

ESSAY

Hoe kunnen we on(der)benut arbeidspotentieel aanpakken?

Linda Koopmans

TNO

linda.koopmans@tno.nl

Ronald Dekker

TNO

ronald.dekker@tno.nl

Samenvatting

In dit essay worden aangrijpingspunten besproken om kwantitatieve en kwalitatieve onderbenutting van de (potentiële) beroepsbevolking aan te pakken. Denk hierbij aan de mogelijkheid van (een beperkte groep) deeltijdwerkers om meer uren te werken, meer aandacht voor een inclusieve en skillsgerichte arbeidsmarkt, en het beter benutten van talenten van werkers door het verbeteren van de leer- en ontwikkelcultuur in organisaties. De discussie over arbeidsmarktkrapte moet niet een discussie zijn over meer uren werken, maar over hoe we het beschikbare potentieel het beste kunnen benutten. En hoe dat bijdraagt aan waarde voor de samenleving in termen van brede welvaart. Dat vraagt van werkgevers én werkers dat ze bewust nadenken over hoe kennis, vaardigheden en talenten het beste ingezet kunnen worden. Maar het vraagt ook om een overheid en maatschappij die arbeidspotentieel als een inherent 'schaarse' bron zien die bewust ingezet moet worden op plekken waar dit het meest nuttig is.

Abstract

How can we tackle un(der)utilized labour potential?

This essay discusses ways to tackle quantitative and qualitative un(der)utilized labour potential. Think for example of the possibility of (a limited group of) part-time workers to work more hours, more focus on an inclusive and skills-oriented labour market, and better use of talents of workers by

improving learning and development culture in organizations. The discussion about labour market tightness should not be a discussion about working more hours, but about how we can best utilize the available potential. And how that contributes to value for society in terms of broad prosperity. This requires employers and employees to be mindful of how knowledge, skills and talents can best be deployed. It also requires a government and society that see labour potential as an inherently 'scarce' resource that must be consciously deployed where it is most useful.

Keywords: labour market, unused labour potential, underutilized labour potential, broad prosperity

Inleiding

Wat laat deze uitgave over on(der)benut potentieel zien?

In dit TvA-themanummer *Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt: Focus op onderbenutting* wordt gekeken naar onderbenutting van de (potentiële) beroepsbevolking. Het gaat daarbij zowel om kwantitatieve onderbenutting als om kwalitatieve onderbenutting. Kwantitatieve onderbenutting gaat enerzijds over mensen die (langdurig) aan de kant van de arbeidsmarkt staan maar wel beschikbaar zijn voor werk en/of op zoek zijn naar werk, en anderzijds over werkenden die meer uren zouden willen werken (CBS, 2023). Kwalitatieve onderbenutting betreft werkenden met kennis en vaardigheden die in hun huidige werk niet optimaal worden benut (Dekker, 2023). In dit essay bespreken we welke potentiële aangrijpingspunten kunnen worden geïdentificeerd om kwantitatieve en kwalitatieve onderbenutting aan te pakken, en van welke aangrijpingspunten juist minder te verwachten is.

Valt er wat te winnen bij kwantitatieve onderbenutting?

De bijdragen in dit themanummer van Bokern en Souren (2024) en van Thielecke et al. (2024) geven samen een goed beeld van kwantitatieve onderbenutting in Nederland, zowel bij de niet-werkende als werkende beroepsbevolking. Zo zien we dat er in het vierde kwartaal van 2023 349.000 werklozen (mensen die op zoek zijn en direct kunnen starten) en 289.000 semiwerklozen (mensen die op zoek zijn maar niet direct kunnen starten, of niet op zoek zijn maar wel kunnen starten) waren. De overige 2,9 miljoen niet-werkenden zochten niet recent naar werk en konden niet per direct starten, bijvoorbeeld vanwege een opleiding, zorgtaken, ziekte of hoge leeftijd, aldus Bokern en Souren in hun stuk. Verder laten ze zien, net als

Thielecke et al., dat ongeveer de helft van de Nederlandse werknemers in deeltijd werkt (minder dan 36 uur per week). Thielecke et al. laten daarnaast zien dat gemiddeld 20% van de deeltijdwerkers meer uren zou willen werken. Hoewel een groot deel van de groep deeltijdwerkers bestaat uit jongeren die nog onderwijs volgen, is er op basis van Thielecke et al. ook een aantal groepen aan te wijzen waar potentie ligt om meer uren te gaan werken. Het gaat dan met name om vrouwen met een lager opleidingsniveau, vrouwen die nu 15 uur of minder per week werken, en vrouwen met kinderen van 12 jaar of ouder.

Wie na het lezen van de artikelen hoop vestigt op het vergroten van het aantal uren dat deeltijders werken, komt waarschijnlijk bedrogen uit. Tegenover een groep deeltijdwerkers die graag meer zou willen werken, staat ook een groep voltijdwerkers die graag minder wil werken. De netto opbrengst van het stimuleren van meer uren werken door deeltijdwerkers zal hierdoor waarschijnlijk klein zijn. Daarnaast besteden veel (25%) van de deeltijdwerkers naast hun werk tijd aan andere waardevolle activiteiten, zoals zorg voor kinderen, mantelzorg en vrijwilligerswerk. Dit roept de vraag op of het in het belang van de maatschappij ('brede welvaart') is om deze doelgroep te motiveren om meer uren betaald te werken. Er is echter ook een grote groep (75%) die naast het werk geen zorgtaken heeft en 'vrijwillig' in deeltijd lijkt te werken. Ook wat betreft de mensen uit deze groep is overigens niet uit te sluiten dat ze andere, maatschappelijk nuttige dingen doen die niet als 'zorgtaken' of 'vrijwilligerswerk' worden gerapporteerd in enquêtes en ander onderzoek. De vraag is dan of en hoe deze groep te motiveren is om meer te gaan werken. Wat zou deze groep nodig hebben om meer betaald werk te gaan doen? Moeten we meer praten over wat ze uit werk willen halen, bijvoorbeeld in termen van zingeving? En wordt dat dan expliciet vergeleken met de maatschappelijk nuttige dingen die ze in onbetaald werk doen?

Ook het verbeteren van de betaalbaarheid en beschikbaarheid van kinderopvang als beleidsrichting lijkt niet heel hoopvol wanneer je onbenut arbeidspotentieel wilt verminderen. Het blijkt namelijk al uit de literatuur dat er nauwelijks effecten op het arbeidsaanbod zijn (Bolhaar et al., 2021), maar dat kosten voor kinderopvang vooral een invloed hebben op de verhouding tussen formele en informele opvang. In het onderzoek van Thielecke et al. (2024) zien we bovendien dat vrouwen met kinderen, ook wanneer de kinderen ouder worden en minder zorg nodig hebben, vaak niet meer uren gaan werken. Dit roept de vraag op of er aan werkgeverskant meer zou moeten gebeuren, bijvoorbeeld dat werkgevers betere randvoorwaarden gaan

bieden, zoals flexibiliteit in uren en roosters. Want uit de analyses blijkt dat vrouwen met kinderen boven de 12 jaar wel weer vaker meer willen werken.

Wellicht is er wel een oplossingsrichting denkbaar waarbij de overheid weer een grotere uitvoerende rol gaat spelen in de ouderenzorg en veel van de zorgtaken die als mantelzorg bij de burger terecht zijn gekomen in het kader van de participatiesamenleving weer ‘terughaalt’. Deeltijders die nu mantelzorg verrichten kunnen dan wellicht weer meer formele arbeidsuren aanbieden. Deze oplossingsrichting vergroot de arbeidsvraag vanuit het zorgsysteem en dat is tegen de achtergrond van de demografische ontwikkeling wel een probleem. Het zorgsysteem kampt immers al met een steeds grotere arbeidsvraag. Wanneer de overheid een grotere rol in de ouderenzorg neemt, wordt vraag naar formele zorgmedewerkers verder vergroot, terwijl je in feite niets anders doet dan het formaliseren van zorgtaken die nu informeel verricht worden.

Bij inspanningen om meer werkuren te mobiliseren moet verder worden gewaarschuwd om niet alle deeltijdwerkers als één groep te zien. Zoals de artikelen laten zien, werken veel mensen in deeltijd vanwege andere maatschappelijk belangrijke taken zoals mantelzorg en het opvoeden van kinderen of omdat ze aan hun eigen kwalificatie werken. Het kan mogelijk niet in het algemeen belang zijn om deze groep te dwingen om meer betaald werk te gaan doen. De cijfers van CBS laten bijvoorbeeld zien dat jongeren in opleiding juist graag minder uren willen werken.

Een andere groep die belangrijk is om te zien als een groep met een specifieke reden om niet of minder uren te werken, zijn mensen met gezondheidsproblemen. Volgens de cijfers van CBS zijn dit ruim 810.000 (23%) mensen in de niet-werkzame bevolking. Hier is het niet in de eerste plaats de vraag of de mensen meer uren *willen* werken, maar eerder wat vanuit beleid en werkgevers kan gebeuren om werk toegankelijker te maken zodat iedereen die wil ook *kan* werken. Continu investeren in een meer inclusieve arbeidsmarkt en gezonde werkomgeving leidt ook naar een passender gebruik van het beschikbare potentieel.

Op landelijk niveau moet worden nagedacht over arbeidsmarktbeleid dat private arbeidsorganisaties in staat stelt om het potentieel van werkenden en werkzoekenden beter en meer inclusief te benutten. Voor de (semi) overheidsorganisaties, bijvoorbeeld in zorg en onderwijs, zou dit als eerste kunnen worden geïmplementeerd, vanuit een voorbeeldfunctie en vanwege de meer directe invloed die de landelijke overheid daar heeft. Denk aan het beter benutten van werklozen, waaraan ook in de column van Fabian Dekker (Dekker, 2024) wordt gerefereerd. Er zijn veel mensen die wel willen werken,

maar die het niet lukt om aan de slag te komen. Interventies ter bevordering van inclusie, diversiteit en gelijkwaardigheid zijn nodig. Zo wordt er op verschillende plekken gewerkt aan methoden voor objectieve werving en selectie, het inzetten van inclusieve technologie en het moderniseren van de dienstverlening bij de re-integratie van werkzoekenden. Ondanks de goede voorbeelden op verschillende plekken, is het succesvol realiseren van (duurzame) inclusie lastig te realiseren in het huidige systeem (Dekker et al., 2021; Heidema et al., 2023; Koopmans et al., 2024). Duurzame, succesvolle inclusie vraagt veel persoonlijke begeleiding en maatwerk van organisaties of intermediaire instanties, en zelfs dan slaagt het niet altijd. Ook werkgevers staan nog steeds niet altijd open om deze doelgroep te verwelkomen en de begeleiding te bieden die nodig is, zelfs niet in een krappe arbeidsmarkt. Een inclusieve arbeidsmarkt vraagt op verschillende niveaus dusdanige veranderingen in 'het systeem'. Gerichtte interventie van de overheid (in het bijzonder het UWV) lijkt hier op zijn plaats.

Hoe kunnen we kennis en vaardigheden van werkenden beter benutten?

Bij een andere vorm van onderbenutting, namelijk de kwalitatieve onderbenutting, gaat het niet om de omvang van het beschikbare arbeidsaanbod maar om het optimale gebruik van dat beschikbare potentieel (kennis, competenties, etc.) van dat arbeidsaanbod. Bij kwalitatieve onderbenutting gaat het dus ook om bestaande werksituaties waarin werkenden hun praktische en theoretische kennis, expertise en talenten niet 'volledig' kunnen inzetten – deze blijven dus onbenut. Thielecke et al. (2024) laten zien dat het percentage Nederlandse werkenden dat zelf vindt dat ze niet volledig wordt benut rond de 30% ligt. Het gaat hier om werknemers die aangeven dat zij meer kennis en vaardigheden hebben dan zij inzetten in hun huidige werk. Dit geeft aan dat er voor werknemers en werkgevers mogelijk veel te winnen valt als kennis en vaardigheden van werknemers beter benut worden op de arbeidsmarkt.

Arbeidsorganisaties zijn de aangewezen plek waar het beter benutten van potentieel van werkenden gestalte moet krijgen. Het belang voor arbeidsorganisaties die te kampen hebben met krapte- en of transitievraagstukken is duidelijk. Een skillsbenadering (Dekker et al., 2021) kan daarbij nuttige diensten bewijzen omdat daarmee het onbenut potentieel in kwalitatieve zin op het niveau van de arbeidsorganisatie in kaart kan worden gebracht. Ook de cultuur in een organisatie is van groot belang voor het benutten, ontwikkelen en waarderen van talent (Helfenrath et al., 2023). Binnen organisaties is het belangrijk om het (gebruik van het) huidige

potentieel goed in kaart te brengen, bijvoorbeeld met behulp van bestaande instrumenten zoals talentenscans en skills-paspoorten. Ook vraagt het van organisaties om een strategie te ontwikkelen hoe een mismatch tussen kennis en vaardigheden van het personeel aan de ene kant en taakeisen aan de andere kant kan worden voorkomen. Kan iemand die over meer kennis en vaardigheden beschikt dan hij of zij op dit moment gebruikt, deze nog ongebruikte vaardigheden bijvoorbeeld via taakverbreding toch inzetten? Of kan er bijvoorbeeld zonder of met een minimale omscholing een andere functie vervuld gaan worden? Dit zou vervolgens weer ruimte kunnen geven voor instromers om instapfuncties binnen organisaties te vervullen, of voor urenuitbreiding van personeel dat graag meer zou willen werken. Het stimuleren van horizontale en verticale ontwikkeling van werkenden binnen organisaties is hiervan een belangrijk aspect. Dit sluit aan bij het model voor ketens van skill-gerelateerde transitities tussen beroepen, zoals gepresenteerd door Prüfer en Den Uijl (2024) in dit themanummer.

Het beter benutten van de potentie van huidige werknemers vraagt ook om meer aandacht voor een positieve leer- en ontwikkelcultuur binnen organisaties. Hierbij spelen alle lagen in de organisatie een rol. Van collega's en direct leidinggevend tot hr en management/directie (Vos et al., 2021; Koopmans et al., 2023). Uit de *Monitor leercultuur* (TNO & SER, 2023) blijkt dat er nog veel te winnen is in de leercultuur van Nederlandse organisaties, met name als het gaat om informeel leren op de werkvloer (leren van en tijdens het werk). Informeel leren kan gestimuleerd worden door bijvoorbeeld autonomie en variatie in het werk te vergroten, kennisuitwisseling te stimuleren en ontwikkelingsgericht leidinggeven te verbeteren (Koopmans et al., 2023). Meer aandacht voor het beter benutten van kennis en vaardigheden van mensen door een positieve leercultuur in organisaties sluit aan op het landelijke programma Leercultuur dat het ministerie van SZW vorig jaar lanceerde.

Naast een skillsgerichte benadering en een positieve leer- en ontwikkelcultuur in organisaties is er een belangrijke rol weggelegd voor het onderwijs, om vanaf het begin bij leerlingen competenties zoals wendbaarheid en eigen regie te stimuleren. Hiermee worden toekomstige wendbare vakmensen gecreëerd, die positieve leerervaringen mee hebben gekregen en een houding gericht op ontwikkeling hebben. Dit vraagt wel om goede randvoorwaarden voor het onderwijs, bijvoorbeeld in de manier waarop het onderwijs beoordeeld en gefinancierd wordt, en wat er in kwalificatiedossiers gevraagd wordt. Voor huidige werkenden en werkzoekenden kan het onderwijs zich meer richten op het aanbieden van modulair, flexibel en maatwerkonderwijs, met een sterke samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Ook in het

valideren van het geleerde – zowel van formele leermodules als informeel geleerde kennis en vaardigheden – kan het onderwijs een rol spelen. Ook hier zien we op verschillende plekken al mooie initiatieven ontstaan.

Tot slot is het samen werken, leren en innoveren in (regionale) ecosyste-
men of *learning communities* een goede voedingsbodem voor het (door)
ontwikkelen van werkenden, het versterken van leer- en innovatiecultuur
in organisaties en het beter integreren van onderwijs en bedrijfsleven. Door
samenwerking tussen bedrijven, onderwijsinstellingen (mbo/hbo/wo) en
innovatie- en kennispartners kunnen onderwijsinstellingen de meest actuele
kennis integreren in hun onderwijs en kunnen (mkb-)ondernemingen
op een laagdrempelige manier kennismaken met nieuwe werkwijzen en
materialen zodat zij die kunnen integreren in hun bedrijf.

Hoe goed benutten we het al beschikbare huidige potentieel?

Een punt dat in de artikelen in dit themanummer niet aan de orde is ge-
komen, maar dat wel kritische aandacht verdient, is de vraag of de huidige
populatie werkenden wel zo goed mogelijk wordt benut voor de maatschap-
pelijke belangen. In de recente literatuur wordt ook steeds meer geschreven
over iets wat we kunnen beschouwen als een vorm van onderbenutting,
namelijk ‘maatschappelijk zinloos werk’, ook wel ‘bullshit jobs’ genoemd.
Zie bijvoorbeeld literatuur van Graeber (2019), Dur en Van Lent (2019) en
Walo (2023). Vanuit de gedachte van ‘brede welvaart’ is het wenselijk om
maatschappelijk zinloos werk te verminderen en liefst zelfs helemaal te
voorkomen. Aanknopingspunten voor beleid dat gericht is op het bevorderen
van meer ‘nuttig werk’ zijn te vinden in een recent themanummer van
Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken (zie bijvoorbeeld Dekker et al., 2023).

Dit is vooral interessant om te bekijken in samenhang met het on(der)
benutte kwantitatieve potentieel van jonge werkenden. Het aantal werkende
jongeren stijgt de afgelopen jaren (CBS, 2024) en de cijfers in het CBS-bericht
in het huidige themanummer laten zien dat vooral jongeren graag meer uren
willen werken. Tegelijkertijd zijn het ook vaak jongeren die een opleiding
volgen, deeltijds werken en aangeven dat ze meer kennis en vaardigheden
hebben dan nodig voor hun baan. Om ervoor te zorgen dat een bijbaan
naast een opleiding niet alleen een manier is om geld te verdienen, maar
ook waarde voor het individu en/of de maatschappij creëert, is het vooral
belangrijk om na te denken over hoe bijbanen op een zinvolle manier kun-
nen worden ingericht. Ook hiervoor is nauwe(re) samenwerking tussen
onderwijsinstellingen en bedrijven nodig, zoals ook elders het geval is,
bijvoorbeeld via duale opleidingsprogramma's (BMWK, 2024) of initiatieven

om dat soort banen juist in de sectoren aan te bieden waar de krapte al groot (Aarts, 2023).

Hoe nu verder?

Samenvattend is het belangrijk dat de discussie over arbeidsmarktkrapte niet alleen een discussie is over hoe we met z'n allen meer uren gaan werken. Het moet een discussie zijn over hoe we het beschikbare potentieel het beste kunnen benutten. En hoe dat bijdraagt aan waarde voor de samenleving in termen van brede welvaart. Dat vraagt van werkgevers én werkenden dat ze bewust nadenken over hoe kennis, vaardigheden en talenten het beste ingezet kunnen worden. Maar het vraagt ook om een overheid en maatschappij die het arbeidspotentieel als een inherent 'schaarse' bron zien die bewust ingezet moet worden op plekken waar dit het meest nuttig is.

Literatuur

- Aarts, D. (2023). *Bijbaan op school: 'Zo zien studenten hoe leuk onderwijs is'*. Universiteit Leiden. Geraadpleegd op 16 april 2024, van <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2023/07/bijbaan-op-school-zo-zien-studenten-hoe-leuk-onderwijs-is>
- BMWK (Bundesministerium Für Wirtschaft Und Klimaschutz). (2024). *Erfolgsmo- dell duale Ausbildung*. Geraadpleegd op 16 april 2024, van <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/ausbildung-und-beruf.html>
- Bokern, P., & Souren, M. (2024). Kenmerken van het onbenut arbeidspotentieel: Onderwijs, arbeidsvoorwaarden en gezondheid. *Tijdschrift voor Arbeidsvraag- stukken*, 40(2), 163-174.
- Bolhaar, J., Bucx, F., Jongen, E., Roeters, A., & Vliek, M. (2021). *Herziening finan- cierungsstelsel kinderopvang: Maatschappelijke effecten van de voorgenomen herziening van het financieringsstelsel voor kinderopvang*. Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024). *Meer 15- en 16-jarigen met betaald werk*. Geraadpleegd op 16 april 2024, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/09/meer-15-en-16-jarigen-met-betaald-werk>
- Dekker, F. (2024). Inzet onbenut arbeidstalent vraagt om nieuwe norm bedrijfsleven. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 40(2), 159-162.
- Dekker, R. (2023). Kwalitatief perspectief op onbenut arbeidspotentieel kan welvaart verhogen. *ESB*, 108(4826), 480-483.
- Dekker, R., Gerards, R., & Batenburg, R. (2023). Tot nut van het algemeen: Over nuttig werk en wie dat bepaalt. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 39(4), 419-429.

- Dekker, R., Van den Bossche, S. N. J., Bongers, P. M., & Van Genabeek, J. A. G. M. (2021). *Skills gevraagd! Met skills innoveren naar een toekomstbestendige inclusieve arbeidsmarkt*. TNO.
- Dur, R., & Van Lent, M. (2019). Socially useless jobs. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 58(1), 3-16.
- Graeber, D. (2019). *Bullshit jobs: The rise of pointless work, and what we can do about it*. Penguin Books.
- Heidema, S., Meijer, N., & Hofsté, P. (2023, 27 januari). Opinie: Robots tegen personeelstekorten? Er is nog zoveel onbenut talent in Nederland. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 16 april 2024, van <https://debuitenboordmotor.nl/de-volkskrant/>
- Helfenrath, K., Bos, P., Verheijen-Tiemstra, R., & Thunnissen, M. (2023). Organisatiecultuur als onzichtbare kracht achter talentmobilisatie: Een verkenning van relevante aspecten. *Tijdschrift voor HRM*, 26(2), p. 45-72.
- Koopmans, L., Bruel, D., & Hantschel, N. (2023). *Wegwijzer – Een lerende en innovatieve organisatie creëren: Stimuleren van leren en innoveren bij alle medewerkers in vijf stappen* (P12160). TNO.
- Koopmans, L., Vooijs, M., Wonder, W., & Van der Klauw, M. (2024). *De arbeidsmarkt in beweging brengen: Systeemaanpak 'de Motor'* (R10626). TNO.
- Prüfer, P., & Den Uijl, M. (2024). Kunnen beroepswisselingen tekorten op de arbeidsmarkt verminderen? Een skills-based optimalisatie voor arbeidsmarktmobiliteit. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 40(2), 222-235.
- Thielecke, J., Van Veen, M., Gerards, R., Dekker, R., & Koopmans, L. (2024). Waar zit nog onbenut arbeidspotentieel in Nederland? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 40(2), 175-188.
- TNO & Sociaal-Economische Raad. (2023). *Monitor leercultuur*. Geraadpleegd op 16 april 2024, van <https://www.ser.nl/nl/thema/leven-lang-ontwikkelen/publicaties/monitor-leercultuur-2023>
- Vos, M., Roelse, V., Koopmans, L., Van der Torre, W., Xavier, M., Van der Horst, A., Van Nispen, I., & Sanders, J. (2021). Stimuleren van eigen regie op loopbaan en ontwikkeling. *Tijdschrift voor HRM*, 24(2), 61-80.
- Walo, S. (2023). 'Bullshit' After All? Why People Consider Their Jobs Socially Useless. *Work, Employment and Society*, 37(5), 1123-1146.