

Scholing en activering op de arbeidsmarkt van de 21ste eeuw

dr. R.E.M. Diris, L.M.J. van Doorn MSc en prof. dr. O.P. van Vliet¹

1. Inleiding

Begin 2020 verschenen twee belangrijke rapporten over de Nederlandse arbeidsmarkt, namelijk van de commissie Regulering van werk (de commissie-Borstlap)² en van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).³ In deze rapporten wordt geanalyseerd hoe ontwikkelingen als technologische vooruitgang leiden tot structurele veranderingen van de arbeidsmarkt, waardoor steeds grotere groepen op de arbeidsmarkt kwetsbaar zijn geworden. Bovendien wordt er op gewezen dat deze effecten nog eens worden versterkt door het bestaande systeem van regels en instituties. In de rapporten wordt gesteld dat het daarom hoog tijd is voor een fundamentele hervorming van arbeidsmarktinstuties, het stelsel van sociale zekerheid en de fiscale regelgeving.

Enkele weken na het verschijnen van de twee rapporten barstte de coronacrisis los. Daardoor hebben hervormingen van de arbeidsmarkt waarschijnlijk minder prioriteit gekregen dan dat zij anders zouden hebben gehad. De regering had zijn handen vol aan de gezondheidszorg, de coronamaatregelen en de sociaaleconomische steunpakketten. Tegelijkertijd heeft de coronacrisis duidelijker gemaakt dan ooit hoe urgent het is om de arbeidsmarkt te hervormen. Het werd pijnlijk zichtbaar hoe kwetsbaar een groot deel van de beroepsbevolking is. Bovendien is de verwachting dat de coronacrisis de structurele verandering van de arbeidsmarkt zal versnellen. Doordat een flink deel van de samenleving vanuit huis werkt, studeert en consumeert, neemt de digitalisering een vlucht. Dit versterkt het effect van de technologische vooruitgang op de arbeidsmarkt.

Inmiddels is bijna anderhalf jaar verstreken sinds het verschijnen van de rapporten en in deze periode is het nodige gebeurd. Zo heeft het kabinet in april 2020 de rapporten van de Brede maatschappelijke heroverwegingen gepubliceerd.⁴ Verschillende thema's uit deze heroverwegingen raken ook aan de thematiek van de rapporten van de commissie-Borstlap en de WRR. In het najaar van 2020 heeft het kabinet een schriftelijke reactie gegeven op de beide rapporten.⁵ Verder zijn er ook al enkele stappen gezet in de richting van de adviezen uit beide rapporten. Zo werd in de Miljoenennota 2021 al aangekondigd dat de geleidelijke verlaging van de zelfstandigenaftrek zou worden versneld.⁶

Ondanks de ontwikkelingen in het afgelopen jaar is het nog steeds een grote vraag hoe de implementatie van de adviezen van de commissie-Borstlap en de WRR zal worden vormgegeven. De commissie-Borstlap zelf schrijft daarover dat zij in haar rapport een richting aangeeft en dat de invulling met concrete beleidsmaatregelen nog moet plaatsvinden. Daarnaast geeft de commissie aan dat meerdere regeerperiodes nodig zullen zijn voor de implementatie van een fundamentele hervorming zoals zij die heeft voorgesteld. Het kabinet heeft in zijn reactie op de rapporten aangegeven dat inderdaad veel zaken moeten worden uitgewerkt door een volgend kabinet. Mede daarom zullen veel ogen gericht zijn op het nieuwe regeerakkoord.

In dit artikel houden we een aantal adviezen uit het rapport van de commissie-Borstlap en enkele ideeën voor concrete beleidsmaatregelen tegen het licht. Dit betreft een analyse op basis van theoretische inzichten en empirische studies uit de economische literatuur. Daarbij zullen we ons concentreren op de voorstellen rondom scholing en actief arbeidsmarktbeleid, ons beperken tot activering vanuit een situatie van werkloosheid en niet ingaan op de situatie van arbeidsongeschiktheid.

Eerst bespreken we de belangrijkste aanleiding voor de toegenomen aandacht voor scholing en actief arbeidsmarktbeleid. Dit betreft vooral de effecten van technologische vooruitgang op de arbeidsmarkt, waardoor sommige banen en beroepen verdwijnen en er op andere plekken in de economie

-
1. Ron Diris, Lars van Doorn en Olaf van Vliet zijn respectievelijk als universitair docent, promovendus en hoogleraar verbonden aan de Afdeling Economie van de Universiteit Leiden. Dit artikel komt voort uit het onderzoeksproject 'Flexibilisering, globalisering en technologische vooruitgang: Gevolgen voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid' dat wordt gefinancierd door Instituut Gak. De auteurs bedanken Hanneke Bennaars en Astrid Helstone voor nuttig commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
 2. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Eindrapport Commissie Regulering van Werk), Den Haag: 2020.
 3. *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (WRR-rapport nr. 102), Den Haag: 2020.

4. Kamerbrief van 22 april 2020, 2020-0000073211.

5. Kamerbrief van 11 november 2020, 2020-0000148782.

6. *Kamerstukken II 2020/21, 35570, 1.*

juist nieuwe werkgelegenheid ontstaat. Deze ontwikkeling vraagt van mensen om kennis en vaardigheden op peil te houden, zowel voor het omgaan met veranderingen binnen de huidige baan, als voor het overstappen naar nieuwe banen wanneer werk verdwijnt. Tegen deze achtergrond bespreken we de adviezen op het terrein van scholing. Volgens de commissie-Borstlap is het van belang dat mensen worden gefaciliteerd om zich gedurende hun loopbaan te kunnen bij- en omscholen. Daarnaast vindt de commissie-Borstlap dat dit geen vrijblijvende aangelegenheid moet zijn en dat sommige elementen een verplicht karakter zouden moeten hebben. Dit punt wordt uitgediept in de paragraaf over activering.

2. Technologische vooruitgang

De macro-werkgelegenheidscijfers van de afgelopen decennia logenstraffen de gedachte dat technologische vooruitgang leidt tot massale werkloosheid. Ondanks de netto toename van werkgelegenheid verdwijnen er echter wel degelijk banen doordat in het productieproces mensen worden vervangen door machines. Daarbij blijken deze werkgelegenheidseffecten niet eenduidig te zijn. Onderzoek dat focust op het takenpakket dat een baan omvat laat zien dat technologieën als informatie- en communicatietechnologie (ICT) en robots met name geschikt zijn om routinematige taken uit te voeren.⁷ De oorzaak hiervan ligt in de hoge mate van herhaling die dit type taken kenmerkt waardoor deze taken relatief gemakkelijk zijn te programmeren. Denk hierbij aan administratieve taken zoals boekhouden, teksten corrigeren en berekeningen maken of handmatige taken zoals een machine besturen. Het gevolg is dat veel routine-intensieve banen de afgelopen decennia zijn geautomatiseerd; zowel de fabrieksarbeider als de administratief medewerker zijn in toenemende mate vervangbaar geworden. Bovendien is met het verdwijnen van deze typische middenklasse banen de vraag naar werkenden met een gemiddeld opleidingsniveau afgenomen.⁸

Daarentegen zijn niet-routinematige analytische taken, zoals onderhandelen of leidinggeven, en niet-routinematige interactieve taken, zoals bedienen en

schoonmaken, relatief onvoorspelbaar en daarom moeilijk te programmeren.⁹ De eerste categorie taken wordt typisch uitgevoerd door hoger opgeleiden in hoogbetaalde banen. Werkenden in dit type banen hebben als bijkomend voordeel dat de taken die zij uitvoeren complementair zijn aan ICT. Dit betekent dat wanneer er meer gebruikgemaakt wordt van ICT ook de vraag naar hoger opgeleiden toeneemt. Banen die de tweede categorie taken (niet-routine interactieve taken) omhelzen, zijn veelal laagbetaald en worden uitgevoerd door lager opgeleiden. Daarnaast is de vraag naar laaggeschoolde diensten in de dienstensector de afgelopen jaren flink toegenomen. De groei in werkgelegenheid in de diensten is mede gestimuleerd door het veelvuldig gebruik van flexibele arbeidsmarktcontracten.¹⁰ Dit wordt mogelijk versterkt wanneer de opkomst van de 'platformeconomie', waarin werkenden en opdrachtgevers elkaar makkelijker vinden, doorzet.¹¹ Het gevolg van de beschreven veranderingen in de vraag naar arbeid is de polarisatie van Europese arbeidsmarkten; stijgende aandelen hoog- en laagbetaalde banen, en krimpende aandelen midden-betaalde banen.¹² Nederland vormt op dit vlak geen uitzondering; ook hier is de vraag naar routinematig werk de afgelopen decennia afgenomen.¹³ Recent internationaal onderzoek analyseert de arbeidstrajecten van middelbaaropgeleiden die worden geconfronteerd met een dalende vraag in het

7. D.H. Autor, F. Levy & R.J. Murnane, 'The skill content of recent technological change: An empirical exploration', *The Quarterly journal of economics* 2003/118, afl. 4, p. 1279-1333; D. Acemoglu & D. Autor, 'Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings' in: O. Ashenfelter & D. Card, *Handbook of labor economics volume 4*, Amsterdam: Elsevier 2011, p. 1043-1171.

8. A. Spitz-Oener, 'Technical change, job tasks, and rising educational demands: Looking outside the wage structure', *Journal of labor economics* 2006/24, afl. 2, p. 235-270; M. Goos, A. Manning, & A. Salomons, 'Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring', *American economic review* 2014/104 afl. 8, p. 2509-26; G. Michaels, A. Natraj & J. van Reenen, 'Has ICT polarized skill demand? Evidence from eleven countries over twenty-five years', *Review of Economics and Statistics* 2014/96, afl. 1, p. 60-77; D. Oesch, 'Welfare regimes and change in the employment structure: Britain, Denmark and Germany since 1990', *Journal of European Social Policy* 2015/25, afl. 1, p. 94-110.

9. D.H. Autor, F. Levy & R.J. Murnane, 'The skill content of recent technological change: An empirical exploration', *The Quarterly journal of economics* 2003/118, afl. 4, p. 1279-1333; D. Acemoglu & D. Autor, 'Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings' in: O. Ashenfelter & D. Card, *Handbook of labor economics volume 4*, Amsterdam: Elsevier 2011, p. 1043-1171.

10. O. van Vliet & L. van Doorn, 'Baanpolarisatie en flexibilisering op de Europese arbeidsmarkt: Beleidsimplicaties voor Nederland.', in: E.M.H. Hirsch Ballin, e.a. (red.), *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 287-304.

11. B. ter Weel, e.a., *De opkomst en groei van de kluseconomie Nederland* (SEO Economisch Onderzoek), 2018.

12. M. Goos, A. Manning & A. Salomons, 'Job polarization in Europe', *American economic review* 2009/99, afl. 2, p. 58-63; M. Goos, A. Manning & A. Salomons, 'Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring', *American economic review* 2014/104, afl. 8, p. 2509-2526; N. Terzidis, R. van Maarseveen & R. Ortega-Argiles, *Employment Polarization in local labor markets: the Dutch case* (CPB Discussion Paper nr. 358), 2017; T. Gregory, A. Salomons & U. Zierahn, *Racing with or against the machine? Evidence from Europe. Evidence from Europe* (ZEW Discussion Paper nr. 16-053), 2016.

13. W. van den Berge & B. ter Weel, B. (2015). Nieuwe kansen door technologie. Baanpolarisatie in Nederland. Den Haag: Centraal Planbureau; N. Terzidis & R. Ortega Argiles, Employment polarization in regional labor markets. Evidence from the Netherlands. *Journal of Regional Science*, te verschijnen; O. van Vliet & L. van Doorn, Baanpolarisatie en flexibilisering op de Europese arbeidsmarkt: Beleidsimplicaties voor Nederland. In: Hirsch Ballin, E.M.H.; Jaspers, A.P.C.M.; Knottnerus, J.A.; Vinke, H. (red.) *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag: Boom juridisch, pp. 287-304.

middensegment van de arbeidsmarkt.¹⁴ Hoewel sommige individuen hun baan weten te behouden of uitstromen naar hoogbetaalde banen blijkt uit deze onderzoeken dat een substantieel deel van de individuen die voorheen werkzaam waren in middenbetaalde banen uitstromen in laagbetaalde banen of werkloosheid. De vaardigheden die een werkende bezit blijken een cruciale determinant in dit kader. Allereerst laat onderzoek naar de Amerikaanse arbeidsmarkt zien dat individuen met een relatief laag niveau van cognitieve vaardigheden een grotere kans hebben om uit te stromen in laagbetaalde banen of werkloosheid en individuen met een relatief hoog niveau van cognitieve vaardigheden een grotere kans hebben uit te stromen in hoogbetaalde banen.¹⁵ Deze resultaten worden bevestigd voor Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.¹⁶ Daarnaast blijken de vaardigheden van voormalig administratief medewerkers beter aan te sluiten op de functievereisten van hoogbetaalde banen; zij hebben een relatief grotere kans om uit te stromen naar dit type banen ten opzichte van individuen in productiewerk, dat in hoge mate handmatige taken behelst.¹⁷ Eenzelfde beeld komt naar voren uit internationaal onderzoek dat is gericht op de arbeidsmarktkansen van jongeren die de arbeidsmarkt betreden.¹⁸ Het aandeel starters dat hun carrière begint in middenbetaalde banen is de afgelopen decennia afgenomen. Hierbij is het belangrijk om aan te tekenen dat dit verschil maar in beperkte mate kan worden verklaard door veranderingen in de samenstelling van deze groep. Zo laat de OESO zien dat ondanks een toename van het aandeel hoogopgeleiden over de afgelopen twintig jaar, de kansen voor middelbaaropgeleide starters op zowel een midden- als hoogbetaalde baan in dezelfde periode zijn afgenomen.¹⁹ In plaats daarvan beginnen zij hun carrière in toenemende mate in laagbetaalde banen.

Recentelijk hebben Ter Weel e.a. onderzoek gedaan naar de toetreding van middelbaargeschoolde starters in de Nederlandse context.²⁰ Hierin vergelijken de auteurs de arbeidsmarktkansen van verschillende mbo-afgestudeerden. De groepering van afgestudeerden is gebaseerd op de mate waarin de baan waarvoor zij worden opgeleid bestaat uit routinematige, en dus programmeerbare, taken. Aan de hand van deze groeperingen wordt vervolgens aangetoond dat de kans op werk voor mbo-afgestudeerden die zijn opgeleid voor routine-intensieve beroepen tussen 2007 en 2016 is afgenomen. Deze bevinding komt overeen met het beeld dat in de hierboven beschreven onderzoeken naar voren komt; de baan-kansen van middelbaar opgeleide starters op de arbeidsmarkt zijn de afgelopen decennia verslechterd. De bovenstaande analyse onderstreept het belang dat de commissie-Borstlap hecht aan activering en scholing. Technologische vooruitgang maakt banen minder zeker, en verhoogt de kans op inactiviteit en daarmee ook het aantal werkenden dat behoefte heeft aan begeleiding naar nieuw werk. Daarnaast zorgt het ervoor dat specifieke vaardigheden (met name deze die complementair zijn aan technologie) aan belang winnen. Scholing is dus, arbeidsmarkt-breed, nodig om te investeren in het verbeteren van deze vaardigheden. Verder zal scholing ook vaker nodig zijn om mensen op te leiden voor nieuw werk als banen in hun segment verdwijnen. De groep die specifiek behoefte heeft aan omscholing zal dus groeien (met name binnen het middensegment). In de volgende paragraaf bespreken we aan de hand van economische literatuur op welke manier beleid zou kunnen bijsturen om te zorgen voor efficiëntere investeringen in scholing, en houden daarbij de aanbevelingen van onder andere de commissie-Borstlap tegen het licht.

3. Het stimuleren van scholing

In het rapport van de commissie-Borstlap neemt scholing een centrale plek in. De commissie trekt daarbij een aantal belangrijke conclusies: 1) er wordt niet genoeg geïnvesteerd in scholing, met name binnen kwetsbare groepen, 2) er moet een individueel ontwikkelbudget komen voor iedereen waaruit geïnvesteerd kan worden in scholing, 3) dit ontwikkelbudget is gelijk voor elk individu, met afname van investeringen in de initiële opleiding 4) een loopbaanwinkel moet individuele werkenden ondersteunen in het maken van keuzes met betrekking tot scholing. In deze paragraaf analyseren we de beleidsaanbevelingen van de commissie op het gebied van scholing, waarbij ook de reacties hierop vanuit beleid worden meegenomen. We bekijken eerst hoe het er in Nederland in het algemeen voor staat op het gebied van scholing. Vervolgens analyseren we op basis van theoretische en empirische economische literatuur waar er nood is aan verbetering, en hoe dit

-
14. E.C. Murphy, 'Workers' movement out of declining occupations in Great Britain, Germany and Switzerland', *European Sociological Review* 2014/30, afl. 6, p. 685-701; G.M. Cortes, 'Where have the middle-wage workers gone? A study of polarization using panel data', *Journal of Labor Economics* 2016/34 afl. 1, p. 63-105; T. Kurer & A. Gallego, 'Distributional consequences of technological change: Worker-level evidence.' *Research & Politics* 2019/6, afl. 1, p. 1-9; X. Wang, 'Labor market polarization in Britain and Germany: A cross-national comparison using longitudinal household data', *Labour Economics* 2020/65, afl. 101862.
15. G.M. Cortes, 'Where have the middle-wage workers gone? A study of polarization using panel data', *Journal of Labor Economics* 2016/34, afl. 1, p. 63-105.
16. X. Wang, 'Labor market polarization in Britain and Germany: A cross-national comparison using longitudinal household data', *Labour Economics* 2020/65 afl. 101862.
17. E.C. Murphy, 'Workers' movement out of declining occupations in Great Britain, Germany and Switzerland', *European Sociological Review* 2014/30, afl. 6, p. 685-701.
18. G.M. Cortes, N. Jaimovich & H.E. Siu, 'Disappearing routine jobs: Who, how, and why?', *Journal of Monetary Economics* 2017/91, p. 69-87.
19. *Employment Outlook* (OECD), Parijs: OECD 2020.

-
20. B. ter Weel, J. Zwetsloot & P. Bisschop, 'Technologie verslechtert arbeidsmarktkansen van mbo'ers', *Economisch Statistische Berichten* 28 januari 2021.

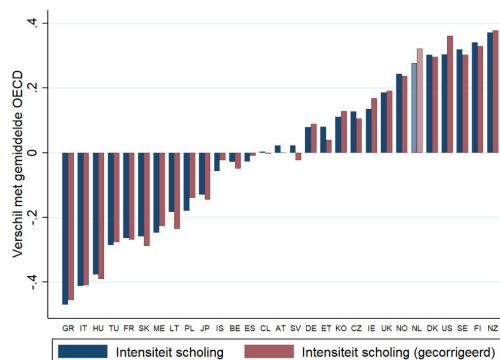
zich verhoudt tot de aanbevelingen van de commissie-Borstlap. We richten ons primair op scholing tijdens het werkzame leven, al zal de gevraagde afstemming met initiële scholing ook ter sprake komen.

3.1. Scholing op de Nederlandse arbeidsmarkt in perspectief

Hoe staat het er op dit moment voor in Nederland op het gebied van scholingsinspanningen van werkkenden? In eerdere rapporten is de indruk ontstaan dat scholing in Nederland achterblijft, en dat er een groot gat is naar met name de Scandinavische landen. Vooral de WRR is zeer kritisch geweest op de mate van scholing in Nederland vergeleken met andere landen.²¹ De commissie-Borstlap nuanceert dit beeld enigszins, en legt de nadruk vooral op achterblijvende groepen (zoals werkkenden wier baan dreigt te verdwijnen als gevolg van technologische verandering) en vormen van leren.²² Het is belangrijk om te benadrukken dat het algehele scholingsniveau in Nederland inderdaad hoog ligt in internationale vergelijkingen. Eerdere cijfers waarin Nederland achter leek te blijven kwamen voort uit onderzoek waarin definities van scholing verschilden tussen landen.²³ Bovendien worden gemiddelde scholingsinspanningen in Nederland ook enigszins gedrukt door specifieke karakteristieken van de Nederlandse arbeidsmarkt. Nederland kent relatief veel deeltijdwerkers en flexibel werk, en deze groepen investeren (in alle landen) minder in scholing dan voltijdwerkers met een vast contract. Hoewel die achterstand van flex- en deeltijdwerkers reden kan zijn tot zorg is deze niet toe te wijzen aan hoe scholing in Nederland geregeld of behandeld wordt ten opzichte van andere landen. Recente cijfers uit vergelijkend onderzoek tonen aan dat Nederland wat betreft de ruwe gemiddeldes over scholing dicht achter de Scandinavische landen zit, en op een zelfde niveau wanneer er gecorrigeerd wordt voor compositie-effecten op het gebied van flex en deeltijd (zie Figuur 1).

De conclusie hierbij is niet dat er geen reden is tot zorg of tot veranderingen in beleid wat betreft scholing in Nederland. Zoals later in deze paragraaf besproken, liggen er wel degelijk uitdagingen, op het gebied van achterblijvende groepen en huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De cijfers zijn belangrijk om te benadrukken, aangezien andere landen vaak als blauwdruk worden gebruikt voor voorgestelde hervormingen in het Nederlandse beleid

rond scholing. Het valt dan ook sterk te betwijfelen of omvorming naar bijvoorbeeld een Deens of Zweeds model zal bijdragen aan meer (effectieve) scholing in Nederland.



Figuur 1: intensiteit van scholing in de OESO

Bron: Eigen berekeningen op basis van PIAAC.²⁴ Landelijke gemiddeldes zijn gebaseerd op een indicator die waarde 0 geeft als werkende geen scholing heeft gevolgd in het afgelopen jaar, waarde 1 bij één gevolgde cursus en waarde 2 bij meerdere gevolgde cursussen. De cijfers zijn gecorrigeerd voor landelijke verschillen in parttime werk, flexwerk en man-vrouw verhouding op de arbeidsmarkt.

3.2. Waarom is er noodzaak tot meer investering in scholing?

De goede 'scores' van Nederland in internationaal perspectief daargelaten, kan er nog steeds reden zijn voor aanpassingen in beleid. Of overheden een (meer) actieve rol moeten spelen in de markt voor scholing is een klassiek economisch vraagstuk. Bij het beantwoorden van deze vraag vertrekt de economische theorie vanuit het perspectief dat, wanneer markten perfect functioneren en individuen volledig rationeel en volledig geïnformeerd zijn, er geen noodzaak is tot overheidsingrijpen. In dat geval zullen individuen investeringen verhogen zolang de baten (m.n. hoger toekomstig inkomen) daarvan opwegen tegen de kosten (cursuskosten en gederfd inkomen). Echter, er zijn verschillende redenen waarom zowel markten als individuen mogelijk niet 'optimaal' functioneren. In economische termen wordt dit marktfaalen genoemd.

De commissie-Borstlap trekt de conclusie dat er aanwijzingen zijn dat er te weinig geïnvesteerd wordt in scholing, met name door kwetsbare groepen. Als er te weinig geïnvesteerd wordt, dan moet er dus een bepaald marktfaalen aan ten grondslag liggen. Het is opvallend dat de commissie daarbij specifiek

21. *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland* (WRR-rapport nr. 90), Den Haag: WRR 2013, p. 309-310; *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (WRR-rapport nr. 102), Den Haag: WRR 2020, p. 175. Overigens blijven de publieke investeringen in scholing voor werkkenden wel achter in Nederland, maar vertaalt zich dat door hogere private investeringen dus niet in effectief minder gevolgde scholing.

22. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Eindrapport Commissie Regulering van Werk), Den Haag: 2020, p. 44.

23. L. Nieuwenhuis, e.a., *Groeitempo Leven Lang leren; een internationale vergelijking* (rapport IVA), Tilburg: 2011.

24. PIAAC is een door de OESO uitgevoerd internationaal vergelijkend onderzoek dat onder andere ten doel heeft om vaardigheden en investeringen in vaardigheden te meten bij volwassenen.

wijst naar 'externaliteiten' als onderliggend marktfalen voor onderinvestering.²⁵ Externaliteiten ontstaan omdat een individuele investering in scholing mogelijk ook effect heeft op anderen. Wat betreft scholing gaat het dan vaak om positieve effecten, zoals het feit dat collega's ook kunnen leren van door een individu opgedane kennis, en het feit dat scholing ook positieve bijeffecten kan hebben in termen van bijvoorbeeld lagere criminaliteit. Omdat een rationeel individu deze positieve 'spillovers' naar anderen niet meeneemt in zijn beslissing om meer te investeren in scholing, zal er dus te weinig geïnvesteerd worden vanuit maatschappelijk perspectief. Er is dan in economische termen sprake van 'onderinvestering'. Externaliteiten zijn vanuit de klassieke economische literatuur een centraal argument voor meer overheidsinvesteringen in menselijk kapitaal.²⁶ Huidige beleidsdiscussies reflecteren deze opvatting vaak, of het nu gaat om hoger onderwijs of scholing tijdens het werkende leven. Recent empirische onderzoek sluit hier echter niet goed op aan. Dit laat vooral zien dat de baten van investeringen in menselijk kapitaal voor het overgrote deel toekomen aan de individuele werknemer.²⁷ 'Sociale spill-overs' zijn moeilijk aantoonbaar, en lijken ook als we de meest gunstige schattingen nemen daar schril tegen af te steken.²⁸ Bovendien zijn externaliteiten die gevonden zijn voor primair en secundair onderwijs niet te generaliseren naar scholing tijdens werk.²⁹

Aanwijzingen dat er te weinig wordt geïnvesteerd in scholing zijn er echter wel, maar om andere redenen. Bij elk van deze redenen is de grondslag dat scholing een investering is, waarbij de kosten op korte termijn vallen en de baten pas op een lange termijn geïnd worden. Daarnaast zijn de kosten zeker en de baten onzeker. Door deze onderliggende aard zijn er allereerst beperkingen in het doen van rendabele investeringen omdat mensen geen liquide middelen hebben en banken geen krediet uitgeven voor (onzeker) toekomstig verdienvermogen (*credit constraints*). Daarnaast ligt het in de menselijke natuur om meer naar het heden te kijken dan naar de toekomst (*present bias*).³⁰ Kosten worden dus zwaarder gewaardeerd dan de uitgestelde baten, ook wanneer de investering rationeel gezien rendabel is. Tot slot leiden uitgestelde baten ertoe dat werkgevers scholingsinvesteringen minder snel willen financieren en faciliteren, omdat die baten mogelijk pas zichtbaar zijn als de werknemer al bij een andere werkgever zit (*poaching*). Hoewel we hiermee net als de commissie tot de conclusie komen dat er aanwijzingen zijn voor onderinvesteringen in menselijk kapitaal, is het cruciaal dat we begrijpen welke vormen van marktfalen hieraan ten grondslag liggen. Een focus op externaliteiten suggereert onterecht dat mensen niet beperkt worden in hun investeringskeuzes, en dat ze rationeel handelen: de onderinvestering zou in dat geval simpelweg het resultaat zijn van het feit dat ze maatschappelijke baten daarin niet meewegen. De genoemde vormen van marktfalen die volgens de literatuur relevanter zijn (*credit constraints*, *present bias* en *poaching*) tonen aan dat meer investeren juist vooral in het belang is van de individuele werknemer. Juist naar groepen die op dit moment weinig investeren in scholing omdat ze de (private) baten daarvan laag inschatten is dit een boodschap die benadrukt moet blijven worden. Daarnaast is begrip over onderliggende vormen van marktfalen ook van belang voor de vraag hoe extra publieke investeringen in scholing verdeeld moeten worden.

3.3. Verdeling van het ontwikkelbudget

De commissie adviseert het instellen van een ontwikkelbudget. Dit budget is over de levensloop gezien voor iedereen gelijk, waarbij initiële scholing ook bekostigd moet worden. Dit betekent dat het budget dat overblijft voor scholing tijdens het werkzame leven hoger is voor lager opgeleiden, aangezien die minder jaren onderwijs hebben genoten. De sterkere focus op lager opgeleiden wordt door de commissie deels gemotiveerd doordat voorgenoemde externaliteiten vaker optreden bij deze groep.³¹ We

25. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Eindrapport Commissie Regulering van Werk), Den Haag: 2020, p. 45.
26. R. Lucas Jr, 'On the mechanics of economic development', *Journal of monetary economics* 1988/22, afl. 1, p. 3-42.
27. B. Minne, M. van der Steeg & D. Webbink, *Skill gaps in the EU: role for education and training policies* (CPB Document, no. 162), Den Haag: CPB 2008; R. Diris & E. Ooghe, 'The economics of financing higher education', *Economic Policy* 2018/33 afl. 94, p. 265-314.
28. F. Lange & R. Topel, 'The social value of education and human capital' in: E. Hanushek & F. Welch, *Handbook of the Economics of Education volume 1*, Amsterdam: Elsevier 2006, p. 459-509. Deze lage schattingen hoeven niet perse te betekenen dat positieve externaliteiten, zoals leereffecten, geheel afwezig zijn. Het kan ook dat deze effecten netto niet optreden omdat ze worden opgeheven door negatieve externaliteiten (zoals verdringingseffecten).
29. Er is bijvoorbeeld bewijs dat meer menselijk kapitaal leidt tot minder criminaliteit, maar dit betreft uitsluitend het wel of niet behalen van een starterskwalificatie. Studies die kijken naar post-funderende scholing vinden deze spillovers niet. Studies naar intensieve trainingsprogramma's in de Verenigde Staten (zoals het Job Corps programma) vinden wel een tijdelijke verlaging van criminaliteit maar dit komt puur door het 'opsluitende' effect van deze programma's (deelnemers volgen op campus een periode intensieve training). Na afronding van de training is er geen effect meer aanwezig. Zie L. Lochner, 'Nonproduction benefits of education: Crime, health, and good citizenship' in: O. Ashenfelter & D. Card, *Handbook of labor economics volume 4*, Amsterdam: Elsevier 2011, p. 183-282; T. Kautz, e.a., *Fostering and measuring skills: Improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success* (Working paper 20749), Cambridge: National Bureau of Economic Research 2014.

30. S. DellaVigna, 'Psychology and economics: Evidence from the field', *Journal of Economic Literature* 2009/47, afl. 2, p. 315-72. In mindere mate speelt ook nog een rol dat mensen het rendement op scholing vaak onderschatten (zowel door overschatting van de effectieve kosten als door onderschatting van de baten). Deze onderschatting is daarbij sterker wanneer de eigen ouders lager opgeleid zijn.
31. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Eindrapport Commissie Regulering van Werk), Den Haag: 2020, p. 45.

plaatsen een aantal vraagtekens bij deze verdeling van gelden. Een efficiënte economische oplossing is een tegengewicht aan het marktfalen dat de oorspronkelijke inefficiëntie gecreëerd heeft, en richt zich op groepen waarop het marktfalen meer invloed heeft. We bespreken elk van de eerder genoemde vormen van marktfalen en hoe de verdeling van het ontwikkelbudget daarop aansluit. Een belangrijk aanvullend aspect in deze discussie is het onderscheid tussen bijscholing en omscholing. Bijscholing gaat vooral om het bijspijkeren van kennis die nodig is in de huidige functie. Omscholing gaat primair over het aanleren van nieuwe vaardigheden voor nieuwe functies en nieuwe banen. Het onderliggende verschil tussen deze twee vormen van scholing heeft gevolgen voor de verwachte mate van onderinvestering.

Kijkend naar het probleem van *credit constraints* kunnen we meer onderinvestering verwachten wanneer liquide middelen om te investeren beperkt zijn. Hierbij kunnen we dus vooral denken aan lagere inkomens. Mogelijk zijn ZZP'ers ook oververtegenwoordigd binnen de groep met *credit constraints*. Zij hebben per definitie geen werkgever die de kosten van een cursus voor ze ophoest, en volgen daarnaast ook per definitie een cursus in hun eigen tijd en ondervinden daarvan gederfde inkomsten. Daarnaast hebben ZZP'ers gemiddeld lagere inkomens.³² Een andere specifieke aandachtsgroep zijn werklozen. Naast het hebben van lagere inkomens zullen zij vaker afkomstig zijn van sectoren met minder baan-kansen, en zal er relatief meer noodzaak zijn voor omscholing ten opzichte van bijscholing. We kunnen dus zeggen dat *credit constraints* vooral onderinvestering aan omscholing raken, en relatief minder vaak aan bijscholing (die vaker wordt gevolgd wanneer mensen in loondienst zijn en dus een inkomen hebben).

Het identificeren van groepen die vooral kwetsbaar zijn voor *present bias* is lastig omdat het een wijdverbreid fenomeen is. In het algemeen kunnen we stellen dat mensen die meer onzekerheid hebben over de korte termijn, minder bezig zullen zijn met planning op de lange termijn. Hiermee zullen wederom mensen met lagere inkomens extra kwetsbaar zijn. Daarnaast is het logisch om te veronderstellen dat minder zekerheid over het vooruitzicht op werk zal leiden tot minder langetermijnplanning. Empirische analyses ondersteunen dit: werknemers in flexibel werk investeren duidelijk minder dan werknemers op een vast contract, ook nadat we corrigeren voor factoren

zoals leeftijd, ervaring en opleiding.³³ Uit eigen analyses op basis van PIAAC data blijkt bovendien dat dit verschil in Nederland relatief groot is. Daarnaast kan ook hier verwacht worden dat er vooral een tekort ontstaat in omscholing, en relatief minder in bijscholing. De laatste kan immers vaak direct in de huidige functie worden toegepast waarbij baten op kortere termijn zichtbaar zullen zijn.

Tot slot is er het probleem van *poaching*. Dit zal sterker spelen naarmate de voortzetting van de arbeidsrelatie meer onzeker is. Flexwerkers zijn dus ook hier een kwetsbare groep, omdat werkgevers eerder zullen verwachten dat ze niet langdurig verbonden zullen zijn en de baten bij andere werkgevers terecht komen. Daarnaast geldt wederom dat er grotere tekorten in omscholing verwacht mogen worden dan tekorten in bijscholing. Bij omscholing zal er immers vaker naar een andere werkgever worden overgestapt, en de baten ergens anders dan bij de huidige werkgever terecht komen.³⁴

Een concrete zorg bij elk van deze drie problemen is dat er aanwijzingen zijn dat ze in belang aan het toenemen zijn. Toenemende inkomensverschillen en flexibilisering kunnen leiden tot een steeds grotere groep met *credit constraints*. Toenemende onzekerheid op de arbeidsmarkt door dezelfde flexibilisering kan leiden tot grotere *present bias* en minder langetermijnvisie. En toenemende wisselingen van banen en tussen sectoren leiden tot grotere zorgen bij werkgevers over *poaching* (wederom met name bij omscholing). Tegelijkertijd zien we de deelname in scholing de laatste jaren niet toenemen, en verschillen tussen hogere en lagere inkomens in trainingsintensiteit groter worden.³⁵ Het feit dat ontwikkelingen op de arbeidsmarkt de nood tot scholing groter maken, maar we niet zien dat er effectief meer scholing wordt gevolgd, suggereert dat de genoemde belemmeringen om te investeren inderdaad toenemen. De vraag is of de voorgestelde verdeling van gelden van de commissie-Borstlap tegemoet komt aan deze problemen. Hoewel er bij genoemde groepen vaak een significante overlap zal zijn met laagopgeleiden is dit onderscheid erg ruw. Opvallend is dat de kabinetsreactie op dit voorstel van de commissie aangeeft dat er praktische beperkingen zijn in

32. 'Inkomen meeste zzp'ers lager dan van werknemers', CBS 5 maart 2016, te raadplegen op www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/09/inkomen-meeste-zzp-ers-lager-dan-van-werknemers. Eigen analyse op basis van data van PIAAC toont aan dat verschillen in scholing tussen zelfstandigen en werknemers binnen de OECD als geheel relatief beperkt zijn, en zelfs volledig afwezig in Nederland. Wel blijkt er voor Nederland een achterstand in scholing voor zelfstandigen met lage inkomens (ook ten opzichte van werknemers met lage inkomens).

33. D. Fouarge, A. de Grip, W. Smits & R. de Vries (2012). Flexible contracts and human capital investments. *The Economist* 160(2), 177-195.

34. De economische literatuur is niet altijd duidelijk in het onderscheid tussen bijscholing en omscholing. Wel lijkt empirisch onderzoek indirect te bevestigen dat er meer onderinvestering is in omscholing dan in bijscholing. Effecten van scholing in het algemeen zijn sterker bij werklozen, en met name bij langdurig werklozen. Er mag aangenomen worden dat (langdurig) werklozen vaker afkomstig zullen zijn uit sectoren waarin veel banen verdwijnen, waardoor er relatief vaker noodzaak zal zijn om omscholingstrajecten te volgen. Zie D. Card, J. Kluve & A. Weber, 'What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations', *Journal of the European Economic Association* 2018/16, afl. 3, p. 894-931.

35. L. Borghans, D. Fouarge & A. de Grip, *Een leven lang leren in Nederland. Research centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt* (ROA rapport nr. 5), Maastricht: Faculteit der Economische Wetenschappen 2011.

het differentiëren van het budget naar initieel genoten opleidingsjaren, en daarom voorstelt om naar inkomen te differentiëren als 'proxy' voor onderwijsniveau.³⁶ Op basis van de eerder aangehaalde argumenten blijkt echter eerder dat opleidingsniveau een te ruwe proxy is voor problemen die juist sterker met inkomen samenhangen. Er is geen reden om aan te nemen dat de mate van onderinvestering in scholing exact omgekeerd evenredig is aan voorgaande investeringen in initiële scholing. Meer specifiek is er een aantal redenen om bedenkingen te hebben bij de voorgestelde verdeling. Een eerste relevante factor is de eerder genoemde 'polarisatie' van de arbeidsmarkt. Analyses laten zien dat de laatste decennia vooral banen zijn verdwenen in het middensegment. Hierbij worden middelbaaropleiden gedrukt in laaggeschoold werk. Voor deze werknemers geldt dat ze relatief lage inkomens hebben en vanwege de verandering in werk juist meer behoefte aan scholing, terwijl ze in de opzet van het ontwikkelbudget relatief weinig middelen beschikbaar zullen hebben omdat ze als initiële opleiding al een middelbare opleiding hebben genoten. Daarnaast laten arbeidsmarktprojecties voor de toekomst zien dat technologische ontwikkeling inmiddels zo ver is dat in de nabije toekomst mogelijk juist hooggeschoolde banen op de tocht komen te staan.³⁷ De huidige bevinding dat voornamelijk 'routinewerk' verdwijnt kan in de toekomst dus ook kantelen. Zo worden op het moment bijvoorbeeld al robots ontwikkeld die ingewikkelde medische operaties precies kunnen uitvoeren,³⁸ en zijn er ontwikkelingen in machine-learning technieken voor de juridische sector.³⁹ Dit relateert ook aan een breder punt, namelijk dat het moeilijk is en blijft om voor de toekomst in te schatten waar banen precies gaan verdwijnen. Het voorgestelde budget legt echter leerrechten vast voor de gehele levensloop, en kan daarmee minder goed inspringen op veranderingen die een andere verdeling van gelden nodig maken. Tot slot komt de verdeling ook niet tegemoet aan de grotere belemmeringen in de toegang tot training voor werknemers in de flexibele schil, en verschillen in de nood tot (vooral) omscholing tussen sectoren (ook gegeven hetzelfde opleidingsniveau). De huidige STAP-regeling lijkt aan de meeste van deze zorgen beter tegemoet te komen dan een ontwikkelbudget voor de levensloop. Deze laat namelijk beter toe om te differentiëren naar huidig inkomen en arbeidsmarktrelatie, en om in te springen op veranderingen op de arbeidsmarkt. Hierbij moet wel aangekend worden dat de gemiddelde bedragen die voorgesteld worden voor STAP veel lager liggen dan de

voorstellen van de commissie-Borstlap. Van scholingsbudgetten van bijvoorbeeld € 4.000 mag op basis van de aanwezige evidentie geen heel sterk effect verwacht worden. Als er voor wordt gekozen om het voorstel van de commissie te integreren in STAP, dan ligt een forse verhoging van het budget dus voor de hand.

Een andere mogelijke differentiatie van gelden is het onderscheid tussen omscholing en bijscholing. Zoals aangegeven zijn er meerdere redenen om aan te nemen dat onderinvestering in omscholing sterker is. In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Borstlap wordt gewezen op de aanwezigheid van onder andere sectorfondsen en O&O fondsen,⁴⁰ maar juist deze schieten tekort in het oplossen van het *poaching* probleem wanneer omscholing leidt tot mobiliteit *tussen* sectoren. Overkoepelende samenwerkingen tussen sectoren in het vormen van fondsen kunnen hierbij verder aangemoedigd worden. Interessant daarbij is om in kaart te brengen tussen welke sectoren er vooral sterke mobiliteit is, om langs deze lijnen samenwerkingen te vormen. Daarnaast kan gedacht worden aan het uitbreiden van de al bestaande of geplande fondsen voor omscholing naar tekortsectoren.

3.4. Blik op de lange termijn?

Een meer algemeen punt is dat niet geheel duidelijk is hoe het voorgestelde ontwikkelbudget het probleem van *present bias* gaat oplossen. Er bestaan meerdere regelingen en 'potjes' waaruit werknemers scholing kunnen financieren, maar het gebruik van deze middelen is schaars en er zijn zorgen dat ze 'te laat' worden ingezet, wanneer het einde van een dienstverband al aanstaande is. Hoe breken we deze cyclus en zorgen we dat mensen meer anticiperend optreden om kennisveroudering tegen te gaan? Zoals gezegd is de aard van het probleem dat kosten direct moeten worden betaald, terwijl opbrengsten in de toekomst liggen. Het beschikbaar stellen van een ontwikkelbudget kan deels helpen, omdat de kosten uit de schatkist komen en de pijn op de korte termijn van de investering niet geleden hoeft te worden door de individuele werkende. Hierbij is het wel van belang dat die gelden niet vrij besteed kunnen worden, want dan wordt de investering nog steeds ervaren als een (kortetermijn) kost. De commissie-Borstlap haalt hier het voorbeeld aan van de transitievergoeding.⁴¹ Deze is primair bedoeld om te investeren in de vaardigheden van de werknemer, maar wordt daar meestal niet voor aangewend. *Present bias* speelt daar waarschijnlijk een rol in. Het voorstel van de commissie om de transitievergoeding niet meer (geheel) vrij besteedbaar te maken kan daarom tegemoetkomen aan dit probleem.

36. *Technische beleidsvarianten ter verdere invulling van het advies van de Commissie Regulering van werk* (versie juli 2020), Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2020, p. 88.

37. S. Heald, A. Smith & D. Fouarge, *Labour market forecasting scenario's for automation risks: Approach and outcomes* (ROA External Reports), 2020.

38. J. Douissard, M.E. Hagen & P. Morel, *The da Vinci surgical system*. In *Bariatric Robotic Surgery*, 2019, p. 13-27.

39. B. Alarie, A. Niblett & A.H. Yoon, 'How artificial intelligence will affect the practice of law', *University of Toronto Law Journal* 2018/68, afl. 1, p. 106-124.

40. Kamerbrief van 11 november 2020, 2020-0000148782, p. 3.

41. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Eindrapport Commissie Regulering van Werk), Den Haag: 2020, p. 77.

Er zijn ook andere mogelijkheden om de gevolgen van *present bias* bij te sturen en te beperken. Allereerst versterkt het probleem de meerwaarde van het verschaffen van meer zekerheid op de arbeidsmarkt. Het tegengaan van doorgesloten flexibilisering heeft daarmee als bijkomend voordeel dat de hogere zekerheid die werkenden hebben zich zou moeten vertalen naar een meer toekomstgerichte blik, en de noodzakelijke investeringen die daarbij horen. Daarnaast zou de overheid kunnen zorgen dat er naast het ontwikkelbudget ook een mogelijkheid is om onder gunstige voorwaarden geld te lenen voor investeringen in scholing (vergelijkbaar met het sociale leenstelsel in het hoger onderwijs), in het geval dat het individuele budget op is. Dit zorgt er effectief voor dat de kost van de investering opschuift in de tijd. Wanneer kosten en baten beide in de toekomst liggen, is er minder risico op onderinvestering door overwaardering van het heden over de toekomst.

Verder benadrukken we dat 'niet-rationeel' investeringsgedrag ook voor een belangrijk deel kan samenhangen met een gebrek aan goede informatie of hoe deze te verwerken. De rol van de overheid zou hierbij niet alleen gelden als verschaffer van de relevante informatie, maar ook in de vereenvoudiging van het aanbod. Onderzoek naar financiële steun voor hoger onderwijs in de Verenigde Staten kan hierbij belangrijke lessen bieden. In de V.S. zijn collegegelden hoog en bestaan er vele opties voor financiële steun. De voorwaarden en aanmeldingsprocedures van deze vele regelingen zijn zeer complex. Hierdoor zijn aankomende studenten vaak niet goed op de hoogte van voor welke regelingen ze in aanmerking komen en hoe ze het aanmeldingsproces doorlopen. Kosten worden daardoor te hoog ingeschat en onderinvestering is het gevolg, vooral bij studenten waarvan de ouders lage inkomens hebben.⁴² Onderzoek laat zien dat het systeem van financiële steun in de V.S. sterk vereenvoudigd kan worden, zonder dat dit ten koste gaat van de 'targeting' van de regelingen (i.e. het geld komt nog steeds terecht daar waar het vooral nodig is).⁴³ In Nederland dreigt rond de financiering van scholing voor werkenden eenzelfde complexiteit. Er zijn O&O fondsen, sectorfondsen, bedrijfsbudgetten, levenslangleren kredieten, scholingsbudgetten WW, omscholingsbudgetten voor tekortsectoren, aftrekbaarheid van scholingskosten in de inkomstenbelasting, en in 2022 wordt het nieuwe STAP-budget ingevoerd. Mogelijk komt daar nog het voorgestelde individueel ontwikkelbudget bij. De vraag is hoe goed individuele werkenden op de hoogte zijn van elk van de opties waarvoor ze in aanmerking komen, en of de geobserveerde onderbenutting van deze regeling niet voor

een groot deel verklaard kan worden door een gebrek aan informatie hierover. Van de aftrekbaarheid van scholingskosten is bijvoorbeeld bekend dat deze zeer weinig wordt gebruikt, en lijkt er vooral bij lager opgeleiden minder bewustzijn over het bestaan van de regeling.⁴⁴ Er zou dus winst behaald kunnen worden in het vereenvoudigen van (de voorwaarden voor) het aanbod en de informatievoorziening hierover. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het streven naar een portal waarbij in een vier- of vijftal vragen over de persoonlijke situatie van de werkende duidelijk wordt voor welke regelingen ze in aanmerking komen. De voorgestelde loopbaanwinkels en leerwerkloketten kunnen een sterk ondersteunende rol spelen in de informatievoorziening en de aanvraag van deze gelden.⁴⁵

Tot slot merken we op dat er beperkingen zitten in het repareren van kennisachterstanden tijdens het werkzame leven. Voor verschillende vaardigheden geldt dat er een 'sensitieve periode' is voor de ontwikkeling, en dat investeringen buiten die periode weinig effectief zijn. Voor veel vaardigheden ligt deze periode ofwel vroeg in het primair onderwijs, ofwel in de adolescentie.⁴⁶ Het toenemende belang van rekenkundige vaardigheden wordt vaak aangevoerd en benadrukt, maar van deze vaardigheden is ook bekend dat ze moeilijk te verbeteren zijn op latere leeftijd.⁴⁷ Leerprocessen zijn complementair: wanneer het niveau van vaardigheden beneden een

42. D. Deming & S. Dynarski, *Into college, out of poverty? Policies to increase the postsecondary attainment of the poor* (NBER Working Paper 19716), National Bureau of Economic Research 2009.

43. S. Dynarski & J. Scott-Clayton, *Financial aid policy: Lessons from research* (NBER Working Paper 18710), National Bureau of Economic Research 2013.

44. K.P. Goudswaard & C.L.J. Caminada, 'Het belang van scholing', *Tijdschrift voor Openbare Financien* 2009/41, afl. 1, p. 45-71. Mogelijk spelen zowel *credit constraints* als *present bias* hier ook een rol, aangezien kosten pas later (deels) vergoed worden via de aftrekbaarheid. Vanuit dat perspectief zijn aftrekregelingen minder aantrekkelijk om scholing te stimuleren dan directe financiële ondersteuning via bijvoorbeeld een ontwikkelrekening of een voucher.

45. Onderzoek voor de V.S. over financiering voor hoger onderwijs toont specifiek aan dat informatievoorziening alleen niet genoeg is. Causaal onderzoek laat zien dat deze alleen effectief is (in termen van meer aanvragen, meer participatie, en kwaliteit van de instelling) wanneer gecombineerd met actieve ondersteuning in het uitvoeren van de aanvraag, of met een sterke vereenvoudiging van het aanvraagproces. Zie respectievelijk E.P. Bettinger, e.a., 'The role of application assistance and information in college decisions: Results from the H&R Block Fafsa experiment', *The Quarterly Journal of Economics* 2012/127, afl. 3, p. 1205-1242; C. Hoxby & S. Turner, *Expanding college opportunities for high-achieving, low income students* (Technical Report 12-014), Stanford: Institute for Economic Policy Research 2013.

46. Zie respectievelijk F. Cunha & J.J. Heckman (2008). Formulating, identifying and estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. *Journal of human resources*, 43(4), 738-782; C.M. Hoxby (2018). Taking productivity in education seriously: Insights from primary and secondary education. Alfred Marshall lecture. University of Cambridge.

47. M. Almlund, A.L. Duckworth, J. Heckman & T. Kautz (2011). Personality psychology and economics. In *Handbook of the Economics of Education* (Vol. 4, pp. 1-181). Elsevier.

bepaalde drempel valt, zijn investeringen vaak minder of geheel niet effectief omdat er onvoldoende basis is om op verder te bouwen.⁴⁸ Inzetten op sociaal-emotionele vaardigheden, die ook in belang toenemen maar relatief meer veranderbaar zijn, lijkt daarom meer potentieel te hebben. Dit geeft ook aan dat er afstemming nodig is tussen beleid op het gebied van initiële scholing en op het gebied van post-initiële scholing. Initiële scholing kan zich daarbij meer richten op het promoten van cognitieve vaardigheden en persoonlijkheidskenmerken die wel op jonge leeftijd nog veranderd kunnen worden, en in belang toenemen op de arbeidsmarkt.⁴⁹

4. Actief arbeidsmarktbeleid

4.1. Huidige cijfers en inzichten

De commissie-Borstlap constateert dat ondanks het feit dat het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid wordt gekenmerkt door een focus op het activeren van uitkeringsgerechtigden door onder meer financiële prikkels, re-integratieverplichtingen en sancties, het stelsel er niet in slaagt om iedereen volwaardig te laten participeren.⁵⁰ In de analyse van de commissie is de oorzaak hiervan enerzijds gelegen in de vormgeving van het huidige stelsel. Daarnaast zijn de bezuinigingen op activering hier debet aan; de budgetten voor activering en begeleiding van het UWV en gemeenten zijn in de afgelopen jaren flink kleiner geworden.⁵¹ Ook de WRR constateert in haar rapport dat de inzet op actief arbeidsmarktbeleid fors is afgenomen in de afgelopen jaren. Hiervoor wordt gekeken naar de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid als percentage van het bbp.⁵² Deze uitgaven geven een goede eerste indruk van de intensiteit van activering, maar een daling van de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid zou ook gerelateerd kunnen zijn aan een daling van het aantal werklozen dat participeert in activeringsprogramma's. Van Vliet, Bakker en Van Doorn laten zien dat ook per

participant de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid zijn gedaald.⁵³

Het onderscheid tussen de totale uitgaven en de uitgaven per participant lijkt misschien een nuancering te zijn die vooral interessant is voor empirisch ingestelde onderzoekers die zich bezighouden met de overheidsfinanciën, maar de beleidsrelevantie ervan is groot. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de volgende passage uit de kabinetsreactie: "Het kabinet memoreert in deze context ook dat het re-integratiebudget bij gemeenten tijdelijk verhoogd wordt in lijn met de verhoogde instroom, en dat er aanvullende middelen vrijgemaakt worden voor de dienstverlening aan nieuwe instroom in de bijstand."⁵⁴ Hiermee lijkt het alsof er een intensivering plaatsvindt op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid, maar dat is niet het geval. Vanwege de extra instroom wordt het budget verhoogd ten einde de begeleiding per werkzoekende constant te kunnen houden. Hoewel de totale uitgaven dus stijgen, blijft de intensiteit van de begeleiding per werkzoekende gelijk.

Een opmerkelijke en interessante verklaring voor de afname van de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid komt van de WRR.⁵⁵ Zij stelt dat onderzoek naar de uitkomsten van actief arbeidsmarktbeleid hieraan heeft bijgedragen: "Er werden, vooral door economen, vraagtekens gezet bij de effectiviteit van activerende interventies, omdat uitkomsten vaak tegenstrijdig waren." Er zijn in de arbeidseconomie inderdaad veel studies naar de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid verricht. Veelal gaat het om evaluatieonderzoek naar een specifieke beleidsinterventie in een bepaald land.⁵⁶ Uit deze honderden studies komt niet zozeer een tegenstrijdig als wel een genuanceerd beeld naar voren. Zo bestaan er verschillen tussen de effectiviteit van verschillende typen actief arbeidsmarktbeleid, zoals loonkostensubsidies, uitkeringssancties, training en scholing en het creëren van gesubsidieerde banen en arbeidsbemiddeling.⁵⁷ Daarnaast zijn er verschillen in effecten tussen doelgroepen. Voor langdurig werklozen zijn de effecten anders dan voor mensen die kort geleden hun baan zijn verloren. Daarnaast kan de effectiviteit van verschillende instrumenten verschillen tussen korte en lange termijn. Bovendien kunnen de resultaten van een studie naar de effectiviteit van

48. F. Cunha, J.J. Heckman & S.M. Schennach (2010). Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. *Econometrica*, 78(3), 883-931.

49. Voor onderzoek naar de relatie tussen investeringen in scholing en persoonlijkheid, zie L. Borghans, D. Fouarge, & A. de Grip (2011). Een leven lang leren in Nederland. Research centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Faculteit der Economische Wetenschappen. ROA Reports Nr. 5. Zij vinden een zeer sterke relatie tussen 'Openheid' (Openstaan voor nieuwe ervaringen) en investeringen in scholing.

50. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Eindrapport Commissie Regulering van Werk), Den Haag: 2020, p. 55.

51. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Eindrapport Commissie Regulering van Werk), Den Haag: 2020, p. 56.

52. *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (WRR-rapport nr. 102), Den Haag: 2020, p. 174.

53. O. van Vliet, V. Bakker & L. van Doorn, 'From social protection to social investment: European responses to globalization, technological change, labour market flexibilization, and migration', in: G. Fischer en R. Strauss (red.), *Europe's income, wealth, consumption, and inequality*, Oxford: Oxford University Press 2021, p. 343-394.

54. Kamerbrief van 11 november 2020, 2020-0000148782, p. 20.

55. *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (WRR-rapport nr. 102), Den Haag: 2020, p. 174.

56. Zie bijvoorbeeld: R. Blundell, e.a., 'Evaluating the Employment Impact of a mandatory job search program', *Journal of the European Economic Association* 2004/2, afl. 4, p. 569-606; R. Lalive, J.C. van Ours en J. Zweimüller, 'The impact of active labour market programs on the duration of unemployment in Switzerland', *Economic Journal* 2008/118, p. 235-25.

57. *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* (Deel 2: update actief arbeidsmarktbeleid), Den Haag: CPB 2020.

een bepaalde beleidsinterventie niet altijd worden vertaald naar bijvoorbeeld een ander land, omdat de conjuncturele situatie en de institutionele context kunnen verschillen.⁵⁸ Op basis van uitgebreide meta-analyses komen we op een steeds systematischer manier meer te weten in welke mate verschillende soorten actief arbeidsmarktbeleid effect sorteren.⁵⁹ Wanneer we uitzoomen blijkt activering samen te hangen met een hogere arbeidsparticipatie. Onlangs hebben Bakker en Van Vliet een internationaal vergelijkend onderzoek naar de effecten van actief arbeidsmarktbeleid in 26 OESO landen en voor de periode 1990-2010 gepubliceerd.⁶⁰ Uit dit onderzoek blijkt een toename van de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid gerelateerd te zijn aan een toename van de arbeidsparticipatie.

Naast de effectiviteit van beleidsinstrumenten zou ook de kosteneffectiviteit de nodige aandacht moeten krijgen in de vormgeving van arbeidsmarktbeleid.⁶¹ Immers, wanneer het alleen lukt om de arbeidsparticipatie te bevorderen tegen heel hoge kosten, dan is de samenleving er mogelijk meer bij gebaat wanneer de middelen op een andere manier worden aangewend. Bijzonder in dit verband is dat er in de economische literatuur weinig aandacht wordt besteed aan de kosten van actief arbeidsmarktbeleid. In de rijke literatuur over de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid worden de behaalde effecten zelden afgezet tegen de kosten.⁶² Bij deze kosten kan een onderscheid worden gemaakt tussen directe en indirecte kosten. De directe kosten vloeien in de eerste plaats voort uit het type beleid. Zo zijn bijvoorbeeld gesubsidieerde arbeid, loonkostensubsidies en scholing vrij kostbaar, terwijl de begeleiding van werkzoekenden relatief voordelig is.⁶³ Daarnaast is het in een kosten-batenanalyse ook van

belang om rekening te houden met indirecte effecten. Een voorbeeld daarvan is een werkzoekende die aan werk is gekomen via een arbeidsmarktprogramma, waardoor een andere werkzoekende die deze vacature ook had kunnen vervullen niet aan het werk komt. Door dit soort verdringingseffecten wordt de kosteneffectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid verkleind.⁶⁴ De notitie 'Technische beleidsvarianten' van het kabinet doet vermoeden dat straks in de vormgeving van het beleid zowel de directe als de indirecte kosten van de verschillende beleidsopties in ogenschouw zullen worden genomen.

4.2. Naar een meer (pro-)actief arbeidsmarktbeleid

Eén van de adviezen van de commissie-Borstlap, één van de bouwstenen, is 'Kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid'. Volgens de commissie is het huidige stelsel aan vernieuwing toe vanwege een aantal knelpunten: het systeem komt te laat in actie; er is te weinig oog voor menselijk kapitaal; financiële prikkels werken soms averechts; een aanpak waarin verschillende beleidsterreinen worden geïntegreerd, komt moeilijk van de grond; door fragmentatie van wet- en regelgeving is het systeem complex; en werkgevers stellen zich terughoudend op bij instrumenten als loonkostensubsidies. Het advies van de commissie ten aanzien van actief arbeidsmarktbeleid is gestoeld op drie uitgangspunten: voorkom langdurige uitval door tijdig switchen van werk naar werk; organiseer wederkerigheid; en investeer in volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt. In de kern komt de analyse over activering van de commissie erop neer dat het socialezekerheidsstelsel te weinig proactief is. Het centrale advies van de commissie is vervolgens dat in het stelsel van de toekomst preventie voorop moet komen te staan.

Door tijdige transities van werk naar werk te ondersteunen zou langdurige uitval voorkomen kunnen worden. Deze transities zouden moeten worden ondersteund door een effectieve publiek-private samenwerking. De commissie noemt dit de 'loopbaanwinkel'. Bijna gelijktijdig is een sterk gelijkend concept in het Wetboek van Werk de 'Werkhub' genoemd.⁶⁵ De kern van het concept is dat werkgevers, vakbonden, onderwijsinstellingen, uitzendbedrijven, gemeenten en UWV meer gaan samenwerken op het gebied van arbeidsbemiddeling en om dit te gaan doen in arbeidsmarktregio's.⁶⁶ Interessant aan dit concept is dat de commissie-Borstlap voorstelt om periodiek bezoek aan de loopbaanwinkel verplicht te maken waarbij scholings- en

58. V. Bakker & O. van Vliet, 'Social Investment, Employment and Policy and Institutional Complementarities: A Comparative Analysis across 26 OECD countries', *Journal of Social Policy* 2021.

59. J. Kluge, 'The Effectiveness of European Active Labor Market Programs', *Labour Economics* 2010/17, afl. 6, p. 904-918; D. Card, J. Kluge & A. Weber, 'Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis' *The Economic Journal* 2010/120 afl. 548, p. 452-477; D. Card, J. Kluge & A. Weber, 'What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations', *Journal of the European Economic Association* 2017/3, p. 894-931.

60. V. Bakker & O. van Vliet, 'Social Investment, Employment and Policy and Institutional Complementarities: A Comparative Analysis across 26 OECD countries', *Journal of Social Policy* 2021.

61. O. van Vliet, 'Sociale zekerheid in een Europees perspectief: van klassieke herverdeling naar activering en sociale investeringen', in: P. van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid: De voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016, p. 203-221.

62. O. van Vliet & L. van Doorn, 'Baanpolarisatie en flexibilisering op de Europese arbeidsmarkt: Beleidsimplicaties voor Nederland', in: E.M.H. Hirsch Ballin, e.a., (red.) *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 287-304.

63. *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* (Deel 2: update actief arbeidsmarktbeleid), Den Haag: CPB 2020.

64. O. van Vliet, 'Sociale zekerheid in een Europees perspectief: van klassieke herverdeling naar activering en sociale investeringen', in: P. van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid: De voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016, p. 203-221.

65. A.R. Houweling e.a., *Wetboek van Werk 2025* (Concept Design), VAAN-VvA Expertgroep 2019.

66. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Eindrapport Commissie Regulering van Werk), Den Haag: 2020, p. 82.

ontwikkelingsnoodzaak in kaart worden gebracht.⁶⁷ Dit verplichte karakter sluit aan bij het principe van wederkerigheid dat een van de centrale uitgangspunten is in het rapport van de commissie-Borstlap. Zo stelt de commissie dat wanneer werkenden zelf over hun leerrechten kunnen beschikken, dit niet betekent dat leerrechten vrijblijvend zijn. De commissie beveelt daarom aan om het ontwikkelbudget en de loopbaanwinkel te integreren in het arbeidsrecht. Een nieuwe verplichting zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat een werkende zich moet melden bij de loopbaanwinkel binnen enkele dagen nadat hij weet dat zijn arbeidsovereenkomst is opgezegd en niet pas nadat het dienstverband daadwerkelijk is afgelopen.⁶⁸ Het idee hierachter is dat de periode tussen opzegging en het aflopen van het dienstverband effectiever kan worden benut en dat eerder wordt begonnen aan de transitie naar ander werk.

Een andere verplichting, die tot op heden in de beleidsdiscussie naar aanleiding van het rapport van de commissie nog relatief weinig aandacht heeft gekregen, is de consequentie van het niet of onvoldoende inzetten van de leerrechten.⁶⁹ De commissie stelt voor dat dit consequenties kan hebben voor de hoogte en/of de duur van de uitkering.⁷⁰ Dit is een vernieuwend voorstel. Immers, bestaande verplichtingen hebben betrekking op zaken waaraan een uitkeringsgerechtigde moet voldoen wanneer een uitkering reeds wordt uitgekeerd, zoals het volgen van trainingen of het actief op zoek gaan naar nieuw werk. Met deze preventieve benadering wordt het volgen van scholing feitelijk een referte-eis in plaats van een verplichting die verbonden is aan het ontvangen van een uitkering. Met dit advies gaat de commissie verder dan de adviezen van de WRR en het Wetboek van Werk. Ook gaat de commissie verder dan de adviezen die door eerdere commissies zijn geschreven, zoals het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) uit 2008 waarin een 'werkbudget' werd voorgesteld.⁷¹

Interessant is dat uit empirisch onderzoek blijkt dat gesanctioneerde verplichtingen op het terrein van activering behoorlijk effectief blijken te zijn.⁷² Hierbij moet worden opgemerkt dat dit betrekking heeft op verplichtingen die van toepassing zijn wanneer

uitkeringen reeds worden ontvangen. Van preventieve verplichtingen zijn ons nog geen evaluatiestudies bekend. Een andere kanttekening die hierbij moet worden geplaatst, is dat een deel van de effectiviteit van de verplichtingen is toe te schrijven aan zogenoemde 'non-monetaire kosten'. Uit een inmiddels klassiek experiment in Maryland van Klepinger, Johnson en Joesch bleek dat de inspanning die het vergt om aan een training deel te nemen een prikkel op zichzelf vormt om de sollicitatie-inspanningen te vergroten hetgeen de uitstroom uit werkloosheidsuitkeringen vergrootte.⁷³ In het voorstel van de commissie zou dit effect niet opgaan. Immers, werkenden worden verplicht om hun leerrechten in te zetten op het moment dat zij nog een baan hebben. Anders dan in het geval van de studie in Maryland, kunnen zij zich hier niet aan onttrekken door hun sollicitatie-inspanningen te vergroten.

Uit de notitie 'Technische beleidsvarianten' komt naar voren dat dit verplichtende karakter niet lijkt aan te sluiten bij de zienswijze van het kabinet. Zo wordt het volgende gesteld: "De verplichtende aard van de maatregel (alle werkenden jaarlijks of tweejaarlijks periodiek bezoek) staat haaks op het huidige kabinetsstandpunt dat het LLO-beleid [Leven Lang Ontwikkelen-beleid] gericht moet zijn op het stimuleren van de intrinsieke motivatie en de eigen regie. Verplichtende maatregelen kunnen inefficiënt zijn en hebben mogelijk een averechts effect op de motivatie."⁷⁴ Ook wordt in de notitie gewezen op de capaciteit die met dit voorstel zou worden gevraagd van de uitvoeringsorganisaties. Met een beroepsbevolking van circa 9,4 miljoen mensen betekent een verplicht tweejaarlijks bezoek dat er jaarlijks circa 4,7 miljoen gesprekken moeten worden gevoerd. Nu zou dit in de praktijk misschien eenvoudiger kunnen worden ingericht. Zo zou het denkbaar kunnen zijn dat mensen die kunnen aantonen, wellicht via een digitale portal, dat zij hun ontwikkelbudget hebben gebruikt of bijvoorbeeld scholing hebben gevolgd via hun werkgever, niet iedere twee jaar op gesprek hoeven te komen. Met een dergelijke uitwerking zou de nadruk minder komen te liggen op een verplicht bezoek aan de loopbaanwinkel en meer op de verplichting om actief het risico op veroudering van kennis en vaardigheden te verkleinen. Voor sommige beroepsgroepen is een dergelijke verplichting overigens al staande praktijk. Te denken valt bijvoorbeeld aan de advocatuur, waarin advocaten scholingspunten moeten behalen. Met het faciliteren van scholing via een ontwikkelbudget en de verplichting om daar gebruik van te maken, kunnen groepen worden bereikt die om- en bijscholing het hardst nodig hebben maar daar normaliter te

67. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Eindrapport Commissie Regulering van Werk), Den Haag: 2020, p. 77.

68. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Eindrapport Commissie Regulering van Werk), Den Haag: 2020, p. 77.

69. Zie ook: A.R. Houweling, 'Commissie Regulering van Werk (commissie-Borstlap): iemand moet hardop zeggen wat we niet willen horen (maar stiekem allang wisten)', *Arbeidsrechtelijke Annotaties 2020/14*, afl. 2, p. 3-25.

70. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Eindrapport Commissie Regulering van Werk), Den Haag: 2020, p. 78.

71. *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie 2008.

72. Zie bijvoorbeeld: G.J. van den Berg, B. van der Klaauw en J.C. van Ours, 'Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work'. *Journal of Labor Economics* 2004/22, afl. 1, p. 211-241.

73. D.H. Klepinger, T.R. Johnson en J.M. Joesch, 'Effects of unemployment insurance work-search requirements: The Maryland experiment', *Industrial and Labor Relations Review* 2002/56, afl. 1, p. 3-22.

74. *Technische beleidsvarianten ter verdere invulling van het advies van de Commissie Regulering van werk* (versie november 2020), Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2020, p. 211.

weinig middelen voor hebben of te weinig aan toe-komen. Daar staat een zeker efficiëntieverlies (in de economie 'deadweightloss' genoemd) tegenover, omdat het gebruikmaken van het ontwikkelbudget ook verplicht zou zijn voor mensen die dit minder nodig hebben. De beleidsvraag die hieruit voortvloeit is vervolgens waar het optimum ligt.

In veel verkiezingsprogramma's komt (een variant op) het ontwikkelbudget terug, maar zonder het verplichte karakter. Ook het verplichte karakter van de loopbaanwinkel komt niet terug in de verkiezingsprogramma's. Daarmee wordt het een interessante vraag op welke manier het ontwikkelbudget – met of zonder verplichtingen en de daarmee samenhangende consequenties voor de uitkeringen – terugkomt in het regeerakkoord.

We merken daarnaast op dat de huidige leerwerkloketten een zeer regionale focus hebben, en hun strategie sterk bepalen op basis van het regionale aanbod in werk. Dat dichtbij gelegen werk nadruk krijgt is economisch gezien logisch. Tegelijkertijd moet opgelet worden voor een te regionale blik. Er zijn op dit moment 45 leerwerkloketten, wat betekent dat het gemiddelde loket over een relatief kleine regio gaat. Wanneer er geen passend werk is binnen de eigen regio, moet duidelijk zijn welke mogelijkheden er liggen in andere regio's, ook gezien het feit dat afnames in de vraag naar arbeid vaak geconcentreerd zijn binnen bepaalde regio's. Als werkenden de verschillende alternatieven in verschillende regio's kunnen afwegen, is de kans op een goede keuze het hoogst. Hiervoor wordt coördinatie tussen de loopbaanwinkels dan wel leerwerkloketten gevraagd, ten minste voor aangrenzende regio's en bij voorkeur ook op hoger niveau, zodat werkenden wanneer dat nodig is ook volledig geïnformeerd kunnen worden over het arbeidsaanbod buiten de eigen regio. Dit past ook binnen recente bevindingen in de economische literatuur dat subsidies voor relocatie zeer positief uitpakken voor het vinden van werk en de kwaliteit van de gevonden baan.⁷⁵ Wanneer er passende banen zijn buiten de regio kan vanuit loopbaanwinkels bijvoorbeeld een combinatie van scholings- en relocatiesubsidies aangeboden worden. Interessant in dit kader is ook om de huidige ontwikkelingen in thuiswerken te monitoren. Wanneer de toename hiervan doorzet, wordt werk buiten de regio automatisch aantrekkelijker en dus relevanter voor de loopbaanwinkels om mee te nemen in de begeleiding.

5. De coronacrisis en een blik op de toekomst

Hoewel de langdurige effecten van de coronacrisis zich nog moeten uitkristalliseren, is het aannemelijk dat de crisis een katalysator zal zijn voor sommige reeds ingezette ontwikkelingen. Allereerst vergroot

de coronacrisis het comparatieve voordeel van ICT en robots ten opzichte van werkenden. Deze technologieën waren al aantrekkelijk met het oog op programmeerbare taken omdat zij relatief sneller werken en daarbij minder fouten maken. Daar komt nu bij dat computers en robots niet ziek kunnen worden. Hierdoor kan de crisis leiden tot een versnelling van de automatisering van routinematig werk.⁷⁶ Daarbij bevindt de Eurozone zich sinds het eerste kwartaal van 2021 in een recessie. Het is nog niet duidelijk wat de langetermijn arbeidsmarkteffecten van de huidige recessie in de eurolanden zullen zijn, maar onderzoek laat zien dat er tijdens de afgelopen recessies met name routinematige banen in het middensegment van de arbeidsmarkt zijn verdwenen.⁷⁷ Een tweede trend die mogelijk versneld wordt, is de opkomst van artificiële intelligentie (AI) en telewerkers in de dienstensector. Baldwin beargumenteerde reeds in 2019 dat artificiële intelligentie (AI) door het wegnemen van onder andere taalbarrières het mogelijk zal maken om diensten die voorheen werden uitgevoerd binnen de landsgrenzen uit te besteden aan telewerkers in het buitenland.⁷⁸ Daarnaast zullen bepaalde diensten worden uitbesteed aan AI; denk hierbij bijvoorbeeld aan de inmiddels wijdverspreide chatbots die worden ingezet op de afdeling klantenservice. De combinatie van deze twee ontwikkelingen, gemunt als *globotics*, vormt in potentie een gevaar voor de baan zekerheid van werkenden in de dienstensector.

In een recent artikel stelt Baldwin dat de coronacrisis dit proces zal versnellen.⁷⁹ Een groot aantal bedrijven heeft het afgelopen jaar geïnvesteerd in de digitale transformatie om thuiswerken te faciliteren. Zo laat een recente enquête onder 250 CFO's van adviesbureau Gartner zien dat ruim driekwart van hen van plan is ten minste vijf procent van de banen die voorheen ter plekke werden uitgevoerd om te vormen tot remote positivities.⁸⁰ Daarmee lijkt de deur verder te worden opengezet voor concurrentie van telewerkers in het buitenland.

Een laatste trend die nu al lijkt te versnellen is de mobiliteit tussen sectoren. Hoewel de netto werkgelegenheidseffecten van de corona-crisis vooralsnog beperkt zijn, zijn er wel al sterke verschillen naar

75. M. Caliendo, S. Künn & R. Mahlstädt (2017). 'The return to labor market mobility: An evaluation of relocation assistance for the unemployed.unemployed', *Journal of Public Economics*, 2017/148, p. 136-151.

76. D. Bloom & K. Prettnner, 'The macroeconomic effects of automation and the role of COVID-19 in reinforcing their dynamics', *VOX CEPR Policy Portal* 2020/25.

77. E. Brynjolfsson & A. McAfee, *Race against the machine: How the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy*, Lexington: Digital Frontier Press 2011; N. Jaimovich & H.E. Siu, 'Job polarization and jobless recoveries', *Review of Economics and Statistics* 2018/18334, p. 1-20.

78. R. Baldwin, *The globotics upheaval: Globalization, robotics, and the future of work*. Oxford: Oxford University Press 2019.

79. R. Baldwin, 'Covid hysetersis, and the future of work', *VoxEU* 2020.

80. 'Shifting Some Employees to Remote Work Permanently', *Gartner* 3 April 2020. Te raadplegen via: www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2020-04-03-gartner-cfo-surety-reveals-74-percent-of-organizations-to-shift-some-employees-to-remote-work-permanently.

sector zichtbaar.⁸¹ Deze combinatie van krimpsectoren en groeisectoren zal de nood tot omscholing verder doen toenemen.

Vooralsnog lijkt er geen reden om te veronderstellen dat de hierboven beschreven trends zullen leiden tot massale werkloosheid. Wat deze trends wel laten zien is dat de wereld van werk ook in de toekomst aan verandering onderhevig zal zijn; er zullen banen verdwijnen en nieuwe banen worden gecreëerd. Het is daarbij belangrijk om in te zetten op beleid dat de nadelige effecten voor kwetsbare werkenden mitigeert. Bij- en omscholing en actief arbeidsmarktbeleid kunnen individuen helpen hun vaardigheden aan te passen en daarmee werkloosheid en inactiviteit voorkomen. De inzichten die dit artikel presenteert op basis van de recente staat van de economische literatuur bieden een relevant vertrekpunt voor de verdere implementatie van de adviezen van de commissie-Borstlap en de vormgeving van het toekomstige regeerakkoord. Door in de beleidsfase maatregelen voor te stellen die goed aansluiten bij het specifieke soort marktfalen dat gecorrigeerd dient te worden én aandacht te hebben voor wat al bekend is over de effectiviteit van bepaalde maatregelen, is de kans groter dat de voorgestelde maatregelen effectief zijn. Daarnaast kan de regelgeving die nodig is om de maatregelen te implementeren ook beter worden vormgegeven op basis van deze informatie.

81. 'Banengroei naar bedrijfstak', CBS. Te raadplegen via: www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/banen-werkgelegenheid/toelichtingen/banengroei-naar-bedrijfstak.