

Toegerust op de arbeidsmarkt

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in de vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL DEN HAAG
Telefoon (070) 34 24 870
Fax (070) 39 26 004
Email wi@cda.nl
Internet www.wi.cda.nl

ISBN / EAN 978.90.74493-74-1
oktober 2010 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Kansen voor laag geschoolde werknemers op de arbeidsmarkt	6
Regelingen en knelpunten	7
Oplossingsrichtingen	8
Het initiële onderwijs en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt	8
<i>Verbeteren kwaliteit van het voortgezet speciaal onderwijs (vso)</i>	9
<i>Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt</i>	9
1. Inleiding en vraagstelling	14
1.1 Christendemocratische visie op arbeid	14
1.1.1 Arbeid als rentmeesterschap	14
1.1.2 Arbeid als gerechtigheid	14
1.1.3 Arbeid als solidariteit	15
1.1.4 In gespreide verantwoordelijkheid	15
1.2 Waarom dit rapport?	15
1.2.1 Korte en lange termijn	16
1.2.2 Drie groepen werknemers	16
1.3 Arbeidsmarktbeleid: een brede benadering	17
1.4 Opbouw van het rapport	17
2. Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt	19
2.1 Algemeen	19
2.2 Wie vormen de onderkant van de arbeidsmarkt?	19
2.3 Bepalende factoren	20
2.3.1 Opleidingsniveau	20
2.3.2 Leeftijd: jongere en oudere werknemers	21
2.3.3 Etnische achtergrond	22
2.3.4 Geslacht: vrouwen	23
2.3.5 Type arbeidscontract	24
2.3.6 Gezondheid	25
2.4 Conclusie	25
3. Arbeidsmarkt en regelgeving	27
3.1 Prognose over laaggeschoold werk in de toekomst	27
3.1.1 Laagbetaalde arbeid	27
3.1.2 Verhouding hoog- en laaggeschoolden	28
3.2 Sociale zekerheid	29
3.2.1 Werknemersverzekeringen	29
3.3 Sociale voorzieningen	35
3.4 Integratie van regelingen	36
3.5 Begeleiding en bemiddeling naar werk: private en publieke uitvoering	37
3.6 Conclusie	40
4. Een solide basis: onderwijs	42
4.1 Initieel onderwijs: de moeilijke groepen	42
4.1.1 Voortijdig schoolverlaten	42
4.1.2 Gegevens in perspectief	43
4.1.3 Aanpak van voortijdig schoolverlaten	44
4.1.4 Voorstellen	45
4.1.5 Diversiteit in onderwijsaanbod	46
Bezinning op inrichting van het mbo	47
School 23	47
Praktisch onderwijs	47
Vergroten van het aanbod van gestructureerd onderwijs	47
De wijksschool	48
4.2 Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt	48
4.2.1 Het Voortgezet Speciaal onderwijs en de Wajong	48
4.2.2 Aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt	49
<i>Versterking kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven</i>	50
4.3 Conclusie	50

5.	Aanpak van de knelpunten en stroomlijning van regelingen.....	53
5.1	De gekwalificeerde, zelfredzame werknemer: van baan naar baan.....	54
5.1.1	Beroepsgerichte scholing voor volwassenen	54
5.1.2	Vitaliteitregeling	56
5.1.3	Hervorming WW	57
5.1.4	Oudere werknemers	58
5.1.5	Ontslag	59
5.1.6	Arbeidsongeschiktheid.....	60
5.2	De werknemers die zijn aangewezen op eenvoudig werk: beschikbaarheid van werk dat loont 61	
	<i>Kansen op gebied van persoonlijke dienstverlening</i>	61
5.3	De werknemers die niet staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen: ondersteuning en stimulans	62
5.4	Uitvoering	65
	<i>Financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor uitvoering re-integratie naar gemeente.....</i>	65
5.5	Conclusie	68

Voorwoord

Werknemers stimuleren talenten te ontwikkelen, bedrijven in staat stellen tot aanpassing, ouderen behouden, jongeren opnemen, werkende ouders ruimte bieden, uitsluiting voorkomen: dat zijn eisen waar een moderne arbeidsmarkt aan moet voldoen. Arbeidsparticipanten mobiliseren, arbeidsmobiliteit vereenvoudigen, flexibiliteit verzekeren, een werkzaam leven ondersteunen en een leven lang leren bevorderen: dat zijn facetten van een moderne arbeidsmarkt die de christendemocratie voorstaat.

Bescherming tegen risico's van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid op basis van solidariteit is daarbij van belang. Maar arbeid biedt de beste sociale zekerheid. Daarom: wie kan, doet mee om wie echt niet kan, te beschermen.

In het verleden zijn daartoe de nodige stappen gezet. Gemeenten namen hun verantwoordelijkheid voor een gebudgetteerde Bijstandswet. De instroom in de bijstand nam daardoor af. Er kwam een arbeidsongeschiktheidsregeling die het principe 'van wat mensen niet kunnen' omdraaide naar 'wat mensen wel kunnen' met als resultaat dat de instroom spectaculair is gedaald. In dit rapport wordt aangegeven dat dit principe ook bij jonggehandicapten het uitgangspunt zou moeten zijn. In dit rapport wil het WI een visie geven op welke wijze de regelingen op de lange termijn ingericht dienen te worden. Jonggehandicapten moeten zoveel mogelijk participeren in regulier of beschermt werk. Ook de Werkloosheidswet dient tegen het licht te worden gehouden. Een Werkloosheidswet die als uitgangspunt heeft om het investeren in mensen te belonen en niet zoals nu het belonen van ontslag. Een nieuw systeem dat ervoor zorgt dat werkgevers en werknemers gezamenlijk verantwoordelijk worden voor scholing en mensen weerbaar maakt op de arbeidsmarkt. De uitdagingen van de eenentwintigste eeuw vragen ook om een nieuwe afstemming van het (beroeps)onderwijs op de arbeidsmarkt. Verder moet regelgeving eenvoudiger en effectiever. Voorstellen zijn opgenomen om regelingen te stroomlijnen en zo dicht mogelijk bij mensen vorm te geven. Uitgangspunt moet immers de mensen zijn en niet de regelgeving.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut van het Wetenschappelijk Instituut is de begeleidingscommissie onder leiding van drs. G. de Jong erkentelijk voor haar werkzaamheden en inzet. Leden van de commissie waren drs. J.H. Koops, drs. J.J. de Haan, drs. J. Klaver, drs. D. Vink, dr. Y. J. van Hijum (adviseur), dr. J.H.M. Donders en prof. dr. R.H.J.M. Gradus. Het rapport is samengesteld door de secretaris van de werkgroep, drs. P. van der Burg.

Prof. dr. C.P. Veerman
Voorzitter WI voor het CDA

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus
Directeur WI voor het CDA

Samenvatting

Inhoud en verantwoording

We willen processen van vergrijzing en ontgroening op de globaliserende arbeidsmarkt het hoofd bieden door ervoor te zorgen dat iedereen die kan werken dat ook doet en daarbij het beste uit zichzelf haalt. Ieder mens heeft immers talenten gekregen om daarmee aan de slag te gaan. De meeste mensen vinden op eigen kracht een plek die bij ze past. Anderen hebben daar ondersteuning bij nodig. Sommigen zullen nooit volledig op eigen benen kunnen staan. Het komt er op aan dat mensen op alle niveaus de handen uit de mouwen steken en dat ook degenen die minder begaafd zijn of te kampen hebben met lichamelijke handicaps, bijdragen wat ze kunnen. Christendemocraten vinden het essentieel dat we niemand aan de kant laten staan. Het verstrekken van uitkeringen lijkt zonder meer sociaal, maar kan op de langere duur ook als een fuik werken waar mensen in verstrikt raken. Om ervoor te zorgen dat mensen een eerlijke kans krijgen om mee te doen, is nodig dat we op elkaar betrokken zijn en elkaar handreikingen doen. Niet alleen als een brede intentie, maar wanneer de situatie daar concreet om vraagt.

Christendemocraten leggen de verantwoordelijkheid voor een goed functionerende arbeidsmarkt graag zo dicht mogelijk bij mensen zelf. In dit rapport ligt daarom het accent op de relatie tussen werkgever en werknemer. Beide partijen horen vanuit hun eigen positie verantwoordelijkheid te dragen voor de ontwikkeling van de loopbaan en de inzetbaarheid van werknemers. Het belang van deze opgave kan nauwelijks overschat worden: het levensonderhoud van mensen zelf en hun familie, maar ook zingeving, levensvreugde en ontplooiing zijn hierbij in het geding. In vroeger tijd werd deze verantwoordelijkheid vooral gedragen door werkgevers- en werknemersorganisaties. Daar worden loon- en cao-afspraken gemaakt en werden uitkeringen verstrekt. Dit zijn weliswaar belangrijke samenlevingsverbanden, maar deze staan toch op afstand van de concrete verhoudingen op de werkvloer en ondervinden onvoldoende de gevolgen van hoge uitkeringslasten. Uiteindelijk moeten we constateren dat het huidige systeem teveel uitvallers creëert. *Dat brengt ons er toe om in dit rapport het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid te verleggen van collectieve partijen naar de directe relatie van werkgevers en werknemers zelf.* Juist daar wordt immers het verschil gemaakt. Mensen kunnen nog zo hun best doen om zich te kwalificeren voor de arbeidsmarkt, aanvullende trainingen te volgen en gericht te solliciteren. Wanneer ze nergens in dienst worden genomen, houdt het op. Loopbaanontwikkeling, het maken van een goede overstap vraagt om inzet van de betrokkene, maar ook om medewerking en support van de werkgever. *Dat brengt ons bij de tweede verschuiving ten opzichte van de afgelopen decennia. Waar het politieke debat in vroeger tijd vooral draaide om de aard en omvang van de inkomenszekerheid, zal het in de toekomst vooral moeten gaan over baanzekerheid. Niet de hoogte van een eventuele uitkering moet het brandpunt van de discussie vormen, maar de inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt.* Wie er redelijkerwijs vanuit kan gaan, dat hij of zij altijd wel een switch kan maken, staat stevig op zijn benen. Dat geeft rust en stabiliteit. Meer dan de wetenschap dat je het wel kan uitzingen tot aan het pensioen. Systemen van onderwijs en arbeidsmarkt moeten daarom zodanig zijn ingericht dat ze mensen aan werk helpen in plaats van aan een uitkering. Dit kan worden gerealiseerd wanneer systemen een appèl doen op werkgevers en werknemers om zich hier samen achter te zetten. Dat vraagt om maatregelen, maar vooral om een houding. De kwaliteit van de samenleving zal meer en meer samengaan met een toegankelijke arbeidsmarkt, waarop de overgang van school naar werk, van baan naar baan, maar ook van inactief naar actief eenvoudig kan worden gerealiseerd. Dit rapport gaat over aanpassingen in (mentale) instelling, regelgeving en beleid die nodig zijn om deze processen te optimaliseren.

We concentreren ons daarbij op vier kernpunten:

1. Verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt;
2. Duurzame investering in scholing van werknemers in combinatie met de modernisering van de WW ;
3. Verbetering van de regelgeving en terugdringen van de bureaucratie;
4. Eenduidige uitvoering in de sociale zekerheid, meer verantwoordelijkheid op het laagste niveau en het vergroten van de effectiviteit van de re-integratie.

De investering in scholing van werknemers in combinatie met de hervorming van de WW door introductie van een loondoorbetaling en een modernisering van het ontslagrecht is voor ons cruciaal. Deze hervorming raakt immers bij uitstek aan de onderliggende christendemocratische waardeoriëntatie. Verantwoordelijkheden moeten volgens het door ons gevolgde subsidiariteitsbeginsel op zo laag mogelijk niveau gedragen worden. Pas wanneer blijkt dat het lagere niveau het onvoldoende kan regelen, mag een hoger niveau ingrijpen. We werken in het rapport een voorstel uit waarin we aangeven hoe werkgevers en werknemers gezamenlijk verantwoording kunnen dragen voor de loopbaan van de werknemers. Er is hierbij niet zozeer sprake van een individuele verantwoordelijkheid, maar veeleer van een relationele: werkgever en werknemer dragen samen verantwoordelijkheid. Bij dreigend ontslag komt een uitkering vanuit het collectief pas in beeld wanneer beide partijen zich optimaal hebben ingespannen om werkloosheid te voorkomen. In laatste instantie kan een beroep worden gedaan op ondersteuning vanuit de overheid.

Juist dit subsidiariteitsbeginsel heeft de afgelopen decennia haar waarde bewezen in het oplossen van prangende maatschappelijke kwesties. Het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen is sterk teruggelopen en veel meer mensen dan voorheen kunnen na een periode van ziekte werkzaamheden hervatten, sinds de werkgevers gedurende twee jaar het loon van de zieke werknemer doorbetalen. Via de Wet verbetering Poortwachter wordt nagegaan of werkgever en werknemer zich in die voldoende hebben ingespannen voor de re-integratie van de zieke werknemer. Pas na deze periode waarin intensief wordt gewerkt aan oplossingen in de sfeer van herstel, heroriëntatie, aanpassing van werkzaamheden bij de eigen werkgever of overstap naar een andere werkgever (re-integratie in het tweede spoor) kan beroep worden gedaan op de uitkering. De regelgeving markeert en versterkt een omslag in houding. Werkgevers en werknemers gaan actief aan de slag om problemen eerst zelf op te lossen, pas wanneer dat niet mogelijk is, komen collectieve regelingen in beeld, in laatste instantie ondersteuning vanuit de overheid. Een ander voorbeeld dat laat zien dat het verleggen van verantwoordelijkheden naar een lager samenleving- of bestuursniveau gunstig kan uitpakken, is de Wet werk en bijstand. Sinds het verstrekken van de bijstandsuitkering wordt uitgevoerd door gemeenten is het aantal bijstandsgerechtigden sterk afgenomen, meer dan aan een gunstige conjunctuur kan worden toegeschreven. Gemeenten kunnen mensen beter ondersteunen in hun vermogen om zelf in levensonderhoud te voorzien. Daardoor is het beroep op de uitkering sterk afgenomen. De menselijke maat is een belangrijke sleutel tot succes. Wanneer een situatie van tegenslag een naam en een gezicht heeft, worden verantwoordelijkheden concreet en doen een appèl op solidariteit en creatieve oplossingen.

Probleemanalyse

De Nederlandse arbeidsmarkt staat er behoorlijk goed bij. Zij wordt gekenmerkt door een hoge arbeidsparticipatie. De uitkeringsafhankelijkheid onder voormalige immigranten is de afgelopen jaren verminderd, de arbeidsparticipatie van ouderen en vrouwen is toegenomen en er zijn meer gedeeltelijk arbeidsgeschikten aan het werk dan voorheen. De jeugdwerkloosheid ligt in Nederland beduidend lager dan in andere landen en bovendien stijgt het opleidingsniveau. Dat neemt niet weg dat er flinke uitdagingen liggen. Ongeveer 1,4 miljoen mensen zijn afhankelijk van een uitkering of ondersteuning vanuit de overheid. Daarnaast staan vacatures open. Eind 2009 waren dat er nog altijd 122.000. De aansluiting van arbeidsvraag en arbeidsaanbod kan dus beter. Er zijn ongeveer anderhalf miljoen laaggeletterden in ons land. Het reservoir van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt doorlopend gevoed met een instroom van voortijdig schoolverlaters, gehandicapte jongeren, voormalige immigranten, oudere werklozen, vrouwen (vooral herintreedsters en alleenstaande moeders) (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en mensen die zijn blijven hangen in het vangnet van de Ziektewet. Ook kunnen we constateren dat het aantal laagopgeleiden daalt, maar dat de groep jongeren die fundamentele sociale basisvaardigheden mist binnen die groep stijgt. Welk perspectief bieden de arbeidsmarkt en sociale wetgeving juist aan de zwakkere groepen? Waar liggen knelpunten in regelgeving en beleid die mensen belemmeren om aan de slag te gaan?

Kansen voor laag geschoolde werknemers op de arbeidsmarkt

Over het algemeen geldt dat werknemers aan de onderkant zijn aangewezen op eenvoudig werk. De arbeidsmarkt kansen voor laagopgeleiden zijn en blijven in de economie een kwestie van vraag en aanbod. Toch valt te verwachten dat er ook in een toekomstige Nederlandse economie nog redelijk veel kansen en mogelijkheden voor laaggeschoolden zijn om aan het werk te komen. Zij het dat de aard van het werk verandert. In de landbouw, industrie en de bouw, sectoren waar laagopgeleiden normaliter aan de slag konden, zal de werkgelegenheid waarschijnlijk sterk afnemen. Met name op het

vlak van de persoonlijke dienstverlening (taxi, horeca, schoonmaak, beveiliging, onderhoudswerkzaamheden etc.) kan men aan de slag. Dit soort werkzaamheden moeten ter plekke worden verricht en kunnen dus niet naar lagelonenlanden worden verplaatst. Deze verschuiving brengt wel met zich mee dat er een groter appèl wordt gedaan op sociale vaardigheden. In de fabriekshal kan men zich andere omgangsvormen permitteren dan als kantine medewerker. Ondanks de algehele stijging van het opleidingsniveau, zal er door de natuurlijke grenzen in de verdeling van talenten en vaardigheden altijd een aanbod van relatief laaggeschoolden in de bevolking zijn. Een belangrijk arbeidsmarktprobleem ligt in het opvangen van degenen die door de uitstoot van laaggeschoold werk in sectoren waarin laagopgeleiden traditioneel emplooi vonden (landbouw, industrie en bouw) hun baan verliezen en elders aan de slag moeten. Dat is een transitieprobleem dat voor een deel zichzelf ook uiffaseert.

Drie groepen werknemers

We onderscheiden in dit rapport drie groepen werknemers. De grootste groep, *de gekwalificeerde, zelfredzame werknemer* is er bij gebaat dat hij of zij soepel van baan kan wisselen wanneer omstandigheden daartoe aanleiding geven. Voor *werknemers die zijn aangewezen op laaggekwalificeerd werk* is het vooral belangrijk dat er eenvoudig werk beschikbaar is dat beter loont dan een uitkering. Er is ook *een groep werknemers die door verstandelijke of lichamelijke beperkingen niet in staat is om op eigen kracht het wettelijk minimumloon te verdienen*. Zij moeten terug kunnen vallen op een eenduidige regeling die hen stimuleert om hun capaciteiten te benutten. De posities van de verschillende groepen hangen met elkaar samen. Arbeidsmarktbeleid vanuit de overheid moet erop zijn gericht dat de verschillende groepen werknemers tot hun recht komen.

Dat vraagt om een brede benadering. Wanneer het beroepsonderwijs jongeren onvoldoende toerust voor de arbeidsmarkt, zal dat op termijn de mismatch tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod vergroten en leiden tot een toename van het beroep op sociale zekerheid, al dan niet in combinatie met allerlei maatschappelijke problemen. Inspanningen op het gebied van re-integratie en arbeidsbemiddeling kunnen in dat geval niet zomaar een ontbrekend of niet aansluitend diploma compenseren. Hetzelfde geldt voor het inkomensbeleid. Waar mensen bij het accepteren van een baan er in inkomen niet of nauwelijks op vooruit gaan, zal men niet vlug geneigd zijn om de stap naar de arbeidsmarkt ook daadwerkelijk te zetten. Er zal voortdurend naar een evenwicht tussen productiviteit en benodigd inkomen moeten worden gezocht. Het inkomen uit arbeid moet voldoende zijn om op een volwaardige manier te kunnen leven. Beschermende maatregelen en toeslagen mogen echter geen hindernis opwerpen voor banengroei aan de onderkant van de arbeidsmarkt en zodoende participatie en ontwikkeling belemmeren. Mensen die niet in staat zijn om op eigen kracht het minimumloon te verdienen, zullen eerlijk moeten worden beloond op een manier die recht doet aan hun inzet en capaciteiten. Al met al kunnen we vaststellen dat het arbeidsmarktbeleid vanuit de overheid nauw verweven is met onderwijs-, inkomens- en sociaal beleid.

Regelingen en knelpunten

Wanneer mensen buiten het arbeidsproces raken, kan men een beroep doen op verschillende regelingen van de sociale zekerheid. Hierin vinden we een aantal knelpunten. De WW in combinatie met ontslagbescherming is onvoldoende activerend. Voor vitale werknemers die makkelijk weer aan de slag kunnen komen, kan ontslag lonen. Men krijgt een vergoeding mee, maakt aanspraak op de uitkering, kan een aantal maanden vrij nemen en gaat weer aan de slag. Het zijn aan de andere kant vooral de *oudere werknemers* die na verlies van baan moeilijk kunnen terugkeren naar de arbeidsmarkt. Re-integratie inspanningen vanuit het UWV zijn weinig effectief omdat onderliggende problemen onvoldoende worden aangepakt: werkgevers nemen oudere werknemers bij voorkeur niet in dienst vanwege een mogelijk achterblijvende arbeidsproductiviteit in verhouding tot de loonkosten. Modernisering van de ontslagrecht en WW zijn dus nodig.

Hervormingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen hebben tot belangrijke verbeteringen geleid: meer gedeeltelijk arbeidsgeschikten zijn aan het werk en de uitkeringsafhankelijkheid van deze groep is sterk verminderd. Dat neemt niet weg dat er nog verbeteringen mogelijk zijn. De aanwezigheid van een arbeidsrelatie is over het algemeen een belangrijke factor bij het herstel. Juist dat ontbreekt bij werknemers in de Ziektewet (Zw): terugkeer naar werk blijkt voor deze groep moeilijk te realiseren. Vanuit de Ziektewet komen meer mensen uiteindelijk in een uitkering van de Wia (Wet inkomen naar arbeidsvermogen) terecht dan werknemers met een vast dienstverband. Andere knelpunten zijn de

overbelasting van de Wajong (Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten) en de Wsw (Wet sociale werkvoorziening). In de Wajong stromen jaarlijks meer jongeren in dan uit. De toename betreft vooral jongeren met psychische en gedragsproblemen. De Wsw kampt met wachtlijsten: duizenden mensen wachten op een beschutte werkplek, terwijl slechts weinigen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt.

De invoering van de WWB (Wet werk en bijstand) in 2004 heeft geleid tot belangrijke verbeteringen: het aantal huishoudens dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering is sterk gedaald. Als we corrigeren voor de conjunctuur zien we een duidelijk effect van de WWB op een verminderde instroom. Ook re-integratie-instrumenten als Work-first, bemiddeling naar werk en scholing blijken goed te werken. Het blijft echter lastig om het arbeidsmarkteffect van re-integratie vanuit de bijstand en de WW (Werkloosheidswet) goed in beeld te krijgen. Beschikbare onderzoeken wijzen over het algemeen op een bescheiden meerwaarde. Wanneer het gaat om het realiseren van uitstroom naar de arbeidsmarkt kunnen we vraagtekens zetten bij de effectiviteit van het re-integratiebeleid. Dat neemt niet weg dat het element van sociale activering waardevol is.

Een belangrijk aandachtspunt is de stroomlijning van verschillende regelingen. Het socialezekerheidsstelsel is historisch gegroeid tot hoe het er nu uitziet. Dit heeft geleid tot een groot aantal regelingen met verschillende polisvoorwaarden, re-integratiemogelijkheden, uitvoering en financiering. Dit roept vragen op over de rationaliteit van die verschillen. Stroomlijning en afstemming tussen de verschillende regelingen maakt het stelsel eenvoudiger en rechtvaardiger: er is vaker sprake van gelijke behandeling in gelijke gevallen. Dit zal leiden tot doelmatiger inzet van middelen en lagere uitvoeringskosten. Op het gebied van de uitvoering van de sociale zekerheid en de begeleiding en bemiddeling naar werk kan nog een slag gemaakt worden. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de partijen die werkzaam zijn op het terrein van werk en inkomen is nog te veel versnipperd. Dat heeft tot gevolg dat de dienstverlening aan cliënten nog niet optimaal is. Er ontstaan onnodige wachttijden door dossieroverdracht, administratieve verplichtingen etc. Ook blijkt dat mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt vaker een traject krijgen aangeboden dan mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dat zou juist andersom moeten zijn. Voor mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt kan een traject vertragend werken bij de zoektocht naar werk, terwijl het voor mensen met grotere afstand tot de arbeidsmarkt vaker een meerwaarde heeft. Verder blijkt de verplichte aanbesteding te hebben geleid tot een groot aantal re-integratieaanbieders van wisselende kwaliteit.

Oplossingsrichtingen

Het initiële onderwijs en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt

Wanneer we effectief en zorgvuldig willen zijn in de vormgeving van het arbeidsmarktbeleid, is nodig om aan de voorkant te beginnen. In het initiële onderwijs wordt de basis gelegd waarop in het latere leven kan worden voortgebouwd. Wanneer (jonge) mensen de opleiding verlaten in het bezit van een diploma waar ze op de arbeidsmarkt mee uit de voeten kunnen, kan dat veel ellende op latere leeftijd voorkomen. Dat betekent niet alleen dat we schooluitval zoveel mogelijk moeten tegengaan, maar ook dat jongeren tijdens de (beroeps) opleiding vaardigheden moeten opdoen, waar de arbeidsmarkt behoefte aan heeft. Wie beschikt over een diploma, maar essentiële sociale vaardigheden mist, zal niet ver komen. Sommige studierichtingen zijn leuk om te volgen, maar ontoereikend wanneer het erop aankomt om in het eigen levensonderhoud te voorzien.

Bestrijden onderwijsuitval

De afgelopen jaren is onderwijsuitval sterk teruggedrongen met behulp van een breed pakket aan maatregelen. Er valt nog het een en ander te winnen. Kwaliteit van het onderwijs, de sfeer op school, de binding die een jongere en zijn ouders met de opleiding hebben, dragen sterk bij aan een positief leer- en leefklimaat op scholen. Het is daarom van belang om voortdurend te investeren in betrokkenheid van de ouders bij de school en in voldoende gekwalificeerde leerkrachten. Maar ook het juiste beginniveau is belangrijk om er voor te zorgen dat leerlingen de aansluiting op het onderwijs vinden. Nodig is daarom dat vooral kinderen met taal- en leerachterstanden deelnemen aan vroeg- en voorschoolse educatie en dat het taalonderwijs een belangrijk aandachtspunt blijft. Verder zal er opvang moeten zijn om uitvallers zo snel mogelijk, binnen het schoolsysteem, weer op de rit te krijgen

Vergroten diversiteit van het onderwijsaanbod; moeilijke leerlingen binnenboord houden

Leerlingen met een complexe problematiek treffen we vaak aan in het speciaal onderwijs en onder de uitvallers in het reguliere onderwijs. Juist deze jongeren lopen het risico drop out te worden. Wanneer we er als samenleving niet in slagen om de moeilijke leerlingen binnenboord te houden en perspectief te bieden, zal dat ongetwijfeld veel persoonlijk leed en hoge maatschappelijke kosten tot gevolg hebben. Het vergroten van en investeren in de diversiteit van het onderwijsaanbod blijft daarom nodig. De talenten en mogelijkheden van leerlingen zijn veelkleurig. Daarom moeten scholen expertise kunnen ontwikkelen om bepaalde groepen leerlingen op te leiden op een manier die aansluit bij de (on)mogelijkheden van deze leerlingen. Wanneer we willen voorkomen dat we de leerlingen met sociale en gedragsproblemen straks terugzien in de re-integratie of andere sporen van sociale zekerheid, zullen we onderwijsaanbod moeten toespitsen op deze doelgroep. Mede gelet op het imago van het totale mbo- kan daarom meer onderscheid worden gemaakt tussen het mbo 1 niveau en de andere sporen van het mbo. Verder dient er voldoende aanbod van praktisch onderwijs te zijn voor leerlingen die liever met hun handen werken. Naast de meer competentiegerichte benadering die op brede schaal ingang vindt, zal er ook gestructureerd onderwijs moeten zijn voor leerlingen die moeite hebben met zelfdiscipline en het organiseren van het eigen leerproces. Voor jongeren die eigenlijk geen dagbesteding hebben, rondhangen op straat en vaak verstrikt zijn in een combinatie van problemen, kan de wijksschool een oplossing bieden. De lokale gemeente kan een stimulerende rol spelen bij de bundeling van maatschappelijke krachten voor dergelijke projecten.

Verbeteren kwaliteit van het voortgezet speciaal onderwijs (vso)

De afgelopen jaren is het aantal jongeren dat deelneemt aan het speciaal onderwijs of gebruik maakt van ambulante begeleidingsvormen sterk gestegen. Een groot deel van deze jongeren stroomt direct door naar de Wajongregeling. Met een betere voorbereiding op een passende plek op de arbeidsmarkt, zou het in een aantal gevallen niet zo ver hoeven komen. In de *Nieuwe koers passend onderwijs* van het ministerie van OCenW wordt terecht aangegeven dat de kwaliteit van het voortgezet speciaal onderwijs verbeterd dient te worden en dat dit type onderwijs erop gericht dient te zijn om jongeren tijdens de schoolperiode al voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Het kabinet heeft al maatregelen in deze richting genomen. Er kan echter meer worden gedaan. Vooral is nodig dat er wordt gezocht naar meer structurele vormen van de benodigde bekostiging om de aansluiting tussen het voortgezet speciaal onderwijs en arbeidsmarkt te organiseren, dan de huidige situatie waarin vooral wordt gewerkt met ESF-subsidies;

Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt

Een belangrijk knelpunt in de aansluiting onderwijs arbeidsmarkt is het ontbreken van de noodzaak voor het (middelbaar) beroepsonderwijs om arbeidsmarktgericht aan de slag te gaan. Een van de oorzaken hiervoor ligt in de financieringsstructuur die voor 80 procent is gebaseerd op leerlingenaantallen en nauwelijks op resultaten als tevredenheid van stakeholders (bedrijven in de regio), uitstroom naar arbeid of vervolgonderwijs etc. Uitstroom vanuit de mbo-opleidingen zal daarom zorgvuldig in kaart gebracht moeten worden en algemeen inzichtelijk moeten zijn. Resultaten moeten vervolgens zwaarder meewegen in de bekostiging..

Het belang van het afronden van de opleiding gaat boven de verplichte accreditatie

Zonder leerbedrijf kan een jongere de opleiding niet voltooien. Wanneer een jongere de mogelijkheid heeft om bij een niet-geaccrediteerd bedrijf aan de slag te gaan, verdient dat de voorkeur boven stoppen met de opleiding. De regelgeving dient hierop te worden aangepast. Oplossingen in de sfeer van extra theorieopdrachten, extra meeloopdagen etc. moeten mogelijk zijn.

Duurzame investering in scholing van werknemers in combinatie met de hervorming van de WW

Voor de brede groep zelfredzame en veelal goed gekwalificeerde werknemers is het essentieel dat men de overstap van werk naar werk vlot kan maken wanneer dat nodig is of gewenst. Een klimaat waarin een *leven lang leren* wordt bevorderd en een *vitaliteitregeling*, in combinatie met de *hervorming van de WW* en het ontslagrecht zijn belangrijke voorwaarden om dit te realiseren.

Leven lang leren: een gezamenlijke verantwoordelijkheid

Werkgevers zullen meer moeten bijdragen aan het ontwikkelen van een leercultuur door in de cao's afspraken te maken over activiteiten die zijn gericht op ontwikkeling en employability. Opleidingsontwikkelingsfondsen (O&O fondsen) en kenniscentra kunnen zich meer inzetten voor met name intersectorale scholing dan in de huidige situatie gebeurt. Het EVC-certificaat (Erkenning Verworven Competenties) heeft met name voor laaggeschoolden een belangrijke meerwaarde. Werkgevers, brancheorganisaties kunnen hun werknemers ondersteunen in hun loopbaan door er voor te zorgen, dat verworven vaardigheden aantoonbaar worden via het EVC-certificaat. Verder moeten subsidieregelingen ter bevordering van scholing en ontwikkeling zo veel mogelijk worden gebundeld.

Bedrijfsgerichte training en opleiding wordt in veel gevallen door de private markt verzorgd. Toezicht op de kwaliteit van deze opleidingen en inschaling langs de lijnen van de Europese en Nationale kwalificatieniveaus is wenselijk.

Vitaliteitregeling

Het realiseren van de overgang van werk naar werk vraagt om gerichte inspanning. Een persoonsgebonden budget dat overdraagbaar is tussen banen, kan werknemers ondersteunen om hier zelf mee aan de slag te gaan. Wij stellen daarom voor om levensloop en spaarloonregeling te integreren in een nieuwe vitaliteitregeling, waarmee mensen vanaf hun eerste arbeidsdeelname worden ondersteund bij overgangen. Werknemers beschikken op die manier over middelen om hun inzetbaarheid op peil te houden. Ook kan deze regeling dienen als een inkomensaanvulling tussen twee banen, bij het aanvaarden van een minder belastende functie, deeltijdpensioen, bij het starten van een eigen bedrijf of bij zorgtaken. Tot slot zouden we ervoor willen pleiten dat werkgevers de mogelijkheid krijgen te storten op de rekening van individuen en specifieke groepen.

Hervorming van de WW

Hervorming van de WW en het ontslagrecht zijn nodig om werkgevers en werknemers te stimuleren om zich samen in te zetten voor de (ontwikkeling van) de inzetbaarheid van de werknemer, zowel in de eigen functie als elders. Wat ons betreft zou het systeem als volgt moeten gaan functioneren. Wanneer de werkgever een werknemer ontslag aanzegt, vangt de loondoorbetalingperiode aan van ten hoogste 6 maanden, afhankelijk van de lengte van het dienstverband. De eerste drie maanden is de betaling 100 procent van het laatstverdiende loon en 75 % in de tweede drie maanden. De loondoorbetalingperiode komt in mindering op een eventuele ontslagvergoeding en is een effectieve manier om de werkgever medeverantwoordelijk te maken om de overgang naar een andere werkkring vlot te laten verlopen. De periode waarover WW wordt uitbetaald, wordt vervolgens ingekort tot ten hoogste een jaar. Wanneer bij de poortwachertoets blijkt dat de werkgever zich onvoldoende heeft ingespannen om de werknemer te begeleiden naar ander werk, kan de loondoorbetalingperiode worden verlengd. Wanneer de werknemer zich onvoldoende blijkt te hebben ingespannen, kan de loondoorbetalingperiode worden bekort (teruggevorderd).

Oudere werknemers: doorbreken van koppeling van leeftijd en loonniveau/ontziemaatregelen

De positie van oudere werknemers op de arbeidsmarkt dient te verbeteren. Het is voor ouderen niet zozeer het probleem om aan het werk te blijven, maar vooral om na ontslag weer aan te haken. Er ligt een verantwoordelijkheid bij de sociale partners om de koppeling van leeftijd en loonniveau te doorbreken en de zogenoemde ontziemaatregelen voor ouderen nog eens kritisch te bezien. Daar ligt immers een belangrijke oorzaak voor de terughoudendheid van werkgevers om ouderen in dienst te nemen.

Afschaffen preventieve ontslagtoets

De preventieve ontslagtoets bij het UWV werkt rechtsongelijkheid tussen werknemers in de hand. Vergelijkend internationaal onderzoek laat zien dat werkgevers bij strikte ontslagregelingen terughoudend zijn om mensen in vaste dienst te nemen. Het percentage flexibele arbeidscontracten ligt in landen als Nederland en Duitsland dan ook veel hoger dan bijvoorbeeld in de VS. Daarom kan wanneer over de hele linie voldoende wordt geïnvesteerd in de employability van werknemers en de mogelijkheden daartoe zijn geschapen, onder andere door het mogelijk te maken dat werkgevers (gericht) kunnen bijdragen aan de vitaliteitsregeling, de preventieve ontslagtoets vervallen. Als er geen overeenstemming bestaat over ontslag dan kan het ontslag door de werknemer bij de rechter worden getoetst of er een gegronde reden is voor ontslag.

Verbetering van de regelgeving en terugdringen van de bureaucratie

Verbetering van regelgeving heeft te maken met het vergroten van rechtvaardigheid, effectiviteit en eenduidigheid. Een en ander hangt met elkaar samen: wanneer de regels eenvoudig en overzichtelijk zijn, zal dat de uitvoering ten goede komen en het ontstaan van bureaucratie voorkomen.

Afschaffen doorwerkbonus en verlagen van de leeftijdsgrens voor no-riskpolis

Er is een wirwar van maatregelen die er op zijn gericht om ouderen langer door te laten werken. Deze kunnen eenvoudiger en effectiever. De doorwerkbonus, een fiscale tegemoetkoming voor oudere werknemers die doorwerken tot 65-jarige leeftijd dient te worden afgeschaft. Dat geldt ook voor de AOW-belasting (Bos-belasting). Deze ingewikkelde combinatie van maatregelen lijkt weinig effectief en tast bovendien het karakter van de AOW als volksverzekering aan. Het is immers lastiger om op oudere leeftijd weer aan het werk te komen, in plaats van aan het werk te blijven. Ondersteuning voor ouderen om na een uitkering weer aan de slag te komen is beschikbaar in de vorm van de premiekorting en de no-riskpolis. Deze regelingen dienen meer bekendheid te krijgen, zodat de drempels voor werkgevers worden weggenomen om oudere werknemers een nieuwe kans te geven. Het kan worden overwogen om de leeftijd voor de no-riskpolis te verlagen van 55 naar 50 jaar.

Gedeeltelijk arbeidsgeschikt

Een groep die nadrukkelijk aandacht verdient, zijn de werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn geraakt. Het is van groot belang dat werkgevers hun verantwoordelijkheid nemen voor deze werknemers en hen – met behulp van Poortwachtercentra - helpen om passende functies te vinden, waarbij ook re-integratie in het tweede spoor wordt toegepast. Re-integratie van mensen in de Ziektewet blijkt veel minder effectief dan voor mensen met een vast arbeidscontract. Daar willen we op verschillende manieren verandering in aanbrengen. Ziekengeld mag niet langer leiden tot verlenging van de WW-duur. Onnodige ziektekosten moeten verhaald kunnen worden op de ex-werkgever. Wanneer de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van sociale zekerheid zullen zij zich gericht inzetten voor de re-integratie van deze groep en zodoende voorkomen dat mensen in de bijstand terechtkomen.

Vrij benutten van de laagste loonschalen en afbouw van de uitbetaling van de algemene heffingskorting in het referentieminimumloon

Voor mensen die laagbetaald werk verrichten is het vooral belangrijk dat er eenvoudig werk beschikbaar is dat loont. Loonkosten zullen daarom in de hand gehouden moeten worden. Ondernemingen die niet zijn aangesloten bij de werkgeversorganisaties die de cao hebben ondertekend, moeten daarom volgens ons de ruimte tussen de laagste loonschaal en het wettelijk minimumloon vrij kunnen benutten. Wij vinden dat de overheid laagste loonschalen die boven het wettelijk minimumloon beginnen, niet algemeen verbindend moet verklaren. Om de armoedeval te verminderen, stellen wij voor om de mogelijkheid tot uitbetaling van de algemene heffingskorting voor de partner die niet beschikt over een eigen inkomen, ook af te bouwen in het referentieminimumloon. Het is immers niet wenselijk dat een bijstandsgerechtigde meer inkomen heeft dan iemand die werkt tegen het minimumloon. De afbouw zal geleidelijk moeten plaatsvinden.

Stroomlijning van regelingen

Ten slotte is er de groep die door verstandelijke of lichamelijke beperkingen onvoldoende arbeidsproductiviteit heeft om het volledige wettelijk minimumloon zelfstandig te verdienen. Deze groep moet terug kunnen vallen op een eenduidige regeling die hen stimuleert om capaciteiten in te zetten en tegelijk in staat stelt om een inkomen op het minimumniveau te verwerven.

Verschillende sociale verzekeringen en voorzieningen kunnen beter op elkaar worden afgestemd. Dit kan door de Wet werk en bijstand, de WIJ (Wet investeren jongeren), een gedeelte van de Wajong en de Wsw te integreren tot een regeling. De WIJ zal volgens ons moeten worden teruggeplaatst in de Wet werk en bijstand. Jongeren van 18-27 jaar komen in de regel niet meer in aanmerking voor een uitkering. De gemeente heeft dan niet langer de verplichting om jongeren een aanbod van scholing of werk te doen, maar is wel verantwoordelijk om deze groep jongeren te begeleiden naar scholing, werk of een combinatie daarvan. De Wet werk en bijstand wordt vervolgens uitgebreid met het re-integratie-instrumentarium van de Wajong: jobcoaches, aanpassingen op de werkplek en de mogelijkheid om met loondispensatie aan het werk te gaan. Dat betekent dat wanneer iemand niet in staat is om op eigen kracht het volledige minimumloon te verdienen, maar bijdraagt volgens zijn vastgestelde loonwaarde, er recht bestaat op een loonaanvulling tot maximaal 100 procent van het wettelijk minimumloon. Voor het welslagen van dit systeem is nodig dat een onafhankelijke instantie de loonwaarde van deze persoon bepaalt. Daarbij gaat het om de vraag wat het verschil in productiviteit van deze werknemer in vergelijking met een reguliere werknemer is. Die vraag dient eenduidig te worden beantwoord.¹ De werkgever mag de werknemer vervolgens betalen volgens de vastgestelde loonwaarde. Zodoende kunnen gedeeltelijk arbeidsgehandicapten de concurrentie op de reguliere arbeidsmarkt beter aan.

Voor volledig en duurzaam gehandicapte jongeren is het wenselijk dat de Wajong in haar huidige vorm blijft bestaan en dat de Wsw als aparte regeling wordt opgeheven. Dat betekent niet dat de Sw-bedrijven hoeven te verdwijnen. Deze kunnen door de gemeente worden ingezet voor re-integratie of werkvoorziening. Hierdoor kan de Wajong beter worden toegespitst op de doelgroep en kan van de Wsw als beschutte arbeidsplek meer gericht gebruik worden gemaakt.

Eenduidige uitvoering van de sociale zekerheid en vergroten van de effectiviteit van de re-integratie

De uitvoering van de sociale zekerheid kan worden verbeterd wanneer een partij hiervoor verantwoordelijk is. Door de verantwoordelijkheid voor re-integratie bij de werkbedrijven te leggen waarvan de gemeenten de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen, komt er een institutioneel belang om in te zetten op werkzoekenden met slechtere arbeidsmarktperspectieven. Gemeentes willen immers voorkomen dat mensen langdurig in een uitkering terechtkomen. De volgende stap zal zijn om het werkbedrijf op te splitsen in regionale werkbedrijven. De diverse gemeenten in het werkgebied worden dan de bestuurders van het regionale werkbedrijf. UWV blijft verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen. Re-integratie komt echter geheel in handen van het regionale werkbedrijf. De re-integratie van langdurig werklozen en bijstandgerechtigden wordt zodoende vanuit één organisatie (het werkbedrijf) opgepakt en kan dus beter op elkaar worden afgestemd. Het is wenselijk dat op de werkpleinen ook uitzendorganisaties zijn gehuisvest. Uitkeringsgerechtigden kunnen dan zoveel mogelijk via de private branche aan werk geholpen worden. De gemeente kan ervoor kiezen om de samenwerking met de uitzendbranche intensief vorm te geven.

Voor effectieve re-integratie is nodig dat er een kanteling wordt gemaakt van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte werkwijze. De behoefte van de werkgevers dient centraal te staan en een belangrijke rol te spelen in de keuze van het type scholing dat aan uitkeringsgerechtigden wordt aangeboden. Het effect van re-integratie kan worden vergroot wanneer gemeenten (in samenwerking met de uitzendbranche) investeren in leerwerktrajecten (schakelbanen): gespecialiseerde opleidingstrajecten, waarin deelnemers bij werkgevers worden gedetacheerd om werkervaring op te

¹ Dat is op dit moment nog niet goed mogelijk. Er moet nog verder gewerkt worden aan de ontwikkeling van betrouwbare methoden voor loonwaardebepaling. Zie R. Kemper, L. de Ruig en S. de Visser, *Aan de slag met loonwaardemeting, inventarisatie van methoden om loonwaarde te meten*, RWI, Den Haag 2009.

doen en tegelijkertijd begeleiding en scholing ontvangen, zodat hun arbeidsmarktwaarde kan toenemen.

Het model van de werkacademie kan behulpzaam zijn. Deelnemers aan de werkacademie dienen zich enkele dagdelen per week op het werkplein te melden waarbij zij intensief worden begeleid bij het zoeken naar werk. Klanten met de zwaarste beperkingen (gezondheid, taal psychosociaal) moeten vanaf het begin van de uitkering in een specifiek traject worden opgenomen, dat wordt uitgevoerd door gespecialiseerde aanbieders. In dat traject is volop aandacht voor hun beperkingen (taaltraining, gezondheidstraining, psychologische begeleiding) op basis van een integrale aanpak. Daarnaast kunnen deze klanten deelnemen aan werkactiviteiten in een beschutte omgeving (arbeidstraining, voorschakeltraject, Sw-bedrijven) zodat ze stapsgewijs op een niveau worden gebracht, dat meer mogelijkheden biedt op de arbeidsmarkt.

1. Inleiding en vraagstelling

In dit rapport gaat het om de verbetering van arbeidsparticipatie. Hierbij staan mensen die kwetsbaar zijn centraal. We kunnen dan denken aan langdurig uitkeringsgerechtigden, oudere werklozen, mensen met een arbeidshandicap, inburgeraars zonder werk en niet-uitkeringsgerechtigden die actief op zoek zijn naar werk. Leeftijd, scholing, taalbeheersing, regio, de aanwezigheid van recente werkervaring, een goed functionerend sociaal netwerk en gezondheid zijn belangrijke factoren die bepalen of iemand zelfstandig zijn of haar weg zal kunnen vinden op de arbeidsmarkt of dat een bepaalde ondersteuning vanuit de gemeenschap noodzakelijk is.²

Maar het zijn niet alleen deze, min of meer klassieke zwakke groepen naar wie de aandacht uit moet gaan. Er ligt ook een diepere uitdaging. De internationaal georiënteerde arbeidsmarkt vraagt om voortdurende vernieuwing van kennis en vaardigheden. Ondernemingen spelen in op ontwikkelingen in de markt door aanpassingen in het personeelsbestand. Dan gaat het niet alleen om de hoeveelheid werknemers, maar ook en vooral om de kwaliteit van de werknemers. Dat brengt met zich mee dat werknemers hun kennis en competenties actief moeten onderhouden, wil men kunnen meedraaien op de arbeidsmarkt van de eenentwintigste eeuw. Het lijkt er op dat dit besef nog onvoldoende is doorgedrongen. Wel in kringen van beleidsmakers, veel minder op de concrete werkvloer. Dat is risicovol voor mensen zelf, maar vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt ligt er ook een belang. Demografische processen van vergrijzing en ontgroening maken het des te meer noodzakelijk dat beschikbare werknemers in een slinkende beroepsbevolking optimaal inzetbaar zijn. De verschillende lagen van de arbeidsmarkt vertonen een onderlinge samenhang. Kunnen werknemers in het hogere segment goed uit de voeten, dan creëert dat openingen voor werknemers in het lagere segment. *Daarmee wint de vraag naar de aard en inrichting van de ondersteuning vanuit collectieve regelingen aan scherpte. Het gaat er niet meer alleen om dat mensen kunnen aanhaken, maar het gaat er ook om dat men de binding met de arbeidsmarkt kan vasthouden en vooral ook om preventie: dat men zodanig is toegerust dat men de wisselende economische omstandigheden het hoofd kan bieden en mee kan blijven draaien.*³

1.1 Christendemocratische visie op arbeid

1.1.1 Arbeid als rentmeesterschap

Voor de christendemocraten is het de uitdaging om het zicht op de diepere bestemming van mensen te bewaren. Arbeid heeft volgens ons te maken met het vervullen van een eigen taak en het dragen van verantwoordelijkheid voor deze wereld. Bij de schepping kreeg de mens immers de opdracht om de aarde te bewerken en te bewaren.⁴ Daarmee heeft hij de taak gekregen om de aarde tot haar ware bestemming te brengen. Duurzaamheid en kwaliteit zijn daarbij belangrijke begrippen. Arbeid kost moeite ('in het zweet des aanschijns'), maar opent de weg naar leven ('zult gij brood eten').⁵

1.1.2 Arbeid als gerechtigheid

Hardnekkige werkloosheid doet daarom geen recht aan mensen. Iedereen heeft talenten gekregen om daarmee aan de slag te gaan. Arbeid biedt mensen in veel gevallen een zinvolle levensvervulling,

² SEO, *Uitzendbaan versus direct dienstverband: vergelijking van loopbanen CWI-klanten*, Amsterdam 2008; Stichting van de Arbeid, *Aan het werk, kansen creëren voor mensen die verder afstaan van betaald werk*, juni 2009.

³ CPB, R. Euwals en R. de Mooij, *Rethinking retirement, from participation towards allocation*, Den Haag april 2009, p.13-14: "Wanneer geen verdere hervormingen plaatsvinden, bestaat het risico dat Nederland een land wordt waarin weliswaar tot op hoge leeftijd wordt doorgewerkt, maar waarbij veel mensen niet op de beste plek zitten en een te lage productiviteit hebben [...] Een niet-optimale allocatie van werknemers tussen de 55 en 65 jaar wordt steeds kostbaarder voor de samenleving, omdat relatief steeds meer mensen tot deze leeftijdsgroep behoren. De grote uitdaging voor het beleid is daarom om mensen te stimuleren om in de juiste banen te werken, te blijven leren en zich te blijven inspannen in hun werk. Dit is essentieel voor een hoge productiviteit en om ervoor te zorgen dat ook ouderen aan een baan kunnen worden geholpen."

⁴ In Lucas12 wordt de rentmeester als een voorbeeld van trouw in het beheer opgevoerd.

⁵ Zie Genesis 3,19.

draagt bij aan persoonlijke waardigheid en welbevinden. Juist ook omdat het een manier is om betrokkenheid bij de bredere samenleving vorm te geven. Dat betekent dat een ieder de kans moet krijgen om zich naar vermogen in te zetten. Daarbij geldt dat betaalde arbeid mensen helpt om op eigen benen te staan en zelfstandig in het eigen levensonderhoud en eventueel in dat van gezinsleden te voorzien. Ondersteuning vanuit de overheid moet er op gericht zijn om zelfstandigheid en betrokkenheid bij de gemeenschap te bevorderen.

1.1.3 Arbeid als solidariteit

Het verrichten van arbeid heeft ook een relatie met evenwichtige sociale verhoudingen. Wanneer bepaalde groepen er niet of alleen met de grootste moeite in slagen om een plek te vinden op de arbeidsmarkt, zal dat doorwerken in de sociale situatie en maatschappelijke positie van henzelf en hun kinderen. Langdurige uitkeringsafhankelijkheid, armoede en isolement liggen daarbij op de loer. Het valt niet mee om zich – zeker op de langere termijn – aan een dergelijke situatie te ontworstelen. Het is dus een verantwoordelijkheid van de samenleving om de deuren te openen en mensen kansen te geven. Deelname aan betaalde arbeid is ook nodig om het draagvlak onder ons systeem van sociale zekerheid te schragen én de daarin opgesloten solidariteit te kunnen volhouden. Wie kan, moet daarom meedoen, opdat wie echt niet kan, verzorgd kan worden.

1.1.4 In gespreide verantwoordelijkheid

De christendemocraten leggen de verantwoordelijkheden graag zo dicht mogelijk bij mensen zelf. Daarbij geldt dat mensen vooral tot hun recht komen in relatie met anderen. In dit rapport staat de arbeidsrelatie centraal. In vroeger tijd waren de organisaties van werkgevers en werknemers hierbij vooral in het geding. In dit rapport stellen we de concrete relatie tussen werkgever en werknemer centraal. Juist daar wordt immers het verschil gemaakt. Wanneer werkgevers van meet af aan vinger aan de pols houden en zorgen dat werknemers ook elders inzetbaar blijven of worden, zijn tijden waarin het tegenzit makkelijker op te vangen dan wanneer er sinds de aanvang van het dienstverband niet of nauwelijks ontwikkeling heeft plaatsgevonden. Wanneer niemand bereid is om een gehandicapte jongere in dienst te nemen, staat de politiek met lege handen en zal wetgeving -hoe stimulerend ook- weinig kunnen uitrichten. Wanneer een werkgever de kostwinner van een gezin moet ontslaan, zal dat hem dat waarschijnlijk aan zijn hart gaan en zal hij zich er graag voor inspannen dat iemand ergens anders aan de slag kan. Zeker wanneer men lange tijd met elkaar heeft gewerkt. Systemen moeten daarom zo zijn ingericht dat onderlinge betrokkenheid meer is dan een clichématige formule, maar ook daadwerkelijk wordt ervaren en kan worden vormgegeven. Uitgangspunt in dit rapport is daarom dat werkgever en werknemer gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor (de ontwikkeling van) de loopbaan en voor de inzetbaarheid van werknemers. In het eigen bedrijf, maar ook elders. Dat brengt ons bij de tweede verschuiving ten opzichte van de afgelopen decennia. Waar het politieke debat in vroeger tijd vooral draaide om de aard en omvang van de inkomenszekerheid, zal het in de toekomst vooral moeten gaan over baanzekerheid. Niet de hoogte van een eventuele uitkering moet het brandpunt van de discussie vormen, maar de inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt. Wie er redelijkerwijs vanuit kan gaan, dat hij of zij altijd wel een switch kan maken, staat stevig op zijn benen. Dat geeft rust en stabiliteit. Systemen van onderwijs en arbeidsmarkt moeten daarom zodanig zijn ingericht dat ze mensen aan werk helpen in plaats van aan een uitkering. Dit kan worden gerealiseerd wanneer deze een appèl doen op werkgevers en werknemers om gezamenlijk verantwoording te dragen voor de inzetbaarheid van werknemers.

1.2 Waarom dit rapport?

De uitkeringsafhankelijkheid is de laatste jaren gestaag gedaald. Mede door toedoen van de christendemocraten is de sociale zekerheid omgebogen in de richting van het ondersteunen van mensen in het vinden werk, in plaats van het bevorderen van afhankelijkheid van regelingen en voorzieningen. Toch staat er nog steeds een flinke groep aan de kant. Rond de 1,4 miljoen mensen is afhankelijk van een uitkering in het kader van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of bijstand. Daarbij zijn ongeveer 200.000 niet-uitkeringsgerechtigden actief op zoek naar werk. Er is dus een groot onbenut potentieel aan arbeidskrachten, die al dan niet een beroep doen op een uitkering. In tijden van crisis lijkt de onderbenutting geen probleem, omdat de werkgelegenheid toch terugloopt, maar schijn bedriegt. In december 2009 stonden er nog altijd 122.000 vacatures open, terwijl daarnaast rond de 360.000 personen werkloos waren (4,6 procent van de beroepsbevolking). De arbeidsvraag en het arbeidsaanbod sluiten dus niet zomaar op elkaar aan. Er is een groot onbenut potentieel aan arbeidskrachten, dat niet zomaar kan worden ingezet. Deze mismatch is niet goed voor mensen: zij kunnen hun talent niet inzetten. Maar ook niet voor de samenleving. Zeker op de middellange en langere termijn kan de samenleving zich het naast elkaar bestaan van onvervulde vacatures enerzijds

en een inactieve beroepsbevolking anderzijds niet veroorloven. De vraag in hoeverre het arbeidsmarktinstrumentarium van de overheid voldoende is toegesneden op knelpunten, is daarom relevant. Hierbij zullen we ons zowel rekenschap moeten geven van de problemen die zich op de korte termijn aandienen als van de patronen die zich op de langere termijn aftekenen.

1.2.1 Korte en lange termijn

In de periode januari-maart 2010 waren er gemiddeld 472 duizend personen werkloos. Dit komt overeen met 6,1 procent van de beroepsbevolking, terwijl dit een jaar eerder nog 4,4 procent was. Hoewel er sprake is van een flinke stijging van het aantal werklozen, betekent dit toch dat er ook sprake is van een eerste daling in anderhalf jaar.⁶ Dat laat echter onverlet dat de economie kwetsbaar is en dat er de komende jaren nog veel mensen die als gevolg van de crisis hun baan hebben verloren, op zoek zullen zijn naar werk.

Op de korte termijn hebben we dus te maken met een overschot aan arbeidskrachten ten gevolge van een ingrijpende vraaguitval. Op middellange en lange termijn zal sprake zijn van grote tekorten. De arbeidsmarkt zal gaandeweg door de vergrijzing en ontgroening grote structurele tekorten laten zien, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve termen. Vanaf dan beginnen de eersten van de omvangrijke generatie babyboomers te stoppen met werken, terwijl er minder jonge mensen op de arbeidsmarkt bijkomen.⁷ Het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van grote groepen mensen leidt ertoe dat de beroepsbevolking met maar liefst 1 miljoen mensen daalt in de periode tot 2040. Dit terwijl bij een aantrekkende economie de vraag naar arbeid waarschijnlijk flink zal doorgroeien.⁸

Het is daarom de uitdaging om mensen die de komende jaren aan de zijlijn zullen (komen te) staan, zodanig toe te rusten dat ze aan de slag kunnen wanneer door vergrijzing zich minder mensen aanbieden op de arbeidsmarkt. Dan gaat het zowel om de werkzoekenden met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt, als om de nieuwe werklozen. Tegelijk is het zaak om mensen die zich nu angstig vastklampen aan hun baan in beweging te krijgen. Passende transitie en duurzaam onderhoud van kennis en vaardigheden zijn nodig, zodat men mee kan draaien op de internationaal georiënteerde arbeidsmarkt van de eenentwintigste eeuw. Baanwisselingen horen daar vaak bij. *De komende jaren zal dus zowel 'aanhaken' voor outsiders als 'erbij blijven' voor insiders ingewikkelder worden.* Het komt erop aan dat het arbeidsmarktbeleid is toegesneden op deze werkelijkheid.

1.2.2 Drie groepen werknemers

De arbeidsmarktpositie van de ene groep heeft invloed op die van andere. Wanneer werkgevers kunnen kiezen uit een groot aanbod goed gekwalificeerde en direct inzetbare mensen, hebben zij weinig aanleiding om zich ervoor in te zetten om mensen met een arbeidshandicap, te lage verdien capaciteit, taalachterstanden of wat dies meer zij in dienst te nemen. Daarnaast hebben we al enige decennia vanwege processen van globalisering, flexibilisering en upgradering te maken met veranderingen in de aard van het laaggekwalificeerde werk. Minder in de traditionele sectoren van landbouw, industrie en bouw en meer in de dienstverlenende beroepen. Voor de minder getalenteerde en minder gekwalificeerde werknemers, die juist bij de aantrekkende economie vooraan in de wachtkamer stonden, maakt dit alles het er niet makkelijker op om een plek op de arbeidsmarkt te vinden. De andere situatie kan zich ook voordoen, wanneer het aantal hoogopgeleiden onvoldoende is voor het opvullen van meer kennisintensieve functies zal er door functiedifferentiatie misschien juist meer werk komen voor lager gekwalificeerden. Algemene regelgeving of specifieke beleidsmaatregelen moeten daarom in hun onderlinge samenhang worden overwogen en de verschillende segmenten van de arbeidsmarkt zoveel mogelijk in balans brengen.

⁶ CBS Persbericht, *Werkloosheid stijgt minder snel*, 22 april 2010.

⁷ Volgens voorspelling van het ministerie van VWS zijn tot 2020 circa 500.000 extra arbeidskrachten nodig in de zorg, terwijl het arbeidsaanbod de komende jaren slechts een kleine stijging laat zien. Ook het onderwijs zal de komende jaren grote tekorten laten zien. In 2003 had veertig procent van het onderwijzend personeel in het voortgezet onderwijs een leeftijd van boven de vijftig jaar. Deze gehele groep zal in de komende tien jaar het onderwijs verlaten en daarmee een groot gat achterlaten.

⁸ Advies commissie arbeidsparticipatie (commissie Bakker), *Naar een toekomst die werkt*, 16 juni 2008.

We onderscheiden voor dit rapport drie groepen werknemers. Deze groepen hebben verschillende behoeften.

De gekwalificeerde, zelfredzame werknemer: van baan naar baan

Onder normale omstandigheden beweegt de gekwalificeerde, zelfredzame werknemer zich zelfstandig op de arbeidsmarkt en zijn ondersteunende maatregelen overbodig of wellicht zelfs contraproductief. Degenen die tijdens de crisis hun baan hebben verloren, zijn vaak juist deze werknemers. Onderzoeken laten zien dat hoe langer de werkloosheid duurt, hoe moeilijker het wordt om een nieuwe baan te vinden. Voor mensen persoonlijk kan deze situatie dramatisch uitpakken, voor de arbeidsmarkt die zich aandient evenzeer. Deze groep is er dus bij gebaat dat men soepel van baan kan wisselen wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

De werknemers die zijn aangewezen op eenvoudig werk: beschikbaarheid van werk dat loont

Laagopgeleide werknemers die zijn aangewezen op eenvoudig werk, zijn gebaat bij een goed functionerende arbeidsmarkt in de hogere segmenten. Een hoogopgeleide die werkt, heeft vaak behoefte aan ondersteunende diensten en zal geneigd zijn om eenvoudiger diensten over te laten aan lager opgeleiden. Wanneer er bovendien een goede doorstroom is, vallen er regelmatig banen vrij aan de onderkant. Voor mensen die in het lagere segment van de arbeidsmarkt aan de slag gaan, is het van belang dat arbeid loont ten opzichte van de uitkering en dat zij niet vastlopen in de armoedeval.

De werknemers die niet staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen: ondersteuning en stimulans

Er is ook een groep werknemers die door verstandelijke of lichamelijke beperkingen niet in staat is om op eigen kracht het wettelijk minimumloon te verdienen. Voor deze groep is nodig dat ze terug kan vallen op een eenduidige regeling die hen stimuleert om hun capaciteiten te benutten en tegelijk ook in staat stelt om een inkomen op het minimumniveau te verwerven.

1.3 Arbeidsmarktbeleid: een brede benadering

Volgens de christendemocraten kan het arbeidsmarktbeleid vanuit de overheid niet als een afgezonderd beleidsterrein worden benaderd, maar is het nauw verweven met onderwijs-, inkomens- en sociaal beleid. Wanneer het beroepsonderwijs jongeren onvoldoende toerust voor de arbeidsmarkt, zal dat op termijn een vergroting van het beroep op sociale zekerheid betekenen en de mismatch tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod vergroten. Inspanningen op het gebied van re-integratie en arbeidsbemiddeling zullen niet zomaar een ontbrekend of niet aansluitend diploma kunnen compenseren. Hetzelfde geldt voor het inkomensbeleid. Waar mensen bij het accepteren van een baan er in inkomen niet of nauwelijks op vooruit gaan, zal men niet vlug geneigd zijn om de stap naar de arbeidsmarkt ook daadwerkelijk te zetten. Hoe goed de taal cursus, participatiebaan en sollicitatietraining ook georganiseerd waren. Er zal voortdurend naar een evenwicht tussen productiviteit en benodigd inkomen moeten worden gezocht. Het inkomen uit arbeid moet voldoende zijn om op een volwaardige manier te kunnen leven. Beschermende maatregelen en toeslagen mogen echter geen hindernis opwerpen voor banengroei aan de onderkant van de arbeidsmarkt en zodoende participatie en ontwikkeling belemmeren. Mensen die niet in staat zijn om op eigen kracht het minimumloon te verdienen, zullen eerlijk moeten worden beloond op een manier die recht doet aan hun inzet en capaciteiten. Al met al kunnen we vaststellen dat het bevorderen van arbeidsparticipatie om een brede benadering vraagt waarbij recht wordt gedaan aan de belangen van de verschillende groepen werknemers.

1.4 Opbouw van het rapport

We willen processen van vergrijzing en ontgroening op de globaliserende arbeidsmarkt het hoofd bieden door ervoor te zorgen dat iedereen die kan werken, dat ook doet en daarbij het beste uit zichzelf haalt. De Nederlandse arbeidsmarkt staat er behoorlijk florissant bij, maar er zijn nog wel degelijk verbeteringen mogelijk en nodig. Het komt er op aan dat men op alle niveau de handen uit de mouwen steekt en dat ook degenen die minder begaafd zijn of te kampen hebben met lichamelijke handicaps bijdragen wat ze kunnen. Dat moet uiteraard wel mogelijk zijn. Dat betekent dat systemen zo ingericht moeten zijn, dat mensen daartoe worden aangespoord en in staat gesteld.

Opleidingsfaciliteiten, een degelijk systeem van sociale zekerheid dat slagvaardig wordt uitgevoerd en uitgewogen inkomensbeleid zijn daarbij van belang. In dit rapport gaan we op zoek naar de obstakels waar werknemers mee te kampen hebben om zich optimaal in te zetten en hoe we de juiste randvoorwaarden kunnen creëren zodat met name de groep in het onderste segment tot haar recht komt.

In *hoofdstuk twee* gaan we na welke groepen er moeite mee hebben om zich op de arbeidsmarkt staande te houden en hoe dat komt. Wanneer we deze groepen en de belangrijkste struikelblokken in beeld hebben, brengen we in het *derde hoofdstuk* in kaart welk perspectief de arbeidsmarkt en sociale wetgeving juist aan de zwakkere groepen bieden. Over het algemeen geldt dat werknemers aan de onderkant zijn aangewezen op eenvoudig werk. De vraag is daarom relevant in hoeverre er in onze toekomstige economie behoefte blijft bestaan aan dit type arbeidskrachten. Wanneer mensen om wat voor reden dan ook, buiten het arbeidsproces raken of er niet in slagen om een betaalde baan te vinden, kan men een beroep doen op ondersteuning van de gemeenschap. Het systeem van sociale zekerheid garandeert een bestaansminimum voor wie dat niet op eigen kracht kan verwerven. Wie daar wel toe in staat is, zal zo snel mogelijk weer in zijn of haar kracht moeten worden gezet. We gaan na of de inrichting van de sociale zekerheid mensen voldoende aanmoedigt om op eigen benen te staan en waar de knelpunten liggen in regelgeving en uitvoering van het beleid.

In de hoofdstukken vier en vijf geven we een aantal oplossingsrichtingen aan. Voor de christendemocratie is het essentieel dat mensen zo min mogelijk afhankelijk raken van regelingen of voorzieningen en zoveel mogelijk hun eigen talent kunnen ontplooiën. Dat betekent dat we mensen zo goed mogelijk moeten toerusten en faciliteren om zich zelfstandig op de arbeidsmarkt te ontplooiën. Scholing is daarbij cruciaal. Het initiële onderwijs zal (jonge) mensen moeten helpen om de stap te maken naar de arbeidsmarkt. Hier wordt het fundament gelegd. Inspirerend en kwalitatief hoogwaardig onderwijs voorkomt dat jongeren op latere leeftijd vastlopen. Bestrijden van onderwijsuitval, perspectief voor de moeilijke jongeren en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt zijn daarom de onderwerpen van *hoofdstuk vier*.

In *hoofdstuk vijf* gaat het om het bieden van de juiste ondersteuning aan de verschillende groepen werknemers en om het oplossen van knelpunten in regelgeving en beleid.

Voor een goed functionerende arbeidsmarkt in het algemeen is het essentieel dat werknemers van hoog tot laag de overstap van werk naar werk kunnen maken wanneer dat nodig of gewenst is. Een goede doorstroming vergroot de kwaliteit van de arbeidsrelaties: meer mensen komen terecht op een plek die bij hen past. Ontslag is dan geen drama, want ander werk kan snel worden gevonden en op de lagere niveaus vallen regelmatig arbeidsplaatsen vrij (trek in de schoorsteen). Om dit te bereiken zal blijvend moeten worden geïnvesteerd in het onderhoud en de uitbouw van kennis en vaardigheden, ook nadat de reguliere schoolopleiding is afgerond. Een degelijke verzekering in de vorm van een vitaliteitregeling en hervormingen in de WW en ontslagrecht, de aanpak van knelpunten in de regelgeving en uitvoering van sociale zekerheid zijn daarbij nodig.

Deze algemene maatregelen zullen ook positief doorwerken naar de werkgelegenheid voor de onderkant. Wanneer bespaard kan worden op uitgaven aan werkgeverspremies (vooral WW en arbeidsongeschiktheid) dalen de loonkosten zonder dat mensen (met een laag inkomen) in hun portemonnee worden getroffen. Dit zal er ook toe leiden dat er meer ook laagbetaalde banen beschikbaar komen.

Voor mensen die laagbetaald werk verrichten, is het belangrijk dat arbeid loont. Een betaalde baan zal (financieel) aantrekkelijker moeten zijn dan een uitkering. Om de armoedeval te verminderen, stellen wij een aantal fiscale maatregelen voor. Ten slotte is er de *groep die onvoldoende arbeidsproductiviteit* heeft om het volledige minimumloon zelfstandig te verdienen. Deze groep moet terug kunnen vallen op een eenduidige regeling die hen stimuleert om hun capaciteiten in te zetten en tegelijk ook in staat stelt om een inkomen op het minimumniveau te verwerven.

2. Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt

De meeste mensen zijn prima in staat om in hun eigen levensonderhoud en eventueel dat van partner en kinderen te voorzien. Voor sommigen is dat moeilijker. We gaan in dit hoofdstuk na welke groepen meer dan gemiddeld de kans lopen om aan de onderkant van de arbeidsmarkt terecht te komen en waar zich voor hen de belangrijkste obstakels bevinden.

2.1 Algemeen

Nederland kent in vergelijking met andere EU-landen een hoge arbeidsparticipatie in personen. In 2008 had meer dan 77 procent van de Nederlandse bevolking van 15 – 65 jaar een betaalde baan.⁹ Alleen in Denemarken was de arbeidsparticipatie hoger. Daar had ruim 78 procent betaald werk. De gemiddelde arbeidsparticipatie in de EU bedraagt bijna 66 procent. Deze cijfers moeten echter wel in het juiste perspectief worden geplaatst. Nergens in de EU wordt zoveel in deeltijd gewerkt als in Nederland, in 2008 betrof het bijna de helft van de Nederlanders. Het gemiddeld aantal gewerkte uren per jaar ligt in Nederland met 1389 dan ook beduidend lager dan in de andere Europese landen.¹⁰ De arbeidsparticipatie onder ouderen is de laatste jaren sterk gestegen. Ruim 63 procent van de Nederlanders tussen 50 en 65 jaar had in 2008 een betaalde baan. Daarmee bevinden we ons bij de tien landen met de hoogste arbeidsparticipatie onder ouderen.¹¹ Daarnaast valt de stijging van het aantal ZZP'ers en de flexibele arbeidscontracten op. Deze groepen lijken de terugval van de arbeidsvraag voor een deel voor hun rekening te nemen en het crisisleed enigszins te dempen. De ZZP'ers melden zich niet snel als werkloze. Meestal zijn ze gewoon aan het werk, alleen fors minder.

2.2 Wie vormen de onderkant van de arbeidsmarkt?

Ondanks allerlei gunstige patronen zijn er verschillende groepen die meer dan gemiddeld kans lopen om tot de onderkant van de arbeidsmarkt te behoren. Het betreft een brede groep mensen tussen de 15 en 65 jaar die zijn aangewezen op laagbetaald of tijdelijk werk met een inkomen van maximaal 125 procent van het Wml en degenen die niet of niet zonder steun van de overheid kunnen deelnemen aan het arbeidsproces.¹² Wanneer we de niet-uitkeringsgerechtigden op zoek naar werk buiten beschouwing laten, komen we uit op ongeveer 1,4 miljoen mensen die afhankelijk zijn van een uitkering of ondersteuning.¹³

⁹ Het gaat dan om alle personen die minstens één uur per week werken.

¹⁰ Zie OECD, *Employment Outlook 2008*.

¹¹ CBS webmagazine, *Arbeidsparticipatie in Nederland behoort tot de top van de EU*, 1 juli 2009.

¹² Marlet G., Woerkens C., Zwart R., *Wie is je klant? De onderkant van de arbeidsmarkt*, in: Divosa, *Schakelen en verbinden. Hoe? 2008*

¹³ CBS Webmagazine, *Een op de acht 15 – 64 jarigen heeft een uitkering sociale zekerheid*, 18 augustus 2010

Uitkeringen en werkzoekenden zonder uitkering	X 1000
Ww-uitkeringen in 2009 (werkloosheid)	297 (CBS)
Wwb-uitkering in 2009 (bijstand)	275 (CBS)
Totaal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in 2009 waarvan	834,1 ¹⁴
WAO/WAZ	559,6 (CBS)
WGA/IVA	62,8 / 20,1
Wajong (jonggehandicapten)	191,7 (CBS)
Wsw-werknemers (2008)	102 ¹⁵
Nugger's (Niet-uitkeringsgerechtigden) actief op zoek naar werk (2006)	198 ¹⁶

Niet iedereen die een tijdelijk beroep doet op een uitkering hoeven we tot de onderkant van de arbeidsmarkt te rekenen. Er is een aantal belangrijke kenmerken die mede bepalen of men *min of meer structureel* is aangewezen op laagbetaald werk of een uitkering. Opleidingsniveau, leeftijd, etniciteit, gezondheid, psychosociale factoren en de regionale arbeidsmarkt spelen een belangrijke rol. Ze bepalen mede of men kans maakt op werkherleving, op een vast dienstverband, een uitzendbaan of dat men na een bepaalde periode weer terug is bij af en zich opnieuw moet inschrijven bij een LWI.¹⁷ Vaak is het een combinatie van kenmerken die de doorslag geeft. Een hoogopgeleide arbeidsgehandicapte met een stevig sociaal vangnet en een dosis doorzettingsvermogen zal in veel gevallen prima uit de voeten kunnen op de arbeidsmarkt en - met hier en daar wat aanpassingen op de werkplek - op zijn of haar niveau aan de slag kunnen. In tegenstelling tot de laagopgeleide gezonde autochtone werknemer die grote moeite heeft om efficiënt te zoeken naar banen die passen bij zijn of haar niveau en ambitie.

2.3 Bepalende factoren

2.3.1 Opleidingsniveau

Het opleidingsniveau is een van de belangrijkste voorwaarden om op de arbeidsmarkt zelfstandig aan de slag te kunnen. Hoger opgeleiden zijn vaker actief op de arbeidsmarkt dan lager opgeleiden. Ongeveer vier op de tien mensen in de leeftijdsgroep 25 t/m 64 jaar die alleen de basisschool doorlopen, hadden in 2006 een baan van meer dan 12 uur per week. Onder universitair geschoolden in dezelfde leeftijdsgroep had ruim acht op de tien een baan.¹⁸ Alarmerend is daarom de hoge mate van laaggeletterdheid in ons land.¹⁹ Bij laaggeletterdheid gaat het om meer dan puur technisch in staat zijn teksten te kunnen lezen en schrijven. In onze samenleving is meer nodig dan dat. Zo hoefde een werknemer vroeger alleen woorden te kunnen ontcijferen en zijn naam te kunnen schrijven. Tegenwoordig moet hij echter ook veiligheidsvoorschriften kunnen lezen en percentages kunnen berekenen. Ook moet hij in staat zijn om een computer te bedienen.

¹⁴ CBS Webmagazine, *Afname arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tot stilstand gekomen*, 19 april 2010.

¹⁵ Research voor beleid, *Wsw statistiek 2009*, Zoetermeer 2010

¹⁶ RWI, *Arbeidsmarktanalyse 2008*, Den Haag 2008.

¹⁷ SEO, *Uitzendbaan versus direct dienstverband: vergelijking van loopbanen CWI-clients*, Amsterdam 2008.

¹⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt*, mei 2008.

¹⁹ Voor de gegevens in deze paragraaf is gebruik gemaakt van het aanvalsplan laaggeletterdheid: 'Van A tot Z betrokken', Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006 – 2010.

Er zijn in Nederland ongeveer anderhalf miljoen laaggeletterden en nog eens 3 à 4 miljoen mensen die de vaardigheden van lezen en rekenen onvoldoende beheersen om adequaat te kunnen functioneren in onze kenniseconomie (zie tabel).²⁰

Schematisch overzicht 1: Kengetallen laaggeletterdheid

Aantal functioneel analfabeten van boven de 16 jaar *	1.500.000
Hun aandeel in de volwassen Nederlandse bevolking *	13%
Aandeel van functioneel analfabeten onder de jongeren van 16 tot 24 jaar **	7%
Aantal autochtone functioneel analfabeten *	1.000.000 (67%)
Aantal allochtone functioneel analfabeten *	500.000 (33%)
Aantal functioneel analfabeten in de beroepsbevolking *	350.000 (6%)
Aandeel van functioneel analfabeten in de niet-werkende bevolking **	17%
Aandeel van functioneel analfabeten onder de mensen in de laagste inkomenscategorieën **	32%
Aandeel van de beroepsbevolking dat geen formele startkwalificatie heeft *	28%
Aantal mensen in Nederland dat de vaardigheden lezen en rekenen niet voldoende beheerst om adequaat te functioneren in de kenniseconomie**	3 à 4 miljoen

* Bron: Th. Bersee, D. de Boer en E. Bohnenn, *Alles moet tegenwoordig op papier. Een verkennend onderzoek naar functioneel analfabetisme, werk en opleiding*. CINOP, 's-Hertogenbosch, 2003, p. 65.

** Bron: W. Houtkoop, *Basisvaardigheden in Nederland. De 'geletterdheid' van de Nederlander: economische, sociale en educatieve aspecten van de taal- en rekenvaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking*. Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, Amsterdam, 2000.

De basis voor laaggeletterdheid wordt vaak al op jonge leeftijd gelegd. Zo hebben jonge kinderen uit 'taalarme' gezinnen een taalachterstand van gemiddeld twee jaar, die zij gedurende hun schoolloopbaan vaak niet meer inlopen.

2.3.2 Leeftijd: jongere en oudere werknemers

Jongeren

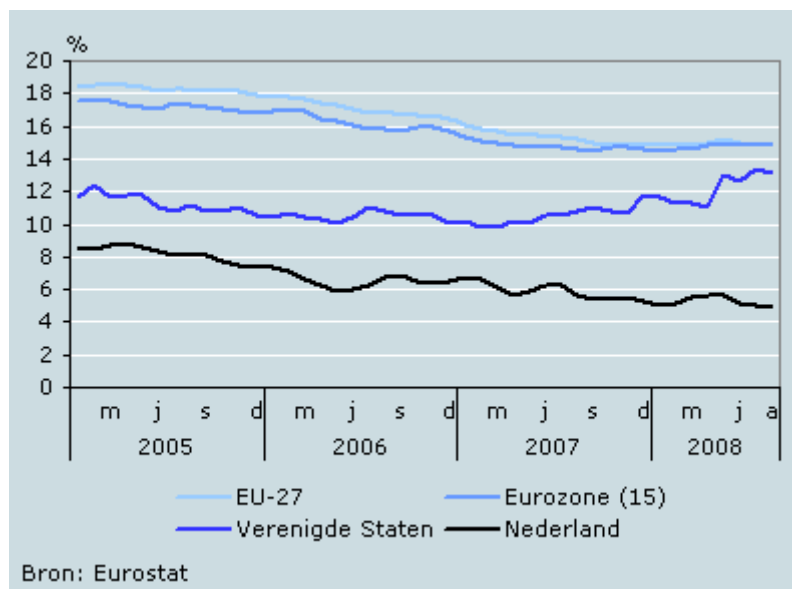
Een tweede kwetsbare groep op de arbeidsmarkt zijn *de jongere werknemers*. Het CBS laat zien dat er recentelijk sprake is van een flinke stijging van werkloosheid onder jongeren van 15 – 25 jaar. Bedroeg de jeugdwerkloosheid in het tweede kwartaal van 2008 nog 9,3 procent, een jaar later was deze in het derde kwartaal al opgelopen tot 13,9 procent.²¹ Op zichzelf genomen is hier sprake van een herkenbaar patroon. Wanneer de arbeidsmarkt verslechtert vanwege economische teruggang, zijn jongeren meestal het eerst de dupe. Wanneer de economie aantrekt, geldt het omgekeerde: dan zijn juist zij degenen die er het eerst van profiteren. Weliswaar staan de Nederlandse jongeren er in vergelijking met andere Europese landen en de VS gunstig voor.²²

²⁰ OESO, *Literacy in the information age: Final report of the international adult literacy survey (IALS)*. Parijs 2000.

²¹ CBS Webmagazine, *jeugdwerkloosheid flink opgelopen*, woensdag 26 augustus 2009.

²² CBS Webmagazine, *Idem*.

Jeugdwerkloosheid (15-24 jaar) in de EU-27, eurozone, VS en Nederland



Dat neemt echter niet weg dat aandacht voor de problematiek van bepaalde groepen jongeren van groot belang is. Op jeugdige leeftijd wordt immers de basis gelegd voor een werkzaam leven waarop later al dan niet kan worden voortgebouwd. Vooral de *voortijdig schoolverlaters* en de *jongeren zonder startkwalificatie*²³ hebben moeite om werk te vinden. Jongeren zonder diploma worden hard getroffen door de crisis.²⁴ Van de 88.000 15 – 23-jarigen die niet meer naar school en gaan en die geen deugdelijk diploma hebben, was in het derde kwartaal van 2009 bij 21 procent werkloos. Dat is tweemaal zoveel als een jaar eerder. Ook blijkt het voor *jongeren met een handicap* lastig te zijn om werk te vinden: zij komen vaak terecht in de Wajongregeling.

Oudere werknemers

Aan de andere kant zijn er de *oudere werklozen*. Voor de oudere werknemer is het probleem niet zozeer een hoger werkloosheidsrisico, maar om na verlies van baan weer aan de slag te komen. Wanneer zij eenmaal werkloos zijn stromen ze zeer moeilijk weer uit naar werk. Cijfers van het UWV laten zien dat 80 % van de WW-instroom binnen een jaar de WW weer is uitgestroomd, waarbij zo'n 65 procent het werk hervat.²⁵ Van degenen die langer dan een jaar werkloos zijn, is ongeveer driekwart 50 jaar of ouder en heeft ongeveer 18 procent een arbeidshandicap. In 2007 stroomde 5,3 procent van degenen die de WW verlieten door naar de Bijstand. Het ging in dat jaar om ca. 14.500 personen: vooral laagopgeleiden (mensen met alleen basisschoolopleiding of Vmbo-niveau) en mensen met alleen een elementair beroep (ongeschoold werk).

2.3.3 Etnische achtergrond

De afgelopen decennia is de samenstelling van de bevolking ten gevolge van immigratie ingrijpend gewijzigd. Het positieve migratiesaldo van de afgelopen jaren kwam voor het grootste deel op rekening van mensen geboren in niet-westerse landen.²⁶ Dat betekent dat mensen die soms

²³ Personen met een startkwalificatie beschikken over ten minste een afgeronde havo- of vwo-opleiding of een afgeronde opleiding op ten minste mbo-2 niveau. Mbo-2 niveau is vastgelegd in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Personen zonder een startkwalificatie zijn personen met uitsluitend een vmbo-diploma, een mbo-1 diploma of geen diploma.

²⁴ CBS, *Niet-werkende jongeren in crisistijd*, Den Haag 2009.

²⁵ UWV *Kwartaalverkenning 2008 II*.

²⁶ In 1972 was de groep niet-westerse immigranten 160 duizend personen. Op 1 januari 2007 bedroeg hun aantal 1,7 miljoen. Zie CBS, Suzanne Loozen en Coen van Duin, *Allochtonen prognose 2006 – 2050: belangrijke uitkomsten*, Bevolkingstrends, 2e kwartaal 2007.

nauwelijks opleiding hebben genoten, afkomstig uit meer traditionele, conservatieve samenlevingen met overzichtelijke verbanden, hun weg moeten zien te vinden in een moderne, uiterst complexe individuele kennissamenleving. De netto arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen blijft met 57 procent nog steeds achter op die van autochtonen (69 procent).²⁷ Dat neemt niet weg dat de arbeidsparticipatie in de afgelopen vijf jaar bij niet-westerse allochtonen sterker is gestegen dan bij de autochtone bevolking. Gaan we terug naar de jaren tachtig van de vorige eeuw dan is de arbeidsmarktpositie van voormalige immigranten enorm verbeterd.²⁸ Er is dus sprake van een inhaalslag.²⁹ In het tweede kwartaal van 2009 groeide de werkloosheid onder invloed van de economische crisis onder (niet-westerse) allochtonen echter juist weer sterker dan onder autochtonen. Dat betekent dat de positie van voormalige immigranten op de arbeidsmarkt ondanks verbeteringen moeilijk blijft, zeker onder jongeren. Wel kunnen we vaststellen dat er enorme verschillen zijn tussen bevolkingsgroepen.³⁰ Voor alle groepen geldt overigens dat de uitkeringsafhankelijkheid in de tweede generatie lager uitvalt en dat onderlinge verschillen - ook met autochtonen - kleiner worden. Afstand tot de arbeidsmarkt onder voormalige immigranten laat zich in belangrijke mate verklaren uit een lager opleidingsniveau en gebrekkige taalbeheersing.³¹ Ismintha Waldring wijst op het groeiend aanbod van ambitieuze, getalenteerde en zeer bereidwillige migranten- en vluchtelingenvrouwen die niets liever willen dan een betaalde baan, maar die de grootste moeite hebben om een plek te vinden op de arbeidsmarkt.³² Naast de aanwijsbare oorzaken voor achterstand spelen er dus ook moeilijker aanwijsbare factoren van achterstelling, maar ook het ontbreken van de juiste informele netwerken.

2.3.4 Geslacht: vrouwen

Bij vrouwen zijn de zorg voor gezin of huishouden belangrijke redenen om geen betaalde baan te willen. Onder de vrouwen die wel willen werken, maar toch niet aan de slag komen bevinden zich vaak herintreders: dan gaat het om vrouwen met een minder recent arbeidsverleden. Het blijkt niet eenvoudig om na onderbreking van een aantal jaren weer aan de slag te komen. Herintredende vrouwen die succesvol instromen, zijn meestal hoger opgeleid. Uit cijfers blijkt dat in 2002 133.000 vrouwen weer aan de slag wilden. Daarvan vonden er 50.000, dus minder dan de helft een baan.³³ De grootste instroom in de bijstand (19 procent) wordt veroorzaakt door echtscheidingen (Divosa monitor 2008).³⁴ Zowel bij autochtonen als bij niet-westerse allochtonen zitten vrouwen vaker in de bijstand dan mannen. Het gaat daarbij vaak om alleenstaande moeders.³⁵

²⁷ Forum, *Allochtonen op de arbeidsmarkt: dynamiek en kwetsbaarheid*, mei 2009.

²⁸ WRR, *Allochtonenbeleid*, 1989. Daarmee hebben te maken met een verbetering ten opzichte van de jaren tachtig en negentig in de vorige eeuw. Toen lag alleen het percentage werkelozen onder de niet-westerse bevolkingsgroepen al rond de 32 procent en wanneer we andere vormen van uitkeringsafhankelijkheid (bijstand, WAO etc.) meenemen, komen we uit bij percentages van 40 tot 50 procent.

²⁹ Zo is tussen 1994 en 2004 het aantal allochtone ondernemers bijna drie keer zo groot geworden, terwijl het aantal autochtone ondernemers in die periode met een factor van ruim anderhalf is toegenomen. In 2006 waren in Nederland bijna 70.000 etnische ondernemers actief. SCP, *Jaarrapport Integratie*, Den Haag 2007.

³⁰ Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Integratie op waarden geschat, een studie naar remmende en stimulerende krachten*, Den Haag 2008.

³¹ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *idem*. Veel niet-westerse immigranten (ongeveer 15000 per jaar) komen om redenen van gezinsvorming of –hereniging naar ons land. Veel huwelijksmigranten zijn laagopgeleid, spreken nauwelijks Nederlands en hebben daardoor geringe kansen in Nederland.

³² Ismintha Waldring, *De culturele kant van de achterstand, Zmv-vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt*, 1 nov. 2006.

³³ FNV, *Ruim baan voor vrouwen*, 2006.

³⁴ RWI, *Reintegratiemarkt-analyse 2008*, Den Haag 2008.

³⁵ CBS, *Jaarrapport integratie 2008*, Den Haag 2008.

2.3.5 Type arbeidscontract

Bedrijven moeten zich binnen de internationale concurrentie staande zien te houden. Dat brengt met zich mee dat ondernemingen snel willen kunnen reageren op veranderingen in de markt. Dat leidt tot kortere doorlooptijden, minder voorraden, complexere logistieke afstemming etc. De arbeidsorganisatie wordt hierop afgestemd door de personeelsomvang naar wens aan te passen, bijvoorbeeld door contracten te beëindigen, gebruik te maken van uitzendkrachten of door overwerk (numerieke flexibiliteit). Ook kiest men ervoor om het personeel op verschillende plaatsen in de organisatie in te zetten zodat men beschikt over een bredere expertise (inhoudelijke flexibiliteit). Naast deze twee vormen van flexibiliteit, waarbij vooral de behoefte van de werkgevers het uitgangspunt vormen, spelen op de arbeidsmarkt de voorkeuren van werknemers met betrekking tot vormen van flexibele arbeid een rol. Vanuit werknemers gezien gaat het bijvoorbeeld om flexibele werktijden en telewerken of parttime werk.³⁶ Vaak manieren om betaalde arbeid te kunnen combineren met zorgtaken.³⁷

Een andere verandering op de arbeidsmarkt is de toename van het aantal mensen dat voor zichzelf werkt. De laatste jaren heeft het aantal mensen dat een eigen bedrijf start een ware vlucht genomen. Steeds meer starters kiezen om voor eigen rekening en risico te werken zonder daarbij personeel aan te nemen, vaak met beperkte bedrijfshuisvesting. ZZP'ers (zelfstandigen zonder personeel) werken zowel voor bedrijven als rechtstreeks voor particulieren. Het aantal ZZP'ers wordt medio 2007 op ruim 250.000 geschat.³⁸

Er is dus in de afgelopen decennia veel veranderd. Toch blijkt dat stabiele arbeidsrelaties (nog steeds) en arbeidsrelaties met uitzicht op vast werk de toon zetten. De onderstaande tabel³⁹ laat zien dat de betekenis van vast werk in de periode 1992 – 2006 lijkt afgenomen ten gunste van tijdelijke dienstverbanden. Het aantal tijdelijke arbeidscontracten als opstap naar vast werk is juist sterk toegenomen.

Tabel 6.1: Soort dienstverband 1992-2006 (als percentage van de werkenden in loondienst)

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Vast	88,2	86,9	84,6	86,5	86,4	86,9	87,2	82,5
Tijdelijk met uitzicht op vast	3,7	3,5	5,3	6,0	6,1	6,6	7,2	9,6
Tijdelijk of anders	8,1	9,6	10,1	7,5	7,5	6,5	5,6	7,9

De stijging en daling van het percentage vaste arbeidscontracten lijkt vooral voort te komen uit fluctuaties van de economie. Wanneer de economie aantrekt, stijgt het aantal werknemers met een vast dienstverband en vice versa.⁴⁰ Er is dus enerzijds sprake van een snel stijgende, maar toch relatief kleine groep die het zelfstandig ondernemerschap verkiest boven de zekerheid van een vast dienstverband. Er is een toenemende variatie in arbeidscontracten, thuiswerk en flexibele werktijden. De meeste mensen kiezen echter voor een vast dienstverband wanneer de kans zich voordoet. Het zijn vooral de elementaire en lagere beroepen waarin veel flexibele contracten voorkomen. Dat brengt het risico met zich mee dat in dit segment van de arbeidsmarkt een soort onderklasse ontstaat van werknemers die nauwelijks uitzicht hebben op een vast dienstverband en verbetering van de eigen positie. Dat is een belangrijk aandachtspunt. De andere kant mag echter niet uit het oog

³⁶ RWI, *Arbeidsmarktanalyse 2008*, Den Haag 2008. 37 procent van de werkenden heeft een parttime dienstverband, hiervan is 78 procent vrouw, terwijl van de full-timers 22 procent vrouw is.

³⁷ OSA, *Tendrapport Aanbod van arbeid 2007*, 2008.

³⁸ Rabobank, Themabericht 2007/17, *ZZP'ers aanwinst voor het MKB*.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ OSA-publicatie A234, *Tendrapport Aanbod van arbeid 2007*, juli 2008.

verloren worden. Uitzendwerk en tijdelijke arbeidscontracten vormen vaak een belangrijke opstap naar een vast dienstverband.⁴¹

2.3.6 Gezondheid

De positie van mensen met een kwetsbare gezondheid verbetert. We zien dat er flinke vooruitgang is geboekt in het terugdringen van uitkeringsafhankelijkheid en het aan het werk helpen van gedeeltelijk arbeidsgeschikten.⁴² Dat heeft in belangrijke mate te maken met de hervorming van de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Zorgelijk is daarentegen de positie van de mensen die op het moment van de WIA-beoordeling (na een wachttijd van 104 weken) geen werkgever meer hebben en een beroep doen op het vangnet van de Ziektewet. De belangrijkste oorzaken van de afwezigheid van een werkgever zijn:

- Werkloosheid (met WW-uitkering) op het moment van ziek worden;
- Beëindiging van een tijdelijk arbeidscontract na ziekmelding;
- Andere tijdelijke dienstverbanden zoals uitzendkrachten en overige flexwerkers op moment van ziek worden.

In 2008 werden door het UWV ongeveer 327.000 uitkeringen op grond van de Ziektewet toegekend. Onderzoek laat zien dat vangnetters veel minder vaak dan werknemers met een werkgever weer gedeeltelijk gere-integreerd zijn bij 9 maanden (8 procent versus 60 procent) ziekte. Ook stromen zij vaker door naar een WIA-uitkering.⁴³ Dat betekent dat deze groep gedurende haar ziekteperiode van twee jaar een flinke afstand tot de arbeidsmarkt oploopt. Het is dus van belang dat re-integratie van deze groep tijdens de ziekteperiode al gestructureerd ter hand wordt genomen. Zij zijn daarvoor aangewezen op de uitkeringsinstantie en missen de rugdekking van een dienstverband.

In deze groep worden de gaten in het systeem van re-integratie voelbaar. De door UWV aangeboden begeleiding sluit lang niet altijd aan bij de door de cliënten gewenste ondersteuning. Het instrument dat door UWV het meest wordt ingezet is een re-integratietraject en ondersteuning bij het zoeken naar werk door het geven informatie en tips. De voorkeur van de werkzoekenden is echter meer praktisch georiënteerd. Het aanbieden van vacatures en de mogelijkheid tot omscholing c.q. opleiding tot een ander beroep worden door de werklozen het meest genoemd. Het is opvallend dat veel mensen aangeven een opleiding of scholing te willen volgen, terwijl UWV bij de invulling van een re-integratietraject nagaat of scholing bijdraagt aan de kansen op de arbeidsmarkt.⁴⁴

2.4 Conclusie

De Nederlandse arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een hoge arbeidsparticipatie, een toenemend aantal zelfstandigen zonder personeel, veel flexibele arbeidscontracten en parttime werk. De uitkeringsafhankelijkheid onder voormalige immigranten is de afgelopen jaren verminderd, de arbeidsparticipatie van ouderen en vrouwen is toegenomen en er zijn meer gedeeltelijk arbeidsgeschikten aan het werk dan voorheen. Nederlandse jongeren staan er in vergelijking met andere EU-landen gunstig voor. Dat neemt niet weg dat er flinke uitdagingen liggen. Ongeveer 1,4 miljoen mensen is afhankelijk van een uitkering of ondersteuning vanuit de overheid. Er zijn ongeveer anderhalf miljoen laaggeletterden in ons land. Het reservoir van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt doorlopend gevoed met een instroom van voortijdig schoolverlaters, gehandicapte

⁴¹ SEO, economisch onderzoek, *Uitzendbaan versus direct dienstverband: vergelijking loopbanen CWI-klanten*, Amsterdam 2008, in opdracht van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI).

⁴² *NRC Handelsblad*, 'Ruime meerderheid WAO'ers vindt na herkeuring weer werk', 8 juni 2009; Brief aan de Tweede kamer der Staten-Generaal, 'Herbeoordeelden en brugbanen', 25 mei 2009.

⁴³ APE/Astri, *Vangnetters en profiel*, Leiden 2008. Vangenetters komen 4 keer zo vaak in de WIA terecht als reguliere werknemers: resp. 0,8 % tegenover 0,2 %. Berekend aan de hand van cijfers over de WIA-instroom in 2007.

⁴⁴ E. van Doorn en R. van Geuns, *Minder dan 35 procent arbeidsongeschikt en geen werkgever*, december 2007.

jongeren, voormalige immigranten, oudere werklozen, vrouwen (vooral herintreedsters en alleenstaande moeders) en mensen die zijn blijven hangen in het vangnet van de Ziektewet. Belangrijk is dus om na te zien in hoeverre onze arbeidsmarkt kansen en mogelijkheden biedt aan deze groepen en welke ondersteuning voorhanden is, wanneer men buiten het arbeidsproces raakt. Biedt de regelgeving voldoende ondersteuning en aansporing om weer aan de slag te gaan? In het volgende hoofdstuk gaan we in op de kansen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt voor degenen die zijn aangewezen op eenvoudig werk en op de knelpunten in de ondersteuning en aansporing vanuit sociaal beleid om weer aan de slag te gaan.

3. Arbeidsmarkt en regelgeving

Mensen die tijdelijk of meer structureel aan de onderkant van de arbeidsmarkt terechtkomen, zijn over het algemeen aangewezen op laaggeschoold werk. De arbeidsmarktkansen voor laagopgeleiden zijn en blijven een kwestie van vraag en aanbod. De vraag is echter relevant in hoeverre er in onze toekomstige economie behoefte blijft bestaan aan dit type arbeidskrachten en wat werkgevers stimuleert om hen in dienst te nemen.

Wanneer mensen buiten het arbeidsproces raken, kan men een beroep doen op verschillende regelingen. Naast het bieden van inkomensbescherming, zijn de regelingen in de sociale zekerheid erop gericht om uitstroom uit de uitkeringssituatie te bevorderen. De meeste re-integratieregelingen zijn opgenomen in de WW, WWB, WIA, Wajong, en de ziekwet (Zw). In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de kansen voor degenen die zijn aangewezen op eenvoudig werk. Vervolgens bekijken we of de inrichting van de sociale zekerheid mensen voldoende ondersteunt en aanmoedigt om op eigen benen te staan en we gaan na waar de knelpunten liggen in regelgeving en uitvoering van het beleid.

3.1 Prognose over laaggeschoold werk in de toekomst

Door velen wordt verondersteld dat in de toekomst veel laaggeschoold werk uit onze economie zal verdwijnen vanwege de globalisering (verschuiving van laaggeschoold werk naar lagelonenlanden), de technologie (vervanging van eenvoudig, laaggeschoold werk door machines en computers) en – mede onder invloed van die twee factoren – door sectorale structuurverschuivingen binnen onze economie.

Deze factoren spelen een rol. Maar dat wil nog niet zeggen dat in onze toekomstige economie geen behoefte meer zal blijven bestaan aan laaggeschoold werk. De vraag is alleen hoe groot die behoefte zal zijn in verhouding tot het aanbod van laaggeschoolden in de toekomst.

Wat verstaan we eigenlijk onder laaggeschoold werk? In het Themadocument *Arbeidsmarktperspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking*⁴⁵ wordt laaggeschoold werk gedefinieerd als werk waarvoor werknemers met ten hoogste basisonderwijs of een Vmbo-diploma worden gevraagd. Bijna 60% van dit type werk zit in de landbouw, industrie en bouw. Naar verwachting zal vooral in deze sectoren de werkgelegenheid sterk teruglopen en zal de behoefte aan laaggeschoold werk verschuiven naar andersoortige sectoren en naar ander type laaggeschoold werk (van fysiek productiewerk naar dienstverlening).⁴⁶ Macro mag dat misschien geruststellend klinken. Micro is dat voor de betrokken laaggeschoolden wier baan in die sectoren verloren gaan, een ander verhaal. Door hun achtergrond, werkervaring en waarschijnlijk ook door hun leeftijd (aangenomen mag worden dat het hier veelal om ouderen zal gaan) zullen zij niet zo maar kunnen verschuiven naar werk in de dienstverleningssectoren.

Daarom zit onder die verschuiving waarschijnlijk wel degelijk een groot arbeidsmarktprobleem verscholen, dat vraagt om een goede ondersteuning bij het maken van de overstap van werk naar werk.

3.1.1 Laagbetaalde arbeid

Het lijkt aannemelijk dat er voor laagopgeleiden wel degelijk kansen liggen. Er mag dan veel vraag zijn naar hooggeschoolden die data analyseren, maar daarmee ontstaat tegelijkertijd de vraag naar laaggeschoolden die service verlenen. Het is en blijft een feit dat het huidige laaggeschoolde werk in dienstensectoren als horeca, detailhandel, beveiliging, persoonlijke dienstverlening, maar ook in een sector als de transport vanwege zijn aard (dienstverlening aan de consument/afnemer ter plekke) niet naar lagelonenlanden valt te outsourcen. Dat werk loopt door de globalisering daarom geen gevaar. Veeleer moet volgens diverse auteurs worden gevreesd voor outsourcing van het werk voor de mensen in het middensegment van de arbeidsmarkt.

In onze economie ligt nog een wereld aan werkgelegenheidskansen voor laaggeschoolden open op het vlak van persoonlijke dienstverlening. Het aandeel van ongeschoold werk is in Nederland in vergelijking met de VS relatief laag, waar veel meer werk is in de persoonlijke dienstverlening. Mensen

⁴⁵ SER, *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Thema Arbeidsmarktperspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking*, Advies 2006/08III, oktober 2006.

⁴⁶ Stichting van de Arbeid, *Aan het werk, kansen creëren voor mensen die verder afstaan van betaald werk*, juni 2009

met een goede baan laten veel meer doen in huis en tuin. Dat kan ook gemakkelijk, want de inkomensverschillen zijn groter en de wig kleiner. Daardoor is het voor een middelbaar- of hoger opgeleide goed betaalbaar om een hulp in de huishouding aan te stellen of om zijn gras te laten maaien. In Nederland moet je bruto wel heel veel verdienen om netto meer te verdienen dan wat een grasmaaiman je bruto per uur kost. Er ligt dus een belangrijke uitdaging om de markt van persoonlijke dienstverlening te verbeteren.⁴⁷

3.1.2 Verhouding hoog- en laaggeschoolden

De werkgelegenheidskansen zijn ook sterk afhankelijk van het te verwachten aanbod van laaggeschoolden in de toekomst. Als het aantal laaggeschoolden daalt, dan is het voor degenen met een laag opleidingsniveau veel minder een probleem om toch werk te krijgen op een qua vraag slinkende arbeidsmarkt. Daarom kijken we naar de langetermijnprognoses over de invloed van de onderwijsuitstroom op de kwalificatiestructuur van onze toekomstige potentiële beroepsbevolking. In de OCenW prognose 2005 -2020 zijn ook de scholingseffecten van het niet-publiek bekostigde onderwijs meegenomen.

In die prognoses gaat het bij laaggeschoolden om leerlingen die uit ons onderwijs stromen met alleen basisonderwijs en/of een Vmbo-diploma. Daar moet overigens meteen een belangrijke kanttekening bij worden geplaatst. De feitelijke kwalificatie van mensen voor de arbeidsmarkt is niet alleen af te meten aan het behaalde eindexamen. De betrekkelijkheid daarvan komt het scherpst naar voren, wanneer we kijken naar een internationale vergelijking van kwalificatieniveaus. Daaruit blijkt dat de Nederlandse laaggeschoolden (ondanks het eerder gesignaleerde hoge aantal analfabeten) qua vaardigheid- en geletterdeisen al jarenlang gemiddeld beter scoren dan laaggeschoolden in andere landen. Over de toekomstige uitstroom van laaggeschoolden uit ons onderwijs valt op basis van de OCenW-prognoses voor de periode 2005-2020 het volgende te zeggen.⁴⁸

Procentuele verdeling kwalificatiestructuur potentiële beroepsbevolking (2005-2020), prognoses Ministerie van OCenW.

	2005	2010	2020	Groeivoet
Basis	10	9	6	-3,0
Lager	22	20	18	-1,4
Middel	40	40	40	0,0
Hoog	28	31	36	1,7
H/L-ratio	39	45	57	2,6

Bron: eigen berekening op basis van cijfers uit de referentieraming 2006 beschikbaar gesteld door het Ministerie van OCenW
Toelichting: de potentiële beroepsbevolking is gedefinieerd als de totale bevolking tussen 15 en 65 jaar *buiten* het bekostigd onderwijs.

Het aandeel van laaggeschoolden in het arbeidsaanbod zal als gevolg van de uitstroom van ons onderwijs (inclusief het niet-publiek bekostigde onderwijs) dalen; ook absoluut in aantal. Dus een qua vraag krimpende arbeidsmarkt voor laaggeschoolden hoeft dan ook niet direct een probleem te zijn. Wel constateert diezelfde OCW-prognose dat binnen het al langer dalende aanbod van laaggeschoolden uit ons Vmbo-onderwijs er wel een toename is van het problematische aandeel leerlingen met achterstanden, gedrags- en motivatieproblemen, afgemeten aan de huidige groei van het aantal leerlingen in het Lwoo-onderwijs (leerweg-ondersteunend onderwijs). De vraag is of die trend aan problematische leerlingen binnen ons Vmbo zich zal continueren of zelfs erger zal worden.

⁴⁷ Zie ook Wim Schouten, *Wat is er aan de aan de onderkant?* Den Haag 2007.

⁴⁸ Zie: De ontwikkeling van de kwalificatiestructuur van het arbeidsaanbod, in: SER, *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Thema Arbeidsmarktperspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking*, Advies 2006/08III, oktober 2006.

De conclusie is dat het aantal laaggeschoolden uit ons onderwijs verder zal dalen met daarbinnen mogelijk een groter problematisch aandeel.

3.2 Sociale zekerheid

Wanneer mensen buiten het arbeidsproces raken of er niet in slagen om op eigen kracht aan het werk te komen, is er een sociaal vangnet beschikbaar. De sociale verzekeringen zijn onderverdeeld in volksverzekeringen⁴⁹ en de werknemersverzekeringen.⁵⁰ De werknemersverzekeringen zijn bedoeld voor mensen die in Nederland in loondienst werken. Deze verzekeringen bieden inkomensbescherming tegen de risico's van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De financiering van de meeste werknemersverzekeringen vindt plaats door premiebetaling van werkgevers. Sinds 2010 is de WW premie voor werknemers op nul gezet.

Waar mensen niet (meer) in aanmerking komen voor sociale verzekeringen die gerelateerd zijn aan arbeid, komen ze in geval van nood in aanmerking voor de sociale voorzieningen. De sociale voorzieningen worden betaald uit belastingopbrengsten en dienen als laatste financiële vangnet. Hiermee bieden de sociale voorzieningen een bescherming van het inkomen tot het sociaal minimum. Vanaf 1965 is het de Algemene Bijstandswet die voor bescherming op het minimum zorgt. Op 1 januari 2004 is deze wet vervangen door de Wet werk en bijstand. Voor het arbeidsmarktbeleid zijn vooral van belang de werknemersverzekeringen, de sociale voorzieningen en de uitvoering van de sociale zekerheid.

3.2.1 Werknemersverzekeringen

De Werkloosheidswet (WW) verzekert werknemers tegen de financiële gevolgen van werkloosheid. Een werkloze kan een beroep doen op een WW-uitkering, indien hij ten minste 26 van de voorafgaande 36 weken heeft gewerkt. In dat geval krijgt men een basisuitkering van drie maanden. Voldoet men aan de wekeneis en heeft men de afgelopen vijf jaar bovendien ten minste vier jaar gewerkt, dan voldoet men ook aan de maandeneis en ontvangt men per gewerkt arbeidsjaar een maand extra uitkering met een maximum van 38 maanden.

De WW-uitkering is bedoeld als een overbrugging tussen twee banen. Aan mensen die in de WW komen, worden er een aantal voorwaarden gesteld. Een van de belangrijkste is dat de persoon beschikbaar moet zijn voor werk. De eerste twee maanden krijgt iemand 75% van het laatstverdiende loon, daarna daalt het naar 70%.⁵¹

Uitkeringen op grond van de WW worden voornamelijk betaald uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF) en de sectorfondsen. Deze fondsen worden gevuld met de premies die door werkgevers en werknemers samen worden opgebracht. De sectorfondsen financieren het eerste halfjaar van de WW-uitkering aan ex-werknemers in de marktsector, het AWF financiert de latere WW-periode voor deze werknemers. Gezamenlijk zijn deze fondsen verantwoordelijk voor zo'n 95 procent van de het totale bedrag dat jaarlijks aan WW-uitkeringen wordt betaald. Het overige gedeelte van de WW-uitkeringen wordt gefinancierd door het Uitvoeringsfonds voor de Overheid (UFO). De WW-uitkeringen uit dit fonds zijn bestemd voor ex-overheidspersoneel. De WW-fondsen worden beheerd door het UWV, dat ook verantwoordelijk is voor de Arbeidsongeschiktheidsfondsen.⁵²

⁴⁹ De volksverzekeringen zijn bedoeld voor alle inwoners van Nederland. Deze wetten dienen voor bescherming van het inkomen bij ouderdom, voor een vangnet bij het overlijden van de partner of van ouders, bij het dragen van de kosten voor het verzorgen en onderhouden van kinderen en van bijzondere ziektekosten. Het betreft de Algemene Ouderdomswet (AOW) van 1957, de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) van 1959 (vervangen door de Algemene Nabestaandenwet (ANW) van 1996), de Algemene Kinderbijslagwet van 1963 en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) van 1976. De kinderbijslag (AKW) wordt sinds 1990 volledig gefinancierd uit algemene middelen. De andere sociale verzekeringen worden betaald uit premies (over het arbeidsinkomen).

⁵⁰ De volgende werknemersverzekeringen worden beschouwd: de Werkloosheidswet (WW) van 1949, de Wet op Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) van 1967 en de Wet Arbeid en Zorg (WAZO) van 2002. Per 1 januari 2006 is de WAO vervangen door de Wet Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA).

⁵¹ Hierbij geldt dat het loon is gemaximeerd op het dagloon. In 2010 bedraagt het bruto dagloon op jaarbasis max. ca. € 49.000

⁵² CBS, Sociaaleconomische trends, *De werkloosheidswet: uitkeringen en uitgaven*, 1^e kwartaal 2009.

Het aantal WW-uitkeringen hangt sterk samen met ontwikkelingen in de conjunctuur. De meeste werklozen zijn binnen een jaar weer aan het werk. De doorstroom op de arbeidsmarkt is dus behoorlijk goed. Voor ouderen is het lastig om na verlies van baan opnieuw aan de slag te komen.

Knelpunten

Het zijn vooral de ouderen, mensen met een arbeidshandicap en de laagopgeleiden⁵³ die het risico lopen in een uitkeringssituatie te blijven hangen. Voor de oudere werknemer is het probleem niet zozeer een hoger werkloosheidsrisico, maar om na het verlies van een baan weer aan de slag te komen. Wanneer zij eenmaal werkloos zijn, stromen ze zeer moeilijk weer uit naar werk. Dat is zorgelijk, want de arbeidsmarkt is gaandeweg steeds meer op oudere werknemers aangewezen. Tot op heden proberen we dit op te lossen met behulp van de inzet van een uitgebreid aanbod van re-integratie-instrumenten.

- Achterblijvende resultaten bij de re-integratie van oudere werknemers

De re-integratiecoach van het UWV neemt in veel gevallen zelf de begeleiding op zich van klanten die in een korte periode aan het werk geholpen kunnen worden. Dan kunnen we denken aan hulp bij het zoeken naar vacatures, de sollicitatiebrief doornemen etc. Daarnaast kan het UWV re-integratietrajecten inkopen bij particuliere bedrijven, mensen kunnen met behoud van uitkering tijdelijk onbeloonde arbeid verrichten. Verder kan het UWV mensen de mogelijkheid bieden om de re-integratie zelf te regelen via een Individuele re-integratieovereenkomst (IRO) en is er de loonkostensubsidie. Toch blijkt dat de resultaten van re-integratie inspanningen voor ouderen achterblijven bij die voor andere zwakke groepen op de arbeidsmarkt.⁵⁴

- Onvoldoende scholing in eerder stadium van de loopbaan

De basis voor dit probleem wordt in een eerder stadium van de loopbaan gelegd. De participatie van 55- tot 65-jarigen op de arbeidsmarkt is de afgelopen jaren weliswaar sterk gestegen.⁵⁵ In vergelijking met andere landen is de gemiddelde duur van het dienstverband in Nederland echter hoog en de baan-naar-baan mobiliteit laag. Oudere werknemers blijven vaak hangen in hun banen en investeren nog maar weinig in hun menselijk kapitaal. Bij tegenslag worden de wrange vruchten van de eerdere nalatigheid geplukt: de werkloosheidsduur voor oudere werknemers is in Nederland met gemiddeld 3 jaar dan ook exceptioneel lang. Ter vergelijking: het OESO-gemiddelde voor de werkloosheidsduur van 55 tot 65-jarigen is ongeveer de helft van het Nederlandse gemiddelde. De kans dat een 55-jarige vanuit een WW-uitkering weer aan het werk komt is in Nederland 10 procent, bij 60-plussers is dat nog maar 3 procent.⁵⁶

- Leeftijdgerelateerde loonstijging zet oudere werknemers daarbij nog extra op achterstand

Lonen en loonkosten nemen in Nederland sterk toe met de leeftijd van werknemers, terwijl dat niet geldt voor de productiviteit. Daardoor raken oudere werknemers opgesloten in een 'gouden kooi'. Mobiliteit, scholing en zelfstandig ondernemerschap worden ontmoedigd, omdat de leeftijdspremie is gekoppeld aan de oude baan. Er ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij sociale partners om deze vanzelfsprekende ontwikkeling te doorbreken. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de vaststelling van de hoogte van de loonschalen en de secundaire arbeidsvoorwaarden.⁵⁷

⁵³ UWV-kwartaalverkenning 2008-II. Van degenen die langer dan een jaar werkloos zijn, is ongeveer driekwart 50 jaar of ouder en heeft ongeveer 18 procent een arbeidshandicap. In 2007 stroomde 5,3 procent van degenen die de WW verlieten door naar de Bijstand: het gaat dan vooral om laagopgeleiden. UWV Kwartaalverkenning 2008.

⁵⁴ UWV Kwartaal Verkenning 2007-IV.

⁵⁵ CPB, *Rethinking retirement*, Den Haag 2009. Hervorming van WAO en VUT hebben hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Naar verwachting (CPB) zal de arbeidsdeelname van ouderen de komende jaren verder toenemen tot 60 % in 2020. Dit zou betekenen dat Nederland tot de beter presterende landen in de OESO zou gaan behoren.

⁵⁶ CPB, *Ibid*.

⁵⁷ Zie ook SZW, *Notitie Arbeidsparticipatie ouderen*, december 2008.

- Dit probleem wordt versterkt door WW en ontslagvergoedingen

Een en ander wordt in stand gehouden door de hoogte van de WW-uitkering en de ontslagvergoedingen. De WW en het ontslagrecht bieden werknemers in Nederland bescherming tegen de financiële gevolgen van werkloosheid en ontslag. De opbouw van rechten, maakt een baanwisseling op latere leeftijd tot een risicovolle onderneming. De bescherming stijgt met de leeftijd doordat regelingen genereuzer worden met de duur van het arbeidsverleden (bij de WW) en met de duur van het dienstverband (bij ontslagrecht). De ontslagvergoeding in Nederland neemt boven een bepaalde leeftijd zelfs versneld toe, om uiteindelijk bij de leeftijd van 65 ineens te vervallen. Deze regelingen brengen hoge maatschappelijke kosten met zich mee. Oudere werknemers die worden ontslagen zullen niet snel een andere baan accepteren tegen een lager loon (dan de relatief hoge WW-uitkering). Anderen willen niet van baan wisselen omdat dit een lager loon impliceert en omdat het recht op ontslagvergoeding wordt aangetast. Dat is immers afhankelijk van de lengte van het dienstverband. Wordt de nieuwe baan een mislukking, kan dat betekenen 'dat je er niet meer inkomt'. Voor een andere groep lokt de regeling matige zoekactiviteit of calculerend gedrag uit. Voor vitale mensen die weten dat ze makkelijk weer aan de slag komen, kan ontslag (bijvoorbeeld bij een reorganisatie) (zeer) lonend zijn: men krijgt een ontslagvergoeding, ontvangt een WW-uitkering, neemt het er een aantal maanden van en gaat wanneer het uitkomt weer verkocht en verfrist aan de slag. De huidige combinatie van ontslagvergoedingen en WW werkt dus in een aantal gevallen averechts. In andere landen (Scandinavië) is de ontslagkans vaak groter, maar de omvang van het risico kleiner omdat oudere werknemers makkelijker een nieuwe baan vinden.

Arbeidsongeschikt

WAO/WIA

De WAO (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering) werd in 1967 ingevoerd. Tot die tijd bestonden er twee wetten voor mensen die om gezondheidsredenen niet meer aan het arbeidsproces konden meedoen: de Ongevallenwet en de Invaliditeitswet. Deze wetten voldeden niet meer omdat werknemers er alleen gebruik van konden maken als ze in werktijd arbeidsongeschikt waren geworden. Bovendien waren de uitkeringen laag: het was vrijwel ondoenlijk er mee in het levensonderhoud te voorzien. De nieuwe WAO, ingevoerd door de toenmalige minister van Sociale Zaken Veldkamp, hield in dat een ieder die langer dan een jaar arbeidsongeschikt is, tot zijn 65ste een uitkering kreeg van 80 procent van het laatstverdiende loon. Dat was een stuk hoger dan daarvoor, maar Veldkamp ging ervan uit dat het aantal WAO'ers niet hoger zou zijn dan de aantallen werknemers die gebruik maakten van de twee oude arbeidsongeschiktheidsregelingen. Dat pakte anders uit. Het aantal WAO'ers liep op van een kleine 200 duizend in 1970 tot 600 duizend in 1980. De uitkeringen voor deze groep legden een grote druk op de overheidsuitgaven, zeker toen Nederland begin jaren tachtig getroffen werd door een recessie. In de jaren '90 kwam het aantal arbeidsongeschikten zelfs op ongeveer 900 duizend uit. De WAO werd ten onrechte gebruikt als verkapte ontslagregeling. Het bleek eenvoudiger om een werknemer te laten afvloeien via de WAO, dan deze te ontslaan.

Met de invoering van Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) op 1 januari 2006 werd een aantal ingrijpende wijzigingen doorgevoerd: de drempel voor de arbeidsongeschiktheidsuitkering is verschoven naar 35 procent. Waar voor de Wet op Arbeidsongeschiktheid (WAO) nog een grens lag bij 15 procent, geldt voor WIA dat iedereen die minder 35 procent arbeidsongeschikt wordt verklaard, niet meer in aanmerking komt voor een uitkering. Wie volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, heeft recht op een IVA-uitkering, Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten. De IVA uitkering bedraagt 75 procent van het laatstverdiende loon (voorheen 70 procent), gemaximeerd op het bruto dagloon (circa 49.000 euro per jaar). De WIA vormt het sluitstuk van de beleidsinspanningen om het aantal arbeidsongeschikten terug te dringen. Hiertoe behoort verder de Wet verbetering poortwachter uit 2002, die bepaalt wat werkgevers en werknemers moeten doen om ervoor te zorgen dat zieke werknemers zo snel mogelijk weer aan de slag gaan. Van belang zijn tevens in 2004 vooruitlopend op de WIA de aanscherping van de toelatingseisen tot de WAO.

Wie tussen de 35 en 80 procent arbeidsongeschikt is krijgt een loongerelateerde uitkering van 70 procent van het laatstverdiende loon en komt terecht in de regeling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten en tijdelijk volledig arbeidsongeschikten (WGA). De hoogte van de WGA-

uitkering hangt samen met het benutten van de verdien capaciteit. Werkgevers kunnen kiezen tussen een publieke verzekering door het UWV en een private verzekering. Dit samenstel aan maatregelen hebben tot gevolg dat jaarlijks ongeveer de helft minder claimbeoordelingen voor de WIA worden uitgevoerd, dan voor de WAO het geval was. De totale instroom in de WAO/IVA is met bijna 70 procent afgenomen als gevolg van de maatregelen zoals premiedifferentiatie, poortwachter, introductie WIA en aanpassing schattingsbesluit.⁵⁸

WAO'ers onder de 45 jaar (met als peildatum 1 juli 2004) werden opnieuw gekeurd volgens de regels van het nieuwe schattingsbesluit. Vraag is of de herbeoordeelde WAO'ers en mensen met een WIA-uitkering ook weer aan het werk komen. Door het kabinet Balkenende IV zijn daarom 10.000 zogenaamde brugbanen ingesteld.

Uit onderzoek 'Werkhervatting na herbeoordeling'(ASTRI) blijkt dat 32 procent van de herkeurde WAO'ers de uitkering geheel of gedeeltelijk weg zag vallen. In 62 procent van de gevallen bleef de WAO-uitkering ongewijzigd. In 6 procent van de gevallen werd de uitkering na de herbeoordeling verhoogd.⁵⁹ Van de herbeoordeelde van wie de uitkering 2005 verlaagd of beëindigd is, was eind 2008 60 procent aan het werk. Van de herbeoordeelde uit 2006 is eind 2008 65 procent aan het werk. Er is dus sprake van een stijgende lijn in werkhervatting. Belangrijkste belemmeringen voor niet-werkenden liggen in de gezondheid, persoonlijke redenen, maar ook het onvermogen om een baan te vinden die bij de eigen mogelijkheden past, speelt een rol.⁶⁰

Ook gedeeltelijk arbeidsgeschikten met een WGA-uitkering komen gaandeweg makkelijker aan de slag. Zat eind 2006 nog meer dan de helft van de werknemers werkloos thuis, eind 2007 werkte 62 procent weer na de WIA-beoordeling. De meesten van hen waren bij hun eigen werkgever in dienst gebleven. Waarschijnlijk speelt hier mee dat werkgevers – zeker bij een krappe arbeidsmarkt – bereid zijn om meer en langer te investeren in de re-integratie van zieke werknemers, omdat scholing en training van nieuwe werknemers vaak een stevige extra kostenpost betekent. Verder lijkt er sprake te zijn van een gedragsverandering bij werkgevers en werknemers. Beide partijen raken er van doordrongen dat re-integratie een gezamenlijke verantwoordelijkheid is en inzet van zowel de werkgever als de werknemer vraagt. Re-integratie bij een andere werkgever (tweedespoor-reintegratie) blijkt in de praktijk veel minder voor te komen.⁶¹

Knelpunten

- De regeling is vrij ingewikkeld. Gedeeltelijk arbeidsgehandicapten zijn er vaak niet van op de hoogte dat het niet benutten van de resterende verdien capaciteit leidt tot een forse inkomensterugval wanneer de loondoorbetalingperiode van twee jaar door de werkgever of de werkloosheidsuitkering stopt. Men ontvangt in dat geval na de eerste twee jaar ziekte 70 procent van het minimumloon gedeeld door het ongeschiktheidpercentage.

De Ziektewet (Zw)

In de jaren negentig werd het ziekteverzuim succesvol bestreden door werkgevers verantwoordelijkheid te geven voor de Ziektewet. In 1994 werden werkgevers verantwoordelijk voor de eerste zes weken ziekteverzuim. Per 1 maart 1996 is de Ziektewet geprivatiseerd. De Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte (WULBZ) verplichtte de werkgever om bij ziekte gedurende maximaal 52 weken 70 procent van het loon te betalen. Op 1 januari 2004 werd de Wulbz aangepast met de Wet verlenging loondoorbetalingverplichting bij ziekte (Wvlbz of VLZ). Met de VLZ is de periode van loondoorbetaling verlengd tot 104 weken of 2 jaar. De Ziektewet blijft van kracht voor mensen die op het moment van ziekte geen werkgever hebben (bijv. na afloop van het contract, uitzendkrachten zonder vast contract bij het uitzendbureau, werklozen, na faillissement en vrouwen

⁵⁸ J.M. van Sonsbeek en R.H.J.M. Gradus, *De beleidsmaatregelen voor de WAO gekwantificeerd*, ESB, 2010, blz. 586-588.

⁵⁹ NRC Handelsblad, *Ruime meerderheid WAO'ers vindt na herkeuring weer werk*, 8 juni 2009.

⁶⁰ Brief aan de Tweede kamer der Staten-Generaal, *Herbeoordeelde en brugbanen*, 25 mei 2009.

⁶¹ Regioplan, *Geen WIA, wel werk*, maart 2008 in: maandblad re-integratie.

die ten gevolge van zwangerschap of bevalling ziek zijn geworden). Dit zijn de zogenoemde vangnetters. In 2008 werden door het UWV ongeveer 327.000 uitkeringen op grond van de Ziektewet toegekend.

Knelpunten

Onderzoek laat zien dat degenen die zijn terechtgekomen in het vangnet van de Ziektewet veel minder vaak dan werknemers weer gedeeltelijk gere-integreerd zijn bij 9 maanden (8 procent versus 60 procent) ziekte. Ook stromen zij vaker door naar een WIA-uitkering.⁶² Dat betekent dat deze groep gedurende haar ziekteperiode van twee jaar een flinke afstand tot de arbeidsmarkt oploopt.

- Vangnetter zijn voor re-integratie aangewezen op de uitkeringsinstantie en missen daarmee de rugdekking van een dienstverband.

Wet arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (WAZ) en Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten (Wajong)

Met ingang van 1 januari 1998 is de AAW (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet) vervangen door de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). De WAZ is een verzekering voor zelfstandigen. De WAZ is geprivatiseerd per 1 augustus 2004. Sindsdien bieden particuliere verzekeraars arbeidsongeschiktheidsverzekeringen aan voor zelfstandig ondernemers. In 2010 ontvangen ca. 41.000 personen een arbeidsongeschiktheiduitkering krachtens de oude WAZ.

De Wajong (1998) is een inkomensvoorziening voor personen die op hun 17e verjaardag ten minste 25% arbeidsongeschikt waren, of die dat daarna tijdens hun studie zijn geworden, maar in elk geval vóór hun 30ste. Het kabinet Balkenende IV heeft een nieuwe regeling ontworpen voor nieuwe jonge uitkeringsgerechtigden: de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong). Deze regeling is op 1 januari 2010 ingegaan. In de nieuwe Wajong staat het recht op arbeids-ondersteuning centraal en niet langer het recht op een uitkering. Jongeren vanaf 18 jaar die geen enkel perspectief hebben op een gewone baan, hebben ook volgens de nieuwe Wajong recht op een uitkering ter hoogte van 75 procent van het minimumloon.

Voor degenen die in staat zijn tot loonvormende arbeid geldt de Werkregeling jonggehandicapten. De Werkregeling jonggehandicapten gaat er van uit dat iedere jonggehandicapte inkomen heeft en dat meer werk moet lonen. Afhankelijk van de daadwerkelijke verdiensten varieert de inkomensaanvulling. De Werkregeling kent twee fasen. De eerste fase begint na de voorlopige beoordeling van de jonggehandicapte (doorgaans vlak voor de 18^e verjaardag) en eindigt op 27-jarige leeftijd als de definitieve beoordeling plaatsvindt. Als de jonggehandicapte (jonger dan 27 jaar) werkt en daarmee tot 20 procent van het Wettelijkminimumloon (Wml) verdient, vult de overheid zijn inkomen aan tot 75 procent van het Wml. Verdient de jonggehandicapte meer dan 20 procent van het Wml, dan mag hij de helft van iedere 'extra' verdiende euro houden, zodat zijn inkomen hoger wordt dan 75 procent van het Wml en (meer) werken ook loont. Met de overheidsaanvulling kan zijn totale inkomen oplopen tot 100 procent van het minimumloon. Het totaal van de inkomensondersteuning en het inkomen uit arbeid mag niet meer dan 100% van het Wml zijn. Voor een jonggehandicapte van 27 jaar of ouder die zijn resterende verdien capaciteit waarmaakt, werkt met begeleiding van een jobcoach én met loondispensatie, kan het loon uit arbeid worden aangevuld tot 120% van het Wml. De Wajong wordt gefinancierd uit middelen die het Rijk beschikbaar heeft gesteld aan het UWV. Re-integratie geschiedt vanuit het UWV.

Jongeren worden ook tussentijds beoordeeld, in plaats van direct een eindbeoordeling te krijgen. Zo kan tijdig worden bekeken of iemand meer of minder kan werken. De definitieve beoordeling wordt gegeven na zeven jaar een Wajong-uitkering te hebben gehad of wanneer iemand ten minste 27 jaar is. Daarna volgt alleen een herbeoordeling als daar een duidelijke reden voor is.

⁶² Het rapport *Vangnetters en profiel* geeft aan dat vangnetters 4 keer zo vaak in de WIA terechtkomen dan reguliere werknemers: resp. 0,8 % tegenover 0,2 %. Berekend aan de hand van cijfers over de WIA-instroom in 2007.

Knelpunten

- Sinds 2001 is de Wajong-instroom nagenoeg verdubbeld van 7.000 tot 15.000 in 2007, terwijl de uitstroom beperkt is gebleven.⁶³ In december 2009 was het aantal jonggehandicapten die een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) ontvingen, opgelopen tot 183 duizend. Bij ongewijzigd beleid zou op termijn zelfs een bestand van 300 à 400 duizend Wajong'ers kunnen ontstaan.⁶⁴
- De sterke toename van het aantal Wajongers heeft verschillende redenen: een grotere bekendheid van de regeling, versteviging van het netwerk rond jonggehandicapten, een verbeterde diagnostiek van bepaalde psychische stoornissen en de steeds complexer wordende samenleving waardoor het voor jongeren met een (lichte) arbeidsbeperking moeilijker is om hierin te functioneren.
- De invoering van de Wwb heeft ertoe geleid dat enkele duizenden personen die al een bijstandsuitkering hadden, met terugwerkende kracht tot jonggehandicapten zijn bestempeld en alsnog een begrotingsgefinancierde Wajong-uitkering kregen toegekend.
- Belangrijkste oorzaak ligt echter in de toename van het aantal leerlingen in het Voortgezet Speciaal Onderwijs en van de leerlingen met psychische stoornissen of gedragsproblemen.⁶⁵ Juist de jongeren uit deze groep stromen in groten getale door in de regeling en zorgen voor de toename van het aantal Wajongers. Het aantal zwaar (lichamelijk) gehandicapten kent geen grote schommelingen. Het is de vraag of de vernieuwde Wajongregeling uit 2010 gericht op verbetering van de uitstroom ertoe zal leiden dat het aantal jonggehandicapten die afhankelijk zijn van een uitkering afneemt.

Wet sociale werkvoorziening (Wsw)

In de Wsw is geregeld dat mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking in aanmerking komen voor een aan hun mogelijkheden aangepaste baan. Via de Wsw heeft men de mogelijkheid in de eigen SW-bedrijven te werken, of begeleid dan wel aangepast werk te verrichten bij een reguliere werkgever. Eind 2008 waren er 102.135 Wsw-werknemers, daarvan hadden 4.749 personen een begeleid werken-dienstverband met een reguliere werkgever (4,6 %) en was 24 % gedetacheerd. Er stonden 17.735 mensen op de wachtlijst. Deze mensen komen vanwege de geringe doorstroming niet in aanmerking voor een WSW plaats.

De infrastructuur van de Wsw is prima geschikt om mensen op te vangen die alleen in een beschutte werkomgeving kunnen functioneren. In dat opzicht is de WSW een voorziening. Daarnaast beschikken de SW-bedrijven over een infrastructuur voor re-integratie. Deze infrastructuur is dus ook te benutten als arbeidsmarktinstrument. Om de uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt te bevorderen, is sinds 1 januari 2004 geregeld dat werkgevers die een werknemer met een Wsw-indicatie in dienst nemen vanuit een Wsw-baan, de eerste vijf jaar zijn gevrijwaard van het risico in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Financiering van de Wsw gebeurt vanuit de Rijksoverheid. Het totale budget hiervoor wordt elk jaar vastgesteld door het kabinet. Ook wordt het aantal voltijds gesubsidieerde arbeidsplaatsen vastgesteld. Op basis van een verdeelsleutel worden er aan iedere gemeente een x-aantal arbeidsplaatsen toegewezen. Er waren voor 2009 ruim 90.000 arbeidsplaatsen landelijk beschikbaar. Deze arbeidsplaatsen zijn geen fysieke werkplekken, maar een bepaald bedrag aan subsidie om een persoon die voor de Wsw in aanmerking komt een passende werkplek te bieden. Het subsidiebedrag per arbeidsplaats was in 2009 ruim 26.0000 euro. Voor dit bedrag moet de gemeente uitvoeringskosten betalen en het loon aan de SW-werknemer.

⁶³ CBS, *Aantal nieuwe en beëindigde uitkeringen van WAO, Wajong en WAZ*, webmagazine, 16 april 2008.

⁶⁴ CPB, *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*, december 2007.

⁶⁵ TNO, *Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking*, 2007. Het aantal jongeren met psychische of gedragsproblemen is sterk toegenomen. Het aantal leerlingen in cluster 4 van het vso is in 2006 toegenomen met 62 % ten opzichte van 2000 tot een aantal 26000 en het aantal leerlingen met ambulante begeleiding is toegenomen tot 1223 procent (13.000) in 2006 ten opzichte van het jaar 2000 (meer dan vertiendubbeling).

Knelpunten

- De sociale werkvoorziening heeft te kampen met structureel lange wachtlijsten, geringe doorstroming en de voorziening is relatief kostbaar;
- Een aanstelling op de reguliere arbeidsmarkt verdient de voorkeur boven een beschutte arbeidsplaats. Een substantieel deel (ongeveer 50 procent van de nieuwe instroom) zou in staat zijn om – met aanpassingen op de werkplek, extra begeleiding en/of loonkostensubsidie – bij een reguliere werkgever te werken ('begeleid werken'). In de praktijk werkt echter de overgrote meerderheid (75 procent) in een beschutte omgeving: de sociale werkplaatsen.
- Sinds 2004 vindt in voorkomende gevallen doorplaatsing plaats van Wwb naar Wsw (zie ook knelpunten Wajong)
- Een van de oorzaken voor het gebrek aan doorstroming naar begeleidwerkplaatsen bij reguliere werkgevers heeft te maken met de gunstige primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden die gelden voor mensen op wie de cao Sociale Werkvoorziening van toepassing is. Deze maken een overstap onaantrekkelijk.
- Tevens hebben de sociale werkplaatsen niet altijd belang bij die doorstroming, omdat zij vanuit bedrijfmatig oogpunt hun meest productieve krachten liever niet kwijtraken.⁶⁶

3.3 Sociale voorzieningen

Wet werk en bijstand (Wwb)

Vanaf 1965 vormt de Algemene Bijstandswet het vangnet in de sociale zekerheid. De bijstandsuitkering zorgt voor bescherming op minimumniveau voor degenen die niet kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten voor het bestaan. Een bijstandsuitkering kan men alleen ontvangen wanneer men zelf niet kan voorzien in het levensonderhoud en ook geen recht heeft op een andere uitkering of regeling. Iemand met een laag inkomen, kan ook een gedeeltelijke bijstandsuitkering ontvangen. Voor bijstand geldt een partner- en een vermogenstoets.

Op 1 januari 2004 is onder het kabinet Balkenende II de Algemene Bijstandswet vervangen door de Wet werk en bijstand (Wwb). Met de invoering van deze wet werden gemeenten financieel verantwoordelijk voor het aantal bijstandsgerechtigden (I-deel), maar kregen tegelijkertijd de vrijheid om zelf vorm te geven aan het re-integratie- en bijstandsbeleid (W-deel). Daarmee kwam 'werk boven uitkering' echt voorop te staan. Sinds de introductie van de Wet werk en bijstand op 1 januari 2004 is het aantal bijstandsuitkeringen aan personen tot 65 jaar sterk teruggelopen. In januari 1998 waren 435.000 huishoudens afhankelijk van bijstand. Zowel onder invloed van gunstige conjuncturele omstandigheden als vanwege de goede werking van de Wwb werden eind 2008 nog maar 259.000 bijstandsuitkeringen geteld. De wetwijziging betekende ook het einde van landelijke regelingen voor subsidiebanen. Deze in- en doorstroombanen boden mensen nauwelijks perspectief op een reguliere baan. Dat betekent echter niet dat dit type banen is verdwenen. Gemeenten zetten nog steeds een groot deel van het W-deel in voor subsidiebanen. De herschikking van verantwoordelijkheden onder de Wwb bleek succesvol en heeft een groot aantal bijstandsgerechtigden alsnog succesvol aan werk geholpen. Het zogenaamde graniets Bestand slonk en bleek niet zo graniets als dat men gedacht had. Er is een groot assortiment aan regelingen en mogelijkheden om mensen te helpen de stap naar de arbeidsmarkt te maken. Daarvan zijn directe bemiddeling naar werk, werkervaringsplaatsen, gerichte scholing en de inzet van Work-first het meest effectief.

Knelpunten

- Voor zover er inzicht is in de effecten van re-integratie lijkt het erop dat er wel degelijk activering plaatsvindt,⁶⁷ maar dat de effecten richting arbeidsmarkt beperkt zijn. De beleidsdoorlichting van SZW over de jaren 2001 – 2005 constateert dat er sprake is van een klein positief effect: door de inzet van re-integratiemiddelen vinden iets meer mensen betaald werk dan wanneer daarvan geen sprake zou zijn. De kosten van ongeveer 2 miljard euro per

⁶⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kabinetsreactie op het advies van de Commissie fundamentele herbezinning Wet sociale werkvoorziening (Wsw) Iedereen doet naar vermogen mee*, maart 2009.

⁶⁷ Divosa monitor 2009, *Meer dan ooit, Sociale diensten en participatiebevordering*, Utrecht 2009.

jaar (1,6 miljard voor gemeenten, 400 miljoen voor het UWV) wegen daarbij overigens niet op tegen de baten voor de arbeidsmarkt.⁶⁸

- Meer dan 80 procent van de bijstandsuitkeringen loopt langer dan een jaar.⁶⁹ Vaak betreft het mensen met een ingewikkelde sociale problematiek, alleenstaande moeders, allochtonen of gedeeltelijk arbeidsgehandicapten.
- Circa 25 % van de bijstandgerechtigden krijgt een ontheffing van de arbeidsplicht. Uiteindelijk slaagt ongeveer een kwart (25,9%) van de bijstandsgerechtigden erin om duurzaam werk te vinden. Dat betekent dat ongeveer 75 procent van de bijstandsgerechtigden duurzaam afhankelijk is van de uitkering.⁷⁰
- Onderzoek wijst uit dat integratie het meest effectief voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Juist de selectie tussen mensen die wel en mensen die geen ondersteuning nodig hebben, blijkt niet altijd goed te gaan. De Inspectie Werk en Inkomen (IWW) heeft geconstateerd dat cliënten die dicht bij de arbeidsmarkt staan vaker ondersteuning krijgen dan cliënten die verder van de arbeidsmarkt staan. Een aanzienlijk deel van de WWB-clients heeft om verschillende redenen na drie jaar nog nooit een traject aangeboden gekregen. Terwijl voor de makkelijk bemiddelbaren inspanningen op het gebied van re-integratie juist verdragend kunnen werken. De inspanningen nemen tijd en energie in beslag die voor het zoeken naar en vinden van werk gebruikt hadden kunnen worden. Het ontbreken van hulp voor niet-zelfredzamen daarentegen vermindert de kans op werk aanzienlijk.⁷¹

Wet investeren in jongeren (WIJ)

Om te voorkomen dat jongeren op jonge leeftijd in de bijstand terechtkomen, is op 1 oktober 2009 de Wet investeren jongeren (WIJ) in werking getreden. Deze wet zorgt ervoor dat jongeren tot 27 jaar geen recht hebben op een bijstandsuitkering, maar dat alle jongeren tot die leeftijd de mogelijkheid hebben om een opleiding te volgen of te werken. Aan jongeren die niet naar school gaan en geen werk hebben, is de gemeente verplicht om een werkleeraanbod te doen. Jongeren krijgen dit alleen als ze dit aanvragen bij de gemeente. Jongeren boven de 18 jaar die met het werkleeraanbod onvoldoende inkomen hebben, kunnen recht hebben op een inkomensvoorziening. Onder de 18 vervalt dit recht, omdat de ouders dan nog kinderbijslag ontvangen.

Knelpunt

- Het blijkt niet eenvoudig om jongeren die niet meer naar school gaan en thuis zitten op te sporen en te motiveren om een traject in te gaan.

3.4 Integratie van regelingen

Het socialezekerheidsstelsel is historisch gegroeid tot hoe het er nu uitziet. Dit heeft geleid tot een groot aantal regelingen met verschillende polisvoorwaarden, re-integratiemogelijkheden, uitvoering en financiering. Dit roept vragen op over de rationaliteit van die verschillen. Zij worden bepaald door het moment waarop of de omstandigheden waaronder de regeling is ontstaan. Ook kan ongelijkheid in polisvoorwaarden en financiering ervoor zorgen dat sommige regelingen een aanzuigende werking hebben. We hebben gezien dat de financiële verantwoordelijkheid voor de WWB, gemeenten ertoe heeft aangezet om uitkeringsgerechtigden door te verwijzen naar de Wajong of Wsw. Ook als het gaat om ondersteuning bij werk, zie je verschillen in polisvoorwaarden. De Wsw heeft een aparte cao met relatief hoge beloning. Wajongers kunnen met behulp van loondispensatie werken, waarbij het inkomen maximaal het Wml bedraagt. In de bijstand zijn loonkostensubsidies mogelijk of moeten uitkeringsgerechtigden werken met behoud van uitkering. Het is wenselijk om toe te groeien naar een eenduidige regeling voor de onderkant met een uitvoering op een zo laag mogelijk niveau door de gemeenten.⁷²

⁶⁸ SEO, Kosten en baten van re-integratie, Amsterdam 2006; SZW, *Beleidsdoorlichting 'Van uitkering naar werk: beleidsdoorlichting re-integratie' 2008.*

⁶⁹ CBS-persbericht, *Sterkste daling bijstand sinds jaren*, 28 november 2006.

⁷⁰ RWI, *Factsheet Re-integratie*, november 2009.

⁷¹ Inspectie Werk en inkomen, *Jaarverslag 2008.*

⁷² Rapport brede heroverwegingen, *Op afstand van de arbeidsmarkt*, Den Haag april 2010.

3.5 Begeleiding en bemiddeling naar werk: private en publieke uitvoering

Private sector

In Nederland wordt de begeleiding en bemiddeling naar werk zowel vanuit de private als vanuit de publieke sector ter hand genomen. In de private sector vinden we re-integratiebureaus en allerlei instellingen voor loopbaanbegeleiding. In het oog springt de rol van de uitzendbranche. Uitzendbureaus in Nederland bieden jaarlijks werk aan 700 duizend mensen. Zonder uitzendbureaus zou mogelijk een substantieel deel hiervan werkloos zijn of zwart werk doen. Gemiddeld stromen circa 200 duizend uitzendkrachten per jaar door naar een vaste baan. Daarvan vinden ruim 100 duizend uitzendkrachten een vaste baan bij een inlenend bedrijf. Een baan die zij zonder het uitzendbureau waarschijnlijk niet zouden hebben gevonden. Uitzendbureaus bieden als werkgever dus zelf werk en vormen tegelijkertijd een opstap naar vast werk bij andere werkgevers. Onder de mensen die jaarlijks werk vinden via het uitzendbureau bevinden zich circa 170 duizend mensen (24 procent) die behoren tot een van de vier doelgroepen: etnische minderheden, oudere werknemers, langdurig werklozen en arbeidsongeschikten. Onderzoek laat zien dat uitzendbureaus juist in tijden van economische tegenspoed werk bieden aan mensen die over het algemeen een minder goed perspectief hebben voor een vaste baan bij een werkgever. Dat komt omdat deze groepen in economisch zware tijden, uitwijken naar het uitzendbureau terwijl ze anders hadden geprobeerd om direct aan de slag te komen. De uitzendbranche is door haar marktgerichte benadering en grote arbeidsmarktexpertise dus bij uitstek geschikt om ook mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Vormen van publiekprivate samenwerking kunnen deze rol nog verder versterken.⁷³

Publieke sector

De overheid voert ook zelf actief beleid om participatie op de arbeidsmarkt te bevorderen. Een degelijk sociaal vangnet bestaat immers niet alleen uit een inkomensgarantie. De beste weg uit de armoede is via betaalde arbeid. Dit activerend arbeidsmarktbeleid bestaat uit vier elementen.⁷⁴

- Algemeen arbeidsmarktbeleid: daaronder vallen beleidsmaatregelen die op meerdere doelgroepen gelijktijdig van toepassing zijn, zoals fiscale lastenverlichting.
- Re-integratiebeleid : het aanbieden van re-integratie-instrumenten aan werklozen en met werkloosheid bedreigden, gericht op het vervullen van bestaande vacatures of zelfstandig ondernemerschap. Re-integratie-instrumenten die hiertoe worden ingezet, dienen afgestemd te zijn op de kennis en vaardigheden van de cliënt (maatwerk).
- Tijdelijk ondersteunend arbeidsmarktbeleid voor specifieke doelgroepen.
- Beleid ten aanzien van de beschermde arbeid voor diegenen die structureel te geringe productiviteit bezitten om re-integreerbaar te zijn op de reguliere arbeidsmarkt.

Uitvoering in de SUWI-keten

De uitvoering van de sociale zekerheid is geregeld in de Wet SUWI (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen).⁷⁵ Met de invoering van de SUWI op 1 januari 2002 werd de uitvoering van de sociale zekerheid herzien. Er waren in de nieuwe structuur drie instanties van wie de samenwerking in de loop der jaren is geïntensiveerd: UWV, CWI en de gemeenten. Bij de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) konden werkzoekenden terecht voor een baan en, indien nodig, voor het aanvragen van een uitkering. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) beoordeelt of iemand recht heeft op een WW- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Sinds 2004 werden de gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand. Onder het kabinet Balkenende IV zijn het CWI en het UWV-re-integratiesegment samengevoegd tot het UWV-werkbedrijf. Inmiddels zijn er meer dan 130 Locaties voor Werk en Inkomen waar UWV-werkbedrijf en gemeentes samenwerken op een zogeheten werkplein.

⁷³ Advies door de commissie De Vries over de bevordering van arbeidsparticipatie, *De uitzendbranche als aanjager van de werkgelegenheid*, Tilburg 2008; Ecorys, *Uitzendkrachten in beweging, De samenstelling van de uitzendpopulatie in goed en slechte tijden*, oktober 2009.

⁷⁴ SZW, *beleidsdoorlichting re-integratie*, 2008.

⁷⁵ Wet van 29 november 2001, Stb. 2001, 624.

De gemeente is hierin verantwoordelijk voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op basis van de Anw (Algemene nabestaanden wet). Zij voert de volgende regelingen uit:

- Wet werk en bijstand (Wwb)
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)
- Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz)
- Uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ);
- Wet investeren jongeren (WIJ)
- Wet sociale werkvoorziening (Wsw)

Zij financiert de re-integratie (het Wwb-werkdeel), inburgering en volwasseneneducatie uit het zogenoemde participatiebudget.

Het UWV is verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen aan werklozen, (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en Wajonggerechtigden. Het UWV voert de volgende wetgeving uit:

- Werkloosheidswet
- Ziektewet
- Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)
- Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten (Wajong)
- Toeslagenwet (TW)

Het UWV heeft ook een belangrijke taak in het re-integratiebeleid. Het UWV is verplicht de re-integratie uit te besteden aan particuliere bedrijven. De procedure loopt via aanbesteding. Wie zelf de re-integratie wil regelen, kan kiezen voor een individuele re-integratieovereenkomst (IRO). Dan kiest men een re-integratiebedrijf en stelt samen met dat bedrijf een plan op om weer aan het werk te gaan. UWV betaalt de kosten van het re-integratiebedrijf. Voorwaarde is wel dat dit bedrijf een overeenkomst met het UWV heeft gesloten voor het uitvoeren van IRO's.

Samenwerking van verschillend gestructureerde organisaties

De samenvoeging van UWV en CWI tot de Locaties Werk en Inkomen (LWI) kan als een eerste stap worden gezien naar een meer klantvriendelijke en efficiëntere dienstverlening. Nodig is nu dat er een stap verder wordt gezet en dat de neuzen binnen het LWI dezelfde kant op gaan staan. Het kernprobleem is de onwenselijkheid dat binnen de samenwerking naar verschillende organisaties verantwoording moet worden afgelegd. Binnen het LWI zitten medewerkers met verschillende rechtspositie, verschillende regels, verschillend beleid en verschillende belangen. De gemeenteambtenaren worden gecontroleerd door de lokale politiek, die door de Wwb een direct financieel belang heeft bij succesvolle re-integratie. De UWV-medewerkers worden aangestuurd door de directie van UWV. In het UWV maakt men prestatieafspraken met het ministerie over de gemiddelde uitkeringsduur en succesvolle terugkeer naar werk, maar bij deze afspraken heeft men geen direct financieel belang. Om de streefcijfers te halen is er een institutioneel belang om massaal re-integratietrajecten in te zetten op een grote populatie werkzoekenden. De kansrijke werkzoekenden worden zodoende nogal eens met een traject aan het werk geholpen, terwijl zij vaak binnen 3 maanden tot een jaar zelf werk hadden kunnen vinden. Wat er juist zou moeten gebeuren, is dat de publieke re-integratiemiddelen worden ingezet voor werkzoekenden met slechte arbeidsmarktperspectieven. De structurele inbedding nodigt daar echter niet toe uit. De gemeenten hebben wel een financiële prikkel om langdurige uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen in de vorm van het I-deel van de Wwb.

Verplichte aanbesteding leidt tot een wildgroei van re-integratiebedrijven

Een ander probleem ligt bij de verplichte aanbesteding. Sinds de Wet SUWI en het daarop berustende Besluit structuur uitvoering werk en inkomen (Besluit SUWI)⁷⁶ worden re-integratieactiviteiten in beginsel uitgevoerd door de private re-integratiemarkt. Gemeenten of UWV zijn de opdrachtgevers.⁷⁷

⁷⁶ Besluit van 20 december 2001, Stb. 2001, 688.

Hoewel de aanbestedingsverplichting op papier een goede balans tussen publieke en private verantwoordelijkheden lijkt te garanderen, blijkt de praktijk weerbarstig. In 2006 waren er naar schatting meer dan 1.800 re-integratiebedrijven actief.⁷⁸ Door de mogelijkheid voor het sluiten van een individuele re-integratie overeenkomst (IRO) is het aantal aanbieders van re-integratietrajecten sinds 2004 explosief gegroeid. Volgens de gegevens uit 2006 is bijna driekwart van deze bedrijven qua omvang kleiner dan 10 werknemers. Er zijn nauwelijks kwaliteitseisen voor een IRO. Het UWV stelt hoofdzakelijk financieel/administratieve eisen, zoals inschrijving bij de Kamer van Koophandel, de aanwezigheid van een klachten- en privacyregeling en afwezigheid van financiële problemen. De evaluatie van het bureau Regioplan stelt dat er een wildgroei aan IRO-bedrijven lijkt te hebben plaatsgevonden, met wisselende kwaliteit. Het is voor het UWV via een marginale beoordeling nauwelijks of niet te beoordelen of deze bedrijven voldoende kwaliteit leveren. Wel kunnen keurmerken die door zelfregulering tot stand komen zoals bijvoorbeeld het 'Blik op Werk keurmerk' een verbetering betekenen. Echter slechts een klein deel van de bedrijven beschikt over dit keurmerk.⁷⁹ Recente gegevens over de ontwikkeling van het aantal aanbieders van re-integratietrajecten zijn niet voorhanden. Kortom de re-integratiemarkt blijkt een ondoorzichtig geheel, waarbij niet op voorhand duidelijk is of de belangen van de cliënt centraal staan of de verdiensten van het re-integratiebedrijf zelf.

Negatief effect van subsidieregelingen

We zagen al dat re-integratie van bijstandsgerechtigden uiteindelijk maar voor een kwart van de cliënten succesvol lijkt te zijn, wanneer het echt gaat om toeleiding naar de arbeidsmarkt. Enerzijds heeft dat te maken met de samenstelling van de doelgroep. Naarmate het bestand verder wordt ingeperkt, wordt de groep achterblijvers relatief zwakker en moeilijker bemiddelbaar.⁸⁰ Er speelt echter ook iets anders. De vele instrumenten en mogelijkheden om kwetsbare groepen een steuntje in de rug te geven bij het vinden van een baan, kunnen niet veranderen dat voor veruit de meeste werkgevers de belangrijkste vraag luidt of een bepaalde kandidaat geschikt is of het in korte tijd zou kunnen worden.⁸¹ Prikkelers zoals loonkostensubsidies, no-risk polissen voor ziekteverzuim hebben slechts in beperkte mate effect op de kans voor een individu om geaccepteerd te worden voor een gegeven vacature. Vergeleken met de invloed die sollicitanten zelf hebben op hun kans om die betreffende baan te krijgen, is het effect daarvan verwaarloosbaar. Er kan zelfs een negatief effect uitgaan van de verschillende subsidieregelingen. Voor werkgevers kan het feit dat iemand in aanmerking komt voor een subsidie een teken zijn van een lage productiviteit. Bovendien kan een rol spelen dat bij de uitvoering van dit soort beleid de nodige administratieve handelingen van de werkgever worden verwacht, die in het geval van kleine bedragen zwaar kunnen wegen. Een individu die voor een werkgever niet aantrekkelijk is, wordt door een subsidie dus niet aantrekkelijker. Hoewel het effect nog steeds gering is, blijken de no-risk polissen effectiever voor goedgekeurde WAO'ers dan voor andere groepen werklozen.⁸²

⁷⁷ Zie ook J.C. van de Water, *Inkoop van re-integratieactiviteiten*. Binnen het UWV is de re-integratiecoach verantwoordelijk voor het 'klantmanagement': de coaches beoordelen de plaatsingsplannen en de voortgangsrapportages. Zij bepalen ook of de aanbestede trajecten daadwerkelijk worden afgenomen, zij adviseren over IRO's en kunnen zelf maximaal twee maanden intensieve begeleiding verzorgen. Sinds 2006 is de uitbestedingsverplichting voor gemeenten vervallen. De gemeente is volledig vrij in haar keuze om re-integratievoorzieningen zelf uit te voeren of uit te besteden.

⁷⁸ Regioplan beleidsonderzoek, *De re-integratiemarkt geijkt. Evaluatie introductie marktwerking bij re-integratie van niet-werkenden*, 2006.

⁷⁹ Brancheorganisaties voor arbo-, interventie-, loopbaan en re-integratiediensten hebben ieder eigen kwaliteitsmetingsinstrumenten. Maar de dienstverlening in deze markten groeit naar elkaar toe. Daarom heeft Stichting Blik op Werk een keurmerk ontwikkeld: het Blik op Werk Keurmerk. Het nieuwe keurmerk draagt bij aan de transparantie en kwaliteit van de markt.

⁸⁰ Zie ook Raad voor Werk en Inkomen, *Analyse aandeel langdurig uitkeringsgerechtigden in WW en WWB*, Den Haag januari 2008.

⁸¹ TNO, *Monitor brugbanen*, 2009.

⁸² SEO, *De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief*, Amsterdam 2006.

3.6 Conclusie

- Mensen die tijdelijk of meer structureel aan de onderkant van de arbeidsmarkt terechtkomen, zijn over het algemeen aangewezen op laaggeschoold werk. De arbeidsmarktkansen voor laagopgeleiden zijn niet altijd optimaal. Toch valt te verwachten dat er ook in een toekomstige Nederlandse economie nog redelijk veel kansen en mogelijkheden voor laaggeschoolden zijn om aan het werk te komen. Zij het dat de aard van het werk verandert. In de landbouw, industrie en de bouw, sectoren waar laagopgeleiden normaliter aan de slag konden, zal de werkgelegenheid waarschijnlijk sterk afnemen. Met name op het vlak van de persoonlijke dienstverlening (taxi, horeca, schoonmaak, beveiliging, onderhoudswerkzaamheden etc.) kan men aan de slag. Het is dus zaak dat de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn, waardoor de markt van persoonlijke dienstverlening zich verder kan ontwikkelen.
- Door de natuurlijke grenzen in de verdeling van talenten en vaardigheden in de bevolking zal er altijd een aanbod van relatief laaggeschoolden zijn. Het onderwijs zal zich qua aanbod moeten aanpassen aan de veranderende vraag naar laaggeschoolden.
- Het grootste arbeidsmarktprobleem is en blijft waarschijnlijk het opvangen van degenen die door de uitstoot van laaggeschoold werk in sectoren waarin laagopgeleiden traditioneel emplooi vonden (landbouw, industrie en bouw) hun baan verliezen en elders aan de slag moeten als laaggeschoolden..
- Daarnaast is er het probleem van het opvangen en het voorkomen van het problematische arbeidsaanbod binnen de categorie laaggeschoolden. Een probleem dat niks te maken heeft met laaggeschooldheid maar met andere, meer fundamentele sociale basisvaardigheden. We moeten in opvoeding en onderwijs jongeren zo goed mogelijk toerusten om in de reguliere samenleving te kunnen functioneren.

Wanneer mensen buiten het arbeidsproces raken, kan men een beroep doen op verschillende regelingen van de sociale zekerheid. Hierin vinden we een aantal knelpunten. De WW in combinatie met ontslagvergoeding is onvoldoende activerend. Het zijn vooral de *oudere werknemers* die na verlies van baan moeilijk kunnen terugkeren naar de arbeidsmarkt. Re-integratie inspanningen vanuit het UWV zijn weinig effectief omdat onderliggende problemen onvoldoende worden aangepakt: werkgevers nemen oudere werknemers bij voorkeur niet in dienst vanwege een mogelijk achterblijvende arbeidsproductiviteit in verhouding tot de loonkosten. Daarnaast ligt er een verantwoordelijkheid bij de sociale partners om de koppeling van leeftijd en loonniveau te doorbreken. Het risico is immers groot dat op den duur het loonniveau onvoldoende is gerelateerd aan arbeidsproductiviteit. Voor vitale werknemers die makkelijk weer aan de slag kunnen komen, kan ontslag lonen. Men krijgt een vergoeding mee, maakt aanspraak op de uitkering, neemt het er desgewenst een aantal maanden van en gaat weer eens aan de slag. Modernisering van het ontslagrecht: de toekenning van ontslagvergoeding en het WW zijn dus nodig.

Hervormingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen hebben tot belangrijke verbeteringen geleid: meer gedeeltelijk arbeidsgeschikten zijn aan het werk en de uitkeringsafhankelijkheid van deze groep is sterk verminderd. De aanwezigheid van een arbeidsrelatie is over het algemeen een belangrijke factor bij het herstel. Juist dat ontbreekt bij vangnetwerknemers in de Ziektewet: terugkeer naar werk blijkt voor deze groep moeilijk te realiseren. Vanuit de Ziektewet komen meer vangnetters uiteindelijk in de Wia terecht dan werknemers die een vast dienstverband hebben. Andere knelpunten zijn de overbelasting van de Wajong en de Wsw. In de Wajong stromen jaarlijks meer jongeren in dan uit. De Wsw kampt met wachtlijsten: duizenden mensen wachten op een beschutte werkplek, terwijl slechts weinigen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt.

De invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 heeft geleid tot belangrijke verbeteringen: het aantal huishoudens dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering is sterk gedaald. Instroombeperking en re-integratie-instrumenten als Work-first, bemiddeling naar werk en scholing blijken goed te werken. Het blijft echter lastig om het arbeidsmarkteffect van re-integratie vanuit de Bijstand en de WW goed in beeld te krijgen. Beschikbare onderzoeken wijzen over het algemeen op een bescheiden meerwaarde. Wanneer het gaat om het realiseren van uitstroom naar de arbeidsmarkt kunnen we vraagtekens zetten bij de effectiviteit van het re-integratiebeleid. Dat neemt niet weg dat het element van sociale activering waardevol is.

Een belangrijk aandachtspunt is de stroomlijning van verschillende regelingen. Het socialezekerheidsstelsel is historisch gegroeid tot hoe het er nu uitziet. Dit heeft geleid tot een groot

aantal regelingen met verschillende polisvoorwaarden, re-integratiemogelijkheden, uitvoering en financiering. Dit roept vragen op over de rationaliteit van die verschillen. Stroomlijning en afstemming tussen de verschillende regelingen vereenvoudigt het stelsel en zal leiden doelmatiger inzet van middelen en lagere uitvoeringskosten.

Op het gebied van begeleiding en bemiddeling naar werk kan nog een slag gemaakt worden. Er kan meer structureel gebruik gemaakt worden van de uitzendbranche. Mensen met korte afstand tot de arbeidsmarkt kunnen via de uitzendbranche aan werk worden geholpen. De publiek gefinancierde re-integratie krijgt dan meer ruimte om zich te richten op de moeilijk bemiddelbare groepen. De verantwoordelijkheidsverdeling binnen de SUWI-keten is nog te veel versnipperd. Dat heeft tot gevolg dat de dienstverlening aan cliënten nog niet optimaal is.

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de oplossingsrichtingen. Wanneer we effectief en zorgvuldig willen zijn in de vormgeving van het arbeidsmarktbeleid, is nodig om aan de voorkant te beginnen. Voorkomen is immers altijd beter dan genezen. We gaan daarom in hoofdstuk 4 in op de vraag in hoeverre het initiële onderwijs (ook de problematische) leerlingen voldoende in staat stelt om zelfstandig op de arbeidsmarkt uit de voeten te kunnen en zodoende een zinvolle bijdrage te leveren.

In hoofdstuk 5 richten we ons op de verbeteringen die nodig zijn om werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt meer bij het arbeidsproces te betrekken en op de oplossingen van de gesignaleerde knelpunten.

4. Een solide basis: onderwijs

Wanneer we effectief en zorgvuldig willen zijn in de vormgeving van het arbeidsmarktbeleid, is het nodig om aan de voorkant te beginnen. Wie beschikt over een stevige basis van kennis en vaardigheden, loopt veel minder risico om in een uitkeringssituatie te belanden dan degenen voor wie dat niet het geval is. Nodig is daarom dat (jonge) mensen hun opleiding verlaten met een diploma op zak, waar ze mee uit de voeten kunnen. Dat vraagt om een bredere benadering dan uitsluitend het aanleren van de juiste cognitieve en praktische vaardigheden. Voortijdig schoolverlaten, een verkeerd gekozen opleiding zonder goede beroepsperspectieven, gebrekkige sociale of andere vaardigheden, het ontbreken van steun vanuit het gezin kunnen hierbij in de weg staan. We zagen dat het aandeel lager opgeleiden in de beroepsbevolking afneemt, maar dat het aantal probleemleerlingen in deze groep stijgt. Wanneer we er als samenleving niet in slagen om dit type leerlingen binnenboord te houden en perspectief te bieden, zal dat ongetwijfeld veel persoonlijk leed en hoge maatschappelijke kosten tot gevolg hebben. In dit hoofdstuk gaan we daarom na hoe onderwijsuitval kan worden bestreden, welk perspectief met name aan groepen kwetsbare jongeren geboden kan worden en hoe de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd.

4.1 Initieel onderwijs: de moeilijke groepen

In het initieel onderwijs wordt een basis gelegd, waarop in het latere leven kan worden voortgebouwd. Die basis bestaat uit vaardigheden en competenties, maar meer nog uit vorming, zodat mensen het leven in deze complexe maatschappij aankunnen. Kinderen uit solide gezinnen, waarin aandacht en ondersteuning voorhanden is, vinden in de meeste gevallen hun weg. Dat neemt niet weg dat ook zij gebaat zijn bij ondersteuning bij het maken van de juiste opleidingskeuze. Bij de moeilijke, gecompliceerde probleemleerlingen ligt de meeste uitdaging. Het kan gaan om leerlingen met een aanwijsbare handicap, maar ook om de leerlingen met een sociale of culturele achtergrond waar geen of weinig affiniteit bestaat met een schoolsysteem. Hoe kunnen we voorkomen dat juist dit type leerling min of meer onopgemerkt wegglijdt en waar ligt het aangrijpingspunt om uitval te voorkomen?

Leerlingen met een meer complexe problematiek treffen we vaak aan onder de uitvallers uit het reguliere onderwijs en bij de leerlingen in het speciaal onderwijs. Hier komen we de groep tegen waarvan de kans groot is dat we ze op latere leeftijd aantreffen aan de zijlijn van de maatschappij. Nogal wat leerlingen die de school verlaten zonder diploma lopen het risico om drop-out te worden. Veel leerlingen uit het speciaal onderwijs belanden min of meer direct in een Wajong-uitkering. Juist deze leerlingen zullen dus vroegtijdig geholpen moeten worden om de aansluiting op de arbeidsmarkt te vinden. De groep waarin sprake is van een harde problematiek, is via het onderwijs vaak niet (meer) te bereiken. Voor deze jongeren zullen meer onconventionele middelen moeten worden ingezet.

4.1.1 Voortijdig schoolverlaten

Jongeren zonder startkwalificatie hebben het moeilijker bij het vinden en behouden van betaald werk, dan jongeren met een startkwalificatie. Slechts 65 procent van de voortijdig schoolverlaters heeft werk (tegen 81 procent van de jongeren met een startkwalificatie) en 23 procent van hen is inactief (tegen 11 procent van de jongeren met startkwalificatie). Er bestaat ook een samenhang tussen het voortijdig schoolverlaten en andere ernstige problemen: 16 procent van de totale groep wordt verdacht van een misdrijf, terwijl dit bij mensen met een afgeronde opleiding ligt op 3 procent.⁸³ Het spreekt daarom voor zich dat schooluitval en voortijdig schoolverlaten⁸⁴ zoveel mogelijk tegengegaan moet worden. De laatste jaren is het aantal voortijdig schoolverlaters dankzij een krachtadig beleid sterk teruggedrongen. Cijfers van de OECD laten een constante daling zien.⁸⁵

⁸³ Ministerie van OCenW, *Factsheet Voortijdig schoolverlaten*, 2007

⁸⁴ Een voortijdig schoolverlater is iemand tussen de 12 en 23 jaar die het onderwijs zonder startkwalificatie verlaat. Een startkwalificatie is een havo- of vwo-diploma of een mbo-diploma op niveau 2 of hoger.

⁸⁵ OECD, *Reviews of migrant education*, 2010.

Schooljaar	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11
Aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters	71.000	58.900	52.700	50.900	46.800	42.600	35.000

Vooraf in het voortgezet onderwijs is het aantal voortijdig schoolverlaters sterk gedaald (-30 %), terwijl in het middelbaar beroepsonderwijs de daling beperkt is gebleven (-13%).⁸⁶ Uitval komt het meest voor bij jongeren in de leeftijd van 17 en 18 jaar. Wanneer we de probleemgroepen binnen het onderwijs willen opsporen, komen we uit bij de laagste onderwijstypen: ongeveer tweederde van de voortijdig schoolverlaters valt uit in het lagere segment van het mbo (mbo1 en 2) en ongeveer eenderde in het leerwegondersteunend onderwijs binnen het mbo.⁸⁷

Bij voortijdig schoolverlaters vormen jongens met 60 procent de meerderheid.⁸⁸ Ook zijn zij oververtegenwoordigd in de lagere niveaus van het vmbo. Daarnaast nemen onderwijsprestaties van jongens af in vergelijking met de meisjes. Steeds meer deskundigen geloven dat meisjes het beter doen doordat de inrichting van het onderwijs beter aansluit bij de manier waarop zij studeren. Het gaat om een toenemend accent op taalvaardigheid en allerlei op communicatie gerichte werkvormen. Structuur en discipline, juist voor jongens nodig, ontbreekt hierbij nogal eens.⁸⁹ Onderzoek laat zien dat hoe hoger het aandeel van uitkeringen, lage inkomens en niet-westerse allochtonen in een regio is, hoe hoger het percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters.⁹⁰ Voortijdig schoolverlaten komt dus vooral voor in de sociaal zwakkere milieus. Afkomst, ouderlijk milieu, het vermogen van ouders om hun kinderen te begeleiden in hun schoolloopbaan en bij beroepskeuze zijn factoren die de kans op onderwijsuitval positief of negatief kunnen beïnvloeden. De kans op herhalingsarmoede is dus groot. Achterstanden worden van generatie op generatie doorgegeven. Hoewel het onderwijssysteem niet zomaar een stabiele gezinsachtergrond kan vervangen, zal van daar uit wel zo goed mogelijk structuur gegeven moeten worden aan deze groep jongeren.

4.1.2 Gegevens in perspectief

Om deze gegevens in perspectief te plaatsen, is het van belang om in de gaten te houden dat onderwijsdeelname in de loop der jaren een stormachtige groei heeft doorgemaakt. In 1970 waren er volgens het CBS 85 duizend leerlingen die een mbo-opleiding volgden. In 2009 is dat aantal gestegen tot 510.000.⁹¹

⁸⁶ Ministerie van OCenW, *idem*, 2007, Uitval komt het meest voor bij jongeren in de leeftijd van 17 en 18 jaar.

⁸⁷ Inspectie van het onderwijs, *Onderwijsverslag 2007/2008*.

⁸⁸ Ministerie van OCenW, *Factsheet Voortijdig schoolverlaten*, 2007.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld Rineke Wisman, *Waar blijven de jongens*, 2009.

⁹⁰ Zie ook het verslag van de onderwijsinspectie 2007/2008.

⁹¹ Ministerie van OCenW, *Kerncijfers 2005-2009. Onderwijs Cultuur en Wetenschappen*, Den Haag 2010, tabel 2.1

Tabel 2.1 Ontwikkeling van leerlingenaantallen in het voltijdonderwijs, 1970/'71-1995/'96 (x 1.000)

	1970/'71	1975/'76	1980/'81	1985/'86	1990/'91	1995/'96
bao ^a	1.954	1.972	1.743	1.469	1.443	1.527
so ^b	74	83	92	100	109	119
vbo	325	403	403	359	233	207
avo	591	766	824	807	684	661
mbo	85	114	168	276	288	289
hbo	72	109	132	149	194	230
wo	103	122	148	167	179	176

^a Aantallen vanaf 1991/'92 aangepast aan een wijziging van de teldatum (zie bijlage A).

^b Inclusief voortgezet speciaal onderwijs.

Bron: CBS (1994 en 1996a)

De stijging van de onderwijsdeelname heeft als keerzijde van de medaille de stijging van de onderwijsuitval. Daarbij moeten we ons realiseren dat voor de opleiding op niveau 1 sprake is van drempelloze instroom. Mbo's mogen niet selecteren aan de poort en hebben daarom vaak een moeilijker leerling-populatie binnen haar muren. Zij vormen dus vaak het vangnet voor jongeren zonder diploma. Wanneer deze instellingen in staat zijn om het voortijdig schoolverlaten te doen afnemen, kunnen we niet anders dan concluderen dat er een prima prestatie is geleverd. Blijft overeind dat er naar een optimale uitstroom moet worden gestreefd. Daarbij doet het er toe of een school haar processen op orde heeft of niet.

4.1.3 Aanpak van voortijdig schoolverlaten

Speerpunten in de aanpak van het voortijdig schoolverlaten zijn verbetering van verzuimregistratie en de invoering van de kwalificatieplicht. Om scholen beter in staat te stellen verzuim te melden zijn de volgende stappen gezet:

- In de schoolgids moet expliciet worden opgenomen hoe scholen verzuim willen tegengaan, zodat ouders en leerlingen goed op de hoogte zijn van de consequenties van verzuim.
- De regels voor het melden van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten worden vereenvoudigd. Er komt één nieuwe wettelijke termijn: 16 uur ongeoorloofde afwezigheid in vier weken. Deze termijn geldt voor alle leerplichtige leerlingen in het basis-, voortgezet-, speciaal, en middelbaar beroepsonderwijs. De nieuwe meldtermijn gaat in het schooljaar 2010-2011 in.
- Het toezicht op scholen voor het naleven van de Leerplichtwet, waaronder het melden van verzuim, komt bij de Onderwijsinspectie te liggen. Die taak ligt nu bij de gemeente. In de praktijk heeft (aanhoudend) slecht meldgedrag van scholen echter nooit geleid tot een sanctie voor een school omdat dit de wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeente en school bij uitvoering van de leerplicht teveel onder druk zet.
- Scholen in het voortgezet onderwijs, beroeps onderwijs en volwasseneneducatie moeten verzuim melden via het digitale verzuimloket. Dit loket maakt het voor scholen makkelijker en sneller om verzuim elektronisch te melden. Ook voor leerlingen in het niet-bekostigd onderwijs wordt gestreefd naar aansluiting op het digitale verzuimloket.⁹²

Ter voorkoming van voortijdig schooluitval heeft het kabinet Balkenende IV in augustus 2007 de kwalificatieplicht ingevoerd. Vanaf dat moment geldt dat jongeren moeten doorleren tot hun 18e of totdat een diploma op minimaal mbo-niveau 2 is gehaald. Uit de eerste tussenevaluatie blijkt dat de kwalificatieplicht nu al zijn vruchten afwerpt. In het schooljaar 2008-2009 is de onderwijsdeelname van 17 jarigen gestegen van 87,9% naar 90,3% ten opzichte van het vorige schooljaar. Hiervan is het overgrote deel toe te schrijven aan de kwalificatieplicht. Als gevolg van verbeteringen in de uitvoering van de kwalificatieplicht en de betere samenwerking tussen gemeenten en scholen op lokaal niveau

⁹² Ministerie van OCenW, *Aanval op Schooluitval, dag van de leerplicht: extra maatregelen tegen spijbelen*, www.aanvalopschooluitval.nl/actueel_vervolg.php?id=139&titel=Dag_van_de_Leerplicht:_Extra_maatregelen_tegen_spijbelen, voortijdig schoolverlaten.

zal waarschijnlijk de komende tijd nog een stijging van het aantal onderwijsdeelnemers van 90,3% naar 95% gerealiseerd worden. Naast strafrechtelijke handhaving heeft de leerplichtambtenaar sinds maart 2010 de mogelijkheid om de Sociale Verzekeringsbank (SVB) te vragen kinderbijslag te ontzeggen aan de ouders van een kwalificatieplichtige jongere van 16 of 17 jaar die geen onderwijs volgt. Deze maatregel draagt bij aan een effectieve handhaving van de Leerplichtwet en een daling van het schoolverzuim.

Verder is opgenomen in het beleidsprogramma ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten:

- Extra aandacht voor een soepele overgang van Vmbo naar mbo;
- Betere loopbaanoriëntatie, studiekeuze en begeleiding;
- Meer en betere zorg op school;
- Aantrekkelijker onderwijs, met sport en cultuur, om jongeren op school te houden;
- Meer ruimte voor Vmbo-scholieren die het best leren met hun handen;
- Meer maatwerktrajecten om uitval te voorkomen;
- Inzet van 20.000 EVC-trajecten voor schooluitvallers van 18 tot 23 jaar.

4.1.4 Voorstellen

Om voortijdig schoolverlaten en studie-uitval verder terug te dringen, kan nog meer worden ingezet op preventie: telkens weer blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs, de sfeer op de school en de binding die een jongere en zijn ouders met de school hebben, belangrijk zijn om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Extra inspanning is daarom nodig.

Betrokkenheid van ouders

- De betrokkenheid van ouders bij de school(opleiding) van hun kinderen moet worden versterkt. Bij voorkeur door het inschakelen van ouders bij formele en informele activiteiten van de school en te investeren in persoonlijke contacten tussen ouders en docenten. Waar betrokkenheid achterblijft bij wat normaliter verwacht mag worden, kan een schoolcontract worden afgesloten. Het schoolcontract is een goed instrument om fatsoenlijk gedrag van ouders en kinderen jegens de school en medeleerlingen te bevorderen en de school te committeren aan goed onderwijs. Ouders en kinderen verbinden zich aan een aantal afspraken: op school wordt Nederlands gesproken, zij gaan verzuim en spijbelen tegen en zij doen actief mee aan regelmatige oudergesprekken.

Deelname vroeg- en voorschoolse educatie

- De deelname aan vroeg- en voorschoolse educatie moet worden vergroot. Kinderen die met een taalachterstand aan het primair onderwijs beginnen, lopen een groot risico dat ze in hun ontwikkeling achterblijven. Daarom moeten kinderen met een grote taalachterstand worden aangemoedigd om deel te nemen aan de vroeg- en voorschoolse educatie. Dit geldt zowel voor autochtone als allochtone kinderen. Centra voor Jeugd en gezin kunnen ouders hierbij op weg helpen.
- Ouders worden op alle mogelijke manieren gestimuleerd om met hun kinderen te lezen. Lezen begint in het gezin, met ouders die met hun kinderen naar de bibliotheek gaan, voorlezen voor het slapen gaan etc.
- Het taalonderwijs op de basisschool dient van kwalitatief hoger niveau te zijn. Goed kunnen lezen is cruciaal voor het welslagen van de verdere schoolloopbaan. Een kwart van de leerlingen heeft bij het verlaten van het basisonderwijs een taalachterstand heeft van ongeveer twee jaar⁹³. Als leerlingen dit soort basisvaardigheden onvoldoende beheersen, wrekt zich dat ook in voortgezet onderwijs. Zeker wanneer die vaardigheden daar niet of onvoldoende worden onderhouden.⁹⁴ De

⁹³ Onderwijsinspectie, *Jaarverslag 2007*, Utrecht 2008. In 2007 constateerde de onderwijsinspectie dat een kwart van de leerlingen het basisonderwijs verlaat met een vaardigheid in technisch lezen op een niveau dat niet uitsteekt boven dat van groep 6.

⁹⁴ H. Hacquebord e.a., *Voortgezet taalvaardig, een onderzoek naar tekstbegrip en naar taalproblemen en taalbehoeften van brugklasleerlingen in het voortgezet onderwijs in het schooljaar 2002 – 2003*, Groningen 2004. Een kwart van de leerlingen in de basis en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo moeite heeft om zelfstandig de schoolboeken te lezen die voor hen gemaakt zijn. Voor 17

gevolgen van niet goed technisch kunnen lezen zijn ingrijpend, omdat ze negatieve effecten hebben voor het begrijpend lezen, het gedrag, de schoolloopbaan en het latere maatschappelijk functioneren. Het blijkt dat ongeveer de helft van de kinderen die taalproblemen heeft, tevens gedragsproblemen krijgt.

- Pabo's zullen in de (na)scholing van docenten in het basisonderwijs gericht aandacht dienen te besteden aan het aanbieden van taalonderwijs. Internationaal onderzoek laat zien dat goed technisch kunnen lezen erg afhankelijk is van de leraar bij wie het kind in de klas zit. Het doet er voor een leerling –en dan in het bijzonder voor een zwakke lezer– heel veel toe of hij leesonderwijs krijgt van een effectieve of minder effectieve leerkracht.⁹⁵ Een investering in de kwaliteit van leerkrachten zal ook zeker ten goede komen aan kinderen met een niet-Nederlandse achtergrond. Juist in deze groep komt uitval meer dan gemiddeld voor.
- Deelname van scholen aan taaltoetsen dient verplicht te worden gesteld. Er is de afgelopen periode stevig geïnvesteerd in achterstandsbestrijding. Scholen krijgen deze extra middelen voortaan alleen als ze hun leerlingen mee laten doen aan taaltoetsen, zodat de investeringen meetbaar zijn.
- Succesvolle experimenten met schakel- of kopklassen verdienen navolging.
- De slagvaardigheid van Zorgadviesteams wordt vergroot. Steeds meer scholen hebben een goed functionerend netwerk van deskundige hulpverleners om zich heen die jongeren die uit dreigen te vallen, kunnen opvangen: de zogenaamde Zorg Advies Teams. Om ervoor te zorgen dat deze teams voldoende slagkracht hebben is nodig dat binnen de zorg adviesteams professionals betrokken zijn die direct kunnen doorverwijzen naar een relevante instelling: schuldhulpverlening, verslavingszorg etc.
- Inzet moeten zijn om leerlingen te helpen om de aansluiting op het onderwijs (opnieuw) te vinden. Reboundvoorzieningen (tijdelijke opvang voor leerlingen met gedragsproblemen voor wie de zorg op school niet langer toereikend is) en projecten als Herstart en Op de Rails kunnen daartoe meer laagdrempelig gemaakt.

4.1.5 Diversiteit in onderwijsaanbod

In elk kind schuilt talent. Het onderwijsaanbod dient zodanig zijn dat kinderen zich kunnen ontplooiën op een manier die aansluit bij hun natuurlijke begaafdheid. Er zijn leerlingen die prima uit de voeten kunnen met een voldoende aanbod van cognitieve vaardigheden, anderen komen tot hun recht wanneer zij gerichte vakkennis op kunnen doen.

Sinds de jaren negentig is een groter accent gelegd op het zelfstandig leren en kennis vergaren door de leerlingen dan in de meer traditionele vormen van onderwijs gangbaar was. Achterliggende gedachte is dat het belangrijker is dat leerlingen in onze snel veranderende maatschappij in staat zijn om zichzelf te ontwikkelen en zaken op te zoeken, dan dat zij beschikken over snel achterhaalde kennis. Naast de meer fundamentele vragen die bij deze onderwijsbenadering gesteld kunnen worden, is het ook de vraag in hoeverre juist de zwakkere leerlingen die meer structuur nodig hebben, hiermee zijn geholpen. Critici plaatsen nogal wat kanttekeningen bij de veronderstelde zelfstandigheid van leerlingen. Veel leerlingen en dan met name de jongens blijken de daarvoor noodzakelijke discipline niet op te kunnen brengen.⁹⁶ Nodig is daarom dat er voldoende diversiteit in het onderwijsaanbod aanwezig is waarbij ook de zwakke leerlingen tot hun recht komen. Nodig is dus dat er voldoende aanbod is van gestructureerd onderwijs waar het accent ligt op het aanleren van vakkennis, praktische, emotionele en sociale vaardigheden.

procent van de leerlingen uit de theoretische leerweg van het vmbo en voor 18 procent van de leerlingen het havo en vwo geldt volgens deze onderzoeken hetzelfde.

⁹⁵ Kees Vernooij, 'Leesonderwijs basisschool heeft dringend verbetering', in: Christen Democratische *Verkenningen*, Herfst 2006.

⁹⁶ Ria Bronneman-Helmers, 'Tegengeluid BON was hard nodig', in *Christen Democratische Verkenningen*, Herfst 2006.

Bezinning op inrichting van het mbo

In dat licht verdient het aanbeveling de structuur van het mbo te heroverwegen. Het mbo kent vier niveaus (niveau 1 t/m 4). Alle niveaus kennen een onderwijsprogramma dat is gericht op het leren van een vak. Omdat het mbo een drempelloze instroom kent in niveau 1, kan het instroomniveau erg laag zijn. Het mbo worstelt mede om deze reden met haar herkenbaarheid, haar positionering en haar imago. Overwogen moet worden of niveau 1 apart gezet zou kunnen worden van de rest van het mbo. Zodoende kunnen bepaalde sporen van de mbo 1 opleiding gericht worden afgestemd op de (on)mogelijkheden van de leerlingen op dit niveau. Een deel van de leerlingen zal vervolgens instromen naar niveau 2. Leerlingen die nog leerplichtig zijn en hun diploma op het eerste niveau hebben behaald, willen vaak aan de slag bij de werkgever waar ze hun stage hebben gelopen. Wettelijk zijn zij echter verplicht om te blijven leren en moeten opzoek naar een nieuw stagebedrijf. Bezien moet worden of deze leerlingen niet kunnen worden vrijgesteld van leerplicht en een regeling kan worden getroffen die hen stimuleert om in een later stadium eventueel alsnog hun startkwalificatie te halen. . Voor een aantal sectoren is niveau 2 een opleiding tot volwaardig en graag gezien vakman. Dat pleit ervoor om niveau 2 in het reguliere mbo te houden. Zodoende blijft de aansluiting tussen niveau 2 en 3 ook beter gewaarborgd. Ook de vakschool en de wijkschool bieden perspectief.

School 23

Het ROC Eindhoven heeft een aparte locatie ingericht voor jongeren die binnen het onderwijs moeilijk hun draai vinden. De ervaring heeft geleerd dat voor een groeiende groep risicjongeren niet altijd binnen een van haar 22 ROC-scholen een passende opleiding met voldoende uitzicht op succes kan worden geboden. Om deze groep op te vangen heeft ROC Eindhoven in augustus 2006 een nieuwe school opgericht: School 23. De nieuwe school was bij de oprichting de 23^e school in de rij. Deze naam is in de loop der tijd een soort geuzennaam geworden. School 23 is een aparte school, speciaal gericht op risicogroepen. Er worden vier verschillende trajecten binnen School 23 aangeboden om de verschillende doelgroepen binnen het systeem van de school, betaalde arbeid en maatschappelijk netwerken te behouden. De vier trajecten zijn gericht op verschillende doelgroepen en hebben een verschillende aanpak om deze doelstelling te bewerkstelligen.

1. AKA-traject: AKA (Arbeidsmarkt geKwalificeerd Assistent) is een brede competentiegerichte assistenten opleiding dat opleidt tot een mbo niveau 1 diploma.
2. Stap Op-traject is ontwikkeld om voortijdige schoolverlaters uit het Vmbo (>15 - < 18) en uit de mbo-opleidingen tijdelijk op te vangen.
3. Met het VOAT-traject – Voortgezet Onderwijs Anders Taligen – worden anderstalige jongeren toegeleid naar beroepsonderwijs of regulier voortgezet onderwijs.
4. O&K traject: Deelnemers van de mbo-scholen van ROC Eindhoven die dreigen uit te vallen vanwege een verkeerd beroepsbeeld worden binnen het O&K traject (Oriëntatie & Keuzebegeleiding) opgevangen.

School 23 lijkt een succesvol concept. Het aantal leerlingen is explosief gegroeid: De kop in de Volkskrant van 21 september 2006 is veelzeggend: "School 23 biedt uitvallers deur naar de toekomst". Het verdient aanbeveling dit project te evalueren en de eventuele successen breed te implementeren.

Praktisch onderwijs: het vakcollege

Een manier om perspectief te bieden aan leerlingen die liever met hun handen werken is het uitbreiden van vormen van praktisch onderwijs. Een interessante ontwikkeling is de introductie van het vakcollege. In het najaar 2008 zijn tien Vmbo-scholen begonnen met een nieuwe vorm van praktisch onderwijs: het vakcollege⁹⁷. Het biedt jongeren de garantie dat zij op hun achttiende een vak hebben geleerd, hun diploma's op zak hebben en als vakman of vakvrouw aan de slag kunnen. Aan het eind van deze zes-jarige opleiding zitten de leerlingen op mbo-2 of mbo-3 niveau. De stap van het Vmbo-diploma en de overgang naar een ROC wordt dus overgeslagen. Juist op dat moment vindt veel uitval plaats. De kracht van de vakcolleges zit in de samenwerking tussen de scholen en het regionale

⁹⁷ Het vakcollege is een publiek privaat initiatief van Plaform Beta Techniek en USG People, gesteund door het Ministerie van Economische Zaken en van OCenW.

bedrijfsleven. Wanneer in de regio geen banen in de betreffende sector te vinden zijn, biedt de school de opleiding ook niet aan.

De wijkschool

Er is ook een groep leerlingen die niet (meer) via de infrastructuur van de school kan worden bereikt. Dat zijn de jongeren die eigenlijk geen dagbesteding hebben, vaak zijn verstrikt in een combinatie van ingewikkelde problemen en rondhangen op de straat. Voor deze jongeren kan de wijkschool een oplossing bieden. De wijkschool is geen school in traditionele zin van het woord. Het is een bondgenootschap waarvoor de hele omgeving van de jongere de maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt: onderwijs, bedrijfsleven, hulpverlening, gemeente. In de Wijkschool staat werk centraal, vanuit de visie dat er eerst structuur ontstaat in een tot dan toe tamelijk structuurloos leven, zodat eigenwaarde en autonomie groeien. Het hart van de wijkschool is daarom het netwerk van bedrijven en instellingen in de wijk, waar de jongeren werken en zo werkervaring opdoen. Die werkervaring vormt dus – anders dan op andere scholen – geen onderbreking van het reguliere curriculum. Integendeel, het werk en de wijk zijn het curriculum. Jongeren worden op allerlei manieren -via straatcoaches- geworven om deel te nemen aan deze activiteit.⁹⁸

4.2 Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt

Voor het vinden van een baan is het niet alleen van belang dat jongeren met een diploma op zak de arbeidsmarkt betreden, maar ook dat de opgedane vaardigheden aansluiten op de vraag vanuit de arbeidsmarkt.⁹⁹ Het voortgezet speciaal onderwijs (vso), het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) hebben een spilpositie in het realiseren van de aansluiting van zwakkere groepen op de arbeidsmarkt.

4.2.1 Het Voortgezet Speciaal onderwijs en de Wajong

In het vorige hoofdstuk gaven we aan dat de Wajong overbelast dreigt te raken. Hervormingen in de regelgeving en aangescherpte toelatingseisen kunnen de instroom beperken. Daar gaan we in het volgende hoofdstuk op in. Wanneer we het grote beroep van arbeidsgehandicapte jongeren op inkomensondersteuning op een meer fundamentele manier willen oplossen, is het zaak om in een vroeg stadium de vinger aan de pols te houden en leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs goed voor te bereiden op een plek op de arbeidsmarkt.¹⁰⁰ Er is een enorme toename van het aantal leerlingen in het Voortgezet speciaal onderwijs en van de leerlingen met ambulante begeleiding in cluster 4.¹⁰¹ Ongeveer de helft van de leerlingen uit het praktijkonderwijs en het Voortgezet speciaal onderwijs stroomt direct door naar de Wajong.

In de *Nieuwe koers passend onderwijs*¹⁰² van het ministerie van OCenW wordt terecht aangegeven dat de kwaliteit van het voortgezet speciaal onderwijs sterk verbeterd dient te worden en dat het erop gericht dient te zijn om jongeren voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Ook wanneer het jongeren met een beperking betreft die in de Wajong zitten of naar verwachting een Wajong-uitkering gaan aanvragen.¹⁰³ Het versterken van arbeidscompetenties en het bevorderen van arbeidsparticipatie staan daarbij voorop.¹⁰⁴ Er moet voorkomen worden dat de jongere in een uitkeringssituatie belandt en

⁹⁸ Organisatieadviesbureau Van Beekveld & Terpstra, *Businessplan Wijkschool Rotterdam*, in opdracht van het ROC Albeda, ROC Zadkine, Stichting LMC Rotterdam, Hoorn september 2008.

⁹⁹ Het Research centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt stelt in haar analyse van 2005 dat opleidingsrichting belangrijker is dan opleidingsniveau.

¹⁰⁰ CPB, *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*, december 2007.

¹⁰¹ TNO, *Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking*, 2007.

¹⁰² Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nieuwe koers passend onderwijs*, 2 november 2009.

¹⁰³ Tot op heden was er geen sprake van een plicht tot arbeidstoeleiding in het vso.

¹⁰⁴ Zie hierbij ook het IVA beleidsonderzoek, *De arbeidsmarkt op, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor schoolverlaters uit het Praktijkonderwijs en Voortgezet speciaal onderwijs*, april 2008.

van daar uit naar werk moet zoeken. Juist in de overgangssituatie van opleiding naar regulier werk ontstaan vaak de problemen. Het systeem zal er dus op ingericht moeten zijn om de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt zo vloeiend mogelijk te laten verlopen. Daarvoor zijn verschillende zaken nodig.

Eenduidige financiering

In de huidige situatie worden vooral ESF-subsidies aangewend voor de bekostiging van arbeidstoeleiding, branchegerichte cursussen en nazorg. Nadeel van deze wijze van bekostiging is niet alleen dat er ieder jaar energie gestoken moet worden in het verkrijgen van de subsidie, maar ook dat het budget voor de begeleiding van leerlingen niet is gegarandeerd. Bezien moet worden of er mogelijkheden zijn voor een meer structurele vorm van bekostiging van deze activiteiten. Raakt een gehandicapte jongere uit het arbeidsproces, dan komt hij terecht in een uitkerings situatie of is hij aangewezen op de AWBZ-dagbehandeling. Wanneer een jongere echter tot loonvormende arbeid in staat is, zal hij zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers moeten worden geplaatst. Hierbij kan het instrument van de loondispensatie worden ingezet of gebruik worden gemaakt van detachering vanuit het SW-bedrijf.

Uitvoerders

De uitvoering van de bemiddeling van de jongere naar stage en vervolgens naar regulier werk zou in handen moeten zijn van gespecialiseerde en ook erkende, re-integratiebureaus die kunnen bemiddelen naar werk, begeleiding ter hand kunnen nemen en ook zorg kunnen aanbieden, zodat allerlei tussenvormen van combinaties van uitkering en werk kunnen worden opgepakt.

Doorlopende leerlijnen

Tenslotte zou er naar het model van bbl in het middelbaar beroepsonderwijs ook mogelijkheden moeten worden gezocht om aan leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs die inmiddels boven de twintig jaar oud zijn een soort leerroute van een dag per week aan te kunnen bieden. De bedoeling is immers dat jongeren zich op de werkvloer steeds verder ontwikkelen.

4.2.2 Aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt

Bekostigingsvoorwaarden

Een belangrijk knelpunt in de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is het ontbreken van de noodzaak voor het (middelbaar) beroepsonderwijs om arbeidsmarktgericht aan de slag te gaan. ROC's (Regionale opleidingscentra) zijn vrij in het bepalen van het opleidingsaanbod. Dat heeft er toe geleid dat er inmiddels rond de 1100 erkende mbo-opleidingen zijn. Lang niet allemaal bieden ze uitzicht op een baan. Omgekeerd zien we dat er ook belangrijk opleidingsaanbod kan ontbreken. Wanneer een ROC om welke reden ook besluit een bepaalde opleiding niet langer aan te bieden, kan dat leiden tot problemen op de regionale arbeidsmarkt. Deze praktijk heeft te maken met de bekostigingsvoorwaarden. Het landelijke exploitatiebudget (in 2008) van 2,5 miljard kent 80 procent inputfinanciering (het aantal ingeschreven deelnemers) en 20 procent outputfinanciering (het aantal diploma's). Hoe meer leerlingen een ROC binnenhaalt, hoe meer financiering. Het behalen van de startkwalificatie weegt daarbij al minder zwaar. Het is daarom van belang dat financiering meer resultaatgericht wordt, door zowel het aantal behaalde startkwalificaties en diploma's voor niveaus 3 en 4 als de tevredenheid van het bedrijfsleven over een onderwijsinstelling mee te laten wegen.¹⁰⁵

Uitstroommonitor mbo en meting waardering bedrijfsleven

Om de transparantie van de prestaties van onderwijsinstellingen te vergroten, is nodig dat de uitstroom vanuit de mbo-opleiding zorgvuldig in kaart wordt gebracht. De uitstroommonitor praktijkonderwijs kan hierbij als model dienen. Op de volgende onderdelen geeft de uitstroommonitor praktijkonderwijs een antwoord:

- Achtergrondkenmerken van de leerlingen;
- Specialisatie leerlingen;
- Behaalde diploma's en certificaten;

¹⁰⁵ Zie SER advies, *Herziening bekostiging middelbaar beroepsonderwijs*, juni 2008.

- Uitstroomprofiel en advies school
- Uitstroom naar arbeid;
- Uitstroom naar ROC/AOC en Vmbo;
- Uitstroom naar overige bestemmingen;
- Instroom Wajong uitkering.

Ook is het voor kwaliteitsborging van belang dat er een systematische bevraging van de stakeholders wordt uitgevoerd. Onderwijsinstellingen moeten bedrijven daarom regelmatig om hun oordeel vragen over:

1. De begeleiding van studenten door de onderwijsinstellingen bij de beroepspraktijkvorming (bpv);
2. De kwaliteit van de mbo-afgestudeerden die bij deze bedrijven werkzaam zijn;
3. De brede contacten met de mbo-opleiding.

Kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven

De kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven zorgen voor de relatie onderwijs en het bedrijfsleven. Zij zorgen voor betrouwbare en actuele informatie over de arbeidsmarkt (landelijk en regionaal), over de stage- en leerbanenmarkt, over soorten en aantallen opleidingen, over arbeidsmobiliteit etc. Ook erkennen ze leerbedrijven waar (v)mbo-leerlingen terecht kunnen voor het praktijkgedeelte van hun opleiding door middel van accreditatie. Daarnaast ontwikkelen en onderhouden ze kwalificatiedossiers waarin is vastgelegd wat een leerling moet kennen en kunnen als hij klaar is met zijn opleiding.¹⁰⁶ Om onderwijsaanbod te realiseren dat tegemoet komt aan de wensen van het bedrijfsleven, is goed georganiseerd partnerschap tussen onderwijs en bedrijfsleven van essentieel belang. In de praktijk van alledag komt het daar onvoldoende van. Het beroepsonderwijs ervaart de kenniscentra meer als een van de vertegenwoordigers van bedrijfsorganisaties dan als een platform voor samenwerking. De kenniscentra hebben de taak om het bedrijfsleven te helpen om de opleidingsvraag te stellen en de behoefte van de arbeidsmarkt in beeld te brengen, zodat het onderwijs daar op in kan gaan. Om dit te realiseren, zal opnieuw gekeken moeten worden naar het functioneren van de kenniscentra.

Bestrijden bureaucratie

Regelgeving moet eenvoudig bevorderen dat partijen elkaar vinden. In de praktijk blijkt dat de verplichte accreditatie van bedrijven soms onbedoeld belemmeringen opwerpt: dat jongeren hun opleiding niet kunnen afmaken omdat ze geen stageplaats kunnen vinden, terwijl er wel degelijk bedrijven bereid zouden zijn hen op te leiden.

- Zonder leerbedrijf kan een student de opleiding niet voltooien. Wanneer een student de mogelijkheid heeft om bij een niet-geaccrediteerd bedrijf aan de slag te gaan, verdient dat de voorkeur boven stoppen met de opleiding. De regelgeving dient hierop te worden aangepast. Oplossingen in de sfeer van extra theorieopdrachten, extra meeloopdagen etc. moeten mogelijk zijn.

4.3 Conclusie

In het initieel onderwijs wordt de basis gelegd waarop in het latere leven kan worden voortgebouwd. Het is belangrijk dat (jonge) mensen de opleiding verlaten met een diploma op zak waarmee ze op de arbeidsmarkt uit de voeten kunnen. Leerlingen met een complexe problematiek treffen we vaak aan in het speciaal onderwijs en onder de uitvallers in het reguliere onderwijs. Juist deze jongeren lopen het risico drop out te worden. Bij het voortgezet speciaal onderwijs kan dat worden gerealiseerd door jongeren al in een vroeg stadium in de opleiding voor te bereiden op een plek op de arbeidsmarkt. Om ervoor te zorgen dat het (middelbaar) beroepsonderwijs goed aansluit bij de arbeidsvraag is inzicht in de ontwikkelingen op de (regionale) arbeidsmarkt van belang. Hierin ligt een belangrijke taak voor de samenwerkende kenniscentra.

¹⁰⁶ Zie ook, *Bruggen slaan*, Colo special 2010.

Bestrijden onderwijsuitval

De afgelopen jaren is onderwijsuitval sterk teruggedrongen met behulp van een breed pakket aan maatregelen. Er valt nog het een en ander te winnen. Kwaliteit van het onderwijs, de sfeer op school, de binding die een jongere en zijn ouders met de opleiding hebben, dragen sterk bij aan een positief leer- en leefklimaat op scholen. Nodig is daarom:

- het versterken van de betrokkenheid van ouders bij de school;
- het bevorderen van vroeg- en voorschoolse educatie,
- extra investeringen in de kwaliteit van het taalonderwijs op de basisschool
- investeren in voldoende gekwalificeerde leerkrachten
- verplichte deelname van scholen aan taaltoetsen
- vergroting van de slagvaardigheid van de Zorgadviesteams. Binnen deze teams moeten professionals worden betrokken die direct kunnen doorverwijzen
- dat reboundvoorzieningen en projecten als Herstart en Op de Rails meer laagdrempelig worden gemaakt.

Belangrijk aandachtspunt blijft het vergroten van en investeren in de diversiteit van het onderwijsaanbod. De talenten en mogelijkheden van leerlingen zijn veelkleurig. Daarom moeten scholen expertise kunnen ontwikkelen om bepaalde groepen leerlingen op te leiden op een manier die aansluit bij de (on)mogelijkheden van deze leerlingen. Wanneer we willen voorkomen dat we de leerlingen met sociale en gedragsproblemen straks terugzien in de re-integratie of andere sporen van sociale zekerheid, zullen we moeten zoeken naar wegen om aansluiting te vinden bij deze groep. Dat betekent dat er onderwijsaanbod nodig is, dat is toegesneden op deze doelgroep. Mede gelet op het imago van het totale mbo- kan daarom meer onderscheid worden gemaakt tussen het mbo 1 niveau de andere sporen van het mbo. Een project als School 23 in Eindhoven, dat zich speciaal op risicogroepen richt, lijkt een zinnige manier om de moeilijker groepen jongeren binnenboord te houden. Het verdient aanbeveling om dit project te monitoren en eventueel te verbreden. Verder dient er voldoende aanbod van praktisch onderwijs te zijn voor leerlingen die liever met hun handen werken. Naast de meer competentiegerichte benadering, zal er ook gestructureerd onderwijs moeten zijn voor leerlingen die moeite hebben met zelfdiscipline en het organiseren van het eigen leerproces. Voor jongeren die eigenlijk geen dagbesteding hebben, rondhangen op straat en vaak verstrikt zijn in een combinatie van problemen kan de wijkchool een oplossing bieden. De lokale gemeente kan een stimulerende rol spelen bij de bundeling van maatschappelijke krachten voor dergelijke projecten.

Verbeteren kwaliteit van het voortgezet speciaal onderwijs (vso)

De afgelopen jaren is het aantal jongeren dat deelneemt aan het speciaal onderwijs of gebruik maakt van ambulante begeleidingsvormen sterk gestegen. Een groot deel van deze jongeren stroomt direct door naar de Wajongregeling. Met een betere voorbereiding op een passende plek op de arbeidsmarkt, zou het in een aantal gevallen niet zo ver hoeven komen. De kwaliteit van het voortgezet speciaal onderwijs zal daarom verbeterd moeten worden. Tijdens de schoolperiode moet worden gewerkt aan het opdoen van arbeidscompetenties.

- Bezien moet worden of er mogelijkheden zijn voor een meer structurele vorm van de benodigde bekostiging om de aansluiting tussen vso en arbeidsmarkt te organiseren, dan de huidige situatie waarin vooral wordt gewerkt met ESF-subsidies;
- De uitvoering van de bemiddeling van de jongere naar stage en vervolgens naar regulier werk zou in handen moeten zijn van gespecialiseerde en ook erkende re-integratiebureaus.
- Wanneer een jongere tot loonvormende arbeid in staat is, zal hij zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers moeten worden geplaatst. Hierbij kan het instrument van de loondispensatie worden ingezet of gebruik worden gemaakt van detachering vanuit het SW-bedrijf
- Tenslotte zou er conform de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in het middelbaar beroepsonderwijs ook naar mogelijkheden moeten worden gezocht om aan leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs die boven de twintig zijn een soort leerroute van een dag per week school aan te bieden.

Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt

Een belangrijk knelpunt in de aansluiting onderwijs arbeidsmarkt is het ontbreken van de noodzaak voor het (middelbaar) beroepsonderwijs om arbeidsmarktgericht aan de slag te gaan. Een belangrijke oorzaak hiervoor ligt in de financieringsstructuur die voor 80 procent is gebaseerd op leerlingenaantallen en nauwelijks op resultaten als tevredenheid van stakeholders (bedrijven in de regio), uitstroom naar arbeid of vervolgonderwijs etc. Uitstroom vanuit de mbo-opleidingen zal daarom zorgvuldig in kaart gebracht moeten worden (zie uitstroommonitor Praktijkonderwijs) en algemeen inzichtelijk moeten zijn. Resultaten moeten vervolgens zwaarder meewegen in de bekostiging.

Het belang van het afronden van de opleiding gaat boven de verplichte accreditatie

- Zonder leerbedrijf kan een jongere de opleiding niet voltooien. Wanneer een jongere de mogelijkheid heeft om bij een niet-geaccrediteerd bedrijf aan de slag te gaan, verdient dat de voorkeur boven stoppen met de opleiding. De regelgeving dient hierop te worden aangepast. Oplossingen in de sfeer van extra theorieopdrachten, extra meeloopdagen etc. moeten mogelijk zijn.

5. Aanpak van de knelpunten en stroomlijning van regelingen

Om werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt meer bij het arbeidsproces te betrekken, zijn een aantal modernisering nodig. Systemen moeten zo worden ingericht, dat mensen worden aangespoord en ondersteund om zich -ook voor elkaar- optimaal in te zetten. Opleidingsfaciliteiten, een uitgewogen systeem van sociale zekerheid dat slagvaardig wordt uitgevoerd en maatregelen op het gebied van inkomensbeleid zijn daarbij van belang. Dit alles zal echter alleen dan van de grond komen wanneer de verantwoordelijkheden daar worden gelegd waar ze horen. Niet bij de meer anonieme organisaties van werkgevers en werknemers, maar op de werkvloer: waar arbeidsrelaties hun concrete vorm hebben.

Bij onze voorstellen laten we ons leiden door de volgende Christendemocratische principes. Regelingen moeten zowel ondersteunend als activerend zijn: er moet balans zijn tussen de persoonlijke verantwoordelijkheid van mensen en de solidariteit van de gemeenschap. Voor de christendemocratie is het uitgangspunt dat verantwoordelijkheden zoveel mogelijk door mensen zelf, in wisselwerking met hun netwerk van sociale en maatschappelijke relaties worden gedragen. Op de werkvloer is de arbeidsrelatie essentieel. Werkgevers en werknemers moeten hun eigen kracht kunnen benutten voor het vinden van creatieve oplossingen en het nemen van verantwoordelijkheid voor elkaar. Dat vraagt uiteraard om een constructieve houding en attentie van mensen en organisaties zelf, maar ook om de aanwezigheid van de juiste randvoorwaarden in voorzieningen en regelgeving. Een uitgebreid palet aan mogelijkheden voor beroepsgerichte scholing, een goed vormgegeven verzekering in de vorm van een vitaliteitregeling en hervorming van de WW zijn daarvoor nodig. Wanneer als gevolg van deze maatregelen kan worden bespaard op uitgaven aan werkgeverspremies (vooral WW), dalen de loonkosten zonder dat mensen (met een laag inkomen) in hun portemonnee worden getroffen. Lagere arbeidskosten zullen ertoe leiden dat er meer, ook laagbetaalde banen, beschikbaar komen en dat werknemers mensen makkelijker in dienst nemen. In de acute situatie is de werkloosheid hoog en zal verkorting van WW-duur al snel als bedreigend worden ervaren. Dat is begrijpelijk. Voordat deze maatregelen zijn doorgevoerd, zijn we echter een aantal jaren verder en zal de situatie zijn veranderd. De arbeidsmarkt zal dan structurele tekorten vertonen en het vinden van werk wordt makkelijker.

In dit hoofdstuk concentreren we ons eerst op hervormingen die nodig zijn voor *de brede groep zelfredzame en veelal goed gekwalificeerde werknemers*. Voor een goed functionerende arbeidsmarkt is het essentieel dat werknemers van hoog tot laag de overstap van werk naar werk kunnen maken, wanneer dat nodig is of gewenst. Een goede doorstroming vergroot de kwaliteit van de arbeidsrelaties: meer mensen komen terecht op een plek die bij hen past en ontwikkelen nieuwe kennis en vaardigheden. Ontslag is in dat geval geen drama want een andere baan is snel gevonden. Laagopgeleide werknemers die zijn aangewezen op eenvoudig werk, zijn gebaat bij een goed functionerende arbeidsmarkt in de hogere segmenten. Een hoogopgeleide die werkt, heeft vaak behoefte aan ondersteunende diensten en zal geneigd zijn om eenvoudiger diensten over te laten aan lager opgeleiden. Bovendien vallen er bij een goede doorstroom ook regelmatig banen vrij aan de onderkant (trek in de schoorsteen).

Vervolgens richten we ons op *de mensen die laagbetaald werk verrichten. Zij maken deel uit van de onderkant, maar zijn in principe zelfredzaam*. Voor deze groep is het vooral belangrijk dat er eenvoudig werk beschikbaar is dat loont. Het verminderen van de premiedruk door middel van hervormingen in de WW is daarbij een kant van de medaille. Een betaalde baan zal (financieel) echter ook aantrekkelijker moeten zijn dan een uitkering. Dat is de andere kant. Om de armoedeval te verminderen, stellen wij een aantal fiscale maatregelen voor.

Ten slotte is er de groep die door verstandelijke of lichamelijke beperkingen *onvoldoende arbeidsproductiviteit* heeft om het wettelijkminimumloon volledig zelfstandig te verdienen. Ook in die situatie is belangrijk dat men zo min mogelijk (blijvend) afhankelijk raakt van regelingen of voorzieningen. Waar dat echter wel het geval is, zullen deze zo effectief mogelijk ingericht moeten zijn: niet gericht op de behoefte van de hulpverleners of op het vergroten of veiligstellen van overheidsbudgetten, maar op het stimuleren van zelfoplossend vermogen en zelfredzaamheid. Mensen kunnen zich ontwikkelen en toegroeien naar zelfstandigheid. De een heeft daar langer tijd of hulp voor nodig dan de ander. Sommigen zullen nooit volledig op eigen benen kunnen staan. Deze

groep moet -tijdelijk of structureel- terug kunnen vallen op een eenduidige regeling die hen stimuleert om capaciteiten in te zetten en tegelijk in staat stelt om een inkomen op het minimumniveau te verwerven.

5.1 De gekwalificeerde, zelfredzame werknemer: van baan naar baan

5.1.1 Beroepsgerichte scholing voor volwassenen

Ook nadat de reguliere schoolloopbaan is afgerond, zal geïnvesteerd moeten worden in het onderhoud en de uitbouw van kennis en vaardigheden. De tijd dat het behalen van het diploma het einde van de leerperiode betekende, is voorbij. Bedrijven hebben goed opgeleid personeel nodig om aan internationale concurrentie het hoofd te bieden. Een leven lang leren is daarom nodig om de wisselende economische omstandigheden te kunnen bijbenen. Dat betekent dat geïnvesteerd zal moeten worden in kennis en vaardigheden van werknemers en niet-werkende werkzoekenden.

Hoe is het met de deelname aan scholing door de beroepsbevolking gesteld? Aan de hand van gegevens van het CBS kunnen we constateren dat in 2008 bijna 36 procent van de werkzame beroepsbevolking een korte arbeidsgelateerde cursus volgde. Daarmee lijkt de streefdoelstelling van de Projectdirectie Leren en Werken ruimschoots gehaald. Haar ambitie luidt immers dat in 2010 20 procent van de Nederlanders van 25–64 jaar een cursus of opleiding volgt.¹⁰⁷ Dat neemt niet weg dat zich een aantal patronen aftekenen die om nadere doordienking vragen. Een belangrijke conclusie van het CBS¹⁰⁸ is dat deelname aan cursussen voor het werk vooral samenhangt met het opleidingsniveau. Het type arbeidscontract en leeftijd spelen ook een rol. Het volgende patroon tekent zich af.

- Laagopgeleiden nemen met 16% veel minder deel aan werkgerelateerde cursussen dan de middelbaar - (32%) of hoogopgeleiden (51%);
- Hoe kleiner de parttime baan, hoe minder de cursusdeelname (12-19 uur 22% versus > 35 uur 38%);
- Vaste arbeidsrelaties nemen met 38%, zelfstandigen met 31% en flexibele arbeidsrelaties met 21% deel aan genoemde activiteiten;
- Van jong (25-29 jaar 42%) naar oud (60-65 jaar 29%) neemt de cursusdeelname ook af;
- In grote bedrijven (40%) is de cursusdeelname breder verspreid dan in kleine bedrijven (28%);
- De scholingsdeelname tussen vrouwen en mannen verschilt nauwelijks.

We zien dus dat juist oudere werknemers en laagopgeleiden relatief weinig deelnemen aan scholing. Dat geldt ook voor deeltijders, werknemers met losse of flexibele arbeidscontracten. Daar ligt een risico in besloten. De meeste werknemers zijn zich hier nauwelijks van bewust. Men gaat zich pas zorgen maken over verdere beroepsperspectieven wanneer ontslag in de lucht hangt. Dat vraagt om een cultuuromslag waarbij mensen zich realiseren dat permanente scholing nodig is. Een gezamenlijke inspanning van werkgevers en werknemers is vervolgens nodig om een algehele leercultuur te bevorderen, waarin met name laagopgeleiden een inhaalslag zullen moeten maken. Hierbij dient de overheid te zorgen voor de juiste randvoorwaarden.

Laagopgeleiden

Er zijn tal van bedrijfs-, baan- en persoonskenmerken die een belemmerende invloed hebben op de scholingsbereidheid. Bij de persoonskenmerken speelt het initiële opleidingsniveau een belangrijke rol. Een laag opleidingsniveau gaat vaak gepaard met slechte opleidingservaringen en een negatieve houding ten opzichte van leren en scholing. De problemen concentreren zich bij de honderdduizenden werkenden zonder startkwalificatie en de meer dan 1,5 miljoen laaggeletterden in ons land. Op zichzelf genomen is de vraag terecht of we moeten verwachten dat iedereen zich ontwikkelt en scholing volgt. Mensen mogen toch ook gewoon in een rustige dagelijkse routine hun bezigheden verrichten, lijkt een voor de hand liggende gedachte. We mogen echter niet vergeten dat juist deze

¹⁰⁷ Projectdirectie Leren & Werken, *Doorpakken met leren & werken*, Plan van aanpak 2008 – 2011.

¹⁰⁸ Astrid Pleijers en Jeroen Nieuweboer, *Deelname aan cursussen voor het werk hangt vooral samen met opleidingsniveau*, CBS, sociaaleconomische trends 2^e kwartaal 2009.

mensen kwetsbaar zijn wanneer ze om wat voor reden dan ook hun baan verliezen. Voor het vinden van een nieuwe werkring zullen ook zij moeten aantonen over vaardigheden te beschikken. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat iedereen in de schoolbanken plaats moet nemen. Leren kan op veel verschillende manieren: via deelname aan een cursus of opleiding, maar ook tijdens het werk. Leren en werken blijkt een succesvolle combinatie. Gemiddeld gaat het in maar liefst 94% van de tijd die door werkenden aan leren wordt besteed om informeel leren. Informeel leren is daarmee veel belangrijker dan het formele leren. Voor de meeste werkenden vormt het laatste diploma geen afspiegeling van kennis en kunde. Om de drempel voor scholing voor laagopgeleiden zo laag mogelijk te houden, moet daarom meer worden ingezet op informeel leren en goede begeleiding.¹⁰⁹

EVC

Met EVC (Erkenning van verworven competenties) bestaat er een prachtig middel om zichtbaar en meetbaar te maken wat de werknemer in huis heeft. Het brengt de verworven werkervaring, beroepscompetenties en kwalificerende scholing snel met elkaar in contact en dat vergroot de werking van de arbeidsmarkt. We kunnen constateren dat het certificaat dat de Erkenning van Verworven Competenties van de deelnemer weergeeft en onderbouwt meer en meer deel uitmaakt van het reguliere HRM-instrumentarium.

Voor direct gebruik op de arbeidsmarkt heeft het EVC een belangrijke functie bij:

- Sollicitaties van werkzoekenden en van werknemers die niet meer in hun eigen functie aan de slag kunnen;
- Voor werknemers die zich in hun loopbaan verder willen ontwikkelen;
- Voor werkgevers in het kader van personeels- en organisatieontwikkeling;
- Voor deelname aan verkorte (duale) opleidingstrajecten op maat.

Dat vraagt van werkgevers en werknemers om te investeren in periodieke verkenning van competenties in cao's. De werkgever die een werknemer een EVC-certificaat meegeeft, kan – wanneer de werknemer hierdoor makkelijker een andere baan vindt – besparen op loondoorbetalingkosten (zie hervorming WW). Het is dus van belang dat de werkgever goed op de hoogte is van de meerwaarde van het EVC-certificaat. Brancheorganisaties kunnen hier een stimulerende rol spelen.

Financiering

Er hangt echter een kostenplaatje aan EVC procedures. Een EVC-procedure kost tussen de 1.000 – 1.500 euro. Er zijn fiscale faciliteiten beschikbaar voor erkende EVC-procedures: per 1 januari 2009 kunnen werkgevers een EVC-traject belastingvrij verstrekken. Daarnaast kan een afdrachtvermindering gelden voor de werkgever, ongeacht het loon van de werknemer.¹¹⁰ Ook zijn de vergoedingen voor EVC-trajecten door de werkgever aan de werknemer onbelast. Vergoedingen uit O&O-fondsen, re-integratiegelden en W-deel van de Wwb-middelen kunnen worden ingezet.¹¹¹ In de praktijk loopt dit niet altijd even soepel. Er is veel geld beschikbaar, maar het wordt zeker niet altijd benut. Beschikbare publieke middelen voor opleiding (o.a. ESF, UWV, O&O) blijven vaak ongebruikt vanwege de omringende bureaucratie. De website 'financieel leren en werken' bundelt 1400! subsidies en tegemoetkomingen voor onderwijs en arbeidsmarkt van de regionale, provinciale en landelijke overheid, uit Europa en de O&O-fondsen. Ondernemingen zien door de bomen het bos niet meer. De regels zijn complex, tijdrovend en vol met administratieve lasten. Wanneer de werknemer de kosten voor het EVC zelf betaalt, kan hij hiervoor het spaarloon deblokkeren. Scholingskosten zijn aftrekbaar boven de drempel van 500 euro.

- Vereenvoudiging van ingewikkelde procedures is nodig zodat er zoveel mogelijk sprake is van één loket, één budget en liefst als rugzak per werknemer (vitaliteitregeling).

¹⁰⁹ L. Borghans, B. Golsteyn, A. de Grip, 'Wat leert onderzoek ons over informeel leren?' *Handboek effectief opleiden*, 44/64, 2007.

¹¹⁰ Per 1 januari 2010 bedraagt de hoogte 325 Euro per traject.

¹¹¹ Stichting van de Arbeid, *Leren loont*, juni 2009.

Bevorderen algehele leercultuur

Belangrijk is dat de EVC-procedure is ingebed in een breder beleid. De Stichting van de Arbeid heeft aanbevelingen geformuleerd voor de verschillende partijen.¹¹² De belangrijkste daarvan is de aanbeveling voor werkgevers en werknemers om cao-afspraken maken over activiteiten die zijn gericht op ontwikkeling en employability en de daarbij behorende scholing en besteding van O&O-gelden.

Het zou een enorme stap zijn wanneer het Convenant Laaggeletterdheid breed wordt uitgevoerd door het afnemen van een taaltest bij (laaggeschoolde) werknemers om het niveau van de basisvaardigheden (lezen, schrijven, rekenen) vast te stellen en zo nodig de werknemer in de gelegenheid te stellen een cursus te volgen. O&O-fondsen en kenniscentra kunnen voorlichting bieden aan werknemers en werkgevers over scholingsmogelijkheden in de sector en vooral ook mogelijkheden te creëren voor intersectorale scholing.

Het onderwijssysteem

Het aanbod van het volwassenenonderwijs kan worden beschouwd als een systeem met twee componenten: privaat en publiek. Het initiële onderwijs wordt voor het overgrote deel bekostigd uit publieke middelen, de meeste volwassenen die deelnemen aan scholing (90 %) doen dit bij een private aanbieder. Over het algemeen kunnen we stellen dat het publiek bekostigde onderwijs vooral algemeen vormend onderwijs betreft. Mbo-instellingen verzorgen (naast private aanbieders) volwassenenonderwijs vooral in het kader van de re-integratie, alfabetisering en inburgering. De aantrekkelijkheid voor volwassen deelname kan worden vergroot door een uitgebreider aanbod in de avonden, deeltijdmogelijkheden en startmomenten van cursussen en opleidingen het gehele jaar door. Het opleidingsaanbod van ROC's zal daardoor naadloos aansluiten bij de vraag naar flexibiliteit vanuit de samenleving. Specifieke opleidingen en training, gericht op bedrijfsbehoeften kunnen daarentegen prima door de private markt worden verzorgd. Wel is wenselijk dat mensen die hebben deelgenomen aan een dergelijke cursus een erkend diploma kunnen behalen, dat meeweegt wanneer zij de overstap naar een andere functie maken. Van belang is daarom dat er toezicht is op de kwaliteit van opleidingen en dat deze zoveel mogelijk worden ingeschaald langs de lijnen van de Europese en Nationale kwalificatieniveaus.¹¹³

Scholing voor uitkeringsgerechtigden

Uitgangspunt dient te zijn dat uitkeringen niet 'zomaar' worden verstrekt maar dat er inspanningen tegenover moeten staan. Dat betekent: zonder prestatie, geen uitkering. Niet alleen in crisistijd zoals nu bij de deeltijd-WW en alleen voor jongeren zoals in de wet WIJ, maar structureel. De huidige wetgeving voorziet in de mogelijkheid om scholing te verplichten,¹¹⁴ maar er valt nog wel degelijk een kwaliteitsslag te maken, zodat niet alleen de snelheid van de re-integratie bepalend is, maar de mate waarin de opleiding perspectief biedt om duurzaam aan de slag te komen. Gemeentes moeten de mogelijkheid hebben om opleidingskosten voor te schieten in de vorm van een lening. De verhouding van scholing en het vinden van een baan zal goed moeten worden afgewogen. Het moet niet zo zijn dat de opleiding een belemmering vormt voor het vinden van betaald werk. Anderzijds is het zaak dat een opleiding waaraan men is begonnen ook wordt afgerond. Wanneer kwalificatie uitblijft, zal het probleem van een kwalificatiegemis zich bij verlies van baan immers opnieuw voordoen.

5.1.2 Vitaliteitregeling

Overgangen van baan naar baan zijn niet altijd eenvoudig te realiseren en vragen om gerichte inspanning. Dat moet ook mogelijk zijn. Wij vinden het daarom van belang dat werknemers een persoonsgebonden budget krijgen dat overdraagbaar is tussen banen. Levensloop en spaarloonregeling worden daartoe geïntegreerd in een nieuwe vitaliteitregeling, waarmee mensen vanaf hun eerste arbeidsdeelname worden ondersteund bij overgangen. Werknemers beschikken zo over middelen om hun inzetbaarheid op peil te houden. Het budget kan ook benut worden als

¹¹² Stichting van de Arbeid, *idem*, 2009.

¹¹³ Onderwijsraad, *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*, juli 2009.

¹¹⁴ Wet Werk en Bijstand, Wet Integratie jongeren, WW alsmede de arbeidsongeschiktheidsregelingen WAO, Wajong en Wet WIA.

inkomensaanvulling tussen twee banen, een leven lang leren, bij het aanvaarden van een minder belastende functie of deeltijdpensioen, bij het starten van een eigen bedrijf of bij zorgtaken op latere leeftijd. Deze regeling moet een heldere fiscale facilitering in de omkeerregeling kennen waardoor storting aftrekbaar is en opname wordt belast. De regeling wordt overgeheveld van loonbelasting naar de inkomstenbelasting. Het betekent dat ook zelfstandigen van de regeling gebruik kunnen maken en belastingvrij kunnen storten in de regeling.

De vitaliteitregeling wordt gevuld door eigen inleg met fiscale steun van de overheid en met specifieke steun van werkgevers, die bijvoorbeeld in een cao voor bepaalde groepen extra bijdragen kunnen geven. De huidige levensloopverlofkorting wordt als een bonus gestort in deze regeling. Zodoende beschikt men over een meeneembaar budget. De werknemer heeft het recht om zorg- of studieverlof op te nemen in situaties waarin persoonlijke wensen en omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit laat onverlet dat uit de aard van de werkzaamheden kan voortvloeien dat het onmogelijk is dat de werknemer in de genoemde periode verlof opneemt. De werkgever is verplicht om verlof toe te kennen in een op de persoonlijke situatie afgestemde redelijke omvang.

De vitaliteitregeling is dus een persoonlijk spaarpot. Werknemers en zelfstandigen kunnen hier gebruik van maken. Hierdoor vermindert het verschil in bescherming tussen flexibele en vaste contracten in Nederland. Het voorstel van de vitaliteitsregeling sluit daarmee aan bij het voorstel tot een werkbudget zoals dat door de commissie Bakker is gedaan.¹¹⁵ Door het op deze wijze vorm te geven wordt de inzetbaarheid van mensen vergroot. Zoals ook de commissie Bakker dat doet dient de vitaliteitsregeling mede in samenhang te worden gezien met een modernisering van de WW en de ontslagbescherming (zie hierna). Door een aanpassing hiervan ontstaat ruimte voor stortingen door werkgevers in de vitaliteitsregeling en worden middelen verlegd van nazorg naar voorzorg.

5.1.3 Hervorming WW

Om werknemers te ondersteunen en te stimuleren om snel ander werk te vinden na verlies van baan, is nodig dat de werkgever en de werknemer gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen in het proces dat leidt tot het vinden van een nieuwe baan. Daarom wordt de verantwoordelijkheid voor de overstap verlegd van het collectieve verband van werkgevers en werknemers naar de betrokken partijen zelf. Wij vinden het belangrijk dat mensen die in arbeidsrelaties op elkaar betrokken zijn, die betrokkenheid ook vorm geven wanneer deze relatie om wat voor reden dan ook eindigt. Concreet willen we dat realiseren door de werkgever een loondoorbetalingverplichting te geven wanneer ontslag dreigt en voor de werknemer de ontslagvergoeding en ook de duur van de WW-periode te beperken. Dat zou wat ons betreft als volgt in zijn werk moeten gaan.

Wanneer de werkgever een werknemer ontslag aanzegt, vangt een loondoorbetalingperiode aan van ten hoogste 6 maanden, afhankelijk van de lengte van het dienstverband. De eerste drie maanden is de betaling 100 procent van het laatstverdiende loon en 75 procent in de tweede drie maanden. De loondoorbetalingperiode komt in mindering op een eventuele ontslagvergoeding. Gedurende deze periode van zes maanden blijft het dienstverband in tact. De werknemer krijgt in die periode nadrukkelijk tijd voor het vinden van de nieuwe werkkring. Wanneer bij de poortwachertoets¹¹⁶ blijkt dat de werkgever zich onvoldoende heeft ingespannen om de werknemer te begeleiden naar ander werk, kan de loondoorbetalingperiode worden verlengd. Wanneer de werknemer zich onvoldoende blijkt te hebben ingespannen, kan de loondoorbetalingperiode worden bekort (teruggevorderd). We realiseren ons dat de verplichting tot loondoorbetaling in kleine bedrijven een onevenredig zware belasting kan vormen. Bij de uitwerking van deze voorstellen zal dus rekening gehouden moeten worden met het MKB.

De periode waarover WW wordt uitbetaald, wordt vervolgens ingekort tot ten hoogste een jaar. De werkgever en werknemer zijn zich er op deze manier meer van bewust dat het nodig is om vlot op zoek te gaan naar een nieuwe baan. Wanneer het de werknemer (met behulp van de werkgever) lukt

¹¹⁵ Advies commissie arbeidsparticipatie (commissie Bakker), *Naar een toekomst die werkt*, 16 juni 2008, blz. 77-80.

¹¹⁶ UWV kijkt op basis van het re-integratieverslag of werkgever en werknemer voldoende hebben gedaan om weer aan het werk te komen. Alleen wanneer er genoeg is gedaan, dat krijgt de werknemer een uitkering. Wanneer UWV vindt dat er niet genoeg is gedaan aan reïntegratie, dat kan worden besloten tot loondoorbetaling voor de werkgever of kan de uitkering worden geweigerd aan de werknemer.

om binnen het loondoorbetalingstraject ander werk te vinden, dan delen de werkgever en werknemer de uitgespaarde loondoorbetaling. Na de loondoorbetalingperiode van 6 maanden heeft de werknemer -afhankelijk van het arbeidsverleden- recht op een WW-uitkering van maximaal een jaar. Voor de periode die volgt, komt er een vangnetregeling op het minimumniveau. Mocht de werkgever in betalingsonmacht geraken (faillissement) dan neemt de WW het over. Het blijkt uit de doorrekening van het CPB van de verschillende verkiezingsprogramma's dat deze combinatie van maatregelen het meest effectief is om doorstroming op de arbeidsmarkt te bevorderen.¹¹⁷

5.1.4 Oudere werknemers

Doorbreken koppeling van leeftijd en loonniveau, ontzietmaatregelen

Wanneer oudere werknemers worden ontslagen, blijkt de overgang naar ander werk vaak moeizaam te verlopen. Dat heeft deels te maken met het ontbreken van voldoende prikkel: de hoge ontslagvergoeding en een lange WW-periode, maar ook met de ontzietmaatregelen. Lonen nemen in Nederland toe met de leeftijd van werknemers. Op zeker moment is het plafond bereikt in salaris, maar zijn er tal van regelingen die er toe leiden dat de oudere werknemer uiteindelijk minder werkt dan een jongere collega. Het betreft cao-afspraken over een kortere werkweek, meer verlofdagen en geen overwerk "zonder dat de beloning in gelijke mate wordt verlaagd". Daardoor raken oudere werknemers opgesloten in een 'gouden kooi'. Mobiliteit, scholing en zelfstandig ondernemerschap worden ontmoedigd. Werkgevers nemen oudere werknemers bij voorkeur niet in dienst vanwege een achterblijvende arbeidsproductiviteit in verhouding tot de loonkosten. Er moet dus vroegtijdig worden geïnvesteerd in het onderhouden van vaardigheden van werknemers. Daartoe kunnen binnen de sector en vooral ook intersectoraal afspraken worden gemaakt die worden opgenomen in de cao. Sociale partners zijn de aangewezen partijen om de koppeling van leeftijd en loonniveau te doorbreken en erop toe te zien dat oudere werknemers hun loon waard zijn. Het is zinvol om na te gaan of er alternatieven kunnen worden gevonden voor lichamelijk belastende arbeid. Het kan echter niet zo zijn dat in wezen de jongeren opdraaien voor het werk.

Afschaffen doorwerkbonus en belasting op AOW

We kunnen vaststellen dat scholing en aanpassing van de cao's nodig zijn om inzetbaarheid van oudere werknemers op de arbeidsmarkt te vergroten. De maatregelen die we hebben voorgesteld zullen echter pas op termijn effect sorteren. De huidige generatie oudere werknemers is dus gebaat bij steun in de rug om zich van baan naar baan te bewegen. Op dit moment wordt deze ondersteuning vooral vormgegeven door doorwerken tot 65 jarige leeftijd fiscaal te stimuleren. In 2009 werd daartoe de doorwerkbonus geïntroduceerd: voor werknemers boven de 62 jaar is er een bonusregeling die oploopt van maximaal 2.340 op 62 jarige leeftijd tot 4.679 euro per jaar op 64-jarige leeftijd. De bonus is een percentage van het inkomen (minus een drempel).¹¹⁸ Daarnaast is er voor oudere werknemers ook een verhoogde arbeidskorting, die vanaf 57 jaar geleidelijk aan oploopt van 1.451 Euro tot 2.217 euro per jaar. Oudere werknemers kunnen dus uiteindelijk een fiscaal voordeel van rond de 7.000 euro wanneer ze doorwerken tot aan de AOW-leeftijd. Bij de effectiviteit en de omvang hiervan kunnen de nodige vragen worden gesteld. Degenen die buiten het arbeidsproces zijn komen te staan, worden hier immers niet mee verder geholpen. De achterliggende motivatie voor deze regeling is meerduidig. De hoge fiscale tegemoetkoming voor oudere werknemers is niet alleen in het leven geroepen ten behoeve van de arbeidsmarkt, maar ook en vooral voor het compenseren van de zogenoemde Bos-belasting. In het Coalitieakkoord van 2007 was immers afgesproken dat ook 65-plussers vanaf 2011 mee zouden betalen aan de financiering van de AOW door het betalen van een extra belastingheffing. Dit is vormgegeven door een langzame fiscalisering van de AOW-premie door het beperkt indexerend van de tweede belastingschijf voor ouderen. Een en ander is zodanig vormgegeven dat doorwerkbonus en arbeidskorting tezamen de extra heffing ten behoeve van de AOW compenseren.

¹¹⁷ Aanpassingen in de WW in combinatie met loondoorbetaling leiden tot een aanzienlijke daling van de werkloosheid. Werkgevers zullen meer moeite doen ervoor te zorgen dat ontslagen werknemers snel een nieuwe baan vinden. . Zie CPB, *Keuzen in Kaart*, Den Haag 2010 p. 31.

¹¹⁸ Wie doorwerkt na 65 jaar krijgt een lagere doorwerkbonus: 936 Euro tot 66 jaar en 468 Euro voor 67 jaar en ouder.

Volgens ons is het verstandig om dit ingewikkelde samenspel van regelingen op te heffen. Wat ons betreft vervalt de doorwerkbonus voor ouderen, evenals de zogenoemde Bosbelasting op de AOW. Hierdoor wordt de AOW hersteld in haar oorspronkelijke bedoeling. Zij is een volksverzekering en geen sociale voorziening. Dat betekent dat iedere ingezetene er recht op heeft, dat de financiering uit premieheffing geschiedt en dat de periode van betalen eindigt wanneer de verzekering ingaat. Bijkomend voordeel van het afschaffen van doorwerkbonus (in combinatie met de belastingheffing ten behoeve van de AOW) is dat de uitzonderingspositie van oudere werknemers wordt verminderd.

Premiekorting en no-riskpolis

Blijft overeind dat ondersteunende maatregelen voor oudere werknemers die hun baan hebben verloren, van belang zijn. Hiertoe kan regelgeving die reeds bestaat, beter worden benut. Deze dient dan ook meer bekendheid te krijgen. Voor oudere werknemers die buiten het arbeidsproces zijn geraakt, zijn er de no-riskbepaling en de premiekorting.

Wanneer een werkgever een werknemer in dienst neemt die 50 jaar of ouder is en die direct voor indiensttreding een uitkering kreeg, dan heeft de werkgever bij een dienstverband van ten minste 36 uur per week recht op een premiekorting van 6.500 Euro. Wie een werknemer in dienst heeft die 62 jaar of ouder is, krijgt een premiekorting van € 2.750 per jaar (op basis van een 36-urige werkweek) tot de werknemer 65 jaar wordt.

Daarnaast hebben we ook de no-riskpolis. Veel werkgevers zijn huiverig om oudere, langdurige werklozen in dienst te nemen. Voor werklozen van 55 jaar die langer dan 52 weken werkloos waren voordat ze in dienst kwamen, is er daarom de no-riskpolis. De werkgever krijgt compensatie voor de loondoorbetaling wanneer deze werknemer binnen de eerste vijf jaar na het in dienst treden (langer dan 13 weken) ziek wordt.¹¹⁹ Het is volgens ons het overwegen waard om de leeftijdsgrens voor de no-riskpolis te verlagen tot 50 jaar.

5.1.5 Ontslag

De preventieve ontslagtoets (kort gezegd: het feit dat je toestemming of een rechterlijke uitspraak nodig hebt voordat je een werknemer kunt ontslaan) stamt van vlak na de Tweede Wereldoorlog. Men vond het voor de wederopbouw belangrijk dat werknemers stabiel op dezelfde positie bleven. Wie een dienstverband wilde opzeggen, of dat nu de werkgever of de werknemer was, had toestemming nodig van de minister. Van een instrument om de economie te beschermen is dit langzaam aan een instrument geworden om de werknemer te beschermen. De regel dat de werknemer toestemming moest hebben om op te zeggen, is pas in 1999 afgeschaft, hoewel hij tegen die tijd zijn belang al grotendeels had verloren. Eenvoudigweg omdat bijna niemand meer wist dat het zo was. Er is toen wel besproken de regel helemaal af te schaffen, maar dat is niet gebeurd. De vraag of de preventieve ontslagtoets voor de werkgever moet worden gehandhaafd, duikt regelmatig op. Dat heeft verschillende redenen.

Naast het publiekrechtelijke ontslagrecht, is er ook een privaatrechtelijke variant die is geregeld in het Burgerlijk Wetboek in de Wet op de arbeidsovereenkomst. Hierin is geregeld dat de rechter een einde aan het arbeidscontract kan maken en aan de werkgever op kan leggen om een vergoeding te betalen. Deze laatste route is de afgelopen 15 jaar snel in populariteit gestegen, waardoor nu ongeveer evenveel ontslagen via de kantonrechter lopen als via het UWV.

De werkgever is vrij om te kiezen welke van de twee routes hij bij een ontslagprocedure wil bewandelen en zal uiteraard die route kiezen die tegen de minste kosten het meeste resultaat oplevert. Voor werknemers ontstaat daarmee een aanzienlijke ongelijkheid. Ontslag via de kantonrechttersnorm betekent over het algemeen dat er sprake is van een afvloeiingsregeling, terwijl hij in het andere geval meestal met lege handen staat. Deze rechtsongelijkheid is voor de christendemocraten de belangrijkste overweging om te pleiten voor een eenduidig ontslagstelsel. Er speelt echter meer.

De rechtsongelijkheid 'aan de achterkant' van het dienstverband heeft zijn pendant aan de voorkant. Het aandeel van de flexibele schil op de Nederlandse arbeidsmarkt (werknemers met een tijdelijk contract, uitzendkrachten en zelfstandigen zonder personeel) is gegroeid van 23 procent in 1996 tot 34 procent in 2009. Daarmee kent Nederland veel meer tijdelijke werknemers dan de ons omringende

¹¹⁹ De compensatieregeling is een tijdelijke regeling die loopt tot 1 juli 2019.

landen.¹²⁰ Vergelijkend internationaal onderzoek laat zien dat een groot aandeel werknemers met een tijdelijk dienstverband, samenhangt met een hoog niveau van ontslagbescherming. Bedrijven omzeilen een strikte ontslagbescherming met tijdelijke contracten. Daarmee ontstaat een groot verschil in rechtspositie tussen 'insiders' en 'outsiders'. Het Verenigd Koninkrijk kent bijvoorbeeld een beperkt niveau van ontslagbescherming en relatief veel vaste arbeidsrelaties. In Nederland en Duitsland, met beiden een strikt niveau van ontslagbescherming is het aandeel flexibele arbeidsrelaties hoog. In de Verenigde Staten waar de ontslagbescherming beperkt is, is het aandeel tijdelijke arbeidsrelaties juist bijzonder laag, rond 4 procent.¹²¹

We willen daarom toe naar een eenduidig ontslagstelsel en stellen voor om de preventieve ontslagtoets te laten vervallen. Wanneer de UWV-route wordt afgeschaft, is de werknemer niet rechteloos. We hebben immers de procedure van het zogenaamd kennelijk onredelijk ontslag. Een werknemer die is ontslagen en vindt dat dat onredelijk is gebeurd (bijvoorbeeld omdat hij geen of een te lage vergoeding heeft ontvangen, of omdat hij het niet eens is met de motivatie van de werkgever voor het ontslag), kan het ontslag aanvechten bij de rechter of proberen een vergoeding af te dwingen.

Wanneer in de nieuwe opzet de werkgever bij ontslag gedurende een aantal maanden het loon doorbetaalt, er is geïnvesteerd in scholing en de (oudere) werknemer via premiekorting en no-riskpolis wordt geholpen om na verlies van baan weer aan de slag te komen, kan wat ons betreft de preventieve ontslagtoets vervallen.

5.1.6 Arbeidsongeschiktheid

De *WIA-regeling* blijkt goed te werken en behoeft dus geen ingrijpende aanpassingen. Wel is het zaak dat werknemers van het begin af aan goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten bij langdurige ziekte en zich bewust zijn van de financiële gevolgen wanneer men bij gedeeltelijk arbeidsongeschiktheid geen (ander) werk oppakt. Hier ligt een belangrijke taak voor sociale partners. De werkhervattingregeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) wordt nu door het UWV uitgevoerd. Beter is om deze regeling voortaan privaat uit te voeren. Doordat werkgevers en verzekeraars een combinatie kunnen maken met de verzuimverzekering voor de eerste twee ziektejaren, wordt de ketenaanpak versterkt. Verzekeraars bieden vaak een integraal pakket van verzekering, preventie en re-integratie aan. Hierdoor wordt de kans op herstel en re-integratie zo vroeg mogelijk in het traject van de ziekte of arbeidsongeschiktheid optimaal benut.

Een groep die aandacht verdient, zijn degenen die minder dan 35 procent arbeidsgehandicapt zijn. Deze groep kan geen aanspraak maken op een WIA-uitkering, maar heeft wel te kampen met beperkingen die maken dat bepaalde taken niet zo makkelijk meer zijn uit te voeren. Het is van groot belang dat werkgevers voor deze groep verantwoordelijkheid nemen en mensen helpen om passende functies te vinden. Ook is hierbij van belang dat de re-integratie in het tweede spoor (bij een andere werkgever) een stevige impuls krijgt. De zogenoemde Poortwachtercentra leveren in dit opzicht een bijdrage. Het Poortwachtercentrum is een regionaal platform van, voor en door ondernemers. Door uitwisseling van kennis, ervaring en medewerkers worden de knelpunten op de regionale arbeidsmarkt snel getackeld. Het verdient aanbeveling dat bedrijven zich actief in verbinding stellen met deze centra.

De *Ziektewet* is bedoeld als vangnet voor werknemers die ziek zijn geworden en geen arbeidscontract meer hebben. Juist deze groep werknemers die de ondersteuning en stimulans van de werkgever mist, blijkt het moeilijk te vinden om opnieuw aan de slag te gaan. Er stromen na twee jaar ziekte veel meer mensen door naar een vervolguitkering (WIA of bijstand) dan zieke werknemers met een arbeidscontract. Er zal dus een kwaliteitsimpuls gegeven moeten worden aan de re-integratie van deze groep werknemers. In de eerste plaats is daarvoor nodig dat de verantwoordelijkheid voor de re-integratie van uitkeringsgerechtigden eenduidig bij de gemeente wordt belegd en dat er intensief aandacht wordt gegeven aan deze groep (zie paragraaf 5.4). Maar ook is nodig dat zowel de (oude) werkgever als de werknemer meer zijn gespist op werkhervatting. Het is denkbaar om de werkgevers

¹²⁰ UWV Kwartaalverkenning, 2010 II.

¹²¹ UWV Kenniscentrum, *Kennis voor beleid en uitvoering van de sociale verzekeringen*, paragraaf 7.6, Amsterdam 2009.

voor de duur van bijvoorbeeld twee weken loondoorbetaling verantwoordelijk te maken voor de ziekte van flexwerkers. Zodoende wordt meer ingezet op preventie van langdurige ziekte. Ook mag wat ons betreft de einddatum WW-uitkering niet langer te worden verschoven na een ziekteperiode.¹²²

Ziekengeld mag dus niet langer leiden tot een verlenging van de WW-duur. Onnodige ziektekosten moeten worden verhaald op de werkgever. Hierdoor krijgen zowel de werkgever, als de zieke werknemer een groter belang om in te zetten op het voorkomen van ziekte of en het bevorderen van vroegtijdig herstel. De gemeente heeft er belang bij om te voorkomen dat er een beroep op bijstand wordt gedaan bij afwijzing van de WIA claim en zal -waar mogelijk- het proces van werkhervatting een extra impuls geven.

5.2 De werknemers die zijn aangewezen op eenvoudig werk: beschikbaarheid van werk dat loont

Kansen op gebied van persoonlijke dienstverlening

In een aantal sectoren waar veel laaggeschoolden aan de slag zijn, zal in de toekomst waarschijnlijk minder eenvoudig werk beschikbaar zijn (bijvoorbeeld de bouw, landbouw en industrie). Daar staat tegenover dat er altijd allerlei nodig eenvoudig werk blijft dat ter plaatse moet worden uitgevoerd, bijvoorbeeld in de persoonlijke dienstverlening. Om de ontwikkeling voor dit type werk te vergroten, is nodig dat de loonkosten op een aanvaardbaar niveau blijven. Alleen dan kan deze markt zich ontwikkelen. Tegelijk moet er ook voldoende stimulans zijn om aan het werk te gaan: arbeid moet lonen. In deze paragraaf gaan we in op het stimuleren van de markt voor persoonlijke dienstverlening in relatie tot de loonkosten en de afbouw van de algemene heffingskorting in de bijstand.

De match tussen vraag en aanbod voltrekt zich bij werken in de persoonlijke dienstverlening grotendeels via het informele circuit. Vanaf 1 januari 2007 is de versoepelde Regeling dienstverlening aan huis van kracht. Particulieren kunnen voor maximaal 3 dagen per week iemand in dienst nemen om een klus in huis te doen. De opdrachtgever betaalt geen loonbelasting en premies waardoor de hulp relatief goedkoop is en hij geen administratieve rompslomp heeft. Hij betaalt ten minste het wettelijk minimum loon (per uur), wanneer de werknemer ziek wordt heeft deze recht op zes weken loondoorbetaling en hij heeft recht op 8 procent vakantiegeld. De dienstverlener geeft inkomsten op aan de belasting. Voor de dienstverlener is het voordeel dat hij of zij legaal werkervaring op kan doen en dat er enige bescherming is voor inkomensderving bij ziekte. Het verdient aanbeveling dat aan deze regeling meer bekendheid wordt gegeven.

Loonschalen en wettelijk minimumloon

De kansen voor laagopgeleiden op het vinden van betaald werk hangen mede af van de hoogte van het salaris dat de werkgever minimaal moet betalen. Wanneer de arbeidskosten voor de werkgever te hoog zijn in verhouding tot de productiviteit van de werknemer, zal hij deze niet in dienst nemen. Ondernemingen die onder een bedrijfstak-cao vallen, moeten hun werknemers minimaal het laagste loon uit de desbetreffende cao betalen. In lang niet alle bedrijfstakken begint de laagste beloning echter op het wettelijk geregelde minimumniveau. Wanneer dit laagste loon boven het niveau van het wettelijk minimumloon ligt, beperkt de cao dus de mogelijkheid van deze ondernemingen om laagopgeleiden in dienst te nemen. Het is van belang dat in cao's meer aandacht wordt besteed aan de inzetbaarheid van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarom vinden wij dat ondernemingen die niet zijn aangesloten bij de werkgeversorganisaties die de cao hebben ondertekend de ruimte tussen de laagste loonschaal en het wettelijk minimumloon vrij moeten kunnen benutten. De overheid kan dit bereiken door een laagste loonschaal die boven het wettelijk minimumloon begint niet algemeen verbindend te verklaren.

¹²² Onder het huidige recht heeft de WW-gerechtigde die ziek wordt gedurende de eerste 13 weken aanspraak op een uitkering op grond van zowel de WW als de ZW. Het ziekengeld wordt in die periode niet betaald. Na afloop van de WW-uitkering wordt het ziekengeld uitgekeerd. De einddatum van het recht op WW-uitkering wordt dus naar achteren verschoven met de duur van de periode waarover men ziekengeld ontvangt. Hierdoor kan het vanuit financieel oogpunt aantrekkelijk zijn om zich ziek te melden.

Afbouw van de algemene heffingskorting voor de niet-werkende partner in het referentieminimumloon

De algemene heffingskorting is een korting op de inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen. Iedereen heeft recht op de algemene heffingskorting. In de huidige regeling geldt het volgende: wie zelf geen inkomsten heeft, maar een partner met een eigen inkomen boven het normbedrag, kan de algemene heffingskorting uitbetaald krijgen. Dat laatste is aan het veranderen. Sinds 1 januari 2009 wordt de mogelijkheid voor de niet- of weinig verdienende partner om de algemene heffingskorting (AHK) uitbetaald te krijgen gedurende 15 jaar afgebouwd. Alleen degenen die belasting betalen, hebben dus recht op de algemene heffingskorting. Dat heeft tot gevolg dat tweeverdieners in het voordeel zijn boven eenverdieners. Wanneer hetzelfde inkomen wordt opgebracht door beide partners, kan 2 keer de algemene heffingskorting worden benut. Wordt hetzelfde inkomen door een partner opgebracht, kan slechts 1 keer van de algemene heffingskorting gebruik worden gemaakt. Per jaar scheelt dat ongeveer 2.000 euro aan inkomsten. Fiscaal wordt op deze manier dus gestimuleerd dat beide partners verantwoordelijk zijn voor het (gezins)inkomen.

Deze afbouw van de mogelijkheid om de algemene heffingskorting uitbetaald te krijgen voor de partner die weinig eigen inkomsten heeft, heeft tot gevolg dat de afstand tussen de bijstandsuitkering en het wettelijk minimumloon kleiner wordt. Dat betekent dat er een armoedeval wordt gecreëerd.¹²³ Om te voorkomen dat een uitkering door deze fiscale maatregel gunstiger uitpakt dan inkomen uit werk, is nodig dat de algemene heffingskorting in het referentieminimumloon slechts een keer kan worden toegepast. Deze overgang dient geleidelijk te worden vormgegeven. We stellen daarom voor om een afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon in een periode van 20 á 30 jaar te realiseren. Het referentieminimumloon is het ijkpunt voor de hoogte van het sociaal minimum.

Om de armoedeval verder te beperken, dient de gemeentelijke grens voor het minimabeleid in gemeenten te worden genormeerd.

5.3 De werknemers die niet staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen: ondersteuning en stimulans

Er is ook een groep werknemers die door verstandelijke of lichamelijke beperkingen niet in staat is om op eigen kracht het wettelijk minimumloon te verdienen. Voor deze groep is nodig dat ze terug kan vallen op een eenduidige regeling die hen stimuleert om hun capaciteiten te benutten en tegelijk ook in staat stelt om een inkomen op het minimumniveau te verwerven. We willen toe naar de situatie dat iedereen die niet in de (voorliggende) werknemersregelingen valt en niet in eigen levensonderhoud kan voorzien, aan het werk kan met loondispensatie. Wie buiten het arbeidsproces raakt, kan terugvallen op een bijstandsuitkering. Dat brengt een vereenvoudiging van het systeem mee.

Stroomlijnen van regelingen

Er bestaat een aantal regelingen en voorzieningen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt: de Wwb als sociaal minimum, de WIJ voor jongeren die geen werk hebben of een opleiding volgen, de WIA voor mensen die vanuit een baan arbeidsongeschikt zijn geraakt, de Wajong voor mensen die niet vanuit een baan en op jonge leeftijd arbeidsongeschikt zijn geworden, de Wsw voor mensen die structureel een beperkte verdien capaciteit hebben, de Ziektewet voor degenen die ziek zijn geworden en geen arbeidscontract meer hebben (bijv. na afloop van het contract, uitzendkrachten zonder vast contract bij het uitzendbureau, werklozen, na faillissement etc.) De verschillende regelingen kennen ieder een eigen uitkeringsniveau (dan wel loonniveau in geval van de Wsw), andere rechten en plichten, toegangsvoorwaarden, verschillen in inkomens- en vermogenstoetsen, bijverdienmogelijkheden en verschillende uitvoerders.¹²⁴ Wanneer regelingen meer worden gestroomlijnd, vergroot dat de rechtvaardigheid van het systeem: mensen met min of meer dezelfde

¹²³ Zonder maatregelen zal in 2016/2017 de netto-bijstandsnorm voor een huishouden bestaande uit ten minste twee personen hoger zijn dan het (netto) wettelijk minimumloon voor een alleenverdiener.

¹²⁴ Rapport brede heroverwegingen, *Op afstand van de arbeidsmarkt*, April 2010.

problematiek krijgen dan recht op dezelfde inkomens- en re-integratievoorzieningen. De uitvoeringskosten zullen vervolgens verminderen omdat het systeem overzichtelijker wordt.

Hoe willen we deze stroomlijning gaan aanpakken?

Verschillende sociale verzekeringen en voorzieningen kunnen beter op elkaar worden afgestemd. Ook anderen hebben hier in het verleden voor gepleit (zie onder meer het rapport van de commissie De Vries¹²⁵). Dit kan door de Wet werk en bijstand, een gedeelte van de Wajong en de Wsw en de WIJ te integreren tot één regeling. De WIJ wordt teruggeplaatst in de Wet werk en bijstand. Jongeren van 18–27 jaar komen in de regel niet in aanmerking voor een uitkering. De gemeente heeft niet langer de verplichting om jongeren die een beroep doen op ondersteuning een aanbod van scholing of werk te doen, maar krijgt een inspanningsverplichting om (gehandicapte) jongeren te begeleiden naar school of werk. Wie onvoldoende is gekwalificeerd voor de arbeidsmarkt of kan worden aangemerkt als schoolverlater, zal een opleiding moeten gaan volgen en komt in aanmerking voor studiefinanciering. Wie wel is gekwalificeerd voor de arbeidsmarkt is in wezen werkloos en dient via work-first aan werk geholpen worden. De Wet werk en bijstand wordt vervolgens uitgebreid met het re-integratie-instrumentarium van de Wajong. Dan gaat het bijvoorbeeld om jobcoaches en aanpassingen op de werkplek. De gemeente krijgt de mogelijkheid om iemand na keuring het recht toe te kennen om met loondispensatie aan het werk te gaan. Dat betekent dat hij of zij tegen een lager loon dan het minimum aan de slag mag gaan. Hierdoor kunnen gedeeltelijk arbeidsgehandicapten de concurrentieslag op de gewone arbeidsmarkt beter aan. Wanneer iemand doet wat hij of zij kan (zijn loonwaarde benut), vult de gemeente het inkomen aan tot maximaal 100 procent van het wettelijk minimumloon. Werkt men niet of minder dan men zou kunnen, kan men eventueel een beroep doen op een bijstandsuitkering. De Wajong wordt uitsluitend toegankelijk voor volledig arbeidsgehandicapten. De Sw-bedrijven bieden een mogelijkheid voor het verrichten van beschermt werk. Nodig is dus de hervorming van de Wajong, een goed werkend systeem van loondispensatie en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling in de uitvoering van de sociale zekerheid.

Hervorming van de Wajong

Een belangrijke uitdaging is het bieden van arbeidsmarktperspectief aan (gedeeltelijk) gehandicapte jongeren, waardoor de instroom in de Wajongregeling afneemt. We gaven al aan dat het risico bestaat dat het aantal Wajongers op langere termijn zal toenemen van 170 duizend tot 300 á 400 duizend. Dat is uiteraard geen wenselijke situatie in een vergrijzende samenleving. Veel jongeren uit het Voortgezet speciaal onderwijs stromen door naar de uitkering. Wanneer we dat willen voorkomen, moet tijdens de schoolloopbaan al worden ingezet op de versterking van arbeidscompetenties. Doel is daarbij om een rechtstreekse overgang van school naar werk te creëren (zie hoofdstuk 4).

Daarnaast is nodig om ook de regeling zelf te hervormen. Het onderscheid tussen volledig en duurzaam jonggehandicapten enerzijds en gedeeltelijk arbeidsgeschikte jonggehandicapten anderzijds is hierbij leidend. De Wajong voor volledig gehandicapten (ongeveer 40 procent van het totale aantal Wajongers) kan in de huidige vorm blijven bestaan. Zij ontvangen een uitkering van 75 procent van het WML vanuit het UWV.

Voor de nieuwe instroom van gedeeltelijk gehandicapte jongeren is de Wajong niet meer nodig. Deze groep dient te worden opgevangen volgens bepalingen voor jongeren tot 27 jaar die opnieuw in de Wet werk en bijstand moeten worden opgenomen (vanuit de Wet investeren jongeren). Jongeren tot 27 jaar krijgen in principe geen uitkering. De gemeente is verantwoordelijk om jongeren die zich melden te begeleiden naar scholing of werk. Dit kan een baan zijn, een vorm van scholing of een combinatie van beide, afgestemd op de situatie van de jongeren. Hierbij kan expertise van het UWV of van gespecialiseerde re-integratiebureaus worden ingeschakeld. De eindverantwoordelijkheid voor deze groep jongeren ligt echter bij de gemeente. Wanneer de jongeren werk accepteren, krijgen ze salaris van de werkgever. Bij acceptatie van het leeraanbod gaan ze naar school. Wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan een uitkering worden verstrekt. Om maatwerk te kunnen leveren aan de gehandicapte jongeren, ook wanneer ze ouder worden, is het nodig dat de re-integratie-instrumenten van de Wajong: begeleiding en aanpassingen van de werkplek, en de mogelijkheid om te werken met loondispensatie, worden toegevoegd aan de Wet werk en bijstand.

¹²⁵ Rapport Commissie De Vries, *Werken naar vermogen*, 2008.

Wanneer de jongeren vanwege hun handicap niet in staat zijn om het Wml bij een volledige werkweek te verdienen, kunnen ze in aanmerking komen voor een aanvulling op hun verdiensten tot 100% Wml.

Loonkostensubsidie en loondispensatie

Voor het in dienst nemen van iemand met een verminderde arbeidsproductiviteit zijn twee instrumenten mogelijk om werkgevers financieel te compenseren. Het gaat om de loonkostensubsidie en loondispensatie. Bij *loonkostensubsidie* ontvangt de werknemer het normaliter (rechtens) geldende loon en verkrijgt de werkgever van de overheid een subsidie om het gat tussen de verminderde arbeidsproductiviteit en het normaliter geldende loon te dichten. Bij *loondispensatie* wordt de werkgever vrijgesteld om het normaliter geldende loon te betalen en ontvangt de werknemer een loon van de werkgever dat wat betreft salaris overeenkomt met de verminderde arbeidsproductiviteit, ook wanneer het salaris daarbij onder het wettelijk minimumloon uitkomt. De overheid kan een aanvullend loon uitbetalen zodat het totale inkomen een maatschappelijk aanvaardbaar niveau bereikt. Het gaat om een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of een publiekrechtelijke dienstverlening waarbij uitsluitend voor het loon afwijkende regelen gelden.

Volgens de huidige regelgeving kan de loonkostensubsidie voor de Wwb worden ingezet wanneer uitzicht bestaat op een op een reguliere, niet-gesubsidieerde baan. UWV kan voor zijn doelgroep een loonkostensubsidie inzetten van hooguit 50% van het wettelijk minimumloon voor maximaal een jaar om werkgevers over de streep te trekken om cliënten in dienst te nemen.

In de Wajong kan gedurende het eerste jaar een loonkostensubsidie in combinatie met loondispensatie worden verstrekt.

Bij loondispensatie is het uitgangspunt dat meer werk moet lonen. Verdienen mensen een inkomen dat overeenkomt met wat ze kunnen verdienen (hun loonwaarde), dan krijgen zij een aanvulling op het zelf verdiende loon. Dat betekent dat wanneer iemand niet in staat is om op eigen kracht het volledige minimumloon te verdienen, maar doet wat hij kan (zijn loonwaarde benut) hij recht heeft op een loonaanvulling tot maximaal 100 procent van het wettelijk minimumloon. Bij loonkostensubsidie kan aan het uitgangspunt dat meer werken moet lonen geen invulling worden gegeven. Deze is vooral effectief wanneer hij een tijdelijk karakter heeft en dat er van het begin af aan op wordt ingezet dat mensen doorstromen naar reguliere niet-gesubsidieerde banen. De kosten van loondispensatie zijn aanzienlijk lager dan voor de loonkostensubsidie. Bij de loonkostensubsidie wordt een inkomen verworven conform het normaliter geldende loon, terwijl de uitkering die bedoeld is als loonaanvulling bij loondispensatie hooguit tot het minimumniveau doorloopt (bij Wajongers boven de 27 jaar nu tot 120 procent Wml). Hoe hoger de cao-schalen, hoe groter het verschil wat overbrugd moet worden met de loonkostensubsidie. Voor gedeeltelijk arbeidsgeschikte jongehandicapten is loondispensatie dus een belangrijk instrument omdat het inkomsten op minimumniveau garandeert.

Loondispensatie en Wwb

Wanneer arbeidsgehandicapte jongeren de leeftijd van 27 jaar bereiken, kunnen ze een eventueel beroep doen op een bijstandsuitkering (en niet langer, zoals nu op de Wajong). In ons voorstel zijn de toekenning van het recht om met loondispensatie te werken en de toekenning van het recht op een aanvullende bijstandsuitkering twee onderscheiden rechten. Gedeeltelijk arbeidsgeschikte jongehandicapten kunnen bij de gemeente een aanvraag doen om in aanmerking te komen voor loondispensatie. Daartoe moeten zij een keuring ondergaan. Het UWV stelt vast of er sprake is van een arbeidshandicap, wat de betrokkene zelf kan verdienen en of hij recht op heeft op loondispensatie: om te werken tegen een salaris onder het wettelijk minimumloon. Daarmee kan iemand aan de slag. Verdient deze persoon het loon dat hij redelijkerwijs kan verdienen, dan vult de overheid het loon aan. Werkt hij niet of onder zijn niveau dan komt hij mogelijk in aanmerking voor een (aanvullende) bijstandsuitkering. Afhankelijk van de daadwerkelijke verdiensten varieert de inkomensaanvulling. Wanneer deze persoon tot 20 procent van het wettelijk minimumloon verdient, vult de overheid zijn inkomen aan tot 70 procent van het wettelijk minimumloon. Verdient de gedeeltelijk gehandicapte meer dan 20 procent van het wettelijk minimumloon, dan mag hij de helft van iedere 'extra' verdiende euro houden, zodat zijn inkomen hoger wordt dan 70 procent van het minimumloon en (meer) werken ook loont. Het totaal van de inkomensondersteuning en het inkomen uit arbeid mag niet meer dan 100% van het wettelijk minimumloon zijn.

Financiering

Na de integratie van de (gedeeltelijke) WAJONG en WSW in Wwb worden de re-integratiemiddelen van de huidige Wajong regeling en de begeleidingskosten binnen de Wsw overgeheveld naar het W-deel van de Wwb. Zodoende is er sprake van een re-integratiebudget voor mensen in de bijstand met een arbeidshandicap

Wsw in het nieuwe systeem.

Een deel van werknemers die nu in de Wsw zitten, zouden onder begeleiding op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag kunnen. Aan de andere kant treffen we mensen die op een beschutte werkplaats zijn aangewezen en op de wachtlijst staan. Een goede doorstroming is nodig, zodat meer mensen terecht komen op de plek waar ze passen. Daarom willen we dat de nieuwe aanpak zich ook uitstrekt tot de Wsw. De Wsw als aparte regeling met eigen keuring, financiering en beloningsregime kan wat ons betreft worden afgeschaft. Dit betekent niet dat de sociale werkplaatsen moeten verdwijnen. Het voorstel is om de Wsw in een andere vorm te gieten. Personen die geïndiceerd zijn om met behulp van het instrument van loondispensatie aan de slag te gaan, kunnen of op de reguliere arbeidsmarkt of in de beschutte werkplaats aan werk geholpen worden. Zij hoeven niet per definitie in de beschermde werkomgeving van de Wsw een plaats te krijgen. Zij kunnen ook -onder begeleiding van de jobcoach- op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag.

Op deze manier kan de infrastructuur van de Wsw door de gemeenten breder worden benut. De Sw-bedrijven beschikken over een uitstekende infrastructuur voor re-integratie van doelgroepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De ervaring van deze bedrijven bij het begeleiden van werknemers die zonder aangepaste omstandigheden niet kunnen werken, kan zodoende worden benut om ook anderen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt te begeleiden. Door de Sw ook in te zetten als re-integratieplaats om werkervaring op te doen, kan het Sw-bedrijf haar bedrijfsvoering over een groter volume omslaan (minder overhead per plaats). Voor de Wsw-bedrijven betekent dit schaalvergroting die zich vertaalt in efficiency winst op het Wsw-budget. Ook is er een constante instroom van relatief vitale werknemers. Het Sw-bedrijf kan door gebruik te maken van de bestaande infrastructuur voordeliger werken dan re-integratiebedrijven. Zo kan zowel de arbeidsproductiviteit van werknemers als de slagkracht van Sw-bedrijven worden vergroot.

Deze verandering leiden tot een overzichtelijker en efficiënter systeem. Mensen van de ene regeling doorschuiven naar de andere, is niet langer zinvol, er is immers sprake van een budget. Gemeentes hebben dus niet langer de mogelijkheid om bijstandsgerechtigden door te geleiden naar de begrotingsgefinancierde Wajong of Wsw en zodoende op uitkeringsuitgaven besparen.

5.4 Uitvoering

Financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor uitvoering re-integratie naar gemeente

De gerichte inzet op re-integratie en terugdringen van uitkeringsafhankelijkheid kan worden versterkt wanneer verantwoordelijkheid voor de uitvoering re-integratie zoveel mogelijk bij de gemeente wordt gelegd. In de *uitvoering* van de sociale zekerheid is het kernprobleem dat samenwerkende organisaties binnen de SUWI-keten (UWV en gemeenten) naar verschillende organisaties verantwoording af moeten leggen. Het UWV is eraan gehouden om streefcijfers te halen en doet dit door massaal re-integratietrajecten in te zetten. De gemeenten zijn gericht op het voorkomen van langdurige werkloosheid en hebben daartoe een directe financiële prikkel in de vorm van het I-deel van de Wwb. Door de verantwoordelijkheid voor re-integratie bij de werkbedrijven te leggen waarvan de gemeenten de financiële en bestuurlijke eigenaar worden, komt er een institutioneel belang om in te zetten op werkzoekenden met slechtere arbeidsmarktperspectieven. Het is immers in het belang van de gemeente dat een werkloze na zijn WW (of ZW) aan het werk gaat en geen aanspraak maakt op de Wwb. Het succes van de Wwb kan zo worden overgezet naar de WW re-integratie. Bovendien wordt voorkomen dat er een breuk optreedt tussen het re-integratietraject voor de WW en het re-integratietraject van de Wwb. De publieke middelen zullen gericht en vroegtijdig worden ingezet met

het oog op de middellange termijn. Op deze wijze zal er een besparing op de WW en op de Wwb en in een aantal gevallen de WIA (doorstroom vanuit de Ziektewet) worden gerealiseerd.

De re-integratie van langdurig werklozen en bijstandgerechtigden moet dus vanuit één organisatie (het werkbedrijf) worden opgepakt. De volgende stap zal zijn om het werkbedrijf op te splitsen in regionale werkbedrijven. Het werkbedrijf is daarmee eigendom geworden van de gemeenten en zij kunnen hun eigen consultants onderbrengen bij het werkbedrijf en sturen op resultaat. Afhankelijk van de lokale situatie kunnen de sociale diensten in het werkbedrijf worden ondergebracht. Het UWV blijft verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen. De re-integratie komt echter in handen van het regionale werkbedrijf. De sociale partners kunnen het regionale werkbedrijf adviseren over het arbeidsmarktbeleid via het regionale platform arbeidsmarkt.

Landelijke organisatie

Als uitvoeringsdienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt het afgeslankte UWV en de SVB verantwoordelijk voor:

1. uitkeringen volksverzekeringen AOW, AKW, Anw;
2. uitkeringen werknemersverzekeringen IVA en WW;
3. uitkering Wajong voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten;
4. claimbeoordeling arbeidsongeschiktheid;
5. vaststellen arbeidsvermogen en loondispensatie;
6. taken BKWI.¹²⁶

De RWI overlegt met de minister over de uitvoering Regionale Werkbedrijven.

Inschakelen van de uitzendbranche bij re-integratie

Publieke middelen zullen zoveel mogelijk moeten worden ingezet om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen. Werkzoekenden worden in hoofdzaak geholpen om hun weg te vinden naar vacatures of een uitzendbureau. Daartoe is het wenselijk dat er uitzendorganisaties op de werkpleinen zijn gehuisvest. De gemeente kan ervoor kiezen om de samenwerking met de uitzendbranche te institutionaliseren. Dat zou als volgt in zijn werk kunnen gaan.

Nadat het recht op een uitkering is vastgesteld door het Werkbedrijf, doet de uitzender een intake om vast te stellen welke kansen er zijn voor de betrokken persoon op de arbeidsmarkt. Deze intake moet, in het kader van de arbeidsbemiddeling, informatie opleveren over competenties, vaardigheden en werkervaring. Deze gegevens worden teruggekoppeld aan het Werkbedrijf.

Bij beschikbaarheid van een passende baan ontvangt de kandidaat geen uitkering meer. Besluit de kandidaat niet in dienst te treden, dan heeft deze geen recht (meer) op een uitkering. Op het moment dat de kandidaat wordt geplaatst, wordt een plaatsingsbonus uitgekeerd.

Wanneer er niet direct een passende baan beschikbaar is, maar de kandidaat wel bemiddelbaar wordt geacht, volgt er een nader te bepalen transferperiode. De werkzoekende komt op een contract voor bepaalde tijd in dienst van de uitzendonderneming, waarbij de financiering uit de WW-fondsen of het participatiebudget komt. De uitzendonderneming spant zich in om de kandidaat zoveel mogelijk aansluitend te plaatsen bij opdrachtgevers. Op het moment dat de kandidaat (binnen een bepaalde termijn) wordt geplaatst, wordt een plaatsingsbonus uitgekeerd. Kandidaten die nog niet klaar zijn om de arbeidsmarkt te betreden, worden geschoold of geactiveerd door het Werkbedrijf en ontvangen een uitkering. Belangrijk voordeel van deze werkwijze is dat de uitvoeringsinstantie tijd bespaart doordat de begeleiding van zelfredzamen vermindert. Deze kan vervolgens worden ingezet voor werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Re-integratie van werkzoekenden

Gemeenten houden gemiddeld 600 miljoen per jaar over op het totale participatiebudget van 1,6 miljard per jaar (zie onderstaande tabel).¹²⁷

¹²⁶ BKWI is verantwoordelijk voor het technische en functionele beheer van het centrale deel van Suwinet.

¹²⁷ RWI, *Factsheet Re-integratie*, november 2009.

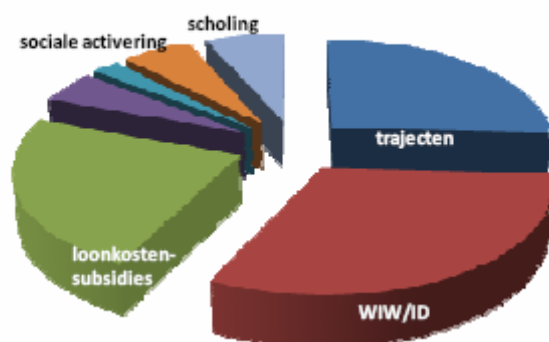
^k Gemeentelijk re-integratiebudget en gerealiseerde uitgaven, 2004-2008 (miljoenen euro)

	2004	2005	2006	2007	2008
Meeneemregeling	€ 231	€ 359	€ 577	€ 772	€ 845
Jaarbudget	€ 1.586	€ 1.611	€ 1.629	€ 1.591	€ 1.579
Uitgaven	€ 1.458	€ 1.362	€ 1.373	€ 1.450	€ 1.606
Overschot	€ 359	€ 608	€ 834	€ 914	€ 818
wv terug te betalen aan SZW	€ 0	€ 30	€ 62	€ 68	€ 47

Bron: Ministerie van SZW

Het staat de gemeente vrij om het participatiebudget naar eigen inzicht te besteden. Efficiënte besteding van de middelen is uiteraard aanbevelenswaardig. Loonkostensubsidies zijn relatief duur, ze zijn goed voor 13 procent van de trajecten en 21 procent van de uitgaven (210 miljoen). Momenteel wordt een aanzienlijk deel van gemeentelijke re-integratiebudget nog besteed aan het instandhouden van ID-banen, wat een relatief dure vorm van re-integratie is: 34 procent van het budget gaat naar oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid in de vorm van Wiw- en ID-banen (340 miljoen). Daarmee maken zij 12 procent van de trajecten uit. Versnelde afbouw van ID- en WIW-banen bespaart daarom veel geld (tabel RWI).

Uitgaven gemeenten in 2008



Voor effectieve re-integratie is nodig dat er een kanteling wordt gemaakt van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte werkwijze. De behoefte van de werkgevers dient centraal te staan en een belangrijke rol te spelen in de keuze van het type scholing dat aan uitkeringsgerechtigden wordt aangeboden. Intensieve begeleiding is daarbij vaak nodig. Het effect van re-integratie kan worden vergroot wanneer gemeenten (in samenwerking met de uitzendbranche) investeren in leerwerktrajecten (schakelbanen): gespecialiseerde opleidingstrajecten, waarin deelnemers bij werkgevers worden gedetacheerd om werkervaring op te doen en tegelijkertijd begeleiding, scholing en training-on-the-job ontvangen, zodat hun arbeidsmarktwaarde aanzienlijk kan toenemen. Re-integratie die zoveel in een combinatie van werkervaring, scholing en begeleiding wordt aangepakt, is over het algemeen effectief.

Het model van de werkacademie

De kern van de werkacademie is dat het vrijblijvende karakter van solliciteren wordt verlaten. Deelnemers aan de werkacademie dienen zich enkele dagdelen per week op het werkplein te melden. De begeleider van de academie checkt hun sollicitatieactiviteiten, attendeert hen op nieuwe mogelijkheden en helpt deelnemers concreet bij solliciteren, bekijkt wat nodig is op het gebied van aanvullende scholing en bemiddeling naar werk.

Klanten met de zwaarste beperkingen (gezondheid, taal, psychosociaal) moeten vanaf het begin van de uitkering in een specifiek traject worden opgenomen, dat wordt uitgevoerd door gespecialiseerde aanbieders. In dat traject is volop aandacht voor hun beperkingen (taaltraining, gezondheidstraining, psychologische begeleiding) op basis van een integrale aanpak. Daarnaast kunnen deze klanten deelnemen aan werkactiviteiten in een beschutte omgeving (arbeidstraining, voorschakeltraject, Sw-bedrijven) zodat ze stapsgewijs op een niveau worden gebracht, dat meer mogelijkheden biedt op de arbeidsmarkt.

5.5 Conclusie

Om werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt meer bij het arbeidsproces te betrekken, zijn opleidingsfaciliteiten, een uitgebalanceerd systeem van sociale zekerheid en maatregelen op het gebied van inkomensbeleid nodig. Ook kan de uitvoering van de re-integratie worden verbeterd. Daarnaast is belangrijk dat de arbeidsmarkt in de hogere segmenten soepel functioneert. Een hoogopgeleide die werkt, heeft vaak behoefte aan ondersteunende diensten van lager opgeleiden en laat routinewerk bij voorkeur over aan anderen.

Levenlang leren

Werkgevers zullen meer moeten bijdragen aan het ontwikkelen van een leercultuur door in de cao's afspraken te maken over activiteiten die zijn gericht op ontwikkeling en employability. O&O-fondsen en kenniscentra kunnen zich meer inzetten voor intersectorale scholing dan in de huidige situatie gebeurt. Bedrijfsgerichte training en opleiding wordt in veel gevallen door de private markt verzorgd. Toezicht op de kwaliteit van opleidingen langs de lijnen van de Europese en Nationale kwalificatieniveaus is wenselijk.¹²⁸

Hervorming van de WW en vitaliteitregeling

Overgang van werk naar werk vraagt gerichte inspanning. Hiertoe krijgen werknemers een persoonsgebonden budget dat overdraagbaar is tussen banen. Levensloop en spaarloonregeling worden daartoe geïntegreerd in een nieuwe vitaliteitregeling, waarmee mensen vanaf hun eerste arbeidsdeelname worden ondersteund bij overgangen. Werknemers beschikken zo over middelen om hun inzetbaarheid op peil te houden. Ook kan de vitaliteitsregeling dienen als een inkomensaanvulling tussen twee banen, bij het aanvaarden van een minder belastende functie, deeltijdpensioen, bij het starten van een eigen bedrijf of bij zorgtaken.

Hervorming van de WW en het ontslagrecht zijn nodig om werkgevers en werknemers verder te stimuleren om zich samen in te zetten voor de (ontwikkeling van) de inzetbaarheid van werknemer, zowel in de eigen functie als elders. *Wat ons betreft zou het systeem als volgt moeten gaan functioneren.* Wanneer de werkgever een werknemer ontslag aanzegt, vangt de loondoorbetalingperiode aan van ten hoogste 6 maanden, afhankelijk van de lengte van het dienstverband. Van een dergelijke loondoorbetaling zal een belangrijke activerende werking uitgaan en het stimuleert de verantwoordelijkheid van werkgevers. De periode waarover WW wordt uitbetaald, wordt vervolgens ingekort tot ten hoogste één jaar. Voorts constateren we dat de preventieve ontslagtoets bij het UWV rechtsongelijkheid tussen werknemers in de hand werkt. Ook blijken werkgevers bij strikte ontslagregelingen terughoudend om mensen in vaste dienst te nemen. Daarom kan wanneer over de hele linie voldoende wordt geïnvesteerd in de employability van werknemers en de mogelijkheden daartoe zijn geschapen, onder andere door het mogelijk te maken dat werkgevers (gericht) kunnen bijdragen aan de vitaliteitsregeling, de preventieve ontslagtoets vervallen. Doordat ontslag nog steeds achteraf door de rechter wordt getoetst blijven werknemers beschermd tegen onrechtmatig ontslag. Wel is het stelsel dan veel meer ingesteld op voorzorg in plaats van nazorg.

Doorbreken van koppeling van leeftijd en loonniveau

De positie van oudere werknemers op de arbeidsmarkt dient te verbeteren. Er ligt een verantwoordelijkheid bij de sociale partners om de koppeling van leeftijd en loonniveau te doorbreken en de zogenoemde ontslagmaatregelen voor ouderen nog eens kritisch te bezien. De doorwerkbonus, een fiscale tegemoetkoming voor oudere werknemers die doorwerken tot 65-jarige leeftijd moet worden afgeschaft. Dat geldt ook voor de zogenaamde Bos-belasting. Deze ingewikkelde combinatie van maatregelen lijkt weinig invloed te hebben op de arbeidsmarktpositie van ouderen. Ondersteuning voor ouderen om na een uitkering weer aan de slag te komen zijn er in de vorm van de premiekorting en de no-riskpolis. Deze regelingen dienen meer bekendheid te krijgen, zodat werkgevers worden gestimuleerd om oudere werknemers een nieuwe kans te geven.

¹²⁸ Onderwijsraad, *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*, juli 2009.

Maak (uitzend)werkgevers verantwoordelijk

Re-integratie van mensen met een flexibel arbeidscontract in de Ziektewet blijkt veel minder effectief dan voor mensen met een arbeidscontract. Onnodige ziektekosten moeten daarom verhaald kunnen worden op de ex-werkgever. Wanneer de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van sociale zekerheid zullen zij zich gericht inzetten voor de re-integratie van deze groep en zodoende voorkomen dat mensen in een uitkering terechtkomen.

Verbeter de inzetbaarheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Het is van belang dat in cao's meer aandacht wordt besteed aan de inzetbaarheid van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ondernemingen die niet zijn aangesloten bij de werkgeversorganisaties die de cao hebben ondertekend, moeten volgens ons de ruimte tussen de laagste loonschaal en het wettelijk minimumloon vrij kunnen benutten. Wij vinden daarom dat de overheid de laagste loonschalen die boven het wettelijk minimumloon beginnen, niet algemeen verbindend moet verklaren. Om te voorkomen dat de bijstandsnorm het minimumloon zal overstijgen, stellen wij voor de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon geleidelijk af te bouwen.

Een gezamenlijke regeling voor de onderkant arbeidsmarkt

De verschillende sociale voorzieningen en verzekeringen kunnen beter op elkaar worden afgestemd. Dit kan door de Wet werk en bijstand, de WIJ, een gedeelte van de Wajong en de Wsw te integreren tot een regeling. De WIJ zal volgens ons moeten worden teruggeplaatst in de Wet werk en bijstand. Jongeren van 18 – 27 jaar komen in de regel niet in aanmerking voor een uitkering. De gemeente heeft niet langer de verplichting om jongeren een aanbod van scholing of werk te doen, maar is verantwoordelijk om deze groep jongeren te begeleiden naar scholing of werk.

De Wet werk en bijstand wordt vervolgens uitgebreid met het re-integratie-instrumentarium van de Wajong: jobcoaches, aanpassingen op de werkplek en de mogelijkheid om met loondispensatie aan het werk te gaan. Zodoende kunnen gedeeltelijk arbeidsgehandicapten de concurrentie op de reguliere arbeidsmarkt beter aan. Zij mogen immers aan de slag tegen een lager salaris dan het (afgesproken) minimum. Wie er niet in slaagt een baan te vinden die aansluit bij de eigen mogelijkheden, kan eventueel terugvallen op de bijstand. Voor volledig en duurzaam gehandicapte jongeren blijft de Wajong in haar huidige vorm bestaan.

Uitvoering van re-integratie sociale zekerheid

Voor effectieve re-integratie is nodig dat er een kanteling wordt gemaakt van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte werkwijze. De behoefte van de werkgevers dient centraal te staan en een belangrijke rol te spelen in de keuze van het type scholing dat aan uitkeringsgerechtigden wordt aangeboden. Het effect van re-integratie kan worden vergroot wanneer gemeenten (in samenwerking met de uitzendbranche) investeren in leerwerktrajecten (schakelbanen): gespecialiseerde opleidingstrajecten, waarin deelnemers bij werkgevers worden gedetacheerd om werkervaring op te doen en tegelijkertijd begeleiding en scholing ontvangen, zodat hun arbeidsmarktwaarde kan toenemen. De uitvoering van de re-integratie kan worden verbeterd wanneer een partij hiervoor verantwoordelijk is. Het ligt in de rede om de gemeenten verantwoordelijk te maken voor de re-integratie van mensen aan de onderkant. Dat sluit aan bij ons uitgangspunt om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk te beleggen.

Begrippenlijst

bao	basisonderwijs
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
ou	open universiteit
pro	praktijkonderwijs
sbao	speciaal basisonderwijs
so	speciaal onderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
vso	voortgezet speciaal onderwijs
vve	voor- en vroegschoolse educatie
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
wo	wetenschappelijk onderwijs
AAW	Algemene arbeidsongeschiktheidswet (tot 31-12-1997)
AHK	Algemene heffingskorting
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AOW	Algemene ouderdomswet
ANW	Algemene nabestaandenwet
Bbz	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen
Bpv	beroepspraktijkvorming
BKWI	Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen
CWI	Centrum Werk en Inkomen
Divosa	Vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken
DKD	Digitaal klantdossier
ESF	Europees Sociaal Fonds
EVC	Erkenning verworven competenties
loaw	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
loaz	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IVA	Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LWI	Locaties werk en inkomen
Nugger	Niet-uitkeringsgerechtigde
O&O	Fondsen Opleiding- en ontwikkelingsfondsen
STAP	Stimulering arbeidsparticipatie (wetsvoorstel)
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheid (tot december 2005)
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheid zelfstandigen
WGA	Werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
Wij	Wet investeren in jongeren (wetsvoorstel)
WML	Wettelijk minimum loon
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand