

Plan van aanpak vervolg advies Commissie Arbeidsparticipatie

1. Inleiding

Vóór het zomerreces heeft de Tweede Kamer een eerste kabinetsreactie op hoofdlijnen op het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie ontvangen. Naar aanleiding daarvan heeft vóór het zomerreces een plenair debat plaatsgevonden. Hierbij is toegezegd dat de Kamer wordt geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet de voorstellen van de Commissie ter hand neemt. Met dit Plan van Aanpak voldoet het kabinet aan die toezegging.

In de eerste kabinetsreactie heeft het kabinet gekozen voor een omvattende en geïntegreerde aanpak over de volle breedte van de sporen die de Commissie Arbeidsparticipatie heeft uitgewerkt. Ook dit Plan van Aanpak wordt gekenmerkt door een geïntegreerde aanpak langs verschillende lijnen. Het nu voorliggende Plan van Aanpak geeft geen volledig beeld, omdat sommige punten samen met de sociale partners verder uitgewerkt moeten worden. Niettemin acht het kabinet het belangrijk dit overzicht te bieden, zodat duidelijk wordt wat ten opzichte van het vorige advies is gebeurd.¹

Centraal in het Plan van Aanpak staat de arbeidsmarkt van de toekomst, waarop een tekort aan personeel een structureel gegeven is en baanwisselingen en andere transitie vaker zullen voorkomen. Om die reden wordt in dit Plan van Aanpak ingegaan op de belemmeringen bij de stap naar de arbeidsmarkt, bij baanwisselingen op de arbeidsmarkt en bij het behoud van werknemers. De concrete beleidsaanpak sluit aan bij deze analyse en bevat maatregelen gericht op het verminderen van belemmeringen alsmede op het behouden van werknemers voor de arbeidsmarkt.

De opzet van dit plan van aanpak is als volgt. Allereerst passeren de relevante arbeidsmarkt- en economische ontwikkelingen kort de revue. De tekst vervolgt met de diverse mogelijke belemmeringen, zowel bij de stap naar de arbeidsmarkt als bij baanwisselingen op de arbeidsmarkt. Daarbij komt telkens aan de orde hoe het nu aangekondigde kabinetsbeleid bij de gesignaleerde vraagstukken aansluit. Het document rondt af met een korte slotbeschouwing.

2. Arbeidsmarktontwikkelingen en de economische situatie

Krapte op de arbeidsmarkt

De toekomstige arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een structureel tekort aan arbeidskrachten. Dit beeld schetst de Commissie Arbeidsparticipatie in haar rapport, getiteld *Naar een toekomst die werkt*. Tekorten op de arbeidsmarkt vormen een bedreiging voor het op peil houden van economische groei, gezonde economische verhoudingen en een goede internationale concurrentiepositie van de Nederlandse economie. Ook komt door de toekomstige personeelstekorten de kwaliteit van publieke diensten in het geding. Schaarste van arbeidskrachten in publieke organisaties, zoals onderwijs en de gezondheidszorg, kan bovendien leiden tot hogere lonen, waardoor de kosten voor de overheid extra stijgen. Deze dreigende problemen kunnen echter succesvol worden aangepakt. Momenteel zijn er volgens de Commissie Arbeidsparticipatie circa 900.000 mensen die willen en kunnen werken. Dit is exclusief deeltijders met een kleine baan, zodat het feitelijke arbeidsaanbod nog groter is.

¹ Voor de publieke sector zal een aanpak worden gekozen waarbij passende maatregelen van sociale partners en het kabinet in samenhang met elkaar worden getroffen en elkaar versterken.

Door inschakeling van werklozen en werkzoekenden in het arbeidsproces, meer uren werken door mensen met een kleine deeltijdbaan (vooral vrouwen) en door langer doorwerken door ouderen vanaf 55 jaar, kan de bestendigheid van de Nederlandse economie worden veilig gesteld. Daarvoor is een slagvaardig beleid nodig.

Toenemend belang van mobiliteit en inzetbaarheid

In het WRR-rapport over doorgroei van arbeidsparticipatie wordt opgemerkt dat “de arbeidsdynamiek, in relatie met het steeds kennisintensiever worden van de samenleving, productieprocessen en arbeidsorganisaties, één van de belangrijkste trends van de huidige en toekomstige economische ontwikkeling wordt”. Deze trend heeft tot gevolg dat werknemers vaker van baan zullen moeten wisselen. Noodzakelijke voorwaarden hiervoor zijn dat er geen onnodige belemmeringen zijn bij de stap naar een nieuwe baan of bij de stap naar zelfstandig ondernemerschap, werkenden breed inzetbaar zijn en werknemer en werkgever een gedeelde verantwoordelijkheid hebben om van werk naar werk processen zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Huidige conjuncturele situatie

De huidige conjuncturele economische tegenwind bij een krappe arbeidsmarkt maakt het noodzakelijker om nu zoveel mogelijk mensen in te schakelen. Bovendien zijn er ruim 225.000 vacatures waarvoor werkgevers geen mensen kunnen vinden. Nederland heeft een goede uitgangspositie met een hoog welvaartsniveau en lage werkloosheid, maar er zijn mondiale ontwikkelingen die de Nederlandse economie onder druk zetten, zoals de kredietcrisis en de stijgende prijzen van voedsel. De hoge inflatie en de dure euro verslechteren de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en verhogen de kosten voor bedrijven. Het grootste risico voor de Nederlandse economie op dit moment is een loon-prijsspiraal, te midden van een afkoelende economie.

3. Uitdagingen en belemmeringen op de arbeidsmarkt

3.1 Loon-prijsspiraal?

Een kansrijke route om een loon-prijsspiraal te voorkomen is het beteugelen van de inflatie, als dat tenminste gepaard gaat met navenant verantwoorde looneisen. Tegen deze achtergrond heeft het Kabinet besloten om de voorgenomen btw-verhoging van 19 naar 20 procent niet door te zetten. Het kabinet gaat er daarbij van uit dat sociale partners hun verantwoordelijkheid zullen nemen en afspraken zullen maken over een verantwoorde loonontwikkeling. In het licht van zulke afspraken zou het kabinet eveneens bereid zijn de WW-premies voor werknemers tot nul terug te brengen teneinde aldus een evenwichtig koopkrachtbeeld te realiseren.

3.2 Belemmeringen bij de stap naar de arbeidsmarkt

Op de arbeidsmarkt komen tegelijkertijd vacatures, werkloosheid en werkzoekenden voor. Deels wordt dit veroorzaakt door belemmeringen voor werknemers om een baan te aanvaarden of om van baan te wisselen. Ook werkgevers kunnen huiverig zijn om werkzoekenden aan te nemen of om werknemers naar een andere baan te leiden.

3.2.1 Drempels voor werklozen/werkzoekenden bij het betreden van de arbeidsmarkt

De drempels voor werklozen/werkzoekenden bij de overgang naar een baan verschillen per groep. Werkloze ouderen bijvoorbeeld, komen moeilijk aan werk, omdat werkgevers hen te duur vinden en er ten onrechte van uitgaan dat ouderen vaker ziek zijn. Ook is het mogelijk

dat de werkloze oudere niet (meer) gemotiveerd is om een nieuwe baan te zoeken. Langdurig laagopgeleide werklozen hebben vaak een te lage arbeidsproductiviteit in verhouding tot het wettelijk minimumloon of het – doorgaans hogere – caaloon dat de werkgever moet betalen. Ook een beperkte financiële vooruitgang (armoedeval) kan bij hen de motivatie wegnemen om actief op zoek te gaan naar een baan of een baan te accepteren. Werkzoekenden die geen aanspraak kunnen maken op een uitkering (de zogeheten nuggers) komen eveneens moeilijk aan een baan, onder andere vanwege hun specifieke werkeisen. Zij zijn vaak op zoek naar een deeltijdbaan of een baan met flexibele arbeidstijden, terwijl werkgevers vooral voltijdbanen aanbieden met vaste arbeidstijden. Ook speelt mee dat zij vaak geen recente werkervaring hebben en een verouderde opleiding. Bovendien kan het ontbreken van goede mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren een belemmering zijn om de stap richting de arbeidsmarkt te zetten.

3.2.2 Drempels voor werkgevers bij het aannemen van nieuw personeel

Ook werkgevers ervaren drempels bij de aanname van nieuw personeel. Deze overlappen deels met de hierboven genoemde drempels, zoals het gepercipieerde risico op ziekteverzuim van ouderen en de te lage productiviteit in verhouding tot de loonkosten van laagopgeleide langdurig werklozen. Ook belemmeringen voor het beëindigen van een dienstverband kunnen voor werkgevers een drempel vormen om werknemers aan te nemen.

3.3 Belemmeringen bij baanwisselingen op de arbeidsmarkt

3.3.1 Drempels voor werknemers bij het zoeken van ander werk

Een gemis aan brede inzetbaarheid kan de mogelijkheden tot overstappen naar een andere baan of naar zelfstandig ondernemerschap beperken. Ook kan een achteruitgang in loon overstappen minder aantrekkelijk maken. Dit probleem speelt vooral bij ouderen, evenals het perspectief op vervroegd uittreden met gebruik van opgebouwde pensioenrechten. Voorts kunnen opgebouwde rechten reden zijn om niet over te stappen naar een andere baan. De opzegtermijn en vergoeding bij beëindiging van een arbeidsrelatie stijgen namelijk naarmate het aantal dienstjaren toeneemt. Deze opgebouwde rechten gaan verloren bij de overstap naar een nieuwe baan. Al deze factoren zijn een mogelijke verklaring voor de lage baanmobiliteit van ouderen, die tot uitdrukking komt in onder meer de gemiddelde duur van het dienstverband (ruim 19 jaar).²

3.3.2 Drempels voor werkgevers bij het begeleiden van werknemers naar ander werk

Werkgevers lopen tegen drempels aan bij de overstap van werknemers naar een andere baan. Deze drempels zijn voor een deel bewust gecreëerd ten behoeve van de rechtsbescherming van werknemers. Te hoge drempels voor werkgevers kunnen echter averechts werken en van-werk-naar-werk (VWNW) transitie belemmeren. Bij beëindiging van het dienstverband is het in de huidige situatie niet gebruikelijk te kijken hoeveel in de inzetbaarheid van betrokken werknemers is geïnvesteerd en of genoeg is gedaan om hen aan een nieuwe baan te helpen. Ook is er na beëindiging van de arbeidsrelatie vaak geen directe betrokkenheid meer van de werkgever. Hiermee gaat waardevolle informatie over de mogelijkheden, kennis en competenties van de werknemer verloren. Ten slotte hebben werkgevers er weinig belang bij om werknemers om te scholen voor een baan buiten het bedrijf. Algemene scholing gericht op intra- of intersectorale mobiliteit komt hierdoor minder voor.

In lijn met deze analyse heeft de Commissie Arbeidsparticipatie in haar advies benadrukt dat soepele transitie op de arbeidsmarkt een belangrijke component zijn bij het verhogen van de arbeidsparticipatie. In dat kader heeft de Commissie geadviseerd om te komen tot een Werkverzekering (WV). In combinatie met de introductie van een individueel Werkbudget

² S. Bekkers e.a., Trendrapport van arbeid 2007, OSA-publicatie A234, juli 2008, p.109.

zou de Werkverzekering werkgevers en werknemers moeten stimuleren om meer te investeren in inzetbaarheid, zodat VWNW transities eenvoudiger gerealiseerd worden en, indien ontslag aan de orde is, werklozen zo snel mogelijk naar een nieuwe baan kunnen worden geleid. Het gewenste eindperspectief is dat er meer VWNW-transities plaatsvinden, dat werkloosheid wordt voorkomen en indien werkloosheid onvermijdbaar is, deze kortdurend is (minder dan één jaar), en dat middelen die nu achteraf worden gebruikt effectiever vooraf worden ingezet.

3.4 Behoud van werkenden

Het is niet alleen van belang dat werkzoekenden de stap maken naar de arbeidsmarkt. Minstens zo belangrijk is dat werknemers behouden blijven voor de arbeidsmarkt. Het inzetbaar houden van werknemers is daar een onderdeel van. Specifiek voor ouders (meestal de vrouw) geldt dat de komst van kinderen een aanleiding kan zijn om te stoppen met werken. Maatregelen gericht op het combineren van arbeid en zorg moeten dit voorkomen. Ook bij ouderen is er een risico dat ze de arbeidsmarkt vroegtijdig verlaten. Veel ouderen besluiten nu om vroegtijdig te stoppen met werken. Hoge (loon)kosten maken dat werkgevers meestal meegaan in de wens van ouderen om vervroegd uit te treden. Deze kosten zijn het gevolg van o.a. relatief hoge lonen en ontzietmaatregelen zoals extra vakantiedagen, extra dagen als gevolg van arbeidsduurverkorting (zonder inlevering van loon) en ontheffing van onregelmatig werk of werken in ploegendienst. Met het voortijdig vertrek van oudere werknemers gaat veel kennis en ervaring verloren, die in een tijd met krapte op de arbeidsmarkt juist zou moeten worden benut.

4 Kabinetsaanpak

4.1 De kabinetsaanpak van de verhoging van de arbeidsparticipatie

4.1.1 Uitkeringsgerechtigden

Het kabinet is op dit moment in gesprek met werkgevers, gemeenten, UWV en onderwijsinstellingen over inschakeling van meer (niet)uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces.

Om meer werklozen aan werk te helpen is een effectieve matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt nodig. De fusie van CWI en UWV per 1 januari 2009, de vorming van het Werkbedrijf UWV en de vorming van circa 100 Locaties voor Werk en Inkomen, maken het voor medewerkers van gemeenten en Werkbedrijf mogelijk een meer integrale dienstverlening aan te bieden. De integrale dienstverlening wordt gecombineerd met de doorontwikkeling van leerwerkloketten tot loopbaancentra. Het is de bedoeling de loopbaancentra zoveel mogelijk onder te brengen bij Locaties voor Werk en Inkomen.

Naar aanleiding van de Beleidsdoorlichting re-integratie wordt bij de SZW-begroting 2009 een plan van aanpak re-integratie aan de Kamer gepresenteerd. In dit plan gaat het om het behalen van meer resultaat, het vergroten van de vraaggerichtheid en selectiviteit van het re-integratiebeleid en het verbeteren van transparantie in de keten en in de informatievoorziening. De verbeterpunten krijgen een belangrijke extra impuls door de geïntegreerde dienstverlening en nauwe samenwerking van de uitvoerders in de Lokaties voor Werk en Inkomen. Ook wordt ingezet op het vergelijken van werkwijzen en behaalde resultaten via benchmarks, het uitwisselen van effectieve praktijken, het versterken van het opdrachtgeverschap voor een goed functionerende re-integratiemarkt en het verbeteren van inzicht in de inzet van instrumenten, de effecten en de besteding van de middelen.

Het kabinet beoogt invoering van het Participatiebudget per 1 januari 2009. Dit budget zal bestaan uit de gemeentelijke middelen voor re-integratie, volwasseneneducatie en inburgeringsvoorzieningen. Met dit budget worden gemeenten vrijer om te bepalen wie welke voorziening of opleiding nodig heeft om aan het werk te komen of op een andere manier deel te nemen aan de maatschappij. Het geld kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor (combinaties van) loonkostensubsidie, scholing, sociale activering, stimuleringspremies, schuldhelpverlening, bijscholing van vrijwilligers, cursussen voor laaggeletterden of inburgeringscursussen.

De VNG en het Rijk hebben op 11 juli 2008 overeenstemming bereikt over de macro-ambities ten aanzien van educatie na invoering van het Participatiebudget. De doelstelling is in totaal 75.000 educatietrajecten per jaar te realiseren. Voor 2009 is afgesproken dat de 31 grootste gemeenten samen 22.000 educatietrajecten zullen realiseren en de niet-G31 de overige 53.000. Deze educatietrajecten zijn gericht op het verwerven van basisvaardigheden en vooral op het alfabetiseren van werkenden en niet-werkenden in het licht van het convenant met sociale partners over de structurele aanpak van laaggeletterdheid in het bedrijfsleven en de samenleving.

4.1.2 Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers)

Een groot deel van de niet-uitkeringsgerechtigden zijn vrouwen die de arbeidsmarkt hebben verlaten voor de zorg van hun kinderen. Zij hebben geen recht op een uitkering vanwege een verdienende partner. De groep nuggers vormt een belangrijke potentiële bron van extra aanbod. Er liggen kansen om deze bron te benutten. Voor nuggers is het gemakkelijker om te kiezen voor betaald werk wanneer werkgevers meer inspelen op hun specifieke eisen, zoals deeltijdwerk en flexibele arbeidstijden, en gemeenten, daar waar nodig, tot een re-integratie-aanbod komen. In het Bestuurlijk Akkoord is vastgelegd dat gemeenten gedurende deze kabinetsperiode 25.000 nuggers extra aan werk zullen helpen. Met de VNG heeft een eerste verkennende bespreking over inschakeling van nuggers in het arbeidsproces plaats gehad. De inzet van SZW is de bestedingsmogelijkheden van het W-deel te verhogen ingeval gemeenten erin slagen nuggers op een baan te plaatsen. Er is commitment bereikt over deze insteek. De volgende gesprekken zullen gaan over uitvoeringsmodaliteiten.

4.1.3 Deeltijders

In vergelijking met het buitenland wordt in Nederland veel gewerkt in deeltijd. Het merendeel van de deeltijders is vrouw: 3 op de 4 vrouwen hebben een deeltijdbaan. Om mensen met een kleine deeltijdbaan te stimuleren meer uren te werken, wordt in 2009 de Inkomensafhankelijke combinatiekorting geïntroduceerd, waarbij de voor 2011 voorziene middelen direct volledig worden ingezet. Door deze intensivering wordt al in 2009 een maximaal effect bereikt. Deze korting stimuleert de minst verdienende partner meer uren te gaan werken.

Een deeltijdbaan stelt ouders in staat om werk en de zorg voor kinderen te combineren. In dit kader zijn de regelingen rond kinderopvang van belang. Het kabinet zal de regeling kinderopvang naar structuur en grondslag, zo mogelijk nog deze kabinetsperiode, herzien. Vertrekpunt daarbij is het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie om de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk te maken van het inkomen van de meest verdienende partner in plaats van het gezinsinkomen, onverminderd de eisen van uitvoerbaarheid en eventuele betere oplossingen om de arbeidsparticipatie te bevorderen. De Tweede Kamer wordt begin volgend jaar over de resultaten van de werkgroep geïnformeerd, zodra deze het onderzoek heeft afgerond.

4.1.4 Gezinsvriendelijk beleid

Met een gezinsvriendelijk beleid wordt de keuzevrijheid voor ouders vergroot en kunnen zij gemakkelijker deelnemen aan het arbeidsproces. Bij een gezinsvriendelijk beleid gaat het niet uitsluitend om de mogelijkheid in deeltijd te werken, maar ook om zeggenschap over werktijden, thuiswerkplekken, arbeidstijden afgestemd op de zorgverplichtingen van de werknemer, flexibele roosters, schooltijdcontracten etc. Door beter in te spelen op de wensen van ouders, ontstaat een groter inzetbaar arbeidsaanbod, waarmee werkgevers openstaande vacatures kunnen vervullen. In de nota Gezinsbeleid, die in het najaar aan de Kamer wordt aangeboden, wordt verder ingegaan op gezinsvriendelijk beleid.

Brede Scholen zijn onderdeel van een gezinsvriendelijk beleid. Een Brede School is een centrale voorziening in een wijk waarbij instellingen in de buurt samenwerken om de ontwikkelingskansen en opvoeding van kinderen te vergroten en te verbeteren. Het vormt een samenhangend geheel van onderwijs, (naschoolse) opvang, maatschappelijke hulp, zorg en culturele activiteiten. 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.

Om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken komt het kabinet dit najaar met voorstellen over harmonisatie en flexibilisering van bestaande verlofregelingen (en arbeidstijden). Tevens zal het kabinet dan ingaan op de toekomstige vormgeving van de levensloopregeling. In het najaar wordt ook de Gezinsnota aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het kabinet vindt het belangrijk om ouders meer gelegenheid te geven aandacht en zorg aan hun kind te schenken. Daarom wordt per 1 januari 2009 het ouderschapsverlof verlengd van 13 naar 26 weken. De verlenging geldt alleen voor ouders die volgend jaar voor het eerst ouderschapsverlof opnemen.

Ook vervalt per 1 januari 2009 de voorwaarde van deelname aan de levensloopregeling om voor de ouderschapsverlofkorting (50 procent van het wettelijk minimumloon) in aanmerking te komen.

4.1.5 Ouderen

Werkloze ouderen

Momenteel worden relatief weinig werkloze ouderen aangenomen. Het is belangrijk dat werkgevers werkloze ouderen meer kans op een baan bieden. Het kabinet zet verschillende maatregelen in om meer werkloze ouderen aan een baan te helpen. De inkomensafhankelijke arbeidskorting en de specifieke arbeidskorting maken het voor werkloze ouderen financieel aantrekkelijker om te gaan werken. Het kabinet stelt daarnaast voor de bestaande regeling voor werkgevers van premievrijstelling voor oudere werknemers effectiever vorm te geven. Werkgevers ontvangen voortaan gedurende drie jaar een premiekorting van €6.500 per jaar bij het *in dienst nemen* van uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder. Hierdoor zullen werkgevers zeer waarschijnlijk meer oudere uitkeringsgerechtigden in dienst nemen.

Werkende ouderen

Het kabinet is van mening dat niet zorgvuldig wordt omgesprongen met de in de loop van de jaren opgebouwde ervaring en kennis van ouderen. Ervaring die van waarde kan zijn voor de arbeidsmarkt wordt weggegooid als ouderen vervroegd uittreden. Ook leidt dit vroegtijdige vertrek tot problemen bij de opvulling van de banen die ouderen achterlaten.

De verhoging van de specifieke arbeidskorting voor ouderen en de nadere toespitsing daarvan en de doorwerkbonus zijn maatregelen die ouderen financieel moeten stimuleren om langer door te werken. Voor de doorwerkbonus is een vormgeving conform het advies van

de Commissie Arbeidsparticipatie gekozen. De doorwerkbonus wordt gegeven door middel van een heffingskorting in de IB-aangifte vanaf 62 jaar. De bonus varieert met de leeftijd en bedraagt maximaal ruim €4.500. De doorwerkbonus wordt uitgekeerd in het jaar dat er gewerkt wordt. Dit stimuleert langer doorwerken door ouderen.

Werknemers die na hun 65^{ste} willen doorwerken, kunnen hun AOW (maximaal vijf jaar) later laten ingaan. Zij ontvangen dan een hogere AOW-uitkering. Mensen kunnen de AOW ook gedeeltelijk ontvangen.

BZK zal bevorderen dat bestaande belemmeringen in de pensioenregeling voor het doorwerken tot 65 jaar dan wel na 65 jaar, die leiden tot al dan niet sectorspecifieke knelpunten, voor overheidwerkgevers worden opgelost.

Om werkgevers te prikkelen ouderen (vooral vanaf 61 jaar) langer in dienst te houden waardoor vervroegde uittreding wordt beperkt, ontvangen zij bij het *in dienst houden* van werknemers van 62 jaar en ouder een premiekorting. Deze premiekorting bedraagt €2.750 met ingang van 2009 en €6.500 met ingang van 2013.

Naast vorengenoemde financiële prikkels die het langer doorwerken door ouderen stimuleren is het kabinet van mening dat hierdoor het belang van baanwisselingen – zowel extern als intern - voor oudere werknemers toeneemt en beter mogelijk moet worden gemaakt. Omdat de arbeidsmarkt voor ouderen nog slecht optimaal functioneert zijn baanwisselingen voor oudere werknemers nog niet vanzelfsprekend. De Commissie Arbeidsparticipatie heeft aan werkgevers voorgesteld loopbaanbewust personeelsbeleid te voeren. In dit kader volgt het kabinet de voortgang van afspraken uit de participatietop ten aanzien van ontsiemaatregelen en leeftijdsbewust beleid. Begin 2010 zal de met de stimuleringsregeling leeftijdsbewust beleid verzamelde kennis toegankelijk worden gemaakt voor vooral bedrijven en voor het breder publiek.

De sociale partners kunnen bijdragen aan de positie en het behoud van ouderen via cao-afspraken. Het gaat hierbij om afspraken over de loonstructuur (aanpassing anciënniteitsprincipe), afbouw van ontsiemaatregelen, scholing voor ouderen en een leeftijdsgebonden personeelsbeleid. Het kabinet zal hierover nog dit jaar met sociale partners in overleg gaan.

4.1.6 Wajong

De groep jongeren met een uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) is de afgelopen jaren sterk toegenomen. De SER heeft in juni 2007 over deze problematiek een advies uitgebracht. In het kabinetsstandpunt 'Participatie van jongeren met een beperking' (28 september 2007) en de notitie met bijbehorende aanbiedingsbrief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (30 mei 2008) heeft het kabinet zijn visie op hoofdlijnen geschetst. Het kabinet wil voorkomen dat deze groep buiten de arbeidsmarkt valt en wil het beleid zo inrichten dat deze jongeren meer kansen krijgen om te werken en actief deel te nemen aan de samenleving. Hiertoe komt er een *werkregeling jonggehandicapten* die zich richt op het vinden van, begeleiden bij en het behouden van betaald werk. Door Wajongers eerst werkervaring te laten opdoen, kan daarna beter worden vastgesteld welke participatiemogelijkheden er zijn. Onderdeel van de werkregeling is dat de definitieve beoordeling over al dan niet blijvende toepassing van de Wajong plaatsvindt op hun 27^e. Onderdeel van de werkregeling is inkomensondersteuning voor hen die er, ondanks inspanningen, niet in slagen werk te vinden en te behouden of ook ondanks ondersteuning niet in staat zijn 75% van het wettelijk minimumloon te verdienen. Volledig en duurzaam arbeidsongeschikten houden natuurlijk recht op een uitkering.

Om meer Wajongers aan werk te helpen is steun van de sociale partners onmisbaar. Zij moeten zorgen voor banen voor deze groep. Daarbij is het van belang dat deze banen zoveel

als mogelijk aansluiten op de capaciteiten van Wajongers. Momenteel verliezen namelijk te veel jongeren binnen één jaar hun baan.

4.1.7 Jongeren

Om jongeren goed gekwalificeerd de arbeidsmarkt te laten betreden, introduceert het kabinet een werkleerrecht voor jongeren van 18 tot 27 jaar. Hierbij wordt gestreefd naar invoering van dit recht, dat wordt geregeld in de Wet investeringen in jongeren, per 1 juli 2009. Een werkleerrecht houdt in dat deze groep jongeren of aan het werk is, of naar school gaat of werk en school combineren. Voor jongeren tot 27 jaar vervalt dus het recht op een bijstandsuitkering. Alleen wie niet kán werken of leren (bijvoorbeeld door medische beperkingen), of daarmee onvoldoende inkomen genereert, heeft recht op een (aanvullende) inkomensvoorziening. Ook ontstaat recht op een uitkering wanneer een gemeente niet in staat is de jongere een aanbod te doen.

Het werkleerrecht kan een bijdrage leveren aan het verminderen van het aantal voortijdige schooluitvallers. Door het afsluiten van convenanten met onderwijsinstellingen en gemeenten in de 39 RMC-regio's krijgt het terugdringen van voortijdig schoolverlaten verder gestalte, o.a. via het bieden van financiële stimulansen. In juli 2008 zijn de 39 convenanten voor een geïntensiveerde aanpak van uitvallers, die in de vorige kabinetsreactie zijn aangekondigd, gerealiseerd.

Voor vermindering van de voortijdige schooluitval is de inzet van sociale partners cruciaal. Door de gunstige economische situatie is het aantrekkelijk voor jongeren om sneller het onderwijs te verlaten en te gaan werken. In het schooljaar 2006/2007 zijn naar schatting om die reden 3.000 extra jongeren (ten opzichte van voorgaande jaren) voortijdig gestopt met hun opleiding en hebben de overstap naar de arbeidsmarkt gemaakt. Om groenpluk te voorkomen adviseert de Commissie Arbeidsparticipatie de invoering van een scholingsplicht voor werkgevers om jongeren zonder startkwalificatie te scholen tot dit niveau. De ambitie van het kabinet is om 20 duizend werkende jongeren te ondersteunen en activeren om (alsnog) een startkwalificatie te halen. Zoals eerder aangegeven zal met de sociale partners overlegd worden over andere scholingsmogelijkheden, zoals een algemene scholingsplicht voor werkgevers en werknemers, een scholingsplicht bij groenpluk, een leeftijdsafhankelijke leerplicht tot startkwalificatieniveau, et cetera.

Tot slot vallen veel jongeren uit bij de overgang van vmbo naar mbo. Via doorlopende leerlijnen kan deze voortijdige schooluitval worden verminderd. Per 1 augustus 2008 zijn 26 projecten van vmbo-scholen en mbo-instellingen gestart met de leergang vmbo-mbo2. In het experiment is de bovenbouw van de opleiding vmbo-basisberoepsgerichte leerweg samengevoegd met een opleiding mbo-niveau2, zodat één nieuwe geïntegreerde beroepsopleiding is ontstaan, waaraan 1139 leerlingen deelnemen.

4.1.8 Allochtonen

De werkloosheid onder niet-westerse allochtonen is fors gedaald. Eind 2006 bedroeg deze 14%; thans 9,7% (tweede kwartaal 2008). Niettemin is de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen nog bijna 3 keer zo hoog als die onder autochtonen.

Niet-westerse allochtonen profiteren naar evenredigheid van generieke beleidsmaatregelen, zoals de inkomensafhankelijke arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting. Daarnaast kunnen zij die een steuntje in de rug nodig hebben ook profiteren van maatregelen die mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt steunen en hun arbeidsparticipatie bevorderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de participatiebanen en loonkostensubsidies. Andere maatregelen die zijn ingezet zijn o.a:

- Het project 'Duizend en één Kracht' dat tot doel heeft in drie jaar tijd 50.000 allochtone vrouwen te laten deelnemen aan vrijwilligerswerk al dan niet in combinatie met inburgering.
- De ontwikkeling van een zestal zorgpilots waarbij zorgwerkgevers specifiek allochtone (Turkse en Marokkaanse) vrouwen werven.
- Het Kabinet heeft een 'plan van aanpak discriminatie op de arbeidsmarkt' uitgewerkt, dat zich voornamelijk richt op het tegengaan van discriminatie van allochtonen, mede naar aanleiding van de afspraken met de sociale partners op de participatietop.
- Het Kabinet streeft ernaar om met de 27 grote gemeenten afspraken te maken over duurzame plaatsing van ongekwalificeerde jongeren op leerbanen.

4.2 De kabinetsaanpak van belemmeringen bij baanwisselingen

Inzetbaarheid en begeleiding naar ander werk vormen in de visie van de Commissie Bakker een centraal element voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Het kabinet deelt deze visie. Door middel van beide moet verzekerd zijn dat werknemers breed inzetbaar zijn en tijdig naar ander werk worden begeleid wanneer hun baan verandert of wordt beëindigd. De Commissie ontwikkelt met het oog daarop voorstellen die worden aangeduid met: 'werkbudget' en 'werkverzekering'. Essentie daarvan is enerzijds om scholing en het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden mogelijk te maken en anderzijds om werkgevers een grotere verantwoordelijkheid te geven met betrekking tot het tijdig vinden van andere arbeid. In de eerdere kabinetsreactie lag besloten dat het werkbudget en de werkverzekering in de voorgesteld vorm thans niet kunnen worden ingevoerd. Het werkbudget zoals voorgesteld door de Commissie Bakker zou gefinancierd moeten worden met de middelen die vrij zouden komen door verkorting van de WW-duur, verhoging van de AOW-leeftijd en beperking van de ontslagvergoeding. Die maatregelen zijn niet aan de orde. Om de prikkels binnen de WW te versterken kiest het kabinet voor aanpassing van het begrip passende arbeid. Binnen het kader van die beslissingen, blijft het belang van het verder ontwikkelen van de inzetbaarheid van de beroepsbevolking en verbetering van de begeleiding van werk naar werk onverminderd aan de orde. Het is de bedoeling dat beide onderwerpen nader ingevuld zullen worden in het kader van de (werk)afspraken die het kabinet tijdens het najaarsoverleg hoopt te maken met sociale partners.

Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt

Om het onderwijs en de arbeidsmarkt beter op elkaar te laten aansluiten stelt de Commissie Arbeidsparticipatie voor om meer ruimte te geven aan leren in de praktijk. Vakscholen en bedrijfsscholen zijn hier voorbeelden van. Zoals aangekondigd in de strategische agenda MBO is door OCW een onderzoek ingezet om een goed beeld te krijgen van bedrijfsscholen. De onderzoeksresultaten moeten een beeld geven van welke beleidsinitiatieven noodzakelijk zijn. Het onderzoek is naar verwachting eind 2008 gereed. De Tweede Kamer wordt nog dit najaar geïnformeerd over de resultaten en de beleidsinitiatieven.

Voorts wordt ter ondersteuning van initiatieven in sectoren waarin vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten een regionale agenda ontwikkeld, samen met MBO-instellingen, kenniscentra, gemeenten, bedrijfsleven en branches. In het najaar wordt gestart met 3 à 4 pilotregio's. De bedoeling is te starten bij de bestaande contacten en de huidige samenwerkingsverbanden uit te breiden.

De Commissie Arbeidsparticipatie heeft geadviseerd zorg te dragen voor een intensieve samenwerking tussen loopbaancentra en de uitvoerders sociale zekerheid (LWT's), zodat loopbaanadviezen en reïntegratie op elkaar aansluiten. Op deze wijze komen werkzoekenden terecht op de plekken die echt bij hen passen en die voor hen de meeste perspectieven

bieden. Dit voorstel is door het kabinet concreet ingevuld, met, zoals reeds aangegeven het Werkbedrijf en LWI's.

Momenteel wordt onderzocht hoe de bekostigingssystematiek van het MBO gemoderniseerd kan worden. Een belangrijk onderdeel hierbij is een overgang naar een financiering die meer dan nu gebaseerd is op resultaten. In het najaar wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten en tot welke beleidsinitiatieven dit leidt. Tot slot wordt onderzocht hoe het post-initiële onderwijs meer transparant en opener gemaakt kan worden. De eerste gesprekken met betrokken partijen hierover zijn reeds gevoerd.

Voortdurende ontwikkeling van inzetbaarheid

Om de inzetbaarheid van de beroepsbevolking verder en blijvend te ontwikkelen is een meer systematische en brede scholing van alle werknemers in Nederland noodzakelijk.

Dit vergt eerst en vooral een andere houding van werkgevers en werknemers. Zo wordt van werkgevers een ander personeelsbeleid gevraagd. Van wie 40 jaar stratenmaker is geweest, kan niet verwacht worden dat hij daarmee doorgaat of dat hij snel een andere baan zal vinden. Daarom is het belangrijk om tijdig uit te zien naar mogelijkheden voor functieverbreiding, waarbij andere competenties worden aangeboord of bijgeleerd, en waarbij het risico van slijtage wordt teruggedrongen. Dat is de kern van een goed inzetbaarheidsbeleid. Een periodieke verkenning van competenties, zoals afgesproken in verschillende cao's, kan daarbij ondersteunend zijn. Ook de erkenning van reeds verworven competenties (EVC) is belangrijk. Dit instrument is volgens OSA des te meer relevant nu lager opgeleiden relatief minder vaak aan formele scholing deelnemen en derhalve minder mogelijkheden hebben om hun scholingsvaardigheden via een scholingscertificaat vast te leggen.³

Daarnaast zijn investeringen nodig in human capital, zowel door de werkgever als door de werknemer. Bij deze investeringen gaat het niet alleen om de huidige functie. Door tijdige omscholing kan vaak worden voorkomen dat werknemers de arbeidsmarkt vroegtijdig moeten verlaten. Om dergelijke investeringen in een brede inzetbaarheid te bevorderen wil het kabinet voorstellen ontwikkelen samen met sociale partners in het najaarsoverleg en daarna. Mogelijke benaderingen zijn een persoonsgebonden scholingsbudget, individuele trekkingsrechten op O-&O-fondsen, een (landelijk) scholingsbudget met trekkingsrechten voor sectoroverstijgende scholing, een algemene scholingsplicht voor werkgevers en werknemers of een leeftijdsonafhankelijke scholingsplicht voor werkenden tot het niveau van startkwalificatie (mits dit haalbaar is voor betrokkene). Bij deze laatste benadering zou bijvoorbeeld gestart kunnen worden met jongeren die voortijdig de school hebben verlaten.

Het kabinet zal de verschillende mogelijkheden nader in kaart brengen en de bevindingen agenderen voor overleg met de sociale partners. Vanzelfsprekend is van belang dat sociale partners ook onderling afspraken maken over meer en brede scholing van werknemers.

Van werk naar werk

In het voorlopige kabinetsstandpunt is aangegeven dat het kabinet met voorstellen zal komen om invulling te geven aan de nieuwe werkwijze waarbij tijdig bij beëindiging van een baan de overgang naar ander werk wordt ingezet, met medeverantwoordelijkheid voor werkgevers. Om langdurige werkloosheid tegen te gaan heeft het kabinet besloten tot aanpassing van het begrip passende arbeid, waardoor werklozen na één jaar elk werkaanbod moeten accepteren. Hiermee wordt de periode tussen twee banen hoe dan ook korter. Het is van belang het effect van deze maatregel te bezien alvorens verdere aanpassingen in de WW

³ S. Bekkers e.a., Trendrapport van arbeid 2007, OSA-publicatie A234, juli 2008, p.99.

te bezien. Het kabinet wil wel voorstellen ontwikkelen voor het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers bij het naar ander werk begeleiden van werknemers die met werkloosheid worden bedreigd. Daartoe zal het kabinet overleg voeren met sociale partners in het najaarsoverleg en daarna.

4.3 Sociale innovatie

De mogelijkheid tot scholing is een van de “beloningen” waarmee werkgevers personeel zouden kunnen behouden. Meer in zijn algemeenheid geldt dat “goed werkgeverschap” van groot belang is. Dit geldt in versterkte mate bij een krappe arbeidsmarkt, omdat werknemers dan meer geneigd zijn van baan te wisselen. “Goed werkgeverschap” staat voor het inspelen op wensen van het personeel (zoals flexibele werktijden, telewerk, scholingsmogelijkheden, deeltijdbanen) en gunstige secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals loopbaanperspectief. Ook leeftijdsbewust personeelsbeleid kan tot “goed werkgeverschap” worden gerekend. Werkgevers die te weinig doen aan “binden en boeien” van hun personeel krijgen bij krapte op de arbeidsmarkt te maken met een hoger verloop. Ook kunnen verlofregelingen een middel zijn om werknemers meer flexibiliteit te geven. Het kabinet komt in het najaar met voorstellen over harmonisatie en flexibilisering van de bestaande verlofregelingen. In de brief hierover aan de Tweede Kamer komt ook de toekomstige vormgeving van de levensloopregeling aan de orde.

Schaarste op de arbeidsmarkt kan ook worden opgevangen via nieuwe innovaties die leiden tot een stijging van de arbeidsproductiviteit. De gezondheidszorg bijvoorbeeld, heeft een eigen platform Innovatie, dat zich bezig houdt met nieuwe ICT- en Innovatieprojecten en waarbij gekeken wordt naar mogelijkheden om met minder personeel toe te komen.

5. Slot

De toekomstige arbeidsmarkt zal fors verschillen van de huidige arbeidsmarkt. Een tekort aan arbeidskrachten (in plaats van baantekorten) is structureel. Daarnaast vraagt de toekomstige arbeidsmarkt een brede inzetbaarheid van werknemers. Om de participatiegraad fors te verhogen, zodat de schaarste op de arbeidsmarkt wordt verminderd, is het nodig dat meer mensen aan het werk gaan, het aantal uren van mensen met een kleine deeltijdbaan wordt vergroot en ouderen langer doorwerken. Echter, geconstateerd is dat er factoren zijn voor zowel werkgevers als werkenden en werkzoekenden die belemmerend werken.

Het scala aan maatregelen dat het Kabinet inzet, sluit aan op belemmeringen op de arbeidsmarkt. Met maatregelen zoals de inkomensafhankelijke arbeidskorting, verbetering van het re-integratieproces, loonkostensubsidies voor het UWV-terrein en participatieplaatsen wordt de overgang van een uitkering naar werk bevorderd. Uitbreiding van het aantal uren van mensen met een kleine deeltijdbaan wordt gestimuleerd door o.a. invoering en intensivering van de Inkomensafhankelijke combinatiekorting. De drempels voor werkgevers om ouderen aan te nemen, worden verminderd met een premievrijstelling. De doorwerkbonus stimuleert ouderen langer door te werken. Kortom, het kabinet neemt veel maatregelen waarmee de arbeidsparticipatie wordt bevorderd en uitkeringsgerechtigden snel aan een baan geholpen kunnen worden.

De structurele arbeidsschaarste op de arbeidsmarkt en de toenemende dynamiek vragen ook om verdergaande maatregelen. Om een brede inzetbaarheid van de potentiële beroepsbevolking te realiseren, is een nieuw “scholingsklimaat” noodzakelijk. Een brede inzetbaarheid zorgt er voor dat mensen van baan kunnen wisselen of zelfstandig ondernemer worden, zonder eerst werkloos te worden. Reorganisaties van bedrijven en inkrimping van het personeel zijn processen die in de toekomst steeds vaker zullen voorkomen. De

onzekerheid van dit soort processen voor werknemers kan aanzienlijk worden verzacht wanneer er een goed instrumentarium is om mensen van werk naar werk te leiden. Het Kabinet zal nog dit najaar met de sociale partners overleggen over scholingsmogelijkheden en de wijze waarop sociale partners een grotere verantwoordelijkheid kunnen krijgen bij van-werk-naar-werk transitie.