

Samenvatting

Achtergrond en adviesvraag

De vraag naar kenniswerkers groeit wereldwijd sterker dan ooit. Kenniswerkers zijn de hoeksteen van de samenleving geworden, en zijn in toenemende mate bepalend voor het innovatieve vermogen van die samenleving. Kenniswerkers zijn steeds meer een dominante en onderscheidende factor binnen bedrijven, onderzoeksinstituten en de overheid. Hun arbeidsproductiviteit ligt hoger dan die van niet-kenniswerkers en ze zorgen voor de creatieve en innovatieve ideeën en nieuwe oplossingen.

De maatschappij stelt hoge eisen aan (de opleiding van) kenniswerkers. Kenniswerkers moeten er voor (blijven) zorgen dat hun kennis en vaardigheden actueel zijn in een omgeving waar technologieën elkaar snel opvolgen en kennis en vaardigheden snel verouderen.

Op dit moment zijn er veel tekenen van een onbalans tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt voor kenniswerkers. Dit probleem – de *mismatch* tussen vraag en aanbod – is voor de ministeries OCW en EZ aanleiding geweest om de raad om advies te vragen. Hoe kunnen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar worden afgestemd en wat is daarbij de rol van de overheid?

Wie is de kenniswerker? Innovatieve vaardigheden zijn het onderscheidende kenmerk

Kenniswerkers zijn in bijna alle geledingen van de samenleving te vinden. Kenniswerkers werken in verschillende soorten banen en hebben veel uiteenlopende werkplekken. Dat maakt het moeilijk om de groep in Nederland exact af te bakenen. In veel definities worden kenniswerkers alleen gezocht onder de groep hoger opgeleiden. Maar in toenemende mate worden ook middelbaar opgeleiden geschoold naar hogere niveaus, de mogelijkheden hiervoor nemen toe. Middelbaar opgeleiden hebben dus de potentie om door te groeien. Het aantal hoger opgeleiden onder de beroepsbevolking neemt ook nog steeds toe. Opleidingsniveau is daarom niet meer voldoende onderscheidend als parameter om kenniswerkers te karakteriseren. De raad is van mening dat er een belangrijkere parameter is ontstaan op de arbeidsmarkt die kenniswerkers van niet-kenniswerkers onderscheidt: vaardigheden.

Kenniswerkers hebben een hoog innovatief vermogen en ze hebben de ruimte om autonoom te functioneren op hun werk. Het hoge innovatieve vermogen wordt niet alleen bepaald door de kennis die deze mensen hebben, maar in belangrijke mate ook door de vaardigheden van deze kenniswerkers. In de innovatieve vaardigheden van kenniswerkers onderscheiden ze zich van niet-kenniswerkers.

In dit advies schetst de raad aan de hand van data van de Nederlandse Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) wie de kenniswerkers zijn, waar ze werken en wat ze belangrijk

vinden. Kenniswerkers worden daarbij onderscheiden van niet-kenniswerkers op basis van innovatief vermogen en autonomie in het functioneren.

De data geven belangrijke informatie over de kenniswerkers. Zo valt op dat maar een betrekkelijk klein percentage (12-13% van de werknemers) zichzelf tot de kenniswerkers rekent in Nederland. Een grote meerderheid van de werknemers (rond 88%) rekent zichzelf niet tot deze groep. Voor de groep middelbaar of hoger opgeleid ligt dat percentage rond de 84%. Er ligt hier vermoedelijk een groot onbenut potentieel van kenniswerkers. Uit de data blijkt ook dat in Nederland slechts 27% van de kenniswerkers in één van de topsectoren werkt. Een veel hoger percentage van rond de 73% werkt buiten de topsectoren. Opgemerkt moet worden dat de verschillen per (top)sector groot zijn, iedere sector (en regio) heeft een eigen profiel als het gaat om de verhouding tussen kenniswerkers en niet-kenniswerkers.

Problemen bij de afstemming van vraag en aanbod

Het is essentieel dat Nederland het aantal kenniswerkers op peil weet te houden. De overheid zal hierbij steeds een vinger aan de pols moeten houden. Dit stelt de overheid voor een probleem: door de grote onzekere voorspellingswaarde van de lange termijn prognoses is het onbekend hoeveel en welke kenniswerkers op termijn nodig zijn in Nederland. Het meest waarschijnlijke scenario op basis van de prognoses is een internationale toename van de vraag naar kenniswerkers. Dit geldt ook voor Nederland. De snelle veranderingen in benodigde kennis en vaardigheden maken ook de voorspellingen over de kwaliteit van de benodigde kenniswerkers in de toekomst moeilijk.

De voorspellingen in Nederland wijzen erop dat vraag en aanbod van kenniswerkers op verschillende manieren uit elkaar dreigen te lopen. Er is sprake van drie verschillende *mismatches*:

De verticale *mismatch* heeft betrekking op het onderwijsniveau. Het gaat daarbij om een overschot of tekort aan kenniswerkers met een middelbaar op hoger opleidingsniveau. De focus van de overheid ligt op dit moment sterk op meer hoger opleiden. In de bèta-technische sector wordt echter aangegeven dat er nog steeds sprake is van een verticale *mismatch*, vooral door tekorten aan middelbaar opgeleiden. De focus van de overheid op het opschroeven van de aantallen hoger opgeleiden is daarom niet voldoende. De balans in opleidingsniveaus moet goed zijn, anders neemt de *mismatch* alleen maar toe. Ten tweede is er sprake van een horizontale *mismatch* als er in een regio, sector of discipline tekorten of overschotten aan kenniswerkers zijn. Deze horizontale (sectorale) *mismatch* is zeer sterk zichtbaar in de sector bètatechniek. In deze sector studeren te weinig mensen af in Nederland, doordat veel mensen kiezen voor niet-bètatechnische opleidingen. Nederland is daarmee één van de laagst scorende OECD landen. Sectorale *mismatches* hebben grote implicaties voor een aantal regio's met dominante bètatechnische sectoren, zoals voor de regio rondom Eindhoven.

De vaardigheden *mismatch* is moeilijker te identificeren, maar staat voor de raad

centraal als het gaat om de arbeidsmarkt voor kenniswerkers van de toekomst. Deze vaardigheden *mismatch* heeft betrekking op het innovatief vermogen van kenniswerkers. Ook hier lijkt een *mismatch* aanwezig. Kenniswerkersvaardigheden worden vaak geassocieerd met bètaopleidingen en minder met alfa- of gammaopleidingen. Uit de gesprekken die in het kader van dit advies gevoerd zijn, is gebleken dat werkgevers veelal zoeken naar kenniswerkers met vaardigheden die geassocieerd worden met bètaopleidingen. Deze werkgevers vinden bij een groot deel van de niet-bètatechnisch opgeleide kenniswerkers niet de gewenste vaardigheden.

De regio als speelveld voor afstemming van vraag en aanbod

Een optimale mobiliteit tussen verschillende regio's en landen kan de *mismatch* tussen vraag en aanbod sterk verminderen in Nederland. Maar in de praktijk is de mobiliteit niet optimaal. De meeste Nederlanders, ook kenniswerkers, willen niet verder van huis werken dan een kilometer of 30. Ook is de baan-baan mobiliteit tussen regio's nog maar zeer beperkt. Regio's – gemeentelijke en/of provinciale samenwerkingsverbanden zoals Brainport Eindhoven of Metropoolregio Amsterdam – vormen daarom in veel opzichten het ideale schaalniveau voor kenniswerkersbeleid. Maatwerk is echter nodig per regio. De benodigde opleidingsniveaus en kenniswerkersvaardigheden worden in hoge mate bepaald door de sectorstructuur van de regio. Ook de behoefte aan buitenlandse kenniswerkers is verschillend per regio.

Concluderend: inzetten op kenniswerkersvaardigheden.

Vanwege de grote onzekerheid in de prognoses in de vraag naar kenniswerkers is een solide *no-regret* strategie noodzakelijk waarbij investeren in kenniswerkersvaardigheden van de (toekomstige) beroepsbevolking centraal staat. Samenvattend leidt dit tot een taak van onderwijs, overheid en bedrijfsleven en tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1 Maak een 'actieplan vaardigheden'

Aandacht voor vaardigheden is in de ogen van de raad een belangrijke sleutel om de *mismatch* tussen vraag en aanbod van kenniswerkers terug te dringen en om de kenniswerkers voor de toekomst op te leiden. Richting de toekomst is investeren in innovatieve vaardigheden belangrijk, omdat ze de onderscheidende karakteristiek zijn als het gaat om kenniswerkers en niet-kenniswerkers. Er is op dit moment echter nog weinig inzicht en bewustzijn over waar we precies over spreken als we het hebben over vaardigheden. Om meer inzicht te krijgen in (de behoefte aan) vaardigheden, moet de overheid een 'actieplan vaardigheden' opstellen. Dit document moet leiden tot meer inzicht, aandacht en bewustzijn voor de rol van vaardigheden in het veld en het beleid. Uit dit document moet ook duidelijk blijken wie (onderwijsinstellingen, werkgevers, overheden) welke rol speelt bij de implementatie van beleid rondom vaardigheden. Op dit moment is dit vaak nog onduidelijk. Afstemming is noodzakelijk.

Aanbeveling 2 Stimuleer (toekomstige) werknemers om kenniswerker te worden door te investeren in vaardigheden

De overheid moet meer werkenden stimuleren om kenniswerker te worden. Een groot deel van de (toekomstige) werknemers in Nederland zijn wel middelbaar en hoger opgeleid maar gebruiken geen innovatieve vaardigheden in hun werk. Niet alleen de overheid, maar ook verschillende stakeholders op de arbeidsmarkt kunnen een bijdrage leveren aan het benutten van dit onderbenutte kenniswerkerspotentieel en aan het opleiden van de kenniswerker van de toekomst. Investeren in deze kenniswerkers kan op verschillende manieren.

a. Maak de aandacht voor vaardigheden onderdeel van (de monitoring van) het profileringsbeleid

De overheid moet onderwijsinstellingen stimuleren om kenniswerkersvaardigheden explicieter onderdeel te maken van de onderwijsprogramma's. Daarbij is meer aandacht voor een combinatie van vaardigheden uit de alfa-, bèta- en gamma-richtingen van belang, naast vakinhoudelijke kennis in een enkele richting. Om te weten welke vaardigheden aandacht nodig hebben in de onderwijsprogramma's moet de overheid instellingen in het initiële en postinitiële onderwijs stimuleren werkgevers (zowel overheden als bedrijfsleven) te betrekken bij onderwijsprogramma's. Of en hoe de aandacht voor vaardigheden in het onderwijs wordt geïmplementeerd, moet worden geëvalueerd in het profileringsbeleid. In het middelbaar onderwijs moet dit onderdeel zijn van de accreditatie van de kwaliteit van mbo opleidingen.

b. Vergroot de aandacht voor kenniswerkersvaardigheden in het middelbaar onderwijs

Veel kenniswerkers zijn middelbaar opgeleid, maar een veel groter deel van de middelbaar opgeleiden is (nog) geen kenniswerker. Het is ook niet altijd noodzakelijk dat deze middelbaar opgeleiden kenniswerkers worden, maar de raad vindt dat hier nog wel een groot onderbenut potentieel aan kenniswerkers ligt. Om dit potentieel te benutten moet in het middelbaar onderwijs meer aandacht komen voor kenniswerkersvaardigheden, hier is deze aandacht minder vanzelfsprekend dan in het hoger onderwijs.

c. Stimuleer 'learning on the job'

Het is van belang dat (potentiële) kenniswerkers de ruimte op het werk krijgen om hun kenniswerkersvaardigheden te ontplooiën of te ontwikkelen. Door het ondersteunen van uitwisselingen, bijvoorbeeld in de vorm van korte *sabbaticals* of stages kunnen werkgevers kenniswerkers meer mogelijkheid geven om tijdelijk elders ervaring op te doen, en hun vaardigheden verder te verrijken of in tijden van crisis niet te verliezen. Ook de overheid kan hiervoor meer ruimte bieden. De raad beveelt daarvoor aan om een duurzame variant van de kenniswerkersregeling in te voeren. Deze regeling biedt de ruimte voor meer uitwisselingen van kenniswerkers.

d. Zet in op 'intrapreneurship'

Werkgevers moeten meer ruimte bieden voor *intrapreneurship*. *Intrapreneurship* –

het ondernemen binnen een onderneming – biedt ruimte innovatieve vaardigheden (zoals ondernemerschap) te ontwikkelen en te gebruiken. De overheid kan het topsectorenbeleid gebruiken om *intrapreneurship* verder te stimuleren.

Aanbeveling 3 Geef regio's meer experimenteeruimte voor kenniswerkersbeleid

Regio's vormen in veel opzichten het ideale schaalniveau voor kenniswerkersbeleid. Regionale arbeidsmarkten zijn echter zeer verschillend als het gaat om de aansluiting tussen vraag en aanbod in termen van (onder andere) opleidingen en vaardigheden. Het rijk moet ze daarom de ruimte en middelen bieden om te kunnen experimenteren met meer maatwerk. Regio's en rijk moeten samenwerken om te onderzoeken waar maatwerk nodig is. De raad identificeert een tweetal belangrijke punten die bijdragen aan het ontwikkelen van maatwerk in kenniswerkersbeleid in de regio:

a. *Werk een Smart Specialisation strategie uit waarbij de consequenties voor de arbeidsmarkt expliciet worden meegenomen*

Regio's kunnen hun visie op hun arbeidsmarkt voor kenniswerkers vorm geven in hun *Smart Specialisation strategie*. Hierin moeten regionale sterktes, zwaktes en behoeftes op de arbeidsmarkten verder worden uitgewerkt. Ook moet er bij de uitwerking van deze strategie aandacht zijn voor de *match* van vraag en aanbod op het gebied van kenniswerkersvaardigheden.

b. *Zet arbeids- en talentenpools op*

Stimuleer als regio een flexibele regionale arbeidsmarkt waarin doorstroming tussen bedrijven en kennisinstellingen voldoende plaats kan vinden. Werk samen met het regionale bedrijfsleven om kenniswerkers de mogelijkheid te bieden binnen de regio aan het werk te blijven. Stimuleer mobiliteit van kenniswerkers binnen de regio door het opzetten van regionale arbeids- en talentenpools. Betrek daarbij ook actief het MKB.

Aanbeveling 4 Stimuleer geografische mobiliteit van (potentiële) kenniswerkers

De internationale en nationale (geografische) mobiliteit van kenniswerkers is beperkt. De raad vindt dat voor het stimuleren van mobiliteit in eerste instantie de inzetbaarheid en *employability* van werknemers centraal moet staan (zie bovenstaande aanbevelingen). Daarnaast ziet de raad een aantal mogelijkheden voor regionale overheden en de rijksoverheid om meer mobiliteit op de arbeidsmarkt te stimuleren. Eerder in het briefadvies *Talent is Troef* adviseerde de raad de nationale overheid om actief beleid te voeren om groepen Europese kenniswerkers aan te trekken. Daarnaast kan de overheid een aantal andere dingen doen om Nederland aantrekkelijk te maken voor buitenlandse kenniswerkers:

a. *Vergroot als nationale overheid de aantrekkelijkheid van grensoverschrijdende arbeid*
Voor werknemers uit het buitenland zijn er nog steeds veel 'bureaucratische' proble-

men in zaken als belastingen, zorgverzekeringen, kinderbijslagen en pensioenen. Doordat er in de aangrenzende landen nog steeds grote verschillen bestaan op dit gebied wordt (samen)werken over de grens ernstig bemoeilijkt. Concrete suggestie is om de salarisvereisten van de kennismigrantenregeling te synchroniseren met andere landen, zoals met de buurlanden (vooral Duitsland).

b. Zorg voor een goede branding op nationaal niveau en regionaal niveau

De nationale overheid moet zorgen voor een coherente en consistente *branding* van Nederland als wetenschaps- en innovatieland. Deze *Holland branding* begint in Nederland, gebaseerd op een gezamenlijke door de regio gedragen strategie. Ambitieuze regio's zorgen voor een eigen *branding*. Zij sluiten hiervoor aan bij de nationale *brandingsstrategie*.

c. Vorm arbeidspools met sectorgerelateerde regio's in het buitenland

Ambitieuze regio's kunnen baat hebben bij het binnenhalen van kenniswerkers uit het buitenland. Een strategische aanpak per regio is daarbij gewenst. Belangrijk onderdeel van een strategisch aanpak is om als regio verbanden met de sectorgerelateerde arbeidsmarkten in het buitenland te leggen. Het ideaal is een sectorgerelateerde internationale arbeidsmarkt waarin kenniswerkers via internationaal opererende arbeidspools worden uitgewisseld.