Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Aan de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
Mw. M. Hamer
Postbus 90405
2509LK Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
Dhr. K.L. van Schie

Onze referentie
2015-0000259138

Datum 30 SEP 2015
Betreft SER-adviesaanvraag Effecten van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen

Geachte mevrouw Hamer,

Langs verschillende wegen heeft het kabinet aandacht gevraagd voor de mogelijke effecten van technologische ontwikkelingen – waaronder robotisering, automatisering en digitalisering – op de toekomstige economie en samenleving.[1] Namens het kabinet vraag ik u om vanuit de Sociaal-Economische Raad (SER) aan de hand van toekomstscenario's advies te geven over de vormgeving van essentiële instituties in verschillende versies van wat het Rathenau Instituut de 'robotsamenleving' noemt.[2] Gerelateerd hieraan is de vraag hoe Nederland de transitie zo soepel mogelijk kan laten verlopen. Bijzondere aandacht gaat wat het kabinet betreft hierbij uit naar de rol die sociale partners in de verschillende scenario's en de transitie kunnen spelen, zowel op centraal als decentraal niveau.

Aanleiding voor deze adviesaanvraag is het publieke debat over de consequenties van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zeker nu processen als robotisering, automatisering en digitalisering het mogelijk maken om steeds meer en steeds complexere taken van werknemers over te nemen en deze verandering snel gaat. Tegelijkertijd brengen deze technologische ontwikkelingen ook kansen met zich mee. Zo kunnen deze ontwikkelingen het werk in de praktijk een stuk prettiger maken, bijvoorbeeld doordat het werk minder monotoon en fysiek minder zwaar wordt. Wel blijkt het doorgaans moeilijk om op voorhand te voorspellen waar en wanneer deze ontwikkelingen zich zullen voordoen. In het advies dat het kabinet voor ogen heeft staan de gevolgen voor de arbeidmarkt en arbeidsverhoudingen centraal. Verzoek aan de SER is om relevante bevindingen uit het advies te gebruiken bij het aankomende advies over Circulaire Economie waar de gevolgen van technologische ontwikkelingen op de wijze van produceren centraal staat.

Technologische vooruitgang, en de daarbij horende stijging van de arbeidsproductiviteit, is van groot belang voor de Nederlandse concurrentiepositie en noodzakelijk voor welvaart, economische groei en werkgelegenheid. De vraag is dus niet of Nederland de ontwikkelingen moet verwelkomen, maar op welke

---

1 Zie onder meer: toespraak van minister Asscher over de robotisering van arbeid op 29 september 2014, toespraak van minister Kamp bij de opening van de Nacht van de Economie op 5 juni 2014, lezing van minister Bussemaker bij het KNAW-symposium 'Vaardigheden voor de toekomst' op 17 maart 2014

2 Rathenau Instituut (2015) *Werken aan de robotsamenleving: visies en inzichten uit de wetenschap over de relatie technologie en werkgelegenheid*, Den Haag

manier de komende veranderingen het best geïncorporeerd en gefaciliteerd kunnen worden. Nederland heeft gelukkig een uitstekende positie om de kansen die technologische innovaties bieden te benutten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het Global Competitiveness Report van het World Economic Forum, waar Nederland al jaren lang hoog scoort in de categorie 'Innovatie'. Dit is een goede uitgangspositie van waaruit Nederland technologische ontwikkelingen optimaal kan laten landen.

In haar brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2014 heeft het kabinet een analyse gemaakt van de impact van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, vooruitgekeken naar mogelijke ontwikkelingen in de toekomst en het beleid geschetst dat hiervoor nu wordt ingezet[3]. Op basis van het verleden blijkt dat er continu sprake is van verschuivingen van oude naar nieuwe werkgelegenheid. Dit kan in de praktijk gepaard gaan met aanpassingskosten, zoals tijdelijke werkloosheid en vaardigheden die nog niet aansluiten bij het nieuwe werk. Desalniettemin hebben mensen die hun baan verloren na verloop van tijd eigenlijk altijd weer ander werk gevonden. Wat ook heeft geholpen is dat het opleidingsniveau van de beroepsbevolking in de afgelopen decennia flink is gestegen. Hoogopgeleiden maken een steeds groter deel van de beroepsbevolking uit, terwijl de vraag naar hoogopgeleiden nog sterker stijgt dan het aanbod.

Dat eerdere technologische ontwikkelingen uiteindelijk positief hebben uitgepakt, wil niet zeggen dat er in de toekomst geen uitdagingen bestaan, zeker omdat de precieze effecten van technologische ontwikkelingen niet op voorhand te voorspellen zijn. Uitdagingen lijken op dit moment in ieder geval te liggen in verschuivingen op de arbeidsmarkt en in de organisatie van werk. Recent onderzoek van het CPB laat zien dat werknemers die banen vervullen met veel routinematige taken kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt. De afgelopen jaren was een beperkte verschuiving van middelbaar opgeleiden naar de onderkant van de arbeidsmarkt zichtbaar.[4] Behalve als aanleiding voor verschuivingen op de arbeidsmarkt maken technologische ontwikkelingen ook verschuivingen in de organisatie van werk mogelijk. Waar bedrijven voorheen arbeid hoofdzakelijk contracteerden via (vaste) dienstverbanden verlaagt technologie in toenemende mate de kosten om taken, werk en diensten (internationaal) uit te besteden of om lossere arbeidsrelaties aan te gaan. Voor individuen zorgt dit ervoor dat zij makkelijker voor zichzelf kunnen werken en - via een digitaal platform - hun diensten aan kunnen bieden en klanten kunnen vinden. Voorbeelden hiervan zijn Uber voor taxivervoer, SnappCar voor auto's, Peerby voor het lenen van spullen en TaskRabbit en Amazon Mechanical Turk voor kleine routineklussen. Voor bedrijven roept dit de vraag op of technologische ontwikkelingen leiden tot veranderingen in de bedrijfsstructuur en organisatie, bijvoorbeeld tot kleinere en meer specialistische bedrijven of juist grotere generalistischere bedrijven zoals Google en Facebook. Momenteel hebben deze netwerken nog maar beperkt invloed op de arbeidsmarkt. Toch roepen ze nu al vragen op, bijvoorbeeld over hoe normen voor gezond en veilig werken kunnen worden gewaarborgd. Het kabinet heeft recent een brief naar de Tweede Kamer gestuurd die ingaat op de toekomstbestendigheid van wet- en regelgeving in relatie tot technologische ontwikkelingen en nieuwe verdienmodellen vanuit een marktordenings- en toezichtsperspectief, [5] maar deze ontwikkeling heeft mogelijk ook een grote impact op de arbeidsmarkt en de arbeidsmarktinstituties. Het kabinet vraagt daarom om dit fenomeen mee te nemen in haar advies, ook gezien het feit dat de SER zelf een verkenning is gestart over de gevolgen van de deeleconomie. Relevante bevindingen die betrekking hebben op de vraag of en hoe de

---

3 Tweede Kamer (2014) Brief van de ministers van SZW, EZ en OCW over het effect van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt d.d. 19 december 2014 (2014-0000191547)

4 CPB (2015) *Baanpolarisatie in Nederland*, Policy Brief, Den Haag

5 Tweede Kamer (2015) Brief van de minister van EZ over ruimte voor vernieuwing door toekomstbestendige wet- en regelgeving, d.d. 20 juli 2015

deeleconomie behulpzaam kan zijn in de transitie naar een circulaire economie kunnen worden meegenomen in dat advies.

Het kabinet is van mening dat de SER een goede bijdrage zou kunnen leveren aan de discussie over de impact van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de organisatie van werk. In oktober 2014 heb ik in mijn brief aan u over *Adviesonderwerpen 2015* onder de noemer 'duurzame inzetbaarheid' al vragen genoemd die hierbij een rol spelen:

- Welke groepen werknemers komen vooral onder druk te staan als gevolg van technologische ontwikkeling en robotisering?
- Zal er sprake zijn van verdergaande polarisering van de arbeidmarkt, waarbij vooral de werkgelegenheid voor middengroepen onder druk staat? Of wordt ook de werkgelegenheid aan de onderkant geraakt, waardoor de noodzaak kan ontstaan de werkgelegenheid aan de onderkant verder te ondersteunen?[6]

Sindsdien zijn verschillende studies gepubliceerd die ingaan op deze vragen. In de onlangs verschenen studie van het CPB en het SCP over de onderkant van de arbeidsmarkt is aangegeven dat de loonongelijkheid tot 2025 verder toeneemt wanneer de vraag naar hoog-, midden- en laagopgeleid werk zich de komende jaren op eenzelfde manier zal ontwikkelen als in het afgelopen decennia het geval was. Dit komt doordat technologische ontwikkeling relatief meer ten goede komt aan de productiviteit van hoogopgeleiden dan aan andere groepen. Bovendien kan volgens het CPB en het SCP het verschil in werkloosheid tussen hoog- en midden/ laagopgeleiden oplopen wanneer het minimumloon voor een grotere groep mensen 'bindend' wordt. Dit kan zich eveneens uiten in een toename van de armoede onder laagopgeleiden en een grotere kans op laagbetaald, onzeker werk.[7] In de recente publicatie over Baanpolarisatie in Nederland heeft het CPB ook gekeken naar een andere kwetsbare groep: de werkenden in de middenberoepen wiens werkzaamheden vatbaar zijn voor automatisering. In vergelijking met het buitenland is de krimp van middenberoepen in Nederland beperkt. Het is dus interessant om te bezien waarom Nederland het relatief goed doet en hoe dit nog beter kan.
Wel is het zo dat middelbaar opgeleiden vaker de beroepen uitvoeren die eerder nog door laagopgeleiden werden gedaan, terwijl aan de bovenkant van het midden steeds meer hoogopgeleiden werken. Middelbaar opgeleiden werken hierdoor vaker in beroepen met meer routinetaken, waar de lonen onder druk staan. Het CPB geeft aan dat de beleidsuitdaging is om deze groep de stap naar de bovenkant van de arbeidsmarkt te laten maken.[8] Ook het Rathenau Instituut heeft onlangs op verzoek van de Tweede Kamer in kaart gebracht wat er in de wetenschap bekend is over de relatie tussen technologie en werkgelegenheid. Daarnaast heeft de WRR in 2013 jaar het rapport 'Naar een lerende economie' gepubliceerd dat ingaat op de vraag hoe het verdien- en aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie verbeterd kan worden zodat maximaal van nieuwe economische en technologische ontwikkelingen geprofiteerd kan worden.[9]

In uw advies wil ik u daarom vragen om vooral te focussen op de inzet van sociale partners en op de vraag of en wat voor een beleid nodig is. Omdat niet duidelijk is welk tempo de verwachte ontwikkelingen zich zullen voltrekken en hoe groot de uiteindelijke impact zal zijn, acht het kabinet een scenarioanalyse een goed instrument om rekenschap te geven van de principiële onvoorspelbaarheid van de

Datum

Onze referentie
2015-0000259138

---

6 SZW (2014) Adviesonderwerpen 2015: brief aan de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad, 9 oktober 2014

7 CPB en SCP (2015) *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*, Den Haag

8 CPB (2015) *Baanpolarisatie in Nederland*, Policy Brief, Den Haag

9 WRR (2014) *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Den Haag en Rathenau Instituut (2015) *Werken aan de robotsamenleving: visies en inzichten uit de wetenschap over de relatie technologie en werkgelegenheid*, Den Haag

toekomst. De SER kan schetsen welke acties hij nodig acht in de verschillende scenario's. De keuze van de scenario's is aan de SER. Het kabinet vraagt de SER wel om ten minste kennis te nemen van scenario's van anderen, onder meer de scenario's over de mate waarin vooral hoogopgeleiden profiteren van technologische ontwikkeling ('skills biased technological change') die CPB en SCP onlangs hebben ontwikkeld voor hun studie over de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook mogelijk uitgangpunt voor een of meerdere scenario's is de constatering van het Rathenau Instituut dat, als er langs verschillende lijnen actief vormgegeven wordt aan een 'robotsamenleving', nieuwe technologische opties en visies op het gebied van IT een wenkend perspectief kunnen vormen voor alle Nederlanders.

Tegen deze achtergrond verzoekt het kabinet de SER om in het advies in te gaan op de volgende vragen:

1) Welke ontwikkelingen in de economie, op de arbeidsmarkt en in de organisatie van werk acht de SER mogelijk en/of waarschijnlijk als gevolg van technologische ontwikkeling? Hierbij wordt de Raad verzocht om zowel te kijken naar knelpunten als naar kansen. Het kabinet stelt voor om hierbij voort te borduren op de bevindingen van onder meer CPB en SCP en de mogelijke ontwikkelingen te beschrijven in drie of vier duidelijk van elkaar verschillende scenario's. Naast technologische ontwikkelingen kunnen hierbij ook demografische (bijv. toenemende vraag naar ouderenverzorging) en maatschappelijke ontwikkelingen (bijv. toenemende uitbesteding van huishoudelijke taken door tweeverdieners) en ontwikkelingen in het arbeidsaanbod meegenomen worden.

2) Welke relatie ziet de SER tussen de in de scenario's geschetste ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de organisatie van werk aan de ene kant en de huidige instituties op en rond de arbeidsmarkt aan de andere kant? Ziet de SER aanleiding om instituties meer 'toekomstbestendig' te maken, bijvoorbeeld om transities naar nieuw werk te versoepelen? Zo ja, welke en hoe? En hoe ziet de SER de verhouding tussen het faciliteren van transities enerzijds, en het bieden van sociale bescherming anderzijds? Het kabinet verzoekt de SER nadrukkelijk aan te geven welke rol hierbinnen is weggelegd voor sociale partners, zowel op centraal als decentraal niveau. Op welke termijn zijn volgens de SER beleidsaanpassingen nodig?

3) Bijzondere aandacht heeft het kabinet voor de visie van de SER op toekomstige arbeidsverhoudingen. Hoe kijkt de SER aan tegen de arbeidsverhoudingen in de verschillende scenario's? Wat kunnen vertegenwoordigers van werk- en opdrachtgevers en van werkenden in elk van de scenario's doen om de sociale dialoog ten volle te benutten?

4) Zijn er beleidsaanpassingen waarvan de SER van mening is dat ze in elk scenario nuttig en wenselijk zijn (no regret)? Hoe kan Nederland de transitie zo soepel mogelijk laten verlopen en tegelijkertijd de nieuwe mogelijkheden als gevolg van technologische vooruitgang optimaal benutten?

Het kabinet beveelt aan om deze adviesaanvraag te zien als een uitnodiging om creatief te reflecteren op mogelijke toekomsten. Uiteindelijke vraag is natuurlijk wel of er volgens de SER draagvlak is om binnen verschillende scenario's de benodigde beleidsaanpassingen te realiseren wanneer deze zich daadwerkelijk voordoen. Daarbij verzoekt het kabinet de SER om in het advies rekening te houden met de internationale context waarbinnen Nederland opereert en de huidige budgettaire kaders. Het kabinet vraagt de SER om er rekening mee te houden dat voor de in de brief met adviesonderwerpen genoemde vraagstukken

'skills' en 'niet-initiële scholing' naar verwachting een apart traject wordt vormgegeven. Gezien de belangrijke rol die werkenden en werkgevers spelen bij het op peil houden van kennis en vaardigheden wordt op dit moment gesproken met de SER over hun rol bij dit traject.

Het kabinet verzoekt de SER het advies uit te brengen in het voorjaar van 2016 en de adviezen waar mogelijk te illustreren met praktijkvoorbeelden. Daarmee kan antwoord gegeven worden op de vraag hoe bedrijven en werkenden op microniveau nu omgaan met de onzekerheid rond het werk van de toekomst of op welke manier wordt geanticipeerd op grote veranderingen.

Ik kijk uit naar een interessant en behulpzaam advies.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

Datum

Onze referentie
2015-0000259138