

Kwalitatief perspectief op onbenut arbeidspotentieel kan welvaart verhogen

Het streven om steeds meer mensen steeds meer uren te laten werken, loopt tegen zijn grenzen aan. Door een krimpende beroepsbevolking krimpt het onbenut arbeidspotentieel bij mensen die niet of 'slechts' in deeltijd werken. Bovendien gaat het voorbij aan de waarde die vrije tijd en onbetaald werk hebben.

IN HET KORT

- Er is geen echte welvaartsgroei meer te verwachten van meer mensen die meer uren aan het werk zijn.
- Kwalitatieve benutting van het arbeidspotentieel richt zich op het oplossen van 'slechte' matches op de arbeidsmarkt.
- Welvaartsgroei moet komen van meer kwaliteit in het werk, en van meer productiviteit.

RONALD DEKKER

Onderzoeker bij TNO

De Nederlandse economie groeit al decennia vooral 'arbeidsintensief' – en dat zorgt voor een probleem. Want nu de potentiële beroepsbevolking krimpt, ervaren alle arbeidsorganisaties de afgelopen jaren steeds vaker een structureel tekort aan geschikt personeel (De Beer, 2022).

Het beleid zet echter vooralsnog onverminderd in op het vrij eenzijdig vergroten van het kwantitatieve arbeidsaanbod. Het gaat om het inschakelen bij betaald werk van mensen die langdurig van een uitkering afhankelijk zijn. En mensen die in deeltijd werken, moeten, vooral vanwege de krapte op de arbeidsmarkt, geprikkeld worden om meer uren te gaan werken.

Deze focus op de kwantiteit van het arbeidsaanbod (meer mensen, meer uren) en op de werkgelegenheid is begrijpelijk vanuit een traditionele visie op de aanbodeconomie gericht op het doen groeien van het bruto binnenlands product (bbp). Immers, meer arbeidsaanbod draagt direct bij aan economische groei, mits er ook arbeidsvraag is om dat arbeidsaanbod te absorberen. En ook de langetermijnmodellen van de arbeidsmarkt (zoals MICSIM van het Centraal Planbureau, zie De Boer et al., 2020) werken met de aanname dat alle arbeidsaanbod geabsorbeerd kan worden, wat betekent dat meer arbeidsaanbod per definitie leidt tot economische groei.

Maar meer focus op de kwalitatieve kant (beter werk, meer productiviteit en arbeidsvreugde) van het onbenutte

potentieel is gewenst. Meer arbeidsaanbod is namelijk niet de enige bron van economische groei. Sterker nog – de stijgende arbeidsproductiviteit is de belangrijkste en misschien wel de enige echte bron van economische groei (Solow, 1957) binnen de context van een krimpende beroepsbevolking. Wanneer met dezelfde inzet van kapitaal en arbeid meer output kan worden gegenereerd, dan ontstaat er niet alleen bbp-groei, maar ook duurzame welvaartsgroei. In dit artikel leg ik uit wat een visie op de kwaliteit van het arbeidsaanbod inhoudt en betekent voor beleid.

Perspectieven op onbenut arbeidspotentieel

Er kunnen drie perspectieven op het onbenut arbeidspotentieel worden onderscheiden.

Traditioneel economisch perspectief

Het traditionele economische perspectief gaat uit van de statistische benadering en telt de niet-gewerkte uren van niet-werkende personen en deeltijders. Die niet-gewerkte uren vertegenwoordigen dan 'gemist bbp' (Graven en Krishnan, 2018). In deze operationalisering van het onbenut potentieel is alles erop gericht om de werkgelegenheid zo groot mogelijk te maken. Vanuit die logica moeten alle drempels worden opgeruimd voor toetreding tot de arbeidsmarkt.

In de afgelopen decennia was het vergroten van de werkgelegenheid de kern van het arbeidsmarktbeleid. Zo had bijvoorbeeld het kabinet-Kok expliciet als motto: 'werk, werk, werk'. In de huidige beleidsdiscussie over onbenut arbeidspotentieel speelt het streven naar groei van zowel het bbp als de werkgelegenheid nog steeds een grote rol, bijvoorbeeld als oplossing voor het kraptevraagstuk. Het kwantitatieve onbenutte arbeidspotentieel is overigens aanzienlijk. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bestaat het uit 1,2 miljoen personen (figuur 1).

Het brede welvaartspectief

In de Monitor Brede Welvaart van het CBS wordt 'brede welvaart' geoperationaliseerd op maar liefst 28 indicatoren. Een groot deel van die indicatoren is negatief gecorreleerd met het bbp, en dat stelt de logica van de aanbodeconomie waarmee we kijken naar het onbenut arbeidspotentieel ter discussie. Zo vertegenwoordigt ook 'vrije tijd' een waarde. Het aantal uren dat iemand niet aan betaald werk besteedt, is niet een 'gemis aan bbp-groei', maar een potentieel waar-

devolle bijdrage aan de welvaart in brede zin. Vanuit dat perspectief zijn de uren die de traditionele economische benadering tot het onbenut potentieel rekent, helemaal niet onbenut. Zelfs als er in deze tijd ‘helemaal niets’ wordt gedaan. Arbeidsaanbod in meer uren betaald werk leidt bij de andere indicatoren van ‘brede welvaart’ dus mogelijk tot achteruitgang in plaats van vooruitgang. Die positieve en negatieve opbrengsten moeten tegen elkaar worden afgewogen.

De arbeidsmarkt als een complex adaptief systeem

Een stap verder is het beschouwen van de arbeidsmarkt als een complex systeem dat is ingebed in het waardecreatiesysteem van de economie (Dekker, 2021). Een voorbeeld van een analyse van een ‘ingebod systeem’ bij de economie is te vinden in het boek van Kate Raworth over de *doughnut economy* (Raworth, 2017), zie figuur 2. Een variant op dit ‘embedded systems model’ is weergegeven in figuur 3. Daarin zijn de systemen van betaald en onbetaald werk ingebed in de grotere systemen van waardecreatie en samenleving.

Met het perspectief in dat model is er dus ook expliciet aandacht voor het waarde–creërende karakter van onbetaald werk. Het aanjagen van het arbeidsaanbod van betaald werk wordt dan niet alleen begrensd door ‘de waarde die mensen hechten aan vrije tijd,’ maar ook door de waarde die wordt voortgebracht door onbetaald werk.’ Over de spanning tussen arbeidsparticipatie in enge zin, en de vormen van onbetaald werk (maatschappelijke participatie) – in het bijzonder vrijwilligerswerk en mantelzorg – concludeerden Dekker et al. (2008) dat die, op basis van data voor de periode 1995-2004, reëel was: stijgende arbeidsparticipatie in betaald werk gaat, in ieder geval voor een deel, ten koste van vrijwilligerswerk en mantelzorg.

Terwijl het bij figuur 2 vooral gaat om de eindigheid van het fysieke ecosysteem waarin de economie is ingebed, gaat het er in figuur 3 om de economie te beschouwen als een systeem dat waarde creëert: waarde in enge en directe zin (zoals in: meetbaar als bijdrage aan het bbp) – maar ook meer indirect en met een breder welvaartspectief. Daarmee wordt er onderkend dat onbetaald werk ook bijdraagt aan het bbp (indirect), en vooral aan waardecreatie in ruimere zin.

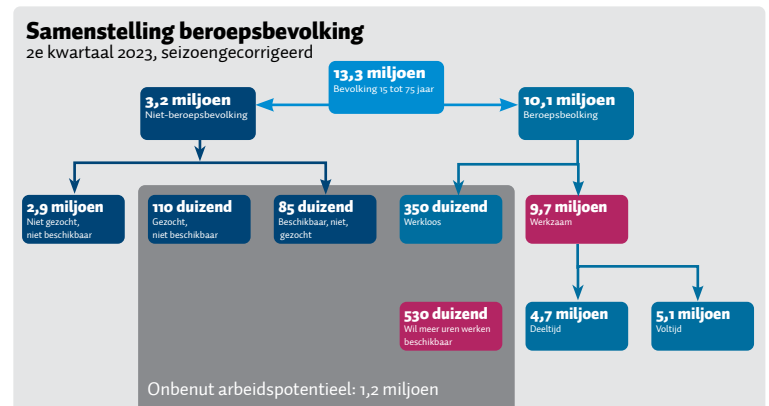
Een complex systeemsperspectief op ‘onbenut arbeidspotentieel’ houdt er dus rekening mee dat mensen in de tijd die ze niet aan betaald werk besteden ook (maatschappelijke) waarde creëren. Dit verkleint het traditioneel gemeten ‘onbenutte arbeidspotentieel’ – omdat een deel daarvan wel degelijk benut wordt. Ook neemt hierdoor de waarde van meer uren betaald werk af, want wanneer mensen meer uren gaan werken kannibaliseert dat vermoedelijk de waarde die ze voorheen via onbetaald werk creëerden. Centraal staat daarom de inschatting van de *uitruil* tussen ‘meer waarde creëren via betaald werk’ en ‘minder waarde creëren via onbetaald werk’.

Kwantitatieve focus schiet tekort

Om het arbeidstekort enkel in kwantitatieve zin te beschouwen, zoals in het traditioneel economisch perspectief gebruikelijk is, is vanuit de andere twee perspectieven te eng en mogelijk contraproductief. In de eerste plaats matcht

Kwantitatieve operationalisering van het onbenut arbeidspotentieel

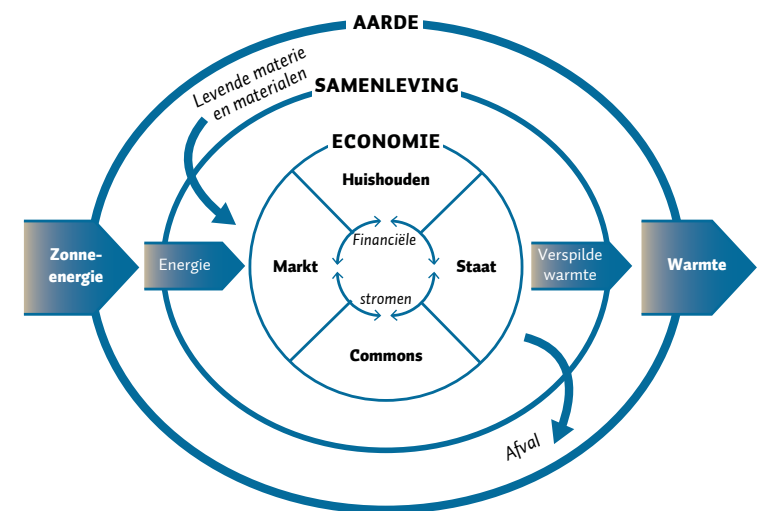
FIGUUR 1



Bron: Dashboard beroepsbevolking van het CBS | ESB

De economie als ‘embedded system’

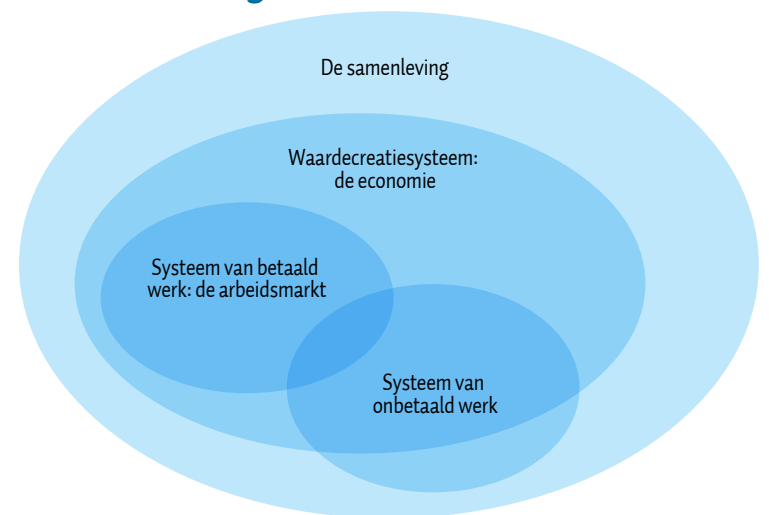
FIGUUR 2



Bron: Raworth (2017) | ESB

Arbeid, het waardecreatiesysteem en de samenleving

FIGUUR 3



ESB

Verkeerd gericht productiviteitsbeleid in de zorg KADER 1

In een economie die gekenmerkt wordt door een steeds groter aandeel van diensten ten opzichte van fysieke producten is de toegevoegde waarde een steeds glibberiger begrip. De nominale toegevoegde waarde valt uiteen in ten minste drie dimensies: prijs, hoeveelheid en kwaliteit. Bij diensten zijn er grote meetvraagstukken op alle drie de dimensies, in het bijzonder bij publieke diensten zoals zorg en onderwijs. Dit leidt in deze sectoren tot een (te) grote nadruk op het registreren van informatie over het voortbrengingsproces. Dit uit zich in het zo precies mogelijk willen vaststellen van de prijs, de hoeveelheid en de kwaliteit van de geleverde diensten, en ook van de gebruikte arbeid. Het is niet onlogisch om te veronderstellen dat de voortdurende nadruk op het moeten aanleveren van informatie door de werkenden in de zorg uiteindelijk ten koste gaat van hun productiviteit en arbeidsvreugde. En dat is hier vooral het geval omdat de gekozen meetvariabelen een andere notie van 'kwaliteit van zorg'

vertegenwoordigen dan die de werkenden zelf hanteren.

Hier ligt dus mogelijk een onbenut arbeidspotentieel van het kwalitatieve soort. In het meest optimistische scenario leidt het verbeteren van de kwaliteit van de zorg uiteindelijk tot betere zorg door meer tevreden medewerkers. En daarmee is het personeelskrapttevraagstuk in de zorg meer geholpen dan de verkeerd gerichte nadruk op het verhogen van de productiviteit die noodzakelijk gepaard gaat met veel administratieve taken die niet bijdragen aan de kwaliteit van de zorg.

Voor het verwezenlijken van het optimistische scenario is er een perspectiefwisseling nodig op het onbenutte arbeidspotentieel van kwantitatief naar kwalitatief. Het is bepaald niet uitgesloten dat uiteindelijk de 'traditioneel gemeten' arbeidsproductiviteit ook omhoog gaat. Het is daarmee een voorbeeld van 'omdenken' of 'scheef kijken' (*obliquity*) die op een indirecte manier tot betere resultaten leidt (Kay, 2012).

het potentiële aanbod van arbeid vaak niet met de arbeidsvraag. Vaak sluiten de mogelijkheden, kennis en vaardigheden van de mensen in een uitkering maar beperkt aan op de vraag van werkgevers. Voor de lange termijn wordt er in economische modellen (zoals die van het Centraal Planbureau) wél verondersteld dat die mismatch is op te lossen, en dat de vraag het extra aanbod kan absorberen, maar zeker voor de kortere termijn is er geen effectieve vraag naar een aanzienlijk deel van het onbenut arbeidspotentieel.

Het is, ten tweede, een denkfout om het onbenutte arbeidspotentieel te beschouwen als een groep mensen/aantal arbeidsuren dat 'onbenut' blijft – in de betekenis van 'zonder enig nut' of 'nuteloos'. Het is toch wel behoorlijk evident dat veel van de mensen in een deel van die uren maatschappelijk nuttige dingen doen. Zelfs in een zeer krappe arbeidsmarkt zijn deze uren niet een-op-een om te zetten in betaald werk, vanwege mismatches met de wensen van werkgevers. Maar is het dan wel zo nuttig om iemand die met een uitkering heel veel zorgtaken verricht, voor betaald werk in te schakelen?

En ten derde, er is nu waarschijnlijk behoorlijk wat onbenut arbeidspotentieel bij mensen die momenteel voltijds werken. Veel werkenden, met name jongeren, geven aan dat niet hun volledige potentieel in hun huidige werk wordt benut. Dertig procent van de werknemers geeft aan meer *skills* te hebben dan nodig is voor het werk dat ze doen (Koopmans et al., 2022). Zij zijn dus overgekwalificeerd in termen van competenties, en er is bij hen sprake van onbenut arbeidspotentieel in een meer kwalitatieve zin.

Een vergelijkbaar fenomeen is, ten vierde, dat van de zogenaamde *bullshit jobs* (Graeber, 2018). Bullshit jobs zijn banen die door degene die de baan heeft, worden beschouwd als nutteloos. Het is niet zo dat de werkende zich overgekwalificeerd voelt voor het werk, maar het werk zelf heeft volgens de werkende geen nut. Deze banen ken-

nen een discrepantie tussen de opvattingen van de organisatie en de opvattingen van de werknemers als het gaat om wat nastrevenswaardige doelen zijn. In de literatuur spreekt men dan erover of werkenden voldoende '*meaning*' of '*purpose*' in het werk vinden, hetgeen in goed Nederlands betekent dat de werkende zelf het werk maatschappelijk nuttig vindt.

Het is goed voorstelbaar dat veel werkenden in hun huidige werk niet hun volle potentieel realiseren, in termen van het maatschappelijk nut dat ze in dat werk vinden. Volgens Dur en Van Lent (2019) vindt een op de vijf werknemers dat hun baan het grootste deel van de tijd nutteloos is. Dus ondanks dat in die banen een bijdrage aan het bbp wordt gegenereerd, is er hier sprake van onbenut arbeidspotentieel in termen van 'echte' waardecreatie.

Kwaliteit van werk en productiviteit

Kwalitatieve benutting van het arbeidspotentieel richt zich ook op het oplossen van 'slechte' matches op de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij om vaardigheden en expertises die mensen hebben ontwikkeld door opleiding, ervaring en persoonlijke groei, maar die momenteel niet volledig worden ingezet in hun huidige werk of activiteiten. En het gaat om passies en interesses, gericht op maatschappelijke impact. Veel mensen hebben passies en interesses die niet altijd samenvallen met hun huidige werk.

Met het oplossen van slechte matches is er een wereld te winnen, en het draagt op drie manieren bij aan de welvaart. Kwalitatief hoogwaardige arbeid draagt bij aan het welzijn van werknemers via aspecten als eerlijke lonen, goede arbeidsomstandigheden, veiligheid op de werkplek, en mogelijkheden voor professionele groei. Kwalitatief hoogwaardige arbeid kan de motivatie en betrokkenheid van werknemers vergroten, wat kan leiden tot hogere productiviteit, verbeterde werkprocessen en innovatie. En kwalitatief hoogwaardige arbeid zorgt voor een focus op duurzame inzetbaarheid van mensen op de lange termijn, omdat werkenden minder snel 'uitgeput' raken, en daarom minder kans hebben op burn-outs of andere gezondheidsproblemen.

Potentieel leidt het aanboren van het onbenutte arbeidspotentieel in kwalitatieve zin tot productiviteitswinst. En een hogere productiviteit is potentieel een oplossing voor arbeidstekorten, maar het bevorderen van de arbeidsproductiviteit is op dit moment niet echt een expliciete beleidsdoelstelling. Dat is misschien maar goed ook, want het sturen op hogere arbeidsproductiviteit binnen een eng economisch beleidskader gericht op bbp-groei kan makkelijk tot averechtse effecten leiden, onder meer omdat de operationalisering van arbeidsproductiviteit – toegevoegde waarde gedeeld door de hoeveelheid arbeid – grote meetproblemen kent (voor de zorg wordt dit geïllustreerd in kader 1).

Beleidsimplicaties

Het onbenutte arbeidspotentieel is dus meer dan alleen arbeidskracht in uren van personen. Het zijn alle menselijke capaciteiten en bijdragen die niet volledig worden erkend of geïntegreerd in het huidige arbeids- en maatschappelijke systeem.

Dit potentieel is aan te boren zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van andere, onbetaalde activiteiten. Maar dat vereist wel een systemische benadering die rekening houdt met zowel individuele behoeften en aspiraties als bredere economische en sociale doelstellingen (Wielers, 2022).

Beleid is nu vooral gericht op het benutten van het arbeidspotentieel in enge kwantitatieve zin. Dat is een legitieme wens, maar te veel focus hierop leidt tot uitbuiting, lage lonen en slechte arbeidsomstandigheden. Vaak gaat het dus om 'uitruilen' tussen het kwantitatief maximaliseren van arbeidsparticipatie en het streven naar kwaliteit van arbeid.

De kunst is daarom om meer beleid te ontwikkelen dat gericht is op de kwaliteit van arbeid. Dat betekent betere handhaving van wetten en regelgeving rond eerlijke arbeidspraktijken en het blijven investeren in opleiding en vaardigheden voor kwalitatief hoogwaardige banen. Want beide leiden ertoe dat mensen meer plezier hebben in hun werk, productiever zijn, minder verzuimen, het langer volhouden en hun potentieel (zoals kennis en vaardigheden) meer benutten.

Zo is een tegenprestatie die van uitkeringsgerechtigden vaak verwacht wordt, dat ze beschikbaar zijn en blijven voor betaald werk. De laatste jaren is in de Participatiewet echter geëxperimenteerd met andere vormen van tegenprestatie die vaak samenhangen met zorgtaken en andere soorten van onbetaald werk. Deze tegenprestaties (bij voorkeur vrijwilligerswerk) leiden in theorie tot minder arbeidsparticipatie, terwijl ze overduidelijk wel maatschappelijke waarde creëren en ook bijdragen aan kwaliteit van leven van uitkeringsgerechtigden (Straver, 2018).

Maar er zijn ook interventies met een 'win-win'-karakter. Denk aan het Leven Lang Ontwikkelen- en skills-beleid (Prevo et al., 2022) Dat draagt niet direct bij aan meer arbeidsparticipatie, maar verhoogt potentieel wel de arbeidsproductiviteit én de kwaliteit van arbeid. En dat geldt ook voor het betrekken van werkgevers, werknemers, vakbonden en beleidsmakers bij het ontwikkelen van arbeidsmarktbeleid – dat kan helpen om potentiële conflicten te verminderen en tot oplossingen te komen die meerdere doelen dienen. Hier ligt een schone taak voor 'de polder'.

Alles bij elkaar is het streven naar evenwicht tussen het aanboren van kwantitatief en kwalitatief arbeidspotentieel dus niets anders dan verstandig arbeidsmarktbeleid. En dat vereist nauwkeurige planning, effectieve beleidsmaatregelen en samenwerking tussen verschillende stakeholders. Een meer systemische benadering met aandacht voor de welvaart in brede zin en de waarde van onbetaald werk kan daarbij helpen.

Literatuur

- Beer, J. de (2022) Structurele krapte op de arbeidsmarkt vraagt om hogere migratie, participatie en productiviteit. *TPEdigitaal*, 16(3), 45-56.
- Boer, H.-W. de, R. van Elk en E. Verkade (2020) *MICSIM 2.0.: A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reforms in the Netherlands: an updated version*. CPB Background Document, april.
- Dur, R. en M. van Lent (2019) Onzinnige banen. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 35(2), 223.
- Dekker, R. (2021) De arbeidsmarkt werkt niet zoals we denken. *ESB*, 106(4795S), 65-69.
- Dekker, R., D. Fouarge en T. Schils (2008) Concurrentie tussen arbeidsmarkt- en maatschappelijke participatie. *ESB*, 93(4538), 404-407.
- Graeber, D. (2018) *Bullshit jobs*. Parijs: Les Liens qui libèrent.
- Graven, W. en M. Krishnan (2018) *Het potentieel pakken: De waarde van meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt*. McKinsey Global Institute, september.
- Kay, J. (2012) *Obliquity*. *Capitalism and Society*, 7(1), artikel 2.
- Koopmans, L., M. van den Tooren en M. van Veen (2022) *Eens een slechte match, altijd een slechte match? Ontwikkelingen in skills (mis)match over de tijd – en de invloed op het welzijn en de inzetbaarheid van werknemers*. TNO Rapport, 2022 R12712.
- Prevo, T., A. Heyma, A. Künn-Nelen et al. (2022) Inzicht in skills: een verkenning van Nederlandse initiatieven. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 38(2), 261-273.
- Raworth, K. (2017) *Doughnut economics: Seven ways to think like a 21st-century economist*. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.
- Solow, R.M. (1957) Technical change and the aggregate production function. *The Review of Economics and Statistics*, 39(3), 312-320.
- Straver, A. (2018) Tegenprestatie voor het ontvangen van een uitkering: goed voor de gezondheid! *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, 96(7), 272-275.
- Wielers, R. (2022) Van méér werk naar zinvol werk. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 38(1), 1-3.