandigen de afgelopen jaren in toenemende mate uit de pas is gaan lopen met het netto gemengd inkomen.

positieve effecten op de vraag naar arbeid groter omdat steeds meer bedrijven overstappen op de nieuwe productiewijze.

Daarnaast vergroot kapitaalvorming het aantal innovatieve 'machines' in een economie (robots) en daarmee de vraag naar arbeid en de lonen van werknemers die deze machines bedienen, omdat mensen en machines in veel gevallen complementair blijken te zijn. Nieuwe machines kunnen niet alle taken uitvoeren, waardoor de taken die mensen uitvoeren waardevoller worden. De toenemende waarde van analytische en interpersoonlijke vaardigheden is hiervan een voorbeeld (Autor et al., 2003). Afhankelijk van de mate van complementariteit stijgt het belang van arbeid in de productie van goederen en diensten. Dit tweede effect heeft in de afgelopen decennia vooral geleid tot wat in de literatuur wordt gedefinieerd als *skill-biased technological change*. De reden hiervoor is dat vooral hooggeschoolde arbeid complementair is aan het nieuwe kapitaal, terwijl laaggeschoolde arbeid wordt vervangen door machines (Goldin en Katz, 2010).

Ten slotte vervangen nieuwe machines een groot deel van de oude machines (zoals windmolens voor kolencentrales), waardoor de productie efficiënter of anders verloopt. Dit verhoogt de vraag naar kapitaal, waardoor de vraag naar arbeid stijgt als kapitaal en arbeid complementen zijn. Het aandeel arbeid in de totale productie blijft min of meer constant, omdat de verhoogde productiviteit van kapitaal en de stijgende lonen ongeveer hand in hand gaan. Op korte termijn is het echter mogelijk dat er een verschuiving plaatsvindt tussen sectoren, waardoor de inzet van nieuwe machines gepaard gaat met banenverlies in het ene segment of in de ene sector en creatie van werk in een andere.

Dit laatste effect is de afgelopen jaren door economen onvoldoende benadrukt in de publieke discussie. Er ontstaat op macro-economisch niveau meer werk, maar de verdeling van werk kan anders worden waardoor er winnaars en verliezers optreden. Een van de meest interessante uitingen van dit effect is arbeidsmarktpolarisatie (Goos et al., 2014). Een manier om de impact van technologie in beeld te brengen, is om te kijken hoe de vraag naar hoog-, middelbaar- en laagopgeleiden veranderd is. Dit kan door middel van een analyse van de relatieve aandelen in de loonsom, de totale koek die in een land verdiend wordt. De loonsom is het product van het aantal gewerkte uren en de bijbehorende lonen, dus een indicator van de vraag naar arbeid. De relatie tussen de toename van investeringen in nieuwe technologie en veranderingen in de aandelen van de totale loonsom in 11 OESO-landen en 12 sectoren vanaf 1980 laat duidelijk zien dat de vraag naar hoogopgeleiden is gestegen ten koste van middelbaaropgeleiden (Tabel 1). De gestegen investeringen verklaren ongeveer 20 procent van de veranderingen in het aandeel in de loonsom van middelbaaropgeleiden. Het deel van de totale koek voor het midden slinkt ook in Nederland. De omvang van de dynamiek in de periode vanaf 1980 is echter relatief klein ten opzichte van het gemiddelde van de 11 OESO-landen. Het aandeel van middelbaaropgeleiden in de totale loonsom is in de periode vanaf 1980 met ongeveer 7 procentpunt gedaald.

Tabel 1 Investeringen in nieuwe technologie hebben geleid tot een minder goede arbeidsmarktpositie in het midden van de verdeling

Variabele	Veranderingen in de loonsom vanaf 1980		
	Hoog	Midden	Laag
Investeringen nieuwe technologie t.o.v. toegevoegde waarde	0,31 (0,10)	-0,23 (0,09)	0,06 (0,06)
Observaties	132	132	132

Noot: Standaardfouten staan tussen haakjes. De tabel laat het resultaat zien van drie regressies op een dataset met 12 sectoren (waarvan 4 sectoren direct handelen) in 11 landen. Iedere coëfficiënt is de uitkomst van een aparte regressie. In de regressies is gecontroleerd voor veranderingen in toegevoegde waarde en andere kapitaalinvesteringen en voor verschillen tussen landen. Alle variabelen zijn gestandaardiseerd met gemiddelde 0 en standaarddeviatie 1.

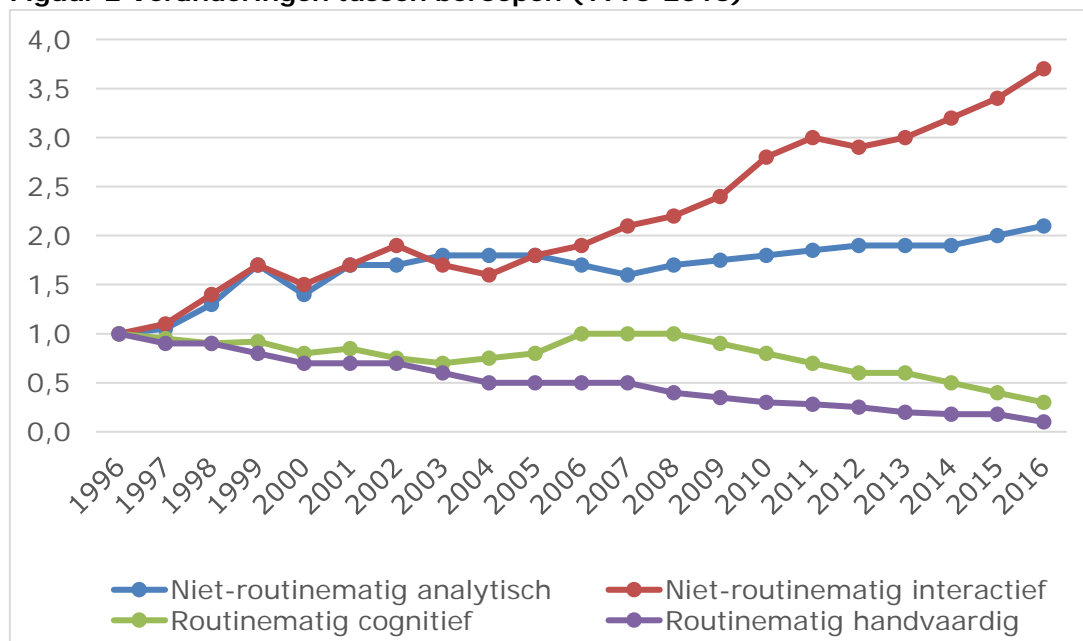
3. Nieuwe taken en beroepen

Nieuwe technologie schept nieuwe taken en beroepen die daarmee direct verband houden, bijvoorbeeld op het terrein van data-analyse en het implementeren en onderhouden van nieuwe systemen (Acemoglu en Restrepo, 2018). Ook ontstaan beroepen in andere domeinen doordat via bijvoorbeeld lagere coördinatiekosten nieuwe of betere dienstverlening ontstaat. Een voorbeeld hiervan is het groeiend aantal beroepen in de platformeconomie (Frenken et al. 2017 en Ter Weel et al. 2018b). Ten

slotte verandert het belang van taken binnen beroepen, waarbij sommige taken belangrijker worden en andere minder belangrijk. Dit laatste effect is op dit moment met de beschikbare data niet goed in beeld te brengen anders dan door het te schatten op basis van de groei in werkgelegenheid op taakniveau tussen beroepen. De nieuwe taken en beroepen zorgen er voor dat het aandeel arbeid in de productie stijgt. De analyses in de meer optimistische rapporten over nieuwe technologie en de verhalen van nieuwe bedrijven die mensen aannemen richten zich vooral op dit derde effect.

Voor de Nederlandse arbeidsmarkt is het mogelijk om op basis van een analyse van werktaken inzichtelijk te maken hoe de vraag naar vaardigheden aan het veranderen is. De lijnen in Figuur 2 geven de gemeten verandering tussen beroepen weer waarbij voor ieder beroep het belang van 42 werktaken in beeld is gebracht. Deze 42 taken zijn ingedeeld in vier categorieën. Niet-routinematige interactieve taken zijn taken die te maken hebben met intermenselijk contact. Het gaat bijvoorbeeld om het helpen van klanten, samenwerken in teams en inleven in situaties die voorkomen op het werk. Het belang van deze taken groeit sterk sinds 1996 en het zijn taken die robots en machines niet kunnen uitvoeren maar mensen juist wel. Niet-routinematige analytische taken zijn taken zoals het oplossen van problemen, het analyseren van data en vooruitdenken. Ook het belang van deze activiteiten op het werk is toegenomen en het zijn wederom taken waarin de mens een comparatief voordeel heeft. Ten slotte bestaan er routinematige cognitieve taken (zoals het doen van berekeningen en boekhouden) en routinematige handvaardige taken (het in elkaar zetten van dingen of het leggen van een straat) die in belang zijn afgenomen. Dit zijn taken die goed door machines kunnen worden overgenomen.

Figuur 2 Veranderingen tussen beroepen (1996-2016)



Transitiefase

Het eindbeeld van de effecten van nieuwe technologie is waarschijnlijk positief, maar voor beleid is de transitiefase met winnaars en verliezers net zo belangrijk. Het ingewikkelde hiervan is dat het saldo van de drie effecten op de vraag naar arbeid in de transitiefase vaak niet duidelijk is en ook moeilijk inzichtelijk is te maken, omdat we in zo'n fase pas aan het begin staan van de reeks van mogelijke toepassingen van de technologie. Het partiële 'bewijs' uit de figuren en de tabel hierboven maakt dit nog eens duidelijk, want er blijft veel onduidelijk over waar we nu staan en hoe het verder gaat. Verder is veel debat over de omvang van de verschillende mechanismen in wetenschap, media, politiek en beleid. In de huidige transitiefase is echter al wel het een en ander zichtbaar waar beleidsmakers zich over zouden kunnen buigen.

Onevenwichtige kosten en baten

De kosten en baten van nieuwe technologie slaan bij verschillende groepen neer. Het gaat zowel om werkgelegenheid als om inkomen.

Vooral laaggeschoolde arbeid met relatief veel routinematige taken is verdwenen of verdwijnt, terwijl nieuwe beroepen vaker voor hoogopgeleide mensen zijn en vragen om niet-routinematige analytische en interpersoonlijke vaardigheden. Daarnaast ontstaan nieuwe beroepen vaak in andere sectoren, zoals de laaggeschoolde dienstverlening in de platformeconomie, als gevolg van het vaker uitbesteden van diensten door gezinnen (Autor en Dorn, 2013) of in nieuwe sectoren die ontstaan door duurzame investeringen (Aghion et al., 2016).

Het productiviteitsvoordeel uit zich vooral in de vorm van complementariteit tussen hooggeschoolde arbeid en nieuwe technologie. Dit leidt tot toenemende ongelijkheid in inkomen tussen laag- en hoogopgeleide mensen. Deze toename in ongelijkheid is op dit moment zichtbaar in veel landen die zich middenin het proces van de invoering van de nieuwe technologie bevinden (Goos et al., 2014). Door het steeds hogere gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking probeert het arbeidsaanbod de hogere vraag bij te benen waardoor de verschillen in lonen nog niet echt zichtbaar zijn in veel Europese landen.

Mobiliteit en aanpassing

De inhoud van het werk verandert binnen banen, doordat sommige taken worden overgenomen door nieuwe technologie en er andere taken voor in de plaats komen. Dit vergt aanpassing op de arbeidsmarkt waarbij mensen op zoek moeten naar nieuwe banen die passen bij hun vaardigheden of moeten investeren in nieuwe vaardigheden. DenkWerk slaat hier ook op aan in hun advies.

In deze fase is het niet verwonderlijk dat op macro-economisch niveau lonen onder druk staan en er tijdelijk meer ongelijkheid ontstaat dan in een nieuw evenwicht, omdat niet iedereen op de juiste plek zit of zich nieuwe vaardigheden eigen maakt. Immers, als kennis en vaardigheden versneld worden afgeschreven door technologische verandering is de prijs die ervoor wordt betaald in de markt ook een stuk lager. Wat opvalt is dat mensen die zich beter aanpassen aan nieuwe situaties succesvoller zijn in het vinden van een nieuwe baan. Het is zaak om dit niet te verwarren met een generiek toenemend belang van aanpassingsvermogen als vaardigheid die wordt beloond op de arbeidsmarkt. Veranderingen in lonen die in veel landen zichtbaar zijn, kunnen voor een deel worden verklaard door de mismatch die ontstaat in een fase van heroriëntering van vraag en aanbod van arbeid.

Gezien de onzekerheid die het verlies van kennis en vaardigheden met zich meebrengt en de zekerheid die een vaste baan in Nederland (en in veel OESO-landen) biedt, is het niet verwonderlijk dat de arbeidsmobiliteit gemiddeld gezien laag is. Deze mobiliteit is nog lager voor oudere werknemers, omdat zij waarschijnlijk zo veel rechten opgeven dat het nooit rendabel is (op individueel niveau) om te verkassen.

Snelle transitie

Het is daarom van belang om de overgangsfase zo kort mogelijk te houden. Sommige werkenden en werklozen) moeten nu eenmaal door een zure appel bijten om het zoet te kunnen ervaren.

Als het onderwijs voorziet in het aanleren van nieuwe kennis en vaardigheden om de nieuwe technologie te ontwikkelen en vooral om deze te gebruiken, past de arbeidsmarkt zich sneller aan en is de transitie minder pijnlijk. Daarnaast leidt het sneller kunnen benutten van de nieuwe technologie tot productiewinst en daarmee tot een hogere vraag naar arbeid. Zowel werknemers zelf als werkgevers hebben als collectief dus een prikkel om de overgangsfase kort te houden en te investeren in kennis en vaardigheden.

Als we ten slotte naar transitie in het verleden kijken dan zijn investeringen in menselijk kapitaal bijna altijd een belangrijke manier geweest om de arbeidsmarkt aan te passen (De Jong en Van Zanden, 2015). Technologie is immers een endogene factor die we voor een belangrijk deel naar believen kunnen inzetten. Door het creëren van de juiste mix van mens en machine moet het mogelijk zijn om daar de juiste mix van kennis en vaardigheden bij te vinden.

Beleid

Voor fiscaal en arbeidsmarktbeleid zijn er verschillende boodschappen om de transitiefase relatief soepel te laten verlopen. Nieuwe technologie overkomt ons niet in de zin dat de impact niet voor een groot deel kan worden gestuurd door werknemers, werkgevers en overheid. Brynjolfsson en McAfee (2014) pleiten voor een herbezinning op belastingen, waardoor investeringen in kapitaal en arbeid op

een evenwichtige wijze tot stand komen, investeringen in onderwijs deels gefinancierd door de overheid voor individuen die dat niet zelf kunnen realiseren en het omarmen van nieuwe initiatieven die werkgelegenheid opleveren.

Vertaald naar de Nederlandse situatie leidt dit wat mij betreft tot drie kernboodschappen die passen in de redeneerlijnen, zoals ik die heb begrepen van Bernard.

Kapitaal versus arbeid

Kapitaal en arbeid zouden minder onevenwichtig moeten worden belast, omdat er een fiscaal gedreven prikkel bestaat om in machines te investeren in plaats van in mensen. Dit heeft gevolgen voor de substitutie van arbeid en kapitaal wanneer nieuwe technologie beschikbaar komt: het is deels fiscaal gedreven welke taken wel of niet worden geautomatiseerd. Het is op de marge interessanter om te investeren in een robot dan in menselijk kapitaal als de belasting op kapitaal lager is. Het gevolg is dat er op de marge te veel wordt geïnvesteerd in kapitaal waardoor de inzet van mens en machine niet optimaal is. Dit leidt tot productiviteitsverlies, misallocatie en werkloosheid (Gordon, 2016).

Deze situatie zou geen pleidooi moeten zijn voor een door sommige gepropageerde 'robottax' en ook geen pleidooi voor hogere lonen, maar voor het herstellen van de balans tussen het belasten van kapitaal en arbeid. In een situatie waarin vooral de taken en beroepen van lager opgeleide mensen worden overgenomen door nieuwe technologie en waarin de nieuwe banen die voor deze groep ontstaan vooral arbeidsintensief zijn (zoals in de persoonlijke dienstverlening) zorgt het herstellen van de balans voor relatief meer vraag naar arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Een mogelijk effect is dat de grondslag voor de inkomstenbelasting versmalt als de belastingmix verschuift, omdat kapitaal mobieler is dan arbeid. In de huidige mix is het percentage inkomsten uit de belasting op kapitaal 16 procent, tegen 19 procent in de Europese Unie, terwijl het bij de belasting op arbeid om 48 versus 44 procent gaat (Bruns, 2017). Er lijkt dus wel wat te halen, maar grote veranderingen komen zonder internationale coördinatie waarschijnlijk niet productief en vruchtbaar van de grond.

Onderwijs en mobiliteit

Rigide lonen en starre instituties leiden tot te hoge lonen en te veel werkloosheid in een overgangperiode. Dit belemmert de creatie van nieuwe banen en de stromen van 'oude' naar 'nieuwe' banen en daarmee werkgelegenheid. Als kennis en vaardigheden sneller worden afgeschreven vanwege een technologische doorbraak, daalt de waarde van het kapitaal van een werknemer sneller (Weinberg, 2001). Als dit niet tot aanpassingen van lonen leidt (via bijvoorbeeld mobiliteit), bestaat de neiging om op de marge nieuwe machines in te zetten in plaats van werknemers. Hierdoor stijgt de werkloosheid. Meer mobiliteit, ook als dit gepaard gaat met tijdelijk lagere beloning, lijkt noodzakelijk om optimaal de vruchten van nieuwe technologie te kunnen plukken. Investerings in menselijk kapitaal kunnen deze overgangperiode bespoedigen en verkorten waardoor mensen sneller in nieuwe beroepen terechtkomen of hun vaardigheden sneller aanpassen binnen hun huidige beroep. Deze investeringen komen vaak niet via de markt tot stand omdat werkgevers bang zijn niet de vruchten te kunnen plukken van de inspanning en werknemers (vooral de kwetsbare groepen) niet over de middelen beschikken om te investeren. Dit gebrek aan investeringen komt ook naar voren uit onderzoek van Koster en Bos (2018). Werknemers die te maken hebben met het automatiseren van een deel van hun taken lijken minder dan gemiddeld te investeren in nieuwe kennis en vaardigheden, terwijl het voor hen juist noodzakelijk is. Het lijkt erop dat zij minder kansen krijgen om te investeren en dat de kosten van de transitie bij hen op het bord komen in de vorm van werkloosheid en dalende kansen op de arbeidsmarkt. Investeren in mensen en hun kapitaal zou centraal moeten staan. Het is te gemakkelijk om fondsen op te richten om mensen (levenslang) te compenseren voor geleden schade en af te schrijven voor productief werk. Naast de economische nadelen en de gedragseffecten die hiermee worden gecreëerd is het ook asociaal om mensen op deze manier af te schrijven en aan de kant te zetten.

Nieuwe vormen van werk

Nieuwe banen en sectoren komen op, wat de vraag oproept in hoeverre het werk dat wordt verricht nieuw of anders is in vergelijking met traditioneel werk en anders gereguleerd moet worden. Bedrijven en overheden zien kansen wanneer consumenten en bedrijven elkaar op een nieuwe manier, bijvoorbeeld via een platform, diensten verlenen en wanneer onbenutte capaciteit wordt benut. Het

gaat hierbij bijvoorbeeld om maaltijdbezorging, personenvervoer en professionele en huishoudelijke dienstverlening via platforms. Er ontstaan op dit moment vooral banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt in de dienstensector (McKinsey, 2016). Veel van deze banen zijn het gevolg van dalende coördinatiekosten. Met behulp van bijvoorbeeld apps is het mogelijk om tegen lage kosten maaltijden te bestellen, vervoer te regelen en huishoudelijke hulp in te schakelen. Dit verhoogt de efficiency doordat vraag en aanbod beter bij elkaar komen.

De vraag is of het huidige institutionele kader voldoet voor de bedrijven die via deze apps mensen aan het werk hebben en helpen, voor de bedrijfstvormen die digitaal ontstaan en geen traditionele organisatievorm hebben en voor het welzijn van bezorgers, chauffeurs en hulpen die het werk uitvoeren (Ter Weel et al., 2018b). Het gaat om issues rondom werkgeverschap en kwetsbaar werk, maar ook om het indelen van deze bedrijven in cao's en het belasten van de externe effecten die ze mogelijk veroorzaken.

Referenties

- Acemoglu, D. en P. Restrepo (2018) *The race between man and machine: Implications of technology for growth, factor shares, and employment*. American Economic Review, 108(6), 1488-1542.
- Aghion, P., A. Dechezleprêtre, D. Hemous, R. Martin en J. Van Reenen (2016) *Carbon taxes, path dependency and directed technical change: Evidence from the auto industry*. Journal of Political Economy 124(1), 1-51.
- Autor, D.H., L..F. Katz en A.B. Krueger (1998) *Computing inequality? Have computers changed the labor market?* Quarterly Journal of Economics, 113(4), 1169-1213.
- Autor, D.H., F. Levy en R.H. Murnane (2003) *The skill content of recent technological change: An empirical exploration*. Quarterly Journal of Economics, 118(4), 1279-1333.
- Autor, D.H. en D. Dorn (2013) *The growth of low skill service jobs and the polarization of the U.S. labor market*. American Economic Review, 103(5), 1553-1597.
- Bruns, K. (2017) *De impact van nieuwe technologieën op de fiscaliteit*. ESB, 102(4753), 408-411.
- Brynjolfsson, E. en A. McAfee (2014) *The second machine age. Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. WW Norton, New York.
- De Jong, H. en J.L. van Zanden (2015) *Technologische ontwikkeling, economische verandering en de Nederlandse arbeidsmarkt in de twintigste eeuw*. In B. ter Weel (ed.) *De match tussen mens en machine*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 25-41.
- Ford, M. (2015) *The rise of robots*. Basic Books, New York.
- Frenken, K., A. van Waes, M. Smink en R. van Est (2017) *Eerlijk delen. Publieke belangen in de deeleconomie en kluseconomie*. Rathenau Instituut, Den Haag.
- Frey, C.B. en M.A. Osborne (2013) *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation*. Oxford Martin School, Oxford.
- Goldin, C. en L.F. Katz (2010) *The race between education and technology*. Harvard University Press, Cambridge MA.
- Goos, M., A. Manning en A. Salomons (2014) *Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring*. American Economic Review, 104(8), 2509-2526.
- Gordon, R.J. (2016) *The rise and fall of American growth. The U.S. standard of living since the civil war*. Princeton University Press, Princeton NJ.
- Graetz, G. en G. Michaels (2015) *Robots at work*. CEP Discussion Paper 1335, Londen.
- Koster, S. en L. Bos (2018) *Door automatisering bedreigde werknemers investeren weinig in carrière*. ESB, 103, 282-284.
- McKinsey (2016) *Independent work: Choice, necessity and the gig economy*, McKinsey & Company, San Francisco.
- Ter Weel, B. (2018) *Nieuwe technologie transformeert de vraag naar arbeid*. ESB, 103, 472-475.
- Ter Weel, B., J. Hers, J. Witteman en T. Smits (2018a) *De AIQ in Nederland: een overzicht. Ontwikkeling, begrip en interpretatie van de arbeidsinkomensquote*. SEO Rapport 2018-58, Amsterdam.
- Ter Weel, B., S. van der Werff, H. Bennaars, R. Scholte, J. Fijnje, M. Westerveld en T. Mertens (2018b), *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland*. SEO Rapport 2018-30, Amsterdam.
- Weinberg, B.A. (2001) *Experience and technology adoption*. Working Paper, Ohio State University.

4 Inclusieve Technologie; Meer mensen met afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan het werk

Astrid Hazelzet, Michiel de Looze, Ellen Wilschut, Anita Cremers, Kim Kranenburg - TNO

Samenvatting

Ook nu, in tijden van economische voorspoed, is het voor een grote groep mensen niet mogelijk om aan het werk te komen of aan het werk te blijven. Nieuwe technologie kan mogelijk helpen. We onderscheiden vijf categorieën van inclusieve technologie die ondersteuning kunnen bieden bij het zoeken naar werk tot en met het duurzaam aan het werk blijven. De conclusie van dit verhaal: de technologie is er, maar er is nog veel ontwikkelwerk nodig voordat deze betekenisvol kan zijn voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Technologie en werk

In de loop van de geschiedenis is het werk dat mensen doen om in hun bestaan te voorzien flink veranderd. Technologische ontwikkelingen hebben daar grote invloed op gehad. Vandaag de dag zitten we in de vierde technologische revolutie (Brynjolfsson en McAfee, 2014). Na mechanisering dankzij de stoommachine, het ontstaan van massaproductie door elektriciteit en de introductie van computers in de jaren zeventig, is het nu de tijd van ICT-systemen en robots, onderling verbonden, gevoed via sensoren en big data en in toenemende mate autonoom en zelflerend. Ook nu is de invloed van technologie op het werk van mensen ontegenzeggelijk.

Ten eerste is er de invloed op de werkgelegenheid. Enige jaren geleden werd gewaarschuwd dat bijna de helft van onze banen zou verdwijnen, ingegeven door studies van Frey en Osborne (2013) en Deloitte (2014). Recente schattingen, waarin men ook oog heeft voor de banen die erbij komen, zijn minder desastreus. De OESO voorspelt een automatiseerbaarheid van gemiddeld 9 procent van de werkgelegenheid in de OESO-landen en van 10 procent in Nederland (Arntz et al., 2016).

Ten tweede is er de invloed van technologie op de inhoud van het werk. Robots en andere vormen van ICT nemen niet een hele functie over, maar meestal enkele taken binnen een functie. Hierdoor veranderen functies weliswaar, maar ze verdwijnen niet. Vooral routinematige taken, zowel fysieke als cognitieve, lenen zich ervoor om door robots of ICT te worden overgenomen. Zo wordt gemiddeld het routinematige werk voor mensen minder, terwijl meer complexe en interactieve taken (het oplossen van ongestructureerde vraagstukken, het werken met nieuwe informatie) aan terrein winnen (van den Berge en ter Weel, 2015). Deze taken zijn meestal voorbehouden aan hoger opgeleiden.

Door bovenstaande ontwikkelingen dreigt een verdieping van de tweedeling in de samenleving waar de SER in 2016 al voor waarschuwde. Het werk dat continu aan veranderingen onderhevig is vraagt van werknemers dat zij nieuwe vaardigheden ontwikkelen, hetgeen aanpassingsvermogen en zelfsturing verlangt (Denkwerk, 2019). Waar vaak aan voorbij wordt gegaan is de vraag of we dat wel van iedereen kunnen verlangen? En – als je het allemaal niet kunt bijbenen, is dat je eigen schuld en moet je dan ook maar zelf op de blaren zitten? Als we niet uitkijken worden de tegenstellingen alleen maar scherper. Met aan de ene kant hoger opgeleide mensen die profiteren van de nieuwe technologie en de nieuwe banen die daardoor ontstaan. Zij zien hun salaris stijgen. En aan de andere kant bevinden zich mensen met een middelbare of lage opleiding, die eerder de nadelige effecten ondervinden: uitholling van functies, meer stressvol werk of zelfs verlies van werk. Hun salaris staat onder druk of - nog erger - zij worden afhankelijk van een uitkering. Het valt te bezien hoe een en ander in de verdere toekomst uitpakt. Vooralsnog is het belangrijk te stellen dat technologie ons niet *overkomt* maar dat we als samenleving in staat moeten zijn die in de goede richting te duwen.

“Om de seismische verschuivingen ... niet alleen te ondergaan, maar op zijn minst gedeeltelijk te beïnvloeden, is veel vastberadenheid nodig, zelfs heldhaftige vastberadenheid.” (Philip Blom in ‘Wat op het spel staat’, blz. 211)

Het is in onze optiek voor de komende decennia een mooie uitdaging om nieuwe technologie zo te benutten dat zo veel mogelijk mensen, niet alleen hoger maar vooral ook lager opgeleiden duurzaam

aan het werk zijn. En dat dat werk betekenisvol is en een salaris biedt waarmee zij een goed leven kunnen leiden en hun kinderen een perspectiefrijke toekomst kunnen bieden.

Mensen met afstand tot de arbeidsmarkt

Mensen die traditioneel de eerste klappen krijgen bij veranderingen op de arbeidsmarkt zijn degenen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie die moeite hebben om aan het werk te komen en te blijven. Kortom, mensen *met een afstand tot de arbeidsmarkt*. Deze groep is zeer divers en omvat mensen met een (combinatie van) (licht) verstandelijke, psychische en lichamelijke beperkingen, vaak laaggeletterd, zeer laagopgeleid en/of met een leerachterstand. Het belang van het hebben van werk is evident: participeren in arbeid is een belangrijke voorspeller voor de gezondheid en het welzijn van mensen (Schuring et al., 2016; Van der Noordt et al., 2014; Waddell & Burton, 2006). Niet iedereen die wil en kan werken heeft werk. Drie op de tien niet werkenden denkt dat ze als gevolg van langdurige ziekte, aandoening of handicap belemmerd worden bij het verkrijgen van werk. Dat zijn 1,2 miljoen personen en verreweg de meesten daarvan (1 miljoen) ervaren sterke belemmeringen (CBS-data). Andere veelzeggende cijfers: het aantal arbeidsbeperkten wordt geschat op 3 miljoen, waarvan slechts 29 procent werkzaam is en 71 procent werkloos of inactief. Ter vergelijking: bij mensen zonder arbeidsbeperking is dat nagenoeg omgekeerd, namelijk 72 procent aan het werk en 28 procent werkloos of inactief (Technopolis Group & SEOR, 2017). Zorgelijk is het grote aandeel van mensen in de bijstand dat langdurig werkzoekend is. Somber zijn de vooruitzichten voor mensen die eind 2014 nog op de Wsw-wachlijst stonden die maar niet aan de slag komen (SCP, 2018). Aan het werk komen is lastig, aan het werk blijven evenzeer. Wie kent de schrijnende voorbeelden niet van mensen die na veel inspanningen en met hulp van instanties aan het werk komen, daarna prima functioneren, maar wanneer de subsidie stopt toch weer thuis op de bank belanden, waarna het hele circus weer van voren af aan begint?

Technologie kan voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt nieuwe mogelijkheden scheppen om duurzaam aan het werk te komen. Dat is het onderwerp van dit hoofdstuk. Wat we zien op de reguliere arbeidsmarkt is bemoedigend: er komen steeds meer vormen van technologie, die er specifiek op gericht zijn om de mens in zijn werk te ondersteunen. Denk aan *Augmented Reality (AR)*, *Virtual Reality (VR)*, collaborative robots (cobots), exoskeletonen en apps. Romero et al. (2016) spreken van de *tech-augmented worker*, de werknemer die door technologie lichamelijk of cognitief sterker wordt gemaakt en daardoor productiever wordt. De vraag is of dergelijke of andere technologie ook de afstand tot de arbeidsmarkt kan verkleinen voor mensen met belemmeringen.

Onze verkenning naar de mogelijkheden van *inclusieve* technologie start niet bij de technologie, maar bij de werkzoekende of werknemer. Wat is er allemaal nodig om op zoek te gaan naar werk, duurzaam aan het werk te blijven en welke problemen ervaren mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt daarbij en welke technologievormen kunnen daarbij ondersteunen?

Aan het werk komen: zoeken en vinden van werk

Intentie

De eerste en vaak lastige stap naar duurzaam werk is het zoeken van een baan. Dit start met de *intentie* van de werkzoekende. Je moet daadwerkelijk de wil hebben om in actie te komen. Drie factoren spelen daarbij een rol (Blonk, 2018). Ten eerste, de *attitude* ten opzichte van het zoeken van werk: hoe belangrijk, nuttig en zinvol vindt de persoon dit zelf? Ten tweede, de *subjectieve norm*: hoe belangrijk vinden mensen uit de omgeving het zoeken naar werk en trekt de werkzoekende zich daar wat van aan? De derde factor is de door de werkzoekende *waargenomen controle*: wat ervaart, denkt of voelt de werkzoekende over de haalbaarheid van het vinden van werk? Denkt de persoon in kwestie over voldoende vaardigheden te beschikken? Hoe positiever de attitude, hoe sterker de subjectieve norm en de waargenomen controle, des te groter de intentie van de persoon om zich daadwerkelijk in te spannen om een baan te vinden.

Het begint dus met een krachtige intentie en daar kan al direct een belangrijke hobbel liggen, vooral bij de groep langdurig werklozen. Naarmate negatieve ervaringen, zoals afwijzingen, zich opstapelen krijgen zij er minder geloof in dat het zoeken succes zal hebben (Blonk, 2018). Bijkomend probleem is dat als de werkloosheid langer duurt, het netwerk van de werkzoekende kleiner wordt en vooral gaat

bestaan uit andere werkzoekenden (McArdle et al., 2007). Dit verzwakt de subjectieve norm en tast de zoekintentie nog verder aan.

Vaardigheden

We weten allemaal dat een sterke intentie niet altijd wordt omgezet in gedrag. Bij het zoeken naar werk geldt dat je naast de intentie ook de juiste *vaardigheden* moet hebben om het te kunnen. Het zoeken naar werk is complex en kent een lange reeks van onderliggende activiteiten: een plan met concrete doelen maken, je zoekstrategie bepalen, informatie opzoeken en selecteren, informatie en advies ophalen in je sociale netwerk, prioriteren, sollicitatiebrieven schrijven, een CV opstellen, contact opnemen met bedrijven, netwerken, op tijd komen op een sollicitatiegesprek, jezelf goed presenteren en verbaal uitdrukken, evalueren van je zoekstrategie, aanpassen of verlaten van je doelen en alternatieven bedenken (Wanberg et al., 2002; Van Hooft et al., 2016; Blonk, 2018). Al deze activiteiten stellen hoge eisen aan het psychisch en cognitief functioneren en aan zelfregulerende vaardigheden: kunnen denken en redeneren, tijdsbesef hebben (bijvoorbeeld bij plannen), creativiteit (ideevorming), vermogen tot zelfcontrole, leren van nieuwe dingen, doorzettingsvermogen, hulp kunnen vragen, problemen kunnen oplossen en besluiten kunnen nemen. Je moet ook kunnen lezen en schrijven en over voldoende digitale vaardigheden beschikken. Bij het aangaan van (sollicitatie)gesprekken zijn communicatieve en sociale vaardigheden van belang. De kans op succes wordt verder beïnvloed door kenmerken van de fysieke, sociale en maatschappelijke omgeving, bijvoorbeeld een computer tot je beschikking hebben of mensen om je heen hebben die je steunen.

De problemen waar mensen die langdurig niet participeren in werk tegenaan kunnen lopen zijn heel divers. Van de mensen met een bijstandsuitkering geeft 34 procent aan zich door een langdurige ziekte, aandoening of handicap licht tot sterk belemmerd te voelen bij het zoeken naar een baan. Vooral voor mensen met psychische en/of cognitieve belemmeringen kunnen vele van de hierboven genoemde vaardigheden een probleem vormen. De onzekere en vaak stressvolle omstandigheden waarin werkzoekenden zich bevinden kunnen ertoe leiden dat zij - tijdelijk - bepaalde verminderde vaardigheden hebben, zoals doorzetten na een afwijzing of besluitvaardigheid. Een specifieke groep van aanzienlijke omvang, voor wie het zoeken van werk extra problematisch is, is de groep laaggeletterden. Meer dan 25 procent van de mensen die laag zijn opgeleid en langdurig werkloos (langer dan 12 maanden) is laaggeletterd en zij zijn drie keer zo vaak afhankelijk van een uitkering dan niet-laaggeletterden (Christoffels et al., 2016). Taalachterstand in zijn algemeenheid is verder een belangrijke barrière bij het schrijven, lezen en het voeren van sollicitatiegesprekken. In de groep langdurig werklozen is het ten slotte aannemelijk dat het zoeken van werk bemoeilijkt wordt door gebrekkige digitale vaardigheden (De Koning en De Rooij, 2017).

Aan het werk blijven: duurzame inzetbaarheid

Vier routes naar duurzame inzetbaarheid

Heeft men werk, dan is het de uitdaging om aan het werk te blijven. Zo raakt bijna de helft van de jonggehandicapten en mensen met ernstige psychische beperkingen hun baan kwijt binnen een jaar na plaatsing (Jehoel-Gijsbers, 2010; Villotti et al., 2017). Onder duurzame inzetbaarheid scharen wij het plaatsen van mensen in banen met een langere duur (een jaar of langer) en het creëren van gunstige voorwaarden voor de overgang van de ene naar de andere baan (binnen of buiten het huidige bedrijf), zodat idealiter geen sprake is van werkloosheid of deze van korte duur en minder frequent is. Op basis van Wevers et al. (2010) en Dorenbosch et al. (2014) kunnen we vier routes naar duurzame inzetbaarheid onderscheiden: de taakherontwerp-, de vitaliserings-, de ontwikkelings- en de mobiliteitsroute. Ook voor de kwetsbare groepen geldt dat hun baan taken moet omvatten die zij goed kunnen uitvoeren, dat zij vitaal zijn, zich kunnen ontwikkelen en over enige mate van arbeidsmobiliteit beschikken.

1 Taakuitvoering

De functie moet taken omvatten die men goed aan kan. Met andere woorden: wat de functie met zich meebrengt aan cognitieve, fysieke en psychosociale eisen (taakeisen) moet in evenwicht zijn met wat de werknemer aan mogelijkheden heeft (werkvermogen). De ervaringen van mensen met een schijnbaar vergelijkbare belemmering kunnen sterk verschillen: terwijl de één 'energie krijgt' van bepaalde werkzaamheden, vindt de ander deze juist belastend (Van Genabeek et al., 2012). Daarom

wordt het werkvermogen van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt vaak onder- of overschat (Vornholt et al., 2013), met als gevolg dat men te licht of juist te zwaar belast wordt (Hagen et al., 2010; Van Horssen, 2010). Dat een bereikt evenwicht continu voortduurt is niet vanzelfsprekend. Toenemende cognitieve taakeisen kunnen voor mensen een probleem gaan vormen. Of bijvoorbeeld progressie van de lichamelijke of psychische beperking en/of het ontbreken van begeleiding kan het evenwicht doen wankelen. Kern van wat bij medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt moet gebeuren is de balans tussen taakeisen en werkvermogen voortdurend monitoren en bespreekbaar maken. Eventueel is het nodig bestaande taken aan te passen. Kwetsbare werknemers voor wie het werk is aangepast werken gemiddeld 31 procent langer bij de organisatie en voor elke aanpassing daalt het risico op beëindiging van de arbeidsovereenkomst met 13 procent (Chow et al., 2014). Aanpassingen in het takenpakket, werktijden en werktempo, aanpassingen van fysieke taakeisen en voor sommigen het vergroten van taakvariëteit komen vaak voor (Timmerman et al., 2006; Brukman et al., 2008; Van Horssen, 2010; McDowell & Fossey, 2015; Sanders, 2016).

2 Vitaliteit

Om het werk te kunnen blijven uitvoeren moet aandacht zijn voor het stimuleren van de gezondheid en vitaliteit van de werknemer. Een verminderde gezondheid vormt een belangrijke reden voor uitval uit het arbeidsproces en is daarmee een risico voor de duurzame inzetbaarheid. In een driejarige longitudinale studie onder ruim 8.000 werknemers in Nederland blijkt dat chronische gezondheidsproblemen en dan met name psychische klachten en hartproblemen de kans vergroten om werk te verliezen (Leijten et al., 2015). De context van het werk blijkt erg belangrijk te zijn voor de vitaliteit en gezondheid in het werk. Met name gebrek aan regelmogelijkheden in het werk leidt tot arbeidsuitval onder werkenden met een arbeidsbeperking (Leijten et al., 2015). Net als bij de taakuitvoering is een open en gelijkwaardige dialoog tussen de medewerker en leidinggevende waarin gezondheidsproblemen, taakeisen en werkvermogen continu onderwerp zijn van gesprek van grote betekenis (Vooijs et al., 2019).

3 Ontwikkeling

Om de vaardigheden van de medewerker op peil te houden en aan te passen aan nieuwe eisen die het werk daaraan stelt is het van belang dat de medewerker zich blijft ontwikkelen, bijvoorbeeld via een opleiding of een cursus. Naarmate er een grotere overlap is tussen de gevraagde en aanwezige kennis, is de 'productieve kennis' bij een werknemer groter en dit vergroot de inzetbaarheid, ook voor de langere termijn (Sanders, 2016). Het ontwikkelen van vaardigheden en kennis is voor een deel van de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt niet vanzelfsprekend. Dit geldt bijvoorbeeld voor degenen die in het verleden problemen hebben gehad op school of hun opleiding zonder startkwalificatie hebben verlaten (Ministerie van OC&W, 2017). Deze negatieve leerervaringen in het verleden tasten het geloof aan dat je een training of cursus succesvol kunt doorlopen. En wie dit geloof ontbeert, heeft een lagere intentie eraan te beginnen (Sanders, 2016). Bovendien hebben veel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt weinig werkervaring, terwijl de hoeveelheid werkervaring positief gecorreleerd is met de intentie om te leren. Daarom zijn het stimuleren van de intentie via positieve en kwalitatieve leerervaringen, begeleiding en steun van leidinggevend en collega's, en een leerklimaat of -cultuur waarin deelname aan ontwikkelactiviteiten gewaardeerd wordt kernbegrippen (Hazelzet et al., 2011; Hagarty et al. 2011; Kyndt et al. 2013; Manuti et al., 2015 en Sanders, 2016). Werknemers die kwetsbaar zijn ontwikkelen zich vooral via informeel leren (SER, 2019). Informeel leren kan vrij eenvoudig; -door de medewerker onder begeleiding gewoon taken te laten uitvoeren in het bedrijf.

4 Mobiliteit

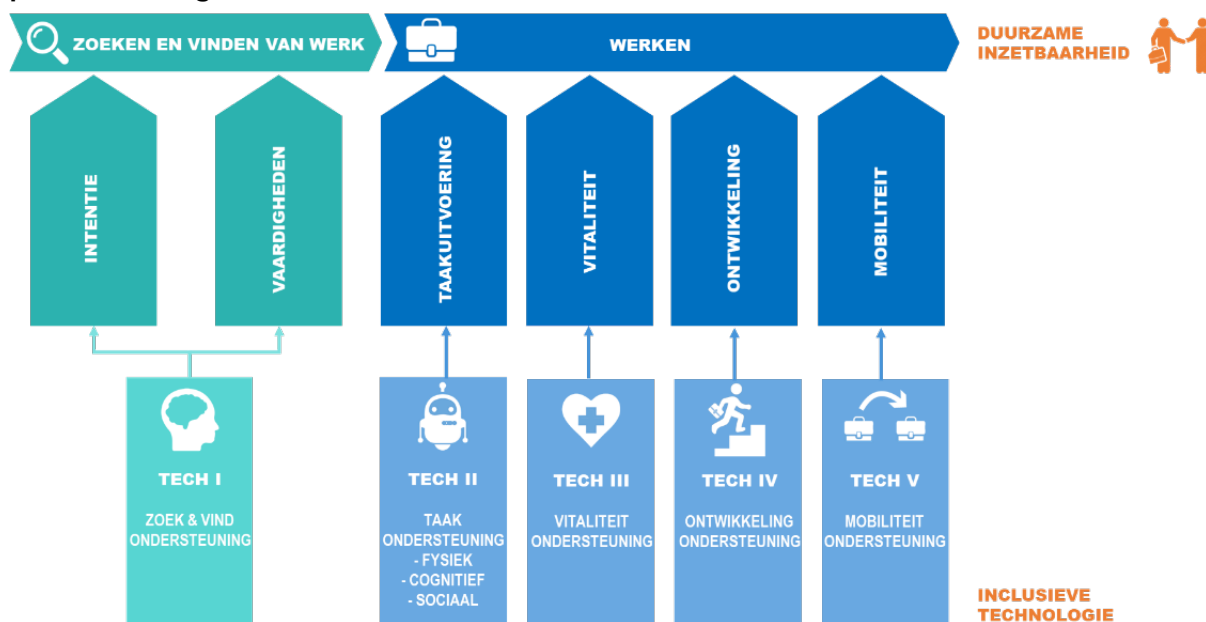
Weinig plaatsingen van kwetsbare medewerkers zijn duurzaam. Bij werknemers die niet langdurig op een bepaalde werkplek kunnen blijven, zou de aandacht uit moeten gaan naar doorstroom naar een andere functie binnen het bedrijf (interne mobiliteit) of naar de mogelijkheid om bij een ander bedrijf aan de slag te gaan (externe mobiliteit). Onder externe mobiliteit scharen we activiteiten en gedragingen die nodig zijn om op zoek te gaan naar ander werk buiten de organisatie (sollicitatievaardigheden, werkzoekgedrag). Zowel interne- als externe mobiliteit vraagt van de werknemer dat deze zelf het initiatief neemt tot loopbaanactiviteiten, waaronder netwerken, oriëntatie op de arbeidsmarkt en zelfpresentatie (Raemdonck, 2006). Voor deze activiteiten zijn vaardigheden nodig die we eerder beschreven bij het zoeken naar werk. Zij stellen hoge eisen aan cognitief psychisch functioneren. Daarnaast benadrukten we het belang van een krachtige intentie. Het is relevant om

zelfregulering in het ondernemen van loopbaanactiviteiten in een zo vroeg mogelijk stadium bij de werknemer te stimuleren (Dorenbosch et al., 2012). Een taalachterstand kan een belangrijke hobbel vormen om (weer) aan het werk te komen. In het geval van verlies van werk is deelname aan om- of bijscholing lastig als men onvoldoende taalvaardig is (SER, 2019). Onderzoek van Vooijs et al. (2019) bracht aan het licht dat – wanneer bekend is dat het contract beëindigd wordt – noch medewerkers uit de doelgroep noch hun leidinggevenden en externe jobcoaches actief bezig zijn met het vinden van een baan bij een andere werkgever. Indachtig de flexibilisering van de arbeidsmarkt, waarbij veel bedrijven steeds minder genegen zijn een vast contract aan te bieden, is het opmerkelijk dat geen van de betrokkenen zich echt verantwoordelijk voelt voor het (ondersteunen bij het) zoeken naar een andere baan. Met als gevolg dat de medewerker zijn baan kwijtraakt, in de WW en/of in de bijstand belandt, een negatieve ervaring rijker is en weer van voor af aan kan beginnen.

Inclusieve technologie

Zowel voor het zoeken en vinden van werk als voor het duurzaam aan het werk blijven hebben we cruciale factoren benoemd die tegelijkertijd voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt drempels kunnen opwerpen. Deze factoren, zoekintentie, -vaardigheden, goede taakuitvoering, vitaliteit, ontwikkeling en mobiliteit, vormen de aangrijpingspunten van inclusieve technologie (Figuur 1). We onderscheiden daarbij vijf technologiegroepen.

Figuur 1. Vijf hoofdgroepen van inclusieve technologie met hun aangrijpingspunten in het proces richting duurzame inzetbaarheid van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt



TECH-I: zoek-en-vind-ondersteuning

Specifieke aandacht in het ontwerp zou moeten uitgaan naar versterking van de zoekintentie. Virtuele jobcoaches kunnen helpen en motiveren om het werk zoeken vol te houden. Daarnaast kunnen we denken aan technologie om de variatie aan specifieke vaardigheden die in deze fase vereist zijn te trainen: digitale vaardigheden, lezen, schrijven, communicatieve vaardigheden en sociale vaardigheden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door interactieve oefeningen aan te bieden voor het aanleren van zoekvaardigheden, zoals het zoeken van geschikte vacatures en het schrijven van sollicitatiebrieven. Communicatieve en sociale vaardigheden zou je ook kunnen oefenen in een virtuele omgeving (*virtual reality*). Door werkzoekenden in een veilige (virtuele) omgeving positieve ervaringen op te laten doen, kan dit de waargenomen controle vergroten en wordt de stap naar het daadwerkelijk uitvoeren in een echte situatie minder groot. Een voorbeeld hiervan is Job TIPS, een programma dat zich richt op mensen met autisme. Job TIPS gebruikt onder andere een virtuele omgeving waarin vaardigheden voor een sollicitatiegesprek kunnen worden aangeleerd. Na het programma vertoonden de deelnemers verbeterde vaardigheden in vergelijking met de controlegroep (Strickland et al., 2013).

De bestaande digitale middelen om werk te zoeken en vindbaar te zijn voor bedrijven die op zoek zijn naar personeel (bijvoorbeeld vacaturesites en netwerksites of platforms die beide combineren zoals LinkedIn) zijn nu nog te veel toegespitst op hoger opgeleiden. Er liggen kansen om deze beter af te stemmen op de meest voorkomende hindernissen die werkzoekenden ervaren. De hoeveelheid en de aard van de beschikbare informatie moet worden aangepast aan de behoefte van de gebruiker en op een goed vindbaar en toegankelijk kanaal worden aangeboden. Ook kunnen alternatieve communicatiekanalen benut worden, indien daarmee belemmeringen worden weggenomen, bijvoorbeeld solliciteren per email, gebruik maken van video-Cv's of online video-interviews.

Communicatie tussen werkzoekenden, werkgevers, begeleiding en lotgenoten kan gefaciliteerd worden door ICT-platforms. Een voorbeeld hiervan is 8ting, een applicatie op een smartphone met verschillende functies zoals het contact met de job coach, het aanbieden van *e-learning* en het tonen van relevante vacatures voor de desbetreffende persoon. In een evaluatie met een reguliere groep personen in de bijstand werd aangetoond dat 11,7 procent uitstroom uit de bijstand kon worden gerealiseerd ten opzichte van 8,6 procent bij een controlegroep (Ebbers, 2016). Een ander voorbeeld is JobTease, een app die in 2015 met veel publicitaire aandacht werd gelanceerd. Niet meer de klassieke motivatiebrief om in contact te komen met werkgevers maar een videoselfie waarin iemand zichzelf pitcht. Het curriculum vitae krijgt vorm door het beantwoorden van een aantal korte maar slimme vragen. Vervolgens zorgt JobTease ervoor dat de sollicitant voorgesteld wordt bij bedrijven. Helaas is er weinig gepubliceerd over het aantal gebruikers, hun ervaringen en de effecten.

TECH II: taak-ondersteuning

Dankzij de technologische vooruitgang ontstaan er ook nieuwe mogelijkheden om mensen bij de uitvoering van hun werk te ondersteunen, bijvoorbeeld door belemmeringen (deels) weg te nemen waardoor de persoon beter in staat is te voldoen aan de eisen van het werk. Figuur 2 toont voorbeelden van technologie die kunnen helpen bij de taakuitvoering in samenhang met fysieke, cognitieve en psychosociale beperkingen.

Figuur 2 Voorbeelden van technologie ter ondersteuning van taken in samenhang met beperkingen



Fysieke taak-ondersteuning

Technologie kan in zijn algemeenheid en specifiek voor mensen met lichamelijke belemmeringen van nut zijn door het (deels) overnemen van zware, vermoeiende of moeilijke taken.

De *collaborative robot* (cobot) biedt kansen, indien deze robots juist die taken overnemen waar de mens moeite mee heeft. Een voorbeeld zagen we in een sociale werkvoorziening in België. Veel medewerkers waren daar eerst niet in staat om diverse types kunststofproducten te lijmen, omdat te

veel handelingen tegelijkertijd gevraagd werden: de tube vasthouden, het product in de juiste positie draaien en de lijm doseren. Door een robot naast de medewerker te zetten en een deel van de taken te laten overnemen, werd het werk toegankelijk voor een veel grotere groep mensen. Vergelijkbare pilots met cobots worden nu bij SW-bedrijven in Utrecht en in Amersfoort uitgevoerd.

Een andere toepassing is de *op afstand bestuurbare robot*. Dit kan uitkomst bieden voor personen die beperkt zijn in hun fysieke mobiliteit. Een pilot werd uitgevoerd in Japan waar robots op afstand bestuurd werden door mensen die bedlegerig waren. Zij werkten als obers voor een café door robotica aan te sturen met oogbewegingen, bestellingen op te nemen, drankjes te serveren en te communiceren met de klanten van het café. Na de pilot rapporteerden de deelnemers dat ze uit hun sociale isolement kwamen en dat hun kwaliteit van leven toe was genomen (Tomura, 2018).

Lichamelijk zwaar werk kan ondersteund worden door een *exoskelet*. Een exoskelet wordt op het lichaam gedragen en ondersteunt de benen, rug en/of armen. We zien op dit moment vooral passieve exoskeletten (zonder motorische ondersteuning) op de markt verschijnen. Bijvoorbeeld Skelex voor arm-ondersteuning bij het werken met geheven armen, Laevo voor ondersteuning van de romp bij voorovergebogen werk en de Chairless Chair voor ondersteuning bij langdurig staan. Deze passieve exoskeletten zijn vooral effectief bij relatief statisch werk, waarbij weinig bewogen wordt (onderhoudswerk, assemblagewerk). Gaat het werk gepaard met veel beweging en wordt er veel spierkracht gevraagd, dan hebben actieve exoskeletten meer potentie, maar deze zijn (nog) minder marktrijp. Ontwikkelingen op dit gebied gaan echter snel (De Looze et al., 2016).

Cognitieve taakondersteuning

Augmented Reality (AR) is een techniek die in cognitief opzicht bij kan springen indien gewenst. AR houdt in dat digitale informatie, bijvoorbeeld geprojecteerd op het werkblad of via een slimme bril wordt toegevoegd aan de werkelijkheid. Diverse fabrikanten hebben een AR-systeem op de markt gebracht, waarmee werkinstructies op een werkblad (in de vorm van tekst, illustraties, foto's of video's) worden geprojecteerd en feedback wordt gegeven. TNO ondersteunde twee SW-bedrijven, Amfors en Senzer, bij de implementatie van dergelijke systemen. Ook verzamelden we ervaringen van medewerkers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vooral als gevolg van cognitieve en/of psychosociale belemmeringen. Belangrijkste feedback van de gebruikers in een van de pilots (Fermin, De Looze & Hazelzet, 2019):

- men is in meerderheid positief (70 procent) over het Operator Support System (OSS);
- men vindt het in meerderheid (61 procent) prettig om minder mondelinge uitleg te hoeven krijgen van de begeleiders; 11 procent ervaart dit als niet-prettig;
- men vindt in meerderheid (80 procent) dat het OSS helpt om de aandacht bij het werk te houden;
- de meerderheid (83 procent) geeft ook aan met het OSS meer complex werk aan te kunnen.

Studies in Duitsland naar een vergelijkbaar systeem wijzen vooral op de te behalen productiviteitswinst bij mensen met cognitieve beperkingen (Funk 2015).

Psychosociale taakondersteuning

Psychosociale ondersteuning kan zich richten op omgangsproblematiek, aanpassingsproblemen, empathische of communicatieve vaardigheden, kennis van normen en waarden en emotieregulatie.

Technologie die hierop kan aanhaken is de inzet van sociale robots om sociale interactie mee te oefenen. Daarnaast valt te denken aan virtuele omgevingen waarin een veilige setting wordt gecreëerd en communicatieve en empathische vaardigheden kunnen worden geoefend. Het voordeel van zowel sociale robots als virtuele omgevingen is dat de situaties repetitief en voorspelbaar kunnen worden aangeboden en zodoende minder stress veroorzaken terwijl er wel geoefend kan worden. Ook kunnen sociale robots motiverende feedback geven op het gedrag van werknemers.

Diverse studies zijn uitgevoerd naar de effectiviteit en acceptatie van technologie bij mensen met een autistische spectrum stoornis (ASS). Bartolome (2014) rapporteert in zijn literatuur review enkele positieve effecten van *Virtual Reality*, sociale robots, en *smart glasses* bij mensen met ASS.

TECH-III: ondersteuning van vitaliteit

Er zijn diverse mogelijkheden voor ondersteuning op het gebied van vitaliteit en vooral als het gaat om monitoring en feedback. Dergelijke ondersteuning kan bestaan uit terugkoppeling aan de gebruiker, niet alleen over vitaliteit in termen van lichamelijke fitheid, maar ook bijvoorbeeld over ongezone

werkomstandigheden (sensing met betrekking tot gevaarlijke stoffen), stress op het werk of thuis of over de kwaliteit van de slaap. De ondersteuning kan ook gericht zijn op het realiseren van interventies om gewenst gedrag te stimuleren. Beoogde effecten hiervan: verbetering van vitaliteit, terugdringen van ziekteverzuim en verlagen van stressniveau's.

Voorbeelden van technologie zijn zogenaamde gepersonaliseerde leefstijlcoaches (app of web-based) of eHealth interventies. Daarnaast zijn er diverse soorten *wearables* op de markt, waarmee aard en intensiteit van de activiteit die de persoon uitvoert en de mate van stress kan worden gemonitord en relevante informatie kan worden teruggekoppeld. Bestaande systemen zijn: Fitbit (gebaseerd op bewegingsregistratie en het registreren van de hartslag) en Empatica (gebaseerd op metingen van huidgeleiding).

Het via technologie en online interveniëren op het gebied van vitaliteit kan effectief zijn vanwege een groot bereik, lage kosten en gemak voor de gebruiker, zoals een 24/7 toegankelijkheid. Het effect is echter wisselend (Van Genugten et al., 2016). Enige terughoudendheid is verder op zijn plaats vanwege de kwaliteit van de metingen en de daaraan verbonden uitspraken over de toestand van de gebruiker. En daarnaast spelen ook kwesties rondom privacy gevoeligheid van de data en de vraag in hoeverre de werkgever de leefstijlkeuzes buiten werktijd mag beïnvloeden.

Bovenstaande voorbeelden van technologie zijn niet specifiek ontworpen voor kwetsbare groepen en er kunnen allerlei redenen zijn waardoor zij niet effectief zijn in bepaalde subgroepen. Het monitoren, feedback geven en aanzetten tot gezond gedrag is één, maar een andere is, zoals eerder genoemd, het kunnen voeren van een open dialoog met leidinggevende of jobcoach indien maatregelen nodig zijn die buiten de macht van de persoon in kwestie liggen.

TECH-IV: ondersteunen van ontwikkeling

Om jezelf blijvend te kunnen ontwikkelen, is het nodig dat de juiste vaardigheden en kennis steeds weer worden aangeleerd. Voor een deel van onze doelgroep kan dat via het zogenaamde formele leren (bijvoorbeeld door middel van cursussen) maar een veel groter gedeelte van de doelgroep is meer gebaat bij informeel leren, dat wil zeggen leren in het werk op de werkplek (Manuti et al., 2015).

E-Learning richt zich op het formele leren en kan worden gebruikt mits de medewerker over voldoende digitale vaardigheden beschikt. Een voordeel is dat deze manier van leren zeer toegankelijk en beschikbaar is, bijvoorbeeld via de werk-portal.nl, en dat steeds meer content gratis open source wordt aangeboden.

Voor informeel leren zou *serious gaming* gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld om werknemers te stimuleren om hun werknemersvaardigheden te ontwikkelen en hier positieve leerervaringen mee op te doen. Een voorbeeld van een *serious game*, is de *happy worker engagement game*. Deze game poogt bewustwording te creëren over factoren die bijdragen aan werkstress. Dit voorbeeld is niet gericht op mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, maar het is goed voorstelbaar dat een dergelijke benadering ook succesvol kan zijn bij specifieke kwetsbare groepen.

TECH-V: ondersteuning van mobiliteit

Als laatste categorie noemen we technologie die de positie van de werknemer kan versterken door in het bedrijf naar andere functies door te stromen (interne mobiliteit) of door werk te verkrijgen in een ander bedrijf (externe mobiliteit). Deze categorie overlapt met technologiegroep I (voor het zoeken en vinden van werk), en technologie IV (ontwikkeling). Technologieën die daar genoemd staan zijn ook interessant voor het ondersteunen van de mobiliteit. Daarnaast kan technologie barrières wegnemen voor de transitie dagbesteding naar beschut werk en van beschut werk naar regulier werk. In het laatste geval gaat het dan vooral om technologie uit groep II (ondersteuning van de taakuitvoering) wanneer diezelfde technologie ook door reguliere werkgevers omarmd wordt. Indien een werknemer bijvoorbeeld vaardigheden heeft aangeleerd om complexere producten te assembleren met de ondersteuning van een operator support system (OSS), komt de overstap naar een regulier bedrijf waar men met dezelfde technologie werkt mogelijk versneld in beeld. Ook de inzet van eerdergenoemde virtuele coaches en sociale robots ten behoeve van een beter psychosociaal functioneren, kan leiden tot een dergelijke versnelde doorstroming mits deze ook in een reguliere werkkring worden toegepast.

Tot slot

Hoe versterken we de arbeidsmarktpositie van mensen die langs de kant staan van de arbeidsmarkt met technologie? In onze optiek is op zich de technologie voorhanden om de diverse transitie te ondersteunen: van het zoeken naar werk naar werk vinden, en van het vinden van werk naar duurzaam aan het werk blijven. Echter, in de meeste gevallen is deze nog niet specifiek ontwikkeld met en voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Wat de toepassing van technologie daarnaast complex maakt zijn de combinaties van problemen waarmee mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te maken hebben. Er is niet één technologie die tegelijkertijd de verschillende hobbels die zij ervaren, eerst bij het zoeken en vinden van werk en later bij het aan het werk blijven, aanpakt. In zijn algemeenheid kunnen we stellen dat er al wel beschikbare technologie in pilots worden getest of al in de praktijk worden toegepast. Opvallend is dat die pilots zich vooral richten op de taakondersteuning van kwetsbare mensen die (tijdelijk) werk hebben gevonden maar niet op het ondersteunen van het werk zoeken en duurzaam aan het werk blijven. Ook zijn deze technologieën meestal niet gericht op specifieke kwetsbare groepen. Er ligt vooral een uitdaging om bestaande technologie goed af te stemmen op de specifieke behoeften van specifieke groepen, zodat alle groepen die kwetsbaar zijn profiteren van technologie. Er liggen kansen voor de inzet van technologie bij het zoeken naar werk, denk bijvoorbeeld aan *blended support* waarbij naast persoonlijk contact de professional via een app ondersteuning kan bieden waar nodig.

In deze bijdrage concentreren we ons op technologie die kan ondersteunen bij het zoeken, vinden en behouden van werk. Waar we geen aandacht aan hebben besteed maar wat zeker de moeite waard is om te exploreren is wat technologie kan betekenen voor het optimaliseren van bestaande re-integratie-aanpakken die effectief zijn. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van VR-brillen bij de aanpak Individuele Plaatsing en Steun (IPS) voor mensen met ernstige psychische klachten. Bovendien, waarom zouden we ook niet onderzoeken welke technologieën de vaardigheden ontwikkelen van re-integratieprofessionals, jobcoaches en bijvoorbeeld leidinggevers die werkzoekenden en medewerkers die kwetsbaar zijn begeleiden? Tenslotte staan we stil bij het belang werkgevers te betrekken bij het aan het werk krijgen en houden van mensen die kwetsbaar zijn. We zien door de jaren heen dat het percentage bedrijven dat mensen uit kwetsbare groepen in dienst heeft schommelt rond de 20 procent (Hazelzet et al., 2017); niet echt een percentage op basis waarvan we met droge ogen kunnen beweren dat het bedrijfsleven in Nederland inclusief is. Zou de beschikbaarheid van technologie die mensen met (combinaties van) beperkingen ondersteunt in het werk een breekijzer kunnen zijn om meer werkgevers te motiveren kansen te bieden aan kwetsbare groepen?

Het ontwikkelen en invoeren van technologie specifiek voor kwetsbare groepen vergt nog veel inspanning waarbij actieve betrokkenheid van de technologieontwikkelaars, uiteraard de eindgebruikers (de doelgroep én werkgevers), onderzoeksinstellingen, re-integratie-professionals, en financiers een essentiële voorwaarde is. Bij de literatuursearch die we uitvoerden viel op dat een aantal nieuwe toepassingen specifiek gericht op de doelgroep weliswaar in eerste instantie op veel belangstelling kunnen rekenen maar dat het stil blijft als het gaat om onderzoek naar de effecten. Ook van mislukkingen kunnen we leren!

Nu we constateren dat er veel ontwikkelwerk te doen is, rijst de vraag of we er als maatschappij überhaupt geld voor hebben om te investeren in de ontwikkeling, toepassing en evaluatie van technologieën voor het versterken van de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen? Wie wil en durft – in tijden van krappe gemeentelijke budgetten – te investeren in technologie voor langdurig werklozen? Hoe zorgen we voor een eerlijke verdeling van de kosten en baten over verschillende stakeholders? Welke systeemveranderingen op langere termijn zijn nodig voor opschaling en duurzame impact? Wat de antwoorden ook zullen zijn, het zou een gemiste kans zijn om de groep die nu vaak langs de kant staat niet te laten meeprofiteren van de vierde technologie revolutie!

Referenties

Arntz, M., Gregory, T. & Zierahn, U. (2016) *The risk of automation for jobs in OECD Countries: A comparative analysis (no. 189)*. Parijs: OECD Publishing.

- Bartolome, A.N., & Zapirain, G.B. (2014) Technologies as Support Tools for Persons with Autistic Spectrum Disorder: A Systematic Review. *Journal of Environmental Research and Public Health*, 11, 7767-7802; doi: 10.3390/ijerph110807767.
- Berge, W van den. en Ter Weel, B. (2015) *Baanpolarisatie in Nederland*. CPB Policy Brief 2015/13. Den Haag: CPB.
- Blom, P. (2017). *Wat op het spel staat*. Amsterdam: De bezige bij.
- Blonk, R. W. B., van Twuijver, M. W., van de Ven, H. A. & Hazelzet, A. M. (2015). *QuickScan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk*. TNO: Leiden. R.15061.
- Blonk, R. W. (2018) *We zijn nog maar net begonnen*. Inaugurele rede bij het aanvaarden van de bijzondere leerstoel Arbeidsdeskundigheid en Innovatie van Arbeid. Tilburg: Tilburg University.
- Brukman, M., Groenewoud, M., Mallee, L., van den Berg, N., & Wajer, S. (2008). *Werk moet lonen: Onderzoek onder Wajongers naar de financiële baten van werk*. Amsterdam: Regioplan.
- Chow, C. M., Cichocki, B., & Croft, B. (2014). 'The impact of job accommodations on employment outcomes among individuals with psychiatric disabilities', *Psychiatric Services*, 65, 1126-1132.
- Brynjolfsson, E. en McAfee, A. (2014) *The second machine age*. New York/London: Norton.
- Beiro, L.F., Lautenbach, H. (2019) *Belemmerd bij het verkrijgen van werk*. CBS, Statistische Trends, 2019.
- Christoffels, I., Baay, P., Bijlsma, I. & Levels, M. (2016). *Over de relatie tussen laaggeletterden en armoede*. Den Bosch: ecbo.
- De Koning, J., de Rooij, M. (2017). *Technologie en arbeidsmarkt: een beknopte inventarisatie van de literatuur*. Rotterdam: KWP Stedelijke arbeidsmarkt.
- De Looze MP, Bosch T, Krause F, Stadler K, O'Sullivan L. (2016) Industrial applications of exoskeletons and their impact on physical loads. *Ergonomics* 59, 671-681
- Deloitte (2014). *De impact van automatisering op de Nederlandse arbeidsmarkt: Een gedegen verkenning op basis van Data Analytics*. Amstelveen: Deloitte.
- Denkwerk (2019). *Arbeid in transitie: Hoe mens en technologie samen kunnen werken*. www.denkwerk.online.
- Dorenbosch, L., Sanders, J., & Blonk, R. (2012). De kwetsbaarheid van inzetbaarheid: Een dynamisch perspectief, in: *Werkzame arbeidsrelaties voor een werkende arbeidsmarkt*, blz. 23-35. SZW congresbundel 2012 Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, S36-284356.
- Dorenbosch, L., Sanders, J., & Blonk, R. (2014). Duurzame inzetbaarheid vanuit theoretisch perspectief: De kwetsbaarheid van inzetbaarheid, in Blatter, B., Dorenbosch, L., Keijzer, L. (Eds.), *Duurzame inzetbaarheid in perspectief: Inzichten en oplossingen op sector, organisatie en individueel niveau* (blz. 11-33). Hoofddorp: TNO.
- Ebbers, W. E., & Lange, J. D. U. (2016). *Eindrapport DIA Enschede*. Center for e-Government Studies, Universiteit Twente.
- Fermin, B., Looze M. de, Hazelzet, A. (2019). Kansen voor technologie voor mensen met een arbeidsbeperking. Ervaringen uit pilots bij sociale werkbedrijven, in: *Stad 2019: technische en sociale innovatie, nummer 50*, (blz. 341-352). Publicatierreeks Overheid & Arbeid.
- Genugten, L. van, Dusseldorp, E., Webb, T. L., & van Empelen, P. (2016). Which Combinations of Techniques and Modes of Delivery in Internet-Based Interventions Effectively Change Health Behavior? A Meta-Analysis. *Journal of Medical Internet research*, 18(6), e155.
- Genabeek, J, van Steenbeek, R., Wevers, W., & Huson, A. (2012). *Dialoggestuurde Reintegratie: resultaten vooronderzoek*. Hoofddorp: TNO.
- Frey, C.B. en Osborne, M.A. (2013) *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?* Paper. Oxford, UK: Oxford Martin School, Oxford University.
- Hagen, B., Overmars-Marx, T., & van Soest, K. (2010). *Arbeidsparticipatie van Wajong'ers op de werkplek: De bijdrage van collegiale steun op de werkplek aan Wajong'ers*. Vilans: Utrecht.
- Haggarty, L., Postlethwaite, K., Diment, K., & Ellins, J. (2011). Improving the learning of newly qualified teachers in the induction year. *British educational research journal*, 37, 935-954.
- Hazelzet, A., Putnik, K., Otten, W., Goudswaard, A., & Blonk, R. W. B. (2017). *Inclusief werkgeversgedrag: een onderzoek naar factoren die samenhangen met het in dienst hebben (genomen) van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt*. Leiden: TNO rapport-R17082.

- Hazelzet, A., Sanders, J., Langelaan, S., Giesen, F., & Keijzer, L. (2011). *Duurzame Inzetbaarheid: Stimuleren van scholing bij lager opgeleide werknemers*. Hoofddorp: TNO.
- Hoof, E. van, (2016). 'Motivation and Self-Regulation in Job Search: A Theory of Planned Job Search Behavior', in: Klehe, U. C., & Van Hoof, E. (Eds.), *The Oxford Handbook of Job Loss and Job Search* (pp. 181-204), Oxford: Oxford University Press.
- Horsssen, C.P. van, (2010). *Meer werkplekken bij werkgevers. Literatuuronderzoek in het kader van de evaluatie en monitoring van de pilots 'Werken naar vermogen', pilot 1*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2010). *Beperkt aan het werk: Rapportage ziekteverzuim arbeids-ongeschiktheid en arbeidsparticipatie*. Den Haag: SCP/CBS/TNO.
- Korn, O., Schmidt, A., and Horz, T., (2013). *Augmented Manufacturing: A Study with Impaired Persons on Assistive Systems Using In-Situ Projection*. PETRA '13, May 29 - 31 2013, Island of Rhodes, Greece <http://dx.doi.org/10.1145/2504335.2504356>
- Kyndt, E., & Baert, H. (2013). Antecedents of employees' involvement in work-related learning: A systematic review. *Review of Educational Research*, 83, 273-313.
- Lammerts, R., & Stavenuiter, M. (2010). *Wajongers op de werkvloer. Inpassing en acceptatie van jonggehandicapten in bedrijven*. Den Haag/Utrecht: RWI/Verwey Jonker Instituut.
- Leijten, F. R., de Wind, A., van den Heuvel, S. G., Ybema, J. F., van der Beek, A. J., Robroek, S. J., & Burdorf, A. (2015). The influence of chronic health problems and work-related factors on loss of paid employment among older workers. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 69, 1058-1065.
- Mallee, L., Bouterse, M., Gorter, M., & Timmerman, J. (2018). *Jonggehandicapten. Duurzaam aan het Werk*. Amsterdam: Regioplan.
- Manuti, A., Pastore, S. Scardigno, A., Giancaspro, M.L. & Morciano, D. (2015). Formal and informal learning in the workplace: A research review. *International Journal of Training and Development*, 19(1), 1-17.
- McArdle, S., Waters, L., Briscoe, J. P., & Hall, D. T. (T.). (2007). Employability during unemployment: Adaptability, career identity and human and social capital. *Journal of Vocational Behavior*, 71(2), 247-264.
- McDowell, C., & Fossey, E. (2015). Workplace accommodations for people with mental illness: A scoping review. *Journal of occupational rehabilitation*, 25, 197-206.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2017). *Loopbaanmonitor jongeren in kwetsbare positie. Een cohort jongeren in een kwetsbare positie uit 2010/11 cijfermatig in beeld gebracht*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap.
- Noordt, M. van der, IJzelenberg, H., Droomers, M., & Proper, K. I. (2014). Health effects of employment: a systematic review of prospective studies. *Occupational & Environmental Medicine*, 71, 730-736.
- Raemdonck, I. (2006). *Self-directedness in learning and career processes: A study in lower qualified employees in Flanders* (Master's thesis, Universiteit Gent). Geraadpleegd op: <https://biblio.ugent.be/publication/7051535/file/7051536>
- Romero, D., Stahre, J., Wuest, T., Noran, O., Bernus, P., Fast-Berglund, A. & Gosecky, D. (2016). *Towards an Operator 4.0 Typology: A Human-Centric Perspective on the Fourth Industrial Revolution Technologies*. International Conference on Computers and Industrial Engineering. October 29.-31., Tianjin, China. ISSN 2164-8670 cd-rom, ISSN 2164-8689 online.
- Sanders, J. (2016). *Sustaining the employability of the low skilled worker: Development, mobility and work redesign*. Maastricht: ROA.
- Schuring, M., Reeuwijk, K., & Burdorf, A. (2016). *Het monitoren van arbeidstoeleiding van mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt en gezondheidsproblemen-Eindrapportage*. Rotterdam: Erasmus Universitair Medisch Centrum.
- SCP (2018). *Van sociale werkvoorziening naar participatiewet. Hoe is het met de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?* Tussenrapportage. Den Haag: SCP.
- Sociaal-Economische Raad (2019). *Ontwerp Advies Aanpak laaggeletterdheid – samenwerken aan taal*. Den Haag, SCP.
- Sociaal-Economische Raad (2016) *Verkenning en werkagenda digitalisering; Mens en technologie: samen aan het werk*. Den Haag: SER.

- Strickland, D.C., Coles, C.D, Southern, L.B (2013) JobTIPS: A transition to employment program for individuals with autism spectrum disorders. *J. Autism Dev. Disorders*, 43, 2472–2483
- Technopolis Group en SEOR (2017) *Kansen van technologie voor inclusie*. <http://www.technologie-voorinclusie.nl/wp-content/uploads/2018/09/Technopolis-Group-en-SEOR-2017-De-kansen-van-technologie-voor-inclusie-rapport.pdf>
- Timmerman, J. P. H. K., Doorn, E. & van Mallee, L. (2006). *Hoogopgeleide jonggehandicapten aan het werk. Succes-en faalfactoren bij het behouden van werk*. Amsterdam: Regioplan.
- Tomura, K. Robots expand the world of the disabled. *NHK news*, 19 December 2018. Website geraadpleegd op: 27 April 2019 <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/nhknewsline-/backstories/robotsjob/>
- Villotti, P., Corbière, M., Fossey, E., Fraccaroli, F., Lecomte, T., & Harvey, C. (2017). Work accommodations and natural supports for employees with severe mental illness in social businesses: An international comparison. *Community mental health journal*, 53, 864-870.
- Vooijs, M., Putnik, K. Hermans, L., Fermin, B., Hazelzet, A. & Genabeek, van J. (2019). *Duurzame plaatsing van werknemers met een arbeidsbeperking*. Leiden: TNO rapport. R10559.
- Vornholt, K., Uitdewilligen, S., & Nijhuis, F. J. (2013). Factors affecting the acceptance of people with disabilities at work: A literature review. *Journal of occupational rehabilitation*, 23, 463-475.
- Waddell, G., & Burton, K. (2006). *Is work good for your health and wellbeing?* London: The Stationary Office.
- Wanberg, C. R., Hough, L. M., & Song, Z. (2002). Predictive validity of a multidisciplinary model of reemployment success. *Journal of Applied Psychology*, 87, 1100-1120.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2015). *De robot de baas: De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*. Den Haag: WRR.
- Wevers, C., Sanders, J., Kraan, K., Venema, A., Blatter, B., Joling, C. & Houtman, I. (2010). *Naar een monitor voor duurzame inzetbaarheid*. Hoofddorp: TNO rapport- 464163

5 Hoe de kloof tussen vast en flex eenvoudig valt te overbruggen

Paul de Beer - hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en voorzitter van het Kennisplatform Werk en Inkomen (KWI)

Samenvatting

Het grote verschil tussen vaste en flexibele arbeidskrachten op de arbeidsmarkt kan alleen bestaan doordat er vaste en flexibele arbeidscontracten zijn. De kloof valt dus eenvoudig op te lossen door het onderscheid tussen vaste en flexibele arbeidscontracten te laten vallen. Voer één uniform arbeidscontract in voor alle werkenden en de kloof verdwijnt als sneeuw voor de zon.

Als er een sociaaleconomisch onderwerp is waarover de meningen zeer verdeeld zijn, dan is het wel de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Toch is er op één punt geen verschil van mening: de kloof tussen 'vast' en 'flex' op de arbeidsmarkt is te groot. Terwijl sommigen er om deze reden voor pleiten om beperkingen op te leggen aan het gebruik van flexibele arbeid, zien anderen de oplossing vooral in het minder vast maken van vaste contracten. En daartussen is er een grote groep die zowel flex minder flex als vast minder vast wil maken. Vervolgens lopen de meningen toch weer uiteen hoe dat het beste gerealiseerd kan worden.

Een ander punt van overeenstemming in het debat over vast en flex is dat bijna iedereen het bestaan van flex naast vast als een onveranderlijk gegeven aanneemt. Het is immers niet goed voorstelbaar dat alle flexibele banen zouden verdwijnen en iedereen in vaste dienst zou komen. Omgekeerd lijkt het ook nauwelijks denkbaar dat alle vaste banen worden vervangen door flexibele banen. Wat men hierbij echter over het hoofd ziet, is dat het onderscheid tussen vaste en flexibele banen alleen bestaat doordat er een wettelijk onderscheid bestaat tussen verschillende soorten arbeidsovereenkomsten. In die zin is de wet- en regelgeving per definitie de oorzaak van verschillen in arbeidsmarktpositie tussen vaste en flexibele arbeidskrachten. Als het wettelijk even gemakkelijk zou zijn om werknemers met een vast dienstverband te ontslaan als werknemers met een flexibel verband, zou er natuurlijk geen kloof bestaan tussen vast en flex en zou het weinig uitmaken of je een dienstverband voor bepaalde of onbepaalde tijd hebt.

In dit even simpele als nauwelijks opgemerkte feit schuilt ook de oplossing voor de tweedeling van de arbeidsmarkt. Schaf het onderscheid tussen vaste en tijdelijke contracten af en voer één uniforme arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd in. In de internationale literatuur wordt deze wel aangeduid als een 'single open ended contract' of SOEC. De OESO heeft in verschillende rapporten al aandacht besteed aan dit idee en in enkele landen (Italië, Frankrijk) zijn initiatieven in deze richting genomen, al bestaat de uniforme arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd in zuivere vorm nog nergens.

Wat houdt zo'n contract in?¹ Allereerst is het belangrijk te benadrukken dat in een dergelijk contract niet iedereen evenveel – of beter even weinig – ontslagbescherming heeft. Het is dus niet hetzelfde als een dienstverband 'at will', zoals in de Verenigde Staten bestaat. Daarbij kan iedereen bij wijze van spreken morgen op straat staan, ongeacht hoe lang je bij een bedrijf in dienst bent. Een dergelijk systeem heeft het grote nadeel dat zowel de werkgever als de werknemer niet veel zin heeft om in de onderlinge relatie te investeren, aangezien deze op korte termijn ontbonden kan worden. Je zult als werknemer maar net in je eigen tijd een cursus hebben gevolgd om beter te worden in je huidige functie en vervolgens ontslagen worden: is alle inspanning mogelijk voor niets geweest.

Een uniforme arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is allereerst letterlijk voor 'onbepaalde tijd'. Dat is dus niet 'vast' of 'permanent', want het contract kan zowel volgende maand eindigen als over twintig jaar – of pas als je met pensioen gaat. Maar de mate van ontslagbescherming kan wel variëren met de duur van de arbeidsovereenkomst. De ontslagbescherming hangt dus niet meer af van het type

¹ Het navolgende is grotendeels gebaseerd op hoofdstuk 3 van Werner Eichhorst, Paul Marx, Andrea Broughton, Paul de Beer, Carolin Linckh & Giulia Bassani (2018). *Mitigating labour market dualism: Single Open-Ended Contracts and Other Instruments*. Brussel: Directorate-General for Internal Policies PE 619.025.

arbeidsovereenkomst, maar alleen van de vraag hoe lang die al duurt. Dat betekent bijvoorbeeld dat de ontslagvergoeding (of transitievergoeding zoals we die tegenwoordig in Nederland met een eufemisme noemen) toeneemt met de duur van het dienstverband – precies zoals nu in de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) wordt ingevoerd. Ook de procedurele voorwaarden waaraan (gedwongen) ontslag moet voldoen, kunnen met de duur van het dienstverband strikter worden. Dat is wat lastiger geleidelijk op te laten verlopen dan de ontslagvergoeding, maar de opzegtermijn kan bijvoorbeeld geleidelijk worden verhoogd en het aantal gronden waarop iemand kan worden ontslagen geleidelijk worden verkleind. Het belangrijkste doel is om de scherpe cesuur die we nu kennen na twee jaar (en als de WAB is ingevoerd na drie jaar) weg te nemen. Voorkomen moet worden dat werkgevers na een bepaalde periode (twee of drie jaar) voor de keuze worden gesteld om iemand ofwel een vast contract aan te bieden – met alle risico's van dien – ofwel het contract niet te verlengen en een nieuwe medewerker aan te nemen – met alle bedrijfseconomische en sociale kosten van dien.

Hoewel er nog geen praktijkervaringen zijn met een *single open ended contract* valt theoretisch wel te beredeneren wat voor effect een dergelijk contract zou hebben. Uiteraard hangt dat af van de exacte vormgeving van een dergelijk contract. Maar laten we aannemen dat onder een uniform contract werknemers die zojuist zijn aangenomen vergelijkbaar weinig rechten hebben als nu een uitzendkracht en werknemers die twintig jaar in dienst zijn vergelijkbaar veel rechten hebben als vaste werknemers met een 20-jarig dienstverband nu hebben. Het begin- en eindpunt zijn dan dus gelijk, maar daartussen zijn er duidelijke verschillen met de huidige situatie. Dat verschil is het duidelijkst voor medewerkers die nu tegen het einde van de maximale periode van een tijdelijk contract zitten (dus na twee en straks na drie jaar) en werknemers die aan het begin van een vast contract zitten. De eerste groep loopt bij een SOEC beduidend minder risico dat het contract niet verlengd wordt, doordat de extra kosten en risico's die de werkgever loopt door het contract nog wat langer te laten doorlopen, heel beperkt zijn. Als de werkgever bijvoorbeeld nog wat onzeker is over de kwaliteiten van de medewerker of over de toekomstige omzet van zijn bedrijf, kan hij de medewerker nog wat langer 'op proef' houden tot hij meer zekerheid heeft, zonder het risico te lopen dan met hoge kosten te worden opgezegd als hij alsnog van zijn medewerker afscheid wil nemen. Anderzijds zal de medewerker die nu nog maar kort een vast contract heeft (zeker als deze recent in dienst is gekomen), gemakkelijker en tegen geringere kosten ontslagen kunnen worden dan nu het geval is. De angst van werkgevers dat zij met een vaste aanstelling veel verplichtingen op zich laden, kan dus verdwijnen, hoewel de werknemer op langere termijn wel degelijk steeds meer rechten opbouwt.

Wat betekent dit nu voor de werking van de arbeidsmarkt? Zal de tweedeling tussen vast en flex, tussen insiders en outsiders hierdoor verdwijnen? Modelberekeningen die zijn uitgevoerd, leveren helaas geen eenduidige uitkomst op. Dat komt zowel doordat verschillende berekeningen van verschillende soorten uniforme contracten uitgaan, als doordat de veronderstellingen ten aanzien van het wervings- en ontslagbeleid van bedrijven verschillen. Niettemin voorspellen de meeste modellen dat de in- en uitstroom (*turnover*) van werknemers met een korte contractduur zal verminderen. Er vinden minder ontslagen plaats vlak voor of op het moment dat nu de maximum duur van tijdelijke contracten wordt bereikt en hierdoor worden er ook minder mensen aangenomen voor een kortdurende aanstelling. De in- en uitstroom van werknemers met een wat langer dienstverband zal juist groter worden, doordat voor hen de ontslagbescherming minder sterk wordt. Of er aan de totale in- en uitstroom veel zal veranderen is de vraag, maar in ieder geval wordt deze wat evenwichtiger gespreid, waardoor de risico's minder eenzijdig terecht komen bij degenen die net zijn aangenomen. Zo bezien zal een uniform contract de kloof tussen vast en flex dus inderdaad helpen te overbruggen.

Wordt hiermee nu ook de ongelijkheid op de arbeidsmarkt verminderd? Helaas is dat heel wat minder zeker. Dat de risico's niet meer gerelateerd zijn aan de aard van het contract, betekent natuurlijk nog niet dat die risico's niet meer ongelijk verdeeld zijn. Op theoretische gronden valt hierover het volgende te zeggen. Aangezien de ontslagbescherming van werknemers met een relatief kort dienstverband (zeg, minder dan twee jaar) wat strenger zal worden, zullen werkgevers mogelijk terughoudender zijn om medewerkers aan te nemen over wiens capaciteiten zij zeer in onzekerheid verkeren. Kandidaten waarbij zij eveneens onzeker zijn maar een positieve productiviteitsontwikkeling verwachten, zullen zij juist eerder aannemen, omdat zij meer tijd hebben om hun kwaliteit te toetsen voordat de ontslagkosten sterk oplopen. Dit zou kunnen betekenen dat het verschil in kans tussen werkzoekenden die in de ogen van de werkgever gunstige en minder gunstige kenmerken hebben, juist groter zal

worden. Bij werknemers die al wat langer in dienst zijn, maar voor wie de ontslagbescherming minder wordt dan nu geldt voor werknemers met een vast contract en een even lang dienstverband, wordt het voor de werkgever gemakkelijker hen te ontslaan bij minder goed functioneren. Ook dit kan bijdragen aan een groter verschil in kans op ontslag tussen werknemers met gunstige en minder gunstige kenmerken.

Al valt de kloof tussen vast en flex dan gemakkelijk te overbruggen door één uniform arbeidscontract in te voeren, de ongelijkheid op de arbeidsmarkt wordt hiermee helaas niet automatisch verminderd. In het voorgaande hebben we het alleen gehad over werknemers met een vast of flexibel dienstverband. Maar bij de kloof tussen vast en flex gaat het ook om de – nog veel grotere – verschillen in rechten en aanspraken van werknemers in loondienst en zelfstandigen, vooral die zonder personeel, de zzp'ers. Daaraan verandert de invoering van een uniforme arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd niets, aangezien zzp'ers geen arbeidsovereenkomst hebben. Als een uniform arbeidscontract de rechten van werknemers met een kort dienstverband wat vergroot, zou dit zelfs de prikkel voor werkgevers om zzp'ers in te huren – en daarmee alle verplichtingen te ontlopen – nog kunnen versterken.

Recent wordt er wel voor gepleit om zzp'ers ook (al dan niet verplicht) meer aanspraken op sociale zekerheid te bieden, bijvoorbeeld door hen meer mogelijkheden te bieden om zich bij een pensioenfonds aan te sluiten, door hen te verplichten een arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten of zelfs door een nieuwe grondslag voor de sociale verzekeringen in te voeren waardoor alle werkenden – en niet meer alleen de werknemers – eronder vallen. In al deze gevallen gaat het om de relatie tussen de zzp'er en een of andere vorm van collectieve inkomensbescherming. Wat in de discussie tot nog toe onderbelicht is gebleven, is de vraag of de relatie tussen de zzp'er en haar of zijn opdrachtgever niet een meer duurzaam karakter zou kunnen krijgen, waarbij ook de opdrachtgever bepaalde verplichtingen krijgt. Het lastige hierbij is dat er een grote variëteit aan zzp'ers is. Sommigen werken langdurig voor één opdrachtgever – en lijken daarmee veel op werknemers –, anderen hebben een groot aantal wisselende opdrachtgevers voor opdrachten van korte duur. Toch zou er, analoog aan het uniforme arbeidscontract, een vergelijkbaar simpel criterium kunnen worden geïntroduceerd dat bepaalt hoeveel verplichtingen de werkgever heeft ten opzichte van de zzp'er. Dat criterium zou de duur (in combinatie met de omvang) van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen zijn. Voor iedere dag – of zelfs ieder uur – dat een zzp'er werkt voor een opdrachtgever zou zij/hij dan bepaalde rechten opbouwen – bijvoorbeeld voor het risico op ziekte en arbeidsongeschiktheid, pensioen, scholing en misschien zelfs werkloosheid. Dat kan de vorm aannemen van een vaste opslag boven op het uur- of dagtarief. Die opslag zou pas door de opdrachtgever hoeven te worden uitbetaald op het moment dat een bepaald risico zich voordoet. De opdrachtgever krijgt er dan dus ook belang bij om de risico's van de zzp'er (bijvoorbeeld op een ongeval of ziekte) zo klein mogelijk te maken om zijn eigen kosten te reduceren. Omdat scholing geen risico is dat iemand overkomt, maar een keuze die men zelf maakt, zou het deel van de opslag dat voor scholing is bedoeld in een apart scholingspotje moeten worden gestort, waarop de zzp'er een beroep kan doen wanneer zij/hij zelf wil. Evenzo zou de opslag voor pensioenopbouw verplicht in een pensioenfonds kunnen worden gestort.

Hoewel het evident is dat zzp'ers niet dezelfde rechten en aanspraken kunnen hebben als werknemers – zij zijn in essentie immers ondernemers – kan op deze wijze de kloof in sociale bescherming tussen zzp'ers en werknemers in loondienst wel een stuk kleiner worden gemaakt. Daarmee zal ook de concurrentie tussen zzp'ers en werknemers op tarieven minder groot worden en is er dus minder risico op verdringing.

In plaats van het onderscheid tussen vaste en flexibele contracten als een gegeven aan te nemen en alleen de omvang of de gevolgen daarvan proberen te verminderen, zouden we juist het bestaan van dat onderscheid als zodanig ter discussie moeten stellen. De kloof tussen vast en flexibel valt het eenvoudigst te overbruggen door het onderscheid tussen beide typen arbeidsrelatie te laten vervallen. Daarmee zullen overigens zeker niet alle problemen op de arbeidsmarkt zijn opgelost. Maar het kan ertoe bijdragen dat de maatschappelijke en politieke discussie zich meer gaat richten op het probleem waar het uiteindelijk echt om gaat: het grote verschil in perspectieven tussen kansarmen en kansrijken op de arbeidsmarkt.

Presentatie robotisering en het digitale ecosysteem



Een van Bernard's boodschappen:

Even een misverstand wegnemen:

**Wat betreft het digitale ecosysteem
staat Nederland echt niet in de
voorste linies!**

6 Gezond oud is goud

Johan Polder, Karin Proper en Fons van der Lucht – Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

Samenvatting

Nederlanders worden steeds ouder en tegelijkertijd ook gezonder en zieker. Hoewel dat goed nieuws is, kan het slecht nieuws worden als we onze collectieve systemen er niet op aanpassen. Een voordeel verandert dan in een nadeel. Daarom kijken we wat beter naar wat gezondheid is. Niet alleen een geschenk, maar ook een opdracht. Niet alleen een individueel consumptiegoed, maar ook een maatschappelijke productiefactor. Vandaaruit pleiten we voor een herontwerp van collectieve systemen voor inkomen en zorg.

“Laat ik beginnen met het verhaal van de Indiase koning Shirham die de uitvinder van het schaakbord wilde bedanken, waarop deze als beloning vroeg op het eerste vakje 1 rijstkorrel, op het tweede vakje 2 rijstkorrels, op het derde vakje 4 rijstkorrels en zo verder. De koning vond het een bescheiden verzoek, maar de hele wereld bevat lang niet genoeg rijst om maar in de buurt van het 64e vakje te kunnen komen! De koning kon niet exponentieel denken, en heel veel mensen zouden precies dezelfde fout maken.” Aldus een bezorgde Bernard ter Haar in één van zijn blogs.² Hij vindt het hinderlijk dat wij niet exponentieel kunnen denken. Want daardoor zien we mooie kansen over het hoofd, of zijn we veel te laat in het bijbuigen van ontwikkelingen in de gewenste richting. “Laat beginnen is vaak kostbaar, en noodzaakt vaak tot het opruimen van inmiddels opgelopen schade. We moeten dus leren exponentieel te denken! Om ons niet op dezelfde manier te laten verrassen als koning Shirham.” Met deze waarschuwing in ons achterhoofd gaan we nadenken over de gezondheid van de Nederlandse bevolking. Is gezond ouder worden goud, of maken we dan een fout?

Ouder, gezonder en zieker

Zolang er cijfers over zijn, vanaf 1850 ongeveer, stijgt de levensverwachting van Nederlandse mannen en vrouwen gestaag. Niet exponentieel, maar in sommige perioden wel met een weekend per week. Voor de levensverwachting is dat een gigantische stijging. Niet altijd ging het zo snel. Er waren ook andere perioden. Achter de grote trend wisselden ontwikkelingen in voeding, hygiëne en medische kennis elkaar af en leidden dramatische gebeurtenissen als de Spaanse griep en de Hongerwinter tot een kortstondige terugval in de levensverwachting. Maar het grote patroon staat als een huis: een verdubbeling van de levensverwachting in de achterliggende 150 jaar en een verdere stijging in de nabije en verdere toekomst. Volgens de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018 zal in 2040 de levensverwachting 86 jaar zijn, ruim vier jaar meer dan in 2015.³ De kans om heel oud te worden neemt aanzienlijk toe. Tegen die tijd zullen er maar liefst vier keer zoveel honderdplussers zijn.

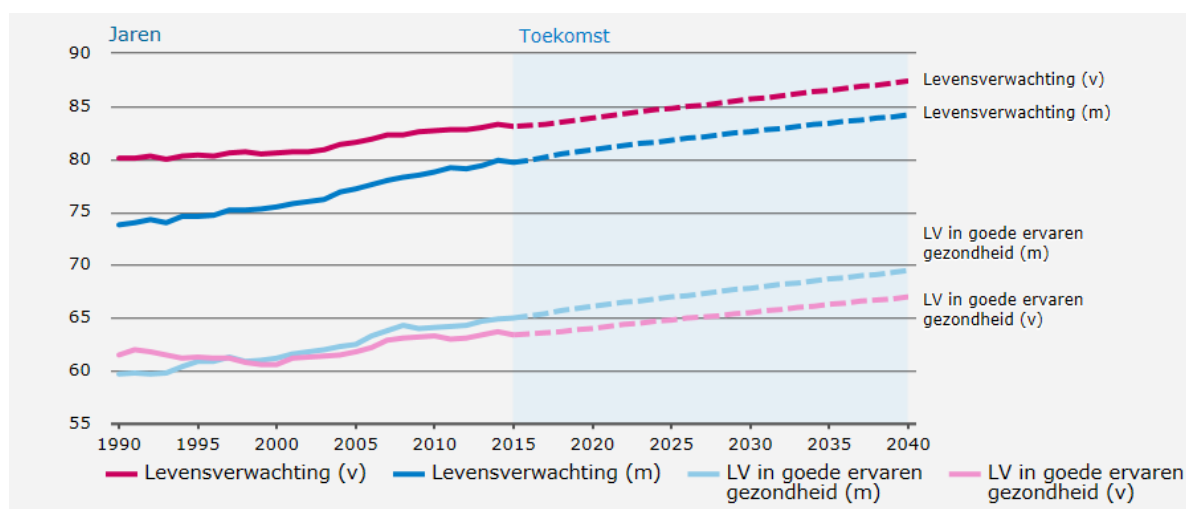
Nederlanders worden dus steeds ouder. Maar ook steeds gezonder. Tenminste, als we letten op hoe mensen hun gezondheid ervaren. Die zogeheten ‘gezonde levensverwachting’ stijgt min of meer parallel aan de ‘gewone’ levensverwachting (Figuur 1). Voor ervaren beperkingen geldt hetzelfde. De jaren die erbij komen zijn gezonde jaren. Maar het zijn geen jaren zonder ziekte. Integendeel, de levensverwachting zonder ziekte blijft nagenoeg constant. Steeds meer mensen hebben een chronische ziekte, en vaak ook meer dan een. Dat heeft te maken met onze leefgewoonten die niet in alle opzichten even gezond zijn, maar ook met onze uitstekende gezondheidszorg, waardoor veel ziekten in een vroeg stadium gesignaleerd en met succes behandeld worden. Veel mensen hebben een ziekte maar voelen zich gezond en worden er niet door gehinderd in hun dagelijkse bezigheden. Zo is er een derde levensfase ontstaan, de periode na de pensionering waarin ouderen zich nog jong, krachtig en gezond voelen en ze nog heel veel kunnen ondernemen. In de vierde levensfase wordt dat anders. Dan nemen de ongemakken en beperkingen fors toe. De ouderdom blijft met gebreken komen, ook al is dat steeds later in het leven. Het geldt ook niet voor iedereen in dezelfde mate. Binnen de Nederlandse bevolking bestaan grote en hardnekkige verschillen. Mensen met een lagere opleiding leven korter, zijn minder gezond en ervaren meer beperkingen. Het verschil in levensverwachting bedraagt ongeveer zeven jaar,

² Bernard ter Haar, *We kunnen niet exponentieel denken*, oktober 2016.

³ *Een gezond vooruitzicht*, Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

en gemiddeld genomen brengen lager opgeleiden achttien jaar langer door met beperkingen en in een minder goed ervaren gezondheid.

Figuur 1 Levensverwachting en gezonde levensverwachting voor mannen en vrouwen in Nederland, 1990-2040.



Bron: VTV-2018.

De eerste demografische en epidemiologische les voor het Nederland van de toekomst is dus dat we tegelijkertijd ouder en gezonder en zieker worden.⁴ De tweede les is dat er steeds meer oudere mensen komen. Met de stijgende levensverwachting heeft dat niet zo heel veel te maken. De vergrijzing is vooral een gevolg van het geboortecijfer, en meer specifiek van de naoorlogse geboortegolf in combinatie met de abrupte daling van het kindertal eind jaren zestig. Figuur 2 laat zien hoe het grote naoorlogse geboortecohort zich in de bevolkingspiramide tussen 2000 en 2040 omhoog werkt. Het aantal 65-plussers zal enorm toenemen. Dit heeft grote gevolgen. Het aantal mensen met een chronische ziekte stijgt evenals het aantal eenzame ouderen. De totale ziektelast en zorgbehoefte stijgen mee. En tegenover de 4,8 miljoen ouderen die er in 2040 naar verwachting zullen zijn, zal in vergelijking met nu een relatief kleine groep 20-64 jarigen staan. Dat zijn de mensen die zorg dragen voor hun voorgeslacht en nageslacht en die ook de economie draaiende zullen moeten houden om in alle persoonlijke en maatschappelijke behoeften te kunnen voorzien. Je hoeft niet exponentieel te kunnen rekenen om te zien dat dit gaat wringen. De vraag is wel, wat er dan precies gaat wringen. Dat we gezond ouder worden? Dat er meer oudere mensen komen? Of wellicht toch iets anders? Is het erg als er steeds meer mensen zijn die gezond oud worden?

Gezond oud: probleem of oplossing?

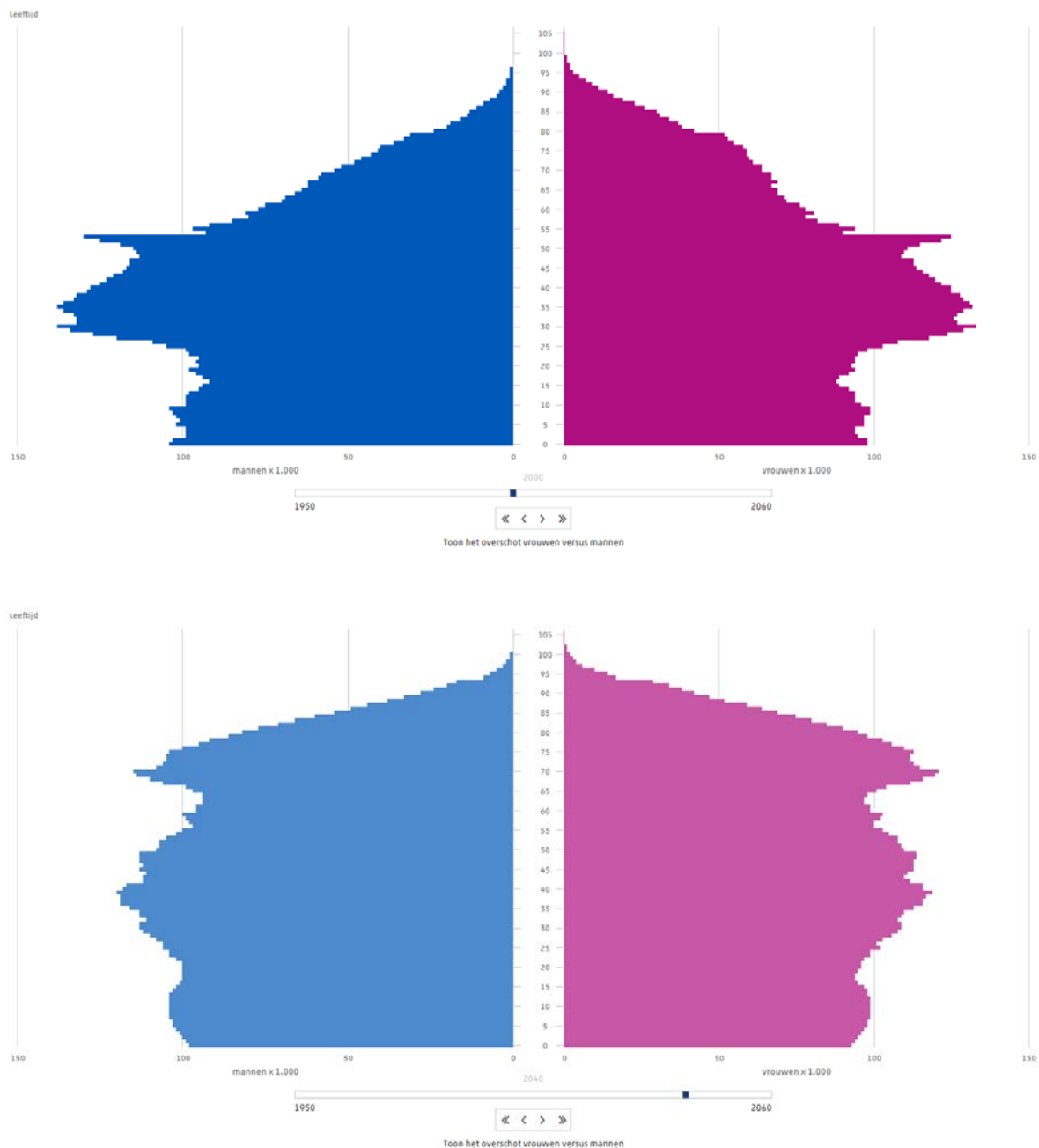
Ooit schreef het Centraal Planbureau (CPB): "De stijging van de levensverwachting was een verdere tegenvaller."⁵ In dit citaat zullen de meeste Nederlanders zich nauwelijks herkennen. Wie wil er nu niet lang, gezond en gelukkig leven? Is dat niet intrinsiek aan het mens-zijn? Is gezond oud worden niet een groot persoonlijk en maatschappelijk goed? Met grote toewijding en heel liefdevol kon Rien Poortvliet krom gewerkte mensen schilderen. Hij kende ze uit zijn jeugd, lang geleden. En voor ons nog weer langer geleden. Is het geen voorrecht en een blijk van welvaart en beschaving dat mensen tegenwoordig recht van lijf en leden en in een goede gezondheid aan hun pensioen mogen beginnen? Gezondheid is voor veel mensen een van de belangrijkste dingen in het leven. En zeker als er iets aan gaat haperen, beseffen we hoe belangrijk onze gezondheid is, en hebben we er nog meer voor over dan we al hadden. In Nederland besteden we ieder jaar zo'n 15 procent van het binnenland product aan de gezondheidszorg. We kunnen daar de maatschappelijke waardering voor onze volksgezondheid aan aflezen. En dan zijn er ook nog allerlei campagnes zoals "alles is gezondheid" die dat verder

⁴ Johan Polder, Sjoerd Kooiker en Fons van der Lucht, *De gezondheidsepidemie – waarom wij gezonder en zieker worden*, Amsterdam 2012.

⁵ Casper van Ewijk en Coen Teulings, *Nieuw pensioencontract onvermijdelijk*, CPB Policy Brief | 2011/01.

onderstrepen. Onze gezondheid staat hoog op de agenda, en we doen er bijna alles aan om die gezondheid te bevorderen en te behouden.

Figuur 2: Bevolkingspiramides voor Nederland, 2000 en 2040



Bron: CBS

En dan nog iets. We kunnen ons zorgen maken over de grijze golf die er aan komt, maar laten we nooit vergeten dat in de Haagse beleidskringen opgelucht werd ademgehaald toen begin jaren zeventig het geboortecijfer omlaag ging. Er werd immers gevreesd voor overbevolking van ons kleine land, en er was zelfs een staatscommissie die zich daarmee bezig hield.⁶ Vanuit dit perspectief is de toename van het aantal ouderen eerder een maatschappelijke verworvenheid dan een maatschappelijk probleem. En dat geldt nog sterker wanneer al die ouderen gezonder oud mogen worden. Hoezo een probleem? Is

⁶ Jan Pen, Ervaringen met de volte. In: P. Gerbrands (red.), *Tien miljoen mensen als duurzame bevolkingsomvang*, Budel 2006.

het probleem niet vooral hoe we met onze ouderen omgaan, en is dat ook niet een graadmeter voor de mate van beschaving?

En toch, het gevoel dat er iets gaat wringen blijft. Wat is dat dan? Opnieuw biedt Bernard ter Haar in een van zijn blogs een belangrijk inzicht: "Veel publieke systemen zijn hun aansluiting kwijt." Dat komt, schrijft hij, omdat publieke systemen traag veranderen. "Om een publiek systeem aan te passen is inzicht nodig, er is wetgeving voor nodig, er is politieke overeenstemming voor nodig. Het risico van die trage dynamiek –in een snel veranderende wereld - is dat er aansluitingsproblemen ontstaan met dat deel van de samenleving waarop het systeem zich richt.⁷ Die aansluitingsproblemen zien we overal, en zeker in de sociale zekerheid. Paul Schnabel heeft het ooit kernachtig verwoord: "De sociale zekerheid is van een collectieve garantie van bestaanszekerheid tot een individueel trekkingsrecht op de collectieve welvaart geworden."⁸ En dat is wat gaat wringen. Niet de veroudering, niet de vergrijzing als zodanig is het probleem, maar de publieke systemen die wel over veroudering en vergrijzing gaan maar er in hun toelatingseisen geen rekening mee houden. Volgens Bernard ter Haar is er veel werk aan de winkel. "Dat is geen kwestie van ideologische keuzes, het is noodzakelijk onderhoud, omdat de aanpassing van de publieke systemen geen gelijke tred heeft gehouden met de dynamiek van de hedendaagse samenleving."

Dit klinkt allemaal nogal abstract. Laten we het inzicht eens wat concreter maken. Over de pensioenleeftijd kunnen we het in graniet gebeitelde standpunt hebben dat deze 66 jaar moet zijn en moet blijven. Gelet op de vergrijzing en op de gezonde levensverwachting die altijd maar blijft doorstijgen, kunnen we daar ook anders tegenaan kijken. Voor wie zijn die extra levensjaren in goede gezondheid en zonder beperkingen? Alleen voor het individu, of heeft de samenleving er ook iets aan? De vergrijzing kost goud, maar gezond ouder worden heeft het goud in zich. De vergrijzing vraagt om een verhoging van de pensioenleeftijd en gezonde veroudering maakt die verhoging mogelijk. Of nog korter: vergrijzing een probleem, veroudering de oplossing. Die oplossing dwingt ons wel nog wat verder na te denken over het begrip gezondheid.

Wat is gezondheid?

"Een toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk welzijn en niet slechts de afwezigheid van ziekte en lichamelijke gebreken," dat is gezondheid volgens de bekende definitie van de World Health Organization (WHO) uit 1948. Het is mooi gezegd, maar ook wel een beetje vaag. En zekere elitaire trekjes kunnen de definitie evenmin ontzegd worden. Want wanneer voldoet iemands gezondheid nu aan deze definitie? Of is het een al even vage stip op de horizon? Je kunt een ziekte hebben, maar je toch gezond voelen. Er zijn ook mensen die volgens de artsen niets mankeren, maar zich toch heel ziek voelen. Het onderscheid dat in Engeland gemaakt wordt tussen 'disease', 'illness' en 'sickness' is hierbij meer dan illustratief.

Over de WHO definitie is veel te doen geweest, maar tot voor kort heeft dat nooit geleid tot een breed gedragen alternatief. Dat komt waarschijnlijk omdat gezondheid zoveel elementen in zich heeft. Gezondheid heeft namelijk iets van een verborgenheid. Het is een geschenk dat we nooit helemaal kunnen doorgronden. Maar het is ook iets waar je aan kunt werken. Door dingen wel of niet te doen, of door dingen wel of niet te eten. Iedereen ervaart dat weer anders. Hoger opgeleiden omschrijven hun gezondheid als een accu die je op kunt laden. Voor lager opgeleiden is het veel meer een batterij die leegloopt. Vraag je mensen op de straat wat gezondheid voor hen betekent, dan komen er allerlei antwoorden die te groeperen zijn in twee belangrijke aspecten. Ten eerste is dat: lekker in je vel zitten. En ten tweede: de dingen doen die je graag zou willen doen. Wanneer je hier als econoom met een schuin oog naar kijkt, dat komen twee begrippen boven drijven: gezondheid heeft zowel iets van een consumptiegoed als van een productiefactor.

De laatste jaren is er een alternatieve definitie die furore maakt. Het betreft de 'positieve gezondheid' waarvan Machteld Huber de grote voorvechter is.⁹ Gezondheid wordt in deze benadering gezien als een verzameling van zes dimensies. Naast de lichaamsfuncties, het mentaal welbevinden en het dagelijks functioneren gaat het om kwaliteit van leven, zingeving en meedoen. Deze brede definitie geeft uiting

⁷ Bernard ter Haar, *Veel publieke systemen zijn hun aansluiting kwijt*, maart 2017.

⁸ Paul Schnabel, *Van Paars 2 naar Rutte II*. SCP, Den Haag 2013.

⁹ Zie: Institute for Positive Health, www.iph.nl.

aan de grote betekenis die gezondheid voor mensen heeft. Dat meedoen ook meedoet onderstreept dat gezondheid niet alleen een zaak is van het individu maar ook van de samenleving. Tussen gezondheid en maatschappelijke participatie bestaat een wisselwerking. Overigens zat dat sociale element ook al in de WHO definitie. Het is ook een element om goed vast te houden.

Gezondheid is niet alleen een individuele kwestie, maar ook een collectieve zaak. De samenleving heeft invloed op hoe we onze gezondheid definiëren, hoe gezond we zijn, hoe we onze gezondheid ervaren en stelt bovendien zo'n 15 procent van de nationale welvaart ter beschikking om via preventie en zorg de volksgezondheid te bevorderen. En heeft gezondheid daarmee ook niet de karaktertrekken van een maatschappelijke investering? Als dat zo is, geldt dat niet minder voor gezond ouder worden. Gezond oud is goud waard.

Gezond aan het werk

Nog zo'n inzicht van Bernard ter Haar: een investering is volstrekt iets anders dan een intensivering.¹⁰ In Den Haag, en zelfs in de Miljoenennota, lopen beide begrippen echter moeiteloos door elkaar. "Het kabinet investeert in veiligheid en onderwijs en investeert ook 2 miljard in de ouderenzorg," citeert een bezorgde Bernard. Hij vindt dat niet logisch en onverstandig. "Investeringsen zijn bedoeld voor de toekomst, en niet voor lopende uitgaven."

Hierboven hebben we gezondheid het karakter van een investering toegedicht. Dat vraagt om een nadere uitwerking. We beperken ons tot vijf punten.¹¹

1. De pensioenleeftijd

Na een lange wordingsgeschiedenis kwam in 1957 de Algemene Ouderdomswet (AOW) tot stand. Volgens een opgetogen minister Suurhoff zou de woordcombinatie 'oud en arm' definitief tot het verleden behoren. Van vergrijzing had toen nog niemand gehoord, over de levensverwachting bestonden wel ideeën, maar die hadden in de praktijk geen gevolgen voor de AOW-leeftijd. In de zestig kalenderjaren die volgden steeg de levensverwachting continu met in totaal ongeveer negen jaar (van 73 naar 81,7 jaar) en de AOW-leeftijd vanaf 2013 met negen maanden tot 65 jaar en 9 maanden in 2017. Negen jaar versus negen maanden, je hoeft niet exponentieel te kunnen denken om het grote verschil te zien. En er is ook weinig voor nodig om te realiseren dat de extra levensjaren voor het overgrote deel opgevat werden als een individueel consumptiegoed en niet als maatschappelijk investeringsgoed. Maar wel uit collectieve regelingen gefinancierd. Wat zei Paul Schnabel ook al weer over individuele trekkingsrechten op de collectieve welvaart? Dat dit wringen gaat wordt inmiddels breed erkend. Ook is de AOW-leeftijd al verder opgetrokken tot 66 jaar en 4 maanden en zal deze vanaf 2022 – bij leven en gezondheid – aan de levensverwachting gekoppeld worden. Hoe die koppeling eruit zal zien is een zaak voor politici. Zij moeten de individuele en collectieve aspecten van de stijgende levensverwachting afwegen en een balans zien te vinden tussen gezondheid als consumptiegoed en productiefactor. Dat is niet eenvoudig, en uiteenlopende ideologische opvattingen over sociale gerechtigheid zullen tot stevige debatten aanleiding geven. Zowel in Den Haag als in de polder. Een verfijnder inzicht in de relatie tussen gezondheid en levensverwachting is nodig om het debat op de juiste toonhoogte te voeren. Het RIVM en het CPB werken aan dit verfijndere inzicht om alle betrokkenen te helpen om niet exponentieel maar wel een beetje demografisch, epidemiologisch en gezondheidseconomisch te leren denken.

2. Duurzaam inzetbaar

Ook al behoren de kromgewerkte mensen van Rien Poortvliet tot het verleden, anno 2019 haalt lang niet iedereen even gemakkelijk zijn of haar pensioengerechtigde leeftijd.¹² Er zijn zware beroepen, en met de leeftijd neemt het werkvermogen af en de herstelbehoefte toe. Naast de fysieke belasting ervaren veel mensen de psychosociale arbeidsbelasting als hoog. Daarover is veel minder bekend, maar duidelijk is wel dat nogal wat mensen vervroegd uittreden omdat de druk voor hen te hoog wordt. Dat heeft niet alleen met het werk te maken. Persoonlijke factoren spelen een rol en allerlei

¹⁰ Bernard ter Haar, *Overheidsinvesteringen, wat, waar en hoe*, oktober 2018.

¹¹ Voor een uitgebreide kennisagenda zie: Sandra van Oostrom, Johan Polder, Viola van Guldener en Karin Proper, *Samen werken aan kennis voor arbeid en gezondheid*, TBV – Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde 5/2019.

¹² Gezondheidsraad, *Gezondheid en langer doorwerken*, Den Haag 2018.

maatschappelijke ontwikkelingen zorgen voor een verhoogde leefdruk. Duurzame inzetbaarheid is daarmee een groot thema. Zeker bij een verder stijgende pensioenleeftijd. Primair gaat duurzame inzetbaarheid over de situatie op het werk waarbij het bedrijfsleven aan zet is. Maar we kunnen het ook verder uitstrekken tot na de pensionering. Het gaat immers ook om maatschappelijke participatie, en om vrijwilligerswerk waaraan gezonde ouderen zo'n belangrijke en onmisbare bijdrage kunnen leveren. Wij pleiten daarom voor een maatschappelijke kennis- en investeringsagenda voor duurzame inzetbaarheid en (arbeids)participatie. De kennisagenda van het Ministerie van Sociale Zaken (SZW) biedt hiervoor een solide basis.¹³

Die duurzame inzetbaarheid is natuurlijk ook iets van de werknemer zelf. Gezondheid is immers ook iets heel persoonlijks. En wie een individualistische kijk heeft op pensioenjaren als consumptiejaren mag zeker ook gevraagd worden naar zijn verantwoordelijkheid en persoonlijk perspectief op arbeidsdeelname, het traject naar de pensioendatum en de jaren daarop volgend. Op dit punt deed Bernard ter Haar een gouden voorstel: Een jaar verlof voor elke veertiger.¹⁴ Hij combineert de noodzaak van langer werk met die van levenslang leren. "Voor veel mensen zou het stellig een verrijking van hun levensloop opleveren als ongeveer in het midden van de verwachte werkzame periode er een jaar verlof wordt gegund voor bezinning, heroriëntatie, scholing, bijscholing of omscholing. Dan kan daarna een tweede carrière worden ingezet of met vernieuwde energie de eerdere carrière worden vervolgd." De voordelen zijn groot, persoonlijk en maatschappelijk. "Het lijkt mij een verrijking van ons leven, van onze arbeidscultuur en voor onze economie als het normaal wordt om vóór je vijftigste verjaardag je werkzame leven een jaar te onderbreken voor een verdere investering in jezelf."

3. Werken aan gezondheid

Gezondheid werkt, en werken is gezond. Maar er is meer nodig. Om het gezonde werken en participeren mogelijk te maken moet ook aan de gezondheid gewerkt worden. Ook al is die niet in alle opzichten maakbaar. Met preventie is nog een wereld te winnen. Dat is ook de gedachte achter het Nationaal Preventieakkoord waarin de Staatssecretaris met meer dan 70 organisaties afspraken heeft gemaakt om roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik terug te dringen.¹⁵ En als het gaat om de ouderdom die met gebreken komt, dan heeft het RIVM alle kennis gebundeld om die ingezet kan worden om die gebreken te voorkomen of om de juiste zorg te bieden.¹⁶

Als het over arbeid en gezondheid gaat, komt het meest geniale idee van Koen van der Swaluw die daarvoor de Public Health Proefschriftprijs 2019 kreeg: de beweegloterij.¹⁷ Samen met collega's deed hij onderzoek bij de bedrijfsfitness van zes verschillende bedrijven. Medisch Contact wijdde er een mooi artikel aan.¹⁸ "In totaal deden 163 werknemers met overgewicht aan het onderzoek mee. Deze hadden allemaal als doel twee maal per week te sporten, 26 weken lang. Een deel van de sporters kon de eerste 13 weken deelnemen aan een wekelijkse loterij waarbij zij 100 euro konden winnen. Een tweede groep maakte naast de wekelijkse geldbedragen, ook nog kans op een gezinsvakantie ter waarde van 5400 euro in de laatste week van de studie. Een laatste groep diende ter controle en kon niets winnen. De prijzen konden alleen worden geïnd als de werknemers ook daadwerkelijk twee keer per week waren gaan sporten. Deelnemers kregen altijd te horen of ze iets hadden gewonnen, ook als ze de prijs niet mochten hebben. De onderzoekers vermoedden dat de sporters deze teleurstelling wilden voorkomen en daarom meer zouden sporten. Deelnemers van de beweegloterij hielden zich inderdaad vaker aan hun sportafpraak (57-66 procent per week) dan de controlegroep (25 procent). In de groep die vanaf week 14 niets meer kon winnen, ging maar een klein deel (23 procent) aan het eind van de studie tweemaal per week naar de sportschool. De groep die in week 26 nog eenmaal een gezinsvakantie kon winnen bleef beter gemotiveerd, iets meer dan de helft van de deelnemers sportte in week 26 nog twee keer in de week. Het programma kost in de eerste 13 weken 1,73 euro per week per deelnemer, maar wordt nog lager bij meer deelnemers. Wanneer ook een gezinsvakantie wordt verloot, lopen de kosten op tot 5 euro per deelnemer per week. Volgens Van der Swaluw is de beweegloterij een goede en goedkope manier om bewegen te stimuleren. Het is bovendien een manier die uitstekend aansluiting

¹³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kennisagenda SZW 2019-2022*, Den Haag 2018.

¹⁴ Bernard ter Haar, *Een jaar verlof voor elke veertiger*, augustus 2017.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezondheid-en-preventie/nationaal-preventieakkoord>

¹⁶ <https://www.rivm.nl/ouderen-van-nu-en-straks>.

¹⁷ Koen van der Swaluw, *Commitment lotteries –Overcoming procrastination of lifestyle improvement with regret aversion*, Proefschrift Tilburg University 2018.

¹⁸ <https://www.medischcontact.nl/nieuws/laatste-nieuws/artikel/beweegloterij-stimuleert-sporten.htm>

vindt bij het bedrijfsleven en op een laagdrempelige manier kan bijdragen aan een gezond werkklimaat en aan de duurzame inzetbaarheid van werknemers.

4. Arbeid en zorg

Door de vergrijzing zal de zorgvraag sterk toenemen. Dat mensen gezonder ouder worden zal daar weinig aan veranderen. Het aantal mensen met een chronische ziekte neemt immers toe, en ook al worden bepaalde klachten en beperkingen uitgesteld, ze treden na kortere of langere tijd wel op. Voor de gezondheidszorg is duurzaamheid inmiddels ook een belangrijk begrip geworden. Het gaat daarbij om twee dingen: kunnen we in de toekomst de zorg nog wel betalen, en hebben we voldoende mensen om de zorg te verlenen. Over die vraagstukken buigen zich vele adviesraden, colleges en kabinetten. Als we ze hier slechts aanstippen vanuit het perspectief van arbeid en zorg vragen we aandacht voor een onderliggende ontwikkeling die niet iedereen op de radar heeft. Wanneer we de lange termijn trends in de zorguitgaven analyseren dan zien we dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van de langdurige zorg naar de curatieve zorg. De uitgaven van beide zorgvormen zijn gestegen, maar die van de curatieve zorg stegen naar verhouding relatief meer. We kunnen dit opvatten als een maatschappelijke voorkeur die door de politiek in beleid is omgezet. De AWBZ was ook zo'n publiek systeem dat de aansluiting op de maatschappelijke werkelijkheid was kwijtgeraakt en daarom is ontmanteld, en de WLZ zou zomaar hetzelfde kunnen overkomen. Want het ligt voor de hand dat de verschuiving van langdurige zorg naar curatieve zorg in de toekomst zal voortzetten. Impliciet betekent dit een privatisering van de ouderenzorg. De zorg voor de ouder wordende ouders komt qua financiering en uitvoering dan veel meer op het bordje van de familie terecht. Er is weinig fantasie voor nodig om te beseffen dat dit allerlei knelpunten en spanningen zal geven. Om die het hoofd te bieden zijn twee dingen zeer aan te raden. Ten eerste is dat het ontwerp van nieuwe publiek-private financieringssystemen voor inkomen en zorg. Gedacht kan worden aan slimme combinaties van regelingen voor zorgverlof, mantelzorg en financiering van de ouderenzorg in combinatie met vermogenstoetsen. Dat is nog heel abstract, maar Bernard ter Haar zou gegeven zijn staat van dienst en zijn via blogs gedeelde inzichten de juiste persoon zijn om dit idee te concretiseren. Ten tweede betreft het nieuwe en innovatieve manieren om werkende mantelzorgers te ondersteunen, zodat zij een duurzame balans kunnen vinden in het combineren van arbeid en zorg. In haar strategisch onderzoeksprogramma zal het RIVM hier de komende jaren op inzetten.

5. De jeugd heeft de toekomst

Gezond ouder worden begint al in de vroege jeugd. Daar wordt ook de basis gelegd voor de grote sociaaleconomische verschillen in gezondheid. Als investeringen bedoeld zijn voor de toekomst, dan moet er zeker in de jeugd geïnvesteerd worden. Want de jeugd heeft de toekomst. Er wordt al gesproken over de eerste rookvrije generatie. Die zal er ongetwijfeld komen en een belangrijke impuls geven aan het gezond ouder worden van de Nederlandse bevolking en het terugdringen van de gezondheidsverschillen. De aanpak van overgewicht, alcoholgebruik en psychische problemen verdient aandacht, beleid en investeringen. Verder zou het goed zijn als de verschillende generaties veel meer met elkaar in contact kwamen. Gezonde ouderen kunnen jongeren helpen bij hun huiswerkbegeleiding, jongeren kunnen afhankelijke ouderen helpen bij dagelijkse dingen zodat ze langer zelfstandig kunnen wonen. Ouderen kunnen met hun levenswijsheid jongeren levensrichting geven. Jongeren kunnen met hun jeugdige aanstekelijkheid ouderen in beweging brengen. We zien de verbinding tussen de generaties als een ijkpunt voor de beschaving. Jongeren, werkenden en ouderen hebben dan een gouden toekomst.

Een gouden toekomst

Gezond oud is goud. We maken pas echt een fout als we over vergrijzing en veroudering exponentieel gaan denken. Maar laten we wel de waarschuwing ter harte nemen om er tijdig over na te denken. Want er staan ingrijpende veranderingen voor de deur. Die veranderingen vragen om de aanpassing van publieke systemen. Vernieuwende inzichten en politieke moed zijn daarvoor nodig. Met grote en kleine stapjes kunnen we het persoonlijke en maatschappelijke goud van het gezond ouder worden opstapelen. Niet volgens de formule van de uitvinder van het schaakbord, maar misschien wel volgens de reeks van Fibonacci. We nodigen Bernard ter Haar uit om daar eens over na te denken, en wensen hem graag een gouden toekomst. De toekomst van het gezond ouder worden.

Referenties

- Ewijk C. van en C. Teulings, *Nieuw pensioencontract onvermijdelijk*, CPB Policy Brief | 2011/01.
- Gezondheidsraad, 2018, *Gezondheid en langer doorwerken*, Den Haag.
- Haar B. ter, 2016, *We kunnen niet exponentieel denken*.
- Haar B. ter, 2017, *Veel publieke systemen zijn hun aansluiting kwijt*.
- Haar B. ter, 2018 *Overheidsinvesteringen, wat, waar en hoe*.
- Haar B. ter, 2017 *Een jaar verlof voor elke veertiger*.
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezondheid-en-preventie/nationaal-preventieakkoord>
- <https://www.rivm.nl/ouderen-van-nu-en-straks>.
- <https://www.medischcontact.nl/nieuws/laatste-nieuws/artikel/beweegloterij-stimuleert-sporten.htm>
- Institute for Positive Health, www.iph.nl.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018, *Kennisagenda SWZ 2019-2022*, Den Haag.
- Oostrom S. van, Johan Polder, Viola van Guldener en Karin Proper, 2019, *Samen werken aan kennis voor arbeid en gezondheid*, TBV – Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde 5/2019.
- Pen J., Ervaringen met de volte. In: P. Gerbrands (red.), *Tien miljoen mensen als duurzame bevolkingsomvang*, Budel 2006.
- Polder J., S. Kooiker en F. van der Lucht, *De gezondheidsepidemie – waarom wij gezonder en zieker worden*, Amsterdam 2012.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). *Een gezond vooruitzicht, Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018*,
- Schnabel P., 2013, *Van Paars 2 naar Rutte II*. SCP, Den Haag.
- Swaluw K. van der, 2018, *Commitment lotteries –Overcoming procrastination of lifestyle improvement with regret aversion*, Proefschrift Tilburg University 2018.

7 Sneller weer een baan door betere persoonlijke gesprekken

Robert Dur – hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Samenvatting

Recent empirisch onderzoek uit Zwitserland laat zien dat een persoonlijk gesprek werklozen helpt om sneller weer aan werk te komen. Het blijkt echter veel uit te maken met wie de werkloze een gesprek voert: Sommige adviseurs boeken systematisch veel meer succes dan anderen. Dit succes blijkt niet samen te hangen met de in het gesprek aangeboden programma's. In plaats daarvan lijken de persoonlijke kwaliteiten en de gespreksstijl van de adviseurs het verschil te maken. Ik bepleit hier dat eenzelfde analyse met Nederlandse data gedaan zou moeten worden. De resultaten ervan kunnen gebruikt worden om door middel van personeelsbeleid de kwaliteit van persoonlijke gesprekken te verbeteren en zo werklozen sneller aan een baan te helpen.

Als je net je baan verloren hebt, is het fijn als je persoonlijk op weg geholpen wordt bij het vinden van een nieuwe baan. Iemand met een luisterend oor die even de tijd voor je neemt, met op maat gesneden tips komt, een bemoedigend woord heeft, en adviezen geeft waar je zelf niet aan gedacht had. Maar duur zijn zulke persoonlijke gesprekken ook. Niet verwonderlijk dus dat in tijden van budgettaire krapte kritisch gekeken wordt naar de effectiviteit van persoonlijke gesprekken.

Zo'n tien jaar geleden leidden grote bezuinigingen bij het UWV ertoe dat de persoonlijke dienstverlening aan WW-ers fors werd teruggeschroefd ten faveure van online dienstverlening. Intussen is – mede dankzij de inspanningen van Bernard ter Haar – het 'goede gesprek' bezig met een comeback. En terecht. Empirische studies op dit gebied laten over het algemeen zien dat het voeren van persoonlijke gesprekken werklozen helpt om sneller weer een baan te vinden.

De meest recente bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur op dit gebied vormt hierop geen uitzondering. Amelie Schiprowski (2019) maakt gebruik van een enorme dataset met daarin alle nieuw geregistreerde werklozen in Zwitserland in de jaren 2010-2012. Zwitserse werklozen hebben de eerste 6 maanden van werkloosheid ongeveer vier persoonlijke gesprekken, elk van ongeveer 40 minuten. Deelname aan de gesprekken is verplicht. Als de werkloze niet verschijnt, dreigt een sanctie in de vorm van een korting op de uitkering.

Om het effect van een persoonlijk gesprek op de werkloosheidsduur te schatten, maakt Schiprowski op creatieve wijze gebruik van het feit dat persoonlijke gesprekken soms onverwacht niet doorgaan, bijvoorbeeld door ziekte van de adviseur die het gesprek zou voeren. Soms lukt het dan om een vervangende adviseur te vinden, maar lang niet altijd. Het aantal gesprekken dat een Zwitserse werkloze in de eerste 6 maanden van werkloosheid met zijn of haar adviseur voert, is dan ook systematisch lager als de hem of haar toegewezen adviseur in diezelfde periode heeft verzuimd.

Gebruikmakend van deze willekeurige variatie in het aantal persoonlijke gesprekken schat Schiprowski een substantieel effect van persoonlijke gesprekken: Een gemist gesprek leidt tot een 5 procent langere werkloosheidsduur, wat neerkomt op ongeveer 12 extra dagen werkloosheid. Deze schatting betekent dat een enkel persoonlijk gesprek ongeveer 1800 Zwitserse frank (ruim 1500 euro) aan bespaarde uitkeringen en extra belastinginkomsten oplevert!

Uiteraard kan deze schatting niet zomaar gebruikt worden om te leren wat een grootschalige uitbreiding van persoonlijke gesprekken zou betekenen: Er zijn waarschijnlijk afnemende meeropbrengsten. Ook kan er sprake zijn van baanzoekexternaliteiten, waardoor een extra persoonlijk gesprek voor de betrokken werkloze een kortere werkloosheidsduur betekent, maar voor andere werklozen een langere werkloosheidsduur. Door zulke congestie- en algemeen evenwichtseffecten worden de effecten van actief arbeidsmarktbeleid al gauw overschat (zie Gautier et al. 2019). De methode van Schiprowski houdt hier geen rekening mee.

Maar misschien nog wel belangrijker dan de schatting van dit gemiddelde effect van een persoonlijk gesprek, onderzoekt Schiprowski ook of er systematische verschillen zijn in de effecten van gesprekken tussen adviseurs. Hierbij maakt ze gebruik van de min of meer willekeurige toewijzing van werklozen

aan adviseurs in Zwitserland. Elke adviseur krijgt dus te maken met ongeveer eenzelfde groep werklozen, waarvan sommigen moeilijk plaatsbaar zijn en anderen juist gemakkelijk.

De resultaten zijn opzienbarend. Achter het gemiddelde effect van 5 procent van een extra gesprek gaat een rijke variatie schuil. Een extra gesprek met één van de 50 procent meest succesvolle adviseurs blijkt een ruim twee keer zo groot effect te hebben dan gemiddeld (13 procent in plaats van 5 procent kortere werkloosheidsduur, wat neerkomt op een besparing van bijna 4000 euro per gesprek). Een extra gesprek met de 50 procent minst succesvolle adviseurs blijkt geen enkel effect (!) te hebben op de werkloosheidsduur. Een extra gesprek met een adviseur uit het onderste kwintiel (de 20 procent minst succesvolle adviseurs) blijkt zelfs meer kwaad dan goed te doen: De werkloosheidsduur neemt hierdoor significant toe in plaats van af.

Wat is de oorzaak van deze substantiële verschillen? Schiprowski bekijkt of het succes van adviseurs samenhangt met de programma's die adviseurs voorschrijven, maar dat blijkt niet het geval. Het is waar dat een extra gesprek er regelmatig toe leidt dat een programma wordt voorgeschreven, maar de mate waarin en de soort programma's verschilt niet tussen meer en minder succesvolle adviseurs. In plaats van voorgeschreven programma's, lijken persoonlijke kwaliteiten of de gesprekstijl van de adviseur doorslaggevend te zijn voor het succes of falen van de gesprekken die hij of zij voert.

Wat betekenen deze resultaten voor het Nederlandse beleid? Wat mij betreft zouden we eenzelfde analyse moeten doen met Nederlandse data. Er is al veel nuttig onderzoek gaande. Op dit moment loopt een gerandomiseerd experiment naar de effecten van de persoonlijke gesprekken met werklozen door adviseurs van het UWV. SEO zal dit experiment evalueren. Ook bij gemeenten zijn volop experimenten bezig naar de effecten van persoonlijk contact met bijstandsgerechtigden. Menno Fenger zal daar deze zomer een rapport over presenteren. De Zwitserse resultaten suggereren dat het belangrijk is hierbij niet enkel te kijken naar het gemiddelde effect, maar ook te onderzoeken welke variatie tussen adviseurs hierachter schuilgaat. Als net als in Zwitserland blijkt dat Nederlandse adviseurs systematisch sterk verschillen in hoe succesvol ze zijn, dan zou het goed zijn deze schattingen vaker te doen en liggen de volgende beleidsopties voor de hand.

Ten eerste kunnen de resultaten gebruikt worden om adviseurs van elkaar te laten leren door middel van het bijwonen van elkaars gesprekken en het geven van feedback aan elkaar. Zulke vormen van peer review worden bijvoorbeeld ook in het onderwijs regelmatig toegepast. Hierbij worden meer en minder succesvolle (of meer of minder ervaren) onderwijzers aan elkaar gekoppeld met als doel het uitwisselen van 'best practices' en het geven van feedback.

Ten tweede kunnen de resultaten gebruikt worden voor een efficiëntere toewijzing van trainingprogramma's aan adviseurs. Het ligt voor de hand bestaande trainingsprogramma's vooral te laten volgen door adviseurs die minder succesvol blijken te zijn. Niet alleen omdat zij waarschijnlijk meer profijt hebben van zo'n training, maar ook omdat de tijd die succesvolle adviseurs besteden aan een training 'duurder' is in termen van de gemiste opbrengsten van de op te offeren gesprekken met werklozen.

Ten derde kunnen de resultaten gebruikt worden om extra inspanningen te doen om succesvolle adviseurs te behouden. Te denken valt aan een gratificatie of – bij gebleken langdurige successen – een promotie naar een hogere functie ('senior adviseur'). Ook kan bij een gewenste uitbreiding van de aanstelling van parttime adviseurs de voorkeur gegeven worden aan succesvolle adviseurs.

Tenslotte kunnen de schattingen gebruikt worden bij de selectie van nieuwe adviseurs. Kijk bij het naderen van het einde van de proeftijd of van het tijdelijk contract naar het gebleken succes van de adviseur en laat dat een rol spelen bij de beslissing om een permanent of vervolg contract aan te bieden.

Uiteraard geldt bij bovenstaande beleidsopties dat ze het best stapsgewijs, als gerandomiseerd experiment, geïmplementeerd kunnen worden, zodat een betrouwbare effectmeting mogelijk is. Wellicht behoeven ze ook verfijning: Werkloosheidsduur is slechts één uitkomstmaatstaf, andere factoren moeten wellicht ook meegenomen worden. Zo kijkt Schiprowski (2019) ook naar de stabiliteit

van de banen waarin werklozen terecht komen en de kans dat iemand de arbeidsmarkt verlaat. Ook het subjectieve oordeel van de werkloze over de gesprekken zou een nuttige aanvullende rol kunnen spelen.

Referenties

- Gautier, Pieter, Paul Muller, Bas van der Klaauw, Michael Rosholm, en Michael Svarer (2019), *Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance*, Journal of Labor Economics, te verschijnen.
- Schiprowski, Amelie (2019), *The Role of Caseworkers in Unemployment Insurance: Evidence from Unplanned Absences*, Journal of Labor Economics, te verschijnen.

Een vrolijke boel



Intermezzo voor Bernard

Marc Kuipers - Inspecteur-Generaal ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

het *intermezzo*; zelfstandig naamwoord

Uitspraak: [ɪntər'mɛtso]

Verbuigingen: intermezzo|'s (meervoud)

1) wat gebeurt als onderbreking van iets anders, ook specifiek een tussenspel in een toneelstuk

Voorbeeld:	˘ Na een intermezzo op een terrasje gingen we verder met de bezichtiging van de stad. ˘
------------	---

Tsja.

Mooie vraag om in deze bundel voor Bernard het intermezzo te mogen leveren. Deze bijdrage dient dus per definitie ter onderbreking van iets anders. Kijk ik voor en achter deze bijdrage, dan past enige schroom. Mooie inhoudelijke artikelen, hoe passend bij Bernard. Daar hoeft het intermezzo gelukkig niet tegen op te boksen, het is immers slechts een onderbreking. Als je als onderbreking niet al te hinderlijk bent, dan is het al mooi genoeg.

Bernard en intermezzo's. Dat roept mooie romantische gedachten op. Wat zijn de intermezzo's in zijn leven? Heimelijke genoegens, wellicht zelfs. Dat maakt nieuwsgierig.

Zo goed ken ik Bernard nu ook weer niet. Wel goed genoeg om een paar stevige ankers waar te nemen. Allereerst thuis, ik zie een betrokken, zorgzame en liefdevolle partner en vader die de warmte uitstraalt waarmee hij er ook over praat. Diezelfde vanzelfsprekende betrokkenheid zie ik ook in zijn werk. Bij de mensen voor en met wie hij zijn werk doet. Een brede horizon, met oog voor het kleine, het menselijke. Scherp ook, in waarnemen, analyseren en het scheppen van handelingsperspectief. En dan weer ruimhartig in het loslaten, de gelegenheid biedend voor anderen om op eigen wijze invulling te geven.

Fijnbesnaard, dat stemt tot luisteren. "Speak softly and carry a big stick, you will go far", schreef Roosevelt in 1900. Het schiet me zomaar te binnen. Bernard is gewend posities met gezag te bekleden. Borstgeroffel is daarvoor niet nodig. Integendeel, zou ik zeggen.

Van dat fijnbesnaarde gaat een zeker harmonieus effect uit. Er ontstaat meer rust, ook om te luisteren naar elkaar. Nieuwe gedachten komen op, dat biedt ruimte voor nieuwe posities en andere oplossingen dan eerder mogelijk leken. Het helpt ook om niet al te dogmatisch te zijn, een horizon kan zonder lichtzinnigheid verlegd worden.

Sotto voce, het helpt dus. Een gekend intermezzo-terrein voor Bernard is de muziek. In het vocaal ensemble Quattro Stagioni zingt hij een breed repertoire van geestelijke gezangen tot wereldlijke muziek. Niet onverdienstelijk, naar verluidt. Hij blijkt een bas te zijn, interessante combinatie met dat fijnbesnaarde. Dit komt wel heel dicht bij heimelijke genoegens.

In zijn hoofd gebeurt nog zo veel meer. De glimlichtjes in zijn ogen verraden het. Daar heeft hij een mooie vorm voor gevonden. Voor wie het nog niet weet, kijk eens op www.bernardterhaar.com. Een echte vrijdenkplaats, waar Bernard dan ook vrijelijk z'n gedaanten laat gaan. Een prachtige kans om in het hoofd van een homo universalis te kijken. In zijn beschouwingen bestrijkt Bernard een breed terrein. Robotisering, digitalisering, sociale zekerheid en het klimaat, internationale ontwikkelingen, de Europese Unie en prikkelende bespiegelingen over het openbaar bestuur.

In Bernard schuilt een verhalenverteller. Een van de mooiste bijdragen is zijn beschrijving van de wisselkoerscrisis van 1993. Een verhaal dat leest als een trein, een prachtig inkijkje in de achterkant van rationele en irrationele besluitvorming op het Europese toneel. De grote lijn komt tot leven door het oog voor detail.

De afgelopen jaren hebben we samengewerkt in de bestuursraad van het ministerie van SZW. Wat me bij zal blijven zijn juist de momenten van ontspanning en de lichte toets waarmee ook de moeilijkste onderwerpen weer een plek kregen. Maar vooral de inspirerende speelsheid waarmee Bernard ons meenam in zijn gedachtewereld, de ordenende analyse die vorm kreeg in vervoerende beelden.

Bernard verdraagt de schijnwerper, zolang het maar functioneel ondersteunend is aan de inhoud. Zo'n persoonlijk intermezzo wordt dan al snel te veel. Zo kan het hopelijk nog, een net niet al te hinderlijke onderbreking. Vooral bedoeld als getuigenis van de opvatting dat echte mensen het verschil maken.

Dankjewel

8 Een toekomst-vast stelsel van sociale zekerheid vraagt om een robuuste *Public Employment Service*

Tof Thissen - Algemeen directeur UWV WERKbedrijf

Samenvatting

Nederland is een Insiderland, ondanks de aantrekkelijke werkgelegenheid staan nog steeds 1,2 miljoen werkloos aan de zijlijn. Oudere werkzoekenden, mensen met een arbeidsbeperking of taalachterstand en burgers die weinig of niet de juiste scholing hebben genoten om nog aansluiting te vinden op de huidige arbeidsmarkt. Mismatch en tweedeling op de arbeidsmarkt staan, zeker nu de aard van de werkgelegenheid ook nog eens in rap tempo verandert, de inclusieve samenleving in de weg. Voor deze mensen hebben we een publieke verantwoordelijkheid. Een verantwoordelijkheid die notabene grondwettelijk is verankerd door middel van het sociale grondrecht op voldoende werkgelegenheid. Een toekomst-vast stelsel van sociale zekerheid is gebaat bij een robuuste publieke arbeidsorganisatie (public employment service) die bijdraagt aan het voorkomen van werkloosheid (preventie) en die in een hernieuwd samenspel samen met (semi) publieke en private partners in de arbeidsmarktregio's bouwt aan een netwerk-infrastructuur ten behoeve van de gehele beroepsbevolking, voor zowel matches en bemiddelen als leven lang ontwikkelen.

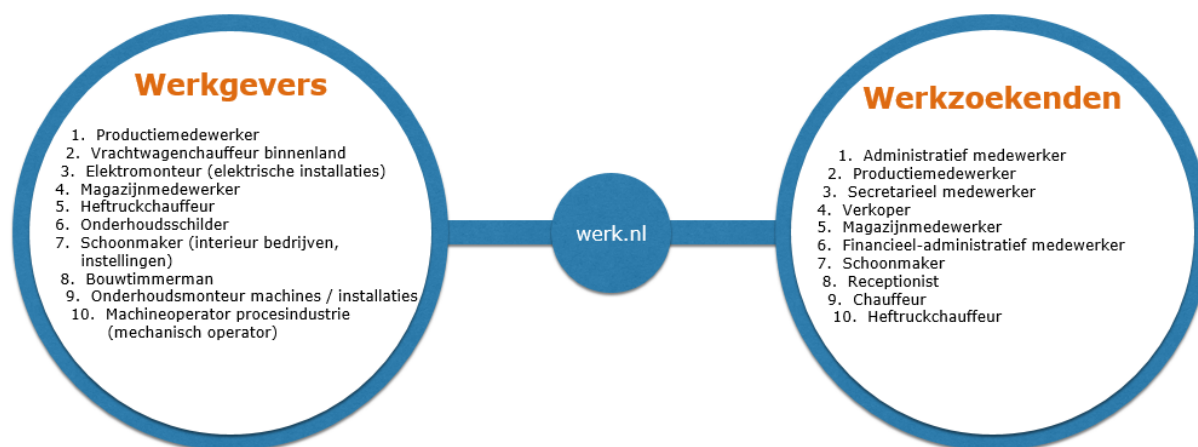


Werkbezoek ambtelijke top SZW, OCW, UWV aan de Bundesagentur für Arbeit, maart 2019

“Elk land heeft zijn insiders en outsiders. Nederland doet het prima voor zijn insiders, soms ook wel de gewone hardwerkende Nederlander genoemd. Maar in Nederland zijn de outsiders wel echt **out!** In internationale vergelijkingen scoort Nederland heel slecht als het gaat over banen voor mensen met een beperking, kansen voor oudere werklozen, om pestgedrag op de werkvloer, om discriminatie van mensen met een migratieachtergrond. Heel slecht is ook echt heel slecht, het laagst of vrijwel het laagst van de Europese Unie.” Kortom, zo vat jij (Bernard ter Haar) het samen in de titel van een blogpost uit 2017: ‘Nederland is een Insiderland’. ¹

¹ Ter Haar, B. (4 oktober 2017). *Nederland is een Insiderland*. <http://bernardterhaar.nl/uncategorized/nederland-is-een-insiderland/>

Twee jaar later laat dit beeld zich nog steeds staven door de werkloosheidsstatistieken. Ondanks de aangetrokken economie en de grote vraag naar arbeid en de reeds gerealiseerde 'nieuwe' banen als gevolg van de Wet Baanafspraak, staan nog steeds 1,2 miljoen mensen werkloos en/of werkzoekend aan de kant. We staan voor de majeure opgave om deze groep burgers binnenboord te houden. Veel van deze mensen, weten we inmiddels, hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Door een hogere leeftijd, taalbarrière, diverse andere in de persoon gelegen factoren of omdat ze geen (passende) scholing hebben gevolgd.² Bovendien wijst onderzoek uit dat ondanks diverse stelselherzieningen, wijzigingen in materiewetgeving, veranderingen in de organisaties van uitvoering en de arbeidsmarktinfrastructuur in de afgelopen vijftienvintig jaar, de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking ver achterblijft. Boven het persbericht dat werd opgesteld na het uitkomen van de publicatie 'Beperkt in functie' plaatste het Sociaal Cultureel Planbureau de veelzeggende kop: 'Arbeidsmarkt blijft survival of the fittest'.³ Nu de arbeidsmarkt verder transformeert en de aard van de werkgelegenheid aan verandering onderhevig is, mede onder invloed van de rappe opmars van nieuwe technologieën, dienen we er enerzijds voor te waken dat de arbeidsmarkt een exclusief karakter krijgt en anderzijds dienen we te voorkomen dat we straks onvoldoende (geschoolde) arbeidskrachten klaar hebben staan op het moment dat er door demografische ontwikkelingen minder arbeid beschikbaar is. Deze tweedeling en mismatch staan een inclusieve arbeidsmarkt in de weg.



Hier zit ook mijn zorg: bij die 1,2 miljoen leden van onze beroepsbevolking in wie de arbeidsmarkt niet vanzelfsprekend interesse heeft. Voor deze mensen hebben we een publieke verantwoordelijkheid. Een verantwoordelijkheid die notabene grondwettelijk is verankerd door middel van het sociale grondrecht op voldoende werkgelegenheid (herziening Grondwet 1983).

Maar mijn zorg gaat net zo goed uit naar werkgevers, burgers met een bedrijf, die een goedgevulde orderportefeuille hebben en staan te springen om nieuwe medewerkers, maar de juiste kandidaten niet kunnen vinden. Naar werkgevers in zwaar weer die personeel moeten ontslaan en willen dat deze collega's niet werkloos raken, maar soepel verder kunnen in een andere baan. Naar jonge mensen die nog op school zitten en zich afvragen: welk vakkenpakket kan ik het beste kiezen, welke richting, welke opleiding? Wat is mijn diploma straks waard? Naar mensen zonder werk, met of zonder uitkering, die dolgraag aan de slag willen en op zoek zijn naar vacatures die bij hun vaardigheden passen. Naar mensen in beroepen en sectoren die gaan verdwijnen, die willen weten wat ze nog meer kunnen, wat er mogelijk is aan (om-/bij) scholing om te voorkomen dat ze langs de zijlijn komen te staan. En naar werkenden die zich willen oriënteren op een volgende stap. Al die mensen vragen zich af: waar kan ik naartoe met mijn vragen?

Ooit hadden we zo'n plek waar alles bij elkaar kwam: opleidingsmogelijkheden, omscholing, vacatures, informatie over werk en over uitkeringen. Die plek heette overal in het land hetzelfde: arbeidsbureau. Een krap half jaar geleden schreef hoogleraar Ton Wilthagen in een column⁴ in het FD dat juist in de moderne, onzekere en snel veranderende arbeidsmarkt behoefte is aan een sterk publiek

² Panteia, UWV. (2017). *Arbeidsmarktanalyse 2017*

³ Van Echtelt (T), Versantvoort (M). (12 oktober 2016). *Beperkt in Functie*. SCP, Den Haag.

⁴ Wilthagen, T. (November 2018) *Het UWV moet zich meer als arbeidsbureau ontwikkelen*. Het Financieele dagblad.

arbeidsbureau. Het UWV moet zich dan ook meer als arbeidsbureau ontwikkelen, zo luidt zijn pleidooi. In een beknopte beleidshistorische schets maakt hij zichtbaar dat de Nederlandse publieke arbeidsvoorziening aan vele veranderingen onderhevig is geweest: van Rijksdienst met gewestelijke arbeidsbureaus onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken, naar tripartiet bestuurd orgaan 'Arbeidsvoorziening' (in 1990) waarin naast de Rijksoverheid en gemeentelijke overheden ook de werkgevers en werknemers een verantwoordelijkheid hadden op centraal en regionaal niveau. De nieuwe Arbeidsvoorzieningswet die hiertoe werd ingevoerd, gaf ook ruimte aan private initiatieven op het gebied van arbeidsbemiddeling. Een beweging die versterkt werd na een kritische evaluatie van de Arbeidsvoorzieningswet door de Commissie van Dijk in 1995. In het Kabinet Paars I, waarin twee liberale partijen samenwerkten met de sociaaldemocraten onder premierschap van die laatste, moesten twee principes tot een werkbare uitvoering komen: er moest een markt ontstaan voor re-integratie en arbeidstoeleiding enerzijds en anderzijds moest de toegang tot de sociale zekerheid onder publieke verantwoordelijkheid blijven. Er wordt dan ook besloten tot een reorganisatie die aanvankelijk gericht is op privatisering van de re-integratie- en bemiddelende taken.

Dat dit in lijn is met het heersende denken over de rol van de overheid in die periode, wordt goed uitgelegd in de vorig jaar recent verschenen publicatie 'Renaissance van de overheid – de behartiging van publieke belangen'.⁵

"Het beeld van de overheid, de verwachtingen die we van de overheid hebben, en de wijze waarop we er over spreken, zijn sinds de Tweede Wereldoorlog een aantal keer van koers gewijzigd. Vlak na de Tweede Wereldoorlog had de overheid een heel duidelijke opdracht: de wederopbouw van het land en van de economie. De overheid speelde in die eerste decennia een belangrijke rol bij de vorming van de verzorgingsstaat, de plannen voor de ruimtelijke ordening van het land en bij de economische ontwikkeling. Tegen het einde van de jaren zeventig, begin jaren tachtig veranderde die opvatting. De overheid moest zich zoveel mogelijk afzijdig houden, het overlaten aan de markt. Dit beeld was tot aan de millenniumwisseling dominant. Daarna ontstond langzaam maar zeker het beeld dat de samenleving zelf de behartiging van publieke belangen op zich moest nemen. De afgelopen jaren is dat beeld weer aan het kantelen: de idee dat juist de overheid zelf aan zet is voor de behartiging van publieke belangen treedt pregnanter op de voorgrond."

Het Paarse Kabinet maakte zich ook sterk voor de één-loketfunctie bij de uitvoering van de sociale verzekeringen. De *samenwerkingsgedachte* wint aan populariteit: uitvoeringsinstituten, sociale diensten en arbeidsbureaus moeten samen gaan bouwen aan één loket voor werk en inkomen, het SUWI-traject genoemd (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, ingevoerd in 2002). In het hele land worden regionale Centra voor Werk en Inkomen (CWI) opgericht, waar de samenwerkende partijen gezamenlijk de toelating moeten verzorgen. Op die manier zou men makkelijker en op een meer efficiënte wijze de ontvanger van een uitkering kunnen begeleiden en stimuleren bij zijn zoektocht naar werk, zo was de achterliggende gedachte. De arbeidsbemiddelingstaak, toch een centrale taak van de publieke arbeidsorganisatie, werd grotendeels uitbesteed.

Deze recente geschiedenis zal bij meer mensen bekend zijn: in 2002 wordt het Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het CWI opgericht. En zeven jaar later (2009) krijgt de publieke arbeidsvoorziening (CWI) haar plaats binnen deze organisatie als divisie WERKbedrijf, die verantwoordelijk wordt voor alle op werk gerichte activiteiten. Van een *brede* publieke arbeidsorganisatie is geen sprake. De arbeidsvoorzieningsfunctie is, door ingrijpende stelselherzieningen en forse bezuinigingen in de periode 2010-2015 (het zogenaamde 're-design') behoorlijk uitgekleed en geamputeerd. Dienstverlening vindt op dat moment voornamelijk online plaats. Er is slechts zeer beperkt ruimte voor persoonlijke dienstverlening. Daarnaast ontbreekt het de publieke arbeidsorganisatie aan *maatschappelijke verankering*.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is zowel eigenaar als opdrachtgever. De sociale partners hebben geen formele betrokkenheid bij de publieke arbeidsorganisatie. In dat opzicht is Nederland een vreemde eend in de bijt. Binnen het netwerk van European Public Employment Services (PES Europe), een lidmaatschap wat we te danken hebben aan onze verbondenheid aan de

⁵ Van Doorne / Steur (Mei 2018). *Renaissance van de overheid, de behartiging van publieke belangen*.

Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organisation, ILO), werken de publieke arbeidsorganisaties uit alle EU lidstaten nauw met elkaar samen om een bijdrage te leveren aan een goed functionerende nationale en Europese arbeidsmarkt.⁶ In de eerder aangehaalde FD column zegt Hoogleraar Arbeidsmarkt Ton Wilthagen hierover het volgende: “Elk land hoort een gratis toegankelijke organisatie voor openbare arbeidsmiddeling te hebben. Organisaties van werkgevers en werknemers moeten hierbij betrokken zijn. Die afspraak onderschrijven veel landen die lid zijn van de Internationale Arbeidsorganisatie. Ook Nederland.”

Sinds mijn aantreden als directeur van UWV WERKbedrijf in 2015 heb ik me dan ook regelmatig hardop verwonderd over de positie van het WERKbedrijf. Ik heb die positie wel omschreven als ‘verweesd’. Tijdens internationale assessments, die tweejaarlijks worden uitgevoerd door het PES netwerk bij alle aangesloten lid organisaties, werden regelmatig de wenkbrauwen gefronst over de governance structuur van het UWV (WERKbedrijf). Wilthagen: “Nederland zou een voorbeeld kunnen nemen aan Duitsland. Daar verzorgt de publieke arbeidsvoorziening ook uitkeringen, maar die heet dan wel: ‘Bundesagentur für Arbeit’. Dat maakt duidelijk dat het in de eerste plaats om werk gaat, boven inkomen. Het is tijd dat ook het UWV een echt arbeidsbureau wordt dat van iedereen is. Het moet in de 35 Nederlandse arbeidsmarktregio’s onder een uniforme herkenbare naam aanwezig zijn. Elders in Europa moeten de arbeidsbureaus drie groepen bedienen: starters, werkzoekenden en werkgevers. Er is een sterkere verbinding tussen de arbeidsvoorziening en het onderwijs, terwijl daar in Nederland nu echt een leemte bestaat. Een arbeidsmarktorgaan moet ook mensen ondersteunen om aan het werk te blijven, dus van werk naar werk te gaan. Dat past in modern arbeidsmarktbeleid, waarin de arbeidsvoorziening samen met andere publieke en private partijen in innovaties kan deelnemen, nationaal, maar zeker ook regionaal. Breder eigenaarschap dus.”

Wilthagen snijdt hier een ander belangrijk punt aan: de Nederlandse public employment service (UWV WERKbedrijf) is beperkt tot een appendix van de sociale zekerheid. Wij gaan pas met mensen aan de slag wanneer ze toegang hebben gekregen tot een van de inkomensregelingen van de sociale zekerheid. De Nederlandse publieke arbeidsvoorziening heeft geen preventieve taak (het voorkomen van werkloosheid), heeft formeel geen rol bij het bemiddelen van werk naar werk en heeft beperkte mogelijkheden als het gaat om scholing van uitkeringsgerechtigden.

Als zich een niet-uitkeringsgerechtigde (nugger) bij ons meldt, kunnen we eigenlijk maar twee boodschappen afgeven: kijkt u eens op www.werk.nl, of: gaat heen, we kunnen helaas niets voor u betekenen. We hebben namelijk geen opdracht om mensen die geen uitkering hebben van dienst te zijn. Hetzelfde geldt voor starters op de arbeidsmarkt, voor mensen in de bijstand die zich in de steek gelaten voelen door hun gemeente, voor werkenden die voor hun baan vrezen en zich willen oriënteren op een kansberoep. Dat het type dienstverlening gekoppeld is aan de ‘afkorting’ die je krijgt toebedeeld afhankelijk van het wetsregime waar je onder valt, is soms stekend. Recentelijk meldde zich bij mij een werkgever met een jonge vrouw die een Wajong uitkering heeft. Deze persoon was vóór 2015 een Wajong uitkering toegekend en indertijd beoordeeld als iemand die ‘duurzaam geen arbeidsvermogen’ heeft. Jaren later blijkt een werkgever bereid deze vrouw voor een aantal uren per week in dienst te nemen. Tot mijn frustratie kunnen we op zo’n moment geen dienstverlening inzetten. Geen opdracht, dus geen dienstverlening. Dat kan niet de bedoeling zijn. Het is niet uit te leggen aan een burger werkgever of een burger werkzoekende, die juist op dit soort momenten op zoek is naar een bondgenoot. En het arbeidsmarktbelang lijdt hieronder. Ik denk dat het tijd is om de rol en taken van de publieke arbeidsorganisatie in Nederland te heroverwegen.

In Europese context is die exercitie reeds uitgevoerd. In de PES strategie 2020 staat beschreven dat de publieke arbeidsorganisatie dient te transformeren naar *career guidance agency*. Dit wil zeggen dat de publieke arbeidsorganisatie ook een gidsfunctie heeft om mensen te ondersteunen bij leven lang ontwikkelen. Omdat de (aard van de) werkgelegenheid verandert en mensen ook vaker dan voorheen wisselen van baan of positie, is het belangrijk om te investeren in duurzame inzetbaarheid.

Er wordt in dit kader ook veel gesproken over zogenaamde *21st century skills*: de vaardigheden en competenties die nodig zijn om duurzaam inzetbaar te blijven op de veranderende arbeidsmarkt.

⁶ Decision 573/2014/EU on enhanced cooperation between Public Employment Services (PES).

Lang niet alle mensen die tot de (toekomstige) beroepsbevolking behoren bezitten de broodnodige 21st century skills om duurzaam inzetbaar te zijn en blijven. Periode(s) van werkloosheid zouden benut kunnen worden om te investeren in het verkrijgen en behouden van de benodigde vaardigheden en competenties. We constateren op dit moment dat er in toenemende mate een kloof ontstaat tussen de vraag vanuit de arbeidsmarkt, en de competenties/ vaardigheden waarover werkzoekenden beschikken.

Er is behoefte aan scholings- en ontwikkelingsmogelijkheden, ook tijdens de uitkering. En als ik dan een prikkelende uitspraak mag doen: hiertoe zou niet alleen de *funding* georganiseerd dienen te worden, maar het zou mijns inziens een wettelijk verankerde voorziening dienen te worden van de overheid aan de burger. De publieke arbeidsorganisatie heeft niet alleen een rol in de bemiddeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, maar heeft nadrukkelijk ook een preventieve taak en draagt bij aan het duurzaam inzetbaar maken en houden van de beroepsbevolking.

Er zijn ook positieve ontwikkelingen die ik graag benoem. Doordat het WERKbedrijf in 2010 werd geconfronteerd met fikse bezuinigingen, is in rap tempo geïnvesteerd in digitale dienstverlening. Op dit punt (maar eigenlijk in z'n algemeenheid) zijn we een van de koplopers in Europa; nog steeds komen er met grote regelmaat delegaties uit het buitenland langs om van ons te leren. Dit geldt ook voor de beweging die we hebben ingezet richting *evidence based werken*. Eén blik op de eerder geschetste geschiedenis van de arbeidsvoorziening in Nederland wijst uit dat er altijd twijfel is geweest over de effectiviteit van de dienstverlening. Het is ons streven om voor de dienstverlening (in volle omvang en uiteindelijk voor iedere interventie) te weten *wat werkt voor wie op welk moment*. Het is mijn overtuiging dat we in toenemende mate onze *license to operate* ontlenen aan het leveren van bewezen effectieve blended (zowel online als face to face) dienstverlening. Vanaf 2016 zijn er weer meer middelen beschikbaar gesteld voor (persoonlijke) dienstverlening aan werkzoekenden. Met de inzet van (effect) evaluaties wordt de toegevoegde waarde in kaart gebracht. UWV WERKbedrijf is dus niet alleen een belangrijke kennispartner voor vele actoren binnen het arbeidsmarktdomein, maar zelf ook een kennisorganisatie. Een beweging waar jij, Bernard, je hard voor hebt gemaakt.

Wat in ieder geval tot nu toe niet goed werkt is de (fysieke) vindbaarheid van onze publiek gefinancierde dienstverlening. Dit zorgpunt wil ik nadrukkelijk benoemen. Werk en inkomen zijn in de leefwereld van mensen essentieel. Schrijnend is dan ook dat mensen vaak het spoor bijster raken als ze een beroep moeten doen op een inkomensregeling en informatie willen hebben met betrekking tot werk/de arbeidsmarkt...Ik hoor vaker de verzuchting –zeker onder ouderen- ‘Waar is het arbeidsbureau?’ Voor onderwijs, veiligheid en gezondheid hebben we herkenbare plekken, herkenbare namen, een gedeeld beeld over wat daar gebeurt en waarvoor je er terecht kunt. Voor de arbeidsmarkt, voor werk en inkomen, hebben we zo’n herkenbare plek niet. Terwijl werk en inkomen in de meeste van onze levens de spil in ons dagelijks leven zijn.

Ik ben blij dat een basisschool overal in het land basisschool heet en dat iedereen wel zo ongeveer weet wat we daar onder verstaan, wat daar gebeurt. Ik ben blij dat we overal in het land huisartsen hebben, die voor iedereen vindbaar en toegankelijk zijn en dat iedereen wel zo’n beetje weet wat die huisarts is en wat die voor je kan doen. Ik ben blij dat de brandweer overal brandweer heet en de politie overal politie en dat we allemaal wel ongeveer weten waarvoor we ze kunnen bellen. Zo’n herkenbare plek voor werk en inkomen in het publieke domein, waar ook de scholen, de huisarts en de brandweer zijn, zou er wel moeten zijn. Een plek waar iedere dag de match tussen vraag en aanbod, tussen werkzoekenden en werkgevers, tussen vragen over werk, scholing en inkomen gemaakt wordt. Zo’n herkenbare plek met een herkenbare naam is een publieke verantwoordelijkheid. Niet dat er nu niks is voor werkzoekenden, werkgevers, mensen die vragen hebben over scholing, over hun loopbaan. Er is van alles: er zijn uitzendbureaus, loopbaancoaches, de gemeenten doen dingen, het UWV WERKbedrijf doet dingen, maar het is enorm versnipperd. Grote werkgevers weten hun weg waarschijnlijk wel te vinden, handige werkzoekenden met de juiste vaardigheden waarschijnlijk ook wel. Maar er zijn er zovelen die veel beter geholpen zouden zijn met een herkenbare plek waar alle kennis en kunde bij elkaar komt.

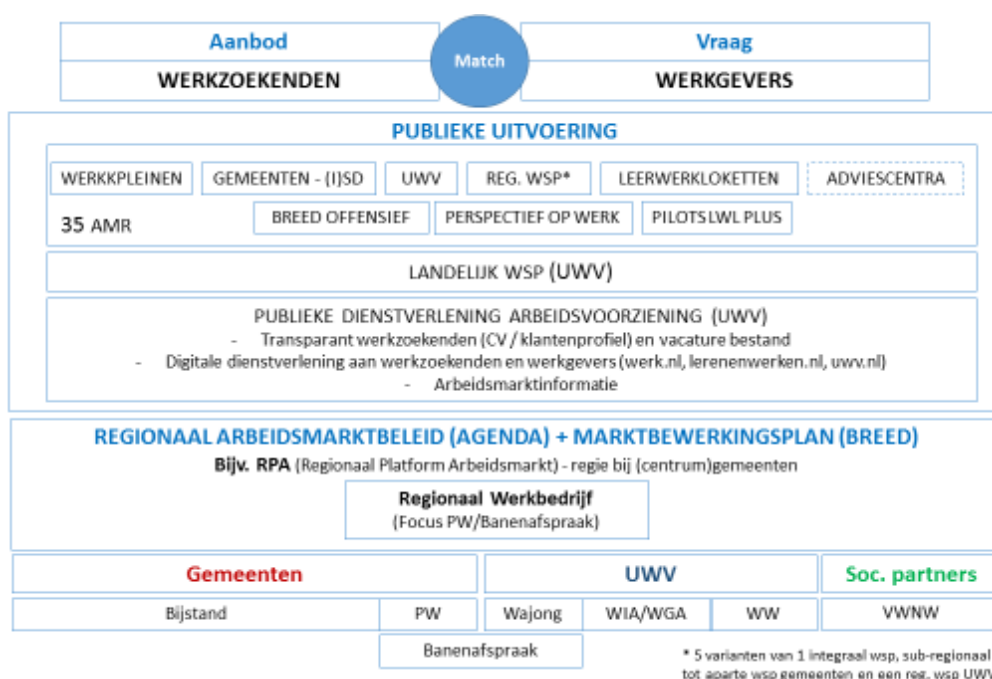
Ik leg dit uit als een gebrek aan een herkenbare regionale infrastructuur. En niet alleen wat betreft matching en bemiddeling, maar ook ten aanzien van leven lang ontwikkelen. Om de uitdagingen het hoofd te kunnen bieden is, zo meen ik, behoefte aan *een hernieuwd samenspel binnen het domein van*

de arbeidsmarkt. In 2018 publiceerde het SCP 'Een lokaal sociaal contract: voorwaarden voor een inclusieve samenleving'.⁷ Kim Putters pleit in deze publicatie voor herbezinning op de rollen van en het samenspel tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers. Dat samenspel dient te worden geïntensiveerd en de kennisinfrastructuur versterkt. Putters: "De decentralisaties van de afgelopen jaren gingen vaak over wat de overheid van burgers verwacht, maar minder over wat burgers van de overheid mogen verwachten. Bij de overheid bestaat een niet door wetenschappelijke kennis gestaafde optimistische kijk op de sociale, fysieke en psychologische mogelijkheden van burgers om zelf de regie te voeren en om elkaar bij te staan. Intussen houdt een meerderheid van de bevolking de rijksoverheid juist verantwoordelijk voor de zorg, wat onder meer tot uiting komt in felle reacties op falende ouderenzorg. Sommige burgers stellen zich daarbij ook vaker op als klanten die hun individuele keuzevrijheid en rechten opeisen, daartoe mede gestimuleerd door overheidsbeleid. Tegelijkertijd weten veel mensen hun weg niet te vinden in de zorg omdat zij door de bomen het bos niet meer zien."

De analogie met de situatie in het arbeidsmarktdomein is treffend; wat voor het sociale domein geldt, geldt ook voor het arbeidsmarktdomein en voor het samenspel tussen het sociale-, arbeidsmarkt- en onderwijsdomein. Mijns inziens dient dit nieuwe sociale contract dan ook zijn pendant te krijgen voor het domein van de arbeidsmarkt. Ook hier geldt immers dat het zich dient te transformeren om antwoorden te kunnen blijven bieden op de grote maatschappelijke uitdagingen met betrekking tot het duurzaam inzetbaar krijgen en houden van *alle* werkenden en werkzoekenden.

Na de totstandkoming van het sociaal akkoord in 2013⁸ is met de inrichting van regionale werkbedrijven een stap gezet om het arbeidsmarktbeleid regionaal te coördineren. Maar zeven jaar later is het duidelijk dat er nog een wereld te winnen is in de arbeidsmarktregio's. Het landschap is 'verrommeld'. Er is geen eenduidige, herkenbare bemiddelingsinfrastructuur aanwezig voor werkgevers en werkzoekenden.⁹

Figuur 1 Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI)



Er is een gordiaanse knoop ontstaan; een wirwar van initiatieven en actoren. Ruim twintig jaar nadat de kiem werd gelegd voor samenwerking binnen het arbeidsmarktdomein, moeten we constateren dat er wellicht wel duizend bloemen bloeien maar dat de samenwerkingswet (SUWI) tekortschiet in het tot stand brengen van een herkenbare, effectieve landelijke publieke infrastructuur voor werkgevers en

⁷ Putters, K. (15 maart 2018). *Een lokaal sociaal contract*. SCP, Den Haag.

⁸ Stichting van de Arbeid. (11-04-2013). *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*.

⁹ Inspectie SZW. (15-10-2016). *Werken...aan de Uitvoering*.

werkzoekenden. Dit blijkt ook uit de SUWI-evaluatie en Inspectierapporten van de afgelopen jaren: “de conclusie is dat het over het algemeen blijft bij afstemming en concrete samenwerking moeizaam van de grond komt, waardoor een betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beperkt was.”¹⁰ Er is onvoldoende sprake van een gezamenlijk script en gerichtheid en de centrumgemeenten liggen in een spagaat, wat de regie op het arbeidsmarktbeleid bemoeilijkt. Met het programma ‘Breed offensief’ (aangekondigd in september 2018) wil de staatssecretaris randvoorwaarden in het stelsel creëren, om vraag en aanbod beter bij elkaar te brengen. Ik pleit voor een herschikking van taken en verantwoordelijkheden en, nog belangrijker, er dient heel helder benoemd te worden wie verantwoordelijk is voor welke taak.

Naar het model van het Workforce Development Center, een *one-stop-shop* gestoeld op de ‘work first gedachte’, dat ik ooit in 2000 mocht aanschouwen in Wisconsin, zouden gemeenten, sociale partners, het onderwijsveld en de public employment service gezamenlijk een netwerkinfrastructuur kunnen neerzetten voor leven lang ontwikkelen én een herkenbaar, eenduidig dienstverleningsconcept om de match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bij elkaar te brengen. Dit moet een oplossing bieden voor alle ‘insiders’ en ‘outsiders’ op de arbeidsmarkt. Een infrastructuur dus, die verder gaat dan alleen vraag en aanbod bij elkaar brengen; waar het niet alleen maar gaat over werk, maar ook over ‘ander werk’ (preventie) en over het (blijven) ontwikkelen van 21st century skills. Het zou Werkplein kunnen heten, of Centrum voor Werk & Scholing. Al is de naam ondergeschikt. Het is het op moderne leest geschoeide arbeidsbureau dat aansluit bij uitdagingen op de huidige arbeidsmarkt; uitdagingen zoals leven lang leren, 50-jarige loopbanen, werkfit blijven, van werk naar werk en het is er zeker ook voor mensen die niet zelfstandig hun plek op de arbeidsmarkt kunnen verwerven en/of kunnen behouden. Het gaat erom dat essentiële functionaliteiten in iedere arbeidsmarktregio op één plek bij elkaar komen.

Een herkenbare en toegankelijke plek, online én fysiek in de arbeidsmarktregio waar werkgevers, werkenden en werkzoekenden terecht kunnen. Een plek waar publieke partijen (UWV en gemeenten) en private partijen (zoals re-integratiebureaus, uitzendbureaus, onderwijsinstellingen, opleiders, et cetera) samenwerken en mensen eenduidig helpen ongeacht uitkeringsachtergrond en ongeacht of ze nu starter zijn, werkend zijn of scholier zijn. De samenwerking helpt mensen de slimste weg naar de arbeidsmarkt en een eigen inkomen te vinden, ondersteunt het werk waar nodig met voorzieningen en instrumenten, geeft advies over (om)scholing en helpt bij re-integratie. Waar nodig wordt de verbinding gelegd met het sociale domein (WMO, dagbesteding, schuldhulpverlening enzovoorts). Starters en werkenden kunnen er terecht voor dienstverlening in de voorlichtende sfeer met betrekking tot de verbinding tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Mensen kunnen er inzicht krijgen in hun eigen vaardigheden en competenties en hoe die aansluiten bij de vraag van de arbeidsmarkt (nu en naar de toekomst toe). Advies over om- en bijscholing is op deze plek voorhanden. Ik doe hierbij een voorzet hoe het eruit zou kunnen zien.

¹⁰ Inspectie SZW. (2013). *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid*.

Een robuuste speler die als onafhankelijke loods en adviseur, mede zorg draagt voor een infrastructuur voor een goed functionerende arbeidsmarkt, door te kunnen schakelen tussen diverse niveaus van de arbeidsmarkt (landelijk, regionaal) en door de beschikbaarheid van adequate arbeidsmarktinformatie. Door te investeren in een stevige, publieke public employment service zorgen we ervoor dat Nederland niet een Insiderland blijft, maar een inclusief land wordt. Een vurig ideaal waar jij, Bernard, je in je jaren als DG bij SZW stevig voor hebt ingezet. Ik dank je hiervoor zeer van harte en wij gaan ermee door!

Referenties

- Decision 573/2014/EU on enhanced cooperation between Public Employment Services (PES).
- Doorne van en Steur, 2018. *Renaissance van de overheid, de behartiging van publieke belangen*.
- Echtelt T van, Versantvoort M, 2016. *Beperkt in Functie*. SCP, Den Haag.
- Haar, ter B., *Nederland is een Insiderland*. <http://bernardterhaar.nl/uncategorized/nederland-is-een-insiderland/>
- Inspectie SZW, 2016. *Werken...aan de Uitvoering*.
- Inspectie SZW, 2013. *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid*.
- Panteia, UWV. (2017). *Arbeidsmarktanalyse 2017*
- Putters, K. 2018, *Een lokaal sociaal contract*. SCP, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid, 2013. *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*.
- Wilthagen, T., 2018, *Het UWV moet zich meer als arbeidsbureau ontwikkelen*. Het Financieele dagblad.

De bestuursraad staat altijd paraat



9 Sociale Zekerheid en Big Data: dijkbewaking of deltaplan?¹

Laura van Geest - Directeur Centraal Planbureau (CPB)²

Samenvatting

De Nederlandse sociale zekerheid is geen zeker bezit in het digitale tijdperk. Met big data wordt een meer persoongerichte premiestelling een reële optie, met steeds kleinere kringen van verzekerden en uiteindelijk het opdrogen van de markt als mogelijk gevolg. De mix van publiek en privaat bij de verzekering van de inkomensderving bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, en de zorg is danook kwetsbaar, met uitstraling naar andere markten. Een neerwaartse spiraal op de markt voor loondoorbetaling bij ziekte leidt tot verdere erosie van het vaste contract. Arbeidsmobiliteit raakt bekneeld. Zelfstandigen worden teruggeworpen op het vangnet bijstand, als de markt voor inkomensverzekeringen verdampt. De toekomst van de aanvullende verzekeringen in het Nederlandse zorgstelsel is ongewis. Maar er zijn ook positieve scenario's denkbaar. Dit pleit voor monitoring, en voor nadenken over dijkverzwaringen als extra regels en toezicht rond privacy en algoritmen of een aanvullend publiek aanbod voor zelfstandigen en specifiek voor de loondoorbetaling bij ziekte voor werkgevers.

Introductie

De toekomst van de Sociale Zekerheid en Integratie. Gemakkelijk gevraagd, moeilijk te beantwoorden. In 1945, ten tijde van de oprichting van het CPB, werkten nog velen in de landbouw en was de sociale zekerheid bepaald sober. Nu, bijna 75 jaar later, zijn de meeste mensen actief in de dienstensector en is de sociale zekerheid een complex en breed geschakeerd geheel, in een streven bescherming te bieden tegen uiteenlopende risico's en keuzes. Voorspellen is lastig, zeker als het over de toekomst gaat³. Ramers weten dit als geen ander.

Toch zijn toekomstverkenningen niet zonder nut. Scenarioanalyses weerspiegelen ex post misschien niet meer dan een uitvergroete versie van de problemen van de dag, maar ze bieden daarmee wel een vehikel tot nadenken en kanaliseren. En dat helpt weer de noden van vandaag te lenigen. Wat is het probleem precies? Welke ontwikkelingen moet je monitoren? Wat zijn de opties de zaak de goede richting op te sturen? En wat kun je doen als het de verkeerde kant op gaat?

Digitalisering is de flavour of the month. Het is AI en Big Data wat de klok slaat. De voorraad data groeit met de dag; data komen makkelijker en sneller beschikbaar en worden steeds fijnmaziger. De mogelijkheden om wat met die data te doen nemen ook toe. De rekenkracht groeit exponentieel. Bovendien wordt informatie-uitwisseling eenvoudiger, gesymboliseerd door het Internet of Things. Nieuwe producten en technologieën zijn het resultaat.

Het beleidsdebat van SZW is niet immuun gebleken voor het digitaliseringsvirus. Nemen de robots al het werk over? Is het tijd voor een basisinkomen? Zijn werkenden toegerust op de nieuwe wereld? Moeten we vrezen ingehaald te worden door het buitenland? Is de platformeconomie het nieuwe organisatiemodel? Het was en is allemaal onderwerp van gesprek. De uitvoering van de sociale zekerheid leek een beetje ontsnapt aan de hype, maar niet langer! Deze bijdrage gaat over de vraag of de hybride inrichting van de Nederlandse sociale zekerheid, met zijn publieke en private elementen, opgewassen is tegen de aankomende digitaliseringsgolf. Want juist in onzekere tijden groeit de behoefte aan een toekomstbestendig raamwerk.

Waarom raakt digitalisering de Nederlandse Sociale Zekerheid?

Traditioneel denk je bij sociale zekerheid aan publieke voorzieningen die publiek opgelegd, gefinancierd en uitgevoerd worden. Solidariteit is het schragende beginsel. Een spontane gedachte bij digitalisering is dan efficiencywinst: betere bediening van de 'klant' (vooringevulde aangifte), goedkopere administratie (computerprogramma's in plaats van kaartenbakken), eenvoudiger bestrijding van fraude

¹ Met dank aan Rob Aalbers, Bastiaan Overvest, Egbert Jongen, Ramy Al-Dardiry, Arjan Lejour, Jos Jansen, Rudy Douven, Daniel van Vuuren, Ernst van Koesveld, een anonieme meelezer van Financiën en Suzanne van Gils voor commentaar op een eerdere versie.

² En een van de eerste medewerkers van Bernard © (ik vermoed de tweede).

³ Robert Storm Petersen: *It is difficult to make predictions, especially about the future.*

(bigdata-analyses, koppeling van databestanden). Maar de Nederlandse sociale zekerheid is niet enkel en alleen publiek vormgegeven.

Allereerst kent het Nederlandse stelsel voor Ziekte en Arbeidsongeschiktheid een hybride vormgeving. Er is voor de werkgever een wettelijke verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte, waarvoor men alleen op de private markt een verzekering kan vinden. Er is een wettelijke verplichting voor de werkgever voor een uitkering bij arbeidsongeschiktheid, met een keuze tussen een publieke of private verzekering, dan wel een eigen risicodragerschap. Bij de aanvullende pensioenen wordt met de verplichtstelling een 'race to the bottom' op deze primair private regelingen tussen werkgevers ondervangen. De zorgverzekering - een belangrijk vehikel voor armoedebestrijding en solidariteit - is weliswaar privaats vormgegeven, maar bepaald publiek in zijn uitwerking: er is een basispakket, met een verzekeringsplicht voor de ingezetene en een acceptatieplicht (inclusief verbod op premiedifferentiatie) voor de private verzekeraar (daarbij geholpen via een risicovereveningsstelsel). Is deze publiek private vormgeving bestand tegen het geweld van big data en algoritmen?

Daarnaast hanteert de overheid bij werkenden een uiteenlopende beleidstheorie voor zelfstandigen en werknemers. Bij werknemers viert het libertair paternalisme hoogtij: men wordt verplicht verzekerd, myopisch gedrag wordt ondervangen, solidariteit afgedwongen. Bij zelfstandigen heerst de beleidstheorie dat men zelf oud en wijs genoeg is om te beslissen of een verzekering of aanvullend pensioen nodig is; solidariteit onderling of met andere werkenden wordt niet opportuun geacht. Het Nederlandse stelsel voor zelfstandigen en directeuren en groot aandeelhouders (DGAs) kent geen regels of publieke verzekeringen op het terrein van de arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of de oude dag, voorbij de algemeen beschikbare vangnetten van de bijstand en de AOW. Ondernemers die zich willen verzekeren zijn aangewezen op de private markt. Is deze private markt opgewassen tegen digitalisering? Is de uiteenlopende benadering van werkenden houdbaar, als de opkomst van de platformeconomie tot meer zelfstandigen zou leiden?

Hoe grijpt digitalisering in op de verzekeringsfunctie?

Verzekeren is een wereld van kanstheorie en statistiek, van data en schattingstechnieken. Traditioneel biedt verzekeren dekking tegen risico's. Mensen zien een risico dat ze niet alleen kunnen dragen. Ze vormen een kring van verzekerden, leggen elk wat in en betalen uit aan de ongelukkige die door het risico getroffen wordt. Als de data beperkt zijn, wordt de premie bepaald door de eigenschappen van de populatie. De totale premieopbrengst wordt bepaald door de gebruikelijke schade, de individuele premie is vlak of hooguit door overwegingen van solidariteit gedifferentieerd. Eigen risico en controle helpen moral hazard bij verzekerden te beperken. Een stap naar meer risico gedifferentieerde premies ontstaat als verzekerden zelf informatie aanleveren of als andere scores een zijlicht bieden (bijvoorbeeld kredietscores en autoverzekeringen). Deze informatie maakt het mogelijk een betere inschatting te maken van het schaderisico. Verzekeren is ingewikkeld bij asymmetrische informatie. Mensen met een hoog risico doen graag mee, mensen met een laag risico vinden de premie te hoog. De kring van verzekerden krimpt. Soms stellen wettelijke verboden en geboden rond (prijs)discriminatie grenzen aan de mate waarin risico's en premies synchroon kunnen lopen. Bekende voorbeelden zijn discriminatieverboden tussen mannen en vrouwen of de acceptatieplicht zonder premiedifferentiatie bij het basispakket Zvw.

Met de opkomst van het internet komen nieuwe data beschikbaar. Data die verzekerden achterlaten op het internet, van de enthousiaste foto's van zuipfeesten op de facebookpagina, het zoekgedrag naar een exotische /gevaarlijke vakantiebestemming tot de trotse finish bij de Marathon van Rotterdam; de data die via sensoren tot stand komen, van de hartjes app op je iPhone, je wearable of de elektronische tandenborstel die Philips nu ontwikkelt; of informatie over de aangeboren aanleg voor bepaalde ziekten en gedrag die steeds meer uit je DNA valt te peuren.

Met de toegenomen data (en rekenkracht) verandert het vak van verzekeren, van het afdekken van risico's naar het voorspellen en misschien wel voorkomen van risico's. De kans op schade is hoger voor rokers, durfals en pechvogels met hoger aangeboren kans op gebreken en lager voor hardlopers of bezitters van een gezond BMI. Wearables kunnen therapietrouw bevorderen en extra kosten voorkomen.

De optimistische blik ziet dat met meer data het probleem van asymmetrische informatie deels wordt overwonnen, waardoor de kansen op het tot stand komen van verzekeringen toeneemt. Een optimistische blik ziet ook meer preventie, het voorkomen van ellende. Een meer pessimistische blik ziet de risico's van meer persoonsgebonden verzekeringspremies⁴. Door een scherpere afstemming van premies en risico komt de solidariteit onder druk en/of vermindert de waarde van de verzekering. Als de premies enorm uiteen gaan lopen, worden verzekeringen alleen toegankelijk voor een kleine groep koopkrachtige uitverkorenen. Als de kring van verzekerden te klein wordt door een steeds scherpere (en volatielere) premie, verdampt de markt.

Een kritische blik spot risico's rond het gebruik van data. Welke ruimte is er eigenlijk voor het gebruik van deze data die vrij over het internet zwerft en daar vaak met geheel andere doeleinden is achter gelaten? Hoe goed zijn de geboden en verboden rond discriminatie geborgd als een algoritme die informatie impliciet ontwaart in big data? Hoe eerlijk voelt het als je om statistische redenen ten onrechte afgewezen wordt, terwijl je prudent door het leven gaat? Zijn de regels voor private partijen even streng als die voor publieke? Hoe gemakkelijk is het voor mensen met een kleine beurs om straks nee te zeggen tegen een fikse premiekorting in ruil voor je data? Privacy als een privilege 'for the happy few'. Maak je als digitale maagd eigenlijk nog kans op een verzekering? En als verzekeraars zich rekenschap geven van deze risico's (zie bij voorbeeld de gedragscode van het Verbond van Verzekeraars), wat is dat dan waard als de verzekeringsbranche straks in de praktijk door big tech gedomineerd wordt? En hoeveel tijd hebben we eigenlijk om na te denken in 'the winner takes all' wereld van big tech?

Hoe beïnvloedt digitalisering het Nederlandse Sociale Zekerheid Stelsel?

Werkgevers noemen de verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte vaak als reden om mensen niet op een vast contract aan te nemen. Het gros van de werkgevers verzekert zich, maar kiest daarbij een sobere polis op het terrein van ondersteuning. Bij ernstige re-integratie zaken blijkt men onthand. Voor kleine ondernemers sporen de premies in doorsnee met sectorkenmerken, maar er zijn klachten over premiestijgingen bij forse schade. Met meer data nemen de mogelijkheden toe om de premiestelling toe te spitsen op het individuele bedrijf in plaats van de sector. In het gunstige geval ontstaat er een positieve 'loop', met meer aandacht voor preventie en re-integratie, met privacy (sterkere monitoring werknemer) als risicofactor. In het ongunstige geval leidt meer datamining tot het uitsorteren van werknemers met een versterkt risico; er mag nu niet gekeurd worden, maar een fysieke keuring heb je daarvoor straks misschien niet eens meer nodig. In een verdergaand scenario leidt een meer bedrijfsspecifieke premiestelling tot een steeds kleinere kring van verzekerden; de markt voor de verzekering voor loondoorbetaling bij ziekte droogt op.

De effecten van digitalisering op de arbeidsongeschiktheidsverzekering zijn vergelijkbaar, maar de institutionele setting kent een belangrijk verschil. Bij de arbeidsongeschiktheid bestaat een publiek 'vangnet', met een gemiddelde prijs. Daarmee is het risico van een verdwijnende markt afgewend. Een schrale troost, als het verschijnsel vast contract als zodanig naar de achtergrond zou verdwijnen.

De zorgverzekeringswet houdt op expliciete wijze rekening met het feit dat mensen een verschillend risico vertegenwoordigen; er is een breed basispakket, acceptatieplicht en verbod op premiedifferentiatie, met risico verevening als noodzakelijk complement. De vraag is of deze borging opgewassen is tegen digitalisering. Met wat handige marketingtechnieken kun je gemakkelijk slalommen om het verbod op prijsdiscriminatie en de acceptatieplicht. Vroeger kon een zorgverzekeraar mensen selecteren door alleen in te schrijven op de vierde verdieping in een pand zonder lift. Ook in het Zvw tijdperk richten sommige polissen zich in de promotie op gunstige risico's (Promovendus). Met big data kan dit spel van aantrekken en afstoten veel slimmer. Dit zal zich onherroepelijk laten voelen in de markt. Weliswaar is de ruimte voor premiekortingen voor collectiviteiten ingesnoerd, maar hij is ook niet nul. De populaire markt voor aanvullende verzekeringen (waar de verzekeraar veel vrijer is in zijn doen en laten) kan gemakkelijk verdampen als de premiestelling meer persoonsgebonden wordt. De ingebakken solidariteit van de Zvw van een goed en toegankelijk aanbod voor het basispakket en de aanvullende verzekeringen komt dan onder druk. Zorgverzekeraars kunnen ook succes boeken door

⁴ Het onderscheid tussen vrij gekozen gedrag enerzijds en nature & nurture is soms minder evident dan op eerste gezicht lijkt. Dit compliceert de beoordeling van risico technisch gerechtvaardigde prijsverschillen en solidaire premies.

het risicovereveningssysteem te 'gamen'. Het Nederlandse systeem is geavanceerd, maar valt met data analytics vast te verslaan, zeker als private partijen minder beperkt worden in het gebruik van data dan de overheid. Dit komt de stabiliteit van het zorgverzekeringsstelsel niet ten goede.

Op dit moment verzekert een beperkt en dalend deel van de zelfstandigen zich tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid en voor de oude dag. Weliswaar kennen zelfstandigen meer alternatieve inkomstenbronnen dan werknemers zonder AO-verzekering, maar met de verplichte verzekering is de werknemer duidelijk beter beschermd. Hetzelfde gaat op voor het pensioen. De markt voor het verzekeren van inkomensverlies door ziekte of arbeidsongeschiktheid komt maar matig van de grond voor zelfstandigen. Kosten, onzekerheid of de verzekeraar echt gaat uitkeren en onvoldoende aanbod op hogere leeftijd komen langs als verklaring. Digitalisering kan tot meer transparantie leiden en zo adverse selection beperken met meer persoonsgebonden premiestelling. In het positieve beeld komt er meer markt tot stand, in een negatieve variant - niet denkbeeldig in een wereld met beroepsgelateerde uitvalkansen - worden de kringen alleen maar kleiner en droogt de markt op.

Een meer persoonsgebonden premiestelling voor inkomensderving bij ziekte of AO beïnvloedt niet alleen de werking van de verzekeringsmarkt voor werkgevers of zelfstandigen, maar straalt in potentie ook uit naar andere markten. Hoe goed kun je van baan wisselen, als je een 'vlekje' hebt. Hoe gemakkelijk maak je dan nog de overstap van werknemer naar zelfstandige en terug? Statistisch hebben laagopgeleide mensen een slechtere gezondheid en een lagere levensverwachting. Hoe eerlijk is het als je hiervan wel de rekening gepresenteerd krijgt bij de verzekeringen rond ziekte en AO, maar geen korting krijgt op je pensioenpremie? In het onverhoopte geval dat de verzekeringsoptie voor de loondoorbetalingsverplichting verdwijnt, wordt een vast contract een schaars fenomeen, iets dat alleen het grootbedrijf – dankzij de wet van de grote getallen - zich kan veroorloven. Zelfs de meer vaste vormen van flexbanen worden wellicht ondraaglijk voor een doorsnee werkgever. Het nulurencontract als het nieuwe normaal?

Wat nu?

De Nederlandse sociale zekerheid met zijn publiek private elementen is geen zeker bezit. Digitalisering kan het evenwicht verstoren, vooral op het terrein van ziekte, arbeidsongeschiktheid en zorg. Een negatieve ontwikkeling op de markt voor loondoorbetaling bij ziekte kan een extra slinger geven aan de erosie van het vaste contract. Het risico dat zelfstandigen bij gebrek aan aanbod aangewezen zijn op het vangnet bijstand is niet denkbeeldig. Gegeven het nog steeds stijgende aandeel zelfstandigen is dat pikant te noemen. De bestendigheid van het elegante Nederlandse zorgstelsel is, zeker voor de aanvullende verzekeringen, ongewis.

Er zijn marktkennmerken die als een golfbreker werken. Convenanten en gedragscodes kunnen de risico's mitigeren, zolang vooral Nederlandse verzekeraars de markt betreden. De Nederlandse zorgverzekeraars kennen bovendien geen winstoogmerk, ook al is er geen verbod op winstuitkering. Hoewel de digitalisering internationale toetreding kan uitlokken, vormt de complexe wetgeving rond de WGA/WIA en Zvw in de praktijk waarschijnlijk een flinke toetredingsbarrière. In dat rijtje markten staat Nederland voor big tech misschien niet vooraan in de rij als proeftuin.

Een digitale tsunami heeft de Nederlandse Sociale Zekerheid nog niet overspoeld, maar verhoogde dijkbewaking lijkt op zijn plaats. Monitoring kan helpen ongewenste trends te signaleren en keren. De solidariteitsmonitor die het Verbond van Verzekeraars jaarlijks publiceert voor een vijftal meer persoonlijke verzekeringen zou hiervoor inspiratie kunnen bieden. Eventuele aanvullende regelgeving en toezicht rond data en algoritmen kunnen dan tijdig en op maat worden getroffen. Specifiek voor de loondoorbetaling bij ziekte zou, analoog aan de arbeidsongeschiktheid, een additioneel aanbod van publieke verzekering bescherming kunnen bieden. Een publiek aanbod voor zelfstandigen zou ook een rol in de dijkverzwaring kunnen vervullen.

Terugkijkend zien we dat solidariteit een onvervreemdbaar element is in de Nederlandse samenleving. Dat biedt hoop voor de toekomst, ook als de digitalisering tot een meer revolutionair deltaplan zou nopen.

Referenties

Ernest Berkhout en Rob Euwals (2016), *Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid*, CPB Policy Brief

Rob Euwals, Marloes de Graaf-Zijl en Daniel van Vuuren (2016), *Flexibiliteit op de Arbeidsmarkt*, CPB Policy Brief

Martin Eling and Martin Lehmann (2017), *The Impact of Digitalization on the Insurance Value Chain and the Insurability of Risks*, The Geneva Papers, 2018, 43, (359-396)

Benno Keller (2018), *Big Data and Insurance: Implications for Innovation, Competition and Privacy*, The Geneva Association

Verbond van Verzekeraars (2018), *Gedragscode Verzekeraars*

Verbond van Verzekeraars (2017), *Solidariteitsmonitor, de 0-meting*

Verbond van Verzekeraars (2018), *Solidariteitsmonitor, de 1-meting*

Wat zou ik nu eens gaan doen?



Samen op pad



10 Een nieuwe Bijstand met behoud van de oude

Frank Kalshoven - Directeur van De Argumentenfabriek.

'Goedemorgen.'

'Goedemorgen. Waarmee kan ik u helpen?'

'Ik wil graag bijstand.'

'Uitstekend mijnheer. Wilt u links- of rechtsaf?'

'Ik begrijp de vraag niet.'

De Bijstand is een foutenmachine. Het is uitstekend dat hij bestaat, want mensen zonder ander inkomen, zonder spaargeld en zonder huisgenoten met inkomen, moeten toch boodschappen doen. Maar de inkomensvoorziening zoals we die hebben ingericht, maakt veel fouten. Ik noem er tien.

Fout 1. De schraperigheidsfout. Denk aan een alleenstaande collega-burger op leeftijd met nul kans op de arbeidsmarkt en een serieus gezondheidsprobleem. Vroeger wel gewerkt hoor, getrouwd geweest en kinderen opgevoed. Maar toen gescheiden, en ziek geworden. Kleur zelf maar in verder. Sinds 1 januari 2019 ontvangt de collega-burger aan Bijstand 1025 euro en 25 cent. Hier komen toeslagen bovenop, uiteraard. Maar voor zo'n collega-burger is onze Bijstand schraperig.

Fout 2. De afschrijvingsfout. Denk aan een collega-burger die net aan meekon op de arbeidsmarkt tot hij in een conjuncturele neergang zijn baan verloor, en na een korte WW-periode in de Bijstand belandde. Over zijn vaardigheden (en die van alle andere mensen op aarde) schrijft de OECD: 'Use it or lose it.' Op vaardigheden die niet worden gebruikt, moet worden afgeschreven. Dit geldt ook voor lezen, schrijven en rekenen. Door zo'n periode in de WW en de Bijstand zakt zo'n collega-burger dus van 'net wel kunnen meekomen' op de arbeidsmarkt naar 'net niet kunnen meekomen' op de arbeidsmarkt. Met deze afschrijvingen houdt onze Bijstand geen rekening.

Fout 3. De investeringsfout. Denk aan de collega-burger die tot over haar oren in de stress zit, vanwege wat schulden, gelazer met de kinderen op school, en een afgebroken relatie. Zo'n collega-burger krijgt zomaar een re-integratietraject aangeboden dat op voorhand gedoemd is om te mislukken. Stress vermindert het vermogen om verstandige besluiten te kunnen nemen en verder vooruit te kijken dan de dag van vandaag. Stress verlaagt zelfs IQ. Het is dan wel sympathiek dat de gemeente in deze burger geld wil investeren, maar het zijn weggegooide belastingeuro's.

Fout 4. De eerste mentaliteitsfout. Denk aan de collega-burger die eerlijk gezegd een klootzak is. De Bijstand is zijn basisinkomen. Dit vult hij aan met zwarte klussen, en hij lacht zichzelf een breuk om al die brave burgermannen (m/v) die de hele week maar naar hun werk gaan. Het om de tuin leiden van die lui van de gemeente is *easy*.

Fout 5. De eerste rationaliteitsfout. Denk aan de collega-burger die Bijstand ontvangt voor zijn gezin, en dolgraag aan het werk zou gaan. Hij wil alles aanpakken, voelt zich nergens te goed voor, alles voor zijn gezin. Hij komt ook werk tegen dat hij best zou willen en kunnen doen. Hier drie dagen in de week dit. Daar een oproepcontract dat. Hij zou als koerier op de fiets kunnen springen natuurlijk. Wat hij nooit tegenkomt: een voltijds jaarcontract met zicht op vast. En dus ziet hij er elke keer maar van af te solliciteren. Zijn gezin heeft geen belang bij onzeker werk, kan zich de inkomensonzekerheid domweg niet permitteren. Hij is een rationele man. Hij lijdt in stilte.

Fout 6. De tweede mentaliteitsfout. Denk aan de collega-burger met verheven opvattingen over het leven. Na rijp beraad en intensieve studie is hij tot de conclusie gekomen dat gaan werken zou bijdragen aan collaboratie met het kapitalistische systeem. Het is zijn morele plicht te strijden voor een betere wereld, en dus draait hij zich steeds onder zijn verplichtingen uit. *The system* moet *gefucked* worden, en hij doet zijn best.

Fout 7. De vrijwilligersfout. Denk aan de collega-burger die op aandringen van de sociale dienst een vrijwilligersbetrekking vond, voor twee dagen per week, en zich hier goed vermaakt. Het blijkt toch fijn af en toe het huis uit te zijn, de collega's zijn grappig, en de stichting doet hartstikke nuttig werk. De vrijwilligersvergoeding kan deze collega-burger goed gebruiken. Ja, ze las in de krant op haar werk dat de arbeidsmarkt is aangetrokken en bedrijven staan te schreeuwen om mensen zoals zij – maar ze kan toch zeker haar collega's niet in de steek laten, laat staan dat nuttige werk? De banen waar ze inderdaad morgen in zou kunnen beginnen zijn eerlijk gezegd stom en zeker niet goed voor de wereld. Laat maar, het is goed zo.

Fout 8. De tweede rationaliteitsfout. Denk aan de collega-burger die zijn economiestudie afbrak, net na het tentamen arbeidseconomie. Hij berekende de marginale belastingdruk bij verschillende inkomensniveaus. Hij keek ook naar zijn arbeidsinspanning, die nul was in de Bijstand en zo'n 160 uur per maand bij een volle baan. Zijn conclusie was dat als hij 160 uur per maand zou gaan werken, en hij aan deze extra inspanning per uur toch netto wel 5 euro per uur wilde overhouden – wat een redelijk minimum lijkt – , dat hij dan kon solliciteren op banen vanaf 3000 euro bruto per maand. Dat doet hij dan ook, helaas al een paar jaar zonder resultaat.

Fout 9. De taalfout. Denk aan een collega-burger die hier nieuw is, en zich welkom voelt in dit land waar hij een inkomen en een huis krijgt, en door landgenoten die hem voorgingen zo fijn wordt geholpen om de weg te vinden. Het Nederlands is hij nog niet machtig, maar hij gaat elke week braaf naar zijn klasje. Eerst de taal leren, hebben ze gezegd, dan werk zoeken. Hij verbaast zich erover, want hij kan ook metselen zonder kennis van het Nederlands, maar hij heeft zich voorgenomen goed in te burgeren in zijn nieuwe vaderland en doet dus wat hem gezegd wordt.

Fout 10. De derde mentaliteitsfout. Denk aan een collega-burger die best in de kassen zou kunnen werken, of in zo'n groot logistiek complex, maar dat vertikt. Zo zegt hij het niet aan de balie van de Sociale Dienst natuurlijk. Maar hij gaat pas 'Polenwerk' doen op de dag dat Pasen en Pinsteren samenvallen. Hij is geen Pool, punt uit.

'Ik zal het toelichten. Als u linksaf gaat, belandt u in de Bijstand-oude-stijl. U ontvangt 1025 euro per maand, en u heeft enkele verplichtingen.'

'Welke dan?'

'U moet aangeboden werk aanvaarden. U moet zich inschrijven bij een uitzendbureau, als de gemeente dat van u zou vragen. En u moet ervoor zorgen dat uw kleding, persoonlijke verzorging of gedrag het krijgen van werk niet belemmert.'

'Dat klinkt prima. En rechtsaf?'

'Fijn dat u dat vraagt. Rechtsaf komt u in de Bijstand-nieuwe stijl.'

Kan het anders? En zouden we in zo'n Bijstand-nieuwe-stijl een deel van de fouten uit de Bijstand-oude-stijl kunnen vermijden, of in elk geval de impact ervan stevig kunnen terugdringen? Mijn vermoeden is van wel. Dat Nederland anno 2019, op de top van de hoogconjunctuur meer dan vierhonderdduizend Bijstandsklanten heeft, illustreert dan er een wereld valt te winnen.

Kern van de zaak is om ons te verplaatsen in de 'deal' die de Bijstand in feite is. Op het niveau van ons sociale contract (zie bijvoorbeeld Kalshoven en Zonderland 2018) is Bijstand het 'laatste vangnet'. De vangnetten die erboven hingen – het publieke onderwijsstelsel, de door de overheid gereguleerde arbeidsmarkt, de werknemersverzekeringen – hebben onvoldoende geholpen om de betrokken burger zelf in een inkomen te laten voorzien... en dan is er uiteindelijk de Bijstand.

De Bijstand zelf, heeft als 'deal' een mager inkomen in ruil voor weinig. Dat het inkomen mager is, is economenlogica. Bij een hoger inkomen neemt de prikkel om werk te zoeken af, en die is al zo klein vanwege de hoge marginale belastingdruk op lage inkomens. Dat er zo weinig verplichtingen tegenover staan is politieke logica: het is onrechtvaardig mensen die het zo moeilijk hebben ook nog eens tot van alles te verplichten. Als er landelijk al iets in een wet wordt geschreven – een taaleis, een tegenprestatie – haalt men in de gemeentes de schouders op.

De oplossingsrichting, is mijn vermoeden, is een keuze-Bijstand met een hoger inkomen, meer hulp én meer verplichtingen. Dat hogere inkomen is niet ingewikkeld. De Bijstand-nieuwe-stijl kan 10 of 20 procent hoger zijn dan de Bijstand-oude-stijl.

Die hulp en die verplichtingen zijn de crux. En het begint allemaal met tijd. In ruil voor de Bijstand-nieuwe-stijl zouden burgers vier dagen per week acht uur per dag in het Bijstandshuis moeten zijn. Ze gaan naar hun werk, net als de andere burgers van het land. Ze kloppen 's ochtends in, en ze kloppen aan het einde van de middag weer uit.

Wat doen ze in het Bijstandshuis? In essentie drie dingen: werken, leren, hun problemen oplossen. Laten we eens kijken.

Wie Bijstand ontvangt heeft problemen, en inkomensgebrek is er daar vaak maar één van. In het Bijstandshuis is er hulp voor de meest voorkomende problemen. Er zijn budgetcoaches om te helpen met geld en schulden; er zijn koks voor het helpen met eten; er is opvang voor de kinderen zodat hun ouders ongestoord aan het werk kunnen zijn; er zijn psychologen voor geestelijk leed; er zijn juristen voor problemen met het recht; er zijn bewegingscoaches voor het verantwoorden oppakken van sport; enzovoort en zo verder. Het Bijstandshuis helpt bij het wegnemen van belemmeringen om met aandacht aan de slag te gaan met leren en werken.

Al deze hulp heeft de vorm van leerwerkorganisaties. Burgers die zich tot een van deze beroepen aangetrokken voelen, kunnen zich, waar mogelijk, aanmelden als stagiair.

Wie Bijstand ontvangt is door de bank genomen niet goed opgeleid. De meerderheid van de huidige populatie is van school gekomen zonder 'startkwalificatie' voor de arbeidsmarkt. Door de gestage afname van het aantal banen voor laagopgeleiden betekent dit dat de kans op werk zeer klein is. Omdat op dit segment de flexibilisering het snelst gaat, is de kans op een 'vaste baan' nauwelijks groter dan nul. Het Bijstandshuis is daarom ook een school. Er is een ruim aanbod aan opleidingen, dat allemaal begint met een periode grasduinen en uitproberen, gevolgd door het maken van een eigen opleidingsplan. Centrale vraag: Met welk werk ga ik straks mijn geld verdienen, en welke opleiding ga ik daarom volgen?

Een flink deel van de onderwijsactiviteiten vindt plaats binnen het Bijstandshuis. Algemene vaardigheden, werkvaardigheden, computervaardigheden, taalvaardigheden, sociale vaardigheden – dit type cursussen en trainingen doet het Bijstandshuis allemaal zelf. Het samen met de burger maken van het opleidingsplan? Ook in huis. Opleidingen voor specifieke beroepen kunnen elders plaatsvinden, zoals bij het lokale regionale opleidingscentrum (ROC), waarbij het Bijstandshuis geldt als gewillige en gewilde stageplaats.

Tenslotte: werk en inkomen. Wie deelneemt aan de Bijstand-nieuwe-stijl, kan gebruikt maken van het in-huis-arbeidsbureau. Dat kan van de gemeente zijn, of van een uitzendbureau, dat maakt niet uit. Werken voor loon is het doel. Maar het arbeidsbureau gaat pas voor je aan de slag als iemand aangetoond werk fit is. Dat kan al vanaf dag 1 het geval zijn – niet alle aanvragers van Bijstand hebben meerdere problemen en een slechte opleiding - , maar soms ook pas na een paar maanden of een jaar. Dit arbeidsbureau positioneert zich namelijk niet als een bemiddelaar voor sneue types – zoals nu de gewoonte is bij 'werkgeversservicepunten' - maar als leverancier van prima medewerkers.

Een burger die via het arbeidsbureau werk heeft gevonden, blijft minstens een jaar verbonden aan het Bijstandshuis. Hij kan er terecht voor alle vragen over zijn werk, zijn collega's, de problemen die hij ondervindt, en krijgt goed en professioneel antwoord. Misschien is er aan het einde van dat jaar wel een ceremonie, en in elk geval een vette check van bijvoorbeeld een extra maandsalaris: met dank van je collega-burgers dat je jezelf weer zelfstandig hebt weten te maken. Zet-em op en ga zo door.

'Wat is dat dan?'

'Bij Bijstand-nieuwe stijl gaat u vier dagen per week leren en werken. Als u problemen heeft, helpen we die oplossen.'

'Dat klinkt als een baan.'

'Dat is het ook. Uw baan is om uzelf een nieuwe kans te bezorgen. Van ons krijgt u alle hulp, het werk moet u echt zelf doen, 32 uur per week, en geen half uur minder.'

Zo'n Bijstand-nieuwe-stijl lost het foutenfestival van de huidige Bijstand inderdaad op, of vermindert in elk geval de impact van de fouten. Loop ze zelf nog maar eens langs. Is er ook iets tegen? Wat kunnen de bezwaren zijn?

Bezwaar één. Het is duur. Ik heb geleerd dat we moeten zeggen: het kost veel geld. De kosten per deelnemer aan de Bijstand-nieuwe-stijl zijn misschien wel 10 duizend euro per kop per jaar hoger. Laten we zeggen 2000 euro voor een 'Bijstandsbonus' bovenop de basisuitkering, en 8000 euro voor alle begeleiding en scholing.

Tegenover deze aanzienlijke kosten staan gelukkig ook baten. Eén: door in het Bijstandshuis gericht te helpen met het oplossen van uiteenlopende problemen, dalen voor deze groep allerlei andere (semi)publieke kosten. Twee: de uitvoering van de 'oude bijstand' wordt eenvoudiger en zo goedkoper. Geld overmaken, klaar. Drie: omdat mensen adequaat geschoold terugkeren op de arbeidsmarkt, neemt de kans toe dat ze ook duurzaam aan het werk blijven, met alle financiële baten van dien. Voor de betrokkene, voor diens werkgever, voor de samenleving.

Natuurlijk moeten kosten en baten netjes worden afgewogen. Als we dan maar wel het goede sommetje maken. In Den Haag zijn 'kosteneffectiviteitsstudies' populair, maar die meten het korte termijn effect van een maatregel op de schatkist. Dat is niet de goede som. De vraag is: zouden we met zo'n Bijstand-nieuwe-stijl de maatschappelijke welvaart verhogen? Gelieve hiertoe alle kosten en baten voor alle betrokkenen in de beschouwing te betrekken.

Bezwaar twee. De zelfselectie. Tegen de gedachte dat mensen zelf mogen kiezen of ze 'een beetje geld in ruil voor niets' willen of 'een nieuwe kans met een bonus' bestaan zowel principiële als praktische bezwaren. Een tegenspartelend principe kan zijn: het is onrechtvaardig dat mensen zonder tegenprestatie geld krijgen van andere belastingbetalers'. Of: 'Het is onrechtvaardig dat mensen die 32 uur per week hard leren en werken maar een beetje meer geld krijgen dan mensen die geen zak uitvreten'. Mijn idee is dat we aan die principes weinig hebben. Van principes krijg je geen werk.

Potentiële praktische bezwaren zijn belangrijker. 'Ik wil heel graag naar de Bijstand-nieuwe-stijl, maar ik ben te ziek.' Hm. 'Ik wil heel graag, maar ik moet mantelzorgen voor mijn oude moeder.' Tsjja. 'Ik zou wel willen, maar ik heb beloofd op school luizen te zoeken.'

Mijn idee zou zijn: de Bijstand-nieuwe-stijl is zorgzaam, mensgericht, gericht op vooruitgang -- en overigens streng. Wie te ziek is, mantelzorgt onder werktijd, of naar luizen moet zoeken heeft geen toegang. Mensen kunnen zelf kiezen voor de Bijstand-nieuwe-stijl, maar moeten hiertoe ook kwalificeren. Eenmaal gekwalificeerd zijn er uiteraard ook vakantiedagen, en is kortdurende ziekte geen probleem.

Bezwaar drie. Overheidsfalen. De overheid is helemaal niet in staat zo'n Bijstand-nieuwe-stijl uit te voeren, zou als bezwaar kunnen worden aangedragen. De politiek gaat onuitvoerbare regels stellen (zieke mensen hebben ook recht op Bijstand-nieuwe-stijl, bijvoorbeeld); en het budget zal wel te krap worden vastgesteld; uitvoerders zullen wel weer 40 procent van hun tijd kwijt zijn aan administratie; de ICT zal haperen vanaf dag 1; de werkwijze van alle coaches en hulpverleners zal wel botsen met de regelgeving uit de jeugdzorg, de WMO, het onderwijs en de gezondheidszorg, er zullen zich talloze inspecties en rekenkamers buigen over de gekozen werkwijze, en voor we het weten hebben we een nieuwe publieke mislukking georganiseerd.

Van alle bezwaren die ik tegen zo'n Bijstand-nieuwe-stijl kan bedenken, neem ik deze het meest serieus. Het is al moeilijk genoeg om kleine taakjes uitgevoerd te krijgen met een acceptabele foutenmarge: belasting innen, WW uitkeren, paspoort verstrekken, gebroken been spalken. Maar de Bijstand-nieuwe-stijl gaat over mensen. En ze een nieuwe kans geven op een beter leven. En dat is behalve prachtig ook ingewikkeld werk. En misschien is dat wel teveel gevraagd van de publieke sector.

- 'Mag ik er even over nadenken?'
- Uiteraard. De volgende groep nieuwe stijl start over drie weken. U heeft nog tijd om voor die tijd een sollicitatiegesprek bij mijn collega's te doen. Morgen om 09:00 is er nog een gaatje. Zal ik dat voor u reserveren? Zij zullen u ook uitgebreid informeren over alle trainingen en over ons arbeidsbureau. Blijkt het niets voor u, dan zie ik u morgen hier terug.

Waarom zou de Bijstand-nieuwe-stijl kunnen werken? Mijn idee is dat dit idee zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt de grootste problemen oplost.

Wat zijn de problemen met de Bijstandsgerechtigden? Eén: Ze hebben, behalve een gebrek aan inkomen, allerlei andere problemen. In het helpen oplossen hiervan is voorzien. Twee: mensen zijn soms onvoldoende geschoold om aan werk te komen. Het ontbreekt ze aan kennis, kunde, competenties. In het ondervangen hiervan is voorzien. Drie: mensen zijn soms onvoldoende gemotiveerd om met inspanning aan werk te komen. Hier wordt in voorzien, ten eerste door mensen de keuze te geven zich te kwalificeren voor de Bijstand-nieuwe-stijl. Mensen die geen zin hebben, worden niet gedwongen. En, als de drempel eenmaal is genomen, voorziet het opleidingsaanbod van het Bijstandshuis in trainingen die de lust om te gaan voor zelfstandigheid verder aanwakkeren.

Wat zijn de problemen van werkgevers? Dat ze nu bij de gemeente kapotte fietsen kunnen kopen. Het 'werkgeversservicepunt Groot-Amsterdam' zoekt werkgevers met een 'warm hart', want: 'Er zijn veel werkzoekenden die moeilijk aan een baan kunnen komen.' Hou toch op, schei toch uit. Werkgevers zoeken capabel personeel voor het goed uitvoeren van taken. Door uitsluitend 'werkfitte' mensen te bemiddelen krijgt de Sociale Dienst (of wie er ook voor deze groep gaat bemiddelen) een goede reputatie bij werkgevers – en dat is wat we nodig hebben.

- 'Daar ben ik weer.'
- 'Andermaal welkom. Hoe is uw gesprek gegaan?'
- 'Ik mocht wel komen, maar ik wil het denk ik niet.'
- 'Mag ik vragen waarom.'
- 'Het is me te veel werk.'
- 'Prima mijnheer. U kunt nu door naar links.'
- 'Echt waar.'
- 'Jazeker, geen probleem.'
- Maarre, als ik nou over drie maanden toch...
- 'Geen probleem mijnheer. Dan meldt u zich weer hier, en maak ik voor u een afspraak voor een nieuw sollicitatiegesprek voor de Bijstand-nieuwe-stijl.'
- 'Cool.'

Is de Bijstand-nieuwe-stijl de oplossing voor alles? Natuurlijk niet. Laten we inventariseren welke problemen overblijven, zelfs als deze Bijstand-nieuwe-stijl, al het overige gelijk, rendabel zou zijn.

Restprobleem 1: Banen. Juist in de onderste regionen van de arbeidsmarkt heeft de flexibilisering van het werk sterk toegeslagen. Een voltijds vaste baan is er schaars, terwijl je juist voor de mensen die hierop zijn aangewezen deze vastigheid graag wil hebben. Het probleem is dat de Bijstand-nieuwe-stijl straks 'werkfitte' mensen in de aanbieding heeft, die dan vervolgens op een oproepcontract een maandloon moeten zien te verdienen. Dat schuurt.

De oplossingsrichting hiervoor is het opnieuw reguleren van de arbeidsmarkt. Daar is een commissie voor, onder leiding van Hans Borstlap, en die komt later dit jaar met voorstellen. Laten we hopen dat het beprizen van risico op de arbeidsmarkt deel uitmaakt van de voorstellen van deze commissie.

Restprobleem 2. Net-niet-werkfit. Alle inspanningen ten spijt, is niet uit te sluiten dat mensen in het Bijstandshuis de eindstreep net niet halen. Net niet productief genoeg (kunnen worden) voor een minimumloon. Of: wel productief genoeg, maar fysiek niet fit genoeg voor een volle werkweek. Wat dan?

Korte antwoord: werkbonus. We doen in Nederland nogal spastisch over het minimumloon, denklijk omdat het niet alleen over de arbeidsmarkt gaat, maar we het wettelijk minimumloon (WML) ook gebruiken als ijkpunt in de sociale zekerheid. Dus dat knippen we eerst maar eens los. WML gaat vanaf nu alleen nog over de arbeidsmarkt, althans in dit stukje.

Wat is nu het probleem? Dat betrokkenen dat minimumloon niet kunnen produceren (de ene per uur niet, de andere in aantal uren niet), en dus door werkgevers niet worden aangenomen, althans niet van harte. En dat is omgekeerd aan wat je wilt, namelijk dat werkgevers deze mensen graag aannemen.

De verkooptruc met de kapotte fiets werkt niet (zie boven), een verkoopstrategie op basis van een goedkope fiets zal denkkelijk vruchtbaarder blijken. Voor deze verkoopstrategie moeten de arbeidskosten van zo'n sollicitant lager zijn dan de bruto bruto arbeidskosten die samenhangen met het WML. Dat kan via de werkgever (met loonkostensubsidies) of via de werknemer (met een loon onder het WML en een werkbonus, uit te betalen door de fiscus).

De tweede route is verre te prefereren boven de eerste. Het ontbreken van volledige werkfitheid is namelijk geen kenmerk van de werkgever, maar een kenmerk van de werknemer. Als zo'n werknemer (of de intermediair die voor hem bemiddelt) de kans krijgt zich aan te bieden als een koopje (en een aanvulling op zijn inkomen krijgt in de vorm van een werkbonus), plaatsen we deze collega-burger in een sterke positie op de arbeidsmarkt. En dat is precies de bedoeling.

Restprobleem 3. Zielige mensen. De Bijstand-nieuwe-stijl is, behalve empathisch, mensgericht en gespist op vooruitgang, dus ook keihard. Je kunt er als Bijstander-oude-stijl domweg voor worden afgewezen. Dit impliceert dat er zich in de oude Bijstand twee types zullen ophopen. De klootzakken en systeem-fuckers (zie mentaliteitsfout 1 en 2 hierboven), én zielige mensen. Voor de eerste categorie lijkt me inzet van het bestaande sanctie-instrumentarium afdoende: kortingen op de uitkering, of het stopzetten ervan bij de minste overtreding van de regels.

De zielige mensen verdienen een heel andere benadering van onze overheid. Liefdevol. De deal die zij nu krijgen – 'een beetje geld in ruil voor weinig' – is voor hen niet passend. Maar de tweede kans – vier dagen per week hard werken aan je zelfstandige toekomst – is voor hen onbereikbaar, om welke reden dan ook. Hier past maatwerk, dwars door systemen heen. Naast hulp bij inkomen is hier vast ook hulp nodig met zorg, huisvesting en wat niet al. En dat moeten we dan netjes organiseren, op het individu gericht, met één 'casemanager' per betrokkene over alle systemen heen. Dat mag wat kosten.

Net als bij de Bijstand-nieuwe-stijl is de grote vraag of de overheid wel in staat is dit goed te organiseren, omdat overheidsfalen op de loer ligt. Maar als er ergens een plek is waar we 'ruimte moeten geven aan de professional', dan is het hier.

Goed, een driedeling dus. Wie wil en zich kwalificeert gaat dagelijks naar het Bijstandshuis, om hulp te krijgen bij het oplossen van zijn problemen, om te leren, om werkfit te worden, en daarna – feest, champagne! – werk te vinden en economisch zelfstandig te worden. De rest: scheiden in rotzakken en zielige mensen, en de eerste groep lekker formeel hard aanpakken, en de tweede groep liefhebbend ondersteunen.

'Ik weet niet of u me nog ...'

'Maar natuurlijk mijnheer. Zes weken geleden toch?

'Ja, dat klopt. Ik durfde niet.

'Dat komt vaker voor mijnheer. Het is ook nogal wat, zo'n tweede kans. En het is aanpoten hoor.'

'Ja, nou, ik wou het toch wel proberen eigenlijk.'

'Een mooie keus mijnheer. Morgenochtend 09:00, zou dat schikken?'

'Graag.'

Stel: deze Bijstand is rendabel.

11 Lokaliseren: het antwoord om grip te houden in een steeds grotere wereld

Frans Blom en Queeny van der Spek - DenkWerk

Objectief gaat het goed met Nederland. Vanaf begin 2014 is de economie ieder kwartaal gegroeid, de werkloosheid is het laagst sinds 2001 en Nederlanders zijn gelukkiger dan ooit. 'Iedereen gaat er op vooruit' was de boodschap op Prinsjesdag 2018. Maar toch wordt deze vooruitgang niet weerspiegeld in het sentiment van de Nederlanders. Een toenemend aantal Nederlanders ervaart een sterk maatschappelijk onbehagen en dat wordt steeds zichtbaarder.¹ Zo lijkt de proteststem niet meer tijdelijk of beperkt tot een kleine ontevreden groep. De PVV vertegenwoordigt 13 procent van de kiezers en zit al ruim een decennium in de Tweede Kamer en het Forum voor Democratie trekt minstens zo veel hoog- als laagopgeleide kiezers. Ook in onze buurlanden zien we veel onvrede. In Duitsland, Zweden en Italië winnen protestpartijen – net als in Nederland – aan populariteit. In Frankrijk gaan al maanden iedere zaterdag duizenden gele hesjes de straat op om te protesteren tegen het establishment. In het Verenigd Koninkrijk wordt de onvrede geuit in de wens om de EU te verlaten. Wat rommelt er?

In deze bijdrage zullen we beargumenteren dat voor veel Nederlanders de grip op hun leven en omgeving afneemt doordat zij steeds minder over hun inkomen kunnen beschikken, hun sociale en economische vangnet steeds minder aanwezig is en zij steeds minder invloed hebben op beslissingen en bestuur. Omdat de uitnodiging was om met wat meer prikkelende ideeën en suggesties te komen, stellen we voor om zowel het beleid, als ook de daarbij behorende budgetten in Nederland in sterke mate te 'lokaliseren' en te beleggen bij lokale gemeenschappen en zo burgers weer meer grip te geven op hun leven en hun omgeving.

Wat rommelt er in de Nederlandse samenleving?

Wat is er aan de hand? Nederlanders zijn over het algemeen tevreden over hun eigen situatie, maar maken zich in toenemende mate zorgen over de maatschappij.² Deze zorgen gaan over thema's als immigratie, zorg, inkomen of veiligheid en, in het speciaal, over samenleven.³ In de eerste plaats vinden Nederlanders dat de maatschappij verhardt. Er is minder respect voor elkaar en iedereen komt vooral voor zichzelf op. Daarnaast spelen er gevoelens van onrechtvaardigheid en ongerustheid. Dit leidt tot een gepercipieerd verlies van nationale autonomie en identiteit. Tot slot is er in bepaalde groepen een sterk wantrouwen tegenover de politiek, die in de ogen van sommige Nederlanders vooral op eigen belang uit is en niet in staat is Nederland weer de goede kant uit te sturen.⁴ Hoewel het economisch de goede kant op lijkt te gaan, wordt dat door velen niet ervaren. En als je de vooruitgang niet merkt, heeft dat invloed op het vertrouwen in de politiek. Het leven voelt onzeker; en soms oneerlijk.

Deze zorgen gaan ons allemaal aan. Belangrijke componenten om welvaartsgroei in stand te houden zijn globalisering, automatisering, sterke Europese integratie en een stabiel klimaat. Maar juist thema's als immigratie, Europa en klimaat spelen een grote rol in de gepercipieerde onzekerheid en onvrede in Nederland. In Nederland krijgen er vluchtelingen voorrang op een woning, terwijl anderen soms jarenlang op een wachtlijst staan. Milieumaatregelen leiden tot een extra lastenverzwaring, terwijl veel Nederlanders grote moeite hebben om het eind van de maand financieel te redden. En Europa bepaalt dat arbeidsmigranten hun WW-uitkering mee mogen nemen naar hun land van oorsprong, terwijl onze eigen politici zeggen het daarmee oneens te zijn. Het beleid van de Nederlandse overheid kan dan voelen zoals de auteur Arlie Hochschild de gevoelens van Trump stemmers in de VS beschrijft in haar boek 'Strangers in their own land':

¹ Continu Onderzoek Burgerperspectieven (2017) *Burgerperspectieven 2017/1*. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

² Deems en Schöttelndreier (2019) *SCP: Nederlanders somber over polarisatie in de samenleving*. De Volkskrant, 29 maart; Schöttelndreier (2019) *De onvrede in de maatschappij toont zich anders dan vroeger*. De Volkskrant, 29 maart

³ Continu Onderzoek Burgerperspectieven (2018) *Burgerperspectieven 2018/1*. SCP

⁴ Continu Onderzoek Burgerperspectieven (2018) *Burgerperspectieven 2018/4*. SCP

“Je staat in een rij. Het is als een pelgrimstocht. Ergens aan de horizon bevindt zich de Amerikaanse Droom. De rij is tot stilstand gekomen. Er zit al een tijdje geen beweging in. Je staat al een tijd geduldig te wachten met een zekere hoopvolle verwachting. Voor je zie je voornamelijk andere blanken, vooral mannen, wat ouder, veelal christenen. Sommigen hebben geleerd, anderen niet. Allemaal hebben ze altijd hard gewerkt en hun best gedaan, net als jij. Dan zie je opeens mensen die voordringen. Het zijn zwarten die dankzij programma's voor positieve discriminatie voorrang krijgen bij huisvesting of onderwijs. Het zijn vrouwen die ineens baantjes toebedeeld krijgen die voorheen altijd naar mannen gingen. Het zijn immigranten en vluchtelingen, die helemaal niet in de Verenigde Staten zijn geboren, maar ook al een speciale behandeling krijgen. Er wordt om begrip gevraagd. Ach, je ziet jezelf als een goed mens met een goed hart, dus enig begrip voel je wel. Maar toch klopt er iets niet. En dan zie je de president, Barack Hussein Obama. Hij zwaait vrolijk naar al die mensen die zijn voorgedrongen. En ineens besef je: verrek, dát is de vent die al die anderen laat voorgaan! Trouwens, is hij zelf niet ook voorgedrongen? Hoe kon die Obama eigenlijk op Harvard studeren, als zoon van een alleenstaande moeder? En wacht eens even: de rij staat helemaal niet stil, je wordt teruggedrongen! Hij geeft zelfs voorrang aan bedreigde diersoorten, want zelfs die vindt hij belangrijker dan jou. Dit is niet langer jouw president. Dit is niet de overheid die jouw steun verdient”.⁵

Het is alsof jouw land niet meer van jou is, alsof jouw politiek jou niet meer wil horen en alsof je alleen maar leeft om te overleven. De vorige eeuw heeft een precedent van vooruitgang achtergelaten, maar deze zekerheid lijkt niet meer op te gaan. In de volgende paragrafen zullen we beargumenteren dat in Nederland de grip van mensen op hun omgeving is afgenomen. Dit komt door de daling in vrij besteedbaar inkomen, gecombineerd met een afnemend sociaal en economisch vangnet en een toenemende afstand tot het besluitvormingsproces. Daarna schetsen wij de hoofdlijnen van het lokalisatieperspectief als oplossing voor het verlies van grip op de omgeving. In een automatiserende en internationaliserende samenleving is lokalisatie van besluiten en budgetten noodzakelijk om het gevoel van controle op leven en omgeving te behouden.

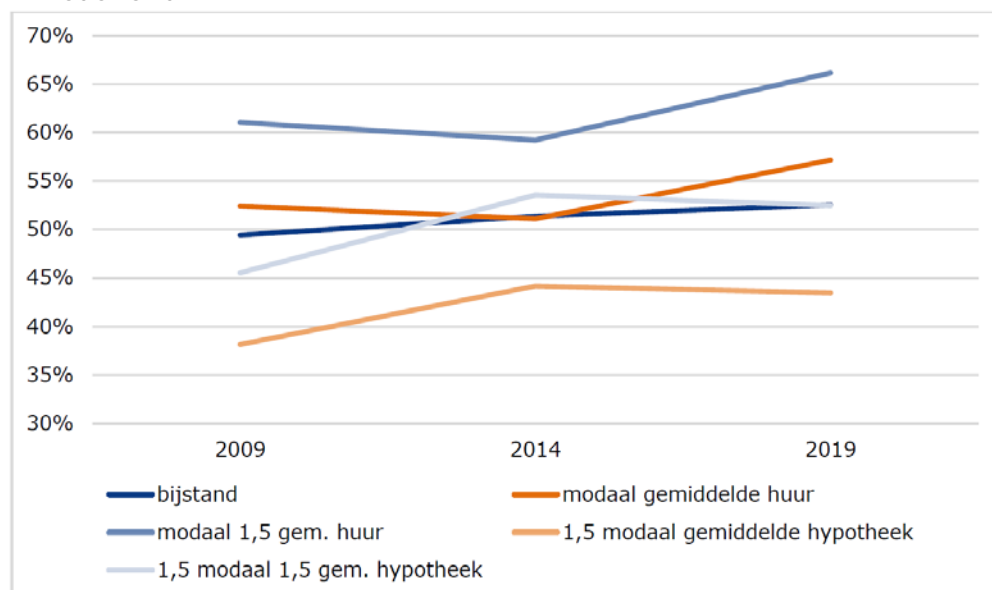
Minder vrij te besteden

In de eerste plaats verliezen Nederlanders grip door een steeds beperktere financiële vrijheid. Terwijl de economie aantrekt zeggen mensen daar weinig van te merken en dit is ook wat de cijfers laten zien. Hoewel de inkomens omhoog gaan, wordt ook alles duurder. De koopkracht is het afgelopen decennium nauwelijks toegenomen en tien jaar na de crisis staan Nederlandse huishoudens weer op het koopkrachtniveau van 2008. Daarnaast wordt ook een steeds groter deel van de koopkracht opgeslokt door vaste lasten, zie Figuur 1. In vergelijking met tien jaar geleden ben je nu gemiddeld 5 procent meer van je netto inkomen kwijt aan vaste lasten. Vooral de woonkosten drijven het aandeel vaste lasten omhoog.⁶ Mensen met een midden of laag inkomen hebben iedere maand dus steeds minder vrijheid in het besteden van hun geld.

⁵ Hochschild (2016) *Strangers in Their Own Land*. The New Press

⁶ Klok (2019) *Consumptie nog altijd lager dan voor de crisis*. ING Economisch Bureau

Figuur 1 Het aandeel vaste lasten als deel van het inkomen (eenpersoonshuishouden) stijgt in Nederland

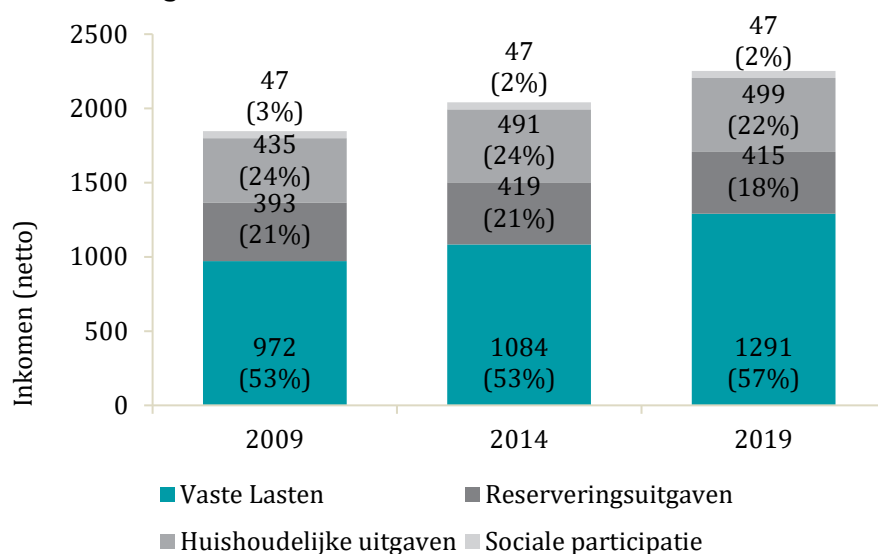


NB: Onder vaste lasten wordt verstaan huur/hypotheek, gas en elektriciteit, water, lokale lasten, telefoon, tv, internet, verzekeringen, onderwijs, kinderopvang en vervoer

Bron: Nibud 2019, Vaste lasten

Wat betekent dit voor een huishouden? Zie Figuur 2 voor wat een tweepersoons huishouden met een modaal inkomen en gemiddelde huur gemiddeld binnen krijgt en uitgeeft. In de afgelopen 10 jaar is het netto inkomen maandelijks met iets meer dan € 400,- toegenomen. Van deze € 400,- toename gaat het gros, €320,-, naar gestegen vaste lasten. De overige €80,- wordt uitgegeven aan huishoudelijke uitgaven en reserveringsuitgaven, maar gecorrigeerd voor inflatie is de bestedingsruimte in die posten iets gedaald. Mensen zijn er in de afgelopen 10 jaar in zowel bruto- als netto inkomen op vooruit gegaan. Maar doordat de vaste lasten disproportioneel stijgen, zijn Nederlanders met een modaal inkomen er in financiële vrijheid op achteruit gegaan. Sommigen beschrijven dit als "leven van rekening naar rekening".

Figuur 2 Inkomsten en uitgaven van een tweepersoons huishouden met een modaal inkomen en gemiddelde huur ⁷



Bron: Nibud 2019, Vaste lasten.

⁷ Nibud (2019) *Vaste Lasten 2019*.

Eenieder die naar de toekomst kijkt ziet dat deze trend niet zomaar zal keren. De grote kostenposten zoals woonlasten, energie, en zorg dreigen alleen maar groter te worden. De groeiende bevolking die in kleinere huishoudens leeft, gecombineerd met te weinig nieuwbouw en dus hoge huizenprijzen, maken dat er steeds hogere huren zullen worden gevraagd. We moeten van het gas af en de overheid dreigt steeds meer vervuilingskosten door te berekenen aan de burger. En ook in de zorg zijn de premies opnieuw gestegen en zal de vergrijzing alleen nog maar harder drukken op de zorgkosten. Het gevolg is dat bij voortzetting van het huidige beleid, de vaste lasten zullen blijven stijgen.

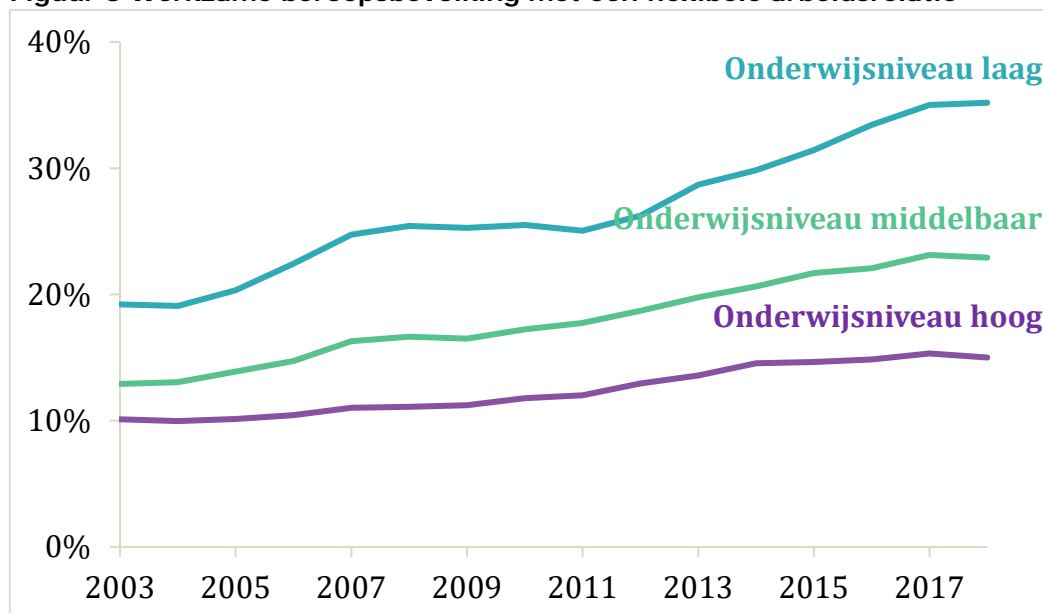
Het lijkt er niet op dat economische groei altijd betekent dat mensen het beter krijgen. Nederlanders verdienen meer, maar zitten financieel vast door steeds hogere rekeningen. De burger heeft financieel minder vrij te beslissen.

Minder zekerheid

Terwijl de vrije financiële ruimte beperkter wordt, wordt ook het vangnet voor als het mis gaat kleiner. De werkzekerheid is afgenomen, de inkomenszekerheid is afgenomen en de samenleving individualiseert.

Steeds meer werk is onzeker werk. In de afgelopen 15 jaar is het aantal mensen dat een flexibele arbeidsrelatie heeft met 80 procent toegenomen. Met name bij laagopgeleiden is het aantal mensen met flexibel werk hoog; tot wel 35 procent van het aantal banen (zie Figuur 3).

Figuur 3 Werkzame beroepsbevolking met een flexibele arbeidsrelatie



Bron: CBS-data (geraadpleegd op 25 april 2019)

Naast dat meer werk op flexibele basis is, is ook de werkzekerheid van vaste banen afgenomen. Volgens Vrooman zijn werknemers tussen 1980 en 2015 ongeveer 9 procent aan werkzekerheid verloren.⁸ Dit komt door de inperking van bescherming van arbeidswetten. De gecombineerde werkzekerheid van vaste en flexibele contracten is met 27 procent gedaald.⁹ In de toekomst verwachten wij dat deze trend zal doorzetten door de veranderingen die kunstmatige intelligentie en verdergaande automatisering zullen hebben op de arbeidsmarkt. Automatisering zal er toe leiden dat banen verdwijnen en dat daar voor in de plaats nieuwe banen komen die andere vaardigheden vereisen.¹⁰ Een beroep voor het leven bestaat straks niet meer. Het is voor het bedrijfsleven van belang dat werknemers adaptief blijven en met deze toenemende verandering, neemt de zekerheid af.

⁸ Percentages gebaseerd op geïndexeerde zekerheidsscores door Vrooman. Vrooman (2016) *Institutionele verandering, sociale opdeling en het ongenoegen van de Nederlander*, TPEdigitaal 10 (3). Geciteerd uit Blom, Steffens, Brekelmans & Boschloo (2016) *Inclusiviteit: In ieders belang*. BCG Perspectives.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ DenkWerk (2019) *Arbeid in transitie*.

Als de werkzekerheid afneemt, zou idealiter de inkomenszekerheid, het vangnet, toenemen. Maar in Nederland gaat de daling in werkzekerheid gepaard met een afbouw van de verzorgingsstaat. Volgens Vrooman is tussen 1980 en 2015 in totaal 34 procent aan inkomensbescherming ingeleverd doordat bijvoorbeeld de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ) is afgeschaft, de bijstand is versoerd en de participatiewet is ingevoerd.¹¹ Daarnaast is de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen uitbesteed aan de gemeenten (wij zullen later bepleiten dat dit de goede richting is), maar deze decentralisatie is ook gepaard gegaan met een stevige versoering van ruim 10 procent op de budgetten. In de participatiesamenleving mogen burgers minder afhankelijk zijn van de overheid. Echter, waar vóór de crisis het afnemende vangnet gepaard ging met een stijging van de welvaart, is dat nu anders. Er is minder vrij te besteden, én de zekerheid neemt af.

Naast de afnemende werk- en inkomenszekerheid lijkt ook het sociale vangnet zwakker te worden. Tot ver in de jaren tachtig was de samenleving relatief homogeen. Er waren duidelijke sociale structuren, zoals kerken en vakbonden, de geografische mobiliteit was lager en autoriteit en hiërarchie brachten structuur. En alhoewel de vaste verbanden en grote sociale controle soms als verstikkend of beklemmend werden ervaren, boden ze ook houvast. Op dit moment is de samenleving meer divers. Er ligt veel nadruk op de ontplooiing van het individu en vaak wordt de samenleving als individualistisch beschouwd. De mobiliteit is hoog en vrijheid, zelfredzaamheid en meritocratie zijn kernwaarden van ons bestaan. De combinatie van economische welvaart en individuele vrijheid maakt verbanden steeds vrijblijvender. Zo zijn er meer alleenstaanden, zijn lidmaatschappen dynamischer en neemt het wekelijks kerkbezoek af. Onze verworven vrijheid maakt het minder acceptabel om ons met de ander te bemoeien. De toegenomen vrijheid van het individu is een positieve ontwikkeling, maar de combinatie van afgenomen werkzekerheid, inkomenszekerheid en sociale structuur leidt er ook toe dat een mens makkelijker tussen de mazen van het beperktere vangnet kan doorvallen.

Minder grip op omgeving

Terwijl er minder te besteden is en minder vangnet is, neemt de gepercipieerde afstand tot het besluitvormingsproces alleen maar toe. Gedreven door internationalisering en technologie observeren we dat relaties onmenslijken en besluiten op steeds hoger bestuursniveau worden genomen. Het gevolg van deze toenemende afstand is dat het lastiger is om je onderdeel te voelen van een beslissing en op de uitkomst te vertrouwen.

Een hechte gemeenschap, zoals bijvoorbeeld een vriendenclub, is gebaseerd op onderling vertrouwen. Beslissingen worden gemaakt met consensus, waarin draagvlak boven snelheid gaat. De binding is sterk en iedereen krijgt wat hij nodig heeft in plaats van waar hij recht op heeft. Bovengenoemde aspecten lijken zeldzaam te worden in arbeidsrelaties. Waar voorheen de baas nog voor een woning kon zorgen, mag je nu al blij zijn met een vast contract, want arbeidsvormen zoals ZZP, payroll en nul-urencontracten worden steeds populairder. Globalisering maakt arbeidsrelaties zo transactioneel, dat zij niet meer noodzakelijk gebaseerd zijn op wederzijds vertrouwen of een zogenaamd 'sociaal contract'. Bedrijven staan onder grote druk van aandeelhouders om de winsten te maximaliseren en arbeid wordt hierin steeds meer beschouwd als inkoopgoed.¹² Het sociaal contract wordt zwakker. Daarnaast geeft technologie ons steeds meer mogelijkheden om het menselijk beoordelingsvermogen te vervangen door efficiëntere geautomatiseerde werkprocessen en het succes daarvan ook inzichtelijk te maken. Zo stuurt een bedrijf als Uber zijn 'werknemers' aan via een algoritme. Een continue streven naar efficiëntie, waarbij alle 'slack' uit het systeem wordt gehaald is goed voor de productiviteit, maar gaat ten koste van de cohesie in een bedrijf. Op dit moment is het aantal werknemers met burn-out klachten gestegen tot een zorgwekkende 16 procent.¹³ Het is niet gemakkelijk om je onderdeel van een gemeenschap te voelen als de relatie die je hebt van transactionele aard is, waarbij je aangestuurd wordt door algoritmes, targets, milestones en KPI's. Het gevolg is dat het besluitvormingsproces onmenslijkt en het lastiger is om grip te krijgen op de werkomgeving.

Behalve op de werkvloer voelt het ook in het publieke bestuur alsof de afstand tot het besluitvormingsproces afneemt. Het gevolg van globalisering en de opkomst van platformbedrijven is

¹¹ Vrooman (2016) *Institutionele verandering, sociale opdeling en het ongenoegen van de Nederlander*.

¹² Winter (2019) *Ontmenselijking van de grote onderneming*, Ondernemingsrecht 2019/2. Wolters Kluwer.

¹³ TNO & CBS (2018) *Arbobalans 2018: Psychosociale arbeidsbelasting en burn-out klachten blijven toenemen*.

dat regulatie nodig is op steeds hoger bestuursniveau. Bedrijven worden steeds groter en daarmee ook machtiger. Om internationale bedrijven te reguleren en grens overstijgende problematiek te adresseren is Europese samenwerking niet alleen goed, maar noodzakelijk. Het gevolg is dan wel dat de invloed op de nabije omgeving kleiner wordt. Met een groeiende markt zal ook de staat groter worden waardoor economische en politieke macht zich concentreert in florerende hoofdsteden, terwijl de periferie leegloopt en sociaaleconomisch achter raakt. In Nederland wordt in de komende decennia in perifere gemeenten een krimp van 10 procent of meer verwacht.¹⁴ Als we terugkijken, zien we dat in Nederland de uitgaven van de centrale overheid de afgelopen 10 jaar met bijna 20 procent zijn gegroeid terwijl dit bij de lokale overheid maar met 8 procent is gestegen.¹⁵ Hiermee komt het besluitvormingsproces steeds verder van de burger vandaan te staan en wordt het lokale belang minder belangrijk. Het gevolg is dat het gevoel van controle steeds verder uit de gemeenschap wordt onttrokken en dat men grip verliest op het systeem.

Voormalig gouverneur van de India Reserve Bank en docent aan de University of Chicago, Raghuram G. Rajan, wijt deze disbalans in controle niet aan het falen van de staat of de markt, maar aan het falen van de gemeenschap.¹⁶ De gemeenschap moet sterk genoeg zijn om de staat en de bedrijven in balans te houden. Waar de markt en de staat aan macht winnen, wordt de gemeenschap ondergesneeuwd.

Het is gevaarlijk dat mensen vertrouwen verliezen in een eerlijk kapitalistisch systeem, het gevoel hebben dat vooral de elite profiteert, weinig vertrouwen hebben in de controle van de overheid en hun eigen gemeenschap zwakker zien worden. De gemeenschap is een essentieel onderdeel van het kapitalisme en de gemeenschap moet afdwingen dat kapitalisme niet werkt voor een aantal, maar voor de meerderheid. Wij sluiten ons hierbij aan. Als internationalisering en technologische ontwikkeling er voor zorgen dat het besluitvormingsproces van de lokale gemeenschap weg beweegt, dan is het zaak om een tegenbeweging in gang te zetten en er voor te zorgen dat iedere gemeenschap grip houdt op zijn eigen omgeving.

Meer zeggenschap voor de gemeenschap

In bovenstaande paragrafen hebben we beargumenteerd dat de grip van mensen op hun leven en de omgeving afneemt. Zij beschikken over minder vrij te besteden inkomen, het sociale en economische vangnet is minder aanwezig en zij ervaren minder grip op besluitvorming in arbeid en bestuur. De vraag is; Hoe geef je vertrouwen en controle terug? Juist omdat veel macht van de burger weg beweegt geloven wij dat het essentieel is om sterke inclusieve gemeenschappen te bouwen en zo veel mogelijk beleid te lokaliseren. Om tegenwicht te bieden aan grote machtsstructuren moeten gemeenschappen machtig genoeg zijn om hun eigen omgeving grotendeels vorm te kunnen geven en sterk genoeg zijn om vreedzaam in opstand te kunnen komen tegen beleid van bovenaf. Alleen met het drastisch lokaliseren van beslissingen, budgetten, verantwoordelijkheid en consequenties geef je mensen de controle terug over hun omgeving.

De kracht van lokaal bestuur is dat deze beter in kan spelen op specifieke lokale behoeften. Zo zijn bijvoorbeeld in Amsterdam de verkeersregels toegespitst op de lokale situatie. Snorfietsen mogen in het centrum niet meer op het fietspad rijden en een helm is verplicht. Hier is voor gekozen omdat in het centrum van Amsterdam de fietspaden smal zijn en steeds drukker worden. In een andere gemeente waar auto's bijvoorbeeld harder rijden zal een dergelijk besluit juist voor minder veiligheid zorgen. Maatwerk met behulp van lokalisatie zorgt er ook voor dat sommige processen efficiënter kunnen verlopen. Een voorbeeld zijn de buurtrechtbanken of community courts in de Verenigde Staten, die niet alleen strafbare feiten berechten, maar ook aandacht hebben voor problemen als schulden of familierechtelijke situaties. Door de integrale aanpak en omdat men effectief gebruik kan maken van lokale kennis is er minder kans op herhaling. Lokalisatie bevordert participatie. Je ziet ook dat kleinere gemeenten een hoger opkomstpercentage hebben in lokale verkiezingen dan grotere gemeenten. Tot slot kan lokalisatie leiden tot meer bestuurlijke innovatie. Beleid kan lokaal op kleine schaal worden getest en indien succesvol dan kunnen anderen het overnemen. Zo werd het decentraliseren van de

¹⁴ PBL/CBS (2016) *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2015-2040*.

¹⁵ CBS-data, geraadpleegd op 25 april 2019, DenkWerk analyse.

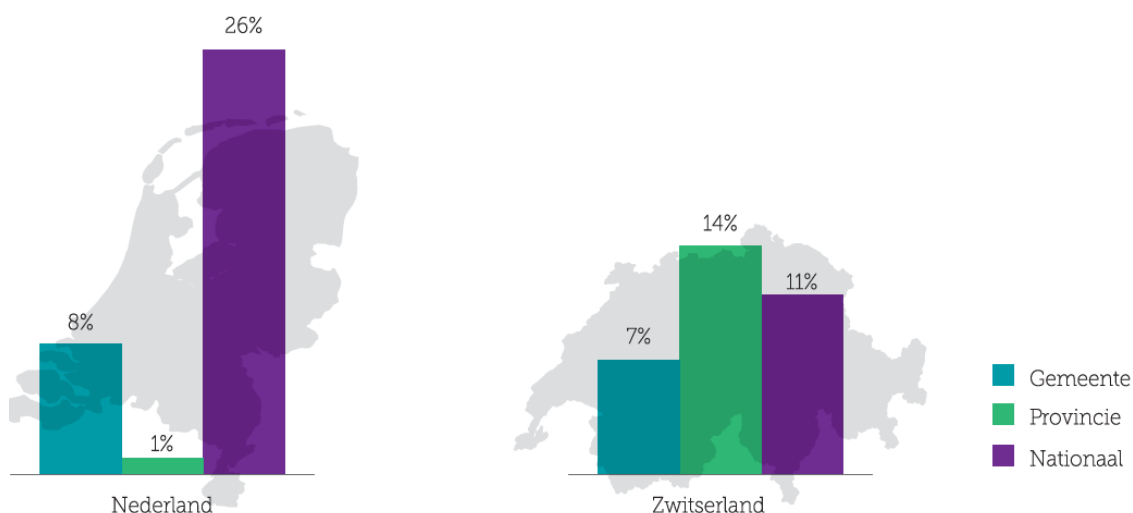
¹⁶ Rajan (2019) *The Third Pillar: How markets and the state leave the community behind*. HarperCollins Publishers.

WMO in 2015 door beleidsmedewerkers als positief ervaren omdat de beleidskant en uitvoeringskant dichter bij elkaar zijn gebracht.¹⁷

Wat zou je lokaal kunnen beleggen? Eerder noemden we als voorbeelden rechtspraak, zorg of het verkeer, maar ook bijvoorbeeld immigratie, huisvesting, schone energie en sociale zekerheid kunnen lokaal worden belegd. Wat zou er bijvoorbeeld gebeuren als iedere gemeente zelf mag bepalen hoeveel vluchtelingen zij willen opnemen? Zou er dan geen vluchteling meer opgenomen worden? Dat lijkt ons niet. Wat er wel gebeurt, is dat mensen het gevoel hebben dat beleid ook van hun is en dat het daarmee beter te accepteren is om ook de consequenties en verantwoordelijkheden te dragen. Sommige dingen zullen lastig te decentraliseren zijn, zoals buitenlandbeleid, defensie of controle op grote bedrijven. Andere zaken lenen zich slecht om op gemeentelijk niveau te worden belegd, zoals bijvoorbeeld zeer gespecialiseerde jeugdhulp, waar de provincie een rol kan spelen. Het uitgangspunt moet zijn 'decentraal tenzij'. En zelfs als beleid lastig te decentraliseren valt, zijn er mogelijkheden om burgers het gevoel van controle terug te geven, bijvoorbeeld door een correctief referendum of een "fair process".¹⁸ Want voor goede uitvoering van een beslissing is vroegtijdige inspraak en vertrouwen in een eerlijk proces minstens zo belangrijk als het uiteindelijke resultaat van de beslissing.

Essentieel in het naar beneden brengen van besluitvorming is dat de budgetten mee gaan. Wanneer de verantwoordelijkheid wordt gedecentraliseerd maar tegelijkertijd de budgetten worden gekort, zoals bij de decentralisaties in 2015, voelt een decentralisatie meer als het afschuiven van een probleem. Dit geeft het gevoel dat de overheid er niet meer voor jou is. Op dit moment ligt in Nederland het overgrote deel van de budgetten bij de centrale overheid, zie Figuur 4, wat sterke lokale invloed lastig maakt. De afbeelding laat ook zien dat in Zwitserland de macht van de nationale en lokale overheid meer gebalanceerd is. Met het omlaag brengen van politiek en beleid, moeten ook de middelen, de verantwoordelijkheid en de consequenties omlaag. Een voorbeeld van het lokaal beleggen van besluitvorming is het 'Decide Madrid' initiatief, ingesteld door het gemeentebestuur van Madrid. In 2015 hebben zij een digitale tool gelanceerd waarmee mensen direct inspraak hebben op het gemeentebeleid met als doel om transparantie en participatie van burgers te bevorderen. Burgers van Madrid kunnen digitaal ideeën voorstellen, meedoen aan discussies en stemmen op andere ideeën voor de stad. Daarnaast wordt de tool gebruikt om jaarlijks te besluiten hoe € 100 miljoen euro van het stadsbudget wordt besteed. Wanneer de macht én de middelen dichter bij de burgers worden gelegd gaat het ook ergens om.

Figuur 4 Overheidsuitgaven per bestuurslaag in Nederland en Zwitserland



NB: Voor Nederland zijn de uitgaven van de centrale overheid vergeleken met de uitgaven van gemeentes en provincies. Uitgaven door waterschappen, gemeentelijke regelingen of via sociale zekerheidsfondsen zijn buiten beschouwing gelaten.

Bron: CBS-data; Federal Statistical Office Switzerland

¹⁷ Van der Ham, Den Draak, Mensing, Schyns, Van de Berg (2018) *De Wmo 2015 in praktijk*. SCP Den Haag.

¹⁸ Chan Kim & Mauborgne (2005) *Blue Ocean Strategy*. Harvard Business Review Press

Lokalisatie gaat niet zonder risico's. Lokalisatie zal alleen leiden tot meer grip als het lokale besluitvormingsproces een democratische basis heeft. Anders zullen lokale instanties voelen als uitspinsels van de centrale overheid. Het is voor kleinere gemeenten niet altijd duidelijk of zij taken aankunnen en ook lopen veel voorzieningen door lokale politieke grenzen heen. Gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn een oplossing, maar die zouden alleen gesloten mogen worden als de achterban daar voor kiest. Daarnaast zal lokalisatie betekenen dat er verschillen ontstaan tussen regio's. Daarmee wordt het systeem niet voor iedereen gelijk. Dat is niet erg, want iedereen heeft andere behoeften. Maar het is wel van belang dat een eerlijke verdeelsleutel van budgetten zal blijven zorgen voor gelijkwaardigheid. Krimpgemeenten en zwakkere gemeenten kunnen bijvoorbeeld naar rato meer middelen krijgen, zoals nu ook gebeurt via het gemeentefonds. Tot slot moet het de taak van de overheid blijven om toe te zien op inclusiviteit. Hoewel het verleidelijk is om je in gemeenschappen te omgeven met mensen die precies zo zijn als jij, is het voor evenwichtige besluitvorming en nationale cohesie van belang dat we Nederlanders van alle soorten achtergronden blijven kennen. De overheid moet kunnen eisen dat lokale gemeenschappen aantrekkelijk blijven voor alle sociaaleconomische achtergronden, door bijvoorbeeld van scholen te eisen dat zij een bepaald percentage gezinnen met laag inkomen werven. Er mogen op lokaal niveau verschillen zijn, maar de sociaal economische verschillen mogen niet te ver uit elkaar lopen. We moeten naar sterke inclusieve gemeenschappen, die op kunnen staan tegen onrecht, een vangnet bieden als het minder gaat en zelf controle hebben over hun omgeving. Breng de beslissingsruimte, het vangnet en de controle zo dicht mogelijk bij de burger. Bouw sterke netwerken en geef de gemeenschap een stem om zich weerbaar te maken op de momenten dat de markt faalt. De toekomst van zekerheid ligt lokaal.

Referenties

- Blom, Steffens, Brekelmans & Boschloo (2016) *Inclusiviteit: In ieders belang*. BCG Perspectives CBS-data
- Chan Kim & Mauborgne (2005) *Blue Ocean Strategy*. Harvard Business Review Press
- Deems en Schöttelndreier (2019) *SCP: Nederlanders somber over polarisatie in de samenleving*. De Volkskrant, 29 maart;
- DenkWerk (2019) *Arbeid in transitie*
- Ham van der, Den Draak, Mensing, Schyns, Van de Berg (2018) *De Wmo 2015 in praktijk*. SCP, Den Haag.
- Hochschild (2016) *Strangers in Their Own Land*. The New Press
- Klok (2019) *Consumptie nog altijd lager dan voor de crisis*. ING Economisch Bureau
- Nibud (2019) *Vaste Lasten 2019*.
- PBL/CBS (2016) *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2015-2040*
- Rajan (2019) *The Third Pillar: How markets and the state leave the community behind*. HarperCollins Publishers
- Schöttelndreier (2019) *De onvrede in de maatschappij toont zich anders dan vroeger*. De Volkskrant, 29 maart
- Sociaal en Cultureel Planbureau 2017 *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* Burgerperspectieven 2017|1.
- Sociaal en Cultureel Planbureau 2018 *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* Burgerperspectieven 2018|1.
- Sociaal en Cultureel Planbureau 2018 *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* Burgerperspectieven 2018|4. SCP
- TNO & CBS (2018) *Arbobalans 2018: Psychosociale arbeidsbelasting en burn-out klachten blijven toenemen*
- Vrooman (2016) *Institutionele verandering, sociale opdeling en het ongenoegen van de Nederlander* TPedigitaal 10 (3).
- Winter (2019) *Ontmenselijking van de grote onderneming*, Ondernemingsrecht 2019/2. Wolters Kluwer.

12 De menselijke maat van Bernard ter Haar

Mariëtte Hamer - Voorzitter Sociaal Economische Raad

Samenvatting

Er is ruimte voor de menselijke maat in wetenschappelijke beleidsontwikkeling. Door de menselijke maat in de maatschappelijke wetenschap terug te brengen kunnen echte mensen met echte problemen geholpen worden met echte oplossingen.

Inleiding

Er is mij gevraagd een bijdrage te leveren aan het afscheidsboek van Bernard ter Haar. Een bijdrage die idealiter zou moeten aansluiten bij de wetenschappelijke oriëntatie van Bernard. De wetenschappelijke oriëntatie waarmee hij zijn bestaan voor het nut van de publieke zaak richting gaf. De wetenschappelijke oriëntatie waarmee hij het menselijk gedrag onder controle, beheersbaar en maakbaar trachtte te houden. De wetenschappelijke oriëntatie waarmee hij de ratio van de soms zeer irrationele menselijke natuur probeerde te verklaren. Dit is een uitdaging die ik graag aan ga. Niet met de pretentie een wetenschappelijke bijdrage te leveren, wel met het oogmerk een menselijke oriëntatie toe te voegen.

Wetenschappelijk beleid maken

Vanuit de behoefte aan draagvlak, ordening en voorspelbaarheid zetten we in de Nederlandse politiek-bestuurlijke omgeving veelvuldig de wetenschap in. Immers, de wetenschap is objectief en niet politiek beladen. Elke nieuwe maatregel of nieuw wetgevingstraject begint met de ambitie voor een eerlijke, overzichtelijke en eenduidige uitvoeringspraktijk, op wetenschappelijke basis. De eerste aanzet van een wetenschappelijk ondersteund ambtelijk resultaat is daarom vaak een schoonheid van eenvoud en doeltreffendheid.

In de bestuurlijke en maatschappelijke consultatie worden er vervolgens nieuwe eisen en randvoorwaarden gesteld. Nieuwe spelregels moeten opgenomen in de maatregel, maar die spelregels moeten ook wetenschappelijk gelegitimeerd blijven. Beleidsambtenaren zijn als geen ander in staat om veranderende contexten en wetenschappelijke kaders met elkaar te verbinden. Wetenschappelijke ruimte wordt optimaal benut om de nieuwe maatregel op de maatschappelijke en bestuurlijke realiteit te laten aansluiten. Er ontstaat een resultaat wat een mooie combinatie is van wetenschappelijke degelijkheid, maatschappelijke realiteit, ambtelijke vindingrijkheid en politiek opportunisme.

Wetenschappelijk, bestuurlijk en ambtelijk zijn we -aanvankelijk- tevreden met de resultaten. Het is weliswaar een compromis van vele facetten en belangen, maar het is het best denkbare resultaat. Een resultaat dat oprecht streeft naar de grootst mogelijke loyaliteit aan wetenschappelijke standaarden, maatschappelijke eerlijkheid en praktische uitvoerbaarheid.

In de uitvoering komen veelal omissies aan het licht. Of beter, er lijken uitzonderingen of verbijzonderingen gewenst om meer recht te doen aan alle variaties die in de samenleving aanwezig zijn. Niet altijd omdat de uitzonderingen niet eerder waren voorzien, maar omdat er belangen in het spel zijn die verder gaan dan de praktische uitvoerbaarheid. Ambtelijk wordt dan een uitzondering gecreëerd waarin nog steeds recht gedaan wordt aan de wetenschappelijke context. De wetenschap wordt van stal gehaald om invulling te geven aan politieke en bestuurlijke aanvullingen op de oorspronkelijke maatregel. Al met al blijft er een evenwicht van wetenschappelijke standaarden, politiek-bestuurlijke realiteit en ambtelijke mogelijkheden. De praktische uitvoerbaarheid is niet onbelangrijk, maar volgt als een latere factor van betekenis.

De praktijk

Het bovenstaande klinkt abstract. En toch zien we het allemaal om ons heen gebeuren. Ik wil daarvan een treffend voorbeeld ten tonele voeren: laaggeletterde uitkeringsgerechtigden.

We hebben voor de mensen aan de kwetsbare kant van de samenleving een kunstig netwerk georganiseerd om hen een eerlijk inkomen te verschaffen en hen te stimuleren om meer zelf de regie over hun leven te doen nemen. Waar mensen afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering, zijn er voor speciale omstandigheden speciale aanvullingen beschikbaar: huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvang toeslag, bijzondere bijstand, kinderbijslag, kortingspassen, tegemoetkoming studiekosten, etc. etc. Het

is niet uitzonderlijk dat een bijstandsgerechtigde een inkomen verkrijgt uit meer dan tien verschillende inkomensbronnen. Voor die verschillende inkomensbronnen moeten vele aanvraagformulieren worden ingevuld en uitgaven en andere inkomsten worden verantwoord. Wat op het ene formulier gevraagd wordt, wijkt vaak net een beetje af van het gevraagde op het andere formulier. Vaak zijn de verschillen inhoudelijk te verklaren, maar daar wordt het invullen niet eenvoudiger van. De ordening van de gevraagde gegevens is technocratisch gefundeerd om binnen de wetenschappelijke kaders aan de maatschappelijke doelstellingen te voldoen. Maar we gaan daarbij voorbij aan de mensen binnen die kaders. De mensen die de formulieren moeten invullen zijn vaak beperkt in staat om de formulieren te begrijpen. De logica achter de verschillen tussen de formulieren gaat al helemaal aan de mensen voorbij.

Daar bovenop zijn de voorwaarden voor de gecombineerde inkomensbronnen vaak zó onduidelijk dat er grote mate van onzekerheid ontstaat over het inkomen. Er is een bekend voorbeeld van iemand die door een niet voorziene dertiende maand van € 800,- een jaarlijkse toelage van € 2.000,- terug moest betalen. En dat dan natuurlijk in één keer omdat uitkeringsfraude met harde hand moet worden tegengegaan. Het is niet de logica of de menselijkheid die bepalend zijn, het zijn de regels. Regels die op zichzelf en vanuit wetenschappelijke context logisch lijken, maar in de complexe realiteit wat mij betreft zeer onmenselijk blijken.

Wetenschappelijk onvermogen

Geen ambtenaar is erop uit om het kwetsbare mensen moeilijk te maken. En toch, met elkaar doen we dat wel. Met elkaar bouwen we een uitkeringssysteem wat vanuit wetenschappelijk perspectief recht doet aan de vele vormen die een mensenleven kan hebben. Een uitkeringssysteem wat is ontwikkeld met de oprechte intentie om mensen te helpen en te ondersteunen. Een systeem echter, wat door z'n omvang eerder belemmerend dan stimulerend werkt. Een systeem wat zo complex is, dat we met elkaar eigenlijk niet meer weten wat we aan het doen zijn. En hier, dames en heren, laat de wetenschap ons ook in de steek.

Het wetenschappelijke fundament van de verschillende maatregelen kan hiervoor natuurlijk niet verantwoordelijk worden gehouden. Wetenschap is immers objectief en niet politiek beladen. Tegelijkertijd constateer ik ook dat de wetenschappelijke realiteit niet zelden een te simplistisch beeld is. De wetenschappelijke benadering om maar één factor te wijzigen om de invloed van de factor te onderkennen, is een benadering die werkt in een laboratorium maar waarmee geen recht kan worden gedaan aan complexiteit van de samenleving. Dit is geen kwestie van onwil, maar van wetenschappelijk onvermogen.

De menselijke maat

Als er over "de menselijke maat" wordt gesproken, is dat vaak een pleidooi om stelsels klein en overzichtelijk te houden. Ik wil een andere kant op gaan. Die van "de menselijke maat" als ambitie om een holistische blik op onze samenleving te krijgen. "De menselijke maat" als norm voor een meer menselijke samenleving.

Ik pleit ervoor om "de menselijke maat" in de maatschappelijke wetenschap terug te brengen. Niet het ambtelijke laboratorium moet aan de basis staan van maatregelen en wetgeving, maar de maatschappelijke realiteit waarin echte mensen met echte problemen geholpen moeten worden met echte oplossingen. Hoe brengen we die twee omgevingen, ogenschijnlijk zo ver van elkaar verwijderd, bij elkaar? Deze uitdaging leg ik graag op het bord van iedereen die actief betrokken is bij het openbaar bestuur.

De loopbaan van Bernard overziend, constateer ik dat Bernard een modus heeft gevonden om "de menselijke maat" invulling te geven. Begon hij zijn carrière als hardcore wetenschapper, de laatste tijd herken ik steeds meer "de menselijke maat" in het denken en doen van Bernard. De wetenschappelijke oriëntatie van Bernard is die van een zoektocht naar de manier waarop de maatschappelijke complexiteit met wetenschappelijke ondersteuning kan worden gediend. Wetenschap als ondersteuning van de maatschappelijke ambitie in plaats van de wetenschappelijke richting voor een –al dan niet gewenste- maatschappelijke ontwikkeling. Ik hoop dat Bernard (en met hem veel collega's) door blijft zoeken naar de inzet van wetenschap voor de menselijke maat in de samenleving.

13 Van arbeidsdeelname naar zinvolle participatie als toetssteen voor de kwaliteit van de samenleving

Kim Putters - Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Samenvatting

Arbidsdeelname speelt van oudsher een belangrijke rol in het beoordelen van zowel de kwaliteit van leven van mensen als de kwaliteit van de samenleving. In toenemende mate is de vraag of er nog betaalde arbeid voor iedereen zal zijn en wat ook andere vormen van participatie betekenen voor een zinvol bestaan. In deze bijdrage wordt het fenomeen van de bullshit job in dat licht beschouwd. Er wordt de vraag gesteld hoe arbeidsdeelname en participatie in de samenleving zich tot elkaar moeten verhouden en of de dominante aanname van de zelfredzaamheid van mensen in veel overheidsbeleid realistisch is. Een bredere benadering van participatie en erkenning van de grenzen van zelfredzaamheid zijn noodzakelijk voor een reality check op de kwaliteit van onze samenleving nu en later.

Inleiding

Hoe staat het ervoor met de kwaliteit van de Nederlandse samenleving? Steeds vaker wordt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) aangesproken op de vraag of 'we' er nog vertrouwen in houden dat we de toekomst met enige zekerheid tegemoet kunnen gaan. Steeds vaker is de vraag wat we tegenover het BBP kunnen zetten, om de sociale samenhang en de tevredenheid met het leven mee te kunnen wegen in beleidsafwegingen. Steeds vaker worden wetenschappers en beleidsmakers bevraagd op 'hoe we er nu eigenlijk voorstaan, als land', collectief dus.

Natuurlijk gaat dat over participatie op de arbeidsmarkt, levensverwachting, opleidingsniveau en koopkracht, maar het verder doordenken van de betekenis daarvan voor de kwaliteit van de samenleving en voor het overheidsbeleid is niet eenvoudig. Een instituut dat bekend staat om de uitspraak 'Met mij gaat het goed, maar met ons gaat het slecht' en wellicht steeds vaker 'met mij gaat het minder, met ons beter, of zelfs met mij gaat het slecht en met anderen steeds beter'¹, is het aan zijn stand verplicht om enerzijds steeds opnieuw en steeds beter te toetsen voor welke groepen welke leus eigenlijk opgaat, en anderzijds dit ook naar handelingsperspectieven te vertalen.

Een toetssteen voor de kwaliteit van de samenleving is de rol van arbeidsdeelname. Afhankelijk van de kwaliteit van de arbeid is dat voor velen de toegang tot participatie en zingeving, maar natuurlijk ook inkomen (bestaanszekerheid). Integratie van etnische minderheden verloopt ook veelal langs de weg van onderwijs en arbeid. De vraag is wel, kijkend naar de toekomst, hoe belangrijk (betaalde) arbeid daarbij zal blijven². Technologie en artificiële intelligentie spelen een steeds grotere rol in productieprocessen. Robotisering vervangt banen, maar creëert ook weer werk.

In deze bijdrage wordt op drie niveaus verkend wat de betekenis van arbeid is voor de individuele kwaliteit van leven en voor de kwaliteit van onze (toekomstige) samenleving. Op waarden niveau - of wellicht zelfs moreel niveau- gaat het over de vraag welke waarden voor de kwaliteit van onze samenleving van belang zijn en hoe belangrijk arbeidsdeelname en kwaliteit van arbeid daarbij zijn. Op handelings- of interactieniveau gaat het over de vraag hoe we op de arbeidsmarkt met elkaar omgaan, welke verantwoordelijkheden we delen en dragen en hoe we dat ervaren? Op institutioneel niveau gaat het over de wijze waarop de overheid met burgers en bedrijven (in de polder) de spelregels van de arbeidsmarkt vastlegt en wat de institutionele ordening betekent voor de tevredenheid over ons leven en het vertrouwen in de toekomstige samenleving.

¹ Zie de lezing die Paul Schnabel bij het symposium *De kwaliteit van de samenleving* hield d.d. 28 maart 2019.

² SCP 2016, *De Toekomst Tegemoet*. SCP, Den Haag. Momenteel verricht het SCP tevens op verzoek van de Tweede Kamer scenario onderzoek naar de toekomst van de arbeid.

Van waarde zijn en blijven

De kwaliteit van de samenleving is geen neutraal begrip, net zo min als de kwaliteit van de arbeid. Het zijn begrippen die steeds 'gemunt' moeten worden. De onderliggende wetenschappelijke theorieën moeten we expliciteren en toetsen, net als de aannames of theorieën waarvan het beleid van de overheid lijkt uit te gaan.

De verdeling van inkomen uit arbeid, de toegang tot en kansen op goed werk, maar ook waardering voor verleende arbeid raken waarden van rechtvaardigheid, solidariteit en kwaliteit van leven. Deze worden in verschillende perioden en politieke constellaties verschillend gehanteerd. Ik ontrafel hier wat waarde is en blijft, waar het de relatie tussen arbeid en de kwaliteit van onze samenleving betreft.

Wat van waarde is

Is rechtvaardigheid het dominante criterium voor een kwalitatief goede samenleving en ook voor de toegang tot arbeid? Dan hebben we het bijvoorbeeld over de invloed van inkomensverschillen op studiekeuzes en kansen op werk, of de rol van gezondheid en ziekte of etnische achtergrond bij kansen op de arbeidsmarkt. De veelbesproken scheidslijnen in de samenleving worden veroorzaakt door en hebben invloed op de ervaren rechtvaardigheid in het onderwijs en op de arbeidsmarkt³.

Het kan ook gaan om de bijdrage van arbeid aan de sociale cohesie in de samenleving, of aan een dusdanige verdeling van economische, sociale en culturele hulpbronnen dat mensen zo optimaal mogelijk kunnen deelnemen en meedelen in tevredenheid en geluk. Dan staan niet zozeer juridische rechten en rechtsgelijkheidsprincipes centraal, zoals bij de vraag naar rechtvaardigheid, maar meer de sociologische en maatschappelijke bijdragen van arbeid aan participatie en verbinding met anderen. Dat raakt een waarde als solidariteit.

Vrijheid en zelfbeschikking zijn ook waarden die in de Nederlandse samenleving van groot belang zijn. Mensen hechten eraan. Door het hogere opleidingsniveau en koopkracht kunnen velen hun eigen weg kiezen, ook op de arbeidsmarkt. Maar niet iedereen.

Verschuiven ankerpunten leiden zo tot verschillende aannames onder overheidsbeleid. Het SCP evalueerde de decentralisaties in het sociaal domein van de achterliggende jaren en constateerde dat daarbij zelfredzaamheid als doel voor een goede samenleving is geformuleerd. In de Wet Maatschappelijke Ondersteuning leidt dat tot de vraag of eigen regie altijd haalbaar en wenselijk is, ook als streven. Vooral waar mensen kwetsbaar zijn blijkt zorgzaamheid en sturing soms meer van waarde om verwaarlozing en eenzaamheid te voorkomen. In de Participatiewet concludeerde het SCP dat werk voor mensen met beperkingen veel ondersteuning en inspanningen behoeft, van zowel werkgevers als van mensen zelf. Het ontbreken van intermediaire structuren die daarbij helpen leidt niet tot meer arbeidsdeelname⁴. Wat van waarde is moet dus steeds expliciet worden gemaakt in beleid en politiek.

Wat van waarde blijft

Op de arbeidsmarkt zien we ons geconfronteerd met grote vragen die nagenoeg allemaal waarde gedreven lijken en de kwaliteit van onze samenleving raken. Is er nog betaalde arbeid voor iedereen in de toekomst? Hoe combineren we arbeid en zorg? Wat noemen we zinvolle betaalde en onbetaalde arbeid? Het denken over de participatiesamenleving vanaf 2013 heeft nog onvoldoende geleid tot het doordenken van die meer fundamentele vragen. Gegeven de groeiende levensverwachting, de betere arbeidsomstandigheden, de grotere invloed van technologie en media daarop en het hogere opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking is dat wel noodzakelijk⁵.

Participatie gaat in de praktijk natuurlijk niet enkel om betaalde arbeid, maar ook over onderwijs en levenlang leren, over vrijwilligerswerk en vrijwillige inzet in de wijk, om mantelzorg en over de beïnvloeding van beleid en bestuur⁶. De impliciete veronderstelling onder veel overheidsbeleid is dat al deze vormen van participatie tegelijkertijd versterkt moeten en kunnen worden, maar ook dat het veelal

³ WRR, 2017. *Van weten naar doen*. WRR, Den Haag.

⁴ Sadiraj, K., S. Hoff en Versantvoort, M., 2018. *Van sociale werkvoorziening naar participatiewet: hoe is het mensen op de WSW wachtlijst vergaan?* SCP, Den Haag.

⁵ Zowel de Commissie Borstlap, als de SER en het SCP verrichten hier studies naar in de periode 2019-2021.

⁶ Putters, K., 2014. *Rijk geschakeerd*. SCP, Den Haag.

met en door betaalde arbeid gecombineerd kan worden en dat mensen er zingeving aan ontlenu. Misschien zelfs dat we er gelukkiger van worden.

De vraag is of de randvoorwaarden aanwezig zijn die je daarvoor nodig hebt, dus de werking van de arbeidsmarkt, van het onderwijssysteem, van de sociale netwerken en van de democratie. De waarde van eigen verantwoordelijkheid en regie heeft daarin sterk centraal gestaan de laatste jaren, maar dat is niet voor iedereen het beste en lukt ook niet altijd. Samenredzaamheid, zorgzaamheid en ondersteuning zijn voor groepen kwetsbare mensen onmisbaar voor een goed leven. Het stuurt hun kwaliteit van leven en de tevredenheid met het alledaagse leven. Het huidige paradigma dat in beleid en politiek domineert over de kwaliteit van de samenleving is dus ontoereikend en niet toekomstbestendig, zolang het dat teveel terzijde schuift. Ook op het terrein van arbeidsdeelname.

Meritocratische samenleving verzwakt verder bij toename 'bullshit jobs'

Het tweede niveau voor het bestuderen van de kwaliteit van de samenleving van belang is gaat over de acties en interacties die mensen met elkaar hebben of met organisaties en instituties. Ook op de arbeidsmarkt.

Polarisatie tussen academisch en praktisch of niet opgeleiden

In het Sociaal en Cultureel Rapport 2014 – *Vershil in Nederland* – constateerde het SCP dat de verschillen tussen hoger en lager opgeleiden groter worden en tot polarisatie op de arbeidsmarkt leiden. Samen met de WRR noemden we dit in 2014 zelfs 'gescheiden werelden'. De werking van de arbeidsmarkt en van het onderwijssysteem, staan daarbij in het bijzonder ter discussie⁷. Recent onderzoek bevestigt dit beeld.⁸

Ons onderwijssysteem – in de eerste plaats – blijkt dusdanig vroeg te selecteren op niveau en intelligentie dat de keuze voor een opleiding logischerwijs maar vaak onbewust vooral door de opleiding van ouders bepaald wordt. We hebben nog steeds een meritocratisch werkend onderwijssysteem, huiselijk gezegd je kunt met hard werken hogerop komen, maar kinderen van hoog opgeleide ouders volgen bijna allemaal ook een WO opleiding. De sociale en educatieve wegen met andere jongeren scheiden zich daardoor al op jonge leeftijd, en bovendien komt men elkaar in de schoolcarrière nauwelijks nog tegen door de gescheiden leertrajecten. Kansen verschillen.

Dat werkt vervolgens door op de arbeidsmarktpositie, op de netwerken die mensen hebben of verwerven en op de kansen om verder te komen. Netwerken lijken belangrijker te worden en afbreuk te doen aan de meritocratische werking van ons onderwijssysteem⁹.

Eenmaal op de arbeidsmarkt aangekomen, in de tweede plaats, zien we vervolgens dat lager opgeleiden structureel vaker en langer werkloos zijn dan hoger opgeleiden. Ze zitten bovendien vaker in flexwerk of in tijdelijke contracten en ze hebben minder toegang tot opleidingsfondsen of kunnen minder een beroep doen op mogelijkheden om arbeid met mantelzorg of kinderopvang te combineren. Afkomst heeft daardoor in de huidige situatie nog steeds een *indirect* effect in de participatie door betaalde arbeid en in sociale netwerken.

De positie op de arbeidsmarkt en de loopbaan in het onderwijssysteem zijn dus sterk sturend voor de individuele kwaliteit van leven, net als je herkomst, want ze werken ook door in sociale netwerken en leefsituaties, maar ook in het vertrouwen dat mensen in bijvoorbeeld politieke en arbeidsmarktinstituties hebben. Dat vertrouwen ligt bij hoogopgeleiden aanzienlijk hoger. De scheidslijnen die daardoor versterken zijn van invloed op de kwaliteit van onze samenleving, in de zin van vermindering van sociale cohesie en versterking van polarisatie en wantrouwen naar instituties.

Antwoorden blijven te lang uit, terwijl bullshit jobs de scheidslijnen verscherpen

Sleutelen aan het minimumloon of verlaging van lasten voor werkgevers kan – zeker op korte termijn – helpen om betaalde arbeid te genereren, maar zijn geen antwoord op de meer fundamentele vraag

⁷ Putters, K., 2018. *Wetenschap van en voor het beleid rond arbeidsvraagstukken – een pleidooi voor multidisciplinariteit en dialoog*, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, jaargang 34(1): 17-23..

⁸ Onder meer in de SCP arbeidspanels en het COB. De studie *Vershil in Nederland* wordt in 2019 herhaald.

⁹ Broek, A. van den (red.), 2016. *De Toekomst Tegemoet: Sociaal en Cultureel Rapport 2016*. SCP, Den Haag. Zie ook het doorlopend onderzoek met de Arbeidspanels van het SCP.

hoe we met de ongelijke posities op de arbeidsmarkt om moeten gaan en wat daarbij de waarde van betaalde arbeid is of moet zijn. Nieuwe technologie en media schuiven andere arbeid en andere vormen van participatie naar de voorgrond. Bovendien moet het onderwijs niet enkel gericht zijn op een toekomst met betaalde arbeid, maar ook op sociale binding en persoonlijke ontwikkeling. Nieuwe technologie wordt nog sterk als bedreiging gezien voor banen aan zowel de boven- als de onderkant. Loketten, supermarkten en banken veranderen hun werkprocessen en nieuwe technologie en media nemen bestaande banen over. Tegelijkertijd ontstaat er nieuw werk en ruimte om te ondernemen, ook door meer onbetaald werk te combineren met activiteiten in de zorg en het vrijwilligerswerk. Een van de spannende vragen is of er betaalde arbeid voor iedereen moet en kan zijn. Dit raakt zowel academici als MBO-ers¹⁰.

En, wat we *zinnige arbeid* vinden en hoe we dat waarderen. Onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk laat zien dat bijna een derde van de werknemers zijn of haar werk niet als zinnig beschouwd voor de samenleving. Graeber heeft het over zogenaamde ‘bullshit jobs’¹¹. Betaalde arbeid is nog steeds het eerste waar naar gevraagd wordt op feestjes. Werkloosheid is negatief, ongeacht wat mensen daarnaast nog vrijwillig of in de zorg doen. Een maatschappelijk onhoudbaar uitgangspunt, al was het maar vanwege de aannames onder het overheidsbeleid dat we mantelzorg, de opvoeding van onze kinderen en de zorg voor de omgeving moeten intensiveren.

De aannames onder beleid moeten we blijven toetsen om duidelijk te maken wat dit al dan niet bijdraagt aan hoe mensen met elkaar omgaan en hoe instituties met mensen omgaan. Het fenomeen bullshit job doet afbreuk aan de kwaliteit van arbeid, net als aan deelname aan de samenleving. Dat beïnvloedt dus ook de ervaren kwaliteit van de samenleving.

Spelregels arbeidsmarkt dragen te weinig bij aan zinvolle participatie

Dat raakt het derde niveau in de discussie over kwaliteit van de samenleving: de institutionele ordening.

Institutionele spelregels leiden niet vanzelf tot inclusieve arbeidsmarkt

Dus: kunnen we erop vertrouwen dat er een overheid is die sociale bescherming biedt? Zijn de sociale netwerken er als het nodig is? Zijn de spelregels rechtvaardig en eerlijk, en leiden ze tot onderlinge solidariteit? Voor de kwaliteit van de samenleving is dat belangrijk, want de institutionele spelregels staan voor de waarden die tot een goede, rechtvaardige en eerlijke samenleving moeten leiden.

Veel mensen hebben nauwelijks nog een notie van waar ze op kunnen rekenen bij de overheid¹². Dat heeft veel te maken met het discours in beleid en politiek in de afgelopen dertig jaar, dat vooral gekenmerkt werd door een terugtreden van de overheid, meer marktprikkels, decentralisaties en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Vaak ervaren als bezuiniging op publieke voorzieningen in zorg en sociale zekerheid. Het waren ook vaak kostenbesparingen.

Intussen hebben Nederlanders nogal stevige opvattingen over de verantwoordelijkheid van de overheid die op cruciale momenten tegen die beleidstheorie ingaan. Alle markt en decentralisatie ten spijt, Nederlanders zijn overtuigd van een overheidsverantwoordelijkheid voor zorg en sociale zekerheid, die overigens ook in sociale grondrechten zijn verankerd. Grondrechten rekenen we ook tot de spelregels van de samenleving. Het zijn verankerde waarden.

De uitdagende vraag is dus: hoe geef je die sociale bescherming vorm in een moderne samenleving met veel individuele kwaliteit van leven en vrijheid? Welke rol moeten burgers daar zelf bij spelen, wanneer doet de overheid een stap naar voren om de sociale basis voor iedereen te garanderen, ook als je in een verlaten grensregio woont en als oudere moeilijk aan werk of zorg komt?¹³ Waar vind je als burger bijvoorbeeld informatie over robotisering, groene banen of de flexibilisering van de arbeidsmarkt? Hoe betrouwbaar is dat? Welk tempo hanteert de overheid bij de verduurzaming van de arbeidsmarkt en waar moet je zijn voor ondersteuning als het gaat om omscholing of het regelen

¹⁰ Op dit vraagstuk zal het SCP ook ingaan in de toekomstverkenning rond de arbeidsmarkt (lopend onderzoek).

¹¹ Zie David Graeber (2013; 2018) en ook publicaties van Rutger Bregman.

¹² Zie o.a. K. Putters in *Veenbrand* (Prometheus, 2019) en het jaarverslag 2018 van de Raad van State (2019).

¹³ Denk ook aan de WRR-studie *Van weten naar doen* (2017) die zo duidelijk maakte hoe belangrijk bepaalde vaardigheden zijn geworden om mee te kunnen komen.

van je pensioen? Voor draagvlak onder alle veranderingen is een proactieve rol van de overheid onmisbaar.

De politiek zal in de komende jaren die definitie van sociale bescherming opnieuw moeten formuleren en vervolgens aan moeten geven welke rol de overheid daarbij te spelen heeft. Niet zozeer in de zin van 'dit doen wij niet meer en dit moet u zelf doen', maar in termen van waar de overheid zichzelf wel verantwoordelijk voor acht.

Onbetaalde arbeid speelt (nog) ondergeschikte rol in de institutionele ordening

Onbetaalde banen lijken nog steeds weinig (maatschappelijke) meerwaarde te hebben, althans zo niet gewaardeerd te worden binnen de formele instituties. We zullen dus het concept van betaalde arbeid beter moeten doordenken en de waarde van (on)zinnige arbeid ter discussie moeten stellen. Er zullen ook meer mogelijkheden moeten komen, en geaccepteerd worden, om betaalde en onbetaalde arbeid te combineren. Daar liggen tal van beleidsopties open, van varianten op het basisinkomen, tot een betere benutting van reeds bestaande zorgverlofregelingen, een sociale dienstplicht voor jongeren of het meer waarderen van langer doorwerken en van de ervaringen van ouderen.

In de kern gaat het dus over het centraal stellen van *zinvolle participatie* als randvoorwaarde voor bestaanszekerheid, ook in termen van beschikbare regelingen voor ondersteuning. Dat kan bijdragen aan een positief ervaren kwaliteit van de samenleving.

Je wordt al snel als links gezien als je over een basisinkomen begint en als rechts als je een tegenprestatie voor een bijstandsuitkering bepleit. Maar waarom die twee uitersten niet combineren tot een doordachte visie op arbeidsdeelname in de samenleving? Tegenover een basisinkomen kan immers zinnige participatie staan, geen *bullshit job*. Het vraagt van de politiek om niet meteen in de oude instrumenten te duiken om bestaande banen in de lucht te houden, of mensen aan het werk te krijgen, maar om vormen van participatie in de toekomstige samenleving beter te doordenken. Zowel voor hoger als lager opgeleiden.

Wetenschap in wisselwerking met beleid en praktijk

In het wetenschappelijke en beleidsdebat stond lange tijd een sterk economische rationaliteit centraal¹⁴. Overwegingen van werkgevers om banen, al dan niet in flex of vast aan te bieden, maar ook overwegingen van mannen en vrouwen om al dan niet in deeltijd te werken of combinaties met zorgtaken aan te gaan, variëren door de tijd¹⁵. Daarbij spelen niet alleen economische argumenten een rol, maar ook opvattingen over emancipatie, over nut en noodzaak van vrije tijd en de plaats van zorg in de samenleving.

Werkgevers en werknemers laten zich in hun keuzes niet alleen leiden door financiële prikkels, maar ook sociale aspecten spelen een rol. De opbrengsten van het overheidsbeleid op het terrein van zorg, zekerheid, onderwijs en werk zijn immers niet alleen in financiële termen uit te drukken, maar ook in bijvoorbeeld gezondheid en welzijn. Om zicht te krijgen op wat beleid voor mensen betekent en hoe het hun keuzes beïnvloedt, moeten ook sociale en culturele aspecten worden meegenomen, zoals veranderende sociale relaties, de samenstelling van huishoudens en de veranderende manier waarop we in de netwerksamenleving met elkaar communiceren.

De wetenschap kan scherp formuleren welke botsende waarden aan de orde zijn en de onrealistische aannames onder beleid zichtbaar maken. Ook kunnen we aandacht schenken – indachtig de WRR studie van Weten naar doen – welke informatie en vaardigheden cruciaal zijn om mensen mee te laten doen in de samenleving en vertrouwen in instituties te behouden.

Een belangrijke agenda voor de wetenschap ligt, op basis van voorgaande, op inzichten over zinnige arbeid, combinatiegedruk en de verhouding tussen betaalde en onbetaalde arbeid. Hun effect op de scheidingslijnen tussen hoger- en lager opgeleiden en tussen werkenden met en zonder een vast contract (ZZP'ers) zijn naar alle waarschijnlijkheid terug te vinden op het gebied van inkomensongelijkheid,

¹⁴ Putters, K., 2017. *Was getekend: op weg naar een vernieuwd sociaal contract in de zorg*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹⁵ Van Echteld, P. (red.), 2018. Themanummer over Wetenschap, beleid en media, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jaargang 34(1).

maar ook op dat van gezonde levensverwachting en van mogelijkheden om zich te blijven ontwikkelen. Zolang veel sociale zekerheidsregelingen rond de vaste baan zijn verankerd, terwijl arbeid op veel meer manieren wordt georganiseerd, blijft daar behoefte aan nieuwe inzichten vanuit onderzoek voor beleid. Arbeidsvraagstukken worden complexer en vraagstukken rond arbeid, zorg, onderwijs en samenleven zijn steeds meer met elkaar verweven¹⁶. De kwaliteit van de samenleving met daarin de betekenis van arbeidsdeelname vraagt om een meer integrale benadering.

Blijft arbeid belangrijk voor de kwaliteit van de samenleving?

Zo blijft de vraag hoe belangrijk (betaalde) arbeidsdeelname blijft voor de kwaliteit van onze samenleving. In deze bijdrage is het fenomeen van de bullshit job en dus de als zinloos ervaren arbeid benoemd, maar ook het belang van onbetaalde arbeid en vrijwillige inzet. Niet alleen omdat technologie dat mogelijk maakt, of omdat er kosten bespaard moeten worden, maar ook omdat het mensen zin van leven geeft. Tegelijkertijd kan de combinatie van druk ook weer negatieve effecten sorteren. In het overheidsbeleid lijkt dit inzicht soms beperkt te blijven tot het instellen van zorgverlofregelingen of mantelzorgondersteuning. Niet als vervanging van betaalde arbeid, maar hooguit om dat weer beter mogelijk te maken als ziekte of zwangerschap voorbij zijn. Onderzoek wijst echter uit dat die regelingen lang niet altijd gebruikt worden en dat mensen ook los daarvan zorgen voor de ander van belang vinden. De regelingen passen bovendien niet altijd bij wat werkgevers wenselijk vinden, zoals verlof voor mantelzorg aan het begin of einde van de werkdag, of wat werknemers aan traditionele rolverdeling tussen mannen en vrouwen beschouwen.

De verleiding is groot om er van weg te kijken wat dieperliggende veranderingen in onze manier van samenleven en werken zijn. De economie groeit namelijk alweer een tijdje, de armoede neemt af, de tevredenheid over het eigen inkomen neemt weer toe. Tegelijkertijd is de arbeidsmarkt flexibeler geworden, zowel voor werknemers als voor zelfstandigen. De toenemende mogelijkheden van technologie dragen daar ook aan bij¹⁷.

Juist bij de volgende economische crisis lopen flexwerkers een groot risico op inkomens- en bestaansonzekerheid als enkel betaalde arbeid daarvoor de toegangspoort blijft. De toegenomen onzekerheid over betaald werk en de eisen vanuit het privé-domein leggen bovendien een zekere druk op werkenden en kunnen zich vertalen in problemen zoals burn-out. Arbeid en zorg zijn ook vaak niet te scheiden. De burger is in veel gevallen niet alleen werknemer, maar combineert zijn of haar betaalde baan steeds vaker met andere rollen. Bijvoorbeeld als mantelzorger, ouder, student of in een eigen bedrijf. Onbetaalde arbeid neemt een steeds prominentere plaats in het dagelijks leven in.

De overheid is verder teruggetreden en verwacht daarbij meer zelfredzaamheid. Dat verandert echter niet meteen de vaardigheden die mensen al dan niet hebben om de combinatie van druk aan te kunnen, maar het wijzigt ook niet de verwachtingen die er zijn aan het adres van de overheid en collectieve voorzieningen. De overheid moet er zijn als je haar nodig hebt voor sociale bescherming, zo voelen veel Nederlanders dat¹⁸. Bovendien kan zelfredzaamheid in de praktijk niet altijd het hoogste doel zijn en kan de directe betrokkenheid bij de zorg voor naasten voor veel mensen een verrijking zijn.

Het combineren van arbeid en zorg vraagt om vaardigheden als flexibiliteit en goed kunnen plannen, die in de toekomst alleen maar in belang zullen toenemen. Niet iedereen beschikt in gelijke mate over die vaardigheden en over andere hulpbronnen, zoals financiële middelen en een sociaal netwerk. De optelsom van werk, inkomen, opleiding, sociale netwerken en technologie, maar ook opvattingen over de rol van burgers en overheden, kan voor sommigen problemen veroorzaken en voor anderen oneindig veel kansen.

Wetenschappelijk onderzoek naar de kwaliteit van de samenleving vergt dus een benadering waarin verschillende hulpbronnen en levensdomeinen in hun samenhang worden geduid. Onderzoek dat werk vanuit dit brede perspectief belicht, is nodig om de arbeidsmarkt op deze ontwikkelingen in te kunnen richten, maar ook bij te dragen aan pensioenen en zorgregelingen die passen bij de veranderende levensloop en sociale infrastructuur van de nieuwe samenleving.

¹⁶ Puffers, K. In Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken (zie eerdere noot).

¹⁷ De Beer, P., 2018. *Individu en collectief in arbeidsverhoudingen: een complexe relatie*, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, jaargang 34(1): 24-30.

¹⁸ Dit blijkt uit de longitudinale gegevensverzameling *Culturele Veranderingen* van het SCP.

Minder dan in het verleden het geval was zal betaalde arbeid in verbinding met die andere hulpbronnen de kwaliteit van onze samenleving bepalen. Zinnvolle participatie zal als toetssteen voor de 'goede samenleving' in belang toenemen.

Referenties

- Beer, P de, 2018. *Individu en collectief in arbeidsverhoudingen: een complexe relatie*, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, jaargang 34(1): 24-30.
- Broek, A. van den (red.), 2016. *De Toekomst Tegemoet: Sociaal en Cultureel Rapport 2016*. SCP, Den Haag.
- Bregman R., 2016. *Gratis geld voor iedereen: over het basisinkomen, de 15-urige werkweek en een wereld zonder grenzen*. De Correspondent BV, Amsterdam.
- Echteld, P. van (red.), 2018. Themanummer over Wetenschap, beleid en media, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jaargang 34(1).
- Graeber D., 2013; 2018. *Bullshit jobs: over zinloos werk, waarom het toeneemt en hoe we het kunnen bestrijden*. Business Contact.
- Putters, K., 2014. *Rijk geschakeerd*. SCP, Den Haag.
- Putters, K., 2017, *Was getekend: op weg naar een vernieuwd sociaal contract in de zorg*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Putters, K., 2018. *Wetenschap van en voor het beleid rond arbeidsvraagstukken – een pleidooi voor multidisciplinariteit en dialoog*, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, jaargang 34(1): 17-23.
- Putters K., Prometheus, 2019 *Veenbrand*
- Raad van State, 2019 *Jaarverslag 2018*.
- Sadiraj, K., S. Hoff en Versantvoort, M., 2018. *Van sociale werkvoorziening naar participatiewet: hoe is het mensen op de WSW wachtlijst vergaan?* SCP, Den Haag.
- Schnabel P., lezing bij het symposium *De kwaliteit van de samenleving* d.d. 28 maart 2019. SCP *Culturele Veranderingen*
- SCP, 2016, *De Toekomst Tegemoet*. SCP, Den Haag.
- WRR, 2017, *Van weten naar doen*. WRR, Den Haag.

14 Een pleidooi voor onzekerheid

Patrick van der Duin - Directeur Stichting Toekomstbeeld der Techniek

Inleiding

Het duiden van de tijdgeest is geen sinecure en ook het verleden laat zich niet eenvoudig en eenduidig uitleggen. Het zal daarom niet verbazen dat de toekomst zich nog moeilijker laat begrijpen. Van het verleden hebben we nog de sporen en overblijfselen en het heden komt tot ons via dagelijkse ervaringen en belevingen. Maar over de toekomst bestaat geen kennis. Hoogstens kunnen we daarover speculeren, hopen en vrezen. Dit evenwel, maakt de toekomst niet minder urgent. De toekomst oefent een grote, dwingende kracht uit op wat wij in het heden beslissen. Net zoals het verleden haar schaduwen vooruitwerpt, zo kan de toekomst ons aanzetten tot handelen en besluiten. Belangrijk hierbij is hoe we ons deze toekomst voorstellen, hoe we die bij voorbaat beleven en hoe we die van tevoren bespreken. In deze bijdrage ga ik allereerst in op hoe er in het heden vanuit een soort politiek-filosofisch perspectief over de toekomst wordt gedacht en gesproken. Daarna beschrijf ik hoe de Stichting Toekomstbeeld der Techniek in haar studies omgaat met de inherente onzekerheid van de toekomst. En ik sluit af met een reflectie op het begrip onzekerheid in relatie tot toekomstverkenningen en technologie.

Het huidige discours over de toekomst

Gegeven dat de meeste journalisten, essayisten en opiniemakers opgeleid zijn in de geschiedwetenschappen en aan kennis over het verleden bijzonder veel waarde toedienen, is het opmerkelijk dat er momenteel een heus debat is in boeken, kranten en tijdschriften over de toekomst van onze wereld en de plaats van de mens daarin. Grofweg kunnen hierbij twee kampen onderscheiden worden: de pessimisten en de optimisten. Uit hun benamingen mag duidelijk zijn hoe ze de toekomst zien maar het gaat mij hier vooral over zij zich verhouden tot het begrip toekomst en in welke mate zij de toekomst beïnvloedbaar achten.

Allereerst de pessimisten. Die lijken in de meerderheid te zijn al is het maar vanwege het grote pessimisme in 'nieuwe' politieke stromingen en gesteund door hun electorale winst die veel publiciteit aantrekt. Een bekende vertegenwoordiger van het hedendaags pessimisme is Philip Blom die in zijn boek 'Wat op het spel staat' de klimaatcrisis en de mogelijke effecten van de digitalisering op arbeid als voornaamste bedreiging ziet van onze maatschappij en de fysieke wereld. Hoewel Blom zijn boek eindigt met een betoog over een 'soort hoop' erkent hij dat ondanks al dat slechte nieuws niemand echt de toekomst kan kennen en dat in deze onzekerheid een mogelijke toekomst ligt. En wellicht een toekomst die toch beter uitpakt dan we volgens Blom nu moeten inschatten. Een ander zwartkijker is de voormalig 'Denker der Vaderlands' René ten Bos die in zijn boek 'Dwalen in het antropoceen' de mens beschouwt als een 'stalker' (à la Andrej Tarkovski) in zijn eigen gecreëerde wereld (het 'antropoceen'); een wereld die door het eigen handelen er niet op vooruit is gegaan sinds die wereld ongeveer 4,5 miljard geleden is ontstaan. Ten Bos spreekt zelfs over een 'cascade aan catastrofes' en betwijfelt ten eerste of de mensheid in het algemeen en politici in het bijzonder het wel doorhebben dat we er beroerd voorstaan en dat betere tijden niet vanzelf aanbreken.

Dan een optimistisch wereldbeeld. Wetenschapsfilosoof Maarten Boudry publiceerde recent een boek met de veelzeggende en geruststellende titel 'Waarom de wereld niet naar de knoppen gaat'. Volgens Boudry wordt de soep niet zo heet gegeten en kan onze moderne geschiedenis betrekkelijk eenvoudig en kernachtig worden samengevat in één woord: vooruitgang. Boudry behandelt de geschiedenis en huidige stand van zaken van onderwerpen als racisme, economische ongelijkheid, geluk, vrijheid, islamisering en klimaat en toont met ondersteuning van collega-optimisten als statisticus Hans Rosling en psycholoog Steven Pinker aan dat de wereld er nog nooit zo goed voor heeft gestaan als nu en dat het beste nog moet komen.

Het is verleidelijk om in dit pessimisme-optimisme-debat mee te gaan maar daar is geen ruimte voor en ook is het onwaarschijnlijk dat deze discussie te beslechten valt. Al is het alleen al omdat neergang en vooruitgang relatieve begrippen zijn. Dat zien we ook in de tijdsoriëntatie van beide kampen. De optimisten verwijzen veel en graag naar de historische context om te laten zien dat vergeleken met 'toen' (men mag een willekeurig historisch tijdstip kiezen) onze tegenwoordige tijd exceptioneel goed is. Vroeger was alles slechter. Terwijl de pessimisten hun standpunt huldigen in naderend onheil en

vinden dat ons huidig tijdsgewricht terecht gekarakteriseerd kan worden als de 'age of diminished expectations'.

In beide opvattingen speelt de toekomst een cruciale rol wat betreft het halen van hun gelijk. Voor de optimisten zal de toekomst slecht nieuws betekenen voor de doemdenkers, terwijl de pessimisten meewarig zullen constateren dat ze gelijk hebben gehad en hun tegenstanders naïviteit verwijten. Beide opvattingen denken ook dat hun opvattingen en constatering over de staat van de wereld invloed zal hebben op die toekomst. De optimisten gaan uit van een 'self-fulfilling prophecy': een optimistische levenshouding en hoop voor de toekomst zal inderdaad doen leven. Doordat we positief zijn over de toekomst, zullen we ook de goede dingen doen, al is het maar omdat we dat willen doen. Bij de pessimisten koestert men ook hoop, maar die hoop is dan gericht op het voorkomen van die gevreesde toekomst. Men gokt op een 'self-denying prophecy' zodat de doemscenario's die men uitspreekt zullen aanzetten tot daden die die doemscenario's juist voorkomen. De pessimisten kunnen dus niet verweten worden dat ze een betere wereld willen en uit zijn op hun gelijk. Men is bewust 'alarmistisch' om het tij te keren.

Optimisten en pessimisten verschillen dus van mening over hoe het er voor staat en hebben een andere houding ten opzichte van de toekomst. Wat betreft de rol van de geschiedenis zien we ook verschillen. Bij de optimisten is de historie een periode om zich tegen af te zetten. Een periode waarvan het inderdaad maar goed is dat die voorbij is en die hoogstens nog dient als contrast met het voorspoedige heden en de nog betere toekomst. Voor de pessimisten is de geschiedenis niet alleen een fase waarin alles beter was maar het was ook een fase die een soort 'natuurlijke' toestand was. Geen 'Land van Cocagne' en ook niet het paradijs, maar wel een prettige oertijd waarin alles was zoals het bedoeld was. Pessimisten zijn dan ook meestal conservatieven die de voortgaande moderniteit met lede ogen aanzien omdat die hen steeds verder drijft van de plaats waar ze heen (terug) willen: naar vroeger, toen alles beter was en geluk heel gewoon.

Overigens zijn pessimisten en optimisten niet altijd elkaars volledige tegenpolen. Bijvoorbeeld wat betreft het klimaat, en de verandering daarvan, nemen ze tegenovergestelde posities in van wat je zou verwachten. Dat wil zeggen, niet wat betreft het mogelijk toekomstig verloop van het klimaat maar wel over of er anno 2019 daarmee een probleem is. Volgens de pessimisten is er niets aan de hand en valt eigenlijk niet vast te stellen of het goed of slecht gaat aangezien ze het als een natuurlijk proces beschouwen waarover de mens weinig te willen of te oordelen heeft. De optimisten zien wel een probleem (Boudry overigens niet) maar beschouwen dit tegelijkertijd wel, vanwege hun positieve grondhouding, als een kans voor verandering. Slecht nieuws vormt voor hen een 'sense of urgency', een uitgelezen kans om de zaken de goede kant op te draaien.

De keuze om optimistisch of pessimistisch te zijn, voor zover men dat kan kiezen en het niet een karaktertrek is, heeft ook te maken met of de huidige maatschappelijke en politieke situatie overeenkomt met de eigen voorkeuren. Mocht dat namelijk niet het geval zijn en de voortekenen zijn ook niet van dien aard dat dat gaat gebeuren, dan ligt het pessimistische perspectief voor de hand. Omgekeerd, als de huidige maatschappelijke situatie op de persoonlijke goedkeuring kan rekenen en het ziet er vooralsnog niet naar uit dat het tij zich ten slechte zal keren, dan rest niets anders dan oprecht optimisme. Natuurlijk staat het oordeel over de huidige situatie en de mening over de toekomstige ontwikkelingen niet los van elkaar. Net werd gesuggereerd dat tevredenheid of ontevredenheid over het heden en de staat van de toekomst aparte categorieën zijn en dat is niet helemaal correct. Ze beïnvloeden elkaar juist; de net genoemde begrippen "self-fulfilling prophecy" en "self-denying prophecy" koppelen het heden aan de toekomst en vice versa, zodat heden en toekomst zich dialectisch tot elkaar verhouden. Het is dus ook niet gezegd dat een positieve houding ten opzichte van het heden vanzelf leidt tot optimisme en dat een negatieve houding leidt tot pessimisme. Zelfs optimisten kunnen zich zorgen maken en ook pessimisten kunnen zich verheugen op andere tijden. Zo ontstaat een 2x2 matrix:

Tabel 1: De huidige stand van zaken en mogelijke vooruitzichten.

	Het gaat goed:	Het gaat niet goed:
Goede vooruitzichten:	De eeuwige optimist	De optimistische pessimist
Slechte vooruitzichten:	De pessimistische optimist	De eeuwige pessimist

Optimisten en pessimisten zijn dus geen banen voor het leven of eeuwige roepingen. En de conservatieven van vandaag zijn wellicht de progressieven van morgen. Men kan tot andere inzichten komen en daarmee ook van tijdsperspectief wisselen. Bijvoorbeeld, de geschiedenis kan van bron van inspiratie vervallen tot een fase waaraan men liever niet wordt herinnerd. En de toekomst kan van prettig vooruitzicht veranderen in een doembeeld. En het heden kan zich veranderen van het begin van het einde naar het moment waarop alles beter wordt. Het verleden, het heden en de toekomst beïnvloeden elkaar, als een lemniscaat, en onderhouden dialectische relaties (Van der Duin, 2012). De optimist en de pessimist bewegen zich virtueel over deze tijdschalen op zoek naar hun beslissingen en handelingen in het heden omdat daar de toekomst wordt vormgegeven.

De toekomst volgens STT

Het goede nieuws over de groeiende belangstelling voor toekomstige ontwikkelingen is ook dat het geen onderwerp meer is waarover alleen trendwatchers, futurologen, sciencefiction-schrijvers en adviesraden en planbureaus zich bekommeren. De toekomst is blijkbaar een gedeeld belang geworden waarvoor steeds meer mensen zich verantwoordelijk voelen.

In deze paragraaf wil ik uiteenzetten hoe de Stichting Toekomstbeeld der Techniek (STT) zich mengt in het debat maar zich vooral ook verhoudt tot dit debat. Simpel gesteld neemt STT een middenpositie in. De wereld gaat niet ten onder, maar het staat ook niet bij voorbaat vast dat alles vanzelf goed komt. Ik wil deze middenpositie verduidelijken aan de hand van de bevindingen van enkele recente STT-studies.

De Technologiemonitor 2018

In 2018 heeft STT een studie laten doen door de TU Delft naar zogeheten 'doorbraaktechnologieën'. Deze naam is enigszins suggestief omdat het suggereert dat de technologieën in kwestie inmiddels zijn doorgebroken en dat is juist de vraag die in dit rapport wordt gesteld. Evenals de vraag aan welke condities voldaan moeten worden zodat deze technologieën doorbreken. In de 2018-versie van dit rapport (het voornemen is om deze studie jaarlijks uit te voeren) is gekeken naar 3D-printen, blockchain, autonome voertuigen en 'augmented reality'. Eén van de conclusies van dit rapport, en ook van de wetenschappelijke studies die ten grondslag lagen aan het model dat is toegepast, is dat de snelheid van technologische ontwikkeling niet moet worden overschat. Bij een historische analyse van veel technologieën blijkt dat het eerste patent of de eerste prototypes die op basis van de technologie is ontwikkeld vaak veel verder achter ons liggen dan algemeen wordt aangenomen. Zo stamt het principe van ons moderne zonnepaneel uit het einde van de 19^e eeuw, evenals het patent van de klapschaats, waren elektrische auto's de eerste auto's die ooit gefabriceerd zijn, waren in de jaren '30 al de eerste prototypes beschikbaar van de beeldtelefoon en werd het eerste mobiele telefoongesprek al gevoerd in 1946. Dat geldt in meer of mindere mate ook voor de vier technologieën uit STT's Technologiemonitor 2019. Zo wordt in 1981 een artikel gepubliceerd over 'rapid prototyping' op basis van fotopolymeer, schreef Satoshi Nakamoto in 2008 de eerste paper over blockchain (al was er in 1991 al geschreven over documenten met een niet-vervalsbaar tijdstempel), waren in het begin van de jaren '60 al de eerste toepassingen voor 'augmented reality' beschikbaar en reed in 1987 voor het eerst een auto ontwikkeld, door de Universiteit München, voor 95 procent zelfstandig op de snelweg. Wat betreft het toekomstig verloop van de lengte van ontwikkeltijden van nieuwe, radicale technologieën is overigens onze verwachting niet dat die zal verkorten. Het beeld dat technologische ontwikkeling snel(ler) gaat heeft vooral betrekking op de diffusiesnelheid daarvan, oftewel de verspreiding van innovaties in de markt en op de hoeveelheid innovaties die geïmplementeerd wordt. Maar deze versnelling leidt tot een kortere terugverdientijd voor bedrijven en gegeven dat ze geïnvesteerd hebben in de ontwikkeling betekent dat de financiële risico's van innoveren groter worden. Om deze risico's beheersbaar te houden besluiten ze om meer te gaan samenwerken in het ontwikkelproces hetgeen de ontwikkeltijd van technologie nier per se verkort aangezien samenwerken

niet eenvoudig is en daardoor nog meer tijd kost. Er is dus een duidelijke feedback tussen diffuse van innovaties en ontwikkeling van de onderliggende technologie, en de voorlopige uitslag is dat de verschillende tempi niet zorgen voor snellere technologische ontwikkeling.

Energie en klimaat

Weinig onderwerpen staan tegenwoordig zo in de belangstelling als klimaat en energie. En werden ze voorheen nog gescheiden behandeld, anno 2019 vormen ze een Siamese tweeling. Toen STT in 2016 de verkenning naar energie startte, was het voornemen om klimaatontwikkelingen niet mee te nemen uit oogpunt van focus. Maar aangezien de opwekking en het gebruik van energie voor een zeer groot deel verantwoordelijk is voor de huidige klimaatverandering werd het noodzaak om beide onderwerpen te koppelen. Sterker nog, de noodzaak werd een voordeel omdat het klimaatakkoord van Parijs in 2015 een helder eindpunt verschafte: niet meer dan 2 graden Celsius opwarming wereldwijd. Voor de verkenning van de toekomst van energie betekende dat, dat de focus kwam te liggen op het onderzoeken en ontdekken van welke verschillende paden zouden kunnen leiden tot dat eindpunt. Al snel in het onderzoek werd na het consulteren van diverse experts op het gebied van energie-technologie duidelijk dat de doelstelling van Parijs uit technologisch oogpunt geen onhaalbare kaart is. Toegegeven, anno 2019 is er nog voldoende technologische kennis beschikbaar en is de huidige duurzame energie-technologie nog onvoldoende opgeschaald; een toekomstige mondiale energiehuishouding die zorgt voor een significante lagere uitstoot van CO₂ waarmee de opwarming van de aarde niet boven de 2 graden Celsius is dan ook geen utopisch streven. De recente koppeling van duurzame energie aan het streven om de fysieke grondslagen van onze economie circulair te laten zijn, heeft dit streven niet vereenvoudigd maar de voortgang van het circulair (duurzaam) maken van onze economie zal, zo is de verwachting, beslist bijdragen aan het duurzaam maken van ons energiesysteem. Sterker nog, hergebruik is een belangrijke voorwaarde voor een lager en duurzamer energiegebruik. Het singuliere eindpunt zoals weergegeven in de doelstelling van 'Parijs' staat, wat STT betreft haaks op de verschillende manieren om het eindpunt te bereiken. De energie-verkenning laat zien dat 'de' transitie, zoals we die vaak zowel in kranten, tijdschriften, overheidsrapporten en wetenschappelijke publicaties tegenkomen, niet bestaat. Hiermee bedoelen we niet dat er geen transitie is of kan zijn, maar dat er *meerdere* transities mogelijk zijn. De energiemix heeft niet een vast recept maar kan in verschillende smaken komen. De verkenning heeft hiertoe vier verschillende *transitiescenario's* gemaakt die, in tegenstelling tot klassieke scenario's, niet geheel losstaan van overheidsbeslissingen en -handelen. De vier transitiescenario's kunnen onderscheiden worden op basis van twee kenmerken: 1) nationaal versus internationaal: ontwikkelt de huidige internationale maatschappelijke oriëntatie verder naar een heuse mondiale oriëntatie? Of verschuift de persoonlijke, economische en politieke focus terug naar het nationale (c.q. regionale, lokale) perspectief? En, 2) heeft het energiesysteem van de toekomst een centraal of decentraal karakter? Gaan burgers en bedrijven op grote schaal zelf energie opwekken, of blijven we dat doen vanuit grote energiecentrales? De overheid kan dus over de snelheid en richting van de energietransitie met enige goede wil en moed beschikken. Ultieme voorwaarde is wel dat het overheidsbeleid een langere adem heeft dan de gebruikelijke, politiek gemotiveerde termijn van vier jaar om de vereiste 'intertemporele consistentie' van het benodigde energiebeleid te garanderen.

Veiligheid

Een thema tot onderwerp van een toekomststudie maken is één aspect maar zeker niet het belangrijkste aspect. Na het keuzeproces van een onderwerp begint namelijk het 'scopingsproces' waarbij de focus (over welk deel gaan we het hebben?) en de niche (welk deel is niet nog niet bestudeerd?) van de toekomststudie moet worden bepaald. Toen STT in 2017 begon met een studie naar de toekomst van veiligheid werden er direct goed bedoelde adviezen gegeven die zonder uitzondering erop neer kwamen dat we een lijst moesten gaan maken met daarop nieuwe risico's van technologieën, nieuwe maatschappelijke kwetsbaarheden en nieuwe politieke gevaren. Ons werd gezegd dat er voor bijna alle nu denkbare rampen wel veiligheidsplannen beschikbaar waren en dat het daarom wel zo nuttig zou zijn om op zoek te gaan naar mogelijke nieuwe rampen die onze veiligheid zouden kunnen bedreigen. Echter, we kozen een ander pad. Eén van de eerste constatering was dat vrijwel alle onderzoeken onder burgers naar veiligheid begon met vragen die gingen over onveiligheid. Wellicht geen verrassende conclusie gezien de adviezen die we bij de start van de verkenning kregen, maar het gaf wel direct aan hoe men veiligheid percipieert, namelijk als onveiligheid. Een tweede constatering was dat veiligheid (of onveiligheid) voornamelijk door veiligheidsdeskundigen werd beschouwd als een 'eindsituatie'. Als

een toestand waarvan objectief kan worden vastgesteld of die veilig is of niet, en in welke mate dat is. Veiligheid is, zo opgevat, de score op een lijstje met criteria die door experts (of andere betrokkenen) kan worden bepaald. Hieraan mankeren twee aspecten. Allereerst wordt voorbijgegaan aan dat veiligheid niet alleen een (eind-)situatie is maar ook, en vooral, een proces. Bijvoorbeeld, een app die laat zien welke buurten veilig zijn en welke niet en op basis waarvan geadviseerd kan worden waar je het best je auto kan parkeren, gaat hier aan voorbij. Omdat vergeten wordt dat vervolgens het parkeergedrag invloed heeft op waar mensen hun auto's parkeren en omdat autodieven en –inbrekers ook deze app kunnen downloaden. Veiligheid is geen statisch begrip maar komt tot stand, is onderweg, kortom: wordt gemaakt. En wel door mensen. Mensen die samen veiligheid creëren en samen onveiligheid proberen te voorkomen. Dit klinkt nogal stichtelijk maar niet ontkend kan worden dat veiligheid een sociale constructie is en niet een 'objectieve' score op een checklist. Het verklaart ook het verschil dat we in veel onderzoeken zien tussen het veiligheidsgevoel dat mensen hebben en de objectieve mate van veiligheid van een bepaalde situatie. Dat is overigens vooral een probleem voor diegenen die veiligheid hoofdzakelijk vanuit een objectieve hoek willen benaderen. Veiligheid is dus, ten tweede, geen zelfstandig naamwoord maar een werkwoord, geen uitkomst maar een proces. En wie wil nadenken over hoe het mogelijk toekomstig verloop van veiligheid eruitziet moet te rade gaan bij hoe in onze toekomstige maatschappij mensen gezamenlijk veiligheid totstandbrengen. Naast ethiek en duurzaamheid moet dus ook 'positieve veiligheid' als 'ontwerpprincipe' vroegtijdig in de ontwikkeling van nieuwe technologie worden meegenomen in de wetenschap dat maatschappelijke begrippen als emoties, identiteit, vertrouwen en sociale samenhang daarvan de kern vormen.

De National Toekomstmonitor 2016 en 2019

STT maakt vaak en veel gebruik van experts: wetenschappers, consultants, managers, politici, ambtenaren. Mensen die vanuit hun professe hun licht kunnen laten schijnen over de achtergronden van actuele onderwerpen en van daaruit uitspraken kunnen doen over het mogelijk toekomstig verloop daarvan. En zonder mee te gaan in, voorzichtig geformuleerd, de groeiende teneur dat experts ook niet alles weten, is er in 2016 bij STT besloten om ook een onderzoek te doen naar hoe de gemiddelde Nederlander denkt over technologie en toekomst. Uit de resultaten van 2016 kwam onder meer naar voren dat die opmerkelijk positief is over de positieve bijdrage van toekomstige technologie. Ik schrijf hier 'opmerkelijk' omdat de verwachting was dat veel mensen (nieuwe) technologie niet snappen en (daardoor) eng vinden. Maar de antwoorden klonken anders. Burgers denken dat technologie hun leven zal verbeteren, verduurzamen en verlengen. Overigens is in hun antwoorden wel een soort 'SCP-effect' te ontdekken. Enigszins analoog aan wat uit veel SCP-onderzoeken naar voren komt dat Nederlanders hun eigen leven prima vinden maar dat van hun collega-inwoners niet, zagen we hier dat mensen optimistisch zijn over de baten van technologie in het algemeen en op de langere termijn maar dat men op korte termijn liever niet een, bijvoorbeeld, zorgrobot aan het eigen ziekenhuisbed wil. Dus de technologische ontwikkelingen baren de Nederlandse burger wel degelijk zorgen. In een opinieartikel in de NRC in 2016 dat we baseerden op deze studie stelden we dan ook: "De technologische ontwikkeling raast door, en men verwacht dat de sociale gevolgen ingrijpend zijn: hervorming van onze economie, het onderwijs, en de zorgsector. Er zullen politieke beslissingen moeten worden genomen om hierop te anticiperen. Maar in de politieke arena is technologie nog weinig gepolitiseerd. Natuurlijk hebben politici het over wetenschap en innovatie, maar een visie op de rol die technologie in ons leven zou moeten spelen ontbreekt". In de 2019 versie van de Nationale Toekomstmonitor van STT zien we niet heel veel verschuivingen. De belangrijkste conclusies zijn:

- 64 procent is het 'eens'en nog eens 24 procent is het helemaal eens' met de stelling dat in 2040 wetenschap en technologie grote stappen voorwaarts hebben gemaakt.
- Over de toekomst in het algemeen: 39 procent is hierover neutraal, 32 procent positief, maar 26 procent is negatief.
- De samenleving van 2040 in het algemeen beter: 39 procent is neutraal, 43 procent negatief en (slechts) 15 procent positief.
- Positieve impact van technologie en wetenschap in 2040?: twee derde denkt dat technologie het (dagelijks) leven steeds makkelijker maakt en 51 procent is ervan overtuigd dat technologie een positieve invloed zal hebben op de wereld in 2040.
- Een derde van de Nederlanders vindt dat de politiek te weinig aandacht besteedt aan technologie.
- Beschouwt men zichzelf als een 'techie?': 31 procent vindt van zichzelf dat hij of zij goed op de hoogte is van de laatste technologie, 37 procent is neutraal en 31 procent antwoordt negatief.

- Denkt men vaak na over de lange termijn (> 20 jaar)?: liefst 60 procent doet dat niet vaak, 23 procent is neutraal en 16 procent denkt vaak na over de lange termijn.

Leren in de toekomst

De (vermeende) snelheid van technologische veranderingen heeft grote maatschappelijke consequenties; op hoe we produceren, hoe we consumeren, hoe we ons verplaatsen, maar vooral op hoe we leren. Onderwijs en leren hebben hierbij een driedubbele functie. We moeten leren om de technologie bij te benen, we zetten technologie in om de wijze van leren te moderniseren en leren heeft ook een belangrijke economische functie: "Learning is earning". STT startte in 2017 een studie naar de toekomst van leren, hevig geïnspireerd door een uitspraak van voormalig rector magnaifica van de Open Universiteit Anja Oskam: "Op de korte termijn zijn we 'over-educated', en op de lange termijn zijn we 'under-educated'. Een duidelijk pleidooi voor een leven lang leren en gezien de innige relatie tussen technologie en leren kwam al gauw de vraag naar voren hoe technologie ingezet zou kunnen worden om dit mogelijk te maken. Echter, de geschiedenis laat zien dat de relatie van onderwijs en 'edutech' geen gelukkige is. Zo had Edison aan het begin van de vorige eeuw het idee om film in te zetten in onderwijs maar dat goedbedoelde initiatief strandde vanwege een gebrek aan content. Hetgeen ook gebeurde bij pogingen in de jaren '80 van de vorige eeuw om televisie als leermiddel in te zetten. En met de opkomst van de computer waren opnieuw de verwachtingen hooggespannen maar het is nog steeds niet eenvoudig om de daadwerkelijke toegevoegde waarde daarvan voor het onderwijs en voor leerprocessen vast te stellen. In een documentaire die STT voor dit project speciaal liet maken, getiteld 'Het eeuwige leren; Over leren, technologie en de toekomst', verzucht een docente van een 'iPad-school' dat ze de iPad maar niet meer gebruiken en dat we wat betreft digitale leermiddelen eigenlijk nog steeds niet verder komen dan het te beschouwen als een boek met een scherm. Volgens filosoof en schrijver Henk Oosterling moeten we kinderen niet domweg allerlei technologie voorschotelen maar ze leren met nieuwe technologie om te gaan, waarbij onder andere aandacht moet komen voor de hernieuwde relatie tussen het fysieke en het digitale (of het virtuele). Volgens Oosterling is 'leren leren', zoals we dat vaak horen in nieuwe onderwijsconcepten niet meer voldoende maar moeten we zelfs 'leren leren leren'.

Uit een Delphi-onderzoek onder bestuursleden van STT over het gebruik van technologie in onderwijs komt ook een evenwichtige houding ten opzichte daarvan naar voren. Men onderkent de snelheid en impact van de voortgaande digitalisering maar men zou het niet wenselijk vinden als leerlingen en studenten volledig online zouden zijn. De school en de universiteit blijven de fysieke kern van ons onderwijsstelsel en technologieën om de cognitieve vermogens en talenten te verhogen worden zelfs afgewezen.

Uit een meta-analyse van STT naar toekomststudies op het gebied van onderwijs en ICT komen zes onzekerheden naar voren: van kennis naar vaardigheden, personalisatie, netwerken, tijd- en plaats-onafhankelijk leren, automatisering van 'teaching functions' en beschikbaarheid en kosten van ICT. De toekomst van 'edutech' is vervolgens in vier scenario's voorgesteld door die op te spannen op twee assen: persoonlijke vs. collectief leren, en hoge vs. lage beschikbaarheid van ICT. De scenario's laten zien dat de toekomst van 'edutech' door veel onzekerheid omringd is hetgeen de noodzaak van een heldere visie op de toekomst van ons (digitale) onderwijs onderstreept.

Slotbeschouwing

De vorige paragraaf heeft laten zien dat de toekomst zich niet zomaar laat vatten in goed of slecht, in optimisme of pessimisme, en ook dat de toekomst niet volledig vastligt maar ook geen tabula rasa is. Het laat wel zien dat de toekomst niet zo snel nadert als men ons vaak wil doen geloven, en tegelijkertijd dat de toekomst niet op ons wacht, tenminste niet op iedereen. Het laat zien dat de toekomst zich kan onvouwen langs meerdere paden, dat er meerdere wegen zijn naar Rome (Parijs), en dat er meerdere kruispunten zijn die ook voor padafhankelijkheid kunnen zorgen. Het laat zien dat de toekomst een sociale constructie is en dus geen uitkomst maar een proces. Het laat zien dat de toekomst te belangrijk is om over te laten aan experts en dat de gemiddelde Nederlander er ook een mening over heeft. En het laat zien dat technologie niet zaligmakend is en altijd ingebed en gelijke tred moet houden met maatschappelijke ontwikkelingen.

De titel van deze bijdrage suggereert dat onzekerheid goed is. En dat is het ook als je onzekerheid projecteert op toekomstige ontwikkelingen. Want dan gaat het over mogelijke toekomst, over toekomst die voldoende vrijheidsgraden hebben om die te beïnvloeden zonder te vervallen in ouderwetse maakbaarheid. De toekomst is niet gebaat bij het denken in utopieën of dystopieën, beide symbolen van perverse controle en doorgeschoten planbaarheid.

Het waarderen van onzekerheid kan geïnterpreteerd worden als luxe voor mensen die maatschappelijke dermaten goed gepositioneerd zijn dat ze de openheid van de toekomst niet als bedreigend hoeven te ervaren. Voor iemand die zich onderaan de economische ladder bevindt is onzekerheid slecht nieuws. Maar ik denk dat het de uitdaging is voor de maatschappij en de politiek om niet te proberen onzekerheid weg te nemen want dat gaat heden ten dage niet meer lukken. Het is de kunst om perspectief te bieden en om te laten zien dat perspectief geen valse hoop is. Maatschappelijke onzekerheid toont aan dat onze samenleving niet meer is vast gegoten in zuilen van beton maar dat maatschappelijke dynamiek de belofte van vooruitgang kan inhouden, voor iedereen. Technologie kan hierin een cruciale rol spelen. Technologie is een bron van onzekerheid maar veel nieuwe technologieën (denk aan blockchain, 3D-printen en andere digitale technologieën) spelen zich af op een kleinere schaal en zijn maatschappelijk beter beschikbaar. Niet voor niets klagen tegenwoordig professionals als huisartsen en notarissen dat hun patiënten en cliënten vaak beter geïnformeerd zijn dan henzelf. De elite zal niet verdwijnen door politieke besluitvorming (hoogstens zal daardoor een andere elite komen) maar doordat de elite rechts zal worden ingehaald door goed geïnformeerde burgers die hebben leren inzien dat onzekerheid zich niet oplost door te wachten op betere tijden maar door het benutten van de mogelijkheden van nieuwe technologie.

Maar ook deze geprojecteerde verandering zal niet vanzelf gaan. Veranderingen hebben alleen maatschappelijk zin als ze *gemanaged* en geïnspireerd worden door creatieve toekomstverkenningen waarin positief kritisch wordt gekeken naar nieuwe technologie. De oprichting van een 'Planbureau voor Technologie' zal daarom geen gek idee zijn. Technologie is echter geen populair onderwerp bij politici, maar het speelveld van technologieverkenningen mag niet alleen worden ingevuld door commerciële partijen met specifieke belangen. Juist de de-commercialisering en depolitisering van technologische vooruitzichten zullen de maatschappij en de politiek in staat stellen om inspirerend een werkbare technologievisies op te stellen.

Onze toekomst is onzeker. Laten we dat inderdaad hopen.

Referenties

- Blom, P. (2018). *Wat op het spel staat*. Amsterdam: De Bezige Bij
- Bos, R., ten (2017). *Dwalen in het antropoceen*. Amsterdam: Boom
- Boudry, M. (2019). *Waarom de wereld niet naar de knoppen gaat*. Kalmthout: Polis
- Duin, P.A. van der (red.) (2012). *Toekomstonderzoek voor organisaties. Handboek methoden en technieken*. Assen: Uitgeverij Van Gorcum
- Duin, P.A. van der, D. Snijders en P. Lodder (2019). *Nationale Toekomstmonitor 2019*. Den Haag, Stichting Toekomstbeeld der Techniek
- Eijk, S., van (2017). *En toen ging het licht aan...Transities naar een emissievrij energiesysteem*. Den Haag, Stichting Toekomstbeeld der Techniek
- Naber, C. *Veiligheid in de toekomst. Van uitkomst naar werkwoord*. Den Haag, Stichting Toekomstbeeld der Techniek
- Ortt, J.R. en B. Dees (2018). *Technologiemonitor 2018. Een nieuw perspectief op technologische doorbraken*. Den Haag, Stichting Toekomstbeeld der techniek
- Snijders, D. & P.A. van der Duin (2016). *Kweekvlees, Big Data - Politiek spreek je uit*, NRC Handelsblad, September 27, 2016
- Snijders, D. (2018). *Het eeuwige leren. Over leren, technologie en de toekomst*. Den Haag, Stichting Toekomstbeeld der Techniek
- Snijders, D. (red.). *Nationale Toekomstmonitor 2016*. Den Haag, Stichting Toekomstbeeld der Techniek
- Snijders, D., P.A. van der Duin, V. Marchau & G.J. van Doorn (2018). *Scenarios for ICT-related education: a qualitative meta-analysis*. Journal of Futures Studies, December 2018, Vol. 23, Issue 2, pp.13–28

15 Wisseling der beleidsmodellen. Naar een nieuw perspectief op integratiebeleid

Godfried Engbersen - Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid & Mark Bovens hoogleraar aan de Universiteit Utrecht en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Samenvatting

Nederland is een samenleving geworden gekenmerkt door structurele immigratie en een grote verscheidenheid van migranten naar herkomstland, verblijfsduur en andere kenmerken. De beleidsmodellen voor integratie die na de Tweede Wereldoorlog zijn ontwikkeld, zijn ontoereikend voor het omgaan met deze nieuwe verscheidenheid. Daarvoor is een nieuw samenleefbeleid nodig dat bestaat uit twee componenten (1) een beleid voor het versterken van de sociale samenhang gericht op alle inwoners van Nederland en (2) een beleid voor het bevorderen en continueren van de arbeidsdeelname van specifieke migrantengroepen.

Inleiding

In de afgelopen decennia is Nederland uitgegroeid tot een immigratiesamenleving. Deze ontwikkeling is vaak geduid met het begrip 'weerbarstig'. Nederland is geen klassiek immigratieland zoals de Verenigde Staten, Australië of Canada. Voor deze landen is immigratie een deel van hun DNA, omdat ze zijn gebouwd op migranten. Hollifield et al. (2014) spreken van *nations of immigraties*. Landen als Engeland, Frankrijk en Nederland behoren tot de categorie van *countries of immigration*. Hoewel deze landen van oudsher geconfronteerd zijn met de instroom van migranten, hebben ze meer moeite om zichzelf als een immigratiesamenleving te zien.

Toch is Nederland in de voorbije decennia uitgegroeid tot een *de-facto* immigratiesamenleving die structureel te maken heeft met de komst van migranten. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de immigratie sterk toegenomen (Jennissen et al. 2018). En de vooruitzichten zijn dat het huidige niveau van de immigratie de komende tien jaar minimaal op het zelfde peil zal blijven. Onder invloed van de immigratie heeft 23 procent van de Nederlandse bevolking nu een migratieachtergrond; -dat zal in 2060 zijn opgelopen tot boven de 30 procent.

De internationale migratie naar Nederland kenmerkt zich door een steeds grotere verscheidenheid naar herkomstlanden. In het recente verleden, vooral in de tweede helft van de vorige eeuw, kwamen grote groepen migranten uit een klein aantal landen naar West-Europa; tegenwoordig komen er kleine groepen uit een veelheid van herkomstlanden. In 2017 zijn de in Nederland woonachtige migranten afkomstig uit maar liefst 223 verschillende herkomstlanden. De toegenomen diversiteit komt niet alleen tot uitdrukking in een steeds grotere verscheidenheid aan herkomstlanden, maar ook in een grotere verscheidenheid in migratiemotieven, in opleidingsniveau, in verblijfsstatus en in verblijfsduur. Migrantengroepen komen naar Nederland om redenen van arbeid, asiel, familie en studie. Ze zijn laag-, middelbaar- en hoogopgeleid. Ze verschillen in juridische status, die zwak of juist heel sterk kan zijn. En ze verschillen ook in verblijfsduur: sommige migranten vestigen zich blijvend in Nederland, terwijl anderen langdurig, middellang of slechts tijdelijk in Nederland verblijven.

De stelling die wij in deze bijdrage uitwerken is: moet deze nieuwe verscheidenheid tot aanpassingen leiden van het huidige integratiebeleid. In deze bijdrage schetsen we de contouren van een nieuw beleidskader dat twee componenten kent: (1) een beleid voor het versterken van de sociale samenhang gericht op alle inwoners van Nederland en (2) een beleid voor het bevorderen en continueren van de arbeidsdeelname van specifieke migrantengroepen. Het gaat om twee heel wezenlijke beleidsopgaven. We zien immers dat de komst van migranten weerstanden oproept, gevoelens van onzekerheid en verlies in de hand werkt bij grote groepen burgers. De toekomst van de Nederlandse immigratiesamenleving zal sterk afhangen van de mate waarin deze beleidsopgaven succesvol worden gerealiseerd.

Om dit nieuwe beleidskader te duiden besteden we aandacht aan de beleidsaccenten die in Nederland eerder zijn ontwikkeld op het terrein van integratiebeleid in de periode 1960-heden. Een analyse van dit beleid biedt de mogelijkheid om de kenmerken van het nieuwe beleidskader preciezer te

omschrijven. Eerst besteden we aandacht aan de wijze waarop het Nederlandse integratiebeleid zich heeft ontwikkeld in de periode 1960 tot heden. Daarbij laten we zien dat in die periode verschillende beleidsmodellen zijn ontwikkeld die ontoreikend voor de nieuwe verscheidenheid zijn, maar dat bepaalde aspecten van deze modellen nog relevant kunnen zijn.

Wisseling der beleidsmodellen

In het naoorlogse integratiebeleid zijn vier beleidsmodellen te onderscheiden die enerzijds een antwoord zijn op toenmalige migratiepatronen en die anderzijds gebaseerd zijn op specifieke opvattingen over migratie, integratie en burgerschap (zie Tabel 1). Ook zijn deze beleidsmodellen ontwikkeld in antwoord op de vermeende tekortkomingen van een eerder beleidsmodel of juist van het ontbreken van een goed beleidsmodel.

De eerste drie modellen ontstonden in de periode van de postkoloniale migratie en de gastarbeidersmigratie (1960-1995). Het is een periode waarin de migratie naar Nederland gekenmerkt werd door een klein aantal groepen uit een beperkt aantal landen. Na de onafhankelijkheid van Indonesië in 1949 kwamen ruim 250.000 repatrianten naar Nederland. Begin jaren zestig ontstaat de zogenaamde gastarbeidersmigratie vanuit mediterrane landen. Aanvankelijk vanuit Spanje, Italië en Griekenland, later vooral vanuit Marokko en Turkije. Vanaf midden jaren zeventig - na de onafhankelijkheid van Suriname - migreren meer dan 300.000 Surinamers naar Nederland. En vanaf eind jaren tachtig komen grote aantallen migranten uit de Nederlandse Antillen.

Tabel 1. Nederlandse beleidsmodellen voor integratie (1960-heden)

	<i>Aard van de migratie</i>	<i>Beleidsdiagnose</i>	<i>Concept van integratie</i>	<i>Beleidsremedie</i>	<i>Vormgeving van beleid</i>
<i>Laissez faire</i>	Arbeidsmigratie van laaggeschoolden	Migranten verblijven tijdelijk	Integratie is geen overheidstaak	Lokale aandacht voor huisvesting	Specifiek beleid
<i>Multicultureel beleid</i>	Gezinshereniging, postkoloniale migratie	Migranten blijven: inpassing migranten in Nederlandse samenleving	Integratie met behoud van eigen cultuur en identiteit	Subsidiëring zelforganisaties, onderwijs in eigen taal en cultuur	Specifiek beleid
<i>Achterstands-beleid</i>	Gezinsvorming, asielmigratie	Sociaal-economische achterstanden bij specifieke groepen	Evenredige sociaal-economische participatie	Wegwerken van achterstanden in huisvesting, taal en opleiding	Algemeen beleid en specifiek beleid
<i>Burgerschaps-beleid</i>	Asielmigratie, arbeidsmigratie van hoger opgeleiden	Iedereen moet participeren in de Nederlandse samenleving	Migranten dienen een bijdrage te leveren aan de samenleving en zelfredzaam te zijn	Focus op sociaal-culturele inburgering, naast aandacht voor sociaal-economische participatie	Algemeen beleid

Het vierde model krijgt vorm vanaf het midden van de jaren negentig als de verscheidenheid naar herkomst sterk begint toe te nemen. Het is de periode waarin vluchtelingengroepen uit onder andere Iran, Irak, Afghanistan, Somalië, de voormalige Sovjet-Unie en voormalig Joegoslavië asiel aanvragen in Nederland. Zo werden in 1994 meer dan 50.000 asielverzoeken ingediend, en in de periode 1998-2002 schommelde het aantal aanvragen jaarlijks rond de 40.000. Vanaf het midden van de jaren negentig neemt ook de intra-EU mobiliteit toe, eerst vanuit de oude EU-lidstaten en later vanuit landen

die in 2004 en 2007 lid werden van de Europese Unie. Opvallend is vooral de omvangrijke stroom van migranten uit Polen. De Poolse groep is in korte tijd uitgegroeid tot de in omvang zesde migrantengroep in Nederland. Er zijn alleen nog meer mensen met een Turkse, Marokkaanse, Indonesische, Duitse en Surinaamse achtergrond in Nederland. De laatste vijftien jaar tekent zich ook een groei af in het aantal kennismigranten van buiten de Europese Unie, en van het aantal studiemigranten.

De *wisseling der beleidsmodellen* wijst op een grote mate van *beleidsvolatiliteit*. De parlementaire onderzoekscommissie Integratiebeleid (2004) merkte al vijftien jaar geleden op dat de mate van beleidsconsistentie zeer beperkt is geweest in Nederland. Opvallend is ook dat het integratiebeleid vanaf de jaren negentig bij maar liefst vier ministeries is ondergebracht: het verhuisde van Justitie, naar BZK, weer naar Justitie, naar VROM, naar BZK om nu bij SZW te belanden.

De beleidsvolatiliteit kan worden verklaard uit het leerproces dat de Nederlandse samenleving doormaakt in het vorm geven van een migratie- en integratiebeleid. Pas in 1998 vond de politieke erkenning plaats dat Nederland een immigratiesamenleving is geworden. De beleidsvolatiliteit kan ook verklaard worden uit onvoorziene processen (veel migranten keren niet terug), problemen van gebrekkige integratie van specifieke migrantengroepen en uit veranderingen in migratiepatronen, zoals de toegenomen verscheidenheid naar herkomst. Dergelijke processen en veranderingen noodzakten tot bijstelling van het beleid.

Voor alle vier beleidsmodellen geldt echter dat zij ontoereikend zijn gegeven de nieuwe verscheidenheid naar herkomst en verblijfsduur. We lichten de centrale kenmerken van deze vier modellen kort toe.

Laissez-faire

Een eerste beleidsmodel is een 'laissez-faire' benadering waarin integratie zoveel mogelijk wordt overgelaten aan de markt of aan het maatschappelijke middenveld. Het Nederlandse beleid kende tot ver in de jaren zeventig van de vorige eeuw kenmerken van een laissez-faire model. Er was geen ontwikkeld overheidsbeleid gericht op integratie, vooral omdat de tijdelijkheidgedachte centraal stond. Arbeidsmigranten zouden tijdelijk in Nederland zijn en na gedane arbeid weer naar huis terugkeren. Wel was er in de jaren zestig sprake van een wervingsbeleid van arbeiders uit landen rondom de Middellandse Zee. Deze werving was gebaseerd op de gedachte dat deze gastarbeiders tijdelijk in Nederland zouden verblijven en terug zouden keren naar hun land van herkomst. Deze overtuiging bleek ook uit het uitgangspunt van de Vreemdelingenwet (1976) dat Nederland geen immigratieland was.

Er bestond in deze periode wel bescheiden lokaal beleid gericht op sociaaleconomische achterstanden, vooral op het terrein van huisvesting, maar dat ging niet uit van permanent verblijf. Huisvestingsvragen hadden vooral betrekking op overvolle en onveilige pensions in de grote steden van Nederland.

Een belangrijk kritiekpunt op het laissez-faire beleid was dat het geen rekening hield met de permanente vestiging van grote groepen migranten uit Marokko en Turkije en met de snel oplopende werkloosheid onder migrantengroepen. Ook was er weinig aandacht voor de sociaaleconomische gevolgen van gebrekkige integratie in de Nederlandse verzorgingsstaat en voor de leefbaarheid van specifieke wijken en buurten.

In de loop van de jaren zeventig en tachtig wordt schoorvoetend onderkend dat veel gastarbeiders niet terugkeren naar hun land van herkomst. Hierdoor groeit de behoefte aan regulatie en interventie door de overheid. Er komt een 'minderhedenbeleid' van de grond ter stimulering van de integratie van migranten.

Laissez-faire beleid heeft op het eerste gezicht een zekere relevantie voor de omgang met de nieuwe verscheidenheid omdat veel nieuwe migranten, waaronder kennismigranten en intra-EU arbeidsmigranten, probleemloos participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Toch is een laissez-faire beleid niet passend. Veel asielmigranten hebben moeite om hun weg te vinden op de arbeidsmarkt. Ook de permanente vestiging van grote groepen arbeidsmigranten en het risico van snel oplopende werkloosheid onder deze migrantengroepen is te groot om aan de markt over te laten. Verder heeft het laissez-faire beleid weinig aandacht voor de leefbaarheid in de wijken en voor gemeenten waar zich

veel migranten vestigen. Het versterken van de sociale samenhang vraagt om een actieve rol van overheden.

Multicultureel beleid

Een tweede beleidsmodel is multiculturalisme. Het is een model dat integratie nastreeft met behoud van eigen cultuur en identiteit. Het gaat uit van de aanname dat de weg naar integratie voor migranten vooral verloopt via de eigen gemeenschap en daarbij behorende zelforganisaties. Erkenning van en een zekere mate van institutionalisering van cultureel pluralisme worden gezien als voorwaarden voor emancipatie en integratie. Multicultureel beleid veronderstelt een doelgroepgerichte benadering waarbij erkenning en behoud van de taal en cultuur van migrantengroepen centraal staat.

In Nederland benadert het etnische minderhedenbeleid uit de jaren tachtig en deels uit de jaren negentig dit multiculturele model. Dit beleid ging uit van een doelgroepgerichte benadering ter bevordering van integratie met behoud van eigen cultuur en identiteit. Onderdeel van dat beleid was het subsidiëren en raadplegen van zelforganisaties van migranten. Het multiculturele model was deels in lijn met de Nederlandse verzuilde traditie: de opdeling van de maatschappij op grond van geloofsovertuiging en/of maatschappelijke opvattingen, waarbij iedere stroming eigen organisaties had op belangrijke maatschappelijke terreinen. Zo maakte de overheid onderwijs in eigen taal en cultuur mogelijk en subsidieerde ze zelforganisaties van migranten op cultureel, politiek en sociaal gebied.

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig komt het beleid onder vuur te liggen, omdat het beleid geen goed antwoord zou hebben op de sociaaleconomische achterstanden van migrantengroepen. Er wordt veronderstelt dat het nastreven van sociaal-culturele eigenheid sociaaleconomische achterstanden in stand houdt of zelfs versterkt. Het multiculturalisme zou bepaalde problemen en structurele ongelijkheden negeren door een cultuurrelativistische houding, bijvoorbeeld als het gaat om de positie van de vrouw. Het multiculturele beleid zou daarnaast tot ongewenste verzuiling werken - iedere etnische groep zijn eigen school, kerk, krant, radio- en televisiestation, en zelforganisatie - en daarmee (zelf-)uitsluiting waardoor integratie in de ontvangende samenleving niet plaatsvindt.

Door de hardnekkige opleidingsachterstanden en slechte arbeidsmarktpositie van migrantengroepen verliest het multiculturele model in de loop van de jaren negentig aan betekenis. Toch werd nog in juni 1997 de Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM) van kracht. Deze wet heeft 16 jaar gefunctioneerd en voorzorg in geregeld overleg van landelijke minderhedenorganisaties met de Rijksoverheid. In juni 2013 stemde de Eerste Kamer in met de intrekking van deze wet.

Hoe verhoudt het multiculturalisme zich tot de nieuwe verscheidenheid? Ten eerste is multiculturalisme alleen al om praktische redenen moeilijk organiseerbaar in een samenleving die gekenmerkt wordt door een zeer groot aantal migrantengroepen waarvan een deel slechts kort verblijft. Een tweede aspect is dat multiculturalisme een essentialisering van cultuur in de hand kan werken. Het streven naar erkenning van culturele eigenheid kan tot gevolg hebben dat culturele verschillen worden uitvergroet. Daarmee kan het op gespannen voet staan met de nieuwe verscheidenheid waarbij grenzen tussen groepen juist meer fluide worden, en waarin vermenging en hybridisering tussen groepen optreedt. Tenslotte heeft het multiculturele model weinig oog voor de betekenis van een gedeeld waarden- en normenkader dat de omgang van mensen uit verschillende herkomstlanden en met een verschillende verblijfsduur mogelijk maakt.

Achterstandsbeleid

Het voeren van een achterstandsbeleid gericht op sociaaleconomische participatie is een derde beleidsmodel. Hierin ligt de nadruk op het wegwerken van achterstanden op het terrein van arbeid, huisvesting en onderwijs. Waar het multiculturele model een reactie was op het laissez-faire denken, moet het achterstandsbeleid beschouwd worden als een reactie op de veronderstelde tekortkomingen van het multiculturele model. In tegenstelling tot multicultureel beleid, richt achterstandsbeleid zich op de migrant als individu, niet op de gemeenschap.

Evenredige of volwaardige arbeidsparticipatie is een centraal doel van achterstandsbeleid. De centrale veronderstelling is dat sociaaleconomische participatie een voorwaarde is voor integratie. Pas wanneer migranten op eigen benen kunnen staan, zullen zij ook in andere opzichten hun weg vinden in de

samenleving. Binnen dit model is een sterkere rol weggelegd voor overheidsbeleid, vooral op de terreinen van onderwijs, huisvesting en arbeidsmarktbeleid.

Een invloedrijk document voor de vormgeving van achterstandsbeleid was het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* (1989). Daarin waarschuwt de WRR voor een groeiende maatschappelijke kloof tussen personen met en zonder migratieachtergrond. Zo wijst de WRR erop dat de werkloosheid onder bepaalde migrantengroepen zelfs tot boven de 40 procent van de beroepsbevolking is gestegen en dat voor hen een perspectief van kansloosheid dreigt dat zich tot in volgende generaties kan voortzetten. De WRR is daarbij van mening dat migrantengroepen te zeer als "zorgcategorie" zijn beschouwd, in plaats van hun kansen tot zelfstandigheid te bieden. Dat heeft er aan bijgedragen dat veel leden van migrantengroepen afhankelijk zijn geworden van de zorg van de overheid, bijvoorbeeld via uitkeringen en welzijnsvoorzieningen, of voor hun huisvesting.

In lijn met het WRR-rapport wordt in de jaren negentig integratie verbonden aan de vormgeving van een activerend arbeidsmarkt- en verzorgingsstaatbeleid. Van interventie in sociaal-culturele thema's wordt in het achterstandsmodel zoveel mogelijk afgezien, aangezien cultuur en identiteit als thema's uit de privésfeer worden gezien. Ook vindt een herwaardering plaats van algemeen beleid. Algemeen beleid heeft daarbij het primaat boven doelgroepen- of specifiek beleid.

Het achterstandsmodel heeft de nodige kritiek opgeroepen omdat het te weinig aandacht zou besteden aan de maatschappelijke positieverbetering van migrantengroepen, waaronder de tweede generatie. Ook is het bekritiseerd voor het reduceren van integratieproblemen tot individuele problemen van migranten en het negeren van structuurveranderingen in de economie die de positie van laag opgeleide migranten nadelig hebben beïnvloed. Het zou daardoor averechts kunnen werken, en juist het beeld bevestigen dat migranten niet kunnen of misschien zelfs niet willen participeren op de arbeidsmarkt. Daarnaast besteedt achterstandsbeleid nauwelijks aandacht aan sociaal-culturele thema's. Sommige onderzoekers wijzen er op dat ook sociaal-culturele aspecten, zoals een traditionele rolverdeling tussen mannen en vrouwen, van invloed zijn op achterstanden in arbeidsdeelname. In feite kent het achterstandsmodel een laissez-faire benadering op sociaal-cultureel gebied, met een sterk vertrouwen dat arbeidsdeelname ook op sociaal-cultureel terrein tot wenselijke uitkomsten zal leiden.

Achterstandbeleid is nog steeds van belang voor specifieke groepen migranten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar als generiek beleidsmodel doet het geen recht aan de nieuwe verscheidenheid. Veel hedendaagse migranten hebben geen sociaaleconomische achterstand. Dat geldt bijvoorbeeld voor de categorie van arbeidsmigranten, high-skilled of low-skilled, waar arbeidsdeelname niet het probleem is. Daarnaast besteedt achterstandsbeleid weinig aandacht aan problemen van sociale samenhang als gevolg van de nieuwe verscheidenheid en het grote verloop onder migranten. Te gemakkelijk wordt verondersteld dat een verbetering van de maatschappelijke positie van migrantengroepen als vanzelf tot meer samenhang leidt. Maar dat is maar ten dele het geval. De analyses uit de WRR-verkenning *De nieuwe verscheidenheid* (Jennisen et al. 2018) wijzen uit dat ook in diverse buurten met bewoners (migranten en niet-migranten) met een sterke arbeidsmarktpositie zich samenlevingsproblemen voordoen. Er is additioneel overheidsbeleid nodig ter versterking van de sociale samenhang.

Burgerschapbeleid

Een vierde beleidsmodel is het burgerschapsbeleid. Dit vierde model voegt weer een sociaal-culturele dimensie aan integratiebeleid toe en onderkent, zij het impliciet, ook de toegenomen verscheidenheid van internationale migratie. Het burgerschapsmodel is verweven met het inburgeringsbeleid dat eind de jaren negentig van de grond kwam. In 1998 trad de Wet Inburgering Nieuwkomers in werking, later opgevolgd door de Wet inburgering 2007 en de Wet inburgering 2013. De Wet inburgering 2013 volgde één van de uitgangspunten van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I en de nota *Integratie, binding en burgerschap*: een ieder die zich duurzaam in Nederland vestigt, heeft een eigen verantwoordelijkheid om te integreren in de Nederlandse samenleving. Dit uitgangspunt vloeit voort uit de burgerschapseisen die aan alle burgers in Nederland worden gesteld. Van iedere burger wordt verwacht dat hij of zij naar vermogen een bijdrage levert aan de samenleving en daarin zelfredzaam is.

Inburgering wordt opgevat als een voorwaarde voor integratie. Inburgering bestaat vooral uit het leren van de Nederlandse taal en het opdoen van kennis van de Nederlandse samenleving. In 2017 werd de participatieverklaring een verplicht onderdeel van het inburgeringstraject. Een participatieverklaring is een instrument waarmee inburgeringsplichtige nieuwkomers in een overeenkomst de kernwaarden van onze Nederlandse samenleving erkennen. Begrippen als vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit staan daarin centraal. Met de verklaring wordt beoogd nieuwkomers welkom te heten en hen te wijzen op rechten, plichten en waarden.

De nota *Integratie, binding en burgerschap* was ook van belang voor de intrekking van de Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM) en voor het uitgangspunt dat voortaan algemene maatregelen leidend zijn die uitgaan van de verantwoordelijkheid van betrokkenen en van maatschappelijke instellingen. Het Nederlandse beleid is vooral sinds de kabinetten Rutte naar een algemeen burgerschapsbeleid verschoven. Vraagstukken van burgerschap en integratie zijn steeds meer verspreid over en verankerd in algemene beleidsvelden, zoals onderwijs, sociale zaken, huisvesting en binnenlandse zaken. Deze ontwikkeling naar breed en generiek beleid wordt ook wel aangeduid als mainstreaming (Engbersen en Scholten 2018).

De kritiek op het burgerschapsbeleid, zoals zich dat in de afgelopen twintig jaar heeft ontwikkeld, richt zich zowel op het inburgeringsbeleid, als op de vormgeving van een algemeen burgerschapsbeleid. Wat het inburgeringsbeleid betreft zou sprake zijn van een 'moralisering' of 'culturalisering' van burgerschap door culturele kennis over de Nederlandse samenleving zo'n prominente plaats te geven. Sociaal-culturele aanpassing of assimilatie wordt steeds meer gezien als voorwaarde voor succesvolle participatie en integratie in de samenleving. Andere kanttekeningen bij inburgeringsbeleid, vooral na 2013, betreffen het beroep op eigen verantwoordelijkheid, het wegvallen van een kennisinfrastructuur door bezuinigingen, de marktwerking en de geringe kwaliteit van het inburgeringsonderwijs. Deze factoren worden verantwoordelijk gehouden voor de zeer lage slagingspercentages.

Algemeen burgerschapsbeleid heeft de potentie om aan te sluiten bij de nieuwe verscheidenheid. Het is moeilijk een gericht beleid voor specifieke groepen te voeren als er zo'n grote verscheidenheid bestaat naar herkomst en verblijf. Ook worden migranten niet automatisch als personen met een 'achterstand' aangemerkt. Zij worden als 'burger' aangesproken die een eigen verantwoordelijkheid hebben om volwaardig te participeren in de samenleving. Toch kan specifiek beleid nodig zijn in geval van specifieke problemen bij specifieke groepen, bijvoorbeeld bij vraagstukken van arbeidsmarktdeelnemers en discriminatie. Verder wordt binnen het burgerschapsbeleid het thema van sociale samenhang vooral gerelateerd aan sociaal-culturele aanpassing van migranten. Er is geen aandacht voor het samenleven tussen migranten en niet-migrant.

Een andere kwestie is hoe inburgeringsbeleid zich verhoudt tot de nieuwe verscheidenheid en de toegenomen vlottendheid. In de grote steden vormen migranten en hun kinderen de meerderheid en dit zal binnen afzienbare tijd ook het geval zijn in sommige voorsteden. In klassieke immigratielanden, zoals de Verenigde Staten en Canada, is diversiteit daarom een belangrijk kenmerk geworden van de nationale identiteit. Het Nederlandse inburgeringsbeleid gaat daar aan voorbij. Veel 'nieuwe' migranten komen bovendien niet om te blijven en hebben geen behoefte om een Nederlandse burger te worden.

Samenvattend: de vier beleidsmodellen die na de Tweede Wereldoorlog zijn ontwikkeld geven ieder op zich geen afdoende antwoord op de uitdagingen van de nieuwe verscheidenheid (zie Tabel 2). Daarom pleiten we voor een nieuwe benadering. In die nieuwe benadering zijn overigens aspecten terug te vinden van de eerdere benaderingen, in het bijzonder van het burgerschapsmodel en het achterstandsmodel. In de volgende paragraaf schetsen we de contouren van de door ons voorgestelde nieuwe beleidsrichting.

Tabel 2. Beperkingen van bestaande beleidsmodellen voor de nieuwe verscheidenheid

<i>Beleidsmodellen</i>	<i>Beperkingen gezien de nieuwe verscheidenheid</i>
<i>Laissez-faire</i>	Bij sommige groepen is arbeidsdeelname precair. Sociale samenhang komt niet vanzelf tot stand.
<i>Multicultureel beleid</i>	Lastig toepasbaar vanwege de grote verscheidenheid naar herkomst en verblijfsduur. Dit beleid kan averechts werken voor samenhang.
<i>Achterstandsbeleid</i>	Veel 'nieuwe' migranten hebben geen sociaaleconomische achterstanden. Er is geen aandacht voor samenhang.
<i>Burgerschapbeleid</i>	Veel 'nieuwe' migranten zijn tijdelijk en hebben geen behoefte aan staatsburgerschap. Er is weinig aandacht voor lokale vormen van samenhang.

Van integratiebeleid naar samenleefbeleid

Vatten we het voorgaande samen dan kan worden vastgesteld dat Nederland is uitgegroeid tot een immigratiesamenleving. Dat is een ingewikkeld proces geweest waarbij steeds weer nieuwe beleidsmodellen zijn ontwikkeld in relatie tot nieuwe migratiepatronen en veranderende opvattingen over burgerschap en integratie. Dat heeft geleid tot een geringe continuïteit als het gaat om de inhoud en vormgeving van integratiebeleid.

Ons inziens is meer beleidscontinuïteit gewenst gegeven het structurele karakter van internationale migratie. Dat vraagt in de eerste plaats om een betere samenhang tussen migratie- en integratiebeleid. Maar dat is een onderwerp dat buiten het perspectief van deze bijdrage valt. Het vraagt in de tweede plaats om een beleid dat zich rekenschap geeft van de nieuwe verscheidenheid en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse samenleving. Wij stellen voor om het huidige integratiebeleid om te vormen tot een *samenleefbeleid* dat twee componenten kent.

1. Beleid gericht op het versterken van de *sociale samenhang*. Dit is een nieuwe belangrijke agenda; ingegeven door het feit dat de grote verscheidenheid naar herkomst en verblijfsduur de sociale cohesie onder druk zet. Deze agenda bouwt voort op het burgerschapsmodel, maar richt zich niet uitsluitend op migranten, maar op alle inwoners. De urgentie voor deze agenda is uiteengezet in de WRR-verkenning *De nieuwe verscheidenheid* (Jennissen et al. 2018) waarin we hebben laten zien dat Nederland is uitgegroeid tot een zeer heterogene samenleving met een groot aantal kleine migrantengroepen. De verscheidenheid naar herkomst zal op de korte en middellange termijn blijven toenemen en een structureel kenmerk zijn van de Nederlandse samenleving. Dat betekent dat inwoners, overheden, publieke en private organisaties en bedrijven toegerust moeten zijn voor het omgaan met de sterk toegenomen verscheidenheid naar herkomst. Dit kan het samenleven van groepen in zeer heterogene verbanden vergemakkelijken.
2. Beleid gericht op het bevorderen en continueren van de *arbeidsdeelname* van specifieke migrantengroepen. Dit is, ten dele, een klassieke agenda die past bij het achterstandsmodel. Met de komst van steeds nieuwe groepen asiel- en gezinsmigranten is er steeds opnieuw aandacht nodig voor hun participatie op de arbeidsmarkt. Dat betekent extra aandacht voor taalverwerving, scholing, arbeidsmarktbeleid en het tegengaan van discriminatie. Nieuw aan deze agenda is dat er ook aandacht moet zijn voor 'nieuwe' groepen EU-arbeidsmigranten die nu een zeer hoge arbeidsparticipatie kennen. Voorkomen moet worden dat zij, of hun kinderen, bij een volgende laagconjunctuur afhankelijk raken van sociale zekerheid. Daarvoor is preventief arbeidsmarktbeleid nodig.

Gelet op het structurele karakter van internationale immigratie en gelet op de weerstanden die internationale immigratie oproept en kan oproepen, is een effectief samenleefbeleid van eminent belang. Immigratie kan leiden tot een sterk verdeelde samenleving en sterk gescheiden sociale werelden (Bovens et al . 2014). Het realiseren van een ongedeelde en cohesieve samenleving staat of valt met een succesvol samenleefbeleid.

Referenties

Bovens, M., Dekker, P., & Tiemeijer, W. (2014). *Gescheiden werelden. Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau & Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Engbersen, G., & Scholten, P. (2018). *De wereld in een stad. Migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Hollifield, J., P. Martin en P.Orrenius (2014). *Controlling immigration: a global perspective*. Redwood City: Stanford University Press.

Jennissen, R., Engbersen, G., Bokhorst, M., & Bovens, M. (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989) *Alloctonenbeleid*. Den Haag: SDU

Laatste voorbereidingen voor de vergadering



Wat gebeurt hier denkt de glazenwasser



Nawoord

Gert Jan Buitendijk – Directeur Generaal ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het is met groot genoegen dat ik met dit nawoord de afscheidsbundel voor Bernard mag afsluiten. De bundel vormt een mooi en interessant geheel en laat zich gemakkelijk lezen. De foto's, geselecteerd door enkele collega's van Bernard, geven een leuk kijkje van hoe het soms binnen SZW toegaat.

In dit afscheidsboek is in 14 artikelen een toekomstvisie gegeven op de thema's waar Bernard als DG voor verantwoordelijk was en die hem na aan het hart liggen. Aan de basis van veel van die artikelen staan de veranderingen waar onze maatschappij mee te maken heeft en krijgt als gevolg van voortschrijdende technologie. De technologische ontwikkelingen, waaronder robotisering en kunstmatige intelligentie, hebben een grote impact op zowel de arbeidsmarkt als de sociale zekerheid, en daarmee ook op de maatschappelijke scheidslijnen. Wij, de bewindslieden en de Bestuursraad, hebben regelmatig college van Bernard over de technologische gevolgen voor de arbeidsmarkt en maatschappij gehad, ondersteund door zorgvuldig gekozen beeldmateriaal.

Door de bijdragen heen lezend vallen mij drie dingen op.

In de eerste plaats dat het toekomstbeeld bij veel auteurs per saldo positief is. Uiteraard zijn er bedreigingen door technologisering, maar de kansen zijn ook talrijk en er is zeker geen reden tot doemdenken.

Ten tweede signaleren veel auteurs dat om die kansen te grijpen er wel een aantal fundamentele systeemveranderingen nodig zijn. Steeds meer wordt duidelijk dat de huidige instituties niet toekomstbestendig zijn en aanpassing behoeven. De ideeën daarvoor, die in deze bundel aan de hand gedaan worden, zijn prikkelend en uitdagend.

Het derde opvallende punt is dat verschillende auteurs aandacht vragen voor de menselijke maat in onze systemen. Iets waar we, in ons streven naar efficiency, misschien wel in zijn doorgeschooten. Onvoldoende oog voor de menselijke maat kan als nadeel hebben dat niet de echte problemen worden aangepakt.

Naast deze drie inhoudelijke lijnen zien we een heel ander gemeenschappelijk punt; Bernard wordt door veel auteurs uitgedaagd om de beschreven problematiek en aangedragen ideeën op te pakken. Hierbij wordt de hoop uitgesproken dat Bernard ook daadwerkelijk met die ideeën aan de slag gaat. Zijn blogs vormen een mooi medium om zijn visie hierover onder de aandacht te brengen.

Een positief toekomstbeeld ...

De positieve grondtoon domineert in de bijdragen over technologisering in den brede. Het beeld van robots die massaal banen van mensen overnemen, is onjuist. Veeleer zal sprake zijn van complementariteit tussen mens en machine. Banen zullen van karakter veranderen maar niet noodzakelijk verdwijnen.

En robotisering biedt ook kansen, bijvoorbeeld voor een meer inclusieve arbeidsmarkt, indien zij worden ingezet voor mensen met een handicap. Dit evenwel, is geen vanzelfsprekendheid. De bereidheid van werkgevers om mensen uit kwetsbare groepen in dienst te nemen, is nog lang niet vanzelfsprekend. En investeren in het aanleren van nieuwe kennis en vaardigheden en in mobiliteit zal essentieel zijn voor werknemers.

De dilemma's van het langer doorwerken vormen een welkom tegenwicht tegen het pessimisme over betaalbaarheid van pensioenen en focussen op de positieve kant van de stijgende levensverwachting. Ondanks de zorgen over stijgende kosten en de moeite die een deel van de oudere werknemers heeft om aan het werk te blijven, prevaleert de constatering dat we blij mogen zijn met het feit dat we gemiddeld steeds ouder worden en gemiddeld ook steeds langer in goede gezondheid kunnen leven en werken.

Ook op andere onderwerpen waar Bernard mee bezig is geweest, komen in de bijdragen niet echt doembeelden naar voren. Een van de auteurs beziet de wereldbeelden van de optimisten en de pessimisten en de kansen en bedreigingen van technologie en concludeert dat dit ons vooral leert dat

de toekomst zowel onzeker als maakbaar is. De kunst is dan om een perspectief in de onzekerheid te bieden, juist ook aan degenen die reden hebben om zich zorgen te maken, om te voorkomen dat onzekerheid leidt tot steeds verder toenemende onvrede.

Maar veranderingen van instituties zijn nodig ...

Dat een aantal fundamentele systeemveranderingen nodig is, wordt door meerdere auteurs gedeeld. Denk aan de kloof tussen vaste en flexibele arbeidscontracten. Of aan de rol van technologie als big data in regelingen waarbij private verzekeraars een rol spelen. Een ander prikkelend voorbeeld van zo'n systeemaanpassing is de bijstand-nieuwe-stijl. Een uiterst activerende en uitvoeringsintensieve bijstand nieuwe stijl voor wie wil en een kale bijstand met beperkte verplichtingen voor wie niet wil. Interessant in dit gedachtenexperiment is dat de grootse visie van toeleiding naar werk voor iedereen wordt losgelaten en geaccepteerd wordt dat een, zo mogelijk, klein deel van de niet-werkenden dat ook niet zal gaan doen, terwijl de inspanningen gericht worden op de groep welwillenden.

Bij integratiebeleid wordt gepleit voor een consistente inzet op sociale samenhang, gericht op alle inwoners, aangevuld met beleid gericht op arbeidsdeelname van specifieke migrantengroepen. Dit als antwoord op het zwalkende beleid van de afgelopen decennia, dat sociaaleconomisch heen en weer slingerde tussen laissez-faire beleid en actief achterstandenbeleid en sociaal-cultureel tussen het streven naar behoud van eigen cultuur en aanpassing aan de Nederlandse norm.

De meest vergaande aanpassing betreft het voorstel om zoveel mogelijk beslissingsmacht op het lokale niveau neer te leggen. Daarbij hoort dat ook budgetten, verantwoordelijkheden en consequenties op het lokale niveau belegd worden. Op deze manier kunnen sterke, inclusieve gemeenschappen gebouwd worden, die de voedingsbodem voor onvrede aanpakken.

Met aandacht voor de menselijke maat ...

Bij al die mogelijk noodzakelijke systeemveranderingen zal het essentieel zijn om oog te houden voor de mens achter de systemen. Dit is de reeds genoemde derde rode draad. Zo beschrijft een van de auteurs hoe in het proces van beleidsvorming vaak een complex eindresultaat ontstaat. Daarmee wordt recht gedaan aan allerlei bestuurlijke en maatschappelijke randvoorwaarden, maar wordt in feite voorbijgegaan aan het vermogen van groepen burgers om de complexiteit van het systeem te vatten. Zij pleit daarom voor meer ruimte voor de menselijke maat. Ook de toenemende polarisatie op de arbeidsmarkt en in de samenleving vraagt om aandacht en om een bezinning op de waarde van werk. Daarbij is de rol van betaald werk niet zaligmakend. Fundamentele vragen naar de waarde van bepaalde typen banen (de bullshit jobs) en de mogelijkheden tot combinatie van arbeid en zorg moeten geadresseerd worden.

Uit onderzoek blijkt dat voor mensen die werkloos zijn het persoonlijke gesprek een duidelijke toegevoegde waarde heeft en tot snellere re-integratie leidt. Daarbij blijken er overigens grote verschillen te zitten tussen de individuele casemanagers. In de laatste bijdrage wordt een lans gebroken voor een robuuste publieke arbeidsorganisatie. In de wereld van arbeidsbemiddeling is een wildgroei ontstaan van initiatieven en actoren en heeft de overheid zich te ver teruggetrokken en werklozen te veel aan hun lot overgelaten. Ook in de uitvoering is winst te boeken door maatwerk te bieden.

Tot besluit.....

Ik zei dat het me een groot genoegen is deze bundel van een nawoord te voorzien. Bernard en ik kennen elkaar al heel wat jaren. Intensief werkten we samen aan de grote decentralisatie-beweging van de afgelopen jaren. Ik bij BZK, Bernard vanuit SZW. In die periode leerde ik Bernard nog beter kennen. Dat werd natuurlijk nog beter de afgelopen twee jaar, waarin we samen in de bestuursraad van SZW zaten. Bernard inspireerde met zijn visie op de thematiek, die in deze bundel zo goed tot zijn recht komt. Deze afscheidsbundel is daarom Bernard volgens mij op het lijf geschreven; wetenschappelijk, prikkelend, nieuwe oplossingen aandragend en goed aansluitend op het terrein waarvoor Bernard 7 jaar verantwoordelijk was.

De rode draden, die ik hierboven detecteerde uit de bundel -positief toekomstbeeld, onderstrepen van noodzakelijke veranderingen van instituties, en aandacht voor de menselijk maat- zijn ook karakteristieken voor Bernard. Zij beschrijven de manier waarop Bernard naar de maatschappelijke

opgave keek, maar bovendien wat hij in zijn werkwijze en collegialiteit etaleerde. Gedreven in zijn analyse, hoopvol over veranderingen die teweeg te brengen zijn, maar ook oog voor wat het voor mensen en ook collegae zou kunnen betekenen.

Ik vertrouw er eigenlijk op dat met het vertrek van Bernard geen einde komt aan zijn bijdrage aan de discussie over deze thema's. Beste Bernard, daarom hoop ik dat je de uitdagingen uit de bundel niet uit de weg gaat. En dat als je een nieuwe klus hebt gevonden, ons blijft inspireren. Omdat je iets te zeggen hebt over de thematiek en omdat de manier waarop je dat doet, aanspreekt. Misschien kan dat je vertrek een beetje verlichten. Bedankt voor de fijne samenwerking!