
Vergaderjaar 2007–2008

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 158

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2008

Hierbij doe ik u toekomen de eerste kabinetsreactie op hoofdlijnen op het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie, getiteld: *Naar een toekomst die werkt*.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb

Kabinetsreactie op hoofdlijnen op het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie

De Nederlandse arbeidsmarkt staat voor grote veranderingen. Dat komt allereerst door de demografie: de babyboomgeneratie, die vlak na de oorlog werd geboren, bereikt vanaf 2010 de pensioengerechtigde leeftijd. Daardoor zal de beroepsbevolking ingrijpend van omvang en samenstelling veranderen. Naast de demografie speelt ook de economie een rol: de invloed van globalisering en technologische vooruitgang wordt steeds sterker, waardoor de economie en dus ook de arbeidsmarkt steeds sneller zal veranderen, en opgebouwde kennis en vaardigheden steeds korter zullen meegaan.

Deze ontwikkelingen vragen om een antwoord. Als er niets gebeurt, wordt Nederland geconfronteerd met een toenemend structureel arbeidstekort, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Dat kan leiden tot ernstige onevenwichtigheden in de economie en de samenleving. Nijpende personeelstekorten in bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs en de handhaving van de openbare orde kunnen er uiteindelijk toe leiden dat een hoog niveau van voorzieningen in de toekomst geen vanzelfsprekendheid meer zal zijn. Zo kan volgens de huidige vooruitzichten in de toekomst nog maar 60% van de zorgvraag worden opgevangen. Alleen al om die reden is het arbeidstekort een van de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken van dit moment. Daarnaast kunnen arbeidstekorten zich vertalen in stijgende lonen en een hogere inflatie. Dat heeft gevolgen voor de solidariteit. Omdat het tekort aan arbeidskrachten zich vooral onder hoger opgeleiden zal voordoen, zal de relatieve inkomenspositie van laagopgeleiden verslechteren. Grotere inkomensverschillen zijn dan het gevolg, waarmee de tegenstellingen in de samenleving verscherpen. Dit wordt nog versterkt doordat tegenover een stijgend aantal niet-werkende ouderen steeds minder werkende mensen komen te staan. Op die manier komt uiteindelijk de betaalbaarheid van de sociale voorzieningen en de sociale zekerheid in de knel. Belangrijk is ook dat de arbeidsmarkt van de toekomst vooral voor kwetsbare groepen de nodige zorgen met zich meebrengt: juist voor hen kan de concurrentie uit andere landen bedreigend worden en juist voor hen kan het moeilijk zijn om zich aan te passen aan een wereld van snelle verschuivingen, waarin een groter beroep wordt gedaan op menselijk kapitaal en inzetbaarheid.

Gelukkig zijn er volop mogelijkheden om de toekomst in eigen hand te nemen. We leven langer, kunnen dus langer in gezondheid verkeren en ook langer werken. Verder blijkt dat mensen in Nederland ook nu al steeds meer participeren. Daarnaast staat een grote groep mensen nu nog onvrijwillig aan de kant. Met de goede begeleiding kunnen deze mensen aan het werk raken en weer meedoen in de samenleving. Ook kunnen innovatie en vernieuwing in de publieke en private sector bijdragen aan een oplossing voor de tekorten aan arbeid, de productiviteit verhogen en ook het werk leuker maken. En ten slotte zijn er vele mogelijkheden om onszelf voor de arbeidsmarkt van de toekomst toe te rusten. Daarover gaat het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie.

Het kabinet heeft de Commissie de volgende opdracht gegeven: *«De Commissie zal aan de Minister voorstellen formuleren over maatregelen ter verhoging van de arbeidsparticipatie alsook over maatregelen die ertoe leiden dat mensen meer uren gaan werken. De Commissie zal zonder beperkingen onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om de arbeidsparticipatie in Nederland structureel te verhogen tot 80% conform de kabinetsdoelstelling. De Commissie zal voorstellen doen voor zowel de korte termijn als voor de lange termijn. De Commissie zal ook voorstellen*

doen ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt met het oog op verbetering van de kwalitatieve matching.»

De Commissie heeft op 16 juni haar rapport «Naar een toekomst die werkt» aan het kabinet aangeboden. De Commissie laat zien dat de problemen van de toekomst urgent zijn, maar ook hoe we hiermee om kunnen gaan. In deze kabinetsreactie gaat het kabinet op hoofdlijnen in op de aanbevelingen van de Commissie.

Het advies van de Commissie

De Commissie constateert dat een aantal knelpunten een hogere arbeidsparticipatie in de weg staat. Allereerst is er een grote groep mensen die onvrijwillig aan de kant staat. Het gaat om zowel uitkeringsgerechtigden als mensen die geen uitkering hebben. Verder kent Nederland veel (kleine) deeltijdbanen, functioneert de arbeidsmarkt voor ouderen niet goed en sluit het onderwijs onvoldoende aan op de behoeften op de arbeidsmarkt. Ten slotte schiet de inzetbaarheid van werknemers, met name de laaggeschoolden en de ouderen onder hen, tekort.

De Commissie concludeert dat alle talenten in de samenleving moeten worden benut en dat daar ook veel mogelijkheden voor zijn. Juist in de arbeidsmarkt van de toekomst is iedereen nodig. In de benadering van de Commissie kan een hoge arbeidsdeelname alleen worden gerealiseerd als iedereen die wil en kan werken zijn kennis, vaardigheden en competenties op peil houdt en verder ontwikkelt. De Commissie bepleit een cultuuromslag om op een andere manier tegen werk en inzetbaarheid aan te kijken. De Commissie schetst dan drie samenhangende sporen waarlangs de arbeidsparticipatie kan worden verhoogd.

Het eerste spoor betreft het zo snel mogelijk aan het werk helpen van meer mensen. De Commissie doet in dat kader op een vijftal terreinen voorstellen die op korte termijn kunnen worden opgepakt door de overheid en de sociale partners.

1. Verbeter de uitvoering van de re-integratie
2. Stimuleer meer uren werken door werknemers in deeltijd
3. Stimuleer werken tot de AOW leeftijd
4. Verbeter de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt
5. Verhoog de inzetbaarheid.

Het tweede spoor betreft het creëren van werkzekerheid voor iedereen door het investeren in inzetbaarheid door werknemers en werkgevers. Het tweede spoor bestaat uit drie onderdelen:

1. De introductie van een individueel werkbudget voor iedereen, waardoor men zijn inzetbaarheid op peil kan houden.
2. De omvorming van de WW tot een activerende werkverzekering, waardoor werkgevers een financieel belang krijgen om werkloosheid te voorkomen en werknemers extra stimulansen krijgen om werk te aanvaarden.
3. Het leggen van de financiële verantwoordelijkheid voor mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie bij één partij, zodat het re-integratiebeleid aan eenduidigheid wint.

Het derde spoor zet in op het bereiken van duurzame arbeidsparticipatie en financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat op lange termijn, door het mogelijk en aantrekkelijk te maken dat mensen geleidelijk langer doorwerken na hun 65ste. In dit kader adviseert de Commissie om uiterlijk vanaf 2016 de AOW- en pensioenleeftijd geleidelijk te verhogen met de levensverwachting tot 67 jaar in 2040 en om de AOW geleidelijk te fiscaliseren.

De drie sporen die de Commissie onderscheidt staan niet los van elkaar. Het mobiliseren van het arbeidspotentieel blijkt onvoldoende als niet tegelijk verbeteringen in inzetbaarheid en transitie van werk naar werk worden gerealiseerd. Scholing en training on the job zorgen voor trek in de schoorsteen waardoor nieuwe ongeschoolde of onervaren groepen kunnen worden aangetrokken aan de onderkant. Het verbeteren van de inzetbaarheid heeft minder rendement als de aansluiting tussen vraag en aanbod en de overgang van de ene baan naar de andere baan gebrekkig blijven. Als mensen beter inzetbaar zijn en langer doorwerken normaler wordt, hebben maatregelen om de arbeidsparticipatie structureel te verhogen meer effect.

Naast de drie sporen schetst de Commissie nog een bredere agenda voor de toekomst die er aan bijdraagt dat het bereiken van een structureel hogere en duurzame arbeidsparticipatie vanuit andere beleidsterreinen wordt ondersteund. Daarbij gaat het onder andere om het op participatie richten van de woningmarkt en het fiscale stelsel, om het benutten van talent in het hoger onderwijs en het belang van leerrechten en een goede infrastructuur.

Kabinetsreactie

Het kabinet deelt de analyse en de conclusies van de Commissie Arbeidsparticipatie. Het kiest voor een omvattende en geïntegreerde aanpak van de problematiek met inachtneming van de hierna volgende reactie op de concrete voorstellen. De arbeidsmarkt van de 21e eeuw zal fundamenteel anders zijn dan die van de 20e eeuw. De beroepsbevolking daalt, terwijl de vraag naar arbeid juist toeneemt. Hierdoor komen we in een situatie waarin er geen tekort aan werk is, maar een tekort aan mensen. Het functioneren van de arbeidsmarkt en de rol van de factor arbeid worden daarnaast beïnvloed door de globalisering en technologische verschuivingen. De opkomst van nieuwe economische grootmachten zoals China, India en de landen in Latijns-Amerika, heeft een groot reservoir aan arbeidskrachten ontsloten die tegen relatief lage lonen hun diensten willen aanbieden. Arbeidsintensieve productieprocessen zullen hierdoor sneller verplaatst worden naar het buitenland.

Deze ontwikkelingen bieden tegelijkertijd kansen voor de Nederlandse economie, als we ons richten op die activiteiten waar we een toegevoegde waarde hebben. Dat zullen voor een deel andere activiteiten zijn dan vroeger. Hoogwaardige zakelijke en publieke diensten worden daarbij steeds belangrijker. Dit betekent ook dat de vaardigheden veranderen die nodig zijn om blijvend en succesvol mee te doen op de arbeidsmarkt. De dynamiek in de economie en op de arbeidsmarkt zal toenemen. De kenniseconomie vereist een goed opgeleide beroepsbevolking. Sociale vaardigheden en hoogwaardige kennis worden steeds belangrijker met het oog op het toenemende belang van arbeidsintensieve diensten (zorg, onderwijs, persoonlijke dienstverlening).

Het benutten van kansen vraagt tegelijkertijd ook om de nodige aanpassingen, zoals onlangs ook door de SER is betoogd in het advies over globalisering.¹ Mensen wisselen vaker van baan, vaardigheden vragen meer en vaker onderhoud. Daar zullen we op in moeten spelen. Daardoor kunnen ook kwetsbare groepen via de arbeidsmarkt betrokken blijven bij de samenleving. De krapte op de arbeidsmarkt biedt daar alle kansen voor. Werkgevers en werknemers moeten er wel rekening mee houden dat mobiliteit – binnen en tussen sectoren – vaker het geval en van belang zal zijn. Investerings in scholing moeten daarop aansluiten. Leren tijdens het werken, investeren in brede inzetbaarheid en van-werk-naar-werk transitie zijn daarbij sleutelbegrippen.

¹ Zie SER advies «Duurzame globalisering: een wereld te winnen», 2008.

Niets doen is geen optie

De door de Commissie gesignaleerde problematiek vergt maatregelen. De Commissie laat ook zien dat maatregelen voorhanden zijn om deze problematiek op te lossen. In de visie van het kabinet is niets doen geen optie. Denken dat een hogere productiviteitsgroei de tekorten op de arbeidsmarkt zal ondervangen, miskent dat de mogelijkheden om de productiviteit van ongeschoolde arbeid te verhogen begrensd zijn. Een zelfde beperking geldt voor de mogelijkheden van migratie, nog los van de maatschappelijke implicaties die dat zou hebben. Ook geldt voor de voorzieningen waarvan de vraag sterk door demografische factoren wordt gedreven, zoals onderwijs en zorg, dat, ondanks de wezenlijke vooruitgang die nog mogelijk is (zie bijv. het Zorg Innovatieplatform), toch altijd nog meer handen nodig zullen zijn. Meer mensen aan het werk is ook nodig om te voorkomen dat de solidariteit van werkenden met niet-werkenden onder druk komt te staan doordat steeds minder mensen de zorg en AOW voor steeds meer mensen moeten opbrengen.

Geïntegreerde aanpak nodig

De analyse van de Commissie maakt duidelijk dat een omvattende en geïntegreerde aanpak nodig is, die alle aspecten van arbeid raakt. Zo zullen innovatie en sociale vernieuwing in publieke voorzieningen en arbeidsorganisaties hard nodig zijn om het arbeidstekort te verminderen. De opwaartse loondruk die uitgaat van het tekort aan arbeid brengt weer nieuwe uitdagingen met zich mee. Een probleem is dat vanwege hogere lonen en de nadruk op innovatie de drempels voor arbeid steeds hoger worden. De minst getalenteerde mensen dreigen de aansluiting met de arbeidsmarkt en de samenleving te gaan missen. Een verantwoorde loonontwikkeling, aandacht voor en verbetering van de kwaliteit van arbeid, toegang tot arbeid voor zo veel mogelijk mensen, invloed op arbeidstijden en sociale innovatie zullen daarom evenzeer onderdeel moeten zijn van de aanpak.

Dit zijn onderwerpen die in de eerste plaats door de sociale partners worden geregeld. Betrokkenheid van werkgevers en werknemers – in zowel de private als de collectieve sector – is evenzeer nodig als het gaat om het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van ouderen, gehandicapten en andere mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Om die reden is een aanpak nodig waarin maatregelen van sociale partners en overheid in samenhang worden getroffen en elkaar versterken. Het gaat hier om een breed scala aan onderwerpen, zoals de loonvorming, de arbeidsintegratie van Wajongers, de re-integratie van mensen die aan de kant staan, een gezinsvriendelijk beleid, ontsiemaatregelen die de loonkosten van ouderen opdrijven en een eventueel recht op doorwerken na 65. In het vervolg van deze kabinetsreactie wordt aangegeven over welke thema's het kabinet overleg met de sociale partners zal voeren.

Van de nood een deugd maken

De veranderingen op de arbeidsmarkt in combinatie met de andere genoemde economische veranderingen en ontwikkelingen, bieden mogelijkheden om te komen tot een vernieuwende aanpak van het arbeidsbestel. Dit leidt tot nieuwe uitgangspunten voor de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid, arbeidsmarktbeleid en arbeidsverhoudingen:

- Niet werk, maar werknemers zijn schaars. Iedereen is nodig, en kan met de juiste ondersteuning een plek op de arbeidsmarkt vinden.
- De nadruk ligt op het investeren in mensen, hun mogelijkheden en vernieuwing.
- Dit betekent ook dat het stelsel meer dan thans moet uitgaan van wat

mensen kunnen en hen moet versterken en verheffen, in plaats van hen te beschermen tegen de nadelige gevolgen die samenhangen met wat ze niet kunnen.

- Werken vormt de basis voor bestaanszekerheid, persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijke betrokkenheid.
- Mensen worden ondersteund bij de combinatie van arbeid en zorg. Het beleid wordt dusdanig vorm gegeven dat zichtbaar wordt dat arbeidsparticipatie en gezinsvriendelijkheid geen conflicterende waarden zijn, maar vervlochten zijn en elkaar versterken.
- In een meer dynamische wereld neemt werkzekerheid de plaats in van baanzekerheid als de belangrijkste manier om werknemers reële zekerheid te bieden. Veranderingen in het stelsel hebben primair als doel het vergroten van de kansen op werk, in de huidige of een toekomstige baan – met name voor de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt – naast uiteraard het verzekeren van inkomen tijdens werkloosheid.
- Werkgevers en werknemers hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om te investeren in inzetbaarheid tijdens het dienstverband, en als werk wegvalt of afneemt is de inzet van werkgever en werknemer er primair op gericht om snel een nieuwe baan te vinden voor de werknemer, bijvoorbeeld door inzet van van-werk-naar-werk trajecten.
- Leren en werken gaan hand in hand. Deze verwevenheid vertaalt zich in de ambitie dat er geen baan is zonder scholing. Het stelsel stimuleert een leven lang leren door werknemers.
- Het initiële onderwijs bereidt mensen voor op het leven, dus ook op de arbeidsmarkt. Het onderwijs moet daarom alert reageren op veranderingen in de arbeidsmarkt en leerlingen aanmoedigen kansrijke opleidingen te volgen.
- Knelpunten op de arbeidsmarkt worden voorkomen en niet vooral achteraf aangepakt, door de focus op inzetbaarheid van werknemers en de aansturing van onderwijs- en scholingsinstellingen.
- Goed overleg over en afstemming van maatregelen van overheid en sociale partners is belangrijk voor een goede werking van het stelsel.
- Bij de introductie van nieuw beleid is het uitgangspunt dat bestaande zekerheden niet uit beeld verdwijnen voordat nieuwe zekerheden vorm hebben gekregen.

Een omvorming van het arbeidsbestel langs bovenstaande lijnen is nodig, gegeven de veranderende context van onze economie en arbeidsmarkt. Ondanks dreigende arbeidstekorten kunnen we welvaart, zorg en zekerheid behouden indien we vermijden dat de arbeidsschaarste zich vertaalt in loonsverhoging, strijd om schaarse werknemers, steeds hogere drempels voor arbeid en steeds minder betrokkenheid bij arbeid. Het kabinet wil juist de kans grijpen om de arbeidsschaarste om te zetten in kwaliteitsverbetering van arbeid, kansen voor iedereen, investeren in inzetbaarheid en in mechanismen die de overgang tussen banen vloeiend maken.

Omvattende, samenhangende en voortvarende aanpak

De Commissie maakt duidelijk dat de aanpak van het arbeidstekort geen uitstel duldt. Het kabinet deelt die conclusie. Het is daarom voornemens de problematiek aan te pakken in de volle breedte die de Commissie schetst. Nu al zijn er een kwart miljoen onvervulde vacatures, ondanks dat er mogelijk nog 900 000 mensen beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Voor een succesvolle oplossing van de uitdagingen op de arbeidsmarkt is het niet alleen belangrijk dat het latente arbeidspotentieel wordt gemobiliseerd, maar dat tegelijkertijd ook de inzetbaarheid en de mobiliteit van de huidige werknemers wordt verbeterd. Anders dreigen de werknemers van vandaag het latente potentieel van morgen te worden. Evenzo gedooft de aanpak van de arbeidsmarktpositie van ouderen en het scheppen van de voorwaarden dat zij langer doorwerken, geen uitstel. Wie nu uittreedt,

komt niet meer terug, daarom begint het langer doorwerken met het voorkomen dat ouderen de arbeidsmarkt verlaten.

Om die reden kiest het kabinet voor een omvattende, geïntegreerde en voortvarende aanpak, over de volle breedte van de sporen die de Commissie Arbeidsparticipatie heeft uitgewerkt. Het gaat daarbij niet alleen om inzetbaarheid en arbeidsmobiliteit, maar evenzeer om de kwaliteit van arbeid en innovatie. Dit leidt tot de volgende reactie van de zijde van het kabinet.

Reactie op concrete voorstellen van de Commissie

1. Algemeen

Deze kabinetsreactie gaat in op de voorstellen van de Commissie die vallen onder de drie sporen. Een aantal voorstellen van de Commissie heeft budgettaire gevolgen die nog niet in kaart zijn gebracht, onder meer omdat ze samenhangen met vormgeving en maatvoering van maatregelen. Besluitvorming over maatregelen en maatvoering zijn afhankelijk van de budgettaire inpasbaarheid in 2009 en latere jaren, en zal plaatsvinden conform de budgettaire regels en kaders.

Een goed inzicht in de (toekomstige) ontwikkeling van de vraagkant van de arbeidsmarkt – in termen van opleidingsniveau, vaardigheden en sectoren – is van groot belang voor onderwijsinstellingen en uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid. Het kabinet zal de toekomstige ontwikkelingen in de vraag naar arbeid en in de demografische invloeden daarop systematischer in kaart brengen. Daartoe zullen bestaande bronnen worden benut, maar tevens zal van werkgevers worden gevraagd om hun vraag naar arbeidskrachten kenbaar te maken.

2. Behouden en ontwikkelen van arbeidsparticipatie

2.1. Inzetbaarheid

Voor duurzame arbeidsparticipatie is het nodig dat mensen breed inzetbaar zijn. Om schooluitval te verminderen, de kwaliteit van het beroeps- onderwijs te verhogen en de aansluiting met de arbeidsmarkt te versterken stelt de Commissie een aantal maatregelen voor. Het kabinet onderschrijft de benadering van de Commissie en zal dit najaar nog rapporteren op welke wijze deze voorstellen verwerkt kunnen worden in de uitvoering van de Strategische Agenda voor het mbo. Een aantal punten is daarbij in het bijzonder relevant.

Wat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt betreft zal het kabinet vanaf dit najaar de regionale afstemming tussen scholen en bedrijven actief bevorderen door het bijeen brengen van de belangrijkste stakeholders, waaronder vmbo en mbo, op regionaal niveau. Deze afstemming moet er toe leiden dat opleidingen die nodig zijn voor de regionale arbeidsmarkt gegarandeerd zijn en dat opleidingen zonder perspectief voorkomen worden. Daarnaast komt er extra inzet op beroepsoriëntatie en (leer)loopbaanbegeleiding. De invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur zal eveneens bijdragen aan de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Voorts wil het kabinet de mogelijkheid bezien om ondersteuning te verlenen aan initiatieven in sectoren waarin sprake is van arbeidsschaarste en waarbij een beroepsopleiding wordt gecombineerd met een concreet perspectief op een arbeidsplaats na voltooiing van de opleiding.

Om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan zal het kabinet nog voor de zomer met de 39 RMC-regio's een convenant sluiten voor een geïntensiverde aanpak van uitvallers. Voorts wordt gewerkt aan een geïntegreerde aanpak van «zorgjongeren» in mbo 1 (en 2), die met een combinatie van problemen kampen.

Met de doorlopende leerlijnen van vmbo naar mbo, die door de worden aanbevolen, zal vanaf het schooljaar 2008–2009, bij wijze van experiment, gestart worden in de vorm van geïntegreerde onderwijstrajecten vmbo-mbo. De mogelijkheid van in het vmbo geïntegreerde AKA opleidingen (mbo1) kan breder benut worden. Mogelijkheden van «warme overdracht» tussen vmbo en mbo moeten in praktijk gebracht worden.

Het advies van de Commissie om het eindresultaat (diploma's) zwaarder te laten wegen bij de bekostiging van het mbo zal dit najaar aan de orde komen wanneer het kabinet de Tweede Kamer nader informeert over de modernisering van de bekostiging. Hierbij zal het SER-advies betrokken worden. Naast een betere aansluiting tussen onderwijs-arbeidsmarkt wil het kabinet tevens de modernisering aangrijpen om enkele perverse prikkels weg te nemen, de administratieve lasten te beperken, optimaal gebruik te maken van het zogenaamde onderwijsnummer, een gewichtenregeling rond de kwetsbare jongeren te introduceren, aan de bovenkant de bekostiging op basis van diploma's te verzwaren en de tevredenheid van het bedrijfsleven als bekostigingsrelevante factor te introduceren.

Ten aanzien van het pleidooi voor een open bestel in het mbo maakt het kabinet onderscheid tussen het initiële beroepsonderwijs voor jongeren en het post-initiële beroepsonderwijs waar vooral volwassenen in participeren, al dan niet met steun van werkgevers. Voor de markt van het post-initieel onderwijs geldt dat publieke en private aanbieders elkaar uitstekend kunnen aanvullen en versterken. Het kabinet zal stappen ondernemen om, samen met sociale partners en aanbieders, deze markt daadwerkelijk meer transparant en open te maken.

Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt plukken werkgevers steeds vaker jongeren van school, nog voordat zij een diploma hebben behaald (groenpluk). Het kabinet vindt deze ontwikkeling niet wenselijk. Voor duurzame arbeidsparticipatie is minimaal startkwalificatie nodig. Daarom deelt het kabinet het voorstel van de Commissie om werkgevers te verplichten om voortijdige schoolverlaters die daartoe in staat mogen worden geacht, te scholen tot minimaal startkwalificatieniveau.

Veel mensen beschikken niet over een startkwalificatie. De Commissie noemt als voorbeeld de groep van 1,5 miljoen laaggeletterden. Hun arbeidsdeelname is laag; ook nemen ze weinig deel aan maatschappelijke activiteiten. Het is dan ook een belangrijke doelstelling van het kabinet dat zoveel mogelijk mensen een startkwalificatie behalen. Dit kan via initiële en post-initiële scholing, maar ook via EVC. In aanvulling daarop zal het kabinet bezien of het concept van een leeftijdsonafhankelijke leerplicht tot startkwalificatieniveau een antwoord kan bieden op bovenstaande vragen, alsmede op vragen die spelen rond inburgering.

Na afronding van het onderwijs blijft scholing nodig. De toekomstige arbeidsmarkt vereist dat iedereen zijn kennis en vaardigheden op peil houdt. Investerings in kennis, kunde en competenties worden nu vooral gedaan door en voor relatief jonge en relatief hoogopgeleide werknemers. Om soepel van baan te kunnen veranderen, ook op hoge leeftijd, moeten juist ouderen en laagopgeleiden investeren in hun inzetbaarheid. De Commissie heeft hiertoe de introductie van een werkbudget voorgesteld, in combinatie met harde afspraken tussen sociale partners over scholing.

Het individueel werkbudget biedt iedereen, werknemers en zelfstandige ondernemers, de mogelijkheid te investeren in zijn of haar menselijk kapitaal. Het werkbudget kan worden benut voor inkomensaanvulling, bijvoorbeeld in geval van verlof, of voor scholing. De Commissie koppelt dit aan een verlaging van de drempel voor de fiscale scholingsaftrek, zodat uitname voor scholing de facto belastingvrij kan geschieden.

Het concept voor een individueel werkbudget in combinatie met verlaging van de drempel voor de fiscale scholingsaftrek spreekt het kabinet aan, omdat het zowel het investeren in inzetbaarheid in het algemeen bevordert als individuele keuzevrijheid mogelijk maakt. De vormgeving van het individueel werkbudget en de bronnen waaruit dit gefinancierd kan worden, zal het kabinet nader bezien, mede in het licht van de voorgenomen besluitvorming over de toekomstige vormgeving van de levensloopregeling en de spaarloonregeling. Ook het voorstel van de Commissie om het mogelijk maken dat opgespaarde tegoeden in de levensloopregeling onderscheidenlijk in het werkbudget ook na 65 jaar kunnen worden benut zal als onderdeel hiervan worden bezien. Belangrijke toetspunten daarbij zijn de uitvoerbaarheid en de budgettaire inpasbaarheid, een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden van werkgever en werknemer en een evenwichtige verdeling van risico's tussen individu en collectief. Bij de nadere uitwerking zijn voorts van belang de wijze waarop jongeren en mensen met lage inkomens voldoende mee kunnen doen en de (administratieve en financiële) lasten voor o.a. het MKB.

Introductie van een individueel werkbudget biedt nog geen zekerheid dat werkgevers en werknemers daadwerkelijk werk maken van scholing. Dit maakt een nauwere band tussen baan en scholing noodzakelijk. Het kabinet zal in dit verband de wenselijkheid van de introductie van een wederzijdse scholingsplicht in de arbeidsovereenkomst onderzoeken.

In aanvulling hierop is het noodzakelijk dat sociale partners afspraken maken over de invulling van scholing, waaronder individuele trekkingsrechten op de O&O-fondsen, het periodiek verkennen van verworven competenties en combinaties van leren en werken voor met name werklozen. In lijn met het advies van de Commissie zal het kabinet daartoe faciliteiten bieden in de vorm van loopbaancentra die werknemers kunnen informeren over de scholing die zij nodig hebben voor gunstige loopbaanperspectieven. In de regio zijn al diverse vormen van dienstverlening – zoals leerwerkloketten, werkgeversservicepunten en de LWI's – waarbij de loopbaancentra kunnen worden aangehaakt. Ook de voorgestelde introductie van een elektronisch overzicht van competenties, diploma's, ervaring en EVC-certificaten (e-portfolio) zal het kabinet daarbij betrekken.

2.2. Werkverzekering en arbeidsmobiliteit

De cultuuromslag van nazorg naar voorzorg moet borgen dat de werknemer straks daadwerkelijk over werkzekerheid beschikt. Voorzorg is ervoor zorgen dat mensen inzetbaar blijven. Voorzorg is erop gericht te voorkomen dat over een aantal jaren opnieuw een inhaalslag nodig is in termen van nazorg. En dus betekent voorzorg ervoor zorgen dat werknemers bij dreigend baanverlies naar ander werk worden begeleid. Daarom zullen middelen ingezet moeten worden voor activering in plaats van voor inactiviteit.

Zoals de Commissie onderstreept: werk is er genoeg, maar mensen moeten wel de juiste bagage hebben voor deze banen. Nu eens zal het werk hier ontstaan, dan elders. Vandaar de noodzaak van een brede inzetbaarheid, van een effectieve *matching* van vraag en aanbod, en van

mechanismen die de overgang naar een andere baan vereenvoudigen. Centraal bij dat laatste staat dat werkgevers en werknemers gezamenlijk een verantwoordelijkheid hebben om het principe «van werk naar werk» in de praktijk vorm te geven. Doel is het creëren van een effectieve werkzekerheid, waarmee een toekomstbestendig antwoord kan worden gegeven op het verschijnsel dat de huidige baanzekerheid afbrokkelt onder invloed van economische trends als technologische vooruitgang en globalisering.

Het kabinet deelt de conclusie dat het groeiend arbeidstekort de gelegenheid schept om het concept van werkzekerheid handen en voeten te geven. Doelstelling daarbij is om tijdig bij beëindiging van een baan de overgang naar ander werk in te zetten en daarbij medeverantwoordelijkheid van werkgevers te scheppen en zo nieuwe manieren te vinden die een gunstig effect hebben op de dynamiek van zowel de arbeidsmarkt als de bescherming van werknemers. Het kabinet zal met voorstellen komen om te komen tot deze nieuwe werkwijze. Uitgangspunt daarbij is dat de nieuwe situatie geen stapeling van onzekerheden, procedures en kosten met zich mee brengt en dat geen zekerheden uit beeld verdwijnen voordat nieuwe zekerheden zijn gecreëerd. Meer concreet zal het kabinet met de sociale partners overleggen over de voorwaarden en omstandigheden waaronder en de wijze waarop een belang en een verantwoordelijkheid voor werkgevers om te komen tot van-werk-naar-werk trajecten in de werkloosheidsregelingen geïntroduceerd kan worden. Het kabinet zal hierover op korte termijn werkafspraken maken met de sociale partners en daarover nog dit jaar aan de Kamer rapporteren. De gevolgen voor werkgevers, met name in het MKB, zijn hierbij een belangrijk aandachtspunt. De Commissie heeft een aantal mogelijkheden aangegeven om de lasten en risico's voor het MKB te beperken. Deze zullen worden meegenomen in de verdere uitwerking.

2.3. Sociale innovatie en gezinsvriendelijk beleid

Sociale innovatie – ofwel «slimme organisatie» – is een methode om personeelstekorten te verminderen, doordat hiermee nieuwe arbeidskrachten naar de arbeidsmarkt getrokken kunnen worden. Het gaat bij sociale innovatie om het aanbieden van «moedercontracten», werktijden die de combinatie van arbeid en zorg mogelijk maken, schooltijdbanen etc. Op deze wijze worden mensen die thans niet werken (vooral vrouwen) gestimuleerd om te gaan werken. Sociale innovatie is daarmee tevens gezinsvriendelijk beleid.

Hetzelfde geldt voor goede arbeidsomstandigheden en een goede kwaliteit van banen. Met dat laatste wordt bedoeld dat een baan kansen biedt en zoveel mogelijk aansluit bij de mogelijkheden van de werknemer. Onder arbeidsomstandigheden valt niet alleen een veilige werkomgeving, maar ook arbeidstijden die zijn toegesneden op de wensen van werknemers. Dat vereist o.a. mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren, mogelijkheden tot telewerken en mogelijkheden voor aangepaste werktijden, bijvoorbeeld via flexibele werkroosters. Er zijn goede voorbeelden van bedrijven waar werknemers door zelfroosteren meer op maat gesneden werktijden hebben, waardoor de tevredenheid onder werknemers is toegenomen. Ook de Commissie laat daar voorbeelden van zien. Het kabinet zal sociale partners oproepen meer zeggenschap over arbeidstijden te organiseren.

Aan gezinsvriendelijk beleid kan een goede toegang tot de markt voor persoonlijke dienstverlening bijdragen. Op basis van de regeling dienstverlening aan huis kan relatief eenvoudig persoonlijke dienstverlening

worden ingekocht. Het kabinet zal, zoals eerder aangekondigd de voorlichting over deze regeling nadrukkelijk intensiveren.

Verlofregelingen zijn van belang voor werknemers om in bijzondere perioden hun behoeften aan zorg goed af te stemmen op hun mogelijkheden en wensen om arbeid te verrichten. Sociale partners geven op sector- en bedrijfsniveau invulling aan verlofmogelijkheden, veelal in cao's. Daarnaast zijn er wettelijke rechten op verlof. Mede naar aanleiding van geopperde suggesties voor meer flexibilisering van verlofregelingen komt het kabinet in het najaar met een verkenning van mogelijke aanpassingen in het wettelijke stelsel van verlofregelingen. Ook in de gezinsnota – die eveneens in het najaar zal verschijnen – zal hieraan aandacht worden besteed.

2.4. Zelfstandigen zonder personeel ZZP

Het kabinet ziet de toename van het aantal ZZP-ers als een belangrijke ontwikkeling, die kan bijdragen aan het realiseren van een hogere arbeidsparticipatie. Het kabinet wil ervoor zorgen dat het beleid zoveel mogelijk neutraal is voor degenen die een keuze maken tussen werken als werknemer of als zelfstandige. Uitgangspunt is dat aan het ZZP-schap positieve keuzes ten grondslag liggen, en niemand zich gedwongen mag voelen ZZP-er te worden. Knelpunten in bestaande wet- en regelgeving moeten zoveel mogelijk worden weggenomen. Het kabinet onderschrijft ook de gedachte dat bepaalde voorzieningen die door de Commissie worden voorgesteld, zoals het werkbudget, ook toegankelijk moeten zijn voor ZZP-ers.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat gezien de toenemende rol van ZZP-ers op de arbeidsmarkt het gewenst is de positie van deze groep nader te doordenken. Op dit moment wordt een onderzoek uitgevoerd naar de motieven van mensen om ZZP-er te worden en de ervaren knelpunten. Na de zomer zal het onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer worden gezonden. In de kabinetsreactie bij dit rapport zal het kabinet nader ingaan op zijn visie ten aanzien van ZZP-ers. Tevens zal het kabinet de Kamer na de zomer een notitie sturen over de mogelijkheden om de doorgroei van ondernemers te bevorderen.

3. Mobilisering arbeidspotentieel

3.1. Uitvoering en regionale samenwerking

Voor mobilisering van het latent arbeidspotentieel is een goede uitvoering van het re-integratieproces en regionale samenwerking tussen betrokken partijen belangrijk. De ervaringen van de afgelopen jaren op dit gebied bevestigen dit. Diverse projecten en samenwerkingsvormen zijn opgezet die hebben geleid tot een samenhangend arbeidsmarktbeleid op regionaal niveau en regionale afspraken tussen verschillende partijen. Het kabinet is van mening dat deze weg op regionaal niveau voortgezet moet worden. In lijn met het voorstel van de Commissie wil het kabinet met alle betrokken partijen – gemeenten, UWV, werkgevers – bindende meerjarenafspraken maken om werklozen, arbeidsgehandicapten en niet-uitkeringsgerechtigden aan werk te helpen. Ook onderwijsinstellingen kunnen hierbij een rol spelen vanwege de relatie met schooluitval en arbeidsmarktgerichte scholing. Deze afspraken mogen niet vrijblijvend zijn: men moet elkaar op de resultaten kunnen aanspreken en afrekenen. Door een gezamenlijke inzet moet het volgens het kabinet mogelijk zijn een forse stap richting een hogere participatiegraad te zetten.

Ten aanzien van de institutionele inrichting van de re-integratie heeft het kabinet besloten per één januari 2009 over te gaan tot een geïntegreerde

dienstverlening op de regionale «Lokaties Werk en Inkomen» (LWI's). Met de LWI's krijgen werkgevers één aanspreekpunt en wordt er geen onderscheid meer gemaakt naar uitkering (WW, bijstand of anderszins). Dit sluit aan bij de voorstellen van de Commissie om de bemiddeling op regionaal niveau te beleggen. Ook samenwerking op regionaal niveau kan worden gekoppeld aan de LWI. Uitgangspunt hierbij dient een netwerkbenadering te zijn. Voordeel van onderbrenging bij de LWI is dat partijen elk vanuit hun expertise de samenwerking zoeken en gemeenschappelijke doelen stellen. Dit zal een positief effect hebben op het rendement van re-integratie. Het kabinet bevordert de ontwikkeling van Lokaties van Werk en Inkomen. Bij gebleken succes zal aan de orde kunnen komen of financiële verantwoordelijkheden ook daar worden belegd, zoals bepleit door de Commissie. Werkgevers zijn nodig voor banen voor werklozen. Door cao-afspraken over (in-)stapbanen voor langdurig werklozen, krijgt deze groep meer kans op een baan. Ook belangrijk is dat de sociale partners de laagste cao-loonschaal op minimumloonniveau laten starten. Dit biedt meer mogelijkheden voor laagopgeleiden om in te stromen. Dit geldt nog meer voor jongeren. De laagste cao-jeugdlonen liggen 10% à 15% boven de wettelijke minimumjeugdlonen.

3.2. Re-integratie(beleid)

De meeste mensen die werkloos worden vinden op eigen kracht een baan. Maar er zijn groepen die hulp nodig hebben. Om hen zo veel mogelijk te helpen is een effectieve uitvoering van re-integratie belangrijk. Bij de beleidsdoorlichting 2007 is gebleken dat de effectiviteit van re-integratie-instrumenten te wensen overlaat. In dat kader heeft het kabinet toegezegd naar aanleiding van de motie Van Hijum, met voorstellen te komen om de effectiviteit van het re-integratie instrumentarium te bevorderen, en te bezien in het kader van de begroting.

Om werkgevers te stimuleren langdurig werklozen in dienst te nemen adviseert de Commissie een tijdelijke loonkostensubsidie te introduceren. Het kabinet heeft inmiddels een wetsvoorstel bij de Raad van State voor advies voorgelegd dat het voor UWV mogelijk maakt tijdelijke loonkostensubsidies als re-integratie-instrument in te zetten (STAP: stimulering arbeidsparticipatie). Gemeenten kunnen al sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 tijdelijke loonkostensubsidies inzetten om mensen met bijstand aan werk te helpen.

Voorts krijgen gemeenten met de invoering van het participatiebudget de mogelijkheid om voor personen van 18 jaar en ouder de re-integratiemiddelen preventief in te zetten. De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2009. Het participatiebudget sluit goed aan bij het voorstel van de Commissie om het W-deel van het re-integratiebudget in te mogen zetten voor werknemers die hun baan dreigen te verliezen.

Doorgaans geldt dat hoe langer iemand werkloos is, hoe kleiner de kans is dat deze een baan vindt. De Commissie Arbeidsparticipatie stelt de introductie voor van een participatieplicht, waarmee na een half jaar alle reguliere arbeid moet worden geaccepteerd door mensen met WW of een arbeidsongeschiktheidsregeling. Voor mensen met een bijstandsuitkering stelt de Commissie een participatieplicht voor vanaf de eerste dag van de uitkering. Om langdurige werkloosheid tegen te gaan heeft het kabinet besloten tot aanpassing van het begrip «passende» arbeid in de WW te komen. Per 1 januari moeten personen na één jaar een WW-uitkering te hebben ontvangen, elk werkaanbod accepteren, dus ook werk dat onder hun opleidingsniveau ligt. Bezien zal worden in hoeverre invoering van een participatieplicht in de WW en de WWB verdere gevolgen moet hebben voor het wetsvoorstel passende arbeid. Daarbij blijft de ontheffing van de arbeidsverplichting maar met de plicht tot scholing voor de groep

alleenstaande bijstandsgerechtigde ouders met kinderen tot 5 jaar, zoals afgesproken in het Coalitie-akkoord, bestaan.

In het verlengde hiervan roept de Commissie het kabinet op het sanctiebeleid intensiever en stringenter toe te passen. In alle uitkeringsgroepen – WWB, WW- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen – zitten mensen die kunnen werken, maar hiertoe niets meer ondernemen. Onverminderd het uitgangspunt dat wie een uitkering nodig heeft deze ook krijgt, spoort toepassing van het sanctie-instrument uitkeringsgerechtigden aan om intensiever een baan te zoeken. Het kabinet zal concrete afspraken maken met UWV en gemeenten over striktere toepassing van het bestaande sanctie-instrumentarium. Hierin zal ook fraudebestrijding worden meegenomen. De kennis van en alertheid over fraude zijn bij de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid sterk toegenomen. Dit heeft geresulteerd in een afname van de uitkeringsfraude. Het kabinet hecht eraan dat het handhavingsbeleid krachtig wordt voortgezet.

In het Coalitieakkoord is vastgelegd dat in 2009 een inkomensafhankelijke arbeidskorting wordt ingevoerd. Hiermee wordt werk financieel meer lonend. De Commissie stelt voor hier nog een schepje bovenop te doen. Het kabinet bestudeert momenteel de maatvoering en vormgeving van deze arbeidskorting en zal hierover besluiten in de begroting 2009.

3.3. Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers)

De groep niet-uitkeringsgerechtigden vormt een groot arbeidspotentieel. In totaal gaat het om 1,8 miljoen personen. Binnen deze groep zijn er 453 000 personen die zouden willen en kunnen werken. De Commissie stelt voor om met alle betrokken partijen afspraken te maken over het aan het werk helpen van 100 000 nuggers.

Het kabinet wil zo veel mogelijk nuggers naar werk begeleiden. In 2007 is tussen het kabinet en de VNG (bestuurlijk akkoord) afgesproken dat 25 000 niet-uitkeringsgerechtigden door gemeenten zullen worden geactiveerd. Het kabinet acht het mogelijk meer nuggers aan werk te helpen. Te meer, omdat onder deze groep meer dan 90 000 hoogopgeleiden zitten. Bij 80% van de vacatures wordt gevraagd om mensen die voltijd willen werken en recente werkervaring hebben. De meerderheid van de nuggers wil echter werken in een deeltijdbaan en heeft geen recente werkervaring. Daardoor ervaren nuggers belemmeringen bij het vinden van werk. Het kabinet doet dan ook een beroep op werkgevers om de eisen bij openstaande vacatures aan te passen. Het kabinet zal bovendien bezien hoe nuggers effectief gestimuleerd kunnen worden werk te zoeken en te aanvaarden en hoe gemeenten meer aangespoord kunnen worden om nuggers daarbij te helpen.

De Commissie doet voorstellen om de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting af te bouwen zonder daarbij uitzonderingen te maken. Het kabinet heeft bij het Coalitie-akkoord reeds besloten tot een stimulant voor werkaanvaarding door de geleidelijke afschaffing vanaf 2009 van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, waarbij een aantal uitzonderingsbepalingen gelden.

3.4. Vrouwen/deeltijd

Het anderhalf-verdienersmodel is gemeengoed in Nederland. De praktijk is dat de man (nagenoeg) voltijds werkt en de vrouw in deeltijd. Kennelijk biedt dit voor velen een model waarbij arbeid en zorg goed gecombineerd kunnen worden, vooral tijdens het spitsuur van het leven. Er zitten ook nadelen aan de massale keuze voor het anderhalf-verdienersmodel: het

dempt de economische zelfstandigheid en loopbaanmogelijkheden van vrouwen, verhindert een volle wasdom van hun talenten, zorgt dat investeringen in scholing voor vrouwen onrendabel worden ingezet en begrenst hun aandeel in het slechten van nijpende arbeidsmarkttekorten. Een gezinsvriendelijk beleid is daarom nodig om vooral vrouwen te behouden voor de arbeidsmarkt. De grootste kostenpost verbonden met de zorg voor kinderen is immers niet het onbetaalde verlof of de kinderopvang, maar de gemiste carrièrekansen van de verzorgende ouder.

Nederland heeft te veel, te kleine deeltijdbanen. De Commissie stelt in dit kader dan ook het bevorderen van grotere deeltijdbanen centraal. Het kabinet steunt deze benadering. Met de instelling van de Taskforce Deeltijdplus beoogt het kabinet de culturele belemmeringen voor het vergroten van het aantal gewerkte uren te adresseren. Werkgevers hebben hier een belangrijke rol: door de introductie van een gezinsvriendelijk beleid kunnen zij meer mogelijkheden creëren om meer uren te werken, bijvoorbeeld binnen schooltijden of door mogelijkheden voor flexibele roosters of telewerken.

Het kabinet heeft reeds bij het Coalitie-akkoord besloten de aanvullende combinatiekorting (ACK) te vervangen door een inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting (IACK) en het budget daarvoor geleidelijk te verhogen. De ACK stimuleerde wel tot het accepteren van een baan, maar stimuleerde niet tot méér werken door de tweede verdiener. De IACK doet dat wel, aangezien de korting groter is naarmate meer wordt verdiend. Daarbij valt bovendien veel te winnen met een slimme vormgeving waardoor de marginale druk voor belangrijke groepen verlaagd kan worden. De Commissie stelt voor de IACK ook toe te kennen aan kinderloze stellen en aan stellen met kinderen boven de twaalf jaar. Bovendien bepleit de Commissie een verhoging van totaal beschikbare budget voor deze belastingkorting. Over de maatvoering en de vormgeving van de IACK zal het kabinet beslissen in het kader van de begroting 2009.

Voor het verhogen van het aantal uren dat mensen (in deeltijd) werken is de beschikbaarheid van kinderopvang essentieel. De Commissie stelt voor een landelijk dekkend netwerk van brede scholen tot stand te brengen, met openingstijden van 7u tot 19u, en daarin bovendien de VVE onder te brengen. Het kabinet steunt deze benadering. Het kabinet stimuleert brede scholen via investeringen in multifunctionele accommodaties, het versterken van dagarrangementen binnen de brede school, een impuls voor het creëren van combinatiefuncties en een steunpunt brede scholen. Over de betaalbaarheid van kinderopvang voor ouders heeft het kabinet op 20 juni een samenhangend meerjarenperspectief aan de Tweede Kamer gezonden, gericht op het betaalbaar houden van kinderopvang. In dat kader heeft het kabinet besloten om de regeling kinderopvang naar structuur en grondslag spoedig, zo mogelijk nog deze kabinetsperiode, te herzien, teneinde de arbeidsparticipatie effectiever en efficiënter te bevorderen. Vertrekpunt daarbij is het voorstel van de Commissie om de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk te maken van het inkomen van de meestverdienende partner, onverminderd de eisen van uitvoerbaarheid en eventuele betere oplossingen om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Daarbij worden betrokken de budgettaire inpasbaarheid, de inkomenseffecten en de grondslag van de IACK. Hiermee ontstaat een extra stimulans om meer uren te werken.

3.5. Mensen met een arbeidshandicap (Wajong, WAO, WGA)

Vertrekpunt van het kabinetsbeleid is dat jongeren met een beperking meer participatiemogelijkheden hebben dan in regelgeving en praktijk tot uiting komt. Dit vergt een vernieuwing van de Wajong, waarbij werk

voorop staat. De voorgestelde werkregeling jonggehandicapten biedt ondersteuning bij het vinden en behouden van werk en maakt (meer) werken ook lonender. Daarnaast investeert het kabinet in verbeteringen van de dienstverlening aan werkgevers en in een betere *matching* van de mogelijkheden van Wajongers en de vraag bij werkgevers.

Het kabinet verwacht van werkgevers en sociale partners dat ze afspraken maken over het meer toegankelijk maken van functies voor deze groep. Hierop aansluitend kan UWV met de betreffende sectoren en werkgevers tot verdere uitwerking en operationalisering komen. Over de cao-afspraken en de concrete voornemens van het kabinet zullen kabinet en sociale partners nader overleg voeren.

3.6. Allochtonen

De werkloosheid onder niet-westerse allochtonen is bijna 3 keer hoger dan onder autochtonen (9,1% versus 3,3%). Eén van de oorzaken hiervan is dat veel niet-westerse allochtonen niet of gebrekkig Nederlands spreken, waardoor zij niet deel kunnen nemen aan de arbeidsmarkt. Met het oog daarop wordt de inburgering gecombineerd met arbeidsparticipatie, en geïntensiveerd. Eerder in deze kabinetsreactie is aangegeven dat het kabinet de implicaties zal bezien van een leeftijdsonafhankelijke leerplicht tot startkwalificatie voor hen die hiertoe in staat zijn. Het verkrijgen van een startkwalificatie is voor allochtonen in het bijzonder van belang omdat hen dat de mogelijkheid biedt de Nederlandse taal beter te leren. Een andere oorzaak van de hogere werkloosheid onder bepaalde groepen niet-westerse allochtonen kan gelegen zijn in vormen van discriminatie of verkeerde beeldvorming. Het kabinet heeft een plan van aanpak opgesteld dat op 13 december 2007 aan de Tweede Kamer is gestuurd.¹

4. Ouderen

4.1. Loopbaanbewust personeelsbeleid

De arbeidsmarkt voor ouderen zit op slot en vergt extra aandacht aan zowel vraag- als aanbodzijde. Relatief hoge loonkosten in verhouding tot jongeren, negatieve beeldvorming van werkgevers over ouderen en hun vaak langdurige werkloosheid zijn hier voorbeelden van.

In navolging van de voorstellen van de Commissie zal het kabinet maatregelen introduceren om werkgevers te stimuleren oudere werklozen aan te nemen. Daartoe zal het kabinet aan werkgevers een gerichte tijdelijke korting op het betalen van sociale premies toekennen voor het in dienst nemen van oudere werklozen. Deze premiekorting vervangt de bestaande premievrijstelling die ook geldt voor ouderen die al in loondienst zijn. Ook zal het kabinet bij de besluitvorming over de begroting 2009, binnen de budgettaire randvoorwaarden, de introductie bezien van een tijdelijke no-risk polis voor het in dienst nemen van werklozen van 55 jaar en ouder, waardoor werkgevers in de eerste jaren gevrijwaard zijn van de kosten van loondoorbetaling bij ziekte.

In dit kader past ook het voorstel van de Commissie aan werkgevers, voor het voeren van een leeftijds- en loopbaanbewust personeelsbeleid. Dit voorstel sluit aan bij het kabinetsbeleid dat zich richt op het bevorderen van leeftijdsbewust personeelsbeleid in bedrijven. Dit beleid – waarbij inzetbaarheid centraal staat – is nodig om werknemers zo lang mogelijk te behouden. Nog teveel is sprake van personeelsbeleid en specifiek ouderenbeleid waarin ontsaai maatregelen zoals extra verlofdagen voor ouderen, ontheffing van bepaalde diensten, etc., zijn opgenomen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 544 en 30 950, nr. 130.

Loopbaanbewust personeelsbeleid is beleid dat gericht is op het proces van het ouder worden en op constante aanpassingen en mogelijkheden en onmogelijkheden van het functioneren van de werknemer en van het bedrijf.

Al tijdens de participatietop hebben sociale partners afgesproken om ontsie maatregelen af te bouwen. De opbrengst van de afbouw van ontsie maatregelen kan ingezet worden voor het genoemde loopbaanbewuste personeelsbeleid. Thans bevat één op de drie cao's afspraken over leeftijdsbewust personeelsbeleid. Hier is dus veel ruimte voor verbetering. Het kabinet beoordeelt de voortgang bij de invulling van de afspraken uit de participatietop dan ook als onvoldoende. Gezien de urgentie van de ouderenproblematiek kunnen de gemaakte afspraken niet als vrijblijvend worden beschouwd, en worden dat ook niet door het kabinet.

4.2. Doorwerken tot en na 65

Hoewel de gemiddelde uittreedleeftijd geleidelijk stijgt, is op dit moment stoppen met werken op 61- of 62-jarige leeftijd nog steeds gemeengoed. Zodra het effect van de afschaffing van de fiscale facilitatie van VUT en prepensioen volledig is, zal de uittreedleeftijd naar verwachting nog verder gestegen zijn. Dit effect is groter dan verwacht, zoals ook wordt aangegeven in de CPB bijlage bij het rapport van de Commissie. Vervroegde uittreding is een verspilling van de kennis, kunde en talenten van ouderen. Een verspilling die we ons in het licht van de krimpende beroepsbevolking steeds minder kunnen permitteren.

Het kabinet wil ouderen daarom motiveren om in ieder geval tot hun 65e jaar te werken. Om dit financieel aantrekkelijk te maken gaat het kabinet de arbeidskorting voor ouderen beter richten en verhogen. In het Coalitieakkoord is bovendien afgesproken om een AOW-heffing te introduceren voor 65-plussers in combinatie met een bonus voor mensen die langer doorwerken. De Commissie geeft hier een specifieke invulling aan in de vorm van doorwerkbonus. Ten aanzien van de financiering van de doorwerkbonus stelt de Commissie een volledige fiscalisering van de AOW voor. Deze fiscalisering kan zowel middelen genereren ter financiering van de doorwerkbonus en andere maatregelen om de arbeidsparticipatie te vergroten, als ter versterking van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daarmee ziet de Commissie deze maatregel als een instrument om de spanning tussen de steeds kleiner worden groep jongeren en de groeiende groep ouderen te verminderen. In het kader van de begroting 2009 zal het kabinet besluiten over de voornemens uit het Coalitieakkoord.

Om werken tot 65 te stimuleren wordt de bovenvermelde premiekortingsregeling voor oudere werklozen ook van toepassing bij het in dienst hebben van werknemers van 62, 63 of 64 jaar. Daarbij past ook dat werkgevers het beter mogelijk maken dat mensen langer doorwerken. In de huidige situatie krijgen ouderen vaak te horen dat zij mogen stoppen met werken of volledig door moeten werken. De meeste ouderen kiezen dan de eerste optie. Maar uit onderzoek blijkt dat veel ouderen graag doorgaan, mits dit in deeltijd kan. Met de Commissie roept het kabinet werkgevers dan ook op om veel breder en vaker een geleidelijke afbouw van het aantal gewerkte uren in de jaren voor pensionering mogelijk te maken (deeltijdpensioen). Het kabinet wil een culturomslag bij werknemers en werkgevers bereiken, waardoor 65 jaar niet als het vaste en definitieve eindpunt van het werkzame leven wordt gezien. De feitelijke ingangsdatum van het pensioen moet een individuele keuze worden, gebaseerd op de fysieke en financiële mogelijkheden en wensen van betrokkenen. Het kabinet zal daarom bezien of het de mogelijkheid wil creëren om

vrijwillig te kiezen voor geheel of gedeeltelijk uitstel van de ingangsdatum van de AOW. Een latere ingangsdatum van de AOW leidt daarbij tot een verhoging van de AOW over de resterende uitkeringsperiode.

4.3. Pensioengerechtigde leeftijd

Teneinde ook in komende jaren het op peil houden van de arbeidsparticipatie te verzekeren, stelt de Commissie een geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd voor tot 67 jaar, uiterlijk te starten in 2016. Doordat een hogere pensioenleeftijd ook lagere premies voor aanvullende pensioenen mogelijk maken, ziet de Commissie daarin tevens een belangrijke bron voor de financiering van het werkbudget.

Met de commissie is het kabinet van oordeel dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd welhaast onvermijdelijk lijkt om ook op termijn zeker te zijn van een voldoende arbeidspotentieel. Om dezelfde reden wordt eenzelfde stap in veel andere landen gezet of overwogen. Het beleid van het kabinet is er op gericht die onvermijdelijkheid te voorkomen. Dit vereist wel dat doorwerken tot 65 jaar weer normaal wordt, dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verzekerd is en dat de verhouding tussen levensverwachting en werkzaam leven niet verder afneemt. Het kabinet onderzoekt voorts aan welke andere voorwaarden en omstandigheden voldaan moet worden zodat een stap in de door de Commissie bepleite zin niet nodig is, dan wel of de pensioengerechtigde leeftijd op andere wijze kan worden gedefinieerd.

Tot besluit

Het kabinet dankt de commissie Arbeidsparticipatie voor haar advies. Zij heeft op duidelijke en overtuigende wijze een van de in komende jaren meest bepalende problemen van de Nederlandse economie en samenleving geïdentificeerd. De waarde van het advies is niet alleen daarin gelegen, maar vooral ook in het feit dat de Commissie wegen wijst om het groeiend arbeidstekort te voorkomen en de gevolgen daarvan aan te pakken.

De commissie pretendeert niet een blauwdruk voor de aanpak van dit vraagstuk te kunnen bieden. Zij biedt oplossingsrichtingen en mogelijke nieuwe concepten die een antwoord kunnen bieden, zonder uitputtend te willen zijn en onder erkenning dat deze nadere invulling behoeven. Daarbij wijst de Commissie met nadruk op de veranderingen in denken en perceptie die mogelijk en nodig worden. In die zin is het rapport veeleer een «kookboek» met waardevolle recepten, dan een spoorboekje met welbepaalde verbindingen en vaste vertrek- en aankomsttijden.

Terecht waarschuwt de Commissie er evenwel voor dat uitstel van adequate maatregelen tot gevolg zal hebben dat de maatschappelijke ontwikkeling uit het lood raakt en dat uitstel van maatregelen die uiteindelijk toch onvermijdelijk zullen blijken, alleen maar ingrijpender gevolgen kan hebben en tot ingrijpender maatregelen zal leiden. Tegelijk wijst de Commissie er op dat hoe sneller wordt gereageerd, des te vruchtbaarder dit zal blijken te zijn; niet alleen voor de maatschappelijke ontwikkeling, maar ook voor kansen op nieuwe economische ontwikkeling.

Het kabinet heeft dan ook gemeend dat de ernst van het vraagstuk en de urgentie van een adequate reactie, een voortvarende aanpak en snelle standpuntbepaling nodig maken. De voorliggende reactie is daardoor noodzakelijkerwijze niet uitputtend. Met betrekking tot tal van aspecten wordt een nadere invulling of standpuntbepaling aangekondigd. Gegeven

de aard en omvang van de problematiek is dit echter onvermijdelijk, ook indien het kabinet eerst op een later moment zou reageren.

In alle gevallen betreft het hier een vraagstuk dat uiteindelijk niet door de overheid alleen, maar door de samenleving als geheel zal moeten worden beantwoord. Het gaat om cultuurveranderingen in denken en doen die niet per decreet kunnen worden verordonneerd, maar door betrokkenheid en aanpassing zullen moeten worden gerealiseerd. Als we dit vraagstuk niet gezamenlijk oplossen, zullen we het niet oplossen. Het vraagstuk is oplosbaar, maar het kabinet sluit de ogen niet voor de lasten en onzekerheid waarmee de vaak ingrijpende veranderingen die de moderne samenleving met zich meebrengt gepaard gaan. Het kabinet is dan ook dankbaar dat telkenmale blijkt van de bereidheid van bevolking en samenleving om de lasten van noodzakelijke veranderingen te dragen. Daarom kan het kabinet met vertrouwen de conclusie van de Commissie onderschrijven, dat het vraagstuk dat zij in haar rapport beschrijft oplosbaar is en een nieuwe impuls en nieuwe kansen kan geven aan de samenleving en de economische ontwikkeling. Het wordt slechts onoplosbaar door beperkingen in denken en doen, die we onszelf bij de aanpak van het vraagstuk stellen.