



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*



Sociaal en Cultureel Planbureau



Centraal Planbureau

TNO



uwv

werken aan perspectief

Perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt

Voorwoord

Bernard ter Haar (DG Sociale Zekerheid en Integratie, ministerie van SZW)

Het Ministerie van SZW is mei 2015 gestart met het Kennispartnerberaad. Deelnemers zijn het SCP, CPB, de WRR, TNO, RIVM en UWV. Dit jaar zal ook het CBS toetreden. Het Kennispartnerberaad beoogt het kennisbeleid van het departement sterker te verbinden met dat van belangrijke kennispartners. De focus ligt daarbij op strategische kennisvragen: voor welke beleidsuitdagingen ziet SZW zich op de (middel-) lange termijn gesteld, en wat voor kennis is nodig om hier goed op voorbereid te zijn?

Het eerste thema dat voorlag bij het Kennispartnerberaad was dat van de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze groep is diffuus, het betreft niet alleen werkzame personen met een laag opleidingsniveau maar ook langdurig werklozen, veelal met lichamelijke of geestelijke beperkingen. Na een geanimeerde discussie in het Kennispartnerberaad is het idee opgepakt om in een essaybundel vanuit verschillende invalshoeken de onderkant van de arbeidsmarkt nader te belichten. De voorliggende bundel met bijdragen van RIVM, SCP, UWV, TNO, CPB en SZW is hiervan het resultaat.

De problemen waar mensen aan de onderkant mee kampen zijn complex. Het gaat niet alleen om het ontbreken van baanvaardigheden; mensen hebben ook moeite om hun thuissituatie, hun gezondheid en hun financiën op orde te houden, dikwijls ook door fysieke en mentale beperkingen. Vooral de bijdragen van *Johan Polder* van RIVM en die van *Cok Vrooman*, *Edith Josten* en *Patricia van Echtelt* van SCP besteden veel aandacht aan de omvang van en de consequenties van deze problemen. Beide essays pleiten dan ook voor een breed begrip van menselijk kapitaal dat bepalend is voor succes op verschillende leefterreinen, waarvan de arbeidsmarkt er één is. Vrooman et al. stellen in dit verband dan ook dat scholing nodig maar niet genoeg is om de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden te versterken.

Katinka Van Brakel en *Cora van Horssen* van UWV benoemen in hun essay vooral de kansen voor laagopgeleiden. Zij laten zien dat veel laag opgeleiden wel degelijk aan het werk zijn en dat een deel van de laagopgeleiden ook na een periode van werkloosheid of (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid weer aan het werk komt.

In het essay van *Roland Blonk* van TNO staat de uitvoering van re-integratiebeleid voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt centraal. Hierbij valt volgens Blonk nog een wereld te winnen, vooral als het gaat om veel betere toepassing van kennis over het begeleiden van mensen naar werk.

Jonneke Bolhaar en *Patrick Koot* van het CPB laten diverse instrumenten de revue passeren met als focus meer werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zij laten zien dat het bruto WML voor volwassenen in Nederland hoog is in internationaal perspectief; zij beargumenteren daarbij ook dat een verlaging van het WML voor volwassenen extra werkgelegenheid kan genereren. Andere instrumenten die de werkgelegenheid aan de onderkant kunnen stimuleren zijn loonkostensubsidies,

loondispensaties en premieverlagingen ter hoogte van het WML. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld in Frankrijk, zoals *Pierre Koning*, *Els Vogels* en *Matthijs de Lange* van SZW vaststellen in hun bijdrage die de onderkant van de arbeidsmarkt internationaal vergelijken. Die vergelijking levert interessante input op om tot een zo optimaal mogelijke beleidsmix van generiek en specifiek beleid voor de onderkant te komen.

Tot slot brengen *Pierre Koning* en *Els Vogels* in het laatste essay "Synthese" enkele rode draden uit alle bijdragen samen.

Met alle bijdragen is een interessant overzicht ontstaan van de onderkant van de arbeidsmarkt. Het is duidelijk dat we als samenleving voor belangrijke vragen staan. Nu dit deel van de arbeidsmarkt minder en minder vast werk lijkt te bieden, wie en wat helpt dan nog om de mensen aan de onderkant structuur te bieden en mogelijkheden om hun leefsituatie en maatschappelijke positie te verbeteren? Ik hoop dat we niet allemaal met lege handen blijven staan, maar dat de essays u zullen prikkelen mee te denken over hoe we bijvoorbeeld de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt kunnen stimuleren en mede daardoor het welzijn van de kwetsbare mensen die het betreft kunnen vergroten.

Inhoudsopgave

	Pag.
1. Gezondheid werkt	
<i>Johan Polder (RIVM)</i>	
1.1 Inleiding	1
1.2 De gezondheid van werknemers	2
1.3 Gezondheid loont	6
1.3.1 Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid	7
1.3.2 Gezondheid en arbeidsproductiviteit	9
1.3.3 Gezondheid en arbeidsinzet	11
1.4 Werken is gezond, maar niet altijd	12
1.4.1 Infectieziekten op het werk	13
1.4.2 Ernstige arbeidsongevallen	14
1.4.3 Blootstelling aan gevaarlijke stoffen	16
1.5 Werken aan gezondheid	18
1.5.1 Samen werken	18
1.5.2 Werken aan rechtvaardigheid	19
1.5.3 Werken met verantwoordelijkheid en nuchterheid	21
2. De laagopgeleiden van de toekomst: meer dan een scholingsprobleem	
<i>Cok Vrooman, Edith Josten en Patricia van Echtelt (SCP)</i>	
2.1 Inleiding	23
2.2 Verwachtingen en vragen	24
2.3 Aanbodfactoren	26
2.3.1 Veel laagopgeleiden hebben meer problemen	26
2.3.2 Een leeglopend reservoir aan verborgen talent?	27
2.3.3 Laagopgeleiden hebben niet veel hulpbronnen, en hun partners evenmin	28
2.3.4 De tekortschietende arbeidsmoraal	29
2.3.5 Kieskeurige reacties op verkeerde prikkels	29
2.4 Vraagfactoren	31
2.4.1 Niet genoeg werk voor iedereen?	31
2.4.2 Onaantrekkelijk werk	32
2.4.3 Vraagverschuiving	32
2.4.4 Verdringing	34
2.4.5 Discriminerende werkgevers	35
2.5 Matching van vraag en aanbod	36
2.6 Minder en meer urgente kwesties	37
2.6.1 Inleiding	37
2.6.2 Minder urgente kwesties	37
2.6.3 Meer urgente kwesties	38
2.6.4 Is scholing de oplossing?	39

3. Kansen voor laagopgeleiden

Cora van Horssen en Katinka van Brakel (UWV)

3.1	Inleiding	41
3.2	Waar werken laagopgeleiden?	42
3.2.1	Beroepen van laagopgeleiden	42
3.2.2	Verschuivingen naar sector	43
3.2.3	Automatisering treft vooral lager en middelbaar opgeleiden	45
3.3	Waar liggen kansen?	46
3.3.1	Kansen voor laagopgeleide werklozen	46
3.3.2	Arbeidsparticipatie van jonggehandicapten	48
3.4	Bevorderen van kansen voor arbeidsbeperkten	49
3.4.1	Inzet van voorzieningen	51
3.4.2	Aanpassingen werk en de verdeling van taken	52
3.5	Conclusies en beschouwing	54

4. Inclusieve innovatie in de regio

Roland Blonk (TNO)

4.1	Inleiding	57
4.2	De huidige uitvoeringspraktijk	58
4.2.1	Evidence voor en in praktijk	58
4.2.2	Het individu aan de onderkant van de arbeidsmarkt	60
4.2.3	De overheid en shared value	61
4.2.4	Inclusieve regio's: <i>evidence based</i> organisaties	62
4.3	Een lerende en kennis genererende organisatie	62
4.3.1	Functioneel Meten	62
4.3.2	Het managen van functioneel meten	62
4.4	Vakmanschap in de uitvoering	63
4.5	Nieuwe financieringsconstructies: Social Impact Bonds en revolving funds	64
4.6	Innovatieve regio's: innoveren voor meer werk	65
4.6.1	MKB innovatiekracht in de regio	66
4.6.2	Industrial process reform en reshoring	67
4.6.3	Socialer Ondernemen	67
4.6.4	Nieuwe organisatievormen	68
4.6.5	Regionale loopbaanpaden	68
4.6.6	Shared Value: Sustainable business modeling	69
4.7	Tot slot	69

5. Vraagstukken rond werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Jonneke Bolhaar en Patrick Koot (CPB)

5.1 Inleiding	71
5.2 De rol van instituties	74
5.2.1 Minimumlonen	74
5.2.2 Minimumjeugdloon	76
5.2.3 Zzp'ers	77
5.2.4 Werkgeverslasten en -risico's	79
5.3 Mogelijke oplossingsrichtingen	80
5.3.1 Aanpassen van de hoogte van het minimumloon	80
5.3.2 Fiscaal stimuleren van ZZP-schap	81
5.3.3 Aanpassen werkgeverslasten ter hoogte van minimumloon	82
5.3.4 Subsidiëren van werk voor laagproductieven	83
5.4 Conclusie en kennisagenda	86

6. De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarkt-beleid in internationaal perspectief

Pierre Koning, Els Vogels en Matthijs de Lange (SZW)

6.1 Inleiding	89
6.2 Enkele cijfers	89
6.3 De beleidsrespons	92
6.3.1 Duitsland	92
6.3.2 Frankrijk	95
6.3.3 Het Verenigd Koninkrijk	97
6.4 Synthese	98

7. Synthese

Pierre Koning en Els Vogels (SZW)

7.1 Inleiding	105
7.2 De aanbodkant	106
7.2.1 Diagnose: gedragsproblemen aan de onderkant	106
7.2.2 Oplossingsrichtingen	107
7.3 De vraagkant	108
7.3.1 Diagnose: flexibiliteit vereist	108
7.3.2 Oplossingsrichtingen	109
7.4 Fiscale hervormingen en loonkostensubsidies	110

Geraadpleegde literatuur

1. Gezondheid werkt

Johan Polder (RIVM) *

1.1 Inleiding

In 2015 werd de Nobelprijs voor de economie toegekend aan Angus Deaton, “*for his analysis of consumption, poverty, and welfare*”.¹ De Zweedse Rijksbank gaf daarmee een belangrijk signaal af: economie gaat niet alleen over *wealth* maar ook over *health*, én deze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Angus Deaton heeft namelijk veel werk besteed aan de complexe relaties tussen armoede, gezondheid en economische groei. Welvaart is belangrijk, betoogde hij, maar veel belangrijker is welzijn en de verdeling daarvan over de bevolking. Nu is welzijn natuurlijk een heel brede categorie die van alles en nog wat omvat, maar universeel is toch wel dat voor het overgrote deel van de bevolking het welzijn bepaald wordt door hun gezondheid. En daar moet de overheid zich dan volgens Deaton ook op richten (Van Soest, 2015). Want “*health is wealth, and wealth is health.*”

Dat gezondheid niet alleen betekenis in zichzelf heeft, maar ook van belang is voor het economische en maatschappelijke leven, wordt steeds breder onderkend. De *World Health Organization* (WHO) wijdde er in 2008 een conferentie aan die in heel Europa veel aandacht trok.² In Nederland zette het RIVM het onderwerp op de kaart met het rapport ‘Maatschappelijke baten van volksgezondheid, preventie en zorg’ dat in het kader van de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2010 werd gepubliceerd.³ En recent nog riep de directeur van GGD GHOR Nederland het kabinet op om meer te investeren in preventie omdat “*gezondheid moet gelden als essentiële productiefactor voor duurzame groei*”.⁴

Wanneer we hier verder over na willen denken, kunnen we met de Sociaal Economische Raad (SER) nader onderscheid maken tussen arbeidsinzet en arbeidsproductiviteit (SER, 2015). Beide zijn van belang, zeker ook in een vergrijzende samenleving, waarin de beroepsbevolking relatief kleiner wordt. Beide zijn ook van belang voor alle branches en opleidingsniveaus. Maar als we naar de toekomst kijken vallen ons met het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) wel twee bijzondere ontwikkelingen op (CPB/SCP, 2015). Ten eerste zal het aanbod van hoger opgeleide werknemers wel toenemen maar tegelijkertijd ook achterblijven bij de vraag. Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt speelt daarom vooral het vraagstuk van arbeidsinzet. Ten tweede zal het aanbod van lager opgeleide werknemers wel afnemen, maar tegelijkertijd groot blijven ten opzichte van de vraag. Die vraag wordt lager naarmate de productiviteit van lager opgeleiden achterblijft bij de loonontwikkeling die door de samenleving fatsoenlijk wordt gevonden. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt speelt daarom vooral het vraagstuk van de arbeidsproductiviteit. Aan beide trends zitten allerlei

* Met medewerking van Laura Cloostermans, Viola van Guldener, Eelke Kooi, Fleur Meerstadt, Nicole Palmen, Karin Proper, Mathieu Rikken, Jan Roels, Lars Roobol, Jantine Schuit, Loek Stokx, Corien Swaan, Ellen Uitters en Antonia Verweij.

facetten, die in het genoemde CPB en SCP rapport en ook elders in deze essaybundel uitvoerig aan de orde komen. Opmerkelijk is, niet in het minst vanuit het perspectief van iemand als Angus Deaton, dat er in al die beschouwingen weinig aandacht uitgaat naar de rol van de gezondheid van werknemers. Die leemte willen we daarom in dit essay wat opvullen. We beginnen met wat beschrijvende informatie over de gezondheid van werknemers. Daarna staan we eerst stil bij de arbeidsbaten van gezondheid en vervolgens bij de gezondheidsbaten van arbeid. We zullen daarbij niet verzwijgen dat er ook gezondheidsrisico's zijn, vooral ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en evenmin dat ongezondheid en ziekte soms een merkwaardige legitimerende rol in onze samenleving vervullen. Maar dat laat onverlet dat gezondheid werkt, en met enkele conclusies daarover besluiten we dit verhaal.

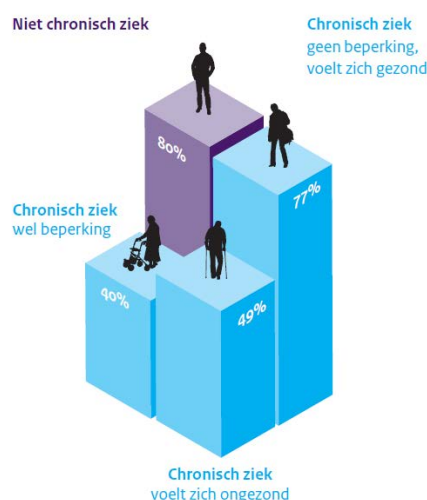
1.2 De gezondheid van werknemers

“We worden gezonder en zieker tegelijkertijd.” Met deze oneliner kunnen we de grote trend in de Nederlandse volksgezondheid bondig samenvatten (Polder et al., 2012). We worden gezonder in de zin dat de levensverwachting steeds verder toeneemt. Rond de millenniumwisseling was dat zelfs *“iedere week met een weekend”* wat voor veel mensen een reden was om een verdere verhoging van de pensioenleeftijd te bepleiten. We worden zieker omdat steeds meer mensen een chronische ziekte hebben. In 2011 had één op de drie Nederlanders een chronische ziekte, en dat aandeel zal verder toenemen tot zo'n 40 procent in 2030. Dat is niet per definitie slecht nieuws. Natuurlijk, ongezonde leefgewoonten leiden tot meer ziekte, en ieder vermijdbaar ziektegeval is er één te veel. Maar we zijn ook steeds beter in staat om ziekten in een vroeg stadium op te sporen en te behandelen. Door de dalende sterfte aan hart- en vaatziekten, waardoor de levensverwachting zo snel toe nam, neemt het aantal chronische hartpatiënten toe. Gelukkig kunnen zij door nieuwe medicijnen, hulpmiddelen en andere vormen van zorg steeds beter met hun ziekte omgaan. Veel patiënten ondervinden daardoor in het dagelijks leven weinig tot geen beperkingen. Ook dat draagt bij aan het tegelijkertijd gezonder en zieker worden van de Nederlandse bevolking. Wat ten slotte hierbij nog meespeelt, is dat er voor het begrip ‘chronische ziekte’ best een ruime definitie wordt gebruikt. Deze omvat naast kanker en hart- en vaatziekten bijvoorbeeld ook gezichts- en gehoorstoornissen, nek- en rugklachten en overspannenheid of burn-out. Kortom, een aandoening is chronisch als mensen er niet snel aan overlijden maar er ook niet gemakkelijk vanaf komen.

Tegen deze achtergrond wekt het nauwelijks verwondering dat de meeste chronisch zieken gewoon werken. Dan hebben we het uiteraard over de beroepsbevolking. Deze bestond in 2011 uit ruim 9,5 miljoen personen in de leeftijd van 19-64 jaar, van wie 80% zich goed gezond voelde (7,6 miljoen mensen), 5,2 miljoen mensen een chronische ziekte hadden (55%) en één miljoen mensen beperkingen ervaarden (ruim 10%). Deze percentages maken in één oogopslag duidelijk dat er overlap bestaat tussen de verschillende groepen. Ziek zijn en zich gezond voelen kunnen kennelijk prima samen gaan. Dat dit zo is, blijkt ook wel als we inzoomen op de mensen met een chronische ziekte. Het merendeel (bijna 70%, ruim 3,5 miljoen mensen) voelde zich goed gezond.

Dit is een belangrijk gegeven als we ons nu op de arbeidsdeelname gaan richten. Figuur 1 laat zien dat 77 procent van de chronisch zieken in de leeftijd van 20-65 jaar in 2011 een betaalde baan had. Bij de mensen zonder ziekte lag dat aandeel maar iets hoger. Wel daalde het percentage sterk naarmate mensen zich ongezond voelden of beperkingen ervoerden, los van het feit of ze een chronische ziekte hadden of niet. Dit onderstreept dat het bij gezondheid en ziekte vooral gaat om hoe mensen zich voelen en wat ze kunnen, en niet zozeer om het hebben van een officiële medische diagnose. Niet dat deze onbelangrijk is, zoals we straks nog zullen zien, maar voor het wel of niet werken geven de ervaren gezondheid en de ervaren beperkingen de doorslag. De meeste chronisch zieken werken dus. Kijken we naar de werkenden, dan heeft iets meer dan de helft een chronische ziekte. Dat is aanmerkelijk minder dan onder de niet-werkenden, van wie twee op de drie mensen chronisch ziek is. En ook al gaat het om een ruime definitie, het is nog altijd veel en het is goed om te realiseren dat een deel van deze patiënten op hun werk tegen belemmeringen aanlopen. Vermoeidheid en gebrek aan conditie komen veel voor. Ook concentratieproblemen en tijdsdruk worden genoemd als belangrijke belemmeringen om het werk af te krijgen (Maurits et al., 2013).

Figuur 1 *Percentage 20-65 jarigen met een betaalde baan van 12 uur per week of langer*

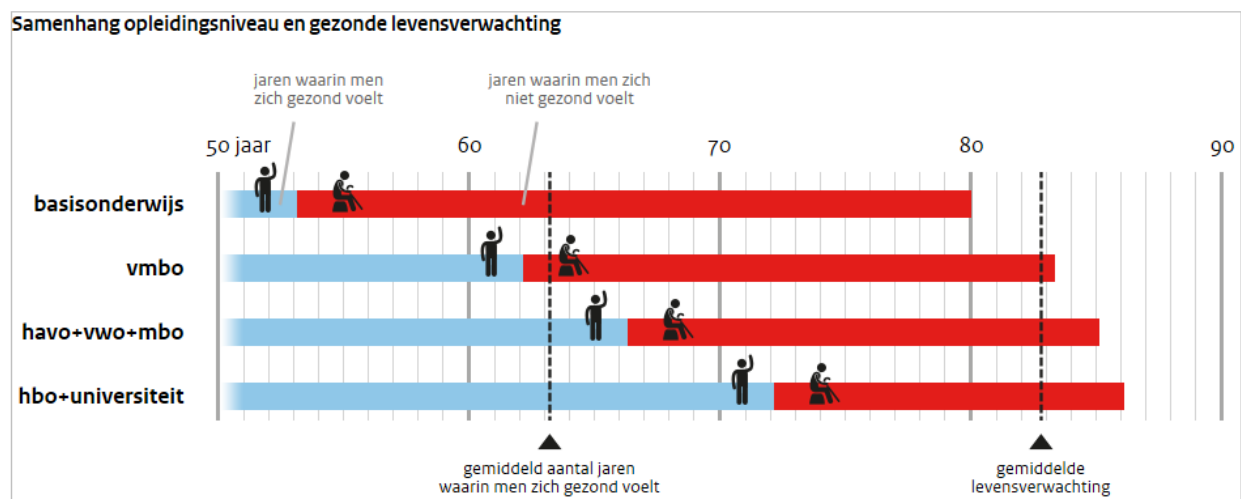


Bron: RIVM

We keren nog even terug naar de levensverwachting. Deze bedraagt bij geboorte 79 jaar voor mannen, wat hoog is binnen Europa, en 83 jaar voor vrouwen, wat gemiddeld is ten opzichte van andere landen.⁵ Belangrijker dan dit gemiddelde zijn de verschillen tussen opleidingsniveaus. En deze zijn groot, zoals Figuur 2 laat zien. Mensen met alleen basisonderwijs leven gemiddeld zes jaar korter dan hoger opgeleiden. Daar bovenop komen de verschillen in ervaren gezondheid, en die zijn nog veel groter. Maar liefst 20 jaren van hun leven voelen vmbo-ers zich ongezond, en voor mensen met alleen basisonderwijs is dat zelfs meer dan 25 jaar. Wanneer we naar een grote groep binnen de beroepsbevolking kijken, mannen van 35 tot 49 jaar, dan zien we dat één op de twee mensen met alleen basisonderwijs zijn of haar gezondheid als matig of slecht ervaart, tegenover één op de vier van de mensen die een lbo, mavo of vmbo diploma hebben behaald, en één op de tien van hoger opgeleiden. De cijfers zijn op alle mogelijke

manieren uit te breiden, en al die gegevens wijzen in de richting van substantiële en hardnekkige gezondheidsverschillen tussen sociaaleconomische groepen in Nederland. Daarbij past echter wel een nuancering. Ervaren gezondheid is bij uitstek een subjectieve maat voor veel meer dimensies van welzijn, en daarom werkt deze in vragenlijsten nogal eens als een magneet die ook allerlei andere vormen van ongenoegen en negatieve ervaringen aantrekt (OECD, 2015).

Figuur 2 Levensverwachting naar gezondheid en opleidingsniveau.



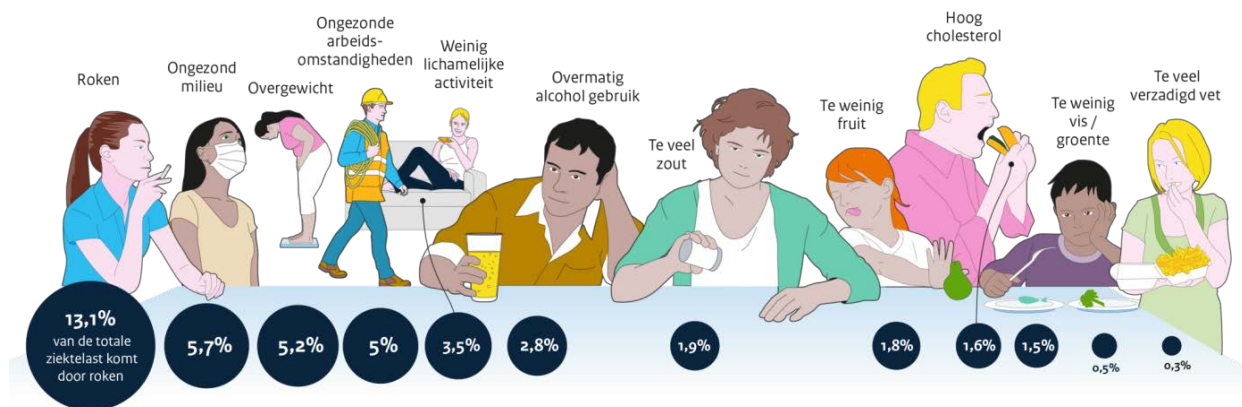
Bron: RIVM.

Wat is eigenlijk gezondheid? Ook daarover variëren de meningen. Voor laagopgeleiden is gezondheid zo iets als een batterij die langzaam leegloopt, terwijl hoogopgeleiden veel eerder de metafoor van een accu gebruiken. Een accu kun je opladen, en daarmee leeft onder hoogopgeleiden ook veel meer het besef dat je zelf aan je gezondheid kunt werken. Dat zien we terug als we naar de determinanten van ziekte en ongezondheid kijken. Figuur 3 brengt deze in kaart voor zover het leefgewoonten en omgevingsfactoren betreft. Genetische en biologische factoren zijn ook belangrijk, maar deze blijven hier buiten beeld. Roken veroorzaakt nog steeds de grootste ziektelast, gevolgd door een ongezond milieu, overgewicht en arbeidsomstandigheden. Op de invloed van de arbeidsomstandigheden komen we later uitgebreid terug. Hier letten we vooral op de leefstijl van werknemers. En dan blijkt bijvoorbeeld dat vooral lager opgeleiden nog steeds veel roken, of daar zelfs nog mee beginnen ondanks alles wat inmiddels bekend is over de schadelijke gevolgen. Van de 25-34 jarigen, zeg maar de mensen die in de eerste fase van hun beroepsleven zitten, rookt 39% van de lager opgeleiden (lbo, mavo, vmbo) tegenover 15% van de hoger opgeleiden (hbo, wo). Ook overgewicht is een gezondheidsprobleem met omvangrijke sociaaleconomische verschillen. Van de mensen met alleen lagere school is 64% te zwaar en bij mensen met een hbo of universitaire opleiding is dat 40%.

Naast te weinig lichaamsbeweging spelen ongezonde eetgewoonten een belangrijke rol. Waar gevarieerd en matig de norm zou moeten zijn, eten nogal wat lager opgeleiden te veel en te eenzijdig. Dat heeft deels te maken met een informatieachterstand (Koc en van Kippersluis, 2015). Lager opgeleiden hebben bijvoorbeeld minder kennis over de

negatieve gevolgen van frisdrank en fastfood. Bovendien zijn er op het terrein van voeding nogal wat tegenstrijdige adviezen waardoor met name mensen met wat minder opleiding de weg kwijtraken. Hun 'locus of control' is in het algemeen beperkter dan die van hoger opgeleiden. Bij sociale verschillen gaat het dan ook niet alleen maar om verschillen in opleidingsniveau, cognitie en verdien capaciteit, maar ook om sociaal-culturele verschillen met diepe wortels en brede vertakkingen. Bij ongezonde eetgewoonten zijn ook verschillen in smaak en beleving aan de orde en niet te vergeten de betekenis die mensen aan eten geven. En dat heeft weer alles te maken met de cultuur waarin mensen opgroeien, wonen en werken en de leefgewoonten die ze vervolgens ook weer doorgeven aan hun nageslacht. Hardnekkige (gezondheids-) verschillen tussen de onderkant en de bovenkant van de (beroeps)bevolking lijken daarmee inherent aan een meritocratische samenleving.

Figuur 3 De bijdrage van determinanten aan de totale ziektelast in Nederland. Vanwege samenhang tussen de verschillende invloeden, zoals bewegen, voeding en overgewicht, kunnen de percentages niet bij elkaar worden opgeteld.



Bron: RIVM.

Zzp-ers, zelfstandigen zonder personeel, vormen een interessante groep. Hun aantal neemt snel toe, zowel onder laag- als hoogopgeleiden, zowel vrijwillig als gedwongen. Over hun gezondheid is echter nog niet zo heel veel bekend. De algemene indruk is dat ze gezonder zijn. Maar de vraag is natuurlijk hoe dat komt. Zijn het vooral gezonde mensen die het aandurven om als zzp'er aan de slag gaan (een selectie-effect), of draagt hun vrije leven als zelfstandige beroepsbeoefenaar bij aan een betere gezondheid (een causaal effect)? Recent onderzoek wijst uit dat het louter om een selectie-effect gaat (Rietveld et al., 2015). Mensen met een goede gezondheid gaan relatief vaker als zelfstandige aan de slag dan mensen met een minder goede gezondheid. Er zijn zelfs gerede aanwijzingen dat het voor iemands gezondheid helemaal niet zo bevorderlijk is om zzp'er te zijn, maar omdat het positieve selectie-effect groter is dan het negatieve causale effect valt dat niet direct op.

We zouden nog terugkomen op specifieke ziekten en aandoeningen in de beroepsbevolking. Hoewel van groot belang, zijn er nauwelijks actuele en betrouwbare gegevens over aandoeningen van werknemers en zzp'ers, en al helemaal niet van afzonderlijke beroepsgroepen. Over beroepsziekten is meer bekend zoals we hierna nog zullen zien, maar hier gaat het ons om de totale ziektelast. Tabel 1 brengt die daarom in

beeld voor alle Nederlanders in de leeftijd van 15-65 jaar, ongeacht of ze werken of niet.⁶ Deze cijfers geven een goed beeld van wat er in de beroepsbevolking speelt. Meest voorkomend zijn nek- en rugklachten, gevolgd door artrose, diabetes en astma. Ook belangrijk zijn gehoorstoornissen, stemmingsstoornissen en hart- en vaatziekten. Als het gaat om ziektelast, een maat die sterfte en verloren levenskwaliteit combineert, staan angst- en stemmingsstoornissen bovenaan, gevolgd door nek- en rugklachten. Coronaire hartziekten, kanker en diabetes veroorzaken ook veel ziektelast. In deze opsomming herkennen we een aantal belangrijke ziekten die voor problemen op het werk zorgen of waardoor mensen buiten het arbeidsproces raken, zoals psychische stoornissen en klachten en aandoeningen van het bewegingsstelsel. En daarmee komen we op ons volgende onderwerp: ziekte gaat ten koste van arbeidsproductiviteit en arbeidsinzet. Of, in de positieve variant: gezondheid loont.

Tabel 1 Top-10 van ziekten en aandoeningen onder 15-65 jarigen naar prevalentie (aantal ziektegevallen) en ziektelast (disability adjusted life years).

Rangnummer	Ziekte / Aandoening	Prevalentie (aantal)	Ziekte / Aandoening	DALY's
1	Nek- en rugklachten	477.200	Angststoornissen	165.600
2	Artrose ^a	421.700	Stemmingsstoornissen	145.100
3	Diabetes mellitus	363.800	Nek- en rugklachten	112.700
4	Astma	336.500	Coronaire hartziekten	97.300
5	Gehoortoornissen	307.200	Suicide(poging)	95.500
6	Stemmingsstoornissen	227.100	Longkanker	85.400
7	Contacteczeem	208.600	Diabetes mellitus	82.500
8	Coronaire hartziekten	195.400	COPD	63.200
9	COPD	148.600	Borstkanker	56.300
10	Migraine	132.700	Beroerte	55.000

Bron: RIVM.

1.3 Gezondheid loont

'Health is wealth'. Op de website van Gapminder wordt dit op een spectaculaire manier in beeld gebracht.⁷ Economische welvaart en levensverwachting worden daar op een assenstelsel tegen elkaar uitgezet. Lage welvaart en een lage levensverwachting gaan samen, evenals hoge welvaart en een hoge levensverwachting. De grafieken tonen de ontwikkelingsgang van de 'wealth and health of nations', en we zien hoe Nederland al meer dan 200 jaar tot de wereldtop behoort. Nergens ter wereld is bijvoorbeeld de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur zo hoog als in Nederland. Dat komt natuurlijk niet alleen door de gezondheid van onze bevolking, maar het heeft er wel alles mee te maken. Tegelijkertijd is er ruimte voor verbetering. Dat zien we ook elders in Europa, en Johan Mackenbach et al. (2011) hebben eens uitgerekend wat de welvaartsverliezen in Europa zijn als gevolg van sociaaleconomische gezondheidsverschillen. Zij kwamen uit op 1,4% van het bbp in de 25 landen van de Europese Unie die ze analyseerden. In totaal zou het dan gaan om een jaarlijks bedrag van 140 miljard euro, waarbij wel opgemerkt

moet worden dat deze analyses betrekking hebben op het jaar 2004, dus voor de economische crisis.

Wat voor heel Europa geldt, geldt ook voor Nederland en voor het bedrijfsleven. Werkgevers hebben belang bij gezonde, productieve werknemers en een laag ziekteverzuim. Gezond personeel draagt bij aan een gezond bedrijf, een hogere arbeidsproductiviteit en winstgevendheid van ondernemingen.

In deze paragraaf kijken we wat specifiek naar drie onderwerpen. Ten eerste naar de maatschappelijke kosten als gevolg van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Ten tweede naar de relatie tussen gezondheid en arbeidsproductiviteit, en ten derde naar de relatie tussen gezondheid en arbeidsinzet.

1.3.1 Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

Door TNO worden de jaarlijkse kosten van ziekteverzuim geschat op ruim 11 miljard euro.⁸ Dat is het totaalbedrag van alle lonen die worden doorbetaald bij ziekte. Jaarlijks verzuimen vier van de tien werknemers wegens ziekte. Gemiddelde bedraagt het verzuim 3,7% van alle werkbare dagen in een jaar, variërend van 2,6% voor universitair geschoolden tot 4,7% voor mensen met alleen basisschool.⁹ Veel mensen verzuimen vanwege griep, verkoudheid of klachten in de buik en darmen (zie Tabel 2). Vaak is men na een paar dagen beter en kunnen mensen snel weer aan het werk. Verzuim wegens klachten aan het bewegingsstelsel komen minder vaak voor, maar mensen zitten wel veel langer thuis. Versterkt geldt dat voor hart- en vaatziekten, overspannenheid en psychische problemen.

Tabel 2 Ziekteverzuim naar oorzaak voor werknemers die verzuimden.

	GEMIDDELTE VERZUIM- DUUR ¹	AANTAL VERZUIM- GEVALLEN (× 1.000) ¹	PERCENTAGE VERZUIM- GEVALLEN % ²	VERZUIM- VOLUME % ²
Alle klachten samen (laatste verzuimgeval)	14,8	3.240	100	100
Rugklachten	20,4	222	7	9
Klachten nek, bovenste ledematen	28,7	184	6	11
Klachten heup, onderste ledematen	26,0	176	5	9
Klachten hart- en vaatstelsel	48,1	44	1	4
Psychische klachten, overspannen, burn-out	45,8	158	5	15
Vermoeidheid of concentratieproblemen	26,8	88	3	5
Conflict op het werk	29,1	12	0	1
Klachten luchtwegen	14,3	109	3	3
Klachten buik, maag of darmen	9,2	343	11	7
Huidklachten	14,8	19	1	1
Klachten oren of ogen	10,6	41	1	1
Griep of verkoudheid	5,4	1.299	40	14
Hoofdpijn	7,8	212	7	3
Klachten bij zwangerschap	22,1	42	1	2
Overige klachten	22,1	289	9	13

1) In de gemiddelde verzuimduur zijn degenen zonder verzuim niet meegenomen, het betreft hier de verzuimduur van degenen die verzuimen, om al dan niet-werkgerelateerde reden.

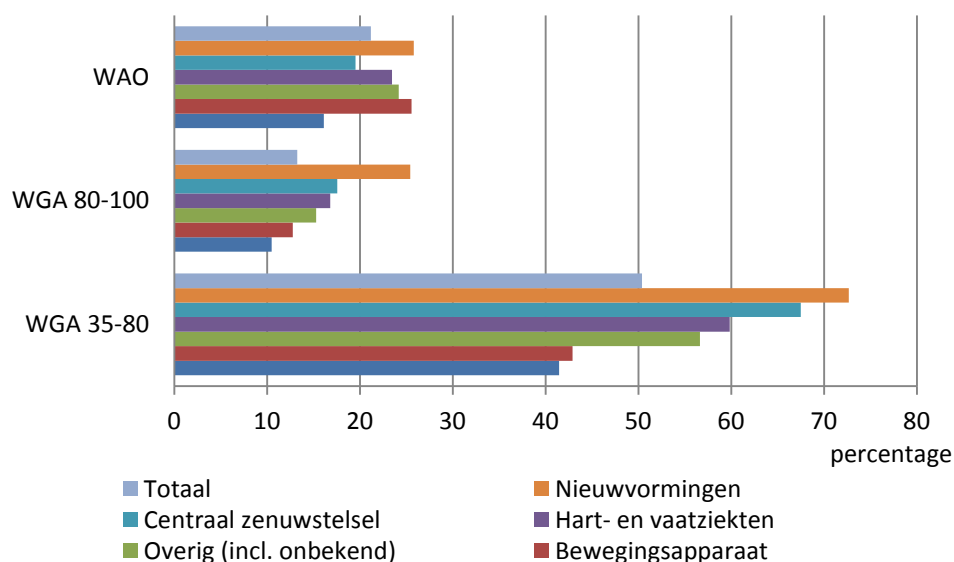
2) De berekening is gedaan exclusief de groep werknemers voor wie de klacht onbekend is.

Bron: TNO, NEA 2103

In 2014 werd eveneens een kleine 11 miljard euro uitgegeven aan uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid.¹⁰ Het gaat daarbij om het totaal van diverse regelingen die elk hun historie, dynamiek in de uitvoering en aanpassingen in het beleid hebben gekend. Het voert te ver om daar hier op in te gaan. In totaal gaat het om zo'n 820.000 mensen waarvan 240.000 jonge arbeidsgehandicapten met een eigen regeling (wajong). Over het algemeen hebben mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering een lage verdien capaciteit, wat erop wijst dat een belangrijk deel van de arbeidsongeschiktheid zich concentreert aan de onderkant van de arbeidsmarkt (De Jong et al., 2013). Ook als gekeken wordt naar bedrijfssectoren met het grootste percentage arbeidsongeschikten valt dit op. Het gaat dan bijvoorbeeld om stukadoors, schilders, timmerlieden en schoonmakers. Van alle arbeidsongeschikten is de helft aan de kant komen te staan door psychische oorzaken en 20 procent door problemen met het bewegingsstelsel, veelal veroorzaakt door zware beroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Alle overige oorzaken zijn samen goed voor 30 procent van de arbeidsongeschiktheid. Veel mensen zijn gedeeltelijk arbeidsongeschikt. Als we in Figuur 4 kijken naar de arbeidsongeschikten die gedeeltelijk werken, dan blijkt dat kankerpatiënten verhoudingsgewijs vaker werken, en mensen die op basis van psychische problemen of problemen aan het bewegingsapparaat afgekeurd zijn, minder vaak.

Er zou nog veel meer te zeggen zijn over allerlei andere vormen van uitval uit het werk en werkloosheid. Dat doen we echter niet. We vatten met Merel Schuring et al. (2013) de centrale boodschap als volgt samen: werknemers met een lagere opleiding hebben een verhoogd risico om vanwege gezondheidsredenen het arbeidsproces vroegtijdig te verlaten.

Figuur 4 Percentage WAO'ers/WGA'ers¹ van 25 tot 65 jaar met werk eind 2011, naar diagnosegroep² (Bron: UWV 2013).



¹ WGA 35-80 = gedeeltelijk arbeidsongeschikten (35%-80%); WGA 80-100 = volledig niet-duurzaam arbeidsongeschikten (80%-100%).

² Omdat de WAO geldt voor personen die ingestroomd zijn voor 1 januari 2004 en de WIA (met WGA) voor instroom vanaf 2006 zijn mensen met een WAO-uitkering al langer arbeidsongeschikt en daarmee gemiddeld ook ouder dan degenen met een WIA/WGA-uitkering.

1.3.2 Gezondheid en arbeidsproductiviteit

Gezondheid loont. Fitte werknemers verzuimen niet alleen minder, maar op het werk presteren zij ook meer dan hun minder gezonde collega's. Hoeveel meer is lastig te onderzoeken en te becijferen. Veelal wordt een omgekeerde analyse gevolgd en wordt gekeken wat ongezonde mensen aan prestaties inleveren door de eerder genoemde belemmeringen. Dit wordt 'presenteïsme' genoemd, ter onderscheid van gederfde productiviteit door verzuim dat bekend staat als absenteïsme. Via gerichte programma's kan geprobeerd worden om de gezondheid en de productiviteit van werknemers te bevorderen (zie Kader 1). Werkgevers hebben grote invloed op het welzijn van werknemers, bijvoorbeeld door de inrichting van het gebouw en de werkplek, maar ook door een organisatiestructuur en faciliteiten beschikbaar te stellen die gericht zijn op gezondheid (Robroek et al., 2015). Op die wijze kunnen ze indirect een bijdrage leveren aan de vermindering van zowel absenteïsme als presenteïsme (Cancelliere et al., 2011). Voor de bevordering van sport en bewegen zijn in dit verband gunstige resultaten gerapporteerd (Lechner, 2015).

Kader 1 Gezond werk

Welke rol speelt de werkgever in de leefstijl van de werknemers? Wettelijke verplichtingen zijn er niet, maar dit betekent natuurlijk niet dat de werkgever een gezonde leefstijl niet zou willen, kunnen of moeten stimuleren of faciliteren. Het programma Gezond Werk op www.loketgezondleven.nl/gezond-werk biedt allerlei handvatten om op de werkvloer met gezondheid aan de slag te gaan. Zo wordt er informatie geleverd over het opstellen, uitvoeren en evalueren van een gezondheidsbeleid. Ook staan er voorbeelden van kwalitatief goede programma's die binnen een bedrijf ingezet kunnen worden om op het werk een gezonde leefstijl te stimuleren. Denk bijvoorbeeld aan ondersteuning bij het stoppen met roken, een individueel of groepsgericht beweegprogramma of een gezonde bedrijfskantine. Wie het gezondheidsbeleid oppakt kan per bedrijf verschillen, soms zijn het personeelsmanagers, soms zijn het Arboartsen of de medewerkers zelf. Er zijn ook enkele bedrijven die een zogenaamde 'health manager' in dienst hebben, iemand die zich volledig richt op het gezondheidsbeleid binnen het bedrijf. Er lijkt een beweging op gang te komen van traditioneel verzuimbeleid naar integraal gezondheidsbeleid. Met het oog op het toenemend aantal chronisch zieken is dit een belangrijke ontwikkeling.

In de toekomst zal het probleem van tekortschietende arbeidsproductiviteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt verder toenemen, zo zagen we in de inleiding. Via verzuimreductie en gezondheidsbevordering op de werkvloer kan daar wellicht iets aan gedaan worden, maar het is verstandig om daar vanuit een zekere realiteitszin niet al te grote effecten van te verwachten. Veel meer voor de hand liggend is om naar de instroom van personeel te kijken, ofwel naar de schoolverlaters. Onze scholen leiden immers mensen op voor de arbeidsmarkt. Van belang is dat het onderwijs ervoor zorgt dat schoolverlaters zo'n goede arbeidsproductiviteit hebben dat ze hun loon dubbel en dwars verdienen. Ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Behalve om cognitieve en praktische vaardigheden gaat het daarbij ook om gezondheidsvaardigheden. In dat verband wordt wel gesproken over de baten van investeren in de gezondheid van kinderen (Belli et al., 2005). Onderwijzers en leraren zien graag fitte, uitgeslapen en nuchtere leerlingen in hun klas. Dat geeft makkelijker les en het komt ook de schoolprestaties ten goede.

Door in te zetten op de gezondheid van hun leerlingen (zie Kader 2) kunnen scholen bijdragen aan de vermindering van schooluitval en de verbetering van schoolprestaties en het '*human capital*' van de werknemers van de toekomst. Onder de deskundigen bestaat nog wel verschil van mening of iedere vorm van een gezonde leefstijl leidt tot betere schoolprestaties, of dat het vooral gaat om aandacht voor psychosociale gezondheidsproblemen (Bradley en Greene, 2013; Uiters et al. 2014). Deze inzet op een gezonde leefstijl is zeker te waarderen, maar ook hier gaat het natuurlijk niet om gezondheid als een op zichzelf staande factor. Hoe goed en belangrijk een gezonde school ook is, voor schoolprestaties zijn andere factoren belangrijker, zoals het behaalde opleidingsniveau van de ouders en de sociale omgeving (Ruijsbroek et al., 2014). Wanneer kinderen bijvoorbeeld opgroeien in een omgeving waarin roken stoer is en naar school gaan niet, dan is veel meer nodig dan gezondheidsbeleid op school om uit die vastzuigende bodem van de omgeving los te komen en zich omhoog te werken. Maar dat is wel de uitdaging waar Nederland voor staat.

Kader 2 De gezonde school

Gezondheid heeft invloed op schoolprestaties en schooluitval, en dat is een belangrijke reden voor het werken aan gezondheid van leerlingen. Scholen zien in toenemende mate een rol voor de school weggelegd om de gezondheid van leerlingen te bevorderen. De Gezonde School aanpak (www.gezondeschool.nl) helpt scholen om gezondheidsbeleid te ontwikkelen en onderdeel te maken van het schoolbeleid. Centraal staat de gedachte 'Jong geleerd is oud gedaan'. Door leerlingen al op jonge leeftijd goede kansen te bieden op een gezonde leefstijl en daarmee op gezondheid, worden op korte termijn de schoolprestaties beter en het risico op schooluitval verkleind. Op latere leeftijd, dus op langere termijn, verkleint de kans op chronische ziektes en neemt daarmee de kans op uitval in het arbeidsproces af.

De Gezonde School aanpak bestaat uit vier pijlers, waaronder het vroegtijdig signaleren van risico's en het realiseren van een gezonde schoolomgeving. In praktische zin zijn materialen beschikbaar zoals checklists om concreet mee aan de slag te gaan, evenals activiteiten met een duidelijke toelichting en voorbeelden van andere scholen die als inspiratie dienen. De Gezonde School aanpak wordt inmiddels vele jaren met succes toegepast. Effectstudies laten onder andere zien dat leerlingen die aan een beweegprogramma op school deelnemen, meer bewegen en fitter zijn dan leerlingen die hier niet aan hebben deelgenomen (1). En leerlingen die op school drinkwater en educatie kregen aangeboden, hadden een 30% kleinere kans op overgewicht (2).

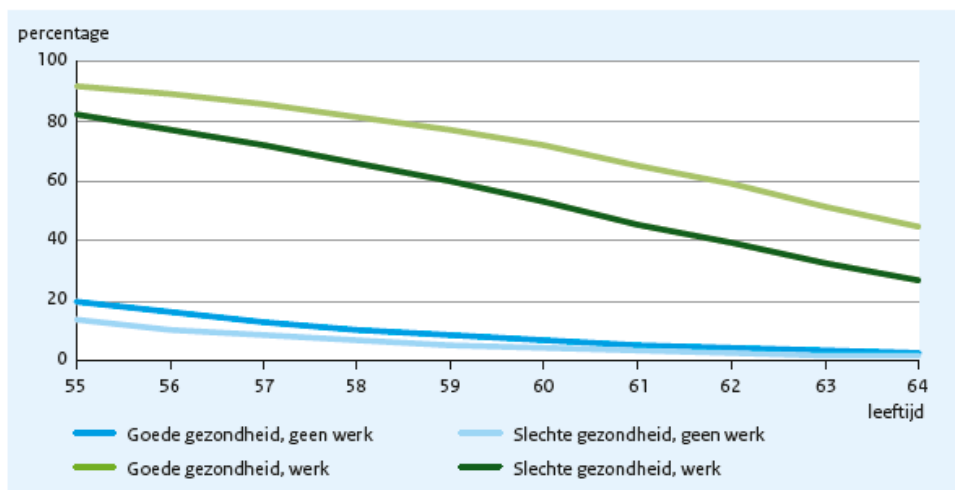
Om leerlingen te bereiken met een verhoogd risico op ongezondheid, wordt momenteel in Nederland prioriteit gegeven aan het ontwikkelen van de Gezonde School aanpak speciaal gericht op MBO scholen. Het doel is het verbeteren van de gezondheid van MBO leerlingen en eraan bijdragen dat meer jongeren hun MBO opleiding succesvol afronden zodat hun kansen op werk en carrière groter zijn.

1.3.3 Gezondheid en arbeidsinzet

Gezondheid loont ook omdat gezonde werknemers langer door kunnen werken. Gezondheid is een voorwaarde voor duurzame inzetbaarheid. Voor de toekomst is dit een belangrijk thema. Over dit thema is al veel geschreven, zoals recent nog door de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ, 2015). Op basis van de Volksgezondheid Toekomst Verkenning van het RIVM richten we ons hier alleen op Figuur 5 die betrekking heeft op de arbeidsdeelname van oudere werknemers, ongeacht hun opleidingsniveau. Daarin zien we voor mannen vanaf 55 jaar de relatie tussen gezondheid en werk. Gezonde

mannen blijken tot op hogere leeftijd door te werken dan mannen die op hun 55^e niet gezond zijn. Gezondheid is een noodzakelijke voorwaarde om aan het werk te blijven. Maar voor arbeidsdeelname op oudere leeftijd is het geen voldoende voorwaarde. De onderste curves in Figuur 5 laten zien dat werkloze mannen boven hun 55^e nauwelijks meer aan de bak komen, en hun gezondheid verandert daar nauwelijks iets aan. De implicatie van gezondheid als een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor arbeidsdeelname bij ouderen is dat er niet zomaar een eenvoudige maatregel is om de arbeidsdeelname te bevorderen. Het gaat om een fijnzinnige balans tussen ontzie- en stimuleringsmaatregelen (De Grip et al., 2015), tussen arbeidsplicht en plezier op je werk, tussen generiek beleid en maatwerk (Vooijs et al., 2015), gedeelde verantwoordelijkheid en een multidisciplinaire aanpak en dat alles als onderdeel van een strategisch personeelsbeleid (Busch et al., 2014). Dat is nogal een mond vol. Waar het eenvoudig om gaat is dat er serieus werk van wordt gemaakt dat werknemers hun gezondheid behouden en hun werk kunnen blijven doen.

Figuur 5 *Percentage Nederlandse mannen dat werkt, per categorie, gegeven werk en gezondheid drie jaar eerder, naar leeftijd.*



Bron: RIVM.

1.4 Werken is gezond, maar niet altijd

Voor 10.00 uur gaan werken is ronduit ongezond, aldus de Britse wetenschapper Paul Kelly in The Independent. Het NRC Handelsblad beoordeelde de uitspraak als half waar (NRC, 2015). Want dat slaaptekort ongezond is, daar is iedereen het wel over eens. Maar je hebt natuurlijk ook typische ochtend- en avondmensen. Dus er is geen generiek advies hoe laat de werkdag zou moeten beginnen. Wel wordt steeds duidelijker dat het werken in ploegendiensten en verstoringen in het dag-nachtritme nadelig voor de gezondheid kunnen zijn (Kerkhof et al., 2013). Interessant zou zijn om de stelling van Kelly om te draaien: is werken na 10.00 uur wel altijd gezond? Of nog algemener: Is werken gezond? In de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2014 formuleerde het RIVM een voorzichtig positief standpunt. Werken is gezond, maar niet altijd. Met 'niet altijd' wordt dan niet een tijdsgrens van 10.00 uur ofzo bedoeld, maar dat er werkomstandigheden kunnen zijn waardoor mensen ziek worden van het werk in plaats van gezond.¹¹

Maar eerst de positieve kant. Door werklozen die weer een betaalde baan kregen, zijn allerlei positieve gezondheidseffecten gerapporteerd, met name waar het hun mentale gezondheid betrof en het functioneren in de sociale omgeving. Werken vermindert de kans op een depressie en geeft mensen structuur en meer eigen waarde waardoor ze lekkerder in hun vel zitten en beter functioneren. Door werk kunnen mensen uit een negatieve spiraal komen en de weg omhoog weer te pakken krijgen. Werken blijkt ook tot minder somatische klachten te leiden, zoals hoofdpijn, hartklachten problemen met de ademhaling en andere. Maar de gegevens zijn niet allemaal eenduidig en verschillende onderzoekers spreken elkaar tegen. De geleerden zijn het er echter wel over eens dat de gezondheidsgevolgen behoorlijk negatief kunnen zijn als mensen werkloos worden (Schaller en Stevens, 2015) en als landen in een economische recessie belanden, zeker wanneer een goed sociaal vangnet ontbreekt (Karanikolos et al., 2013). Hierin kunnen we een soort omgekeerd bewijs lezen dat welvaart en werk goed zijn voor de gezondheid. Ook klinkt er in door dat sociaal beleid erg belangrijk is voor de volksgezondheid. Daar komen we nog op terug. In deze paragraaf zoomen we in op het 'niet altijd', waarbij we ons beperken tot drie onderwerpen die evident belangrijk zijn in termen van ziektelast en waarover het RIVM specifieke kennis heeft: infectieziekten op het werk, ernstige arbeidsongevallen en blootstelling aan gevaarlijke stoffen.

1.4.1 Infectieziekten op het werk

We zagen reeds dat een groot deel van het kortdurende ziekteverzuim wordt veroorzaakt door griep en verkoudheid en door buik- en darmklachten (Tabel 2). Als het over gezondheid en werk gaat, spelen infectieziekten dus een belangrijke rol. Niet alleen vanwege de ziektelast en het ziekteverzuim, maar ook omdat infectieziekten van mens op mens overdraagbaar zijn. Werknemers kunnen elkaar besmetten, ze lopen risico en ze verspreiden risico (Haagsma et al., 2012).

Globale schattingen suggereren dat in de diverse sectoren van de Nederlandse industrie minimaal 250.000 werknemers aan biologische ziekteverwekkers zijn blootgesteld. Terecht denkt iedereen dan meteen aan de gezondheidszorg, maar ook andere sectoren springen eruit als het gaat om beroepsgebonden infectieziekten, zoals het onderwijs en de kinderopvang, de agrarische sector, de voedingsmiddelenindustrie en de schoonmaakbranche. Merk op dat in deze sectoren veel laaggeschoolde mensen werken. Daarnaast is er een groeiende groep (zaken)reizigers, bestaande uit werknemers die voor hun werk naar het (verre) buitenland reizen en daar infectieziekten kunnen oplopen. Bij veel beroepen wordt niet doelbewust met biologische agentia gewerkt, maar is de blootstelling een ongewild bijverschijnsel. Denk bijvoorbeeld aan de agrarische industrie, waar relatief veel en onbeschermd contact is met biologische agentia afkomstig van dieren en gewassen. Er is een aantal typische beroepen waarbij werkgebonden infecties van invloed kunnen zijn op gezondheidsklachten en verzuim zoals bij boswachters (na een tekenbeet die de ziekte van Lyme kan veroorzaken),¹² of bij werknemers op kinderdagverblijven, die relatief vaak maagdarminfecties oplopen (zie Kader 3). In extreme gevallen gaat het om infecties die ernstige en zelfs fatale gevolgen kunnen hebben, zoals het geval bij gezondheidswerkers in Ebolagebieden in Afrika, die tijdens hun werk besmet kunnen raken met het Ebolavirus.

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is de blootstelling aan infectieziekten op het werk groter dan bij de hoger opgeleiden. Daar wordt ook meer gerookt en ongezonder gegeten, zo zagen we eerder. Deze combinatie van een ongezonde leefstijl en een grotere blootstelling aan ziekteverwekkers laat de ziektelast hoger oplopen. Het is bij deze groepen daarom van belang om, beginnend op het moment van indiensttreding, herhaaldelijke en duidelijke voorlichting te geven en om informatie over de gezondheidsrisico's onder werknemers te verspreiden en daarmee het belang van preventieve maatregelen onder de aandacht te brengen. Essentieel is het om de werkgevers en de branche organisaties hierbij actief te betrekken.

Kader 3 *Infectieziekten in de kinderopvang*

In Nederland bezoekt meer dan de helft van alle kinderen tussen 0 en 4 jaar (ongeveer 400.000 kinderen) een of meer dagdelen per week een kinderdagverblijf (KDV). Vanwege bekende kwetsbaarheden van een kind (minder doorgemaakte besmettingen, lage weerstand, beperkte hygiëne, intensief contact) en de omstandigheden op het kinderdagverblijf (hoge concentratie en doorstroom van kinderen) lopen deze kinderen een verhoogd risico op infecties. Omdat deze infectieziekten zich gemakkelijk verspreiden, ervaart ook het personeel van het kinderdagverblijf een verhoogde infectiedruk. Het contact met deze leeftijdscategorie kinderen is intensief door de vele zorgaspecten en het nauwe fysieke contact tussen personeel en kinderen. Om meer zicht te krijgen op de ziektelast van kinderen en personeel, heeft het RIVM in 2010 het nationale Kinderdagverblijven Infectieziekten Surveillance Systeem (KlZSS) opgezet. Uit de eerste voorlopige resultaten kunnen enkele belangwekkende conclusies worden getrokken:

1. Vooral personeel tot 34 jaar lijkt zowel absoluut als relatief vaker ziek te zijn dan ouder personeel. Dit is zichtbaar bij ziekte door zowel luchtwegklachten als maag-darmklachten. Waarschijnlijk is dit vanwege hun recente toetreding tot de kinderopvangbranche en heeft het oudere personeel langer weerstand kunnen opbouwen.
2. Het aantal kinderopvangmedewerkers dat naar de huisarts gaat vanwege maag-darmklachten ligt over alle onderscheiden leeftijdscategorieën ongeveer drie keer zo hoog als het landelijk gemiddelde. Dit is een indicatie dat mensen die in de kinderopvangbranche werken vaker ziek zijn dan mensen werkzaam in andere branches.
3. Pedagogisch medewerkers, met name jonge beginnende, hebben een verhoogde ziektelast ten opzichte van de algemene bevolking, wat direct lijkt samen te hangen met ziekte bij de kinderen en dus met de aard van hun werk.

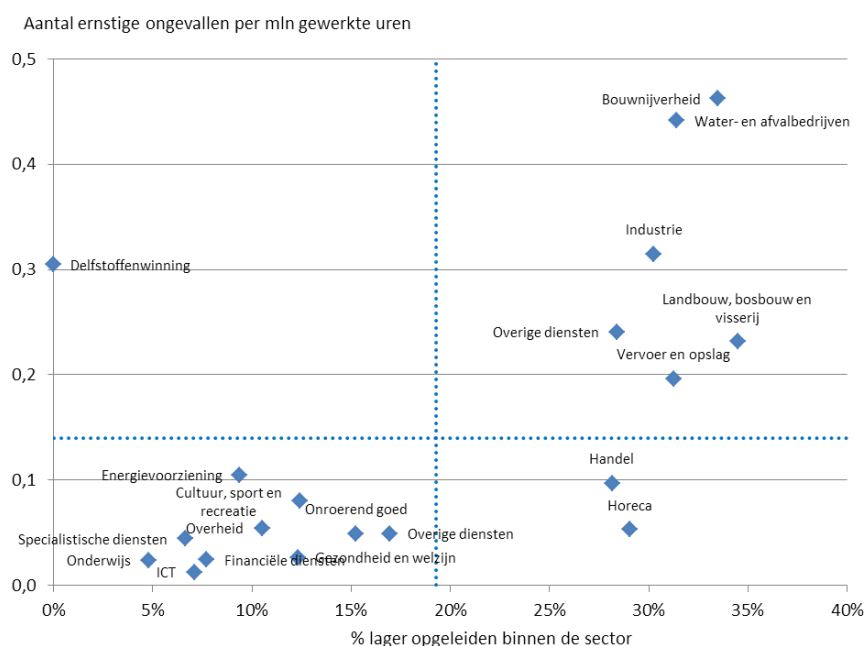
1.4.2 Ernstige arbeidsongevallen

Waar gehakt wordt vallen spaanders, zegt het spreekwoord met een relativerende ondertoon. Gezien het grote aantal arbeidsongevallen, 230.000 per jaar, 600 per dag, is er voor die relativering geen plaats. Elk bedrijfsongeval er één te veel. Sommige ongevallen zijn zelfs zo ernstig dat het slachtoffer overlijdt, blijvend letsel oploopt zoals amputatie of blindheid, of in een ziekenhuis moet worden opgenomen. Die ernstige arbeidsongevallen komen gelukkig niet zo vaak voor, namelijk 0,14 keer per miljoen gewerkte uren. Maar ook dat is nog altijd te vaak. Als we ons realiseren dat ruim 7 miljoen Nederlanders dagelijks werken, gaat het om meerdere ernstige ongevallen per dag. Tachtig tot negentig keer per jaar valt er een dodelijk slachtoffer.¹³

Alle ernstige arbeidsongevallen moeten door werkgevers gemeld worden aan de Inspectie SZW. Die meldingen worden door het RIVM bijgehouden in de zogeheten

Storybuilder, een instrument waarmee de informatie uit de ongevalsrapportages op een systematische wijze kan worden geanalyseerd (Berkhout et al., 2014).¹⁴ Voor dit essay hebben we gekeken hoe het zit met de kansen op ernstige arbeidsongevallen, en hoe die variëren naar economische sector. Daarbij hebben we die sectoren nader ingedeeld op basis van het aandeel werknemers met een lagere opleiding. Op die manier benaderen we een beetje de onderkant van de arbeidsmarkt. De resultaten liegen er niet om. In sectoren met veel lager opgeleiden is de kans op een ernstig bedrijfsongeval 1,5 tot 4 keer hoger dan in andere sectoren. Handel en horeca vormen hierop een gunstige uitzondering. Bij alle positieve resultaten die al behaald zijn, blijft preventie van arbeidsongevallen dus onverminderd urgent, zeker in bedrijfstakken waar heel veel mensen werken, zoals de industrie, de bouwnijverheid en de transportsector.

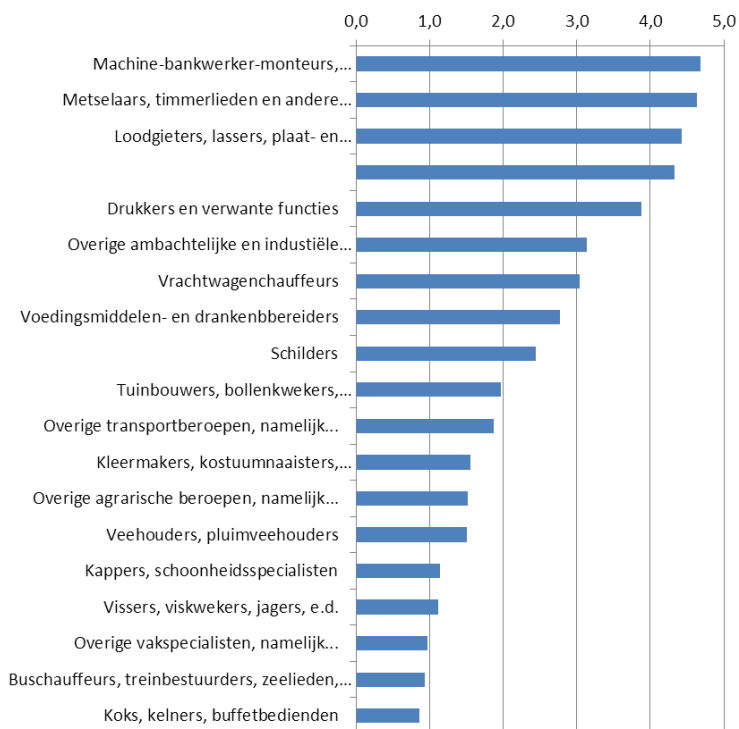
Figuur 6 Ernstige arbeidsongevallen naar economische sector en het aandeel lager opgeleiden. De gestippelde lijnen geven het gemiddelde aan.



Bron: RIVM

Wanneer we in Figuur 7 naar afzonderlijke beroepen kijken dan zien we opnieuw dat de spreiding in de kans op een ernstig arbeidsongeval behoorlijk varieert. Monteurs, metselaars en loodgieters, bijvoorbeeld, hebben een 3 tot 4 keer hogere kans op blijvend letsel. En vrachtwagenchauffeurs en arbeiders in de ruwbouw lopen een aanzienlijk hoger risico om vroegtijdig te overlijden. Maar niet alle beroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn zo risicovol. Huishoudelijke hulpen, verzorgenden en verkopers in winkels, bijvoorbeeld, lopen minder risico op arbeidsongevallen met blijvende gevolgen. Het beeld is dus gemengd, maar één ding staat wel als een paal boven water: de meeste arbeidsongevallen met ernstige gevolgen vinden plaats in bedrijfstakken met veel laag opgeleide werknemers.

Figuur 7 Kans op blijvend letsel of overlijden ten opzichte van het gemiddelde ($1,2 \times 10^{-4}$ per jaar).



Bron: RIVM

1.4.3 Blootstelling aan gevaarlijke stoffen

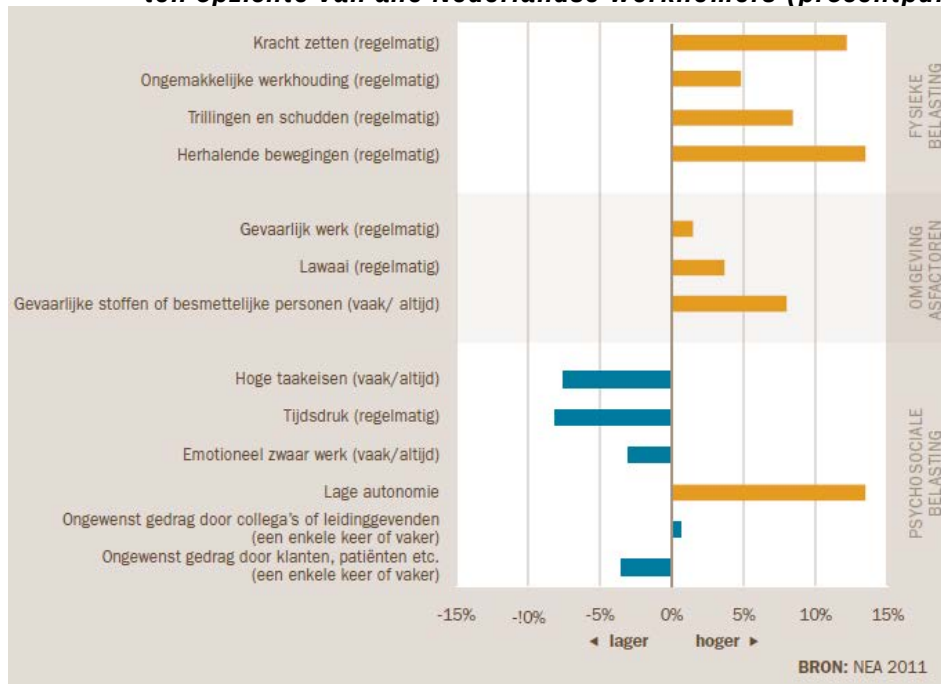
Een derde oorzaak waardoor mensen niet alleen ziek zijn op het werk, maar ook ziek worden door het werk, heeft te maken met de blootstelling aan gevaarlijke stoffen. De gezondheidsgevolgen daarvan zijn groot. De laagopgeleide asbestverwijderaar is een bekend voorbeeld. Maar zoals Figuur 8 laat zien worden veel meer lager opgeleide werknemers blootgesteld aan gevaarlijke stoffen, zeker ook in vergelijking met het personeel met een hogere opleiding. De verklaring daarvoor is niet zo moeilijk. Laagopgeleiden zijn vaak operators en hebben daardoor een hogere potentiële blootstelling aan gevaarlijke stoffen die tot gezondheidsschade kunnen leiden. Mensen met een hogere opleiding maken veelal deel uit van het midden of hogere management, en hebben veel minder contact met het primaire productieproces.

Bedrijven moeten de blootstelling aan gevaarlijke stoffen beoordelen in een risico-inventarisatie en –evaluatie gevaarlijke stoffen. De arbeidsinspectie komt hen daarin te hulp met een tool voor de zelfinspectie van gevaarlijke stoffen.¹⁵ Deze tool helpt werkgevers bij de invulling van hun wettelijke verplichtingen met specifieke aandacht voor kankerverwekkende stoffen. Ook helpt de tool met de vaststelling van grenswaarden, waarboven de blootstelling aan deze stoffen gezondheidsrisico's met zich mee brengt. In Nederland is voor een beperkt aantal stoffen een publieke grenswaarde afgeleid. Voor de overige stoffen moet de werkgever zelf private gezondheidkundige grenswaarden afleiden. Het vaststellen van private grenswaarden gebeurt echter lang niet altijd (Schenk en Palmen, 2013).

Indien de blootstelling aan een bepaalde stof hoger is dan de vastgestelde grenswaarde, moeten maatregelen worden genomen ter verlaging van de blootstelling totdat wel wordt voldaan aan de grenswaarde. Indien het een kankerverwekkende of mutagene stof betreft, moet een bedrijf de betreffende stof, indien mogelijk, vervangen door minder gevaarlijke alternatieven, waarbij economische motieven niet de doorslag mogen geven om dat niet te doen. De voorgestelde maatregelen moeten voldoen aan de zogeheten arbeidshygiënische strategie. Daarmee wordt bedoeld dat het probleem in eerste instantie aan de bron moet worden aangepakt. Lukt dat niet, dan kan de blootstelling worden beheerst door bronafzuiging aangevuld met algemene ventilatie. Pas als laatste stap mogen persoonlijke beschermingsmiddelen als adembescherming of handschoenen worden ingezet. Vervolgens moet de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen worden getoetst door middel van herhalingsonderzoek van de blootstellingsmetingen, eventueel aangevuld met een preventief medisch onderzoek. Bijvoorbeeld hoe het staat met de concentratie van lood in het bloed van de werknemers die aan lood worden blootgesteld. En ten slotte is uiteraard voorlichting van groot belang en is de instructie van werknemers een jaarlijks terugkerend thema.

Tot zover het goede nieuws. Want de praktijk is taaier dan men op grond van de tool van de arbeidsinspectie en achterliggende Europese richtlijnen zou verwachten. Uit een enquête die door TNO en het RIVM is uitgevoerd, blijkt dat minder dan de helft van de bedrijven enige vorm van een stoffenregister bijhoudt en dat hooguit één op de vijf bedrijven de blootstelling aan gevaarlijke stoffen beoordeelt (Terwoert et al, 2013). Deze cijfers worden dan ook nog omhoog gekrikt door de grote bedrijven. Kleine bedrijven doen significant minder. Werkgevers schuwen maatregelen die ze als bureaucratisch percipiëren en vaak ontbreekt het hen aan tijd, middelen en expertise om hun verantwoordelijkheid op te pakken. Tegelijkertijd geven twee van de vijf bedrijven aan dat ze in de achterliggende vijf jaar stoffen hebben vervangen door minder schadelijke. Arbodeskundigen concluderen hieruit dat er nogal wat ad-hoc maatregelen worden genomen, die niet zijn ingebed in een structureel beleid voor schadelijke stoffen. Dit betekent dat er nog wel wat te winnen valt, maar alle deskundigen zijn het er ook wel over eens dat alleen proportioneel gepaste maatregelen kans van slagen hebben. Kosten en baten moeten in balans zijn.

Figuur 8 Blootstelling aan gezondheidsrisico's op het werk. Laaggeschoolde werknemers ten opzichte van alle Nederlandse werknemers (procentpunten verschil).



1.5 Werken aan gezondheid

“Gezondheid is belangrijk voor mensen om te kunnen leven en te kunnen werken. Het is een randvoorwaarde voor het functioneren van onze samenleving en het behoud en het ontwikkelen van onze welvaart.” Deze prachtige zinnen zijn overgenomen uit de kabinetsvisie ‘Gezond zijn, gezond blijven’ VWS, 2007). Die visie dateert al uit 2007 maar is nog allerm minst achterhaald. De potentie van gezondheid voor mens en samenleving blijft onverminderd groot. Maar ook onverminderd weerbarstig. Om ervoor te zorgen dat ‘gezondheid werkt’ is het noodzakelijk om voortdurend te blijven werken aan gezondheid. In deze afrondende paragraaf gaan we in op de noodzaak van samenwerking op verschillende niveaus, de dreigende tweedeling en de blijvende rol van de overheid, en ten slotte op het belang van verantwoordelijkheid en nuchterheid voor iedereen die bij arbeid en gezondheid is betrokken.

1.5.1 Samen werken

Het verhaal in de vorige paragrafen was nogal caleidoscopisch van aard. Het is dan ook niet zo gemakkelijk om er één heldere conclusie uit af te leiden, of het moet zijn dat Angus Deaton helemaal gelijk heeft als hij zegt dat we de wederzijdse afhankelijkheden en interacties tussen ‘health and wealth’ in ogenschouw moeten nemen. Een belangrijke les die hieruit volgt is dat we ons nooit alleen op werk of gezondheid moeten richten. Werkgevers die het ziekteverzuim willen verminderen en de arbeidsproductiviteit willen vergroten, moeten niet alleen iets aan het werk veranderen maar ook investeren in de gezondheid van hun werknemers. En als we de gezondheid van werknemers willen bevorderen, dan is dat niet alleen een kwestie van hun leefstijl en gezondheidseducatie, maar moeten we ook kijken naar hun arbeidsomstandigheden en het verminderen van

risico's op het werk. In zijn gelijknamige advies heeft de Sociaal Economische Raad (2014) gewezen op het belang van de 'arbeidsgerelateerde zorg', met een specifieke inzet op meer en betere samenwerking tussen de reguliere gezondheidszorg en de bedrijfsgezondheidszorg. Uiteraard zal de ene keer de nadruk meer op het werk liggen, en de andere keer meer op gezondheid, maar waar het om gaat is dat beide aspecten altijd in hun samenhang worden gezien. Dat geldt voor alle bedrijfstakken, en voor alle niveaus waarop naar de relatie tussen arbeid en gezondheid wordt gekeken, variërend van individuele werkgevers en werknemers, tot overlegorganen als de SER en het landsbestuur.

We begonnen deze paragraaf met een citaat uit een kabinetsvisie. Het woordje 'kabinet' is daarbij heel belangrijk. Als we in Nederland echt werk van arbeid en gezondheid willen maken, dan vergt dat kabinetsbeleid of op zijn minst geïntegreerd beleid van de ministeries van VWS en SZW. Op het terrein van duurzame inzetbaarheid wordt er al nauw samengewerkt, en het is zeker aan te bevelen dat SZW en VWS op het brede terrein van arbeid en gezondheid deze samenwerking versterken en nog meer gezamenlijk optrekken, bijvoorbeeld via een geïntegreerd beleidsprogramma. En dan met nadruk ook een 'evidence based' beleidsprogramma, gestoeld op de beste kennis. Voor het ontwikkelen en bij elkaar brengen van die kennis ligt het voor de hand dat beide ministeries een gezamenlijke kennisagenda opstellen in nauwe samenwerking met de deskundigen op deze terreinen. De onderwerpen uit dit essay kunnen als eerste aanzet dienen. In willekeurige volgorde: gezond en veilig werken, gezondheid en werkverzuim, gezondheid en arbeidsproductiviteit, infectieziekten op het werk, gezondheidsbevordering op het werk, duurzame inzetbaarheid en gezondheidsvaardigheden van lager opgeleide werknemers.

Bij de uitwerking van de kennisagenda is een zekere prioritering gewenst. Voorrang verdienen onderwerpen waarvan veel verwacht wordt in termen van gezondheidswinst en arbeidsbaten. Cruciaal is dat er vanuit alle gezichtspunten wordt samengewerkt, er een aanspreekbare probleemeigenaar is, er draagvlak is vanuit werkgevers en werknemers, en dat de gevonden inzichten hun weerslag krijgen in het kabinetsbeleid. Samen werken aan 'arbeid en gezondheid' voor een samenleving waarin 'health and wealth' hand in hand gaan.

1.5.2 Werken aan rechtvaardigheid

In de benadering van Angus Deaton gaat het bij 'health en wealth' ook over verschillen tussen bevolkingsgroepen. Over gelijkheid en ongelijkheid. Over arm en rijk. Over lager en hoger opgeleide mensen. We zagen dat de toekomstbeelden voor verschillende opleidingsniveaus nogal uiteenlopen. Onder de hoogopgeleiden zal het vergroten van de arbeidsdeelname een belangrijk onderwerp zijn. Er wordt immers een tekort aan hoger opgeleide werknemers verwacht. Voor dit deel van de arbeidsmarkt zal duurzame inzetbaarheid het centrale thema worden. Uit het voorgaande noteren we twee belangrijke opgaven. De eerste is om oudere werknemers zal lang mogelijk aan het werk te houden, want na vertrek uit de arbeidssituatie keert bijna niemand meer terug. Dat aan het werk houden kan door maatregelen te treffen die het werk zelf betreffen, maar ook de gezondheid en ziekte van de werknemers. Er komen immers steeds meer

werknemers met een chronische ziekte. Wanneer daar in de arbeidsomstandigheden rekening mee wordt gehouden, zodat werknemers zo min mogelijk hinder van hun ziekte ervaren, kan worden voorkomen dat ze vroegtijdig uit het arbeidsproces geraken. De tweede opgave is om de gezondheid van de werknemers te bevorderen, zodat ze minder ziek zijn en langer productief blijven. Werkgevers en werknemers zijn hiervoor de eerst aangewezen probleemeigenaren. Een tweedelijns verantwoordelijkheid zou bij de sociale partners en de SER kunnen liggen. In 2016 heeft de SER advies uitgebracht over werknemers met een chronische ziekte. In cao's kunnen bindende afspraken tussen werkgevers en werknemers worden vastgelegd.

Voor de onderkant van de arbeidsmarkt is de arbeidsproductiviteit het onderwerp van de toekomst. Ten opzichte van de vraag zullen er (te) veel laagopgeleide arbeidskrachten zijn. Dat heeft nogal wat consequenties. We zagen al dat deze werknemers meer gezondheidsproblemen ervaren en aan grotere gezondheidsrisico's zijn blootgesteld. Daar komt straks bij dat banen steeds flexibeler en ongewisser worden en de werkzekerheid afneemt. Dit zal zeker gevolgen hebben voor de psychische gezondheid van deze werknemers. Daarnaast zullen ook de lonen continu onder druk blijven staan, en dan toch nog hoog zijn ten opzichte van de arbeidsproductiviteit. De financiële ruimte om te investeren in beschermende maatregelen kan daardoor erg klein worden. En juist waar werkgevers en werknemers in actie moeten komen om de arbeidsomstandigheden te borgen, kunnen er allerlei omstandigheden en belangen zijn die dit in de weg staan. Heel goed moeten we ons daarbij realiseren dat het niet gaat om een verwijt maar om een economische wetmatigheid. En juist vanwege die wetmatigheid, in combinatie met de grote maatschappelijke en economische belangen die op het spel staan, kan niet alles aan de markt worden overgelaten en is er een duidelijke behoefte aan een sterke overheid die gericht stimuleert, beschermt en belemmeringen wegneemt.

Door beide ontwikkelingen samen nemen de maatschappelijke tegenstellingen toe. Er dreigt een grotere tweedeling tussen hoger- en lageropgeleiden. Een tweedeling als het gaat om inkomen en welvaart, zekerheid en risico, gezondheid en leefstijl. Een tweedeling die ook aanleiding kan geven tot allerlei gemakkelijke oordelen en verwijten, bijvoorbeeld over graaiers aan de top, of over dikkerds die niets presteren. Angus Deaton heeft erop gewezen dat sociale gerechtigheid bepalend is voor het welzijn van de bevolking. De trends in arbeid en gezondheid brengen ons daarom in het hart van de politiek. Dan gaat het om vragen als: welke mate van ongelijkheid vinden we in Nederland acceptabel, en welke niet? En: mogen bepaalde bevolkingsgroepen structureel meer blootgesteld worden aan grotere risico's en een schadelijke omgeving? En ook: hoe zorgen we ervoor dat mensen uit laagopgeleide milieus zich kunnen ontwikkelen en hun mogelijkheden voor een gezonde en welvarende toekomst kunnen vergroten? Dit soort vragen vergen bij uitstek een politieke stellingname en een rijksbreed beleid zoals in Zweden en Noorwegen. Werken aan gezondheid omvat ook werken aan sociale rechtvaardigheid.

1.5.3 Werken met verantwoordelijkheid en nuchterheid

Gezondheid en welvaart kunnen elkaar versterken en arbeid speelt daarin een centrale rol. Maar dit gaat niet vanzelf, en er zijn ook grenzen die in acht moeten worden genomen. Werken aan gezondheid vergt daarom ten slotte ook verantwoordelijkheid en nuchterheid. We hebben gezien dat gezondheid nogal wat dimensies en determinanten heeft die stuk voor stuk relevant zijn. Soms ligt de nadruk op ziekte, dan weer op beperkingen of op de ervaren gezondheid. Op het ene moment is alles leefstijl wat de klok slaat, en in een andere situatie gaat het om gezondheidsrisico's waaraan mensen door anderen worden blootgesteld. Met die veelzijdigheid heeft gezondheid ook vele probleemeigenaren, die echter lang niet altijd op dezelfde lijn zullen zitten. Het kan nuttig zijn om de verantwoordelijkheden nader te specificeren.

De werknemer is de eerstverantwoordelijke voor een gezonde leefstijl en ook voor het naleven van de veiligheidseisen op het werk. Tot de verantwoordelijkheid van de werkgever behoren de arbeidsomstandigheden en de naleving van alle eisen met betrekking tot de blootstelling aan risico's en gevaarlijke stoffen. Door middel van 'nudges', vriendelijke duwtjes in de gezonde richting, kunnen werkgevers ook iets doen aan de leefgewoonten van werknemers, maar daarvoor is instemming van bijvoorbeeld de ondernemingsraad wel een belangrijke voorwaarde. Als het gaat om sociaal-economische gezondheidsverschillen heeft de overheid een primaire verantwoordelijkheid. Het gaat dan om diep gewortelde oorzaken van sociale ongelijkheid. Scholing is daarbij belangrijk, zowel voor de praktische en cognitieve vaardigheden van werknemers in het algemeen als specifiek voor hun gezondheidsvaardigheden. Door in te zetten op het versterken van de 'capabilities' van mensen en gelijke kansen voor iedereen op een toekomst in goede gezondheid, kan de overheid een zekere mate van sociale gerechtigheid nastreven. Het hoeft geen nader betoog dat verantwoordelijkheid een serieuze zaak is, en zich niet verdraagt met vrijblijvendheid, van wie dan ook.

Bij dit alles is het zaak om alert te zijn dat gezondheid niet op een oneigenlijke manier gaat functioneren. Oneigenlijk is het bijvoorbeeld om alle problemen op de werkvloer in termen van gezondheid te 'framen'. Ook het aanwenden van ziekten en beperkingen als een legitimatie om niet te werken kan oneigenlijke trekjes krijgen. Aan de andere kant kan ook een instrumentele visie op gezondheid te ver doorschieten. Gezondheid is meer dan een productiefactor en heeft een intrinsieke waarde die de instrumentele waarde overtreft. Zeker als het gaat om nachtwerk zijn hierbij nog wel vragen te stellen die nadere overdenking verdienen. Het is wenselijk om in het eerder voorgestelde kennisprogramma wat ruimte in te bouwen voor de wat fundamentele vragen over de betekenis van gezondheid in relatie tot arbeid.

Daarbij verdient de gedachte van maakbaarheid afzonderlijke aandacht. Bij alles wat we weten heeft een goede gezondheid nog altijd iets van een geheim. En bij alles wat we er aan kunnen doen, blijft een goede gezondheid ook altijd iets houden van een geschenk. Die gedachte van een geschenk geeft de slogan 'health is wealth' een diepere lading. Een lading die een aanzet tot verwondering kan zijn en een inspiratiebron om de ongelijkheid in welvaart en gezondheid te verminderen. En op die wijze bij te dragen aan het

maatschappelijk welzijn dat zo belangrijk is dat Angus Deaton er de Nobelprijs voor kreeg.

¹ http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2015/deaton-facts.html

² <http://www.euro.who.int/en/media-centre/events/events/2008/06/who-european-ministerial-conference-on-health-systems/documentation/conference-documents/the-tallinn-charter-health-systems-for-health-and-wealth>

³ <http://www.vtv2010.nl/deelrapporten/maatschappelijke-opbrengsten/>

⁴ <http://www.ggdghor.nl/nieuws/2015/09/15/ongezondheid-grootste-rem-op-economische-groei/>

⁵ http://www.eengezondernederland.nl/Een_gezonder_Nederland/Highlights/Trends_in_de_volksgezondheid

⁶ <https://www.volksgezondheidenzorg.info/ranglijst/ranglijst-ziekten-op-basis-van-prevalentie/leeftijd#node-top-tien-15-tot-65-jarigen>.

⁷ <http://www.gapminder.org/>

⁸ http://www.monitorarbeid.tno.nl/dynamics//modules/SPUB0102/view.php?pub_id=100294&att_id=4911

⁹ CBS Statline.

¹⁰ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80905NED&D1=0&D2=168,181,194,207,220&HD=151103-2121&HDR=T&STB=G1>

¹¹ http://www.volksgezondheidtoekomstverkenning.nl/Gezondheid_en_maatschappelijke_participatie.

¹² Loo MAJM, Jacobi A. Integratie arbo-denken in de Clb werkwijze: versterkt de samenhang tussen volksgezondheid en bedrijfsgezondheid. RIVM Briefrapport 201504001/2012. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

¹³ http://www.rivm.nl/Onderwerpen/V/Veilig_werken/Arbeidsongevallen_in_cijfers.

¹⁴ [http://www.rivm.nl/Onderwerpen/V/Veilig_werken/Leren_van_arbeidsongevallen_met_Storybuilder/Hoe_werkt_Storyb](http://www.rivm.nl/Onderwerpen/V/Veilig_werken/Leren_van_arbeidsongevallen_met_Storybuilder/Hoe_werkt_Storybuilder) uilder.

¹⁵ <http://gevaarlijkstoffenzelfinspectie.nl/?sessie=a8b127fa8245ab60b25a0ac6c8d3512f>

2. De laagopgeleiden van de toekomst: meer dan een scholingsprobleem

Cok Vrooman, Edith Josten en Patricia van Echtelt (SCP)

2.1 Inleiding

In zijn bespreking van *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025* plaatste columnist Frank Kalshoven één belangrijke kanttekening: de analyse van de CPB/SCP-studie klopt, maar de voorgestelde remedies gaan naar zijn stellige mening voorbij aan de kern van het probleem (Kalshoven, 2015). De beide Planbureaus merken volgens hem terecht op dat laagopgeleiden moeite hebben bij te blijven in een economie die steeds meer door technologische ontwikkelingen wordt gestuurd. Nu al werken ze minder, is de arbeid die ze verrichten vaker laagbetaald en van tijdelijke aard, en zijn ze frequenter werkloos en arm. Het toekomstbeeld dat de studie schetst is nog minder florissant. De groep laagopgeleiden zal slinken, maar hun arbeidsmarkt- en inkomensproblemen dreigen te verergeren, aangezien hun kwalificaties en productiviteit steeds minder goed aan zullen sluiten bij de oplopende eisen die werkgevers gaan stellen. Dit lost men volgens Kalshoven niet op via de beleidsmaatregelen die in de CPB/SCP-studie de revue passeren. Een verlaging van het minimumloon of meer loonkostensubsidies kunnen er wellicht voor zorgen dat laaggeschoolden nog net interessant blijven voor werkgevers. Dat zal echter ten koste gaan van de inkomenspositie van de laagopgeleiden (meer armoede) of de schatkist (hogere collectieve lasten). Het ligt daarom meer voor de hand het beleid rechtstreeks te richten op het tegengaan van het gebrek aan scholing bij deze groep. Dit zou ook goed mogelijk zijn, stelt Kalshoven, omdat in het verleden gebleken is dat het opleidingsniveau van de bevolking veranderlijk en beïnvloedbaar is. Door het scholingspeil te verhogen zal de groep aan de onderkant de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt wel bij kunnen benen, en verdwijnen andere problemen eveneens als sneeuw voor de zon:

“Nu en in de toekomst kinderen van school laten komen met een opleiding lager dan een mbo-diploma op niveau 2 is hen (en de samenleving) veroordelen tot leven in afhankelijkheid. Tot zeer lage lonen, een hoge kans op werkloosheid, armoede, de hele ratsmodee. Het beste armoedebeleid? Dat is scholingsbeleid. Het beste arbeidsmarktbeleid? Dat is scholingsbeleid. Het beste socialezekerheidsbeleid? Drie keer raden.”

Dit lijkt haast te mooi om waar te zijn – al is het wel interessant dat Kalshoven scholing bestempelt tot het kernprobleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en niet de ‘labbekakkerige’ instelling die driekwart van de bijstandontvangers zou hebben, zoals werkgeversvoorzitter Hans de Boer kort daarvoor had gesuggereerd.¹ Het spreekt echter niet vanzelf dat een gebrek aan kwalificaties het enige probleem is; en evenmin dat

scholingsbeleid het panacee voor alle kwesties aan de onderkant van de arbeidsmarkt is. In deze bijdrage proberen we hier licht op te werpen door enkele mogelijke verklaringen voor de achterblijvende positie van laagopgeleiden nader te beschouwen. Daarbij onderscheiden we mechanismen bij het aanbod van en bij de vraag naar arbeid.

2.2 Verwachtingen en vragen

In de CPB/SCP-studie is het aanbod van arbeid van opleidingsgroepen grotendeels opgevat als een autonome trend. Dat is niet zonder reden. De toekomstige verdeling van het arbeidsaanbod wordt immers deels bepaald door cohortvervanging. Instromende jongeren zijn hoger opgeleid dan de ouderen die de arbeidsmarkt verlaten, en daardoor stijgt het gemiddelde opleidingspeil als vanzelf. De gestage groei van het opleidingsniveau van schoolverlaters in de afgelopen decennia is in de scenario's, enigszins afgezwakt, doorgetrokken. Hierdoor daalt het aantal laagopgeleiden tussen 2013 en 2025 naar verwachting met 650.000 mensen, en komen er evenveel hoogopgeleiden bij. Het aantal middelbaar opgeleiden neemt met 100.000 af. Daarnaast stijgt het aanbod vanwege de groeiende arbeidsdeelname van ouderen – onder andere vanwege de oplopende pensioenleeftijd – en vrouwen. Dit positieve participatie-effect is het sterkst bij de laagopgeleiden (+150.000 in 2025) en het zwakst bij de hoogst opgeleide groep (+50.000). Door de gecombineerde demografische en participatoire veranderingen neemt het totale arbeidsaanbod toe van 9,2 naar 9,4 miljoen personen. Er zullen in 2025 naar verwachting 1,85 miljoen laagopgeleiden zijn, een afname van 21% ten opzichte van 2013. Het aanbod van middelbaar opgeleiden blijft per saldo constant en is over tien jaar precies twee maal zo groot als dat van laagopgeleiden (3,9 miljoen). De hoogopgeleide groep groeit met 23% en is met 3,7 miljoen vertegenwoordigers op de arbeidsmarkt van 2025 bijna net zo groot als de middencategorie. Per saldo zal één op de vijf aanbieders dat jaar laagopgeleid zijn, terwijl twee op de vijf een middelbare opleiding heeft, en eenzelfde aandeel hoger is opgeleid (CPB/SCP, 2015).

In de scenario's van de CPB/SCP-studie stond de toekomstige vraag van werkgevers centraal. Bij de beleidsopties is vooral gekeken naar factoren die daarop van invloed zijn: een relatieve verlaging van het minimumloon (niet langer koppelen aan de gemiddelde contractloonontwikkeling), loonkostensubsidies, werk met behoud van uitkering, beschut werk en mogelijkheden tot *job carving*. Dit is echter niet het gehele verhaal. Anders dan Kalshoven beweert, besteedt het rapport wel degelijk aandacht aan mogelijkheden om de scholingsgraad aan de onderkant te verhogen, al laten de effecten daarvan zich minder gemakkelijk kwantificeren. Een mogelijkheid is het tegengaan van uitval in het middelbaar beroepsonderwijs, door meer structuur te bieden en meer aandacht voor vakmanschap (Woittiez et al., 2014; Turkenburg, 2014). Omdat thans een kwart van de jongere laagopgeleiden die geen opleiding meer volgen een niet-afgeronde mbo-opleiding heeft, lijkt dit veelbelovend. De studie stelt echter wel dat het bij een dergelijke *upgrading* van laagopgeleiden met mbo-potentieel belangrijk is te zorgen voor aansluiting met de middelbare beroepen waar in de toekomst voldoende vraag naar bestaat. De CPB/SCP-studie wijst er verder op dat de productiviteit van een deel van de laagopgeleiden niet zo ver onder het minimumloon ligt, en voor die groep kan

kortdurende scholing de kans op uitstroom naar werk vergroten (zie ook Heyma en van der Heul, 2015). Dat vereist echter individueel maatwerk: wat kan en wil iemand, en waar liggen voor deze persoon reële mogelijkheden op de arbeidsmarkt? Meer uitgebreide scholingstrajecten worden in het onderzoek aanbevolen voor laagopgeleiden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Op de korte termijn kleven hieraan nadelen, want zulke trajecten leiden gemakkelijk tot *lock-in* effecten: mensen blijven langer werkloos doordat zij tijdens hun scholingsperiode niet of minder intensief naar werk zoeken (Heyma en van der Heul, 2015; Koning, 2012). Op de lange termijn verbeteren ze echter de kans op werk en op een goed salaris, en bij laagopgeleiden zijn die positieve gevolgen groter dan gemiddeld (Lammers et al., 2013).

De CPB/SCP-studie bepleit bovendien meer scholing voor werkenden, gericht op hun duurzame inzetbaarheid. Vaak is de scholing die werkenden volgen gericht op de huidige functie en niet op toekomstig werk. Voor laagopgeleiden zou ook dat echter zinvol kunnen zijn, omdat zij minder geneigd zijn scholing te volgen, vanwege examenvrees en slechte ervaringen in het verleden (Fouarge et al., 2013). Wanneer zij eerder met succes cursussen voor hun toenmalige werk volgden, is de stap naar bij- of omscholing als hun baan wegvalt misschien minder groot.

Naast zulke scholingsmogelijkheden signaleert de CPB/SCP-studie ook andere factoren die in de toekomst voor laagopgeleiden ongunstig uit kunnen pakken: een slechte gezondheidstoestand, discriminatie, mogelijke verdringing door migranten uit Midden- en Oost-Europa, de cumulatie van achterstanden bij mensen van niet-westerse herkomst, en problemen met omgangsvormen en taal bij een deel van de uitkeringsontvangers.

Dit alles bevat voldoende aanknopingspunten om hier uitgebreider in te gaan op de toekomstige positie van laagopgeleiden op de arbeidsmarkt. We kiezen een ruimere invalshoek dan in de eerdere studie, en stellen twee vragen:

- Welke aanbod- en vraagfactoren staan arbeidsdeelname van laagopgeleiden nu en in de toekomst in de weg?
- Welke vormen van beleid zijn op grond daarvan meer en minder aanbevelenswaardig?

In een klassiek artikel wees Snower (1995) op een simpel gegeven dat vaak weinig aandacht krijgt: het theoretisch vertrekpunt dat men ten aanzien van de oorzaken van werkloosheid kiest, bepaalt in hoge mate de diagnose en de beleidsaanbevelingen waar men op uitkomt. Iemand die ervan uitgaat dat werkloosheid in beginsel vrijwillig is, zal al snel een *laissez-faire* benadering bepleiten, waarbij de overheid zo min mogelijk ingrijpt. Vanuit een Keynesiaans vertrekpunt komt men onvermijdelijk uit op anticyclische vraagversterking door de overheid, terwijl een protagonist van het *supply side* economisch denken zich vooral zal bekommeren om het vergroten van de arbeidsproductiviteit van werkenden. De institutionele econoom, ten slotte, zal het accent leggen op falende regels, zoals de ontslagbescherming of transactiekosten. In de komende paragrafen verduidelijken we dit door verscheidene economische en sociologische verklaringen voor de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden op een rij te zetten. Achtereenvolgens behandelen we aanbodfactoren, vraagfactoren, en de matching van vraag en aanbod. Hierbij schetsen we het veronderstelde causale mechanisme, de

historische trend, en de toekomstverwachtingen. In de slotparagraaf proberen we dit te synthetiseren en tot een prioriteitstelling voor toekomstig beleid te komen.

2.3 Aanbodfactoren

2.3.1 Veel laagopgeleiden hebben meer problemen

Laagopgeleiden beschikken niet alleen over minder kennis en vaardigheden dan hoger geschoolden, zoals een geringere taalbeheersing en minder ontwikkelde beroepsvaardigheden. Vaker dan gemiddeld kampen ze ook met andere problemen, en die kunnen het lastig maken een baan te vinden of te behouden. *Cognitieve beperkingen* springen hierbij het meest in het oog. Van de laagopgeleide bevolking heeft 1 à 2% een lichte verstandelijke handicap, en is 20 à 25% zwakbegaafd.² Dit stelt niet alleen grenzen aan hun schoolbaarheid, maar maakt het voor hen ook lastig te voldoen aan hoge of snel veranderende eisen in het werk of vanuit de complexer wordende maatschappij.

Bovendien is de *gezondheid* van laagopgeleiden van jongs af aan vaak slechter (Bruggink, 2009; De Hollander et al., 2006). Ze rapporteren vaker dan mensen met een hogere opleiding een matige of slechte gezondheid, krijgen op jongere leeftijd last van lichamelijke klachten en chronische ziekten, en hun levensverwachting is korter (zowel in zijn totaliteit als in de jaren die zij in goede gezondheid doorbrengen). Ook de multimorbiditeit – meer dan één ziekte tegelijk hebben – is onder lager opgeleiden groter, en nam onder de totale bevolking het afgelopen decennium toe (Harbers et al., 2013). Onderzoek dat Divosa (2011) onder consulenten verrichtte, duidt erop dat van de bijstandontvangers ongeveer een derde kampt met fysieke belemmeringen en een kwart met psychische problemen (Van Echtelt en Guiaux, 2012). De slechtere gezondheidstoestand van de groep aan de onderkant vermindert hun arbeidsmarktkansen. Dat komt doordat werken veelal zwaarder is als men in slechte gezondheid verkeert (en soms zelfs te zwaar wordt en dan tot uitval leidt), maar ook omdat werkgevers geneigd zijn op een goede gezondheid te selecteren. De komende jaren vergrijst de laagopgeleide beroepsbevolking harder dan de hoogopgeleide, doordat het aantal 55-minners met een lage opleiding afneemt. Aangezien ouderen vaker ernstige gezondheidsklachten hebben dan jongeren, en zulke klachten bij laagopgeleiden bovendien op gemiddeld jongere leeftijd ontstaan (Poos et al., 2014), is te verwachten dat de gezondheidsverschillen tussen de laag- en hoogopgeleide beroepsbevolking in de toekomst gaan groeien; zie ook de bijdrage van het RIVM aan deze bundel. Tegelijkertijd moet iedereen – laag en hoogopgeleid – langer doorwerken, wat lastig of soms zelfs onmogelijk is met ernstige gezondheidsklachten. Voor laagopgeleiden kan dat nog moeilijker zijn, omdat zij vaker dan anderen lichamelijk zwaar werk hebben, waarvoor gezondheidsklachten eerder een belemmering vormen.

Ten slotte ervaren lager opgeleiden vaker problemen in de *thuissituatie*. Zo hebben zij frequenter betalingsachterstanden (Vroonhof et al., 2009), problematische schulden (Kerckhaert en De Ruig, 2013) of een kind met psychosociale problemen (Zeijl et al., 2005). Ook zijn er onder hen meer alleenstaande ouders dan gemiddeld (Coumans, 2008). De tijd en energie die deze problemen vergen, bemoeilijken hun deelname aan de

arbeidsmarkt (zie voor de effecten van schulden op arbeidsdeelname bijv. Van Geuns et al., 2010). Amerikaans onderzoek suggereert bovendien dat de stress die met langdurige geldzorgen gepaard gaat de cognitieve vermogens van mensen doet teruglopen. Omdat de laagopgeleide groep meer 'op het randje' leeft dan hoger opgeleiden, zou de kans groter zijn dat ze slechte beslissingen nemen die hen steeds verder in de problemen brengen (Mullainathan en Shafir, 2013). Het is op voorhand onduidelijk of deze problemen in de thuissituatie in de toekomst vaker voor zullen komen, al valt op grond van de CPB/SCP-ramingen enige groei in de armoede onder laagopgeleiden te verwachten (De Graaf-Zijl et al., 2015).

Hoeveel procent van de laagopgeleide werklozen met een cumulatie van meer problemen kampt is niet precies bekend. De groep lijkt echter vrij omvangrijk: de schaarse meer gerichte schattingen lopen uiteen tussen 26% en 66%.³ In de toekomst zal de multiproblematiek bij laagopgeleiden vermoedelijk toenemen. Dat komt vooral door de groei in gezondheidsproblemen vanwege de vergrijzing, en door de hogere standaarden op de werkvloer en in de complexer wordende maatschappij – met inbegrip van het grotere en meer dwingende beroep dat de overheid op de burger doet (Veldheer et al., 2012; Woittiez, 2014).

2.3.2 Een leeglopend reservoir aan verborgen talent?

Het percentage jongeren met een laag opleidingsniveau daalt nog steeds (CBS, 2015), maar de ondergrens zal op een gegeven moment zijn bereikt. Intelligentie is immers ongelijk verdeeld en aangezien de mogelijkheden voor doorleren tegenwoordig groot zijn, zou men steeds minder verborgen talenten onder laagopgeleiden mogen verwachten: mensen die wel de capaciteiten hadden voor een hogere opleiding, maar deze niet hebben weten te benutten (Gesthuizen en Kraaykamp, 2002; Van de Werfhorst, 2015). Als het reservoir aan verborgen talent bij laagopgeleiden in de toekomst leeg zou lopen, kan dit de arbeidsmarktpositie van de groep doen verslechteren. Volgens de meeste onderzoeken zijn er tot nu toe echter geen aanwijzingen voor een feitelijke verslechtering van de capaciteiten van laagopgeleiden (Buisman et al., 2013; Statistics Canada en OECD, 2005; Flynn, 1987; Fouarge et al., 2011; voor een uitzondering, zie Gesthuizen en Kraaykamp, 2002). Maar de geletterdheid onder middelbaar opgeleiden is tussen 1994 en 2008 wèl gedaald. De oorzaak daarvan is echter niet duidelijk. Het kan komen doordat er in die periode minder aandacht was voor taalonderwijs aan leerlingen en hun leerkrachten, een hoger aandeel allochtone leerlingen, of een grotere instroom van minder begaafde leerlingen die vroeger uitsluitend een lagere opleiding zouden hebben gevolgd (Buisman et al., 2013; Fouarge et al., 2011).

Het is bovendien mogelijk dat het talentenreservoir voller is dan we denken. Bij de kinderen van migranten en nieuwe migrantengroepen zit vermoedelijk nog potentieel. Ook kunnen mensen wel beschikken over een goed onderwijsniveau, maar een richting hebben gekozen die weinig perspectief biedt op de arbeidsmarkt, of verouderde kwalificaties hebben. Kwalificatieveroudering komt overigens bij hoger opgeleiden vaker voor dan bij de laaggeschoolden (Sanders en Kraan, 2013). Voor zover mensen schoolbaar zijn, bieden *upgrading* en 'een leven lang leren' hier mogelijk een oplossing. Op een fundamenteeler niveau kunnen de institutionele kenmerken van het Nederlandse

onderwijs ervoor hebben gezorgd dat het potentieel bij leerlingen nu niet volledig tot wasdom komt. Zo suggereert de overzichtsstudie van Wößmann et al. (2007) dat schoolsystemen die op *tracking* zijn gebaseerd – waarbij leerlingen op grond van hun veronderstelde potentieel op vroege leeftijd in gescheiden onderwijstrajecten worden geplaatst – negatief uitwerken op de taal- en rekenprestaties. Dit komt vooral doordat zulke stelsels samengaan met een ongelijkere verdeling van de prestaties. Deze toename in ongelijkheid wordt niet gecompenseerd door een stijging van de gemiddelde scores vanwege een efficiëntere allocatie via de vroege toedeling. Het mechanisme achter het ongelijkheidseffect is waarschijnlijk dat de minder getalenteerde leerlingen disproportioneel veel last hebben van hun 'langzame' leeromgeving, en daardoor op grotere achterstand geraken van hun meer talentvolle leeftijdgenoten dan noodzakelijk (Hanushek en Wößmann 2006, 2014).⁴ Het Nederlandse middelbare onderwijs scoort in dit opzicht niet heel gunstig, vanwege de vroege selectie, het strikte onderscheid tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs, en de afnemende mogelijkheden om diploma's te stapelen (wat soms een uitweg biedt voor een te lage initiële plaatsing of 'laatbloeiers').⁵

2.3.3 Laagopgeleiden hebben niet veel hulpbronnen, en hun partners evenmin

De werkloosheid kan onder laagopgeleiden ook hoog zijn omdat zij over weinig hulpbronnen beschikken. Het kan lastig zijn een verzorgde indruk te maken bij een sollicitatiegesprek, wanneer men niet voldoende geld heeft voor representatieve kleding, een kappersbezoek of gebitsregulatie (Van Echtelt en Guiaux, 2012). Laagopgeleiden beschikken niet altijd over de werknemersvaardigheden en codes die werkgevers wenselijk vinden (zoals op tijd op het werk komen), en ook hun sociaal kapitaal schiet veelal tekort. Hun netwerken zijn kleiner dan die van hoger opgeleiden, en ook homogener (veelal andere laagopgeleiden) en meer gericht op de eigen buurt en familie (Volker et al., 2014). Ze hebben daardoor weinig informatie over carrièremogelijkheden en beschikken over minder 'kruiwagens': ze hebben weinig relaties met invloedrijke mensen. In algemene termen zijn de sociaal-culturele leefwerelden van laag- en hoog opgeleiden in Nederland tamelijk gescheiden: ze hebben uiteenlopende politieke opvattingen, ze verschillen in smaak (o.a. een uiteenlopend gevoel voor humor), en richten zich – afgezien van het NOS-journaal dat alle opleidingsgroepen bekijken – op andere media (Bovens et al., 2014). De laagopgeleide groep is dan ook oververtegenwoordigd in de twee groepen met weinig hulpbronnen die het SCP voor Nederland identificeerde, de 'onzekere werkenden' en het 'precariaat', die slechte arbeidsmarktvooruitzichten hebben (Boelhouwer et al., 2014).

Vaak hebben mensen een partner met een gelijk opleidingsniveau, en dat is ook bij laagopgeleiden zo (Herweijer en Josten, 2014). Deze opleidingshomogamie versterkt in theorie hun achterstand omdat zij hierdoor, anders dan de hoogopgeleide groep, hun positie op de arbeidsmarkt niet kunnen verbeteren via de hulpbronnen van de partner. Zodoende dreigt op huishoudensniveau een cumulatie van voor- en nadelen op te treden. De groep waarvan het opleidingsniveau van beide partners overeenkomt, bleef de afgelopen decennia overigens vrijwel constant (Hendrickx et al., 1995; Herweijer en Josten, 2014; Jansen en Mulder, 1996). Het is niet te verwachten dat laagopgeleiden in de toekomst vaker 'omhoog' zullen trouwen en zo hun achterstand kunnen verkleinen.

2.3.4 De tekortschietende arbeidsmoraal

Een andere stellingname gaat ervan uit dat de werkloosheid onder laagopgeleiden hoger is dan nodig omdat zij als groep weinig gemotiveerd zijn om aan het werk te gaan. In de sociologie werd dit gedachtengoed uitgewerkt in de 'culture of poverty'-these (Lewis, 1969). Die stelt dat in bepaalde groepen, met name bij de lagere sociale klassen, de normen omtrent het arbeidsethos nauwelijks worden onderschreven. Doordat zulke deviante normen in de opvoeding van generatie op generatie worden overgedragen, worden armoede en uitkeringsafhankelijkheid bestendigd. Anderen, zoals Wilson (1987, 1997, 2010), onderkennen zo'n cultuur eveneens, maar benadrukken dat die niet het gevolg is van rechtstreekse socialisatie van een afwijkend normbesef, maar samenhangt met de achtergestelde positie van werklozen. In deze structuralistische variant bieden de moderne stedelijke 'jobless ghettos' van de VS door de de-industrialisering nog maar weinig geschikte werkgelegenheid en kennen ze hoge etnische concentraties. Dat leidt niet alleen tot een tekortschietende moraal, maar staat ook de ontwikkeling van werknemersvaardigheden en netwerken die mensen aan een reguliere baan kunnen helpen in de weg.

Of de tekortschietende arbeidsmoraal in Nederland zich breed voordoet is echter twijfelachtig. Onderzoek naar 'coping'-strategieën van werklozen en bijstandsontvangers leert dat zij voor het merendeel een traditionele oriëntatie op arbeid hebben: onveranderlijk bleek de groep met een onwillige, ontmoedigde of calculerende instelling klein (Kroft et al., 1989; Engbersen, 1989 en 1990; Engbersen et al., 1993; Van Echtelt, 2010). Uit verscheidene studies kwam bovendien naar voren dat het arbeidsethos van laagopgeleiden gemiddeld juist hoger is dan dat van hoogopgeleiden (Van Echtelt 2010; Stam 2015). Wel is gebleken dat migranten door hun culturele achtergrond liever niet in bepaalde sectoren wensen te werken. Dat doet zich bijvoorbeeld voor bij vrouwen die geen baan in de zorg willen omdat zij vanwege hun religie fysiek contact met mannen dienen te vermijden (Bouma et al., 2011). Ook staat het traditionele rolpatroon de arbeidsdeelname van Turkse en Marokkaanse vrouwen nog steeds in de weg: één op de vijf stopt geheel met werken, maar dit neemt de laatste jaren wel duidelijk af (Van der Vliet et al., 2014). Dit zijn weliswaar culturele factoren, maar is geen kwestie van een tekortschietende arbeidsmoraal.

Ten aanzien van de ontwikkelingen in de tijd concluderen Wielers en Raven (2009) dat de 'centraliteit van arbeid' tussen 1988 en 2002 is gedaald. Dat doet zich echter bij alle opleidingsgroepen voor, en vertaalt zich niet in een teruglopend arbeidsaanbod. Dit alles maakt het niet waarschijnlijk dat er in Nederland sprake is van een intergenerationele overdracht van een tekortschietende moraal aan de onderkant van de arbeidsmarkt; en er zijn voorts nog geen aanwijzingen dat het morele probleem aan de aanbodzijde in de toekomst groter zal worden.

2.3.5 Kieskeurige reacties op verkeerde prikkels

Een ietwat verwante redenering stelt eveneens dat werklozen niet geneigd zijn werk te aanvaarden; dat komt echter niet door hun morele tekortkomingen, maar is een logisch gevolg van perverse prikkels op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid. In deze

redenering is het stelsel zo ingericht dat het voor werklozen aantrekkelijker is zich te 'laten doodknuffelen door genereuze verzorgingsstaat-arrangementen' dan dat zij actief naar werk gaan zoeken om in hun inkomen te voorzien (Van Berkel et al., 1996: 57).

De vrees dat ruimhartige voorzieningen de arbeidsdeelname aan de onderkant verminderen is allerm minst nieuw: het was al een kernelement van de utilitaristische filosofie waarop in 1834 de herziening van de Engelse Armenwet was gebaseerd.⁶ In een moderne gedaante keert dit terug in de veronderstellingen bij de 'armoedeval'. Een kieskeurige opstelling van werklozen is rationeel wanneer het verschil tussen loon en uitkering klein is; en omdat dit risico bij laagopgeleiden vanwege hun geringere verdien capaciteit groter is dan bij hoogopgeleiden zal deze neiging bij hen theoretisch het sterkst zijn. In beginsel is het daarom wenselijk er altijd voor te zorgen dat de financiële prikkel voldoende groot is, en de keus te gaan werken daardoor het aantrekkelijkst is.

In de praktijk ligt dit wat gecompliceerder. Mensen beschikken niet altijd over alle informatie die voor een rationele beslissing vereist is; en het is voor laagopgeleiden, zeker als zij cognitieve beperkingen hebben, moeilijk op voorhand vast te stellen hoe hun inkomenssituatie verandert door (niet) te gaan werken. Daardoor kan de *perceptie* van de armoedeval belangrijker zijn dan de feitelijke inkomensmutatie. Dan nog is dat een vrij beperkte groep: zo leefde bij slechts 15% van de niet-werkzoekenden onder de armoedegrens het idee dat ze er door te gaan werken niet genoeg op zouden vooruit gaan (Hoff, 2010). Op de lange termijn kan het financiële voordeel bovendien groter zijn dan op de korte, en dit kan het zoekgedrag mede bepalen. Daarbij past wel de kanttekening dat de tijdshorizon van laagopgeleiden vaak korter is dan bij hoogopgeleiden. Verder staat het werklozen, zelfs als zij een klemmende armoedeval ervaren, steeds minder vrij geen werk te zoeken. De sollicitatieplicht is herhaaldelijk aangescherpt, en in de Participatiewet geldt een expliciete eis tot het leveren van een maatschappelijke tegenprestatie door bijstandontvangers. Door aan het werk te gaan kunnen zij zich onttrekken aan dit controle- en sanctieregime, waarbij de 'responsabilisering' door de overheid in de loop der jaren veel sterker werd dan bij werkende burgers (Van Echtelt en Josten, 2012). In de praktijk zijn de feitelijke gedragseffecten van de armoedeval bij inkomensaanvullende regelingen beperkt, en in de loop der jaren lijkt het potentiële effect ervan ook kleiner te zijn geworden. Het verschil tussen loon en uitkering werd groter, de regels omtrent sollicitatiegedrag zijn aangescherpt, en de controle en sanctietoepassing namen toe. Meestal zijn er dan ook andere redenen die mensen ervan weerhouden een baan te zoeken: een slechte gezondheid, zorg voor jonge kinderen, en de verwachte tijdelijkheid van de situatie. Het komt ook regelmatig voor dat zij werk aanvaarden zonder er financieel veel op vooruit te gaan (Sadiraj et al., 2007; Hoff, 2010; Cuelenaere et al., 2012). Voor de toekomst lijkt hier, zo er al sprake is van een probleem, weinig winst te boeken.

'Rationele kieskeurigheid' bij werklozen kan ook in de hand worden gewerkt door de aard van het werk aan de onderkant waar laagopgeleiden op aangewezen zijn. In een kwalitatief onderzoek stelde een geïnterviewde werkgever dat niet elke bijstandsontvanger bereid is om 'zich onder de vloer in een laag drek te begeven' (Van Echtelt en Guiaux, 2012: 38). Het is de vraag of dat naar hedendaagse standaarden een

onredelijk standpunt is, gezien de geldende arbeidsomstandighedenwetgeving en de aard van de bijstandspopulatie. Onderzoek laat bovendien zien dat werkzoekenden niet heel kritisch zijn ten aanzien van de inhoud van het werk: het hoeft niet per se 'leuk' te zijn. Wel hebben ze meer bedenkingen dan werkenden bij lichamelijk zware arbeid en onregelmatige werktijden; maar de weerstand tegen zulk precair werk komt vooral voort uit hun slechtere gezondheid en gemiddeld hogere leeftijd (Van Echtelt, 2010). Ook bureaucratische processen werken kieskeurigheid soms in de hand. Zo vonden Cuelenaere et al. (2012) dat bijstandsontvangers soms aarzelen kort tijdelijk werk te accepteren, omdat ze bang zijn dat de gemeente, na afloop van de tijdelijke baan, hun hernieuwde uitkeringsaanvraag niet snel genoeg zal kunnen afhandelen. Ze moeten dan een tijdje op hun uitkering wachten, en hebben gewoonlijk niet voldoende reserves om die periode te overbruggen. Een deel van de klantmanagers erkende dit probleem.

2.4 Vraagfactoren

2.4.1 Niet genoeg werk voor iedereen?

Aan de vraagkant is een eerste theoretische positie dat er eenvoudigweg te weinig werk is om iedereen aan een bepaalde baan te helpen. Scholing of andere vormen van re-integratie van werklozen hebben dan weinig zin; als er geen werk is, kan men nog zoveel inspanning leveren om mensen klaar te stomen voor een baan, ze zullen niet aan de slag komen. Het simpele gegeven dat het CBS in het tweede kwartaal van 2015 626.000 werklozen telde, maar slechts 131.000 vacatures, maakt deze redenering op het eerste gezicht plausibel. Vraagstimulering zou dan een aangewezen weg zijn, bijvoorbeeld door de loonkosten voor werkgevers te verlagen, het uitvoeren van publieke werken of exportbevordering. Overigens is het tekort aan banen ook een argument dat voorstanders van een basisinkomen met graagte aandragen.

De redenering dat er niet genoeg werk is voor allen gaat echter voorbij aan de plasticiteit van de arbeidsmarkt. Voor de crisis toesloeg, in het derde kwartaal van 2008, waren er nagenoeg evenveel vacatures (247.000) als werklozen (310.000). Veel werkzoekenden kwamen toen evenmin aan de slag, terwijl er voldoende banen beschikbaar waren. Naast frictiewerkloosheid kan het zijn dat zij kwalificaties ontbeerden, te duur waren, of om andere redenen, zoals hun gezondheid of tekortschietende werknemersvaardigheden, niet aantrekkelijk genoeg waren voor werkgevers. *Encouraged of discouraged worker*-effecten compliceren de veronderstelling 'er is niet genoeg werk voor iedereen' verder. Zo vertaalde de recente stijging in de vraag naar arbeid zich nauwelijks in minder werkloosheid: meer mensen begaven zich op de arbeidsmarkt toen de economie weer aantrok, in plaats van langer te studeren of zorgtaken te verrichten. Ten slotte kan er tussen bedrijfstakken sprake zijn van grote verschillen in de vraag naar arbeid. Terwijl het aantal banen recent behoorlijk toenam in de zakelijke dienstverlening (m.n. de uitzendbranche) en handel, vervoer en horeca, nam het af bij de overheid, vooral vanwege bezuinigingen in hulp en dienstverlening (kinderopvang, sociaal-maatschappelijk en -cultureel werk).

Overigens is volgens de neoklassieke arbeidseconomie het idee van een vast aantal banen principieel onjuist. Hier is de veronderstelling dat de vraag van werkgevers naar arbeidskrachten en het aanbod van mensen uiteindelijk altijd in evenwicht zullen raken, op voorwaarde dat de lonen zich genoeg kunnen aanpassen (Borjas, 2005). In een evenwichtssituatie kan er daarom geen langdurende, onvrijwillige werkloosheid zijn; degenen die langdurig zonder werk zijn, zijn dat omdat ze geen betaald werk willen verrichten voor de gegeven lonen. Dat laagopgeleiden vaker werkloos zijn dan hoogopgeleiden komt in deze visie doordat hun productiviteit – die afhangt van hun menselijk kapitaal (bijv. opleiding) – en beloning niet met elkaar in balans zijn, bijvoorbeeld doordat de lonen zich niet genoeg neerwaarts kunnen aanpassen door het minimumloon.

2.4.2 Onaantrekkelijk werk

Het kan ook zijn dat er wel werk is, maar dat werkgevers aan de onderkant van de arbeidsmarkt banen aanbieden die, los van de beloning, niet aantrekkelijk zijn. Daarbij gaat het niet om de modieuze *bullshit jobs* die Graeber (2013) beschrijft: betekenisloos werk, waarbij de samenleving beter af zou zijn indien het niet bestond.⁷ Het werk waar laagopgeleiden op aangewezen zijn, is vaker zwaar, onveilig en ongezond (Vlasblom et al., 2015; TNO, 2012). Een zeer lage kwaliteit van de arbeid kan afschrikwekkend werken als de fysieke of psychische gezondheid erdoor bedreigd wordt, en dat kan de werkloosheid opstuwten. Dit kan bovendien het risico op ziekte, slijtage en instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen vergroten (bijv. Klein Hesselink et al., 2012). Sennett (1998) stelt in dit verband dat flexibiliteit op de arbeidsmarkt – zowel in termen van contracten als werkplek – de prestatiedruk en onzekerheid hoger maakt. Door flexibele arbeidsrelaties krijgen mensen voortdurend het idee dat ze moeten bewijzen dat ze nog competitief genoeg zijn. Als werknemers bovendien flexibel zijn in waar en wanneer ze het werk doen, kan deze druk leiden tot lange werkweken, een verstoorde balans tussen werk en privé, en verminderd welbevinden. Dit verandert volgens Sennett het gemeenschapsbesef van werkenden en de plaats die arbeid in hun leven inneemt.

Onderzoek laat bovendien zien dat de zorg voor arbeidsomstandigheden bij flexwerk vaak slechter is geregeld dan bij mensen in vaste dienst. De voorlichting en instructie zijn minder, meldingen van beroepsziekten ontbreken meestal, en als mensen nu eens hier en dan weer daar werken is het zicht op hun arbeidsomstandigheden geringer en hun toegang tot arbozorg beperkt (Van der Laan et al., 2010). De verdere toename in laagbetaald, onzeker werk onder laagopgeleiden, die de CPB/SCP-studie voorziet, kan de zorg voor hun arbeidsomstandigheden verder onder druk zetten.

Sennetts inzichten worden voor Nederland enigszins ondersteund door onderzoek naar burn-out. Werkenden die emotionele uitputting ervaren, stoppen binnen twee jaar bijna twee maal zo vaak met werken als zij die daar geen last van hebben. Indien ze niet met prepensioen kunnen, ontvangen ze meestal een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering of loondoorbetaling (Josten et al., 2014). Hier staat echter tegenover dat emotionele uitputting minder voorkomt bij mensen die kunnen telewerken, vermoedelijk vanwege de reductie van reistijd en de grotere mogelijkheden taken te combineren (Peters et al., 2014). Het lijkt plausibel dat burn-out in de toekomst

vaker voor zal komen dan thans, en deels gemitigeerd kan worden door mensen in staat te stellen thuis te werken. Er is echter onvoldoende bekend over de omvang en ontwikkeling van de problematiek bij laagopgeleiden, en in hoeverre dat in de toekomst maatregelen zou vergen. Scholing biedt hierbij vermoedelijk weinig soelaas. Op enkele andere onaantrekkelijke aspecten van arbeid zien we geen duidelijke trends. De interne en externe agressie op het werk – pesten, lichamelijk geweld en (seksuele) intimidatie – blijft tamelijk stabiel. Hierbij zijn er nauwelijks verschillen naar opleidingsniveau, maar wel enigszins tussen sectoren (Van den Bossche et al., 2012). Ook het percentage ongevallen op de werkvloer verandert van jaar op jaar nauwelijks (Mol en Pleijers, 2014). Het aantal meldingen van beroepsziekten fluctueert sinds 2005 tussen de 5.500 en 7.000 per jaar. De twee belangrijkste typen beroepsziekten waaraan mensen overlijden vertonen tegengestelde trends. Overlijden door stoflongen komt steeds minder voor, terwijl die vanwege asbestblootstelling nog oploopt, vanwege de lange latentieperiode (Van der Molen et al., 2014).

2.4.3 Vraagverschuiving

Door economische en technologische veranderingen (robotisering, verplaatsing van routinematig werk naar lagelonenlanden, nieuwe ICT) kan een verandering in de vraag naar arbeid optreden. Voor laagopgeleiden is dit problematisch indien banen aan de onderkant sneller verdwijnen dan hun aandeel in de beroepsbevolking, en er niet voldoende nieuwe werkgelegenheid ontstaat om dit te compenseren. Deze problematiek is in CPB/SCP (2015) uitgebreid besproken. Geconstateerd werd dat de *skill bias* in de periode 1990-2005 de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden deed verslechteren, maar dat deze vraagverschuiving werd gecompenseerd door het teruglopende aanbod van laagopgeleiden. In alle toekomstscenario's werkt de vraagverschuiving ongunstig uit voor de laagopgeleiden, al is het werkloosheidseffect in de variant waarin voor de toekomst een lage *skill bias* wordt verondersteld, beduidend minder dan in het scenario met een hoge. Wat de meest waarschijnlijke ontwikkeling voor Nederland is, is niet bekend: 'We weten [...] nog te weinig over de toekomstige invloed van ICT, robots en offshoring op de taken- en beroepenverdeling om harde conclusies te kunnen trekken' (CPB/SCP, 2015: 16). Aan de vraagverschuiving als zodanig is weinig te doen, al wordt her en der de mogelijkheid van *reshoring* (werk dat weinig scholing vereist terughalen uit lagelonenlanden) geopperd en heeft de overheid via inhuur en aanbesteding invloed op de vraag naar specifieke vormen van laagopgeleide arbeid (bijv. schoonmaak, thuiszorg). De WRR stelde onlangs dat robotisering er de komende twee decennia niet toe zal leiden dat de helft van het aantal banen zal verdwijnen, zoals wel wordt voorspeld. Er komen nieuwe en andere banen bij, en dat vergt volgens de Raad een 'inclusieve robotagenda', die de complementariteit van menselijke en gerobotiseerde arbeid benadrukt (Went et al., 2015). De gevolgen van de vraagverschuiving kunnen voor laagopgeleiden mogelijk wel worden gemitigeerd.

Daarvoor komen enkele maatregelen in aanmerking die al eerder werden genoemd: een rechtstreekse aanpak van de productiviteit via loonkostensubsidies, scholing van bepaalde groepen (*upgrading* van laaggeschoolden met mbo-potentieel en mensen die dicht tegen het minimumloon aanzitten), en een betere benutting van het talent aan de onderkant door de *tracking* in het schoolsysteem te verminderen.

2.4.4 Verdringing

In de praktijk zal de arbeidsmarkt zich vaak moeten aanpassen aan veranderingen in de omgeving, en dus niet in een evenwichtssituatie verkeren. Als het aanbod aan arbeidskrachten door de conjunctuur of technologische ontwikkelingen groter is dan de behoefte van werkgevers, hebben de laatsten een ruime keuze. Er bieden zich dan meer kandidaten aan, en mogelijk ook beter gekwalificeerde, doordat mensen bij gebrek aan beter op vacatures onder hun niveau gaan solliciteren. Laagopgeleiden staan dan achter in de rij, zo is de aanname, vanwege hun lagere verwachte productiviteit. Volgens Thurow (1975) is dat omdat werkgevers de kandidaat zoeken die tegen de laagste opleidingskosten getraind kan worden voor de functie in kwestie. Dat zijn eerder hoog- dan laagopgeleiden. De signaleringstheorie (Spence, 1973) stelt dat het voor werkgevers lastig is in te schatten welke sollicitanten meer en minder productief zullen zijn. Volgens deze theorie hebben werkgevers een voorkeur voor beter opgeleiden omdat zij verwachten dat het opleidingsniveau een goede indicatie geeft van iemands productiviteit. Het behalen van een hogere opleiding is immers minder kostbaar in termen van inspanning, studietijd, etc. voor mensen met veel aanleg, veel motivatie en een goede gezondheid, en zij ronden die dan ook vaker succesvol af.

Het is onduidelijk in hoeverre laagopgeleiden inderdaad naar werkloosheid worden verdrongen door beter opgeleiden, en of dat een tijdelijk fenomeen gekoppeld aan laagconjunctuur is, of dat dit zich ook voordoet bij lage werkloosheid. Onderzoek in Nederland levert een wisselend beeld op (Gautier et al., 2002; Gesthuizen en Wolbers, 2010; Muysken en Ter Weel, 1998; van Ours en Ridder, 1995; Wolbers, 2011). Vermoedelijk zullen beter opgeleiden slechts in laaggeschoolde functies terecht komen als zij verwachten weinig vooruitzichten te hebben op werk op hun eigen niveau, er een financiële noodzaak is, en werkgevers niet bang zijn dat ze snel weer zullen vertrekken. Aan deze voorwaarden is voldaan bij structurele krimp van de beroepen op middelbaar niveau en daarboven. Middelbaar en hoogopgeleiden hebben dan immers weinig betere alternatieven. Als de vrees van verschillende onderzoekers voor toekomstige krimp van de middenberoepen door technologische ontwikkelingen uitkomt (zie Autor et al., 2003; Levy en Murnane, 2004), zullen laagopgeleiden dus door middelbaar opgeleiden verdrongen worden. Volgens de neoklassieke arbeidseconomie gaat dit gepaard met hogere werkloosheid als het minimumloon gefixeerd is, en met lagere uurlonen wanneer sprake is van vrije loonvorming.

Verdringing van laagopgeleiden kan ook plaatsvinden door instroom van migranten uit Oost-Europa en andere landen. Arbeidsmigranten komen meestal terecht in laaggeschoold werk, en voor zover dat werk is dat Nederlandse laagopgeleiden ook willen doen, concurreren ze met de laatsten. Ze accepteren bovendien lagere uurlonen en ongunstigere contractvormen dan Nederlandse laagopgeleiden, omdat ze in het land waar ze vandaan komen slechter gewend zijn. Recent onderzoek (Berkhout et al., 2014) levert aanwijzingen op dat de instroom van Oost-Europese migranten in de afgelopen jaren de inactiviteit van laagopgeleiden licht heeft doen stijgen en ook tot lagere lonen heeft geleid, hoewel de effecten beperkt zijn gezien de omvang van de instroom. Een blijvende, grote instroom van krachten uit het buitenland, zal de positie van

laagopgeleiden dus enigszins onder druk zetten. In hoeverre dit in de toekomst ook zal gebeuren is onbekend, al lijken de vooruitzichten op dit moment niet gunstig.

2.4.5 Discriminerende werkgevers

Menselijk kapitaal bestaat niet alleen uit scholing; en werkgevers hanteren scholing niet als enige en misschien niet eens als belangrijkste selectiecriterium. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er sprake is van statistische discriminatie op de arbeidsmarkt (Andriessen et al., 2010; 2015, Huijnk, 2014; Fouarge en Montizaan, 2015; Van der Werff et al., 2012). Oudere, allochtone en vrouwelijke sollicitanten die voor het overige dezelfde kenmerken hebben, mogen minder vaak op gesprek komen dan jongeren, autochtonen en mannen. Ouderen worden binnen alle opleidingsniveaus even weinig aangenomen (Conen et al., 2011); maar omdat laagopgeleiden gemiddeld ouder zijn, lopen zij wel vaker tegen de leeftijdsbarrière aan. Onderscheid naar herkomst is mogelijk een nog groter probleem, want laagopgeleiden zijn niet alleen vaker van allochtone herkomst, maar discriminatie naar herkomst komt bovendien meer onder laag- dan hogeschoolden voor. Tussen mannen en vrouwen bestaat er nog altijd een onverklaard beloningsverschil, wat mogelijk is toe te schrijven aan discriminatie. Ook ervaren werkende vrouwen discriminatie rond de zwangerschap, bijvoorbeeld wanneer hun tijdelijk contract hierdoor niet verlengd wordt (SER, 2014). Laagopgeleide vrouwen hebben hier mogelijk meer mee te maken, omdat zij vaker in tijdelijke posities werkzaam zijn en bovendien minder toegang hebben tot regelingen die arbeid en zorg faciliteren (Yerkes en Den Dulk, 2015).

Investeren in scholing kan weliswaar de kwalificaties van de laagopgeleide groep vergroten, maar dit verbetert hun baankansen niet wanneer zij op basis van andere kenmerken, die zij niet kunnen beïnvloeden, achteraan de *labor queue* belanden (Thurow, 1975). Dat werkgevers soms een weinig objectieve visie hebben op de verwachte productiviteit van sollicitanten, blijkt ook uit onderzoek naar de invloed van 'persoonlijkheid' op arbeidsmarktkansen. Mensen met een knap uiterlijk, grote lengte, een niet te hoge score op de *body mass index*, geen fysieke handicaps, en veel zelfvertrouwen of charme hebben vaak een streepje voor, ook als dit niet direct van invloed is op de uitoefening van de functie. In een experimentele vignettenstudie bleek de invloed van persoonlijkheid op arbeidsmarktkansen groter dan die van geslacht, etnische herkomst, werkervaring en zelfs – voor lagere functies – het bereikte onderwijsniveau (zie Van Campen en Versantvoort, 2014).

Onduidelijk is of de discriminatie door werkgevers van laagopgeleide ouderen, migranten en minder aantrekkelijke geachte mensen de laatste jaren is toegenomen, en hoe dit zich in de toekomst zal ontwikkelen. Het idee dat de kansen op de arbeidsmarkt verdeeld zijn naar rato van talent, inspanning en kwalificaties gaat in ieder geval niet op. Als bepaalde groepen op niet-meritocratische gronden minder kansen krijgen op de arbeidsmarkt, is de allocatie vanuit maatschappelijk oogpunt suboptimaal: dit gaat uiteindelijk ten koste van de welvaart en kan ook sociale spanningen oproepen, bijvoorbeeld bij de hoger opgeleide migranten van de tweede generatie (Dagevos en Huijnk, 2014). Dit lost men via een beleid gericht op meer scholing van laagopgeleiden niet op. Het voorkómen van

discriminatie op de arbeidsmarkt heeft de laatste jaren dan ook terecht meer maatschappelijke en politieke aandacht gekregen (zie bijv. SER 2014).

2.5 Matching van vraag en aanbod

Een slechte match

De matchingtheorie gaat ervan uit dat ook wanneer er genoeg banen zijn en werklozen in beginsel voldoende geëquipeerd zijn om aan de slag te gaan, vraag en aanbod elkaar niet hoeven te vinden (Mortensen en Pissarides, 1994). Werkloosheid wordt in deze visie vooral veroorzaakt door de ondoorzichtigheid van de arbeidsmarkt. Werkgevers beschikken over te weinig informatie over werkzoekenden, en werklozen weten onvoldoende over beschikbare banen. De tijd en inspanning die het vergt om een juiste match tot stand te brengen (de zoek- of transactiekosten) zijn voor beide afzonderlijke partijen niet op te brengen, of wegen voor hen niet op tegen de baten. Beleidsmatig kan dit worden aangepakt door een derde partij in te schakelen die de transactiekosten op zich neemt, beide partijen van informatie voorziet en vraag en aanbod bij elkaar brengt. Dit kunnen bijvoorbeeld gemeenten zijn, het UWV of de recent ingestelde 35 regionale werkbedrijven. Via Internet zijn er meer vacatures dan vroeger te vinden, en kan men ook gemakkelijker buiten de eigen regio terecht. Dit stelt echter wel eisen aan de digitale zoekcompetenties. Meer informatie is bovendien niet altijd beter, bijvoorbeeld doordat ze verbrokkeld is (vacaturesites, bedrijfssites, LinkedIn), onvoldoende actueel, of weinig toegankelijk – bijvoorbeeld door een haperende website.

Hoe betere matching in de praktijk het best georganiseerd kan worden, blijft een zoektocht. Zo was het project 'Westland heeft werk' bedoeld om honderden werklozen uit de Randstad met bussen naar het Westland te sturen om daar laaggeschoold werk te doen in de tuinbouw.⁸ De gedachtegang van de ondoorzichtige arbeidsmarkt lag ten grondslag aan deze aanpak: het Westland heeft werk, de gemeenten hebben werklozen, dus wat rest is hen bij elkaar te brengen. Dit initiatief was niet vrijblijvend, want mensen die zonder goede reden weigerden aan de slag te gaan konden op de uitkering worden gekort. Het project werd echter geen succes: van de busladingen vol werklozen ging uiteindelijk slechts een handvol in de kassen aan het werk. De oorzaak lag in een slechte selectie: de aanpak had meer weg van een 'blind date' tussen vraag en aanbod, dan van een goed doordachte match. De les die geleerd is, is dat om vraag en aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt bij elkaar te brengen, niet alleen goede kennis nodig is van het cliëntenbestand, maar ook een actieve houding bij het vinden van werkgevers die hen in dienst willen hebben. De taak van de uitvoerders verschuift daarmee in toenemende mate van ondersteuner naar intercedent.

Uit de recente CPB/SCP-studie kwam naar voren dat de *match* tussen vraag en aanbod de afgelopen jaren vooral aan de onderkant problematischer is geworden. Dit is vooral zichtbaar in de groei van het aandeel werkenden met laagbetaald, onzeker werk, dat onder laagopgeleiden sterker steeg dan bij de hoger opgeleiden. De verwachtingen zijn bovendien ongunstig: volgens de scenario's van CPB en SCP voor 2025 wordt de ongelijkheid tussen beide groepen hierin in de toekomst nog groter (CPB/SCP, 2015). Dat

betekent dat laagopgeleiden er bij werkhervatting minder dan nu op vooruit zullen gaan, en mogelijk eerder en langer in de werkloosheid blijven steken.

2.6 Minder en meer urgente kwesties

2.6.1 Inleiding

Het is niet eenvoudig een eindoordeel te vellen over de benaderingen die we hiervoor bespraken. Veel onderzoek richt zich op een bepaalde theoretische lijn, met de daarbij passende veronderstellingen; en gewoonlijk worden concurrerende verklaringen niet gelijktijdig in één model getoetst, waardoor het relatieve gewicht ervan duidelijk zou worden. Dit houdt logischerwijs in dat het op grond van het voorgaande niet mogelijk is de beste beleidsopties voor de toekomstige arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden met zekerheid te identificeren. We beperken ons daarom tot een *next best*-oplossing, waarbij we de factoren proberen te wegen door te bepalen of het mechanisme thans de veronderstelde invloed heeft op de arbeidsmarktpositie; en zo ja, of het plausibel is dat dit in de toekomst aan belang wint. Een verklaringslijn heeft meer urgentie naarmate het huidige negatieve effect groter is, en wanneer het waarschijnlijk is dat dit in de toekomst groeit.

2.6.2 Minder urgente kwesties

Het minst urgent lijkt de veronderstelling van een *verslechterende arbeidsmoraal*, een deelaspect van het 'labbekakken' van werkgeversvoorzitter Hans de Boer. Er is weinig empirisch bewijs dat dit een doorslaggevende factor is voor de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden, en of in de toekomst een groter probleem zal worden. Op het verwante aspect van de *kieskeurige reacties van werkenden op verkeerde prikkels* is de laatste jaren al veel beleid gevoerd. Het negatieve effect van de armoedeval en van werk dat 'niet leuk is' op arbeidsmarktgedrag is vermoedelijk beperkt en het is niet waarschijnlijk dat dit toe zal nemen. Hierbij lijkt het vooral van belang ervoor te zorgen dat de financiële en immateriële prikkels van werk de goede kant op staan, en vooral ook te letten op de manier waarop laagopgeleiden die percipiëren.

In het verlengde hiervan verdient het tegengaan van *onaantrekkelijk werk* bij laagopgeleiden aandacht. Het werk aan de onderkant is vaker zwaar, onveilig en ongezond, al zien we geen duidelijk stijgende lijn in beroepsziekten, ongevallen en agressie op de werkvloer. Laagopgeleiden kunnen het zich echter lang niet altijd permitteren om onaanvaardbaar werk af te wijzen. Daarom vergt de arbozorg, die vooral bij de flexwerkers onder hen achterblijft, meer aandacht. Ook zal burn-out in de toekomst waarschijnlijk vaker voorkomen. Preventief beleid ligt hierbij voor de hand, bijvoorbeeld door het vergroten van regel- en taakcombinatiemogelijkheden van werkenden. We weten echter niet hoe zwaar dit probleem de komende decennia bij de laagopgeleiden zal wegen, en of oplossingen gericht op meer zeggenschap en autonomie zich laten verenigen met het type werk dat zij dan verrichten.

Aan de vraagkant lijkt ons de positie dat er '*te weinig banen*' zijn weinig overtuigend. De arbeidsmarkt is in het verleden vaak plastischer gebleken dan deze redenering

verondersteld. Het lijkt ons dan ook niet dat defaitisme (het probleem is onoplosbaar) of onorthodoxe oplossingen (slechts een basisinkomen kan de toekomstige arbeidsmarkt voor de onderkant zeker stellen) op grond van deze zienswijze onontkoombaar zijn. Voor structurele *verdringing* van laaggeschoolden door mensen met een hogere opleiding of migranten bestaan weinig aanwijzingen. Dit probleem zou in de toekomst echter wel groter kunnen worden, indien er sprake is van een structurele krimp van middenberoepen en een aanhoudend hoge instroom van arbeidsmigranten uit de EU en van vluchtelingen. In dat geval worden laagopgeleiden waarschijnlijk vaker werkloos, of dreigt voor hen werkende armoede. Hoewel deze toekomstontwikkelingen nog ongewis zijn, lijkt dit voldoende reden om verdringing als de potentieel belangrijkste kwestie in deze minder urgente categorie te beschouwen.

2.6.3. Meer urgente kwesties

De *mismatch* tussen vraag en aanbod lijkt wel een factor van gewicht, en dit effect wordt in de toekomst waarschijnlijk groter. De aanpak hiervan vergt meer transparantie, lagere transactiekosten en een intercedentbenadering vanuit de uitvoering.

Discriminatie door werkgevers naar etnische herkomst, leeftijd of andere persoonskenmerken heeft een uitgesproken negatief effect; het is echter onduidelijk of dit in de toekomst toe zal nemen. Deze problematiek kan worden aangepakt via voorlichting, quota, *naming and shaming* van slechte werkgevers of certificatie van goede, etc. Bij het 'persoonsskapitaal' liggen er naast het traditionele gezondheidsbeleid ook mogelijkheden bij het vergroten van zelfvertrouwen en het wegnemen van als onaantrekkelijk ervaren kenmerken tijdens het re-integratieproces (bijv. zorgen voor representatieve kleding, een goed gebit, weghalen van zichtbare tatoeages). Onduidelijk is op voorhand hoeveel zoden dit aan de dijk zal zetten, en het roept ook gemakkelijk ethische discussies op (een aantasting van het recht op zelfbeschikking, het dwingend opleggen van de sociale normen van hoger opgeleiden).

Het aanboren van *verborgen talent* lijkt mogelijkheden te bieden, vooral bij kinderen van migranten, nieuwe migrantengroepen, en volwassen laaggeschoolden met verouderde kwalificaties of een inmiddels niet meer gewilde opleidingsrichting. Het heroverwegen van de *tracking* in het huidige schoolsysteem lijkt een belangrijke voorwaarde om de toekomstige arbeidsmarktpositie van laag opgeleiden te verbeteren. Dat zal echter niet zonder slag of stoot gebeuren: voor talentvolle kinderen – vaak met mondige, hoogopgeleide ouders – bevordert een stelsel van vroege selectie met gescheiden leerwegen de onderwijsprestaties, en daarmee de kans op maatschappelijk succes.

De *tekortschietende hulpbronnen* van laagopgeleiden zijn eveneens een serieus probleem, maar hierbij is het onduidelijk of dit in de toekomst groter zal worden. Ten aanzien van hun financiële hulpbronnen is dat wel waarschijnlijk (de armoede neemt volgens de CPB/SCP-scenario's licht toe). Over het tekort aan werknemersvaardigheden bij laagopgeleiden, hun kleine instrumentele netwerken, en de cumulatie die optreedt doordat ook hun partner doorgaans over weinig hulpbronnen beschikt is de toekomstverwachting onduidelijk. Aanvullend beleid is wenselijk, in de vorm van een duidelijk inkomensgarantie voor degenen die zelfstandig onvoldoende inkomen genereren

(eventueel in de vorm van loonkostensubsidies of beschut werk); begeleiding van werkenden met onvoldoende vaardigheden en ondersteuning van de bedrijven waarin zij terecht kunnen; en doorlichting van hun netwerken, eventueel gekoppeld aan de inzet van hoger opgeleide *buddies*. Als laagopgeleiden vaker opwaarts zouden trouwen, zou dat eveneens hun hulpbronnen verruimen; maar dit willen zij vermoedelijk vaak niet, en laat zich moeilijk afdwingen.

De *vraagverschuiving* heeft een negatief effect op de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden. Dit effect wordt in de toekomst vermoedelijk groter – al is dit afhankelijk van de mate waarin de *skill bias* zich daadwerkelijk zal manifesteren. Voor de groep waarvoor een hoger opleidingsniveau niet haalbaar is, bieden de maatregelen die in de CPB/SCP-studie werden geopperd het meeste perspectief: achterblijven minimumloon, loonkostensubsidies, werk met behoud van uitkering, beschut werk en *job carving*.

Ten slotte belemmeren enkele *niet-scholingsproblemen* de arbeidsmarktkansen van laagopgeleiden: cognitieve beperkingen en een slechte gezondheid, problemen in het huishouden, en de cumulatie hiervan. In de meeste gevallen lijken de niet-scholingsproblemen in de toekomst groter te worden; alleen bij de thuisproblemen is dit onduidelijk. Ze laten zich per definitie niet door meer of ander formeel onderwijs oplossen, en in het geval van de substantiële groep met serieuze cognitieve beperkingen zijn er ook daarbuiten niet veel remedies denkbaar. De vergrijzing leidt waarschijnlijk tot meer gezondheidsproblemen bij ouderen; dat vergt, naast aandacht voor arbeidsomstandigheden, een veel sterker accent op preventie van ziekte. Voor de thuisproblemen moet eerder worden gedacht aan maatschappelijk werk en schuldhelpverlening, voor de multiproblematiek moeten al deze zaken bij voorkeur worden gecombineerd.

2.6.4 Is scholing de oplossing?

De inzichten die we hier op een rij hebben gezet geven aan dat Kalshoven in zijn eerder aangehaalde column tot op zekere hoogte gelijk had. Scholing biedt voor sommige kwesties die wij als urgent beschouwen inderdaad een oplossing, en hier is meer mogelijk dan in de eerdere CPB/SCP-studie werd gesuggereerd. Soms slaat men daarbij twee vliegen in één klap: als men aan de aanbodkant het verborgen talent bij (kinderen van) migranten en mensen met een ‘verkeerde’ of verouderde opleiding weet aan te boren, kan dat soelaas bieden aan de mogelijke vraagverschuiving door technologische ontwikkelingen. Bij de laatste kwestie zijn ook de onderwijsopties die in *De toekomst van de arbeidsmarkt in 2025* al werden signaleerd van belang: kortdurende scholing van laagopgeleiden waarvan de productiviteit tegen het minimumloonniveau aan zit, en *upgrading* naar een perspectiefvol onderwijstype van laagopgeleiden met mbo-potentieel, door het bieden van meer structuur en aandacht voor vakmanschap. Ook zijn de tekortschietende hulpbronnen van laagopgeleiden (te weinig inkomen, zwakke netwerken, onvoldoende besef van werknemersvaardigheden en culturele codes) en hun partners aan de opleiding gelieerd. Voor zover laagopgeleiden schoolbaar zijn, worden zulke tekorten aangepakt als het lukt hun onderwijspeil te verhogen. Het is echter niet uitsluitend een kwestie van meer of andere scholing van individuele laagopgeleiden. Aanpassingen van het selectieproces tijdens de schoolloopbaan zijn misschien de

belangrijkste conditie om de toekomstige arbeidsmarktpositie van de groep aan de onderkant via het onderwijs te verbeteren.

Maar Kalshoven had deels ook ongelijk. Waar vraag en aanbod niet bij elkaar komen terwijl mensen voldoende zijn toegerust, heeft verdere scholing weinig zin. Dat geldt eveneens voor zover de zwakke positie van laaggeschoolden samenhangt met twee andere urgente kwesties: de moeizame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt van mensen met cognitieve beperkingen, gezondheidsproblemen, thuisproblemen, en de cumulatie daarvan; en discriminatie door werkgevers op basis van etnische herkomst, leeftijd, gezondheid en aantrekkelijkheid. Het zeker stellen van de toekomstige plaats van laagopgeleiden op de arbeidsmarkt vergt dus meer dan scholingsbeleid.

¹ F. van der Linden en P. Webeling, *'Ik ben een rechtse marxist'*, interview H. de Boer (voorzitter VNO-NCW), De Volkskrant, 24 juni 2015. Naar aanleiding van hevige kritiek op zijn uitspraak 'Al die labbekakken die hier in een uitkering zitten, die moeten aan het werk' distantieerde De Boer zich later van de bewoordingen, maar niet van de 'fouten in het stelsel van uitkeringen en toeslagen' die hij aan de kaak wilde stellen.

² Schattingen op basis van Woittiez et al. (2014). Bij een IQ tussen 50 en 69 is sprake van een lichte verstandelijke handicap. Zwakbegaafd is de groep die een IQ tussen 70 en 85 heeft en bovendien beperkt sociaal redzaam is. Het aandeel ernstig verstandelijk gehandicapten (IQ < 50) is niet geraamd, omdat betaald werk voor deze groep in het algemeen niet reëel zal zijn.

³ Ons zijn slechts twee studies bekend die de problematiek in den brede in kaart brengen. De ene liet zien dat 26% van alle huishoudens die onder de Participatiewet vallen, tevens een voorziening ontvangt op grond van de Wmo en/of jeugdzorg (Bron: CBS (SCP Maatwerkbestand Sociaal Domein 2013), SCP-bewerking). Een uitsplitsing naar opleidingsniveau is er niet, maar bij de laagopgeleide groep zal het aandeel vermoedelijk hoger liggen. De andere (Bosselaar et al. 2010) is verricht onder mensen met bijstand, WW, ZW of een uitkering wegens gedeeltelijke arbeidsongeschikt. Volgens deze bron is bij 66% van de laagopgeleiden met zo'n uitkering sprake van multiproblematiek. Dat is gedefinieerd als een combinatie van een laag opleidingsniveau met minstens één van de volgende kenmerken: ziekteuitkering, AO-uitkering of geregistreerd als arbeidsgehandicapt; behoort tot de harde kern vangnetters; alleenstaande ouder; tienermoederschap; ≥ 55 jaar; > 3 jaar bijstandsuitkering; fase-4 cliënt; lichte verstandelijke handicap.

⁴ Overigens profiteren de meest getalenteerde leerlingen wel van hun homogene klassen en gescheiden leertrajecten (Onderwijsraad 2010), dus hier botsen de belangen van hoogopgeleide en laagopgeleide kinderen, hun ouders en hun politieke representanten.

⁵ In een landenvergelijkende analyse die het SCP onlangs uitvoerde (Goderis 2015) bleek een uitgebreide verzameling institutionele kenmerken vrij weinig invloed uit te oefenen op de gemiddelde onderwijsprestaties op 15-jarige leeftijd. Uitsluitend het extern vaststellen van examens, de autonomie van scholen in het personeelsbeleid en in het bepalen van het budget (op voorwaarde dat examens extern worden vastgesteld) hadden significante effecten, en daarop scoort Nederland goed. Het zou interessant zijn na te gaan hoe dergelijke kenmerken van invloed zijn op de ongelijke verdeling van onderwijsprestaties, waarbij op basis van de literatuur grotere effecten te verwachten zijn.

⁶ De herziene Engelse *Poor Law* was vooral geïnspireerd op het werk van Bentham (1789; 1838-1843). Diens hoofdthese was dat de gemeenschap de lasten uiteindelijk niet zouden kunnen dragen wanneer de armen te genereus behandeld werden. In dat geval zouden zij te weinig prikkels hebben om werk te zoeken, een bedrijf te beginnen, en te sparen. De gewijzigde Armenwet beoogde de armen af te schrikken, en hen te ontmoedigen om bijstand aan te vragen. Om dat te bewerkstelligen verloren ze het recht op zelfstandige huisvesting en werden ze ondergebracht in werkhuizen. Daar dienden de condities minder gunstig te zijn dan wanneer mensen aan de slag zouden gaan tegen het allerlaagste loon, en werden mannen, vrouwen en kinderen van elkaar gescheiden.

⁷ Graeber (2013) denkt hierbij aan het werk van 'private equity CEOs, lobbyists, PR researchers, actuaries, telemarketers, bailiffs or legal consultants, human resource managers' en de dienstverlening die voor deze groep in het leven geroepen zou zijn ('dog-washers, all-night pizza deliverymen'). In een recente *poll* gaf 37% van de Britten aan dat hun werk geen zinvolle bijdrage aan de wereld leverde, al ontleende 63% er persoonlijk wel vervulling aan (YouGov UK 2015). De meerderheid van de mensen met een *bullshit job* overwoog ook niet die eraan te geven; zeker aan de top betaalt deze arbeid beter dan die van een onderwijzer of vuilnisman.

⁸ Zie bijv. NRC Next, *Westlandse werklozen willen niet*, 10 augustus 2012, p. 8-9.

3. Kansen voor laagopgeleiden

Katinka van Brakel en Cora van Horssen (UWV)

3.1 Inleiding

De gezamenlijke CPB- en SCP-publicatie 'De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025' schetst een beeld dat laagopgeleiden zowel nu als in de toekomst een achterstandspositie hebben op de arbeidsmarkt ten opzichte van middelbaar en hoogopgeleiden (CPB/SCP, 2015). De slechtere positie komt onder andere tot uiting in hogere werkloosheids- en lagere arbeidsparticipatiecijfers. Laagopgeleiden zouden namelijk niet beschikken over gevraagde kennis en (beroeps-)vaardigheden en vaker dan middelbaar- en hoogopgeleiden een slechtere gezondheid ervaren, terwijl het juist op dit niveau kan gaan om fysiek belastende functies. Ook kan een rol spelen dat laagopgeleiden worden verdrongen door middelbaar- en hoogopgeleiden, met name in tijden van hoge werkloosheid.

Onder laagopgeleiden verstaan we mensen met alleen basisonderwijs of een opleiding op maximaal VMBO of MBO-1 niveau (dus geen startkwalificatieniveau). In dit essay besteden we in het bijzonder aandacht aan laagopgeleide jonggehandicapten. Voor hen geldt dat er vaak alleen (of eerst) voortgezet speciaal of praktijkonderwijs (vso) is gevolgd. Bijna zes op de tien jonggehandicapten met een Wajonguitkering heeft een ontwikkelingsstoornis, bijvoorbeeld een verstandelijke beperking of een stoornis in het autisme spectrum, wat het volgen en afronden van regulier onderwijs en vervolgens participeren op de arbeidsmarkt lastig maakt (UWV, 2014). Wanneer we het hier over jonggehandicapten met een lage opleiding hebben gaat het dus vooral over mensen met alleen vso of praktijkonderwijs.

In deze bijdrage van UWV komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Waar werken laagopgeleiden? We laten zien in welke beroepen en sectoren de huidige laagopgeleiden werkzaam zijn en schetsen een beeld van de verschuivingen binnen beroepen en sectoren.
- Waar liggen de kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden? We laten aan de hand van de werkherlevingskansen van laagopgeleide werklozen en de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering zien welke sectoren of beroepen kansen bieden.
- Op welke wijze kunnen we de kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden bevorderen? We bespreken hoe we kansen kunnen bevorderen door inzet van voorzieningen, door werk en functies anders in te delen en door te investeren in employability van laagopgeleiden. Daarbij gaan we vooral in op de doelgroep laagopgeleide jonggehandicapten.

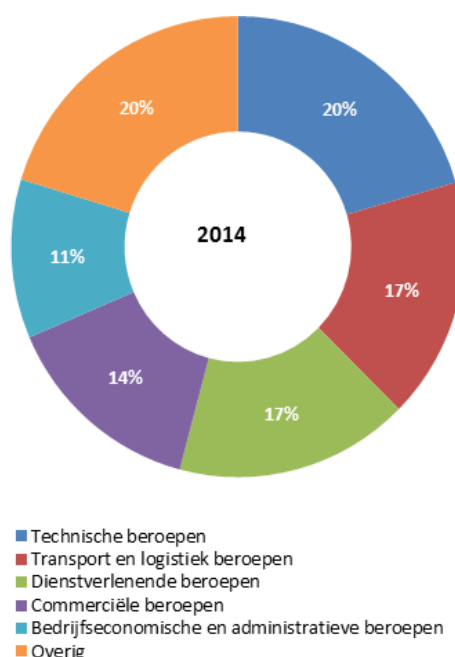
In dit essay laten we zien dat laagopgeleiden weliswaar een slechtere positie op de arbeidsmarkt hebben, maar dat er wel degelijk kansen zijn voor hen. Arbeidsparticipatie van laagopgeleiden en in het bijzonder laagopgeleiden met een arbeidsbeperking vraagt echter om investeringen in opleiding en employability. Net als bij hoger opgeleiden moet ook deze groep zich op de werkvloer ontwikkelen om aan het werk te komen en blijven.

3.2 Waar werken laagopgeleiden?

3.2.1 Beroepen van laagopgeleiden

Ondanks de relatief hoge werkloosheid is het overgrote deel (88%) van de laagopgeleide beroepsbevolking aan het werk (ongeveer 1,8 miljoen). Wel gaat het bij een fors deel daarvan (bijna een kwart) om kleinere banen van minder dan 12 uur per week. Bovendien worden hierin ook scholieren en mbo-studenten met een bijbaan meegerekend die waarschijnlijk een groot deel van die kleine banen voor hun rekening nemen.¹

Figuur 1 **Aandeel beroepsrichting in totale werkgelegenheid van laagopgeleiden**
Werkzame beroepsbevolking met maximaal basisonderwijs, vmbo of mbo-1



Bron: CBS

De werkgelegenheid voor laagopgeleiden concentreert zich vooral in vijf beroepsrichtingen (zie tevens Figuur 1): (1) Technische beroepen; (2) Dienstverlenende beroepen; (3) Transport en logistiek; (4) Commerciële beroepen en (5) Bedrijfseconomische en administratieve beroepen. Vier op de vijf laagopgeleiden werkt in één van deze vijf beroepsrichtingen. Daarbinnen lijkt zich een geleidelijke verschuiving voor te doen. De omvang van deze verschuivingen is vanwege een trendbreuk in de data van CBS over beroepen moeilijk aan te geven. Daarom beperkt onderstaande tekst zich tot meer globale waarnemingen over groei- en krimpsegmenten.

Traditioneel werkt het grootste deel van de laagopgeleiden in een technisch beroep. Hieronder vallen bijvoorbeeld hulpkrachten bouw en industrie, bouwarbeiders en productiemachinebedieners. Het aandeel technische beroepen in het totale aantal werkende laagopgeleiden is echter de afgelopen tien jaar afgenomen tot 20% in 2014. Het dalend aandeel van de technische beroepen in de werkgelegenheid voor laagopgeleiden wordt waarschijnlijk

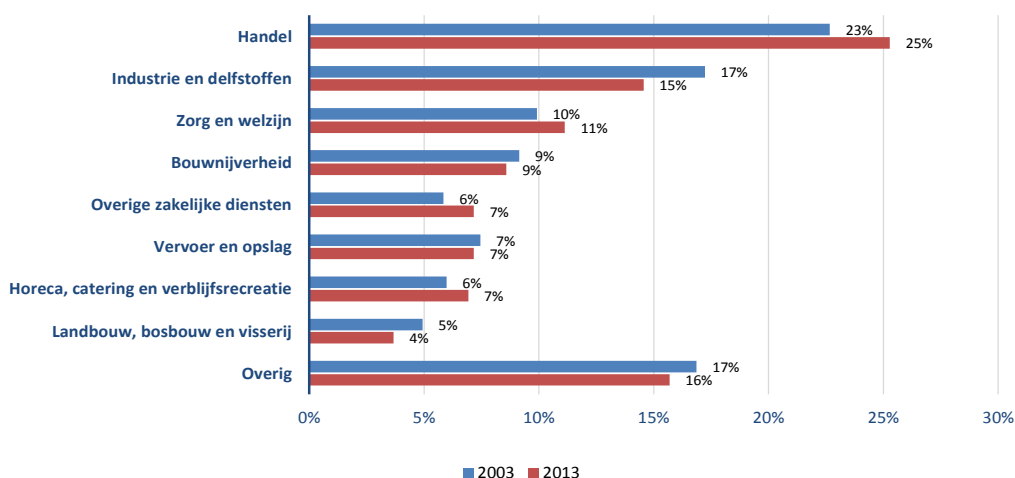
veroorzaakt door de economische crisis, in combinatie met de steeds verdergaande automatisering en robotisering. Hierdoor zijn er steeds minder mensen op de lagere niveaus nodig.² Ook de bedrijfseconomische en administratieve beroepen verliezen geleidelijk aan terrein onder de laagopgeleiden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om administratief medewerkers en receptionisten/telefonisten. Ook hier liggen de oorzaken van de krimp waarschijnlijk in een combinatie van crisis, bezuinigingen en de steeds verdergaande digitalisering van klantprocessen waardoor er werkgelegenheid in lagere administratieve functies verloren gaat.

Geleidelijk aan werken juist meer laagopgeleiden in een dienstverlenend beroep (17% in 2014). Hieronder vallen bijvoorbeeld de schoonmakers. Dit is met ruim 8% de grootste beroepsgroep onder de dienstverlenende beroepen van laagopgeleiden. Verder zijn beroepen in de transport en logistiek goed voor 17% van de werkgelegenheid onder laagopgeleiden. Een grote groep hierbinnen zijn de laders, lossers en vakkenvullers (een werkgelegenheidsaandeel van 7%). De laatste belangrijke groep onder de laagopgeleiden zijn de commerciële beroepen met 14% van de werkgelegenheid voor laagopgeleiden. Grootste beroep is hier de verkoopmedewerker detailhandel (7%).

3.2.2 Verschuivingen naar sector³

Analoog aan de verschuiving tussen beroepsrichtingen doet zich ook een verschuiving voor tussen de sectoren die werk bieden voor laagopgeleiden. De helft van de laagopgeleiden is te vinden in drie sectoren (zie Figuur 2): handel, industrie en delfstoffen en gezondheids- en welzijnszorg. Daarnaast kennen de landbouw, horeca, bouwnijverheid, vervoer en opslag en de zakelijke diensten een groot aandeel laagopgeleiden onder de werkenden (ongeveer 30 procent of meer). Samen bieden deze sectoren nog eens een derde van de laagopgeleiden werk. Ook in de verdeling over sectoren waar laagopgeleiden werken doet zich een heel geleidelijke verschuiving voor.

Figuur 2 Aandeel sector in werkgelegenheid laagopgeleiden
Werkzame beroepsbevolking met maximaal basisonderwijs, vmbo of mbo-1



*Industrie Inclusief sociale werkvoorziening. Bron: CBS

Aandeel handel in werkgelegenheid neemt toe.

De handel (detailhandel, groothandel en handel in auto en tweewielers) omvat 25% van de werkgelegenheid voor laagopgeleiden. Niet alleen is het een grote sector, er zijn ook relatief veel laagopgeleiden aan het werk. Het aandeel in de werkgelegenheid voor laagopgeleiden is bovendien tussen 2003 en 2013 wat toegenomen. De prognoses van UWV voor de komende jaren gaan uit van werkgelegenheidsgroei in de groot- en detailhandel. Overigens werken in deze sectoren ook veel scholieren en studenten op de lagere functies.

Ook het aandeel van de horeca en de overige zakelijke diensten is toegenomen. Een belangrijk deel van de laagopgeleiden in de zakelijke diensten werkt waarschijnlijk bij een uitzendbureau. Daarnaast vallen ook de schoonmaakbedrijven onder deze sector. Deze branches zijn niet apart te onderscheiden in de beschikbare CBS-cijfers.

Het aandeel laagopgeleiden in zorg en welzijn is weliswaar niet heel groot, maar omdat het een grote sector is werken hier toch veel laagopgeleiden (11% van het totaal). Het aandeel in de werkgelegenheid voor laagopgeleiden is de afgelopen tien jaar toegenomen, maar lijkt sinds 2012 – met de veranderingen in de zorg – weer af te nemen. Pas vanaf 2017 wordt weer werkgelegenheidsherstel verwacht maar nog niet tot het niveau van 2012. Bovendien doet zich ook hier een upgradering voor waardoor er relatief minder behoefte is aan laagopgeleiden en juist meer aan hoogopgeleiden.

Krimpend aandeel van de industrie en landbouw

Vijftien procent van de laagopgeleiden werkt in de sector industrie en delfstoffen. Ook deze sector kent daarmee relatief veel laagopgeleiden. Het aandeel in de werkgelegenheid voor laagopgeleiden neemt af. Hoewel de industriële productie herstelt gaan prognoses uit van een verdere werkgelegenheidskrimp vanwege een stijgende arbeidsproductiviteit. Daarbij zijn banen op de lagere niveaus het meest kwetsbaar voor automatisering en robotisering.

Ook het aandeel van de landbouw in de werkgelegenheid voor laagopgeleiden is de laatste tien jaar wat afgenomen; ook voor de komende jaren wordt een verdere werkgelegenheidskrimp verwacht vanwege een toenemende arbeidsproductiviteit. In de landbouw werken veel arbeidsmigranten op de lagere functies.

3.2.3 Automatisering treft vooral laag- en middelbaar opgeleiden

Door de toenemende automatisering, hoogwaardigere technologie en de digitalisering van dienstverleningsprocessen verdwijnen routinematige taken. In de productiegerichte sectoren als de landbouw en de industrie is dit een bekend fenomeen en zijn in het verleden al veel banen op de lagere niveaus verdwenen door automatisering. Technologische ontwikkelingen als robotisering, sensortechnologie en computergestuurde productieprocessen maken het op dit moment ook mogelijk om de routinematige taken in functies op middelbaar niveau te automatiseren. Bedrijven in deze sectoren zien zich genoodzaakt hun productieprocessen steeds efficiënter vorm te geven om te kunnen blijven concurreren op de wereldmarkt.

Technologische ontwikkeling speelt ook een belangrijke rol in de meer dienstverlenende sectoren. Daar is de afgelopen jaren sterk ingezet op digitalisering van klantprocessen. Klanten kunnen steeds vaker via internet betalingen doen, verzekeringen afsluiten, aankopen en veranderingen doorgeven. Ook hierdoor verdwijnen banen, denk aan bijvoorbeeld werkzaamheden in de administratie of de boekhouding. Maar digitalisering kan ook taken op hoger niveau overnemen, bijvoorbeeld van accountants. Tegelijkertijd leidt het tot een groeiende behoefte aan ICT'ers, vooral op de hogere niveaus.

Het is lastig de effecten van automatisering te kwantificeren. Een aantal wetenschappers komt voor de VS tot de schatting dat 47% van de banen daar de komende 20 jaar het risico loopt te worden geautomatiseerd (Frey en Osborne, 2013). Daarbij is vooral uitgegaan van de vraag of het technisch mogelijk is en is minder gekeken naar de (maatschappelijke) wenselijkheid en de kosten-batenkant. Ook is niet gekeken naar de mate waarin er banen bijkomen door technologische ontwikkeling. Een vertaling voor de Nederlandse situatie komt uit op de schatting dat 28 tot 42% van de werkenden een beroep heeft met een grote kans te worden (weg)geautomatiseerd (Deloitte, 2014). Voor laagopgeleiden is deze kans het grootst. Voor middelbaar opgeleiden is de kans iets kleiner, maar de impact is hier groter omdat middelbaar opgeleiden een veel groter deel uitmaken van de beroepsbevolking. Beroepen in de techniek, landbouw en economische-administratieve richting lopen het grootste risico.

Een deel van de banen op lager niveau is minder gevoelig voor automatisering. Zo is bijvoorbeeld schoonmaakwerk tot nu toe maar ten dele te automatiseren en kappers zijn niet te automatiseren. Ook kan technologische ontwikkeling tot nieuwe werkgelegenheid leiden: de verschuiving naar online-verkopen leidt bijvoorbeeld tot meer functies in de logistiek (o.a. koeriers).

Automatisering is overigens maar één van de factoren die de omvang van de werkgelegenheid voor laagopgeleiden beïnvloedt. Lagere functies in bijvoorbeeld de zorg of de overheid worden veel meer beïnvloed door het beleid van de rijksoverheid, in de detail- en groothandel en de horeca speelt de conjunctuur een belangrijke rol.

3.3 Waar liggen kansen?

3.3.1 Kansen voor laagopgeleide werklozen

Voor het in beeld brengen van arbeidsmarktkansen van laagopgeleiden maakt UWV gebruik van data over de werkhervattingen van mensen met een werkloosheidsuitkering (WW'ers). Door de WW-administratie te koppelen aan de polisadministratie (waarin alle dienstverbanden van werknemers in Nederland worden geregistreerd) kunnen we zien wie er vanuit de WW weer aan het werk komt. Deze groep is natuurlijk niet representatief voor alle laagopgeleiden: het zijn immers mensen die voldoende hebben gewerkt om aanspraak te kunnen maken op WW, en dus waarschijnlijk vanwege hun werkervaring betere kansen hebben om weer werk te vinden. Desalniettemin geeft het een ruwe indicatie van waar de meeste kansen op werk liggen. Met name *verschillen* tussen groepen zijn daarbij interessant.

Uit een cohortanalyse, waarbij in de polisadministratie wordt gekeken in hoeverre WW'ers (tot een maand na beëindiging van de uitkering) werk hebben gevonden, is af te leiden in hoeverre de kansen op werk verschillen tussen groepen. De helft van de laagopgeleiden (50%) is binnen zes maanden na de start van de WW weer aan het werk. Dit is iets lager dan het gemiddelde over alle beroepen (53%), maar een duidelijk signaal dat veel laagopgeleiden er toch in slagen het werk te hervatten.

Tabel 1 **Aard contract bij werkhervatting in dienstverband**
Periode april 2014-maart 2015

	Laagopgeleide WW'ers	Alle WW'ers
vast contract	13%	13%
tijdelijk contract	40%	49%
uitzendwerk	42%	32%
onbekend	5%	6%
Totaal	100%	100%

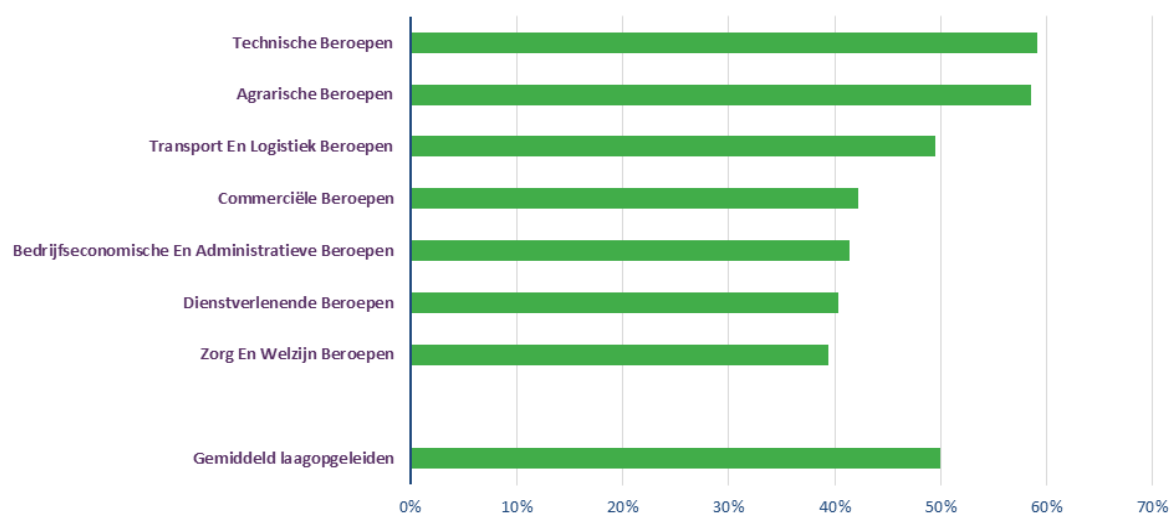
Bron: UWV

Een klein deel van de laagopgeleide WW'ers gaat aan de slag met een vast contract (13%). Hierin verschillen laagopgeleiden niet van het gemiddelde onder alle WW'ers. Dit komt overeen met de algemene trend dat steeds minder werknemers werken met een vast contract en steeds meer werknemers werken met een tijdelijk contract. Het ligt daarbij voor de hand dat vooral degenen die aan de slag gaan in een nieuwe baan te maken krijgen met tijdelijke of andere soorten flexibele contracten. Het werkloos zijn weerhoudt werkgevers mogelijk nog eens extra om een vast contract aan te bieden.

Het overgrote deel van de laagopgeleide WW'ers gaat bij een werkhervatting werken met een tijdelijk contract (40%) of een uitzendcontract (42%). In vergelijking met het gemiddelde over alle WW'ers gaan de laagopgeleiden aanzienlijk vaker aan de slag met een uitzendcontract. Daarmee hebben laagopgeleiden wel weer een grotere kans om opnieuw werkloos te worden: met name onder WW'ers die aan de slag gaan met een uitzendcontract komt herhalingswerkloosheid vaak voor (UWV, 2015). Waarschijnlijk wisselt een groot deel perioden van werkloosheid dus af met perioden van werk.

UWV heeft geen informatie over het beroep waarin ex-WW'ers aan de slag gaan, dit wordt namelijk niet geregistreerd. Wel is te bezien of er verschillen zijn in de mate van werkherhervatting vanuit de WW op basis van het beroep van inschrijving. Dat is het beroep waarvoor mensen bemiddeld willen worden. Figuur 3 laat een aantal duidelijke verschillen tussen beroepsgroepen zien.⁴ Getoond worden de beroepsgroepen waarvan het aandeel in het cohort laagopgeleide WW'ers tenminste 3 procent bedraagt. Beroepsgroepen die weinig voorkomen onder laagopgeleiden zijn dus buiten beschouwing gelaten.

Figuur 3 **Werkherhervatting binnen 6 maanden na start WW naar bemiddelingsberoep**
Laagopgeleide WW'ers; cohort mei 2014 t/m april 2015



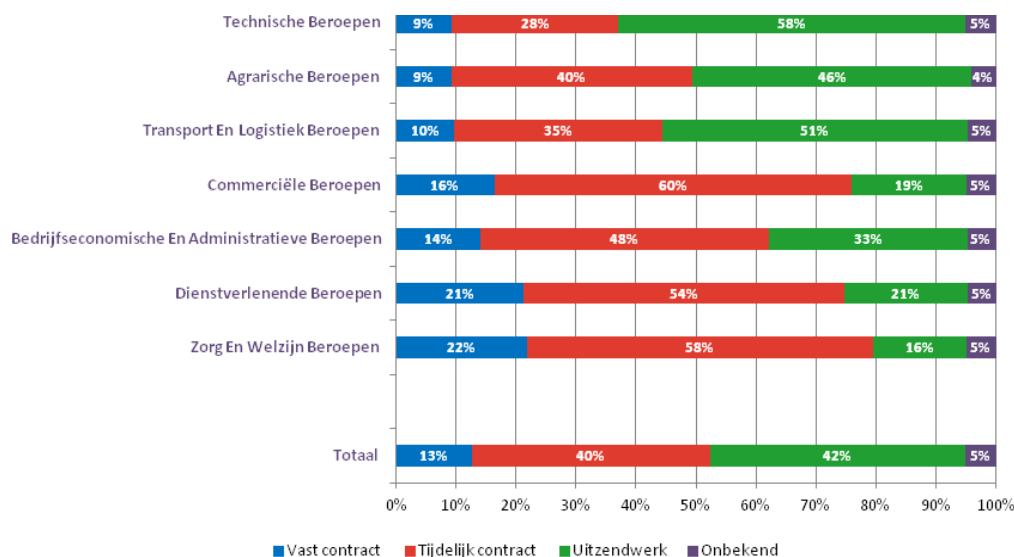
Bron: UWV (op basis van WW- en polisadministratie)

Laagopgeleiden die zich inschrijven voor een agrarisch of een technisch beroep gaan vaker binnen zes maanden aan de slag dan laagopgeleiden met andere beroepsrichtingen. Ook laagopgeleiden met een transport- en logistiekberoep hebben nog relatief goede kansen om snel weer werk te vinden. Het relatief grote aantal werkvondsten kan te maken hebben met meerdere factoren:

- Mogelijk vergen deze beroepen toch nog vaak specifieke vaardigheden of certificaten waarover niet iedereen beschikt, denk aan een steigerpas, veiligheidstrainingen of bepaalde certificaten voor (vrachtwagen)chauffeurs. Bovendien kan het gaan om fysiek zwaardere beroepsrichtingen die niet voor iedere laagopgeleide haalbaar of aantrekkelijk zijn.
- Een belangrijke factor is bovendien dat het werk in deze beroepsrichtingen relatief vaak op uitzendbasis wordt verricht (zie Figuur 4). Het zal vaker dan gemiddeld gaan om seizoenswerk (denk bijvoorbeeld aan hulparbeiders in de landbouw en de bouw). Er is vanuit deze beroepsrichtingen ook relatief veel instroom in de WW. Dit maakt zoals eerder aangegeven de kans om opnieuw werkloos te worden weer groter (perioden van werk worden afgewisseld met perioden van werkloosheid).

Onder laagopgeleiden die zich inschrijven voor een beroep in de zorg en welzijn zien we de minste werkhervattingen binnen zes maanden. Ook laagopgeleiden met een dienstverlenend, bedrijfseconomisch en administratief of commercieel beroep hervatten het werk minder vaak. Met name op de lagere niveaus zijn dit ook vaak de beroepen die redelijk algemeen toegankelijk zijn en waarvoor veel werkzoekenden zich inschrijven. Bovendien is de werkgelegenheid in de zorg vanwege allerlei beleidsmaatregelen om de stijgende zorgkosten te beheersen met name op de lagere niveaus op dit moment kwetsbaar geworden. Een analyse van UWV (2015) bevestigt ook dat er met name op elementair en laag beroepsniveau sprake kan zijn van flinke overschotten in economisch-administratieve richting. Zo worden bijvoorbeeld kantoorassistenten, receptionisten en administratief medewerkers genoemd bij de 25 grootste overschotberoepen: er is voor deze beroepen veel aanbod van werkzoekenden in relatie tot het aantal beschikbare vacatures.

Figuur 4 *Aard contract bij werkhervatting naar beroep van inschrijving
Laagopgeleide WW'ers, periode april 2014-maart 2015*



Bron: UWV

3.3.2 Arbeidsparticipatie van jonggehandicapten

Naast de arbeidsparticipatie van laagopgeleide WW'ers geeft ook de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten met een uitkering (Wajongers) een beeld van waar kansen liggen voor laagopgeleiden.⁵ Hoewel UWV niet beschikt over exacte gegevens over het opleidingsniveau van deze groep, is het aannemelijk dat het merendeel van hen laag opgeleid is. Zo blijkt uit enquêteonderzoek onder Wajongers die voor het eerst een uitkering hadden gekregen dat meer dan de helft van hen op een school voor voorgezet speciaal onderwijs of praktijk-onderwijs heeft gezeten.⁶ Ongeveer 35% van deze groep is daarna doorgestroomd naar een vmbo- of een mbo/roc opleiding. Ook bleek uit dat onderzoek dat een relatief groot deel van de groep die regulier onderwijs volgt, de opleiding niet afmaakt. Dit speelt vooral bij Wajongers die begonnen zijn met een havo/vwo of hbo/wo opleiding. Bijna de helft heeft deze opleiding niet afgemaakt. Een derde van de Wajongers heeft hun vmbo- of roc/mbo-opleiding niet afgerond. Waarschijnlijk spelen de beperkingen die Wajongers hebben een grote rol.

Ruim een op de vijf Wajongers is aan het werk bij een reguliere werkgever of via de Sociale Werkvoorziening (SW).⁷ Het aantal werkende Wajongers in de Sociale Werkvoorziening is tot eind 2014 redelijk constant, het aantal werkenden bij reguliere werkgevers is tussen 2008 en 2014 toegenomen van 20.600 naar 30.300 (zie Tabel 3). Inmiddels werkt meer dan de helft van de werkende Wajongers bij een reguliere werkgever, in 2008 werkte juist meer dan de helft van de werkende Wajongers via de SW.

Wajongers zijn vooral aan het werk in de sectoren handel (detailhandel, grootwinkelbedrijf en groothandel), industrie en delfstoffen, gezondheidszorg en bij verhuur en overige zakelijke diensten. Dat komt overeen met de sectoren waarin veel laagopgeleiden werken. De verdeling over de sectoren blijft nagenoeg constant tussen 2008 en 2014. We weten niet welk beroep Wajongers uitoefenen, maar uit dossieronderzoek in 2007 bleek dat Wajongers vaak als medewerker horeca, groenvoorziening, supermarkt of bouwbedrijf aan de slag gaan en vaak functiebenamingen zoals hulpkracht, assistent of aankomend medewerker krijgen (Berendsen, Havinga en Stoutjesdijk, 2008). Bij medewerkers in de supermarkt gaat het om banen zoals vakkenvuller. Het werk dat de Wajongers doen is vaak niet regulier maar aangepast werk en veel Wajongers zijn aangewezen op elementaire taken waar geen specifieke opleiding voor is vereist. Veel van dit eenvoudig werk is verdwenen als gevolg van automatisering. Toch zijn er nog steeds banen op elementair niveau. Er is wel een verschuiving gaande van eenvoudige banen in de maakindustrie naar eenvoudige banen in de dienstverlenende sectoren. In deze sectoren ligt meer nadruk op competenties en vaardigheden zoals goed kunnen samenwerken en communiceren. Ook zijn de vakinhoudelijke eisen voor eenvoudig werk aangescherpt. Zo worden functies in de schoonmaakbranche nu gekenmerkt door eisen als snelheid, machinegebruik en grote hoeveelheid verschillende schoonmaakmiddelen (Nijhuis, 2011).

Van de Wajongers heeft bijna zestig procent een (licht) verstandelijke beperking. Wajongers met een (licht) verstandelijke beperking kunnen vaak niet zelfstandig werken en hun tempo van werken ligt lager. Bovendien hebben ze vaak te maken met beperkingen in het sociaal functioneren en zelfstandigheid. Ze slagen er daardoor niet altijd in om het gedrag te vertonen op het werk dat werkgevers verwachten, zoals op tijd komen, afspraken nakomen, communicatie met collega's en klanten (Stoutjesdijk, Rijssen en Van der Giezen, 2011).

Aan de ene kant is er dus een aanscherping en verandering van functie-eisen, aan de andere kant hebben veel Wajongers geen startkwalificatie en diverse beperkingen die het functioneren op de arbeidsmarkt lastig maken. Toch blijkt uit de hiervoor genoemde cijfers dat werken bij reguliere werkgevers wel degelijk mogelijk is en dat er ook steeds meer Wajongers werken bij reguliere werkgevers. Langzamerhand neemt het aandeel reguliere werkgevers met één of meer Wajongers in dienst toe: van 4,2% eind 2010 naar bijna 5% eind 2013 (UWV, 2014). Wel neemt het aandeel werkende Wajongers ten opzichte van de totale populatie Wajongers af van 26% eind 2008 naar 22% eind 2014. Het totale aantal Wajongers is namelijk sterker gestegen dan het aantal werkenden onder hen. Het verhogen van de arbeidsparticipatie onder laagopgeleiden met een arbeidsbeperking vergt daarom ook veel aandacht en inspanningen van werkgevers en professionals die zich bezig houden met begeleiding naar werk.

Tabel 3 Aantal werkende Wajongers en aandeel werkende Wajongers bij reguliere werkgevers naar sector (2008 en 2014)

	2008		2014	
Wajongers	178.600		250.600	
Werkende Wajongers in SW	25.400	14%	25.300	10%
Werkende Wajongers, reg. werkgevers	20.600	12%	30.300	12%
Totaal werkende Wajongers	46.000	26%	55.600	22%
Werkende Wajongers bij reguliere werkgevers naar sector (%)				
Landbouw en visserij	5%		5%	
Bouwnijverheid	3%		2%	
Industrie en delfstoffen	16%		15%	
Handel	23%		23%	
Vervoer en opslag	4%		5%	
Financiële dienstverlening	0%		0%	
Uitzendbedrijven	9%		7%	
Gezondheids- en welzijnszorg	16%		16%	
Onderwijs	3%		3%	
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	2%		3%	
Horeca, catering en verblijfsrecreatie	6%		8%	
Cultuur-, sport en recreatie	1%		1%	
Energie, water en afvalverwerking	0%		0%	
Verhuur en overige zakelijke diensten	11%		12%	
overig/onbekend	0%		1%	
Totaal bij reguliere werkgevers	100%		100%	

Bron: UWV

3.4 Bevorderen van kansen voor arbeidsbeperkten

We hebben geconstateerd dat er in verschillende sectoren en beroepen werk is voor laagopgeleiden. Toch slaagt een deel van de laagopgeleiden er niet of heel moeizaam in duurzaam een plek op de arbeidsmarkt te verwerven. Dit geldt in versterkte mate voor een deel van de jonggehandicapten met een lage opleiding.

De arbeidsmarktpositie van jonggehandicapten staat nu volop in de belangstelling omdat jonggehandicapten prioriteit krijgen bij de banen die werkgevers ter beschikking stellen in het kader van de banenafpraak. In het Sociaal Akkoord in april 2013 is tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en het kabinet afgesproken dat er voor mensen met een arbeidsbeperking eind 2026 structureel 100.000 extra banen in de marktsector en 25.000 banen bij de overheid zijn gecreëerd. Jonggehandicapte Wajongers en vanaf 2015 jonggehandicapten die onder de Participatiewet vallen vormen een belangrijke doelgroep voor deze banen, waarbij er speciale aandacht is voor jongeren afkomstig van praktijkonderwijs (pro) of voortgezet speciaal onderwijs (vso). Sinds mei 2015 kunnen leerlingen afkomstig van het praktijkonderwijs, het vso en van roc-entreeopleidingen zich rechtstreeks melden bij UWV om vast te stellen of zij binnen de doelgroep van de banenafpraak vallen.

Voor de groep jonggehandicapten met een lage opleiding geldt dat zij weliswaar arbeidsvermogen hebben, maar dat de bestaande vacatures voor laagopgeleiden vaak niet passend zijn. Dit komt bijvoorbeeld omdat ze onvoldoende belastbaar zijn, veel extra begeleiding nodig hebben of vanwege hun beperkingen niet in staat zijn de volledige functie te

vervullen. De vraag wat er voor nodig is om hen aan het werk te helpen is en blijft de komende jaren relevant. In het vervolg van dit artikel bespreken we drie manieren om de kansen van de groep laag opgeleiden met een arbeidsbeperking te bevorderen: (i) door inzet van voorzieningen; (ii) door werk en functies anders te verdelen en in te delen en (iii) door te investeren in employability van laagopgeleiden met een arbeidsbeperking.

3.4.1 Inzet van voorzieningen

Een groot deel van de werkende Wajongers werkt met een vorm van ondersteuning. In Tabel 4 zien we dat bijna zes van de tien werkende Wajongers werken met of na inzet van ondersteuning in de vorm van een traject en/of voorziening. In de sectoren waar veel Wajongers werken, zoals de handel en industrie geldt dat voor zelfs zeven van de tien werkende Wajongers. Trajecten worden vaak ingezet om iemand naar werk te begeleiden en voorzieningen zijn hulpmiddelen die nodig zijn tijdens het werken. Voorzieningen die relatief vaak ingezet worden zijn een jobcoach of een loondispensatie.

Jobcoaching kan worden ingezet voor Wajongers die extra begeleiding nodig hebben op de werkvloer. Een jobcoach helpt bij het inwerken van een Wajonger, maar kan ook begeleiden in de omgang met collega's of bij gesprekken met een leidinggevende. Werkgevers kunnen deze extra begeleiding vaak niet of onvoldoende leveren. Een jobcoach kan voor maximaal drie jaar worden ingezet. Het aantal werkende Wajongers met een jobcoach is sinds 2011 licht gedaald (van 10.800 in 2011 naar 9.400 eind 2013).

Loondispensatie is er voor de Wajongers die niet in staat zijn het wettelijk minimum loon (WML) te verdienen. Het betekent dat een werkgever tijdelijk minder dan het WML hoeft te betalen als een werknemer minder productief is vanwege zijn arbeidsbeperkingen. Voor de doelgroep van de Participatiewet kan het instrument loonkostensubsidie ingezet worden voor mensen die niet in staat zijn het WML te verdienen. De werkgever betaalt dan wel het WML, maar wordt gecompenseerd via loonkostensubsidie. Over de inzet van loonkostensubsidies voor banen waarop Wajongers zitten zijn vooralsnog geen cijfers bekend.

Tabel 4 Aandelen werkende Wajongers dat werkt na of met inzet van een traject/voorziening

	Inzet van 1 of meer trajecten/ voorzieningen*	Jobcoach	Loon- dispensatie
Landbouw en visserij	70%	37%	64%
Bouwnijverheid	71%	32%	61%
Industrie en delfstoffen	68%	41%	58%
Handel	67%	44%	56%
Vervoer en opslag	49%	25%	27%
Financiële dienstverlening	-	-	-
Uitzendbedrijven	52%	26%	29%
Gezondheids- en welzijnszorg	43%	22%	26%
Onderwijs	38%	16%	18%
Openbaar bestuur en overheid	45%	21%	15%
Horeca, catering en verblijfsrecreatie	62%	41%	48%
Cultuur-, sport en recreatie	49%	24%	35%
Energie, water en afvalverwerking	-	-	-
Verhuur en overige zakel.diensten	55%	33%	36%
Overig/onbekend	66%	36%	55%
Totaal	58%	33%	43%

* Het gaat om ingezette voorzieningen en trajecten in de afgelopen twee jaar (waaronder ook jobcoach en loondispensatie en andere voorzieningen). Voor loondispensatie geldt dat we kijken of er de afgelopen vijf jaar een beschikking is afgegeven.

- In deze sectoren werken te weinig Wajongers om de aandelen met ondersteuning te laten zien.

Bron: UWV

Cijfers over de inzet van loondispensatie geven een beeld van het belang van financiële instrumenten die verminderde productiviteit compenseren. Tussen 2008 en 2013 is het aantal werkende Wajongers waarvoor loondispensatie is ingezet gestegen van 6.800 in 2008 naar 11.900 in 2013. Het merendeel van de mensen die met loondispensatie aan de slag gaan, werkt een jaar later nog bij dezelfde of een andere werkgever. Na drie jaar is 60 procent nog steeds of weer aan het werk (UWV, 2013).

Instrumenten die werkgevers compenseren voor extra kosten door verlies aan productiviteit lijken daarmee bij te dragen aan de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking, waaronder ook veel laagopgeleiden. Uit onderzoek onder werkgevers blijkt bovendien dat financiële compensatie belangrijk is voor werkgevers om een jonggehandicapte aan te nemen (Van Horssen et al., 2011). Werkgevers maken vrijwel altijd een kosten-batenafweging bij het aannemen van een jonggehandicapte. Financiële compensatie kan ervoor zorgen dat werkgevers positiever staan tegenover het aannemen van werknemers met een arbeidsbeperking (Siegert et al., 2009). Onderzoek naar de motieven van werkgevers om jonggehandicapten aan te nemen laat echter ook zien dat andere overwegingen een rol spelen, zoals de beschikbaarheid van geschikt werk (Van Horssen et al., 2011). Om de kans op werk voor jonggehandicapten met een lage opleiding te vergroten, moet de ondersteuning dus niet beperkt blijven tot de inzet van voorzieningen.

3.4.2 Aanpassingen werk en de verdeling van taken

Omdat veel jonggehandicapten te maken hebben met problemen in sociaal functioneren en zelfstandigheid is het voor een deel van hen ook niet mogelijk om zomaar aan de slag te gaan op functies waarvoor geen of weinig opleiding vereist is. De bestaande banen op elementair niveau blijken vaak toch niet geschikt. De taken zijn weliswaar eenvoudig en vereisen weinig of geen opleiding; het functioneren in deze banen vraagt toch om zogenaamde 'soft skills'.

Een deel van de jonggehandicapten heeft moeite met basale werknemersvaardigheden zoals op tijd komen, samenwerken, omgaan met een leidinggevende of omgaan met klanten. Dit blijkt onder andere uit de evaluatie van de pilot *Meer werkplekken bij werkgevers* (Van Horssen et al., 2013). Een belangrijke conclusie van de evaluatie van de pilot is dat er geïnvesteerd moet worden in de totstandkoming van een goede match en dat werkgevers bereid moeten zijn functies aan te passen en de juiste vorm van begeleiding te organiseren. Die goede match betekent dat werkgevers al voordat zij een laagopgeleide jonggehandicapten aannemen goed voor ogen moeten hebben voor welk type werkzaamheden zij mensen zoeken en welke type werknemers hier dan bij past. De onderzoekers noemen dit 'de globale match'. De werkgever heeft dan nog geen contact met een concrete kandidaat, maar onderzoekt alleen binnen zijn bedrijf waar de mogelijkheden liggen. Op het moment dat een werkgever contact heeft met een potentiële werknemer, moet de functie aan de mogelijkheden van de specifieke kandidaat worden aangepast. Dit kan door naar bestaande functies binnen het bedrijf te kijken en daaruit alleen die werkzaamheden te selecteren die een jonggehandicapte met een lage opleiding kan uitvoeren. Hierbij kunnen bijvoorbeeld taken waarbij werknemers veel klantcontact hebben of met veel moeten samenwerken uit de functie worden gehaald. De nieuwe baan bestaat dan uit een beperkt aantal taken van een functie.

Het aanpassen van functies aan mogelijkheden van laagopgeleide jonggehandicapten is vaak niet voldoende. Voor succesvolle arbeidsparticipatie van deze groep moet er begeleiding worden georganiseerd gericht op sociale en/of beroepsvaardigheden. Als een werkgever dit niet intern kan organiseren kan hiervoor ook een jobcoach ingezet worden. In de hierboven geschetste variant wordt de optie opengehouden dat werknemers na verloop van tijd verder groeien in de functie tot zij de volledige functie vervullen. Bestaande functies blijven in deze werkwijze het uitgangspunt. Werkgeversservicepunten van UWV en gemeenten bieden arbeidsanalyses aan om werk op te sporen dat door mensen met een arbeidsbeperking kan worden gedaan.

Een andere manier die verder gaat dan het aanpassen van functies voor individuele kandidaten is de methode 'Inclusief Herontwerp van Werkprocessen' (IHW). UWV heeft deze methode samen met de Universiteit Maastricht ontwikkeld en uitgevoerd in een project in het Slotervaart Ziekenhuis in Amsterdam. De methode IHW beoogt op grote schaal functies te creëren binnen één organisatie, die geschikt zijn voor mensen met een arbeidsbeperking en weinig opleiding. IHW gaat uit van een arbeidsanalyse waarbij de mogelijkheden voor herontwerp van werkprocessen worden onderzocht. Hierbij wordt gekeken welke taken door een andere functionaris, gedaan kunnen worden en wat dit betekent voor de invulling van functies, taken en rollen binnen de organisatie. Het gaat hier niet om de integratie van een enkele werknemer, waarvoor een bestaande functie wordt aangepast. Het gaat om een structurele inbedding van een grotere groep jonggehandicapten met een lage opleiding in de organisatie, waarvoor het functiegebouw van een organisatie wordt aangepast. Een van de conclusies van de evaluatie van het project in het Slotervaart ziekenhuis is dat IHW een doeltreffende methode is voor het creëren van werkplekken voor laagopgeleide jonggehandicapten, maar ook dat het succes ervan afhankelijk is van de mate waarin er binnen de organisatie sprake is van een inclusief klimaat en daadwerkelijk inclusief beleid (Nijhuis et al., 2014).

Investeren in employability

Onderdeel van een inclusief klimaat is dat organisaties investeren in employability van jonggehandicapten met een lage opleiding. Mulders en Voerman (2014) pleiten ervoor om net als bij hoogopgeleide werknemers te investeren in training en opleiding op het werk. Veel jonggehandicapten kunnen niet zonder meer aan de slag binnen arbeidsorganisaties. Zij hebben vaak onvoldoende vooropleiding en beschikken niet over beroepsvaardigheden of over de sociale en werknemersvaardigheden om te kunnen functioneren binnen een bedrijf. Door middel van interne bedrijfsopleidingen voor deze laagopgeleide werknemers kunnen zij opgenomen worden in een organisatie. In het project in het Slotervaart Ziekenhuis is ervaring opgedaan met interne bedrijfsopleidingen. Voor succesvolle arbeidsparticipatie is het aanleren van beroepsvaardigheden alleen echter niet voldoende. Uit onderzoek komt naar voren dat juist voor deze groep jonggehandicapten aandacht voor sociale en werknemersvaardigheden zowel op school als later op het werk van belang is voor succesvolle arbeidsparticipatie (Van den Berg, Heuts, van Horssen en Kruis, 2013). Opleiding en training zou daarom ook gericht moeten zijn op deze vaardigheden, zodat deze groep zich kan ontwikkelen tot waardevolle werknemers.

3.5 Conclusies en beschouwing

Ondanks de relatief ongunstige arbeidsmarktpositie van de laagopgeleiden is het overgrote deel van hen wel aan het werk. Ook weet een flink deel van de laagopgeleide WW'ers het werk weer te hervatten. Wel zijn laagopgeleide werklozen daarbij sterk aangewezen op kleine banen en uitzendwerk, waardoor ze een grotere kans hebben om opnieuw weer werkloos te worden. Het aandeel laagopgeleiden dat vanuit de WW aan de slag gaat op een vast contract komt ongeveer overeen met dat van de gemiddelde WW'ers (13%). Het is van belang dat de dienstverlening aan laagopgeleiden bij het vinden van werk hierop is ingericht door aandacht te geven aan:

- Bewustwording van de achterstandspositie van laagopgeleide werkzoekenden en de sterkere afhankelijkheid van uitzendwerk en kleinere banen
- Rekening te houden met herhalingswerkloosheid bij in- en uitstroom in de uitkering en te zorgen dat het aanvaarden van korte perioden van uitzendwerk loont.

Het is daarnaast belangrijk per persoon te kijken waar de kans op werk het grootst is. Traditioneel werkt een groot deel van de laagopgeleiden in een technisch beroep, maar de werkgelegenheid verschuift onder meer naar dienstverlenende beroepen. Het aandeel technische, bedrijfseconomisch-administratieve en agrarische beroepen onder de laagopgeleiden neemt af, onder andere doordat er als gevolg van automatisering, robotisering en digitalisering banen verdwijnen. Desondanks lijken laagopgeleide technici in de WW wel wat betere kansen te hebben om weer werk te vinden dan gemiddeld. Dit geldt ook voor laagopgeleide WW'ers met een transport- en logistiek- of agrarisch beroep. Dit heeft mogelijk te maken met de aard van het werk, wat vraagt om specifieke vaardigheden, fysiek zwaar kan zijn en soms ook minder aantrekkelijk wordt gevonden door laagopgeleiden. Niet iedere laagopgeleide is geschikt, in staat of bereid op deze banen te werken. Wel zijn dit soort banen

vaak op uitzendbasis, waardoor het waarschijnlijker is dat perioden van werken worden afgewisseld met perioden van werkloosheid.

Door de toenemende automatisering en digitalisering neemt ook de kans op werk in administratieve beroepen af, terwijl juist hier het aanbod van werkzoekenden groot is. In sommige segmenten biedt de digitalisering juist kansen voor laagopgeleiden. Zo leidt de verschuiving naar online-verkopen bijvoorbeeld tot meer functies in de logistiek. Voor laagopgeleiden is dus de uitdaging vooral te zoeken in die segmenten waar zij relatief de beste uitgangspositie hebben. Dat kan betekenen dat zij het perspectief moeten verleggen van economisch-administratieve beroepen naar andere richtingen met betere kansen.

De verschuiving in beroepstructuur onder laagopgeleiden zal de komende jaren naar verwachting doorzetten, maar wel geleidelijk. Door de verandering van de aard van het (eenvoudige) werk zullen geleidelijk aan ook vakinhoudelijke eisen veranderen. Het grotere belang van dienstverlenende beroepen onder laagopgeleiden maakt dat ook de competenties waarover laagopgeleiden moeten beschikken veranderen. Er ligt in deze segmenten meer nadruk op sociale vaardigheden (bijvoorbeeld richting klanten). Maar ook in andere sectoren zoals de industrie, landbouw of vervoer worden de eisen aangescherpt, onder meer door het grotere belang van efficiency en kostenbesparing dat zich in alle segmenten voordoet. Er wordt dus meer gevraagd van laagopgeleiden dan voorheen, waarbij het de vraag is of iedere laagopgeleide wat dit betreft kan 'meekomen'.

In dit verband valt op dat laagopgeleiden aanzienlijk minder vaak deelnemen aan scholing dan hoogopgeleiden: van de laagopgeleide werkenden ontvangt ongeveer één of de vijf werkenden scholing, van de middelbaar opgeleiden ruim een derde, van de hoogopgeleiden de helft (SCP, 2015). Veel laagopgeleiden zullen misschien niet in staat zijn om niveauverhogende scholing met succes af te ronden, maar dit hoeft ook niet de inzet van de scholing te zijn. Bij een groot deel van de gevolgde scholing door hoogopgeleiden gaat het immers ook om korte trainingen of cursussen in bepaalde vaardigheden. Een extra investering zal ook bij laagopgeleiden bijdragen aan de productiviteit, interne communicatie, efficiency, kwaliteit, klantvriendelijkheid, etc. Dit versterkt hun inzetbaarheid op langere termijn. Wel zal er dan aandacht moeten zijn voor de manier van leren en bewustwording onder laagopgeleiden van het belang ervan. Dit geldt in het bijzonder voor dat deel van de laagopgeleiden met een arbeidsbeperking dat niet in staat is zelfstandig het wettelijk minimum loon te verdienen. Voor hen is langdurige ondersteuning en inzet van instrumenten zoals loondispensatie en loonkostensubsidie noodzakelijk. Daarnaast is het nodig om anders te gaan kijken naar verdeling van werk en meer te investeren in training on the job en de ontwikkeling van werknemersvaardigheden in het speciale onderwijs en op de werkvloer.

¹ Exacte cijfers over het aantal schoolgaande jongeren zonder startkwalificatie met een bijbaantje zijn niet te geven.

Desalniettemin ter indicatie: in 2014 werden er ruim 250.000 schoolgaande jongeren in de leeftijd 15-17 geteld tot de werkzame beroepsbevolking.

² Zo is de arbeidsproductiviteit in de industrie de afgelopen tien jaar bijvoorbeeld fors gestegen en daalt de werkgelegenheid in de industrie structureel.

³ De meest recente cijfers over de verdeling van laagopgeleiden naar sector hebben betrekking op 2013. Tabel 3 toont de ontwikkeling tussen 2003 en 2013.

⁴ Hierin is niet gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken (bijvoorbeeld leeftijd). UWV bekijkt in 2016 of op dit punt nog uitgebreidere analyses mogelijk zijn.

⁵ Wajongers zijn mensen die al op jonge leeftijd arbeidsbeperkingen hebben door een ziekte of handicap en als gevolg daarvan niet in staat zijn om zelfstandig voldoende te verdienen. De beperkingen zijn dus al aanwezig vóór of op het moment dat ze arbeidsmarkt (willen) betreden.

⁶ Deze gegevens zijn gebaseerd op een enquête onder mensen die in 2010 in de werk- en studieregeling van de nWajong instroomden. Mensen in de uitkeringsregeling van de nWajong zijn buiten beschouwing gelaten. Zie: Snel en Van Wensveen (2011).

⁷ Deze cijfers zijn grotendeels zijn gebaseerd op de UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2015 (nog te verschijnen).

4. Inclusieve Innovatie in de Regio

Roland Blonk (TNO)

4.1 Inleiding

Dit essay gaat over de uitvoeringspraktijk, de praktijk van alle dag in de uitvoering van regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Het zijn regelingen en wetgeving die twee kanten kennen, enerzijds de kant van inkomensvoorziening (rechtmatigheid) en anderzijds de kant van begeleiding naar werk (doelmatigheid). In dit essay willen we vooral stilstaan bij de kant van de doelmatigheid, bij de begeleiding van mensen naar werk en hoe die er idealiter in 2025 uit zou kunnen zien. Dit gegeven de huidige situatie en de trends die zichtbaar zijn en omdat doelmatigheid in de afgelopen twee decennia meer en meer onder de aandacht is gekomen.¹ Het is ook de kant waar gemeenten vooralsnog de meeste moeite mee lijken te hebben om dit vorm te geven.² Dit wordt voor een deel veroorzaakt doordat gemeenten traditioneel vooral ervaring hebben met en zich richten op de rechtmatigheid, op het verstrekken en controleren van uitkeringen. Voor een ander deel wordt dit veroorzaakt doordat de kennisontwikkeling over het begeleiden van mensen naar werk is achter gebleven.³ Daarnaast lijkt het erop dat de kennis die er is, onvoldoende wordt benut.⁴ De kwaliteit van het handelen van de uitvoeringspraktijk heeft daarom nog niet het gewenste niveau⁵ en is onvoldoende duidelijk wat effectieve interventies zijn om het vakmanschap van de klantmanagers te verbeteren.⁶

De effectiviteit van re-integratie is al jaren een onderwerp van discussie⁷ en er zijn meerdere kritische rapporten verschenen in de afgelopen jaren.⁸ De vraag is dan ook hoe het kan, dat, ondanks het belang van dit onderwerp, de kennisontwikkeling en de implementatie zo is achtergebleven en dat gemeenten zo lijken te worstelen met effectief begeleiden naar werk, inclusief het inkopen van effectieve re-integratiediensten. Eén van de oorzaken is dat veel van het onderzoek naar effectiviteit van re-integratie nauwelijks een handelingsperspectief biedt voor de professional.⁹ Het merendeel van het onderzoek is niet ingericht ten behoeve van de uitvoering, maar vooral opgezet vanuit een beleids- en/of kosteneffectiviteitsvraag. Dergelijk onderzoek gericht op algemene beleidsmaatregelen vertaalt zich moeilijk naar het individuele niveau van begeleiding, waarin de professional in een individueel geval verschillende aspecten moet wegen in een begeleidingsplan.¹⁰ Onderzoek van Heyma en Van der Werff¹¹ biedt daarentegen wel interessante handvatten voor de uitvoeringspraktijk. Uit analyses op data van UWV die zij uitvoerden blijkt namelijk dat begeleidingsgesprekken in combinatie met digitale dienstverlening effectiever is dan alleen digitale dienstverlening. Dat is winst om te weten. Een vervolgstap die gezet moet worden is onderzoek naar *hoe* die gesprekken moeten worden gevoerd, met *welke inhoud, frequentie* en *wat bij wie*.

Recente overzichtsstudies naar de effectiviteit van re-integratie (Active Labour Market Policy; ALMP¹²) laten zien dat er een, weliswaar klein, significant positief effect is van re-integratieactiviteiten maar vooral dat dat kleine effect een heterogeen effect is. Dit

heterogene effect betekent dat er variatie is in effectiviteit *tussen* type re-integratie en doelgroepen en *binnen* type re-integratie en doelgroepen. Deze variatie betekent dat het uitmaakt wat er gebeurt bij de begeleiding en waarom. Daarom is het belangrijk om dieper te kijken naar de werkzame onderdelen van re-integratietrajecten en de invloed van de context daarop.¹³ Het betekent dat de *kwaliteit van handelen* in de uitvoering het verschil kan maken en dat de mate waarin dit handelen *evidence based* is de kwaliteit bepaalt. Het is juist die kennisontwikkeling ten behoeve van de professional, over het wat en waarom, die is achtergebleven, zowel wat betreft de begeleiding van de werkzoekende als wat betreft het betrekken van werkgevers bij innovaties voor een inclusieve samenleving.

4.2 De huidige uitvoeringspraktijk

4.2.1 Evidence voor en in praktijk

Een eerste stap die gemaakt is, is de recente start van een groot longitudinaal onderzoeksprogramma voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.¹⁴ Dit programma biedt een prachtige kans de komende jaren het *evidence based* handelen in de uitvoeringspraktijk te versterken. Voor de opzet van dit onderzoeksprogramma is een quickscan van de wetenschappelijke literatuur uitgevoerd.¹⁵ Deze *quickscan* is, zoals het woord het zegt, een globaal overzicht van de stand van de kennis, een schets van het beeld dat zich opdringt als de wetenschappelijke literatuur op dit terrein van onderkant arbeidsmarkt en re-integratie (publiek en privaat) wordt beschouwd. Bij dit overzicht is gebruik gemaakt van het model van Wanberg et al.¹⁶ Dit is een algemeen model dat bestaat uit zeven factoren die het succes in het vinden van werk beïnvloeden. Deze betreffen zowel individuele als arbeidsmarktfactoren. Het is een veel gebruikt model, ook bijvoorbeeld door het UWV bij de ontwikkeling van de Werkverkenner.¹⁷

Vijf van de factoren die Wanberg onderscheidt zijn gerelateerd aan het individu:

- 1) human capital: opleiding, vaardigheden, ervaring;
- 2) social capital: netwerk, sociale vaardigheden;
- 3) belemmeringen: fysiek, mentaal, sociaal, praktisch;
- 4) ervaren economische noodzaak;
- 5) werkzoekgedrag: intensiteit, kwaliteit en focus.

Twee factoren die gericht zijn op de vraagkant van de arbeidsmarkt, op de werkgever:

- 6) Discriminatie: achterstelling van bepaalde groepen werknemers;
- 7) Vraagversterking Arbeidsmarkt: vraag van werkgevers naar arbeidskrachten.

Het zijn zeven factoren die het succes van iemand in het vinden van werk beïnvloeden. Het is essentieel dat niet alleen individuele maar ook arbeidsmarkt factoren in het model zitten. Afstand tot de arbeidsmarkt is dus niet alleen een individueel kenmerk. Dit model is daarom heel geschikt om interventies of onderdelen van interventies te ordenen, namelijk op welke factoren de interventie, of het traject, is gericht. Zo is bijvoorbeeld scholing of een werkervaringsplaats een interventie die geschaard kan worden onder *human capital*. Het invoeren van een wachtperiode bij de aanvraag van een uitkering is het verhogen van de *ervaren economische noodzaak* een baan te bemachtigen. Terwijl

een sollicitatietraining valt onder de factor *werk zoekgedrag* en loonkostensubsidie onder *vraagversterking arbeidsmarkt*. Zo kunnen re-integratietrajecten beschouwd worden als een opeenvolging of combinatie van interventies die op een of meer factoren betrekking hebben. Een voorbeeld hiervan is een tijdelijke loonkostensubsidie in de vorm van een startbaan¹⁸ die wordt vooraf gegaan door een sollicitatietraining.

Vanuit dit model hebben we de *quickscan* van de literatuur opgezet. Zo is er eerst gekeken naar het overall effect van re-integratieactiviteiten. Zoals hiervoor is aangegeven is er een klein maar heterogeen overall effect. Daarnaast is per factor uit het model van Wanberg in de literatuur gezocht naar interventies en de eventuele effectiviteit daarvan. Als we de literatuur op die manier beschouwen dan is het eerste dat opvalt, dat op slechts twee van de zeven factoren overzichtsstudies van interventies zijn gevonden, namelijk op *werkzoekgedrag* en op *belemmeringen*. Op *werk zoekgedrag* is recent een meta-analyse verschenen¹⁹ die helder en duidelijk aangeeft waar sollicitatietrainingen uit moeten bestaan om effectief te zijn. Ook op *belemmeringen* is dit overzicht er, maar dan vooral ten aanzien van de inzet van mensen met belemmeringen van ernstige psychische aard. Interventies gebaseerd op het principe *first place then train* zijn effectief in het duurzaam plaatsen van mensen met deze beperkingen op de arbeidsmarkt.²⁰ Als er op slechts twee factoren uit het model van Wanberg voldoende kwalitatief goede studies zijn gedaan om zinvol een overzichtsstudie uit te kunnen voeren, dan is de conclusie gerechtvaardigd dat het kennisniveau veel te wensen over laat.

Ten tweede is opvallend dat op drie factoren geen of nauwelijks interventies werden gevonden in de literatuur. Zo konden we op de factor *discriminatie* geen systematisch beschreven interventies ontdekken, die op het niveau van gemeentelijke uitvoeringspraktijk uitgevoerd zouden kunnen worden. Dit is een opmerkelijk gegeven omdat bekend is dat er discriminatie op de arbeidsmarkt plaatsvindt. Discriminatie vindt plaats op grond van etniciteit, van geslacht, van leeftijd en op basis van het hebben van beperkingen of handicaps. Blijkbaar is er een grote handelingsverlegenheid bij gemeenten om daarop te acteren en te handhaven richting werkgevers. Ook op het terrein van *social capital* werden geen geëvalueerde interventies gevonden. Ook dat is een opmerkelijk gegeven omdat 50% van de mensen die een baan zoekt en vindt, die vindt via zijn of haar sociale netwerk.²¹ Wel is 'netwerken' vaak een onderdeel van sollicitatietrainingen, zijn er trainingen in het gebruik van social media zoals LinkedIn. Maar gezien het belang van netwerken verwachtten we meer innovaties op dat terrein te vinden. Tenslotte, op het terrein van *vraagversterking* zijn, behalve loonkostensubsidies, nauwelijks geëvalueerde interventies die een handelingsperspectief bieden voor de professional in de uitvoering. De in het veld veel gebezigde term *werkgeversbenadering*, dat verwijst naar methoden om werkgevers te betrekken bij het vraagstuk van inclusiviteit, kent weinig wetenschappelijke onderbouwing. Voor de twee overige factoren *human capital* en *economische noodzaak* werden deels tegenstrijdige resultaten gevonden wat conclusies voor de uitvoeringspraktijk zeker niet vergemakkelijkt.

4.2.2 Het individu aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Het derde aspect in de *quickscan* is de grote diversiteit aan mensen in de onderkant van de arbeidsmarkt. Want hoewel 'onderkant van de arbeidsmarkt' een term is waar iedereen wel een beeld bij heeft, wordt het in verschillende contexten anders gedefinieerd. Namelijk, formeel gezien, is het een economische term die verwijst naar een fictieve markt waarop arbeidsvermogen wordt verhandeld, waar werknemers hun arbeidsvermogen aanbieden, werkgevers arbeidsvermogen kunnen vinden en waar een prijs wordt vastgesteld voor dat arbeidsvermogen. Maar veel vaker wordt de term 'onderkant van de arbeidsmarkt' gebruikt om een groep mensen aan te duiden. Een groep mensen met een gering of beperkt arbeidsvermogen die daardoor kwetsbaar is op de arbeidsmarkt in de zin dat hun arbeidsvermogen niet, niet meer, of beperkt wordt ingezet.²² Het geringe of beperkte arbeidsvermogen verwijst naar een aantal individuele kenmerken: vaker laagopgeleid, een hoger risico op werkloosheid of perioden van werkloosheid, veelal werkervaring in uitvoerend laaggekwalificeerd werk, vaak fysiek en routinematig werk, vaker ongezond, vaker een ongezonde leefstijl, vaker met mentale, verstandelijke of fysieke beperkingen, een hoger risico op arbeidsongeschiktheid, vaker of oudere leeftijd of jongere leeftijd, vaker allochtoon, vaker gescheiden, vaker met schulden, vaker in armoede. Maar zoals hiervoor is aangegeven, het zijn niet alleen kenmerken van het individu, het zijn ook aspecten van de arbeidsmarkt, van het inclusief (of exclusief?) gedrag dat werkgevers laten zien en uiteraard de beschikbaarheid van werk, die bepalen wat onderkant van de arbeidsmarkt is.

Het is een palet van eigenschappen en kenmerken, die elkaar soms ook versterken en waar mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt er veelal meer dan één van hebben (zie de hoofdstukken 5 en 2). Bijvoorbeeld werkloos én gescheiden én laagopgeleid, of, een slechte gezondheid én een onzekere baan. Het zijn kenmerken die passen binnen de factoren van het Wanberg model. Het zijn ook deze kenmerken die *afstand tot de arbeidsmarkt* definiëren. Afstand wordt 'bepaald' door het aantal, de ernst en de combinatie van de individuele factoren en de arbeidsmarkt factoren.

Maar er is nog geen eenduidige en algemeen geaccepteerde en gehanteerde methode om afstand tot de arbeidsmarkt vast te stellen. Het sluit aan bij de constatering in het onderzoek van Regioplan²³ dat het merendeel van de gemeenten geen gevalideerd diagnostisch systeem gebruikt. In een dergelijk systeem worden de verschillende aspecten die de afstand tot de arbeidsmarkt bepalen gewogen en geeft richting aan de professional hoe het re-integratietraject in te richten. De geschatte tijd tot en de intensiteit van in te zetten middelen/interventies, die nodig zijn voor het vinden van een baan, bepaalt dan de grootte van de afstand tot de arbeidsmarkt.

Een laatste aspect ten aanzien tot de onderkant van de arbeidsmarkt is dat er een grote overlap is tussen de termen onderkant van de arbeidsmarkt en afstand tot de arbeidsmarkt. Afstand tot de arbeidsmarkt heeft betrekking op mensen met een geringer arbeidsvermogen die buiten het arbeidsproces staan. Onderkant van de arbeidsmarkt heeft echter ook betrekking op mensen met een geringer arbeidsvermogen die een baan hebben, maar een verhoogd risico lopen op het verlies van die baan.

4.2.3 De overheid en *shared value*

Maar, zoals hiervoor is aangegeven, het gaat niet alleen over het individu, maar ook over het aanbod van werk en de bereidheid en het vermogen van werkgevers om doelgroepen aan te nemen. De betrokkenheid van werkgevers is mede bepalend voor de ervaren afstand tot de arbeidsmarkt van een individu. Re-integratie is dus bij voorkeur een tweezijdig traject dat zich niet alleen richt op het individu maar ook op de werkgevers. De manier om werkgevers te betrekken bij dit soort maatschappelijke vraagstukken kan nog aanzienlijk verbeteren. De huidige werkgeversbenadering is veelal gecentreerd rond het matchen van een kandidaat met een werkgever²⁴, wat in de praktijk moeizaam blijkt vooral omdat inzicht in de drijfveren van werkgevers om inclusiever te worden beperkt is.²⁵ Er wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt van ketenbenaderingen van werkgevers met verschillende drijfveren en mogelijkheden in een specifieke regio. Een dergelijke gedeelde verantwoordelijkheid en aanpak blijkt tot win-win situaties te leiden, zowel voor de verschillende werkgevers, de gemeenten en niet in de laatste plaats de werkzoekende.²⁶

Ook het stimuleren van socialer ondernemen met instrumenten als de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO, zie www.pso-nederland.nl) waarin ketensamenwerking wordt gestimuleerd kwam mondjesmaat van de grond.²⁷ Gaandeweg lijkt daar wel verandering in te komen; in juli 2015 hebben 153 bedrijven een PSO-certificaat (Hazelzet et al., 2016) en de verwachting is dat dit aantal de komende tijd zal toenemen. De dominante werkgeversbenadering van gemeenten is nog steeds een moreel appél te doen op de werkgever in combinatie met eenzijdige (loonkosten)-subsidies. Maar deze aanpak is vooralsnog vooral geïnitieerd vanuit het belang van de gemeente. Het zou beter zijn om te begrijpen hoe op *shared value* kan worden gestuurd vanuit een beter inzicht in de motivatie en behoeften van werkgevers.²⁸ Met hun beschrijving van het concept *shared value* geven Porter en Kramer in hun artikel in *Harvard business Review* aan dat bedrijven die zich louter richten op productiviteit en winst ten onder zullen gaan ten gunste van bedrijven die zich richten op productiviteit, winst én maatschappelijke betekenis. Die maatschappelijke betekenis of gedeelde waarde kan ook vorm gegeven worden door het inzetten van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Het gaat er dan vervolgens om die bedrijven die op die manier *shared value* (gedeelde waarde) creëren, te ondersteunen om zich op dat punt te profileren. Daarvoor moet de gemeentelijke overheid echter zelf ook laten zien dat het gedeelde waarde creëert door haar handelen. Porter en Kramer laten echter fijntjes zien dat, hoewel het ook voor bedrijven nog zoeken is naar hoe die gedeelde waarde vorm te geven, het de overheid is die het hierin vooral laat afweten.

4.2.4 Inclusieve regio's: *evidence based* organisaties

Door het geschetste tekort aan wetenschappelijke fundering in de huidige uitvoering, wordt deze nu teveel gedomineerd door meningen in plaats van kennis. Het argument van de professional in de uitvoering legt het af tegen politieke druk om korte termijn resultaten te boeken, terwijl juist lange termijn kennisontwikkeling noodzakelijk is. Om uit dit dilemma te komen zijn er vier stappen nodig in de gemeentelijke uitvoering: 1) lerende en kennis genererende organisatie worden, 2) meer gebruik maken van

evidence based technieken gericht op het individu, 3) haar eigen innovatiekracht versterken door nieuwe financieringsconstructies en 4) inclusieve? bedrijven faciliteren om gedeelde waarde te creëren op de arbeidsmarkt.

4.3 Een lerende en kennis genererende organisatie

4.3.1 Functioneel Meten

In de komende jaren zullen gemeenten steeds meer ingericht moeten worden als lerende organisaties. De noodzakelijke verantwoording van waarom er wat wordt gedaan in het kader van taakstelling en budget is hierin een belangrijke drijvende factor. Om dat te bereiken zullen gemeenten meer behoefte hebben aan het volgen van hun cliënten in de tijd wat betreft welke acties worden gedaan en wat daarvan het korte en lange termijn effect is. Gemeenten hebben daarvoor een cliënt volgsysteem nodig waarin interventies die zijn gericht op cliënt worden geregistreerd op cliënt niveau, zodanig dat een effectevaluatie mogelijk is. Op dit moment zijn er nog nauwelijks gemeenten te vinden die een dergelijk 'functioneel meetsysteem' hanteren.²⁹ Maar de verwachting is dat meer en meer gemeenten systemen gaan gebruiken die inzicht geven in wat werkt bij welke persoon.

4.3.2 Het managen van functioneel meten

Er zitten wel risico's aan functionele meetsystemen die inzicht bieden in doelmatigheid. Het eerste risico is dat er *teveel* geregistreerd wordt. Het is het schrikbeeld van zo veel registreren dat de uitvoering meer tijd besteedt aan het registreren van gegevens over de werkzoekende dan aan de feitelijke begeleiding. Om dat te vermijden moet het informatiesysteem *functioneel* zijn, primair functioneel voor de professional in de uitvoering. Dat is niet de huidige situatie; klantmanager bij diensten Werk en Inkomen besteden een substantieel deel van hun tijd aan administratieve handelingen in plaats van aan de begeleiding en het persoonlijk contact met de werkzoekende.³⁰ Ook van de voorbeelden uit de zorg- en onderwijssector kunnen we leren hoe het *niet* moet. Daar zijn de systemen vooral ingericht om sturings-informatie te genereren en externe verantwoording af te leggen. Het biedt de uitvoering geen informatie die uitnodigt tot reflectie op het eigen handelen en daarvan te leren. Een betere route is de professional te vragen wat hij of zij nodig heeft aan gegevens om beter te worden in zijn of haar vak. Het is die vraag die de basis is van een functioneel meetsysteem.

Een tweede risico is dat de informatie die wordt vastgelegd, wordt gebruikt voor controle van de klantmanager en niet om er van te leren. De kern van een lerende organisatie is dat klantmanagers handelingsruimte hebben, dat ze de gelegenheid krijgen tot experimenteren, dat er fouten gemaakt kunnen worden.³¹ Fouten maken is immers onvermijdelijk menselijk en dan kun je er maar beter van leren. De neiging om een data systeem te gebruiken voor een check op kritische prestatie-indicatoren is bijna inherent aan managen. Echter, in de komende jaren zullen managers op hun handen moeten zitten, hun medewerkers moeten faciliteren gericht op zelfsturing en -organisatie. De vergelijking met de begeleiding van werkzoekenden dringt zich hier op. Het onderzoek van Noordzij toonde aan dat een leerdoel oriëntatie veel effectiever is in de begeleiding

van werkzoekenden dan een prestatiedoel oriëntatie (van Hooft & Noordzij, 2009; Noordzij et al, 2013). Het bijhouden van prestatie-indicatoren is uitstekend om de performance van de organisatie te monitoren. Maar de aansturing, het managen, zal gericht moeten zijn op kwaliteit van handelen, op een lerende professional. Dan bouw je aan een lerende organisatie, die kennis genereert waardoor uiteindelijk (meer) werkzoekenden (sneller) werk vinden. Dat vraagt om managers die verstand hebben van gedragsverandering en kennis van zaken hebben van het hoe en waarom van *evidence based* instrumenten die professionals inzetten.

4.4 Vakmanschap in de uitvoering

Deze onderbouwde instrumenten en de gedegen inzet daarvan zullen de komende jaren in grotere getale dan nu het geval is beschikbaar komen. Het al eerder genoemde kennisprogramma *Vakkundig aan het Werk* zal daar aan bijdragen. Recent onderzoek van Regioplan (Groenewoud et al, 2014) in opdracht van branchevereniging Divosa liet zien dat slechts 25% van de diensten Werk en Inkomen gevalideerde diagnostische vragenlijsten gebruikt bij de intake. Dat terwijl er op dit moment tenminste drie gevalideerde intake instrumenten bestaan: Dariuz ontwikkeld door TNO en een aantal veldpartijen (Bennebroek et al, 2006), Metas ontwikkeld door Regioplan (Divosa, 2014), en de Werkscan werkzoekenden ontwikkeld door het Arbeidsdeskundig KennisCentrum (AKC, 2012).

Er zijn duidelijke verschillen in functionaliteiten tussen deze drie systemen maar inhoudelijk zijn er weinig verschillen en zijn ze gebaseerd op hetzelfde theoretisch fundament. Voor een belangrijk deel zijn alle drie instrumenten gebaseerd op het ASE model (Attitude, Sociale invloed en ervaren Effectiviteit). Het ASE model is een afgeleide van wetenschappelijk gefundeerde *Expectancy-Value* theorieën (Hooft et al, 2004). Deze theorieën geven aan dat de intentie (motivatie) van mensen om bepaald gedrag uit te voeren wordt bepaald door de waarde (*value*) die het uiteindelijke doel heeft en de verwachting (*expectancy*) dit te kunnen bereiken. Het daadwerkelijk omzetten van de intentie in effectief gedrag (het doel bereiken) wordt bepaald door de belemmeringen die mensen ervaren en de vaardigheden waarover zij beschikken.

Goede diagnostiek is gebruik maken van gevalideerde vragenlijsten en interviews gebaseerd op motiverende gesprekstechnieken. Goede diagnostiek is vakmanschap waarin de verschillende aspecten zoals vaardigheden, belemmeringen, waarden, verwachtingen, en persoonlijke kenmerken in beeld worden gebracht en gewogen tot een *samenhangend* geheel. Immers, al deze aspecten beïnvloeden elkaar. Zo hangt de waarde van een persoonlijk doel ook samen met de verwachting dit te kunnen bereiken en de verwachting dit te kunnen bereiken wordt beïnvloed door de vaardigheden waarover iemand *denkt* te beschikken en het *perspectief* om oplossingen te vinden voor de belemmeringen. Wordt er gewerkt aan het versterken van vaardigheden, aan het opheffen of omzeilen van belemmeringen of juist aan de cognities die iemand heeft ten aanzien van de bereikbaarheid van specifieke doelen? Goede diagnostiek is een hypothese die richting geeft aan de begeleiding. Dat slechts 25% van de diensten Werk

en Inkomen met gevalideerde diagnostische instrumenten werkt is bedroevend en zal in 2025 niet meer voor mogen komen.

Hoewel goede diagnostiek een voorwaarde is voor goede begeleiding, is het geen garantie daarvoor. Het begeleiden van mensen in gedragsverandering is een vak. Zoals hiervoor is aangegeven gaat het bij begeleiden niet alleen om vaardigheden aanleren of belemmeringen wegnemen, maar ook om het versterken van motivatie (Lui et al, 2014). Motivatie wordt voor een groot deel bepaald door het perspectief. Als aan mensen die werkloos zijn wordt gevraagd 'wilt u een baan?', zegt (bijna) iedereen ja. Dat antwoord heeft echter wel restricties, namelijk niet iedere baan, maar vooral een baan waar de betreffende persoon waarde aan kan ontlelen (Bonvin, 2006). Dat kan best een baan zijn die, op termijn, leidt naar een baan waar waarde aan ontleend wordt, het gaat vooral om het perspectief. Als er geen perspectief is of als dat niet wordt gezien, komen mensen niet in beweging. Mensen in beweging brengen, motiveren richting werk, hangt samen met drie psychologische basisbehoeften: competent voelen, verbondenheid met anderen en autonomie (Ryan & Deci, 2000).

Ryan en Deci beschrijven in hun veel geciteerde zelf-determinatie theorie dat *intrinsieke* motivatie afhangt van de mate waarin aan deze basisbehoeften wordt voldaan: mensen willen graag ergens goed in zijn, willen verbonden zijn met anderen en willen zelf beslissingen kunnen nemen. Naarmate de intrinsieke motivatie toeneemt is er meer doorzettingsvermogen, is er meer en beter werkzoekgedrag en dus een grotere kans op een baan. Haast per definitie is het langdurig ontvangen van een werkloosheidsuitkering strijdig met deze drie basisbehoeften: de competentiebeleving, de verbinding met anderen en de autonomie nemen af. Het verklaart waarom werkloosheid vaak in een vicieuze cirkel leidt tot langdurige werkloosheid, tot verslechterende gezondheid en tot inertie. Het is dus een vak om mensen uit dergelijke vicieuze cirkels te krijgen en zo'n negatieve spiraal om te keren als het individu daar zelf niet meer de motivatie voor kan opbrengen. Het zijn specifieke technieken die kunnen leiden tot een spiraal naar boven. Het zijn technieken om competentiebeleving te versterken, om nieuwe vaardigheden aan te leren, om coping strategieën te leren waarmee belemmeringen het hoofd kunnen worden geboden en om perspectief te herkrijgen. Trainingen die bestaan uit dit soort technieken kunnen zeer effectief zijn (Blonk, 2015; Brenninkmeijer & Blonk, 2011) en langjarig effecten ressorteren (Vesalainen & Vuori 1999). Echter, dat te bereiken vraagt om gedegen diagnostiek en vakmanschap in gedragsverandering. Functioneel meten en sturen op kwaliteit van handelen zullen daar de komende tien jaar aan bijdragen, onder andere via de recent opgerichte beroepsvereniging van klantmanagers. Echter om daar de gewenste versnelling in te krijgen is een gemeentelijke overheid nodig die haar eigen innovaties versterkt.

4.5 Nieuwe financieringsconstructies: Social Impact Bonds en revolving funds

Lerende organisaties zijn organisaties die kennis ontwikkelen door aanpakken uit te proberen, te monitoren en te rapporteren. Dat moeten theoretisch gefundeerde

aanpakken zijn, aanpakken waarvan op grond van de theorie effecten in de empirie mogen worden verwacht. Het ontwikkelen, monitoren en rapporteren van dergelijke aanpakken kost tijd en geld, twee aspecten waarvan de lokale overheid in deze tijd van decentralisatie een tekort aan heeft. Zoals Porter en Kramer (2011) aangeven is het een risico als het financiële effect dat nieuwe en effectieve aanpakken genereren, direct wordt weg geboekt als gerealiseerde bezuiniging en er geen ruimte in tijd en geld overblijft waarmee volgende innovaties worden ontwikkeld.

Innoveren en leren zijn continue processen die om investering vragen voordat het rendement zich aandient. Complicerend element is dat het rendement ook in een ander beleidsterrein kan vallen, dat kosten en baten (deels) bij verschillende beleidsterreinen terecht komen. Het is daarom van belang te werken aan nieuwe vormen van de financiering van innovatie binnen het sociale domein. Recent wordt er voorzichtig geëxperimenteerd met twee vormen, namelijk *social impact bonds* (SIBs) en *revolving funds*. Bij dit laatste wordt een deel van het rendement van de innovatie in een fonds gestort om nieuwe innovaties te kunnen financieren. Het is bij de auteurs niet bekend of dit in het Nederlandse sociale domein al wordt toegepast of onderzocht. Wel is bekend dat er wordt geëxperimenteerd met zogenaamde SIBs (Liebman, 2011; Warner, 2013). Bij SIBs is het een externe financier die vooraf investeert en, bij gebleken effecten, achteraf wordt gecompenseerd voor de investering. De omvang van de investering en compensatie bij gebleken effectiviteit wordt vooraf vastgesteld. De gemeente Rotterdam experimenteert hiermee in samenwerking met banken en verzekeringsmaatschappijen. De verwachting is dat dit de komende jaren meer en meer wordt toegepast om de noodzakelijk versnelling in het sociale domein te realiseren.

Die versnelling is noodzakelijk omdat er grote zorgen zijn over de ontwikkeling op de arbeidsmarkt (CPB, 2015). Met name de banen in het middensegment (MBO2-3) in een aantal sectoren staan op de tocht ten gevolge van informatietechnologie en robotisering, met dreigende langdurige werkloosheid van een grote groep mensen boven op de reeds bestaande werkloosheid. Het risico op verdringingseffecten naar beneden is niet ondenkbeeldig en zullen de arbeidsmarktpositie van groepen met minder vaardigheden en meer belemmeringen verder verslechteren. Goede diagnostiek en *evidence based* begeleiding kunnen geen soelaas bieden als niet ook het aantal banen navenant toeneemt. Om het probleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt op te lossen is daarom een gecombineerde aanpak nodig die enerzijds optimale begeleiding biedt zoals hiervoor is beschreven en anderzijds werkgevers stimuleert en ondersteunt bij het versterken van hun bedrijf zodat er meer werk ontstaat, niet zomaar meer werk, maar meer werk voor deze doelgroep.

4.6 Innovatieve regio's: innoveren voor meer werk

Daarvoor is het zaak dat werkgevers niet alleen innoveren, maar innoveren vanuit een *shared value* gedachte: innoveren voor meer werk, meer werk specifiek voor de onderkant van de arbeidsmarkt en meer werk dat de mogelijkheden en *capabilities* (Bonvin, 2006; Sen, 1997) van mensen vergroot gegeven de steeds dominantere rol van

technologie. Wat dat betreft gelden de inzichten uit de *expectancy value* theorieën, zoals we die eerder beschreven in de context van de begeleiding van werkzoekenden, ook voor werkgevers. De intentie of motivatie van werkgevers om te innoveren voor meer werk wordt bepaald door de waarde die dit voor hen heeft en door de verwachting dit ook te kunnen realiseren. Daarnaast geldt evenzeer dat om die intentie in daadwerkelijk innovatie om te zetten de ondernemer de vaardigheden daarvoor moet hebben en eventuele belemmeringen moet weten te overwinnen. Op dit punt is reden voor zorg. Uit analyses op de WEA-data (TNO, 2014) in de periode 2008-2014 blijkt dat gemiddeld meer dan de helft van de bedrijven geen mogelijkheden ziet het werk aan te passen voor personen uit kwetsbare groepen (Hazelzet et al., 2016). Er zijn grote verschillen in werkgeversbenaderingen. Het succes ervan hangt samen met een complex aan factoren (Zandvliet et al., 2011). Echter, in de huidige onderzoeken en aanpakken zien we weinig aandacht voor aanpakken die systematisch aangrijpen op de intrinsieke motivatie van werkgevers. Het doen van een moreel appél haakt daar wel op aan, maar dat alleen is niet genoeg. En andere ingrepen gericht op beïnvloeding van de externe motivatie, zoals het verstrekken van subsidies en de Quotumverplichting die boven de markt is ook niet de manier om innovaties voor meer werk te realiseren. Inzichten op basis van *expectancy value* theorieën kunnen beter benut worden om een zekere gelaagdheid aan te brengen in de huidige werkgeversbenaderingen, die zich nu nog beperken tot een moreel appél in combinatie met een financiële compensatie (loonkostensubsidie) voor de werkgever. Immers, zoals autonomie de intrinsieke motivatie bevordert bij de individuele werkzoekende, zo geldt dat ook voor ondernemers. Het verminderen van autonomie van werkgevers om mensen uit kwetsbare groepen aan te nemen (door bijvoorbeeld de Quotumverplichting), heeft alleen zin als tegelijkertijd het perspectief op realistische uitkomsten voor de werkgever wordt vergroot.

Gemeenten dienen veel meer vanuit het ondernemer- of werkgeversperspectief te denken en niet één (moreel appél) maar een heel palet aan mogelijkheden te ontwikkelen voor innovaties voor meer werk. Een palet dat aansluit bij de vaardigheden en de ervaren belemmeringen van de individuele werkgever en dat een realistisch perspectief biedt op groei vanuit een *shared value* gedachte. Hieronder wordt een vijftal mogelijkheden kort uitgewerkt: 1) creëren van nieuwe producten, 2) aanpassen productieprocessen en *reshoring*, 3) versterken van sociaal ondernemen, 4) nieuwe organisatievormen, 5) de ontwikkeling van regionale loopbaanpaden, 6) *sustainable business modelling*.

Alle genoemde mogelijkheden zijn een uitwerking van *shared value*: de onderneming denkt na over de maatschappelijke impact van zijn/haar onderneming en wat het thema van dit essay betreft: hoe mensen met afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam van dit label af kunnen komen.

4.6.1 MKB innovatiekracht in de regio

Het MKB wordt vaak geroemd als de banenmotor van Nederland. Tegelijkertijd zien we dat de innovatiekracht van het MKB, daar waar de nieuwe banen worden gecreëerd, sterk varieert per regio. Met name in perifere gebieden loopt de innovatiekracht terug, vooral door ontgroening en vergrijzing. Die innovatiekracht kan versterkt worden zodat

er nieuwe producten en diensten worden gegenereerd. Innovatie bedrijven zoals TNO maar ook de andere TO2 instituten zouden veel meer moeten inspelen op het versterken van het MKB in die regio's. Dit vraagt om een gemeente en een werkgeversservicepunt die meedenkt met het MKB om samen met innovatie bedrijven en kennisinstellingen nieuwe producten te ontwikkelen.

4.6.2 Industrial process reform en reshoring

Een tweede mogelijkheid op het palet is het aanpassen van productieprocessen, zodanig dat er nieuw laaggekwalificeerd werk ontstaat. In de afgelopen jaren is er gewerkt aan twee aan elkaar gelieerde vormen, *job carving* en inclusieve arbeidsanalyse (van Ruitenbeek et al, 2013). Job carving is een methode om uit bestaande functies kleinere routinematige onderdelen te selecteren en deze gezamenlijk tot een nieuwe functie van laaggekwalificeerd werk samen te voegen. De effectiviteit van job carving staat echter ter discussie vooral wat betreft duurzaamheid van deze nieuw banen (Holwerda, 2013). De inclusieve arbeidsanalyse gaat uit van dezelfde gedachte van herverdeling van werk. Alleen worden geen specifieke onderdelen van functies beschouwd, maar wordt de gehele organisatie onder de loep genomen en gezocht naar een herstructurering van het werk gericht op leerzame banen met perspectief, zodat ook mensen met afstand tot de arbeidsmarkt ervan profiteren. Deze herverdeling van werk kan nog krachtiger worden – in combinatie met robotisering en informatisering – als het zodanig wordt ingericht dat reshoring van werk, dat voorheen geoutsourcet is naar lage lonen landen, mogelijk wordt (Prins, 2014). Een dergelijk initiatief is in samenwerking met de gemeente Rotterdam gedaan door het bedrijf Bronij, dat vuilcontainers produceerde in Polen. Dat werk wordt nu uitgevoerd door het Rotterdamse bedrijf Ferro Fix, onderdeel van Bronij, waar 135 van 150 medewerkers een beperking hebben. Een vergelijkbaar initiatief is recent gestart in de regio Eindhoven door het bedrijf Brainport Assembly. Hoewel het hier gaat om werk dat specifiek wordt ingericht voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, moet gezocht worden naar mogelijkheden om deze benadering ook te gebruiken om werk op MBO 2-3 niveau in Nederland te behouden.

4.6.3 Socialer Ondernemen

Een derde mogelijkheid op het palet van de werkgeversbenadering is het stimuleren van socialer ondernemen. Een aantal jaren geleden is hiervoor de Prestatieladder Socialer Ondernemen ontwikkeld (www.pso-nederland.nl; Smit, 2013). De PSO is een keurmerk voor bedrijven die in vergelijking met andere bedrijven in Nederland aantoonbaar meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst nemen en houden. Het is een middel dat in combinatie met *social return* gedeelde waarde creëert. Bij het stimuleren van bedrijven tot socialer ondernemen spelen drie aspecten een rol: de *duurzaamheid* (worden er structurele arbeidsplaatsen gegenereerd of gaat het om tijdelijke banen), de *kwaliteit* van het werk (is het werk aangepast aan de persoon of moet de persoon passen bij het werk) en het *zelfversterkend* karakter van socialer ondernemen (is het een stimulans die uiteindelijk zonder overheidscontrole kan bestaan). De PSO heeft de afgelopen jaren aan populariteit gewonnen en de verwachting is dat het de komende jaren een vlucht zal nemen, onder andere omdat bedrijven met een PSO-keurmerk kunnen aantonen dat zij voldoen aan de Quotumverplichting die boven de markt hangt. Daarnaast speelt een rol dat de huidige dominante vorm van stimuleren, de *social return*

vijfprocent regeling bij aanbestedingen door de overheid, voornamelijk tijdelijke plaatsen genereert. De tijdelijkheid van dergelijke plaatsen heeft specifieke nadelen. Zo is er voortdurend de discussie over verdringing, is de tijdelijkheid van de baan een stressor voor toch al kwetsbare personen en genereert het te weinig werk.

4.6.4 Nieuwe organisatievormen

Een vierde onderdeel van het palet is een recente ontwikkeling die zich naar zich verwachting de komende jaren verder zal uitvouwen: de opzet van coöperaties aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De flexibilisering van de arbeidsmarkt is de afgelopen jaren substantieel toegenomen. Dat geldt, zeker in vergelijking met de ons omringende landen ook voor de onderkant van de arbeidsmarkt (Vandenbroucke, 2015). De traditionele verhouding van werkgever - werknemer lijkt op steeds meer terreinen te veranderen in een verhouding van opdrachtgever - opdrachtnemer. Coöperatieve vormen kunnen opdrachtnemers faciliteren zodat acquisitie, verdeling van opdrachten en personele aspecten geborgd zijn. Dergelijke initiatieven zien we in de zorg ontstaan. Maar er zijn ook pilotprojecten onder andere in Leeuwarden en Rotterdam waarin mensen met afstand tot de arbeidsmarkt eigen coöperaties opzetten.

4.6.5 Regionale loopbaanpaden

Het laatste onderdeel van ons palet richt zich op een nieuwe manier om de vakmatige ontwikkeling van personeel te stimuleren. Onderzoek laat zien dat bedrijven die investeren in de ontwikkeling van hun personeel het in het algemeen beter doen dan bedrijven die dit niet of minder doen (eg Bosma et al, 2004; Jiang et al, 2012). Ook de innovatiekracht van bedrijven hangt positief samen met investeren in de ontwikkeling van het personeel. Tegelijkertijd kent investeren in personeel ook belangrijke belemmeringen, vooral bij kleinere MKB bedrijven. Een van die belemmeringen is het verlies aan productie tijdens het opleidingstraject. Een andere belemmering is dat veel kleinere MKB bedrijven zeer platte organisaties zijn waardoor investeren in personeel synoniem wordt voor het 'opleiden voor de concurrent'. Om deze belemmeringen te omzeilen kan inspiratie gevonden worden in het Philips WerkGelegenheidsPlan (WGP) en in het bijzonder de zogenaamde 'combi approach'.

Het WGP is ontstaan uit het *corporate social responsibility* (CSR) beleid van Philips en biedt mensen met afstand tot de arbeidsmarkt een tijdelijk contract voor een jaar, met minimumloon en gecombineerd met opleiding en intensieve begeleiding op een werkervaringsplek. In het WGP dat nu de ruim dertig jaar bestaat, hebben ruim 12500 mensen een kans gekregen zich te ontwikkelen. Onderzoek naar het effect laat zien dat ruim 70% van de deelnemers een reguliere baan buiten Philips heeft gevonden na het traject (Gerards et al 2014). Het WGP is ook vormgegeven in de zogenaamde combi approach. In de combi approach wordt de opleiding van het eigen personeel gecombineerd met een werkervaringsplek voor de WGP kandidaat: De WGP kandidaat wordt opgeleid tot het niveau van een huidig personeelslid van Philips, op het moment dat dat personeelslid zijn of haar eigen opleiding start wordt die werkplek gebruikt als werkervaringsplek. De winst voor het bedrijf ligt op meerdere niveaus, 1) investeren in eigen human capital, 2) reductie van productieverlies tijdens het opleiden van het eigen (laagopgeleid) personeel en 3) goodwill als gevolg van het CSR beleid.

In een regionale context kan een dergelijk ketenbenadering van opleiden en versterken van innovatiekracht van het MKB een oplossing zijn voor het creëren van nieuw werk en optimale ontwikkeling van individuele talenten. De huidige nadruk op decentraliseren van het sociale domein naar een regionale context zal de komende jaren dit soort gecombineerde aanpakken zeker stimuleren.

4.6.6 Shared Value: Sustainable business modelling

Het palet aan mogelijkheden om de werkgeversbenadering van gemeenten vorm te geven vraagt noodzakelijkerwijs ook om financiële onderbouwing met nieuwe business modellen. *Sustainable business modelling* (Roobeek & de Swart, 2013) als discipline zal de komende jaren daarom verder aandacht krijgen en wellicht worden uitgebouwd om de business case van dit palet aan mogelijkheden te ontwikkelen. Om bedrijven hierin mee te krijgen vraagt dit tegelijkertijd om gemeentelijke accountmanagers die verstand hebben van bedrijven en bedrijvigheid. Tot hoever hun expertise op dit punt moet reiken, valt nog te bezien. Hoe dan ook, de huidige werkgeversservicepunten zullen op dit punt nog een grote slag moeten maken. Een slag van nadenken vanuit het perspectief van de diensten Werk en Inkomen (korte termijn, reduceren van het aantal mensen in de uitkering) naar nadenken vanuit het perspectief van de werkgever (lange termijn, faciliteren van werkgevers bij het vormgeven van *shared value*).

4.7 Tot slot

De ontwikkelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt nopen tot actie en ondanks, of misschien wel juist vanwege, alle inspanningen van de afgelopen decennia blijft het effect van re-integratie de gemoederen bezig houden. Wij zien echter een tekort in al die inspanningen van de afgelopen decennia en dat is gerichte kennisontwikkeling ten behoeve van de *uitvoering*. Die uitvoering betreft twee kanten die nauw met elkaar (moeten) samenhangen: 1) het begeleiden van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en 2) het faciliteren van werkgevers in innoveren voor meer werk. Voor beide kanten is in de afgelopen jaren structurele kennisontwikkeling achter gebleven. Daarnaast is de aansturing van deze professionals teveel gericht op prestatie (-indicatoren) in plaats van op kwaliteit van handelen en leren. Daardoor is, gemiddeld gezien, de kwaliteit van handelen van uitvoerende professionals te laag, zowel richting het individu als richting de werkgever.

De komende tien jaar moet en zal daar verandering in komen. De druk op effectiever en efficiënter werken helpt daarbij mits er tijd en ruimte wordt genomen om te ontwikkelen. De hoop en verwachting is dat dat het geval zal zijn, dat de meningen over hoe te interveniëren aan de onderkant van de arbeidsmarkt langzaam maar zeker veranderen in wetenschappelijk gefundeerde handelen.

Dat heeft consequenties voor de eisen die aan de professional gesteld gaan worden. Die eisen zullen hoger worden en het is vraag of iedereen daar in mee kan groeien. Daarnaast zal ook in toenemende mate nieuwe technologie worden ingezet in de begeleiding werkzoekenden naar werk en de matching met vacatures. Het is

vergelijkbaar met andere ontwikkelingen rond baanpolarisatie zoals we die op de arbeidsmarkt zien. Ook in het sociale domein zien we deze polarisatie waarin routinematige cognitieve taken worden geautomatiseerd waardoor vooral laaggekwalificeerd werk en hoogwaardig analytisch werk overblijven terwijl het middensegment aan werk langzaam afneemt.

Het is deze baanpolarisatie die innoveren voor *meer* werk zo belangrijk maakt. Innoveren voor meer werk waarmee de mogelijkheden en de *capabilities* van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, maar ook van de professionals die zich inzetten voor deze mensen en de werkgevers in de regionale arbeidsmarkt, worden vergroot.

¹ Boneschansker, Schippers & Blonk, 2015

² Groenewoud et al, 2014

³ Blonk et al, 2015

⁴ Groenewoud et al., 2014, Blommesteijn et al, 2012

⁵ SZW, 2014, Gemeentelijke uitvoering 2.0. Naar een professionelere uitvoeringspraktijk, Den Haag: Ministerie van SZW

⁶ Hazelzet & van der Torre, 2015).

⁷ Sol & Kok, 2014

⁸ bijvoorbeeld De koning, 2005; Groot, Kok & Koopmans, 2003

⁹ Van der Aa, 2012

¹⁰ Van der Aa, 2012

¹¹ Heyma en Van der Werff (2013)

¹² Card et al, 2010; Kluve, 2010; Card et al, 2015

¹³ Blonk et al, 2015

¹⁴ SZW, 2014

¹⁵ Blonk et al, 2015

¹⁶ Wanberg et al (2002).

¹⁷ Brouwer et al , 2015

¹⁸ Lievens et al, 2014

¹⁹ Liu et al , 2014

²⁰ Bond et al 2008; Michon & van Weeghel, 2000

²¹ van Hoya & Lievens, 2009

²² Sanders et al, 2015

²³ Blommesteijn et al 2012; Groenewoud et al, 2014)

²⁴ van Wijk & Emmerik, 2013

²⁵ McGurk, 2014

²⁶ Clayton et al, 2011

²⁷ Blonk & Smit, 2012

²⁸ Porter & Kramer, 2011

²⁹ Goosen & Blonk, 2015

³⁰ zie ook Blonk & Hazelzet 2015

³¹ Hazelzet & Van der Torre, 2015

5. Vraagstukken rond werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Jonneke Bolhaar en Patrick Koot (CPB)

5.1 Inleiding

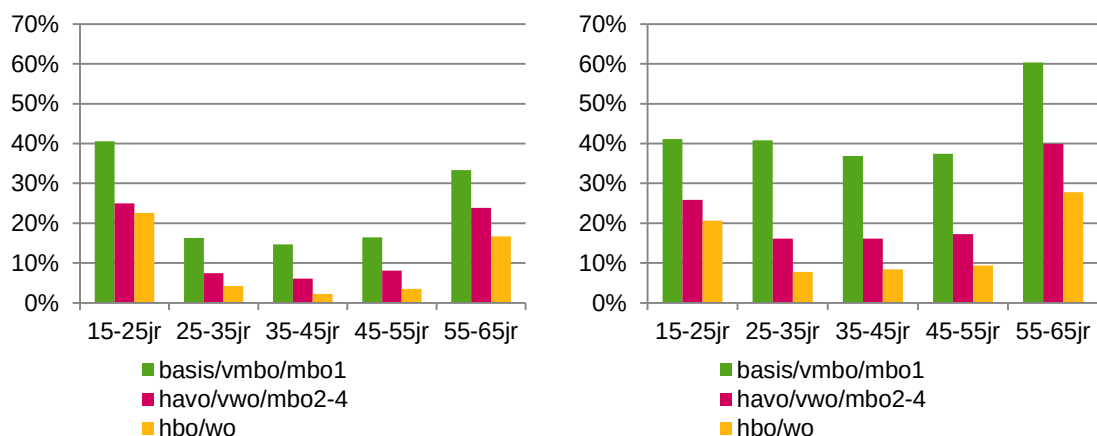
Mensen met een lage opleiding hebben minder vaak een baan: ze participeren minder vaak op de arbeidsmarkt en zijn ook vaker werkloos (zie Figuur 1 en 2). Met name bij vrouwen is de non-participatie hoog als ze lager opgeleid zijn. Bij ongewijzigd beleid verslechtert de positie van laagopgeleiden op de arbeidsmarkt waarschijnlijk verder, ondanks dat het totale aantal laagopgeleiden in de toekomst verder af zal nemen (CPB/SCP, 2015). De structurele werkloosheid onder laagopgeleiden zal dan groeien van 6% in 2009 naar 8% in 2025 en de loonongelijkheid tussen laag- en hoogopgeleiden zal verder toenemen. Daarnaast kan polarisatie ervoor zorgen dat ook middelbaar opgeleiden werk zoeken op de markt voor laaggeschoolde arbeid, waardoor het voor laagopgeleiden nog moeilijker wordt werk te vinden.

Verschillende oorzaken kunnen ten grondslag liggen aan het hogere aandeel niet-werkenden onder laagopgeleiden (ook wel 'de onderkant van de arbeidsmarkt' genoemd). Ten eerste zijn er individuen die wel zouden willen werken, maar geen baan kunnen vinden. Een deel van deze groep heeft een productiviteit onder het minimumloon en is daardoor onaantrekkelijk voor werkgevers om in dienst te nemen omdat deze werknemers meer kosten dan ze opbrengen (de *productiviteitsval*). Een ander deel heeft wel een productiviteit die boven het minimumloon ligt, maar kan geen baan vinden omdat er een groot aanbod aan arbeid is op de markt. Door de bodem die het minimumloon in de markt legt kan de prijs (het loon) niet meer reageren bij een overaanbod en blijft het grote aanbod in stand. Daarnaast kunnen mensen werkloos zijn omdat hun kennis en vaardigheden een slechte match vormen met beschikbare vacatures.

Ten tweede zijn er individuen die zelf kiezen om niet te werken. Bijvoorbeeld omdat zij het inkomensverschil met niet-werken te klein vinden, werken loont te weinig voor hen en/of omdat zij de zorg voor kinderen, mantelzorg, onbetaald werk of vrijwilligerswerk boven een betaalde baan verkiezen.¹ In sommige gevallen gaan mensen er financieel zelfs op achteruit als zij gaan werken door het wegvallen van subsidies en toeslagen (ook wel de *armoedeval* genoemd).

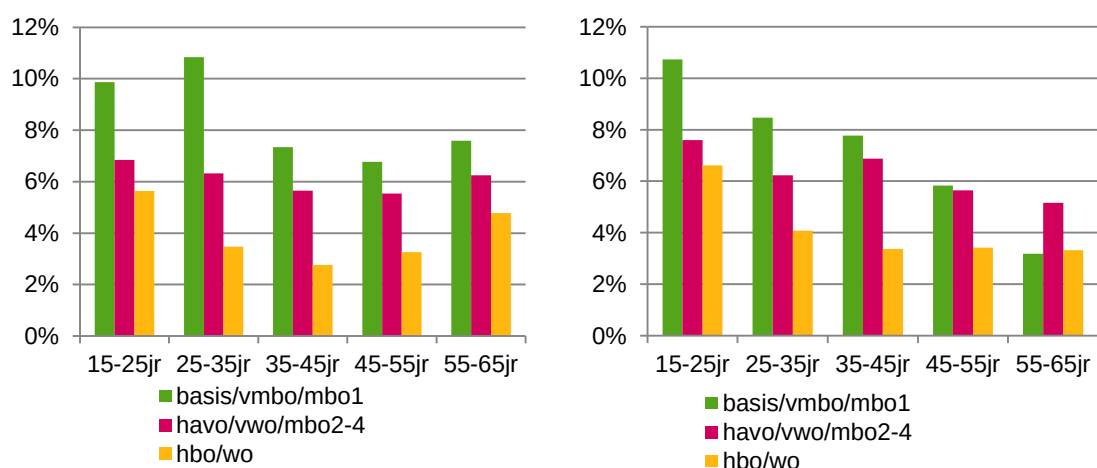
¹ Elk van deze activiteiten heeft een maatschappelijke waarde en opbrengst. Binnen het bestek van deze analyse laten we deze echter buiten beschouwing.

Figuur 1 Non-participatie onder mannen (links) en vrouwen (rechts) naar opleidingsniveau en leeftijd (2014)



Bron: CPB

Figuur 2 Werkloosheid onder mannen (links) en vrouwen (rechts) naar opleidingsniveau en leeftijd (2014)



Bron: CPB

Deze verschillende oorzaken bieden verschillende aanknopingspunten voor het stimuleren van de participatie aan de onderkant. Door een verlaging van de loonkosten aan de onderkant kan het voor werkgevers aantrekkelijker gemaakt worden om mensen met een lage productiviteit aan te nemen. Daarnaast kan scholing helpen de productiviteit van individuen te vergroten en/of de match met vacatures te verbeteren. Tenslotte kan de financiële prikkel om te werken vergroot worden, zodat werken voor meer mensen lonend is.

Financiële prikkels blijken met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt erg belangrijk. Het arbeidsaanbod van laagopgeleiden (niet in bezit van een startkwalificatie, ofwel minder dan MBO/havo/vwo) reageert sterk op het (potentiële) loon. Onder laagopgeleiden zien we dat vooral alleenstaanden (zowel met als zonder kinderen) erg sterk reageren op financiële prikkels. Mensen kunnen op twee manieren met hun arbeidsaanbod reageren op prikkels: door te gaan participeren vanuit non-

participatie (de extensieve marge) en door meer uren te gaan werken (de intensieve marge). Financiële prikkels blijken vooral effect te hebben op de extensieve marge (Jongen et al., 2011). Prikkels zijn daarom met name effectief als ze aangrijpen op het verschil in inkomen tussen werken en niet-werken: de hoogte van uitkeringen, belastingen en subsidies. Omdat het aantal uren dat iemand werkt veel minder gevoelig is voor financiële prikkels, is de meest effectieve vormgeving van fiscale kortingen om deze vooral te richten op de lagere inkomens en op participatie i.p.v. het aantal gewerkte uren (Jongen et al, 2011).

Scholing kan de productiviteit verhogen. Als daarmee iemands productiviteit stijgt tot boven het minimumloon, leidt dat tot een sterke verbetering in kansen op de arbeidsmarkt. Een verdere stijging van de productiviteit boven minimumloonniveau kan ervoor zorgen dat iemand niet langer is aangewezen op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Niet voor iedereen is meer scholing haalbaar. Maar het verder terugdringen van onnodige uitval, het voorkomen van achterstanden bij kinderen en bieden van goede studiekeuzebegeleiding kunnen er wel voor zorgen dat de groep aan de onderkant niet onnodig groot is. Er wordt in Nederland al beleid gevoerd om achterstanden in het onderwijs te bestrijden, maar het is nog niet duidelijk wat de meest effectieve en doelmatige manier is. Inzetten op extra scholing om middelbaar opgeleiden 'op te tillen' naar een hoger niveau en banen voor hoogopgeleiden voor hen bereikbaar te maken kan verder helpen de druk op de onderkant te verlichten.

Het stimuleren van participatie door het verlagen van de loonkosten kan op verschillende manieren gebeuren. In de eerste plaats door het minimumloon te verlagen, maar het kan ook worden vormgegeven door het verkleinen van de 'wig' (het verschil tussen loonkosten en nettoloon). Bij het verkleinen van de wig ontvangt de werknemer netto hetzelfde salaris, maar de loonkosten voor de werkgever dalen. Ten slotte kunnen ook subsidies ingezet worden om de loonkosten te verlagen. De werkgever of werknemer wordt dan gecompenseerd voor het verschil tussen het minimumloon en de (lagere) productiviteit van de werknemer.

Ook combinaties van verlaging van het minimumloon, verkleining van de wig en/of inzetten van subsidies om de loonkosten te verlagen zijn mogelijk. Dat kan aantrekkelijk zijn om nadelige effecten van een maatregel te compenseren (De Mooij, 2006).

Voor mensen met een (zeer) lage productiviteit lijkt deze laatste optie, het verlagen van de loonkosten, het meest beloftevol. Dit essay gaat daar nader op in. Sectie 2 richt zich daarbij op de rol die verschillende instituties spelen, sectie 3 op mogelijke oplossingen om de loonkosten te verlagen. We besluiten met een kennisagenda waarin we witte vlekken in de kennis omtrent dit onderwerp inventariseren.

5.2 De rol van instituties

5.2.1 *Minimumlonen*

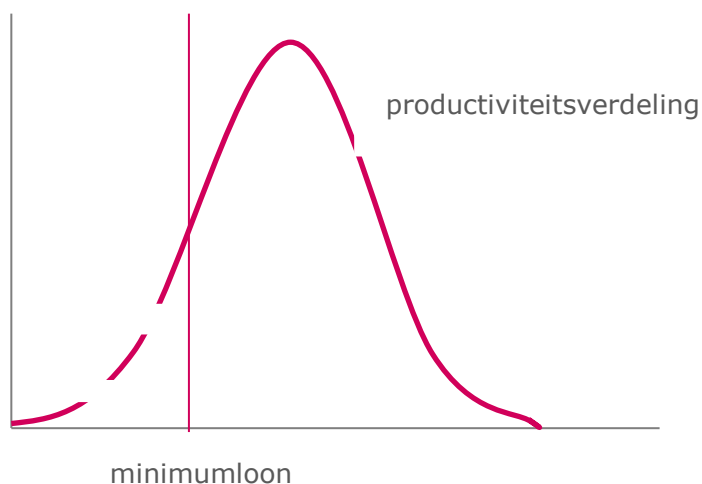
Nederland kent een wettelijk minimumloon (wml) om werknemers te beschermen tegen uitbuiting en hen een minimale vergoeding voor geleverde arbeidsprestaties te bieden. Daarnaast beperkt het minimumloon de loonongelijkheid. Het minimumloon wordt tweemaal per jaar opnieuw vastgesteld (in januari en juli) en is in beginsel gekoppeld aan de gemiddelde stijging van de contractlonen.

Kenmerkend voor Nederland is bovendien dat het stelsel van sociale zekerheid gekoppeld is aan het minimumloon (Salverda, 2009). De netto uitkeringen in het kader van de Participatiewet, AOW, AnW, IOAW en IOAZ zijn een vast percentage van het netto referentieminimumloon (CPB, 2012b).² Daarnaast zijn de grondslagen voor de Wajong, WAZ en WAZO gekoppeld aan het bruto minimumloon en worden de daglonen van WAO/WIA, ZW en WW geïndexeerd met de stijging van het bruto minimumloon. Het minimumloon wordt tevens gebruikt als ondergrens voor het berekenen van het arbeidsongeschiktheidspercentage in de WAO/WIA. Indien een werknemer door ziekte per uur niet meer het minimumloon kan verdienen, wordt hij volledig arbeidsongeschikt verklaard.

Enerzijds beschermt het minimumloon werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt tegen te lage looninkomsten, maar anderzijds zorgt het er ook voor dat een deel van de mensen aan de onderkant niet aan het werk komt omdat zij minder productief zijn dan het minimumloon (zie Figuur 3). Naast een bodem in het loongebouw kapt het wml een deel van de werkgelegenheid af; namelijk die werkgelegenheid die onder wml-niveau ligt.

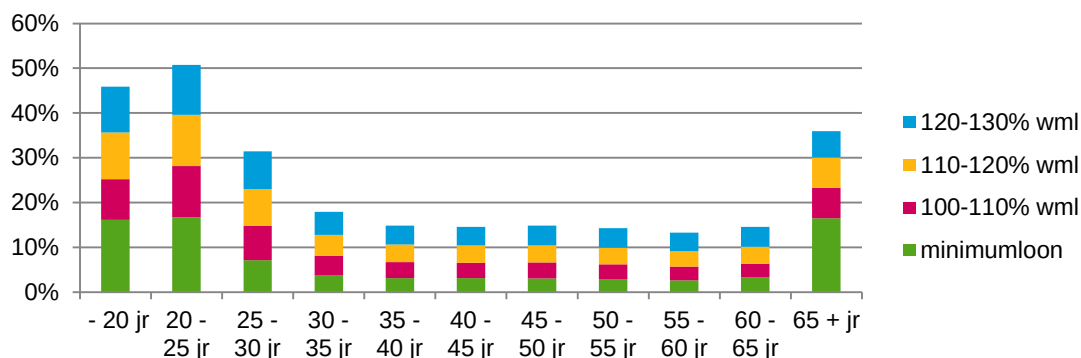
² De exacte hoogte van dit percentage is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden.

Figuur 3 Het minimumloon kapt de productiviteitsverdeling van werkenden af



Hoe ziet de productiviteitsverdeling er in Nederland uit? En voor welk deel van de bevolking is het minimumloon dus relevant? Omdat alleen lonen (en daarmee productiviteitsniveaus) boven het minimumloon geobserveerd worden, is het moeilijk in beeld te krijgen hoeveel mensen een productiviteit hebben onder het niveau van het minimumloon. Wel is er informatie over het aantal mensen dat op of net boven het minimumloon zit.³

Figuur 4 Percentage van werknemers dat minimumloon of daar net boven verdient, naar leeftijdscategorie^a



Bron: 2013, CBS Statline

^a Hierbij geldt het voor de leeftijd van de werknemer geldende minimumloon als uitgangspunt.

Figuur 4 laat zien dat vooral jonge werknemers een loon verdienen op of net boven het minimum. Van de 20 tot 25-jarigen verdient meer dan de helft hooguit 130% van het (voor die leeftijd relevante) minimumloon. Voor een groot deel gaat het hier om

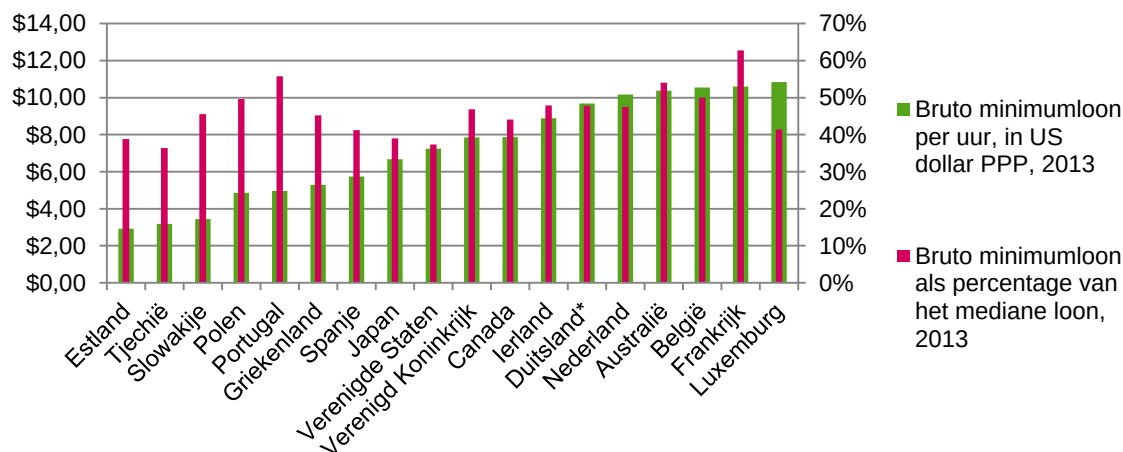
³ 130% van het minimumloon is gekozen als grens van de onderkant van de arbeidsmarkt omdat een aantal maatregelen om participatie te bevorderen deze grens gebruikten, zoals de Instroom- (ofwel Melkert) banen, de VLV (vermindering langdurig werklozen: een loonkostensubsidie voor het aannemen van langdurig werklozen) en de doorstroom-SPAK (specifieke afdrachtskorting: loonkostensubsidie voor in dienst nemen mensen met laag loon).

bijbanen van scholieren en studenten. Verder valt op dat áls mensen doorwerken na de AOW-gerechtigde leeftijd (65 jaar in 2013), dit vaak in laagbetaalde banen is.

De laagbetaalde banen kenmerken zich verder door een vaak kleine omvang van het arbeidscontract, een derde van de banen op of net boven het minimumloon is voor minder dan 12 uur per week. Ook hebben banen op of net boven het minimumloon vaker een tijdelijk karakter. 65% van de banen die minimumloon betalen is op een tijdelijk contract, bij een loonniveau van 130% van het minimumloon is 55% op een tijdelijk contract. Van alle banen is minder dan 30% op een tijdelijk contract – zie cijfers voor 2013 van CBS. Met name voor banen tot 120% van het minimumloon geldt dat zij vaker dan gemiddeld (7% in plaats van 2% gemiddeld) ingevuld worden door krachten uit landen die recent zijn toegetreden tot de Europese Unie (Midden- en Oost-Europeanen).

Figuur 5 laat de hoogte van het minimumloon in Nederland in internationaal perspectief zien. De figuur maakt duidelijk dat het minimumloon in Nederland voor volwassenen (23 jaar en ouder) relatief hoog is. Van de OESO-landen met een minimumloon heeft Nederland een van de hoogste reële minimumloonniveaus uitgedrukt in koopkrachtpariteiten. Als percentage van het mediane loon zijn de verschillen in minimumloonniveau tussen landen kleiner.

Figuur 5: Reëel minimumloon (in US dollar PPP, linkeras) en minimumloon als percentage van het mediane loon (rechteras), internationale vergelijking voor 2013^a.



Bron: (OESO, [link](#))

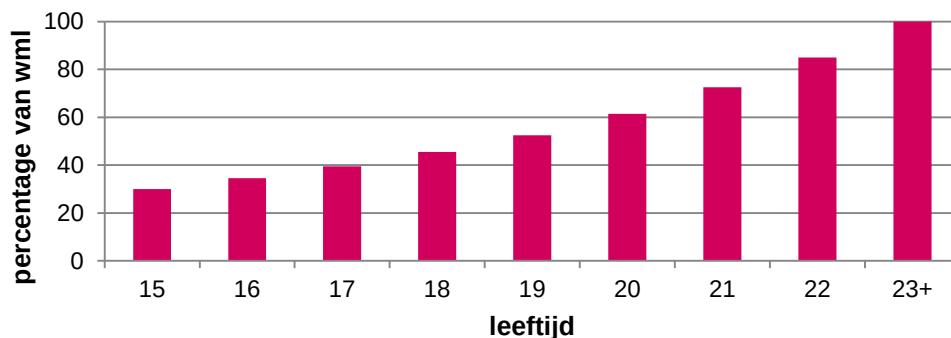
^a Voor Duitsland is het minimumloon weergegeven zoals dat in 2015 is ingevoerd.

5.2.2 Minimumjeugdloon

Nederland kent een wettelijk minimumjeugdloon (wmjl) dat naar internationale maatstaven laag is, zowel in verhouding tot het mediane loon als in verhouding tot het wettelijk minimumloon (wml) voor werknemers van 23 jaar en ouder. Uitzonderlijk is ook hoe steil het minimumjeugdloon oploopt met leeftijd en dat voor iedere leeftijd tussen 15 en 22 een ander minimumjeugdloon geldt (zie Figuur 6). Het

relatief lage minimumjeugdloon leidt nogal eens tot de zorg dat het minimum-jeugdloon jongeren als werknemers zó goedkoop maakt dat zij laagproductieve werknemers van 23 jaar of ouder verdringen van de arbeidsmarkt. Het minimumloon voor een 18-jarige is slechts 45,5% van het minimumloon van een werknemer van 23 jaar of ouder. Voor laaggeschoolde of ongeschoolde arbeid is het daarom voor een werkgever zeer aantrekkelijk om jongeren aan te nemen.

Figuur 6 Minimumjeugdloon (wmjl) als percentage van het wml voor 23+



Ondanks de relatief lage minimumjeugdloonen is er geen hard empirisch bewijs dat 23-plussers door verdringing door jongeren vaker werkloos zijn of minder participeren (CPB, 2012b). Het tegendeel lijkt eerder waar: het werkloosheidspercentage onder 18 en 19-jarigen is hoger dan dat onder 23 en 24-jarigen.⁴ De winst die te behalen valt met het verhogen van het minimumjeugdloon voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt lijkt daarmee beperkt. Voor een deel doen jongeren wellicht werk waarvoor een werkgever ook niet het minimumloon voor 23+ wil betalen, omdat hij daarmee verlies zou maken op de dienst of het product. Het verhogen van het minimumjeugdloon zal in dat geval leiden tot een verlies aan werkgelegenheid.

Er zijn daarnaast meerdere goede redenen om het minimumjeugdloon (relatief) laag te houden. In vergelijking met andere landen is de jeugdwerkloosheid in Nederland laag. Een (forse) verhoging van het minimumjeugdloon zou hier verandering in kunnen brengen en (laagproductieve) jongeren de kans ontnemen om ervaring op te bouwen. Daarnaast gaat van een laag minimumjeugdloon een prikkel uit voor jongeren om een opleiding te (blijven) volgen in plaats van zich volledig beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt. Een verhoging van het minimumloon zou daarom kunnen leiden tot een daling van het opleidingsniveau van jongeren. In Nieuw-Zeeland is hier ook empirisch bewijs voor gevonden door Hyslop en Stillman (2007).

5.2.3 Zzp'ers

Functioneert het minimumloon echt als een absolute bodem in de arbeidsmarkt op dit moment? Het antwoord is nee. Een 'ontsnappingsroute' waardoor werkgevers

⁴ Al spelen hierbij ook samenstellingseffecten een rol. Onder 23 en 24-jarigen van de beroepsbevolking bevinden zich ook afgestudeerden aan MBO, HO en WO.

personeel tegen lagere kosten dan het minimumloon in kunnen huren is door te werken met zzp'ers in plaats van werknemers in dienst te nemen. Een zzp'er die zichzelf het minimumloon betaalt, is goedkoper dan een werknemer die het minimumloon verdient. Omdat zzp'ers een aantal fiscale voordelen hebben (zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling) hoeven ze over hun bruto-inkomsten per saldo minder belasting te betalen dan een werknemer. Van hun bruto-inkomsten houden ze netto dus meer over, of voor hetzelfde netto inkomen volstaat een lagere bruto prijs (CPB, 2014). Bij een zzp'er hoeft de werkgever bovendien geen of veel minder rekening te houden met de mogelijkheid van hoge kosten door langdurige ziekte, arbeidsongeschiktheid of ontslag.

Maar vaak is het niet alleen het doorrekenen van fiscale voordelen in de prijs dat een zzp'er goedkoper maakt dan een werknemer. Veel zzp'ers blijken (te) weinig rekening te houden in hun tariefstelling met de kosten van verzekeringen en pensioen (CPB, 2015a). Zzp'ers zijn zelf verantwoordelijk voor het afsluiten van verzekeringen waarvoor een werknemer automatisch verzekerd is, zoals tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Het staat zzp'ers bovendien vrij er bewust voor te kiezen deze risico's zelf te dragen en zich niet te verzekeren.

In de praktijk zien we dat veel zzp'ers zich niet tegen deze risico's verzekeren omdat zij de kosten van de verzekering te hoog vinden, ondanks dat premies fiscaal aftrekbaar zijn. Zo heeft ongeveer de helft van alle zzp'ers om deze reden geen arbeidsongeschiktheidsverzekering (CPB, 2014). Voor pensioenopbouw zien we een soortgelijk patroon: slechts een kwart tot de helft van de zzp'ers bouwt pensioen op. Veel zzp'ers beschouwen de verkoopwaarde van hun onderneming als belangrijk deel van hun pensioen. Zelf alle risico's dragen en/of niet sparen voor het pensioen kunnen rationele en afgewogen keuzes zijn van de zzp'er. Er zijn echter ook aanwijzingen dat een deel van de zzp'ers de risico's onderschat, aanloopt tegen de complexiteit van het kiezen en afsluiten van een verzekering of zich te veel laat leiden door een voorkeur voor inkomen op dit moment boven inkomen (zekerheid) in de toekomst (CPB, 2015a).

De gemiddelde lastendruk voor lage inkomens is voor een zzp'er ongeveer 20% lager dan voor een werknemer (CPB, 2015a). Ongeveer de helft hiervan wordt veroorzaakt door premies voor werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen; de andere helft betreft de fiscale voordelen van de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling (Van Vuuren, 2012). Als een zzp'er ervoor kiest zich niet, of minder uitgebreid dan een werknemer, te verzekeren en niet veel opzij te zetten voor pensioenopbouw, biedt dit ruimte om een lager tarief in de markt te zetten en tegelijkertijd zichzelf een loon op of boven het niveau van het minimumloon te betalen.

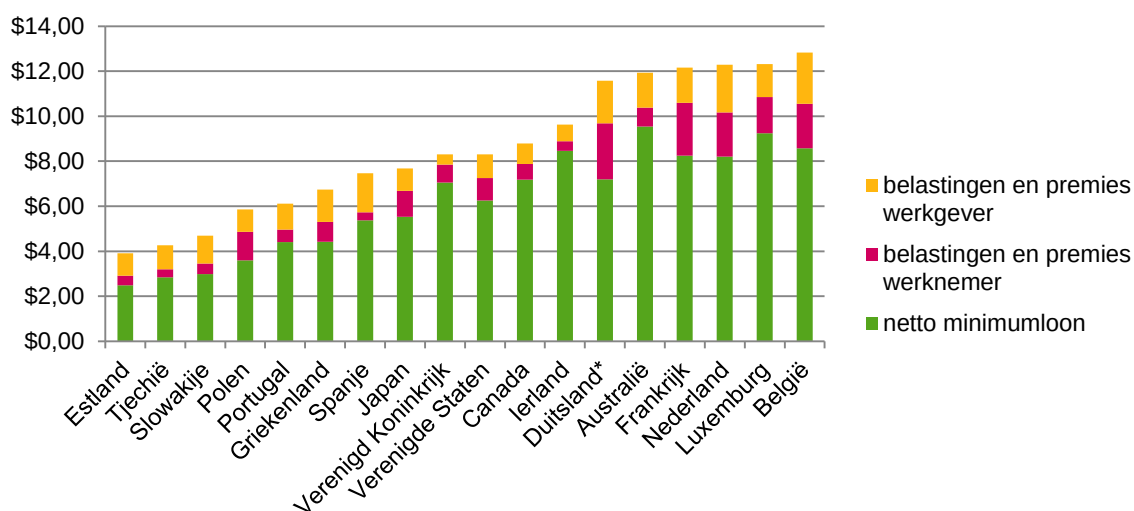
Waar voor werknemers het minimumloon de absolute ondergrens is voor het loon, kan een zzp'er er ook voor kiezen om te werken voor een lager loon. Hier zit zowel

een positieve als een negatieve kant aan. Het kan een rationele keuze zijn in bijvoorbeeld de beginfase van de onderneming, als de zzp'er graag opdrachten wil krijgen om een reputatie te kunnen vestigen en/of ervaring op te doen, om tijdelijk voor een loon onder het minimum te werken. Daarnaast biedt het de mogelijkheid aan werkzoekenden met een productiviteit onder het minimumloon om toch een plek te veroveren op de arbeidsmarkt en te participeren. Keerzijde hiervan is dat zzp'ers een grotere kans op armoede hebben dan werknemers (CPB/SCP, 2015). Ook kunnen opdrachtgevers soms zoveel macht kunnen hebben dat zij de zzp'er 'dwingen' te werken tegen zeer lage tarieven, waardoor de zzp'er minder dan het minimumloon overhoudt en/of de financiële ruimte mist om zich te verzekeren en te sparen voor pensioen, terwijl hij dat wel zou willen.

5.2.4 Werkgeverslasten en -risico's

De kosten van (het aannemen van) een werknemer bestaan niet alleen uit het salaris dat de werknemer iedere maand netto op zijn rekening krijgt gestort. Het verschil tussen het nettoloon dat de werknemer ontvangt en het brutoloon wordt gevormd door de betaalde belastingen en premies volksverzekeringen en het werknemersdeel van de pensioenpremies. Bovenop het brutoloon betaalt de werkgever bovendien nog het werkgeversdeel van de premies voor sociale verzekeringen en pensioen en een bijdrage in het kader van de zorgverzekeringswet. De resultante van deze som zijn de loonkosten voor de werkgever. Figuur 7 laat zien dat de reële loonkosten ter hoogte van het minimumloon in Nederland relatief hoog zijn in vergelijking met andere OESO-landen.

Figuur 7 Internationale vergelijking van reële loonkosten^a per uur ter hoogte van het minimumloon (in US dollar PPP, 2013^b)



Bron: OESO, [link](#)

^a Premies bevatten ook alle verplichte bijdragen aan zorgverzekeringen, pensioen, etc. Voor deze figuur is uitgegaan van een alleenstaande volwassene met een voltijd baan tegen minimumloon.

^b Voor Duitsland is uitgegaan van het minimumloon zoals in 2015 ingevoerd.

Behalve de loonkosten van de werknemer, moet de werkgever er ook rekening mee houden dat er een kans bestaat dat de werknemer langdurig ziek wordt en gedurende die ziekteperiode doorbetaald moet worden (met een maximum van twee jaar). Omdat dit risico met name voor kleine werkgevers moeilijk te voorspellen is, sluit een groot deel van hen (78%) een verzekering hier tegen af (CPB, 2015b). Als de werknemer na twee jaar ziekte (tijdelijk) arbeidsongeschikt blijkt, betaalt de werkgever bovendien maximaal tien jaar lang hogere premieafdrachten. Een ander financieel risico dat de werkgever loopt is dat als er een moment komt dat de werkgever van de werknemer af wil, er ook met het ontslag kosten zijn gemoeid (transitievergoeding). Het zijn met name de risico's die een werkgever loopt voor hoge kosten door ontslag, ziekte of arbeidsongeschiktheid die het risicovol maken een werknemer in (vaste) dienst te nemen (Baarsma en Heyma, 2014).

Dit risico op hoge kosten door ontslag, ziekte of arbeidsongeschiktheid geeft een prikkel aan werkgevers om manieren te zoeken deze te vermijden en bij een andere partij te leggen, zoals de zzp'er of de werknemer met een tijdelijk contract (Euwals et al., 2014). Dit geldt a fortiori voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Omdat aanpassing van het loon naar beneden niet mogelijk is, is de enige andere wijze waarop arbeidskosten gereduceerd kunnen worden het besparen op werkgeverslasten en/of de kosten van het risico op ontslag, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Met de invoering van de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters zijn de verschillen in risico's tussen vast en flexibel personeel overigens wel verkleind. Sinds 2013 geldt ook in de ziektewet en voor flexwerkers in de WIA een systeem van (individuele) premiedifferentiatie.

5.3 Mogelijke oplossingsrichtingen

Er zijn verschillende dimensies waar een aanpassing op kan aangrijpen: de hoogte van het minimumloon, de manier waarop het minimumloon varieert met leeftijd, de reikwijdte van het minimumloon (op wie is het minimumloon van toepassing) en de werkgeverslasten ter hoogte van het minimumloon. Het vervolg van deze sectie gaat nader in op mogelijke aanpassingen op deze verschillende dimensies.

5.3.1 Aanpassen van de hoogte van het minimumloon

Omdat een minimumloon niet alleen een bodem in het loongebouw zet, maar ook een bodem in de productiviteitsverdeling van werkenden (en daarmee een plafond in de werkgelegenheid), kan een verlaging van het minimumloon ervoor zorgen dat een groep werknemers die eerder niet rendabel was voor werkgevers om in te huren dat nu wel wordt. Het gaat dan om werknemers met een productiviteit tussen het oude (hogere) en het nieuwe (lagere) minimumloon in. Voorheen waren de loonkosten voor deze werknemers hoger dan wat ze opbrachten, namelijk hun productiviteit. Nu de loonkosten gedaald zijn, is het wél rendabel deze werknemers aan te nemen. Hierdoor daalt de werkloosheid en het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Het

lagere minimumloon kan de werkloosheid nog verder doen afnemen als mensen besluiten zich terug te trekken van de arbeidsmarkt (non-participatie) omdat werken onvoldoende loont voor hen. Daarbij rijst wel de vraag wat de maatschappelijke winst is van een daling van de werkloosheid door toegenomen non-participatie.

Uniek aan het Nederlandse socialezekerheidsstelsel is dat, zoals eerder gesteld, de hoogte van de uitkeringen gekoppeld is aan het minimumloon. Een verlaging van het minimumloon zou daarom in het huidige stelsel ook een verlaging van de sociale uitkeringen impliceren. De verlaging van het uitkeringsniveau zorgt voor een grotere prikkel om te participeren. Daarnaast zorgt de koppeling ervoor dat bij een verlaging van het minimumloon de marginale opbrengst van participatie of urenbuitbreiding minder afneemt dan wanneer deze koppeling er niet zou zijn. Hierdoor is het effect van een verlaging van het minimumloon op de werkgelegenheid waarschijnlijk groter. Het verlagen van met name de bijstandsuitkeringen zal wel leiden tot een toename van armoede.

Als de koppeling losgelaten wordt en alleen het minimumloon wordt verlaagd, kan het huidige bijstandsniveau gehandhaafd worden. Door de verlaging van het minimumloon wordt het voor werkgevers aantrekkelijker laagproductieve werknemers aan te nemen. Voor werknemers zou deze maatregel de prikkel om te participeren echter verminderen: het extra inkomen dat zij kunnen verwerven door te werken in plaats van een uitkering te ontvangen, neemt af. Werken gaat minder lonen dan het op dit moment doet.

Verlaging van het minimumloon met gelijktijdige fiscale compensatie voor de laagste inkomens kan een manier zijn om loonkosten te verlagen voor werkgevers, maar er tegelijkertijd voor te zorgen dat werknemers aan de onderkant er netto in inkomen niet op achteruit gaan. Dit heeft hetzelfde effect als een loonkostensubsidie (LKS), met het voordeel dat het niet nodig is voor een optimale werking om de productiviteit van werknemers te kunnen meten om de hoogte van de LKS te bepalen (CPB, 2012a). Fiscale compensatie verliest echter zijn werking bij het zogenoemde 'verzilveringsprobleem'. Dit houdt in dat met name alleenstaande ouders met een laag inkomen te weinig inkomen kunnen hebben – en daarom te weinig belasting betalen – om de heffingskorting (volledig) toe te passen (CPB, 2015c).

5.3.2 Fiscaal stimuleren van ZZP-schap

De mogelijkheid onder het minimumloon te werken via ZZP-schap biedt ook kansen. Met name outsiders op de arbeidsmarkt zoals mensen met een lage productiviteit en langdurig werklozen kunnen door zelfstandig ondernemerschap een plaats op de arbeidsmarkt krijgen die anders moeilijk te bemachtigen zou zijn geweest (CPB, 2014). Het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap voor deze groepen door een fiscaal gunstige behandeling kan hierdoor helpen de negatieve effecten van een rigide arbeidsmarkt door minimumloon en ontslagbescherming te verkleinen. Empirisch onderzoek uit Duitsland en Spanje toont dit ook aan. De ervaringen in Duitsland laten

zien dat opstartsubsidies vanuit een werkloosheidsuitkering met name effectief zijn voor vrouwen en jonge mannen met een lage opleiding. Onderzoek toont ook aan dat ontmoedigen van zelfstandig ondernemerschap tot meer werkloosheid kan leiden (Van Vuuren, 2012). Grote(re) fiscale voordelen maken het voor werkgevers echter (nog) aantrekkelijker om gebruik te maken van de 'ontsnappingsroute' door te werken met zzp'ers en het lijkt daarom niet voor de hand te liggen hierop in te zetten om werkgelegenheid aan de onderkant te stimuleren.

5.3.3 Aanpassen werkgeverslasten ter hoogte van minimumloon

De loonkosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt kunnen behalve door het reduceren van het minimumloon ook verlaagd worden door de wig te verkleinen. Een werknemer ontvangt dan nog steeds hetzelfde minimumloon, maar de kosten voor de werkgever van het in dienst nemen van de werknemer zijn lager.

Het heeft de voorkeur een verkleining van de wig dusdanig vorm te geven dat deze specifiek aangrijpt daar waar hij nodig is: aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zo wordt de maatregel niet onnodig kostbaar (wat bij een generieke verkleining van de wig het geval zou zijn). Dit zou de vorm kunnen krijgen van een extra arbeidskorting voor lage inkomens. Nadeel van een dergelijke arbeidskorting is dat het de marginale druk verhoogt en daarmee de 'deeltijdval'. Aangezien de keuze om te werken echter sterker reageert op prikkels dan de keuze hoeveel uren te werken, kan dit nadeel opwegen tegen de werkgelegenheid die kan worden gewonnen (Jongen et al., 2011). Daarnaast kan een verzilveringsprobleem optreden, waardoor de extra arbeidskorting zijn effect op participatie verliest. Alleenstaande ouders met een inkomen op minimumloonniveau lopen nu al tegen dit probleem aan. Bovendien bestaat het gevaar dat er een nieuwe 'val' ontstaat daar waar de wig weer toeneemt.

Een tweede optie om de wig te verkleinen is om de premies volksverzekeringen die werkgevers betalen ter hoogte van het minimumloon te verlagen en vanaf het minimumloon geleidelijk op te laten lopen tot de volledige bijdrage. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Frankrijk. Alhoewel dit, net als de arbeidskorting, het nadeel heeft dat de marginale druk omhoog gaat, speelt hier geen verzilveringsprobleem.

De risico's die werkgevers lopen in verband met ziekte, arbeidsongeschiktheid en ontslag van een werknemer kunnen verkleind worden door de loondoorbetaling bij ziekte te hervormen en de ontslagbescherming in te perken. Het is echter zeer moeilijk om dit soort aanpassingen alleen van toepassing te laten zijn op de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarnaast bestaat het risico dat een ingreep in de loondoorbetaling uiteindelijk juist tot hogere werkgeverslasten leidt door een toename van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (Euwals et al., 2015). Wat de optimale omvang is van de werkgeversverplichtingen is echter nog niet of nauwelijks systematisch onderzocht. Terwijl het cruciaal is voor effectief beleid (Euwals et al., 2014).

Een no-risk polis kan helpen om werknemers die moeilijk aan het werk komen omdat werkgevers vrezen dat ze een hoger risico hebben op langdurig ziekteverzuim een kans te geven op de arbeidsmarkt. De no-risk polis vrijwaart de werkgever tijdelijk of permanent van dit risico op hoge kosten door ziekte of arbeidsongeschiktheid. Een tijdelijke no-risk polis van vijf jaar wordt momenteel ingezet voor (voormalig) arbeidsongeschikte werknemers uit de WIA, WAO en WAZ. Omdat de no-risk polis een prikkel voor werkgevers om in te zetten op preventie en re-integratie wegneemt, ligt een veel bredere inzet van de no-risk-polis niet voor de hand.

5.3.4 Subsiëren van werk voor laagproductieven

Laagproductieve werknemers kunnen ook aantrekkelijker gemaakt voor werkgevers door het verschil tussen de productiviteit van de werknemer en het minimumloon te compenseren middels een subsidie. De subsidie kan zowel aan de werkgever als aan de werknemer gegeven worden. In het eerste geval betaalt de werkgever (minimaal) het minimumloon aan de werknemer en krijgt daarvoor subsidie (loonkostensubsidie). In het laatste geval betaalt de werkgever een loon lager dan het minimumloon aan de werknemer en ontvangt de werknemer een subsidie (uitkering of bijvoorbeeld fiscale compensatie) om dit loon aan te vullen (loondispensatie). Voordeel van een subsidie boven het verlagen van het minimumloon is dat de loonongelijkheid onder werkenden niet toeneemt, wat wel het geval is bij een verlaging van het minimumloon zonder (fiscale) compensatie. Daartegenover staat het nadeel dat subsidies leiden tot extra overheidsuitgaven.

Om die extra overheidsuitgaven te beperken en de subsidie optimaal te laten werken zou idealiter de productiviteit van werknemers meetbaar moeten zijn, zodat exact vastgesteld kan worden hoeveel compensatie er nodig is om een bepaalde werknemer aantrekkelijk genoeg te maken voor werkgevers. Te weinig compensatie resulteert namelijk in een werknemer die zichzelf nog steeds niet terugverdient bij het minimumloon, waardoor hij geen werk zal vinden. Te veel compensatie resulteert weliswaar in het aantrekkelijk zijn van de werknemer, maar tegen een prijs die onnodig hoog is.

De exacte productiviteit van een werknemer is echter lastig vast te stellen in de praktijk. Zo kan de productiviteit variëren met de specifieke werkplek waar de werknemer terecht komt en kan de productiviteit variëren over tijd. De werknemer, werkgever en de uitkeringsinstantie hebben bovendien elk hun eigen belangen bij het vaststellen van de productiviteit. Voor de werknemer staat de hoogte van zijn loon en inkomen centraal, voor de uitkeringsinstantie de hoogte van de te verstrekken subsidie en voor de werkgever de hoogte van de loonkosten. Als het lastig is te meten hoe hoog de productiviteit van een werknemer exact is, moet de vormgeving van de subsidie er in ieder geval voor zorgen dat de subsidie zoveel mogelijk (of beter: alleen maar) terecht komt bij werknemers die anders geen werk hadden kunnen vinden (CPB/SCP, 2015). Anders wordt werk gesubsidieerd dat ook zonder de subsidie zou bestaan (*deadweight loss*).

Een ander punt van aandacht bij de vormgeving van de subsidie is mogelijke verdringing van niet-gesubsidieerde werknemers op de korte termijn. Hierbij dient opgemerkt te worden dat gesubsidieerde werknemers vanwege hun beperkte productiviteit niet altijd hetzelfde werk zullen kunnen doen als hun niet-gesubsidieerde collega's en daarnaast minder productief zijn. Er zal dus ook vraag blijven naar niet-gesubsidieerde collega's. Op de lange termijn geldt bovendien dat de subsidies tot extra arbeidsvraag leiden, omdat bedrijven op lange termijn zoveel werkgelegenheid scheppen als winstgevend is tegen de gegeven loonkosten. Doordat een subsidie de kosten verlaagt, verhoogt zij op lange termijn de werkgelegenheid (CPB/SCP, 2015). Verder zijn subsidies alleen effectief als werkgevers inderdaad personen met een lage productiviteit aannemen en niet (goedkope) krachten uit het buitenland of scholieren en studenten. Bij een gerichte subsidie (op basis van geschatte productiviteit) is het risico hierop kleiner dan bij een vaste subsidie die voor iedereen geldt, maar zijn tegelijkertijd de uitvoeringskosten groter.

Uit de literatuur blijkt verder dat subsidies als tegemoetkoming in de loonkosten met name goed werken om extra werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te creëren en zo werkloosheid te bestrijden. Gesubsidieerd werk scoort minder gunstig op doorstroming vanuit gesubsidieerd werk naar reguliere arbeid (Sianesi, 2008). Een van de redenen hiervoor kan zijn dat prikkels voor doorstroom ontbreken, zo bleek uit ervaringen met de instroom-/doorstroombanen. Daarnaast kan het ook zo zijn dat de productiviteit van laagproductieve werknemers door participatie onvoldoende toeneemt om boven het minimumloonniveau uit te komen.

Voor een effectieve inzet van subsidies is het ten slotte van belang dat werkgevers bekend zijn met het instrumentarium. Zo was in 2012 30%-40% van de Nederlandse werkgevers niet op de hoogte van instrumenten zoals loondispensatie, werken met behoud van uitkering of premiekorting bij het aannemen van specifieke groepen werkzoekenden (Van Echtelt et al., 2014). Daarnaast kunnen hoge administratieve lasten werkgevers ervan weerhouden gebruik te maken van een subsidie.

Een subsidie om lage productiviteit van een werknemer te compenseren kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Hieronder bespreken we een aantal vormen:

Loonkostensubsidie (op basis van geschatte productiviteit). Hierbij ontvangt een werkgever een subsidie die gelijk is aan het verschil tussen (een schatting van) de productiviteit van de werknemer en de loonkosten bij het minimumloon. De werknemer ontvangt als zodanig een loon van de werkgever dat (minimaal) gelijk is aan het minimumloon. Deze vorm van loonkostensubsidie wordt sinds 2015 in de Participatiewet ingezet voor werkgevers die iemand met een arbeidsbeperking aannemen met een productiviteit beneden het minimumloon. Met werkgevers is afgesproken dat er in 2025 125.000 arbeidsplaatsen voor personen met een

arbeidsbeperking ontstaan. September 2015 wordt het instrument bij 800 personen ingezet (CBS, 2015).

Loondispensatie (op basis van geschatte productiviteit). Met dit instrument kan (tijdelijk) worden toegestaan dat de werkgever een loon aan de werknemer betaalt dat onder het minimumloon ligt. De hoogte van het loon hangt samen met de productiviteit van de werknemer. Het inkomen van de werknemer wordt (eventueel) aangevuld met een loonaanvullende uitkering. Verschil met loonkostensubsidie is dat de werknemer alleen over het loongedeelte van het inkomen recht heeft op specifieke werknemersregelingen (bijvoorbeeld arbeidskorting of aanspraak op werknemersverzekeringen). Loondispensatie wordt in Nederland ingezet in de Wajong. De loonaanvullende uitkering is hier onder andere afhankelijk van de mate waarin de werknemer zijn resterende verdien capaciteit benut. In de Wajong kan dat overigens ook resulteren in een loon boven het minimumloon. In 2014 is het instrument loondispensatie ca. 12.000 keer toegekend in de Wajong (UWV, 2015).

Generieke loonkostensubsidie (vast bedrag). De loonkostensubsidie overbrugt het gat tussen de productiviteit van een werknemer en het minimumloon. De hoogte van de loonkostensubsidie zal daarmee per individu verschillen. Het is ook mogelijk een tegemoetkoming in de loonkosten meer generiek toe te passen. Daarbij wordt op basis van een aantal kenmerken, voor een grotere groep werknemers subsidie beschikbaar gesteld. Dit vereenvoudigt weliswaar de uitvoering (het is immers niet meer nodig individueel de loonwaarde te bepalen), maar is minder efficiënt dan een loonkostensubsidie, omdat ook voor werknemers die zonder de subsidie werk zouden hebben een subsidie wordt betaald. Als ook de grootte van de subsidie vastligt, leidt dat tot nog meer inefficiëntie omdat sommige werknemers te veel gesubsidieerd worden en anderen te weinig.

Het Lage-inkomensvoordeel (LIV) dat het kabinet invoert in 2017 is een voorbeeld van een generieke loonkostensubsidie. De LIV geeft werkgevers een vast bedrag aan subsidie voor werknemers die tot 120% van het minimumloon verdienen (Staatsblad, 2015). Dit vaste bedrag kent twee niveaus: een hoge subsidie voor werknemers tot 110% van het minimumloon en een lagere subsidie voor werknemers tussen 110 en 120% van het minimumloon. Bij parttime werk wordt de subsidie naar evenredigheid verlaagd, waardoor ook parttime werk gericht gestimuleerd wordt. Uit onderzoek van het CPB blijkt dat een dergelijke vorm van subsidiering relatief effectief is in vergelijking met het generieke lastenverlichting, zoals het verlagen van de schijftarieven in de inkomstenbelasting (CPB, 2015c).

Overige vormen van subsidies op arbeid. Waar loonkostensubsidie en loondispensatie het gat tussen de productiviteit van een werknemer en het minimumloon vullen, zijn er ook instrumenten die meer gericht zijn op het verlagen van de drempel om werknemers 'met een vlekje' aan te nemen. Zo kunnen werkgevers (tijdelijk) een *premiëkorting* ontvangen op de premies die hij af moet

dragen voor de WW en WAO/WIA. Momenteel is dit van toepassing op werknemers die aangenomen worden vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering en voor oudere werknemers (boven 56 jaar) vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering, WW of bijstand. Tot 1 januari 2016 is er ook een regeling voor jongeren (van 18 tot 27 jaar) die vanuit een uitkeringssituatie worden aangenomen door een werkgever. Het in de Wet tegemoetkomingen loondomein voorgestelde Loonkostenvoordeel (LKV) is bedoeld ter vervanging van de huidige premiekortingen.

Daarnaast betreft *beschut werk* werkplekken voor mensen die door een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking minder productief zijn dan het minimumloon en ook meer begeleiding en aanpassing nodig hebben bij hun werk dan andere werknemers. Hierdoor kunnen ze niet in een regulier bedrijf functioneren, maar alleen in een 'beschutte' omgeving. In Nederland wordt het instrument beschut werk ingezet in de sociale werkvoorziening (SW). De werknemer ontvangt een loon van (minimaal) het minimumloon. Hij is in dienst van de gemeente of een SW-bedrijf. Een gemeente ontvangt per werknemer een vaste Rijksbijdrage per arbeidsplaats. Anno 2014 bedroeg het werknemersbestand in de sociale werkvoorziening circa 103 duizend personen. Het grootste deel van de werknemers is werkzaam in de beschutte werkomgeving van het SW-bedrijf (65 duizend). Het overige deel werkt onder begeleiding bij een reguliere werkgever, al dan niet via een detachering vanuit de gemeente.

Per 1 januari 2015 is er geen instroom meer in de sociale werkvoorziening. De Participatiewet en de wet banenafspraken en quotum arbeidsgehandicapten beogen dat meer arbeidsgehandicapten in dienst komen bij reguliere werkgevers. Met sociale partners zijn afspraken gemaakt dat er op termijn 125.000 banen voor arbeidsgehandicapten bij reguliere werkgevers ontstaan. Voor sommige mensen is hun loonwaarde echter zo laag dat werken bij een reguliere werkgever niet mogelijk is. Onderdeel van de Participatiewet is daarom dat er op termijn 30.000 beschutte werkplekken beschikbaar blijven voor deze doelgroep.

5.4 Conclusie en kennisagenda

Bij de loonkosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt speelt het minimumloon een belangrijke rol. Voor de onderkant van de arbeidsmarkt kent het minimumloon twee gezichten: waar het enerzijds beschermt tegen extreem lage lonen en uitbuiting, heeft het anderzijds werkloosheid tot gevolg omdat het iedereen die minder productief is dan het minimumloon voor werkgevers onaantrekkelijk maakt. Een verlaging van het minimumloon heeft daarom voor- en nadelen. De nadelen zouden wel verzacht kunnen worden door lage inkomens gelijktijdig bijvoorbeeld een extra arbeidskorting te geven, zodat ze er netto niet op achteruit gaan.

Maar er zijn meer mogelijkheden om de loonkosten te verlagen zonder dat daarvoor het minimumloon aangepast hoeft te worden. Ook door de werkgeverslasten te verlagen en de financiële risico's die werkgevers lopen bij het aannemen van werknemers te verkleinen kunnen kansen gecreëerd worden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Loonkosten voor werkgevers kunnen bijvoorbeeld verlaagd worden door de werkgeverspremies volksverzekeringen te verlagen rond het minimumloon. De financiële risico's die gemoeid zijn met ziekte en arbeidsongeschiktheid verkleinen lijkt moeilijk zonder de prikkels voor werkgevers ten aanzien van preventie en re-integratie aan te tasten.

Inzet van een loonkostensubsidie kan daarnaast helpen werknemers met een productiviteit beneden het minimumloon aantrekkelijker te maken voor werkgevers. Voor een efficiënte inzet van loonkostensubsidies is het belangrijk dat de productiviteit van de werknemer goed gemeten kan worden zodat er niet teveel kosten gemaakt worden, zowel vanuit het perspectief van de werkgever (loonkosten) als van de overheid (subsidiën). De doorstroom naar regulier werk lijkt echter beperkter te zijn, al speelt de specifieke vormgeving van het instrument hier een belangrijke rol in. Een goed zicht op de effectiviteit van loonkostensubsidies aan de onderkant is belangrijk om de kansen van deze en andere groepen aan de onderkant op een juiste manier te kunnen stimuleren. De recent ingevoerde Participatiewet met het instrument loonkostensubsidie en het aangekondigde loonkostenvoordeel voor lage inkomens (LIV) vormen daarmee interessante casussen voor toekomstig onderzoek.

Om beter in kaart te kunnen brengen wat de gevolgen zijn van mogelijke beleidsopties, is meer kennis nodig op een aantal gebieden. Onderstaande kennisagenda zet vijf van de belangrijkste onderzoeksvragen op een rij:

1. Nederland is uniek in de koppeling van minimumloon en uitkeringshoogte van veel uitkeringen. Hoe beïnvloedt die koppeling het effect van een verandering in de hoogte van het minimumloon?
2. Is het mogelijk het minimumloon af te schaffen en te vervangen door fiscale vangnetten. Zorgt dit voor meer werkgelegenheid zonder dat de armoede stijgt?
3. In hoeverre is het stijgende aantal zzp'ers direct een gevolg van de hoge loonkosten aan de onderkant en het risico op hoge kosten door ziekte of arbeidsongeschiktheid? Hoe reageert het aantal en de samenstelling van de groep zzp'ers bij een verandering in (een van) deze instituties?
4. Is zelfstandig ondernemerschap voor langdurig werklozen en mensen met een arbeidsbeperking een opstapje naar het duurzaam voorzien in een eigen inkomen boven het minimumloon?
5. Welk type instrument om de loonkosten te verlagen is het meest effectief? Kijk hierbij naar verschillende dimensies:
 - Het creëren van extra werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt

- Doorstroming vanuit gesubsidieerde baan naar regulier werk
- Duurzaamheid van de participatie

6. De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief

Pierre Koning, Els Vogels, Matthijs de Lange (SZW)

6.1 Inleiding

Sinds de aanvang van de economische crisis staat de onderkant van de arbeidsmarkt weer volop in de schijnwerpers. Vooral laagopgeleiden zijn getroffen door een sterk oplopende werkloosheid en het besef is er dat een volledig herstel van het werkloosheid naar niveaus van voor de crisis voorlopig op zich zal laten wachten. Tegelijkertijd begint het idee post te vatten dat een hogere werkloosheid en lagere arbeidsdeelname van laagopgeleiden wel eens structureel van aard zou kunnen zijn. De belangrijkste stuwende kracht hierachter is die van *Skill Biased Technological Change* (SBTC)¹ door technologische ontwikkeling neemt de relatieve vraag naar hoogopgeleide arbeid toe. Bij een indexering van uitkeringen en het Wettelijk Minimumloon (WML) aan de gemiddelde contractloonontwikkeling zal hierdoor een steeds grotere groep individuen aan de onderkant van de arbeidsmarkt niet langer aan kunnen haken.

Het is niet waarschijnlijk dat de ontwikkeling van SBTC, en daarmee oplopende problemen bij de onderkant van de arbeidsmarkt, alleen een typisch Nederlands verschijnsel is. Alhoewel het aanzicht van kwetsbare groepen kan verschillen, zien de meeste West-Europese landen zich namelijk gesteld voor een neerwaartse druk op lonen en werkgelegenheid voor laagopgeleiden. Interessant is daarom te bezien op welke doelgroepen de oplopende werkloosheid is neergeslagen in een aantal van die landen, wat vervolgens de beleidsrespons daarop is geweest en hoe succesvol zij er (ogenschijnlijk) in zijn geweest om het tij te kunnen keren. Dit is de focus van de voorliggende bijdrage aan de essaybundel over de onderkant van de arbeidsmarkt.

In dit essay gaat de aandacht uit naar Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK). Bij alle vier de landen – dus inclusief Nederland – hebben belangrijke beleidswijzingen plaatsgevonden die de arbeidspositie van laagopgeleiden beogen te versterken. In die pogingen zijn belangrijke accentverschillen zichtbaar, maar er is ook een belangrijke overeenkomst. Alle onderzochte landen hebben niet zozeer hun heil gezocht in het conventionele arbeidsmarktinstrumentarium, zoals scholing en gesubsidieerde arbeid, maar in het financieel aantrekkelijker maken van werk aan de onderkant. Daarbij laat Duitsland duidelijk het meest positieve beeld zien: dit land kent een hoge arbeidsparticipatiegraad en een gunstige werkloosheidsontwikkeling, ook na 2009. Interessant bij Frankrijk is dat zij een met Nederland vergelijkbaar wettelijk minimumloon hebben dat ook naar leeftijd gestaffeld is. Dit roept de vraag op of ook Frankrijk knelpunten heeft ten aanzien van langdurig werklozen en laagopgeleiden en welke rol het wettelijk minimumloon hierbij speelt: is voor deze groepen hun verdiencapaciteit ontoereikend ten opzichte van het wettelijk minimumloon? En tot slot heeft het VK een sterke oploep maar vervolgens een sterke daling van de werkloosheid

laten zien. Ook hierbij speelt de vraag welke groepen hier aanvankelijk het meest getroffen zijn, en of hervormingen deze ontwikkeling hebben kunnen ombuigen.

In sectie 2 volgen enkele statistieken van de instituties en de arbeidsmarktprestaties van de vier onderzochte landen. Vervolgens geven we in sectie 3 een uitgebreidere uitleg van het beleid dat de landen hebben ingezet om de crisis tegemoet te treden. En tot slot presenteren we in sectie 4 een synthese: wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in het gevoerde beleid, en wat valt hieruit te leren?

6.2 Enkele cijfers

“De onderkant van de arbeidsmarkt” is een diffuus begrip. Soms wordt het inkomen als maatstaf genomen om dit arbeidsmarktsegment af te bakenen, soms het opleidingsniveau dat mensen hebben en/of dat vereist is voor banen. Binnen het bestek van dit essay kiezen we voor een definitie die uitgaat van alle banen waarvoor maximaal MBO 1 niveau is vereist; het gaat dus om werkgelegenheid waarvoor geen startkwalificatie nodig is. Voor deze definitie is gekozen omdat op deze wijze internationale vergelijkingen – zoals die door de OESO – mogelijk zijn.

Tabel 6.1 geeft een overzicht van enkele kengetallen voor de arbeidsmarkt en arbeidsmarktinstituties in Duitsland, Frankrijk, Nederland en het VK. In aanvulling hierop schetsen de figuren in de bijlage het verloop van de werkloosheid en netto arbeidsdeelname over de tijd in de verschillende landen, per leeftijdscategorie en per opleidingsniveau. Het eerste deel van Tabel 6.1 maakt duidelijk dat de institutionele setting van Duitsland en Frankrijk voor een belangrijk deel vergelijkbaar is met die van Nederland. In alle drie de landen vallen de meeste werknemers namelijk onder een CAO en is er een landelijk wettelijk minimumloon. In het VK daarentegen, is de dekking van CAO's laag (45%). De CAO-dekking graad stemt in het VK het meest overeen met de organisatiegraad van de vakbeweging: 45% versus 40%. In de andere drie landen is sprake van een forse discrepantie tussen de CAO-dekking graad en de organisatiegraad – in Nederland 80% versus 20%, in Duitsland circa 70% versus 25% en in Frankrijk 90% versus 10%. In alle vier de landen is sprake van een nationaal wettelijk minimumloon; hoewel in Duitsland op verschillende groepen werknemers het minimumloon niet van toepassing is; landbouwsector, vleesverwerkende industrie, kappers, tijdelijk werk in Oost Duitsland en Berlijn, en schoonmaak in Oost Duitsland. Opvallend is tot slot dat het relatieve wettelijk minimumloon voor volwassenen, gemeten als percentage van het mediaan loon, met 61% duidelijk het hoogste is in Frankrijk. In de jaren 1990 en 2000 was het Nederlandse minimumloon voor volwassenen nog hoger dan het Franse. Het hoge Franse minimumloon roept de vraag op of zij om die reden ook een hoger percentage laagopgeleide werklozen hebben dan in andere landen.

Kijken we vervolgens naar de arbeidsmarkttuitkomsten van de vier verschillende landen, dan zijn deze als volgt samen te vatten:

- De *Duitse* arbeidsmarkt is de enige arbeidsmarkt die over de gehele linie – dus voor alle opleidingsniveaus en leeftijdscategorieën – een toename van de netto

arbeidsdeelname en een afname van de werkloosheid laat zien. Werkloosheidsverschillen zijn – vergeleken met de andere drie landen – klein gebleven tussen leeftijdsgroepen, maar nog steeds groot tussen de opleidingscategorieën. Dit effect zien we ook weerspiegeld in verschillen in (netto) arbeidsdeelname, in die zin dat de arbeidsdeelname van laagopgeleiden veel lager ligt dan die van hoogopgeleiden. De langdurige werkloosheid is verder het hoogste in Duitsland. Daar echter (blijkt niet uit de tabel) is een stevige verbetering gemaakt, waardoor de langdurige werkloosheid is gedaald van 51% in 2000 naar 44% in 2014.

- De *Nederlandse* arbeidsmarkt ondervindt pas vanaf 2012 een sterke oploep in werkloosheid, met daarbij relatief kleine verschillen in opleidingsniveau en in leeftijd. Alleen met de relatief hoge werkloosheid onder 55-plussers (vergeleken met jongeren) – en ook het structurele karakter er van – wijkt Nederland af van de andere landen.² De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat door pensioen- en AOW hervormingen zowel meer arbeidsaanbod als meer werkloosheid onder ouderen is ontstaan.
- *Frankrijk* heeft de hoogste werkloosheid en scoort op de totale netto arbeidsdeelname het meest ongunstig van alle landen. De werkloosheid is sterk geconcentreerd bij jongeren, terwijl inactiviteit in bredere zin ook sterk terugkomt bij ouderen en laagopgeleiden. De hoge inactiviteit van ouderen is gelegen in het feit dat de gemiddelde pensioneringsleeftijd in Frankrijk nog steeds relatief laag is.³
- Ook in het *VK* is (de oploep van) de werkloosheid sterk gesitueerd geweest bij jongeren, die vervolgens nu in relatief sterke mate profiteren van de daling in de werkloosheid sinds 2013. Tegelijkertijd was en is de arbeidsdeelname van ouderen en laagopgeleiden laag gebleven. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van het hoge gebruik van *Incapacity Benefits* – de Britse arbeidsongeschiktheidsverzekering.⁴

Deze verschillen tussen landen tonen niet alleen aan dat de impact van de crisis op de totale werkloosheid en inactiviteit verschillend is. Evenzo valt op dat de toename in werkloosheid in Frankrijk en het VK voor het leeuwendeel terecht is gekomen bij jongeren – en met daarbij de opmerking dat in Frankrijk de jeugdwerkloosheid met percentages van rond de 20% ook vóór de crisis al erg hoog was. De werkloosheid onder laagopgeleiden is minder hard gestegen in de verschillende landen, maar is duidelijk ook gepaard gegaan met een toename van inactiviteit onder deze groep.

De vraag is nu hoe de verschillende landen gereageerd hebben op deze ontwikkelingen. Afgaand op de urgentie van de problematiek ligt een heroriëntatie op het bestaande arbeidsmarktinstrumentarium in landen met een sterke stijging van de werkloosheid voor de hand. Dit zou vooral moeten gelden voor het VK en Frankrijk. Is dit ook gebeurd? En welke 'prijs' willen landen betalen om werkgelegenheid aan de onderkant mogelijk te maken; mag dit banen opleveren die minder betalen dan het wettelijk minimumloon? Reden te over dus om hervormingen in het (activerend) arbeidsmarktbeleid van de landen breder te bezien.

Tabel 1 Kengetallen arbeidsmarkt en arbeidsmarktinstitutes in Duitsland, Frankrijk, Nederland en Verenigd Koninkrijk (2013- 2014)

	Duitsland	Frankrijk	Nederland	VK
Minimumloon als % van mediaan loon (voltijds)	50%	61%	48%	48%
CAO-dekkingsgraad	50%	90%	80%	45%
Organisatiegraad vakbonden	20%	10%	20%	40%
<i>Actief arbeidsmarktbeleid uitgaven (% BNP)</i>	0,67%	0,87%	0,85%	0,23%
- Scholing en training	0,24%	0,33%	0,09%	0,01%
- Arbeidsvoorziening	0,35%	0,25%	0,26%	0,20%
- Gesubsidieerde/beschutte arbeid	0,05%	0,22%	0,46%	0,01%
- Werkgeverssubsidies / overig	0,02%	0,07%	0,03%	0,01%
<i>Arbeidsparticipatie (naar leeftijd)</i>	77,7%	71,3%	79,0%	77,6%
15 – 24 jaar	50%	36,6%	67,4%	61,2%
25 – 54 jaar	87,6%	88,2%	87,1%	86,1%
55 – 64 jaar	69,1%	50,8%	64,9%	63,5%
<i>Arbeidsparticipatie (naar opleidingsniveau)</i>				
Laagopgeleid	66,2%	63,0%	66,5%	63,7%
Middelbaar opgeleid	83,1%	80,1%	83,6%	83,2%
Hoogopgeleid	89,9%	89,1%	91,4%	87,4%
<i>Werkloosheid (naar leeftijd)</i>	5,1%	9,9%	7,5%	8,4%
15 – 24 jaar	7,8%	23,2%	12,7%	18,3%
25 – 54 jaar	4,7%	8,7%	6,2%	4,8%
55 – 64 jaar	5,1%	7,3%	7,7%	4,2%
<i>Werkloosheid (naar opleidingsniveau)</i>				
Laagopgeleid	12,5%	13,9%	8,6%	9,9%
Middelbaar opgeleid	5,1%	8,5%	6,4%	5,4%
Hoogopgeleid	2,4%	5,3%	3,7%	3,0%
<i>Aandeel langdurige werkloosheid</i>	44,3%	42,7%	40,2%	35,7%
15 – 24 jaar	23,0%	28,8%	19,0%	27,9%
25 – 54 jaar	44,2%	14,0%	42,4%	39,3%
55 – 64 jaar	62,5%	61,9%	59,6%	47,2%

Bronnen: OECD Employment Outlook 2015, OECD database 2013 en IZA onderzoeken.

6.3 De beleidsrespons

6.3.1 Duitsland

Van alle West-Europese landen is Duitsland de enige waar sinds de aanvang van de crisis de werkgelegenheid is gestegen en de werkloosheid is gedaald. Er is brede consensus in de literatuur dat deze ontwikkeling voor een belangrijk deel te danken is aan de zogenoemde *Hartz* hervormingen, vernoemd naar het hoofd van de commissie die in 2002 tot een reeks aanbevelingen voor arbeidsmarkthervormingen kwam. De implementatie van die hervormingen startte in 2003, terwijl de laatste (vierde) ronde effectief werd in 2005. De *Hartz* hervormingen zijn vooral gericht op activering van werklozen, door verlaging van de werkloosheidsuitkeringen, vermindering van de verzekerde werkloosheidsduur, aanscherping van sollicitatieverplichtingen en de stopzetting van de instroom van werkloze ouderen in gesubsidieerd deeltijdwerk.⁵ Ook is ingezet op meer actief arbeidsmarktbeleid en is de drempelleeftijd voor vroegtijdige

pensionering van werklozen verhoogd van 60 naar 63 jaar. Vanaf 2012 is de pensioenleeftijd in Duitsland verhoogd tot thans 67 jaar. De *Hartz* hervormingen waren vooral gericht op de lagere inkomensgroepen en ouderen; twee belangrijke kwetsbare groepen op de Duitse arbeidsmarkt. Dit alles is gepaard gegaan met een forse reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid.⁶

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat al deze hervormingen – die een sterke stempel hebben gedrukt op de arbeidsmarktprestaties van Duitsland in de navolgende jaren – ruim voorafgaand aan de crisis zijn ingevoerd. De Beer⁷ vergelijkt in dit verband de *Hartz* hervormingen met het groot onderhoud dat in de jaren negentig ook aan het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is gepleegd en ook gedurende een langere periode heeft bijgedragen aan vergroting van de werkgelegenheid en verlaging van de werkloosheid. Volgens De Beer is een vergelijkbaar effect in het afgelopen decennium in Duitsland dermate sterk geweest, dat het de negatieve impact van de crisis heeft gedomineerd.

Toch kan niet in alle opzichten gesproken worden van een convergentie van het Duitse arbeidsmarktbeleid naar dat van Nederland. Dat geldt in de eerste plaats voor het belang van de deeltijd-WW in Duitsland tijdens de grote recessie. Deeltijduitkeringen waren al meer gemeengoed in Duitsland dan in Nederland, en de inzet ervan in de eerste crisisjaren was dan ook veel breder (tot maximaal circa 1,1 miljoen werknemers in 2009). Onderzoek van Boeri en Bruecker⁸ suggereert dat de effecten daarvan overwegend positief hebben uitgepakt en geleid hebben tot het behoud van werkgelegenheid. Voor Nederland is de inzet echter beperkt gebleven en zijn de beoogde effecten niet goed aantoonbaar.⁹

Wellicht een belangrijker verschil tussen Nederland en Duitsland betreft de groei van het aantal laagbetaalde en kleine banen, met zogenoemde '*mini-jobs*' als meest extreme variant. In de literatuur wordt hierbij ook wel gesproken over *marginal employment*. Gemeten over de jaren 2003-2010 kwam de reële loondaling van laagopgeleide werknemers in Duitsland uit op jaarlijks 0,5%.¹⁰ Deze ontwikkeling betekent een sterke trendbreuk met de jaren daarvoor: in de jaren negentig stegen de loonkosten in Duitsland namelijk in totaal met 15%, in de jaren tachtig met 20% en in de jaren zeventig zelfs met in totaal 69%.¹¹ De Beer¹² stelt dat de omslag sinds 2003 waarschijnlijk is toe te rekenen aan de *Hartz* hervormingen, waardoor de CAO dekkingsgraad effectief sterk is verminderd. Zo is in het voormalige West-Duitsland het CAO bereik gedaald van 76% in 1998 tot 60% in 2013; in het voormalige Oost-Duitsland daalde deze van 63% naar 47%. De reële loondaling van laagopgeleiden betekent overigens niet dat alle werknemers er in genoemde periode in inkomen op achteruit zijn gegaan. De contractlonen zijn in de jaren 1994 tot 2013 gestegen met 17%. Maar door de daling van de dekkingsgraad kwam de gemiddelde stijging van de feitelijke lonen uit op 6,2% (en voor laagopgeleiden was de loonontwikkeling dus negatief).

Bovenop de sterke neerwaartse druk op de lonen aan de onderkant is het aanzicht van de onderkant van de Duitse markt ook door verdergaande flexibilisering en liberalisering sterk veranderd.¹³ Een belangrijk onderdeel van de flexibele arbeidsvormen zijn de genoemde *mini-jobs*, kleine banen die een maximaal loon van €450 mogen opleveren

(sinds 2013). Eerst gold daarbij nog een maximum aantal van 15 werkuren per week, maar dat is tegelijkertijd ook opgeheven. Werkgevers mogen werknemers op mini jobs nu meer dan 15 uur laten werken zonder een navenante loonstijging. Dit betekent dat betrokkenen bij een langere werkweek minder dan het minimumuurloon ad 8,50 euro verdienen. *Mini-jobs* zijn vrijgesteld van belastingen en sociale zekerheidspremies, maar bieden geen sociale bescherming. Mini-jobbers, momenteel circa 7 miljoen personen waarvan tweederde een vrouw is, hebben geen recht op een ziekteverzekering of werkloosheidsuitkering als hun contract afloopt.

Parallel aan deze ontwikkeling is het uitzendwerk steeds meer geliberaliseerd: er geldt geen maximumduur van uitzendwerk meer, evenals de eis gelijke betaling en gelijke behandeling. Hierdoor zijn de CAO-lonen voor de uitzendsector fors lager dan de lonen in andere CAO's, zoals die van de metaalbewerking, een grootgebruiker van uitzendwerk.

Al met al is door bovengenoemde maatregelen een onstuimige groei van mini-jobs en kleine deeltijdbanen opgetreden in Duitsland – tot wel circa 7,3 miljoen in 2010.¹⁴ Daarmee zijn risico's van werkgelegenheid sterk neergelegd bij de onderkant van de arbeidsmarkt, terwijl de reële lonen gedaald zijn gedurende een lange periode. Een relatief grote groep werkenden – circa 1,3 miljoen personen – combineert daarbij werk met inkomsten uit de bijstand en kunnen om die reden als *working poor* worden bestempeld. Een belangrijke reden voor armoede onder deze groep is dat er onvoldoende financiële prikkels zijn om een deeltijdbaan uit te breiden naar een voltijdbaan. Meer loon betekent niet alleen minder uitkering, maar ook een gebrek aan kinderopvangmogelijkheden. De OESO acht het dan ook van belang een duale arbeidsmarkt te voorkomen, zonder sterke scheidslijnen tussen de groep met zekerheid en een hoog loon en de groep met weinig zekerheid en een laag loon.¹⁵

In dit licht bezien mag het geen verbazing wekken dat geleidelijk aan politieke druk is ontstaan om laagopgeleiden meer in bescherming te nemen. In de eerste plaats is daarom overgegaan tot invoering van een wettelijk minimumloon in Duitsland, met een hoogte van €8,50 bruto per uur (één januari 2015). Ten tweede is het waarschijnlijk dat de liberalisering van de uitzendsector ten dele ongedaan zal worden gemaakt, namelijk door een maximum duur van uitzendwerk van achttien maanden in te voeren. Ook zullen voor werknemers in de uitzendsector na negen maanden dienst hun lonen gelijk worden getrokken met werknemers die onder de reguliere CAO vallen: "gelijk loon voor gelijke arbeid" (Eichhorst en Hassel, 2015).

Zoals al eerder opgemerkt in de voorgaande sectie kampt Duitsland ook nog met een ander probleem: de werkloosheid is weliswaar relatief laag, maar het aandeel langdurig werklozen daarvan is hoog. Hierbij gaat het om mensen die relevante vaardigheden en werkervaring missen, gezondheidsproblemen hebben en andere belemmeringen hebben naar werk, en ouderen. Om deze groepen naar werk toe te leiden zou men trajecten of werkgeverssubsidies kunnen inzetten, maar sinds 2011 is de beschikbare hoeveelheid en het aantal typen arbeidsmarktinstrumenten juist verkleind en vereenvoudigd. Anno 2015 ligt er een initiatief om langdurige werkloosheid te bestrijden, via subsidies aan werkgevers, een integratieroute via deeltijdwerk en persoonlijke hulp voor de langdurig

werklozen. Ook is er discussie over het beperken van het gebruik van sancties om armoede onder uitkeringsgerechtigden te voorkomen.

Om de problemen van oudere werknemers verder te verzachten heeft de Duitse Bondsdag vorig jaar besloten tot een pensioenpakket. Twee belangrijke maatregelen hieruit zijn een verhoging van veel pensioenen enerzijds en een verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd tot 63 jaar voor mensen die minimaal 45 jaar hebben gewerkt anderzijds. Deze maatregel is in Duitsland omstreden. De maatregelen kosten 900 miljoen euro in het eerste jaar oplopend tot 3,1 miljard euro in 2030. Bovendien klagen werkgevers nu reeds dat zij onvoldoende werknemers met de juiste kennis en vaardigheden kunnen vinden. Een bijkomend voordeel van de maatregel kan zijn dat de langdurige werkloosheid (onder ouderen) verder daalt.

De ervaringen in Duitsland leren dat arbeidsmarkthervormingen een duidelijk verschil kunnen maken: meer werkgelegenheid en minder werkloosheid. De nadruk heeft hierbij sterk gelegen op hervormingen in het zogenoemde 'passieve arbeidsmarktbeleid': de uitkeringsvoorwaarden, met daarbij ook de rechten en plichten die verbonden zijn aan uitkeringen. Veel minder belangrijk zijn veranderingen geweest in het conventionele arsenaal aan actief arbeidsmarktbeleid, zoals scholing, gesubsidieerde arbeid en werkgeverssubsidies. En voor zover veranderingen zijn opgetreden betekende dit hier doorgaans een vermindering van uitgaven, zoals bij scholing en gesubsidieerde arbeid.

Een misschien nog wel belangrijkere les is dat de discussie over nut en noodzaak van werkgelegenheid voor laagopgeleiden een sterk normatief karakter heeft: hoe laagbetaald, klein en tijdelijk mogen extra banen zijn? In eerste aanleg heeft Duitsland gekozen voor een nogal onversneden vorm van arbeidsmarktbeleid, met veel ruimte voor *mini-jobs*. Die ruimte is gecreëerd door een combinatie van versoering van uitkeringen, en liberalisering van arbeidsvoorwaarden.

6.3.2 Frankrijk

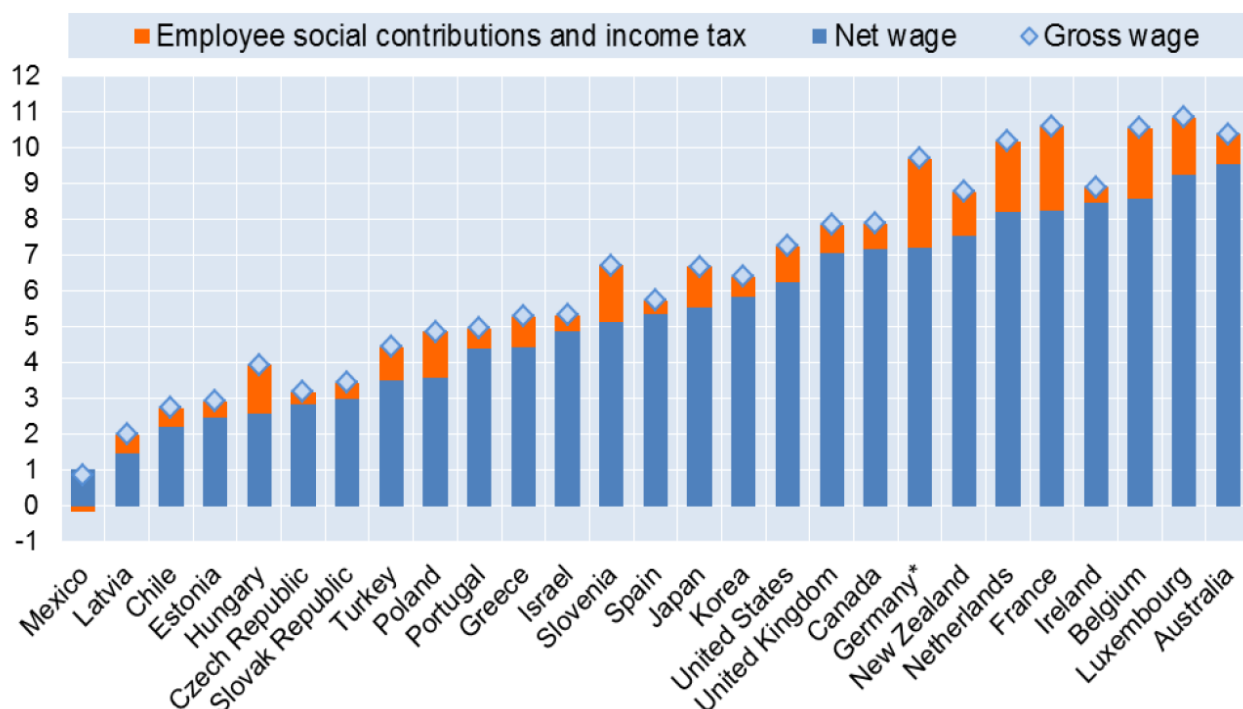
De werkloosheid onder allochtonen buiten de Europese Unie en onder jongeren is in Frankrijk hoog. Als gevolg hiervan ligt bij deze groepen de arbeidsdeelname ook laag. Individuen van boven de 55 jaar wijken echter af van dit patroon: hun werkloosheid is weliswaar relatief laag, maar hetzelfde geldt voor hun arbeidsdeelname. Deze is met circa 30% vergelijkbaar met die van jongeren. Dit heeft ermee van doen dat – in tegenstelling tot Nederland – de effectieve pensioneringsleeftijd in Frankrijk nog maar weinig is verhoogd, zodat laagopgeleide ouderen nog grotendeels kunnen uittreden uit de arbeidsmarkt.¹⁶

Als antwoord op de gestegen werkloosheid heeft de Franse overheid vooral haar heil gezocht in aanpassingen in generiek fiscaal beleid. Concreet betekent dit dat loonkostensubsidies zijn ingezet en verschillende loongerelateerde arbeidskortingen.¹⁷ Tegelijkertijd is het wettelijk minimumloon (SMIC) de indexering aan het gemiddelde loon blijven volgen. Mede hierdoor is het Franse bruto wettelijk minimumloon voor volwassenen hoog; beduidend hoger dan in de andere drie landen. De extra loonkostensubsidies en arbeidskortingen die zijn gestart in 2011, vallen onder de

begrotingspost “*Dépenses générales en faveur de l’emploi et du marché du travail*”; hier is met 39 miljard euro circa 1,5% van het BBP aan besteed.¹⁸ Een flinke impuls dus om werken aan de onderkant mogelijk en aantrekkelijk te maken.

Kijkend naar het niveau van het bruto minimumloon zijn de arbeidskortingen en loonkostensubsidies in Frankrijk geen overbodige luxe. Het Franse bruto minimumloon is weliswaar hoog, maar ook de sociale lasten voor werkgevers en werknemers op minimumloonniveau zijn hoog. Hierdoor is het netto minimumloon slechts 78% van het bruto minimumloon, terwijl dat in Nederland 81% is en in het VK zelfs 90%.

Figuur 1 Minimumuurloon vóór en na belasting, 2013; in koopkrachtpariteiten in Amerikaanse dollars



Notes: Social contributions also include any mandatory payments to private insurance for health, retirement pensions, etc. Full-time worker in a single-person household earning the minimum wage at the standard (adult) rate. 'Full-time' refers to statutory full-time hours in each country and includes statutory additional payments, such as holiday pay. See Fact Sheet on last page for country-specific details. USD amounts are calculated using purchasing power parities for private consumption.

* Minimum-wage level in Germany is for 2015. See Figure 1 for calculation details.

Source: OECD tax-benefit models www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm, minimum-wage database, www.oecd.org/employment/database, and National Accounts database, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE4.

Bij de toename in middelen voor arbeidskortingen en loonkostensubsidies passen twee relaterende opmerkingen. Ten eerste dat iets minder dan de helft van dit extra bedrag is ingezet om de inkomenseffecten van brede arbeidsduurverkorting naar een 35-urige werkweek te verzachten. Het is de vraag of de toename van arbeidsuren die hier het gevolg van is geweest, via herverdeling van arbeid vervolgens heeft geleid tot minder werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ten tweede zijn onderdelen van het fiscale instrumentarium conceptueel moeilijk als vormen van actief arbeidsmarktbeleid aan te merken. Uiteindelijk is immers het totale beeld van lastendruk, arbeidskortingen en loontoeslagen bepalend voor uitkomsten op de arbeidsmarkt. Vandaar dat de OESO de intensivering niet als toename in de uitgaven aan *actief* arbeidsmarktbeleid rekent.

Indachtig de naam geldt dat bij de inzet van de *Dépenses générales* geen onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd of andere individuele kenmerken van personen. De financieel meest veelomvattende beleidswijziging heeft dus een generiek karakter, in die zin dat het gericht is op alle personen die laagbetaalde arbeid verrichten of dat zouden kunnen doen. Daarmee is er dus geen bijzondere aandacht voor autochtonen of jongeren als specifieke kwetsbare groepen, maar indirect – omdat ze oververtegenwoordigd zijn in de groep personen die aangewezen is op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt – zal wel een belangrijk deel van de extra middelen aan hen toekomen als zij in staat zijn alsnog werk te vinden.

De belangrijkste hervorming in Frankrijk heeft zich sinds de crisis dus gericht op aanpassingen in het fiscale instrumentarium. Kijken we vervolgens naar de meer conventionele vormen van arbeidsmarktbeleid, dan valt op dat er geen substantiële veranderingen hebben plaatsgevonden sinds de economische crisis. Met 0,9% van het BBP in 2011 zijn deze uitgaven overigens vergelijkbaar met die van Nederland:¹⁹

- De Franse overheid zet van oudsher het sterkst in op scholing en training van werklozen. Te denken valt daarbij aan belastingvrijstellingen, subsidies voor leertrajecten en budgetten voor regio's om de aansluiting op de arbeidsmarkt van werklozen te versterken. In 2011 ging 0,35% van het BBP op aan uitgaven voor scholing en training van werklozen. In Nederland lag dat percentage op een vergelijkbaar niveau in 2011, maar is sindsdien sterk gedaald.
- Uitgaven aan gesubsidieerde en beschutte arbeid zijn in Frankrijk – met 0,24% van het BNP in 2013 – aanmerkelijk minder belangrijk dan in Nederland en niet gegroeid sinds de recessie. In Nederland ligt dit percentage nog steeds aanmerkelijk hoger.
- Werkgever- en werknemerssubsidies met een tijdelijk karakter zijn minimaal in Frankrijk. De nadruk ligt veeleer op het gebruik van arbeidskortingen en loonkostensubsidies met een permanent karakter – zoals eerder toegelicht.
- In tegenstelling tot Duitsland en het VK zijn de plichten van uitkeringsgerechtigden niet aangescherpt, zoals bijvoorbeeld in Duitsland door de *Hartz* hervormingen of de *New Deal* in het VK het geval is geweest. De bestedingen aan de uitvoering van de publieke arbeidsvoorziening zijn min of meer gelijk gebleven.

Het beeld dat zo ontstaat is dat de Franse overheid voor de onderkant van de arbeidsmarkt de klassieke vormen van arbeidsmarktbeleid niet noemenswaardig heeft veranderd. Daarin neemt scholing nog steeds een belangrijke positie in. De oplossing is vooral gezocht in het aantrekkelijker maken van werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt, met als harde randvoorwaarde het wettelijk minimumloon.

6.3.3 Het Verenigd Koninkrijk

Ook bredere landenvergelijkingen dan die in de voorgaande paragraaf tonen aan dat de Britse arbeidsmarkt relatief snel uit de economische crisis is gekomen.²⁰ Net als in Frankrijk steeg de jeugdwerkloosheid sinds 2009 fors maar is deze is vanaf 2013 sterk

gedaald. Tegelijkertijd is de ongelijkheid in werkloosheidspercentages naar opleiding en leeftijd en minder groot dan in Frankrijk of Duitsland. Zoals eerder gesteld geldt wel als kanttekening dat de arbeidsdeelname van ouderen en laagopgeleiden relatief laag is; dit reflecteert het omvangrijke gebruik van *Incapacity Benefits* voor arbeidsongeschikten.²¹ Dit percentage is tot 2012 opgelopen tot bijna 7% van de beroepsbevolking.

Opvallend is dat de relatief lage werkloosheid van de Britse arbeidsmarkt al sinds het midden van de jaren negentig hand in hand gaat met geringe bestedingen aan actief arbeidsmarktbeleid. Zo bedroegen de totale uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid volgens de OESO maar 0,23% van het BBP in 2011. Het leeuwendeel van deze middelen (0,20%) valt ten deel aan activiteiten voor de arbeidsvoorziening, terwijl uitgaven aan scholing, werkgeversprikkels of gesubsidieerde arbeid minimaal zijn. Dit beeld is over de jaren betrekkelijk constant gebleven, ook na aanvang van de economische crisis.

Een en ander wil niet zeggen dat het Britse arbeidsmarktbeleid als geheel onberoerd is gebleven, en ook zeker niet sinds de crisis. Er hebben drie veranderingen plaatsgehad die buiten de conventionele uitgavencategorieën vallen²²:

- Al sinds 1998 is een reeks *New Deals* ingezet om tot activering te komen van nieuwe doelgroepen werklozen. Activering komt daarbij neer op het aanbieden van lichtere vormen van bemiddeling, maar ook het aanhalen van verplichtingen – met meer monitoring en meer sancties – die gepaard gaan met de verstrekking van uitkeringen. Dit activeringsbeleid is relatief goedkoop gebleken, vergeleken met instrumenten als scholing of gesubsidieerde arbeid.
- In 2011 is het *Work Programme* ingesteld om private re-integratiebedrijven en daarmee ook private prikkels meer kans te geven om arbeidsplaatsing te belonen. Het *Work Programme* heeft sterke overeenkomsten met de stappen die in Nederland in 2002 gezet zijn met de wet SUWI: aanbesteding van re-integratiecontracten aan private re-integratiebedrijven en – iets later – een sterke nadruk op het gebruik van *No Cure No Pay* of *No Cure Less Pay* prikkels.
- In 2011 is overgestapt op een nationaal wettelijk minimumloon. Voorheen kenden het VK wettelijke minimumlonen die per sector varieerden.
- Wellicht de budgettair meest veelomvattende maatregel in 2013 is de (geleidelijke) invoering van de zogenoemde *Universal Credit*. Deze maatregel beoogt werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt lonend te maken. De *Universal Credit* is verstrekkend omdat het eenheid moet brengen in een woud aan arbeidskortingen en subsidies zoals die nu voor allerlei doelgroepen bestaan. Idee is dat er uiteindelijk één regeling is met relatief veel inkomensvrijstelling om arbeid te verrichten bovenop het sociaal minimum. Daarmee zouden veel perverse prikkels die nu besloten liggen in regelingen komen te vervallen.

De invoering van de *Universal Credit* toont aan dat beleidsmakers in het VK – net als die in Frankrijk – de oplossing voor groeiende problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt momenteel niet zoeken in conventionele arbeidsmarktinstrumenten. Uitgangspunt lijkt veeleer dat werk niet lonend of niet haalbaar is en daarom een

herziening van instituties nodig is. Dat wil zeggen: door aanpassingen in uitkeringsvoorwaarden en de belasting op arbeid kunnen kwetsbare groepen alsnog hun weg naar de arbeidsmarkt vinden. Het VK heeft daarbij gekozen voor het aanpassen van uitkeringsvoorwaarden; Frankrijk voor aanpassingen in het fiscale instrumentarium.

6.4 Synthese

Door de start van de economische crisis in 2009 is de druk op de onderkant van de arbeidsmarkt in verschillende Europese landen toegenomen. Lange termijn trends duiden er op dat bij indexering van minimumlonen en uitkeringen aan gemiddelde lonen die druk voortduurt, ook als de economische groei zich weer ten volle herpakt heeft. De door ons onderzochte landen lijken zich allen bewust van deze ontwikkelingen en hebben hier ook hun beleid op aangepast; en in het geval van Duitsland is het zwaartepunt van die aanpassingen eigenlijk al van vóór de crisis, namelijk tussen 2003 en 2005, gerealiseerd.

Vatten we de ervaringen met de landen samen, dan valt allereerst op dat in geen van de gevallen ervoor gekozen is om met het conventionele arbeidsinstrumentarium van scholing en training, gesubsidieerde en beschutte arbeid en loonkostensubsidies de oplopende werkloosheid te lijf te gaan. Een reden hiervoor kan zijn dat evaluaties van deze instrumenten in het verleden vaak teleurstellende uitkomsten hebben opgeleverd.²³ In sommige landen, waaronder Nederland, zijn uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid zelfs substantieel verlaagd sinds de economische crisis.

In plaats van extra uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid lijken hervormingen breder van aard en richten zich op de vraag of de randvoorwaarden voor werk aan de onderkant voldoen. In de zoektocht naar institutionele hervormingen die hierbij passen zien beleidsmakers zich in essentie gesteld voor twee keuzes: (1) Willen we werk aan de onderkant dwingend opleggen of vooral financieel aantrekkelijk maken; en (2) Indien voor de tweede optie gekozen wordt, welk type instrumenten is het meest effectief om werk aantrekkelijk te maken en zodoende banen te creëren?

De eerste keuze is het meest normatief van aard. In de praktijk blijkt namelijk dat een dwingende strategie gepaard gaat met laagbetaalde, tijdelijke, kleine banen in de economie. De Duitse arbeidsmarkt lijkt hier het meest op aan te sluiten, met veel ruimte voor de *mini-jobs* en een sterk activerend karakter van het stelsel van sociale zekerheid. Dat activerende karakter – met gebruik van monitoring en sancties – zien we ook terug in het VK en Nederland, maar de slag naar kleine, laagbetaalde arbeid in combinatie met uitkeringen is daar vooralsnog pril. In Nederland ligt die keuze vooral bij gemeenten: hoe vaak willen zij de tegenprestatie inzetten, willen zij een *push* of *pull* beleid voeren om uitstroom naar werk te generen?

Tegenover deze aanpak staat de beleidslijn dat 'werk moet lonen' voor laagopgeleiden, onder de voorwaarde dat een zeker bestaansminimum of minimaal loon overeind blijft. Deze strategie is vanuit de optiek van overheidsfinanciën kostbaarder. Kijken we naar de onderzochte landen, dan heeft Frankrijk het meest onomwonden ervoor gekozen om werk financieel lonend te maken door fiscale aanpassingen. Maar ook in het VK (door

gebruik van vrijstellingen bovenop de uitkeringen) en Nederland (door inzet van loonkostensubsidies) zien we hier elementen van terug komen.

Dit brengt ons als vanzelf op de tweede keuze voor beleidsmakers die de prikkels voor werk voor laagopgeleiden willen verbeteren: is hier generiek of specifiek beleid het meest geschikt voor? Met generiek beleid doelen we hiermee op algemene fiscale maatregelen – arbeidskortingen, werkgeverssubsidies of vrijstellingen – die de drempel naar werk verlagen, zoals in Frankrijk het geval is geweest. Dit zijn maatregelen die kostbaar zijn en – gerelateerd hieraan – een groot risico op *deadweightloss* opleveren omdat ze mensen bevoordelen die toch al werken. Volgens een recente studie van het CPB²⁴ geldt dit ook binnen de Nederlandse context: de effectiviteit van generieke fiscale subsidiëring van werk via een arbeidskorting of lagere werkgeverslasten is gering, aangezien veel mensen al werken. Als de fiscale subsidiëring specifiek wordt gemaakt door deze te richten op de lagere inkomens zou de effectiviteit dan ook toenemen.

Een voordeel van generieke maatregelen is wel dat ze relatief eenvoudig uitvoerbaar zijn en ook prikkels voor mensen zonder uitkering kunnen versterken om zich aan te melden op de arbeidsmarkt. In dit verband is overigens in het VK ook gekozen voor beleid dat uitsluitend gericht is op uitkeringsgerechtigden. Dit is waarschijnlijk minder kostbaar om tot extra banen te komen, maar levert wel uitvoeringstechnische problemen op, zo leren de eerste ervaringen met de *Universal Credit*. Het blijkt namelijk dat het administratief lastig is om informatie te verzamelen van de huidige maandelijkse inkomsten van cliënten met een bijstanduitkering.²⁵

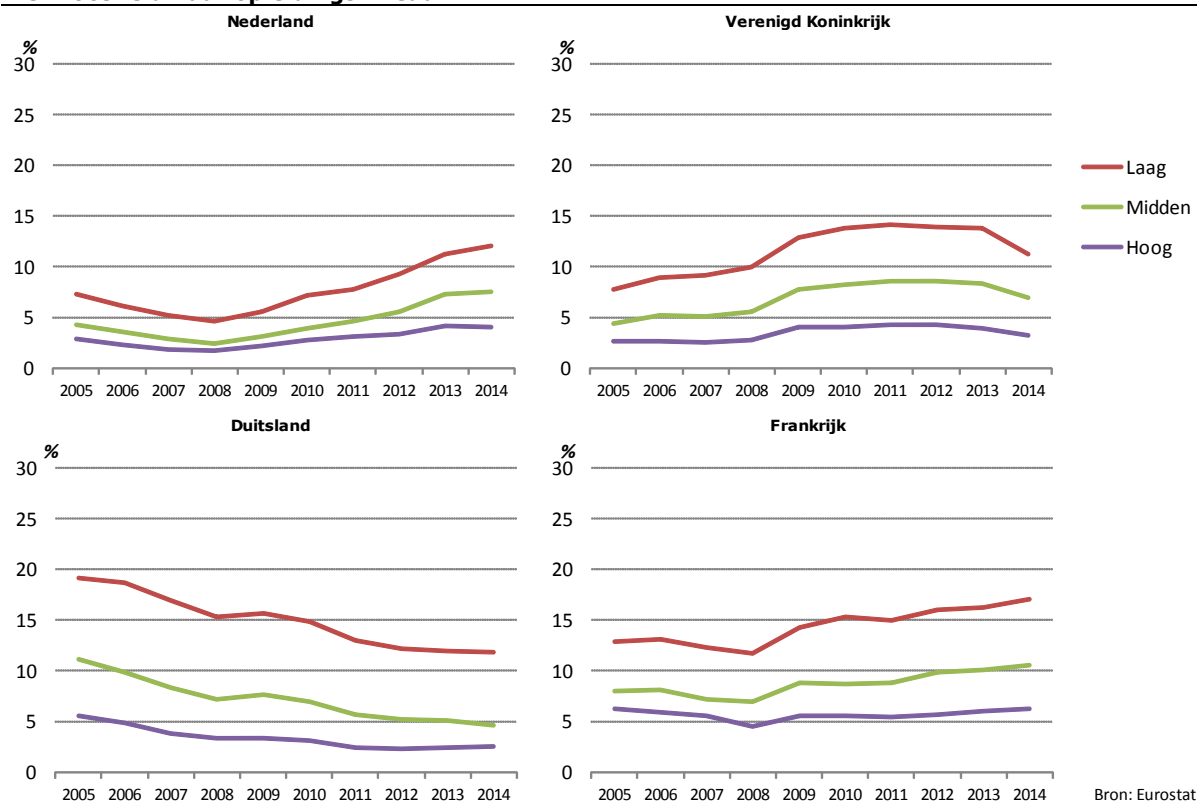
In geval van specifiek beleid ligt de besliskeuze voor inzet van subsidies op decentraal niveau. Een belangrijke vorm van specifiek beleid in Nederland vormt de inzet van loonkostensubsidies door klantmanagers van UWV en gemeenten. Voordeel van deze aanpak is dat subsidies gericht kunnen worden ingezet. Tegelijkertijd gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat de onderbouwing van keuzes soms te wensen overlaat. Bovendien ontstaat het risico van rechtsongelijkheid.

De ervaringen – nu en in de nabije toekomst – met de beleidswijzigingen in Nederland, Duitsland, Frankrijk en het VK vormen interessante input om tot een zo optimaal mogelijke beleidsmix van generiek en specifiek beleid voor de onderkant te komen. Juist voor Nederland zijn inzichten hieromtrent van waarde. Hoe meer inzicht over de effecten van generieke en specifieke instrumenten om werk lonend te maken of te houden, hoe beter de optimale beleidsmix om de onderkant van de arbeidsmarkt te bedienen.

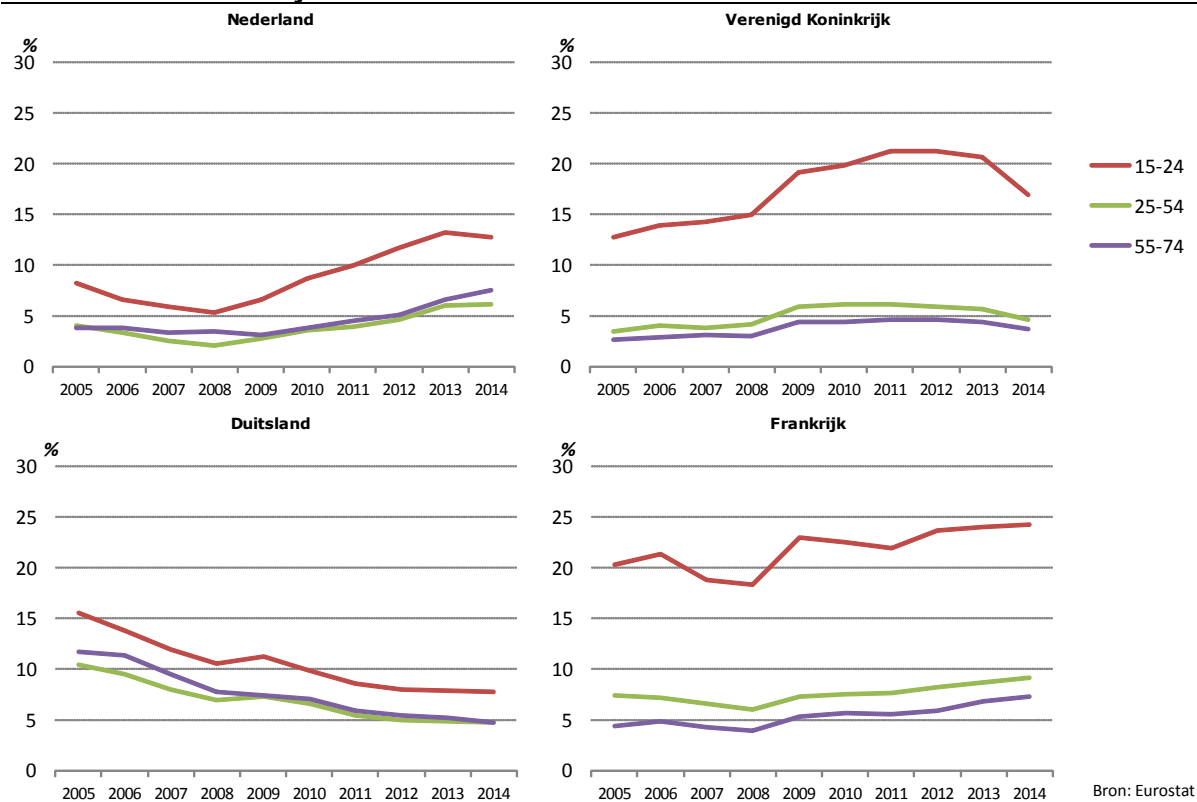
-
- ¹ zie CPB/SCP 2015
- ² CPB, 2015
- ³ OECD, 2014
- ⁴ Martin, 2014
- ⁵ Wunsch, 2005
- ⁶ Eichhorst en Hassel, 2015
- ⁷ De Beer 2015
- ⁸ Boeri en Bruecker 2011
- ⁹ De Groot et al., 2012
- ¹⁰ CPB, 2012
- ¹¹ Hüfner en Klein, 2012
- ¹² De Beer (2015)
- ¹³ Hüfner en Klein, 2012
- ¹⁴ Caliendo et al., 2012
- ¹⁵ OESO, 2012
- ¹⁶ OECD, 2014
- ¹⁷ Dares, 2014
- ¹⁸ Dares, 2014
- ¹⁹ (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=879692>)
- ²⁰ OECD, 2013
- ²¹ Martin, 2014
- ²² Martin, 2014
- ²³ Kluve, 2010
- ²⁴ CPB (2015)
- ²⁵ Martin, 2014

Bijlagen

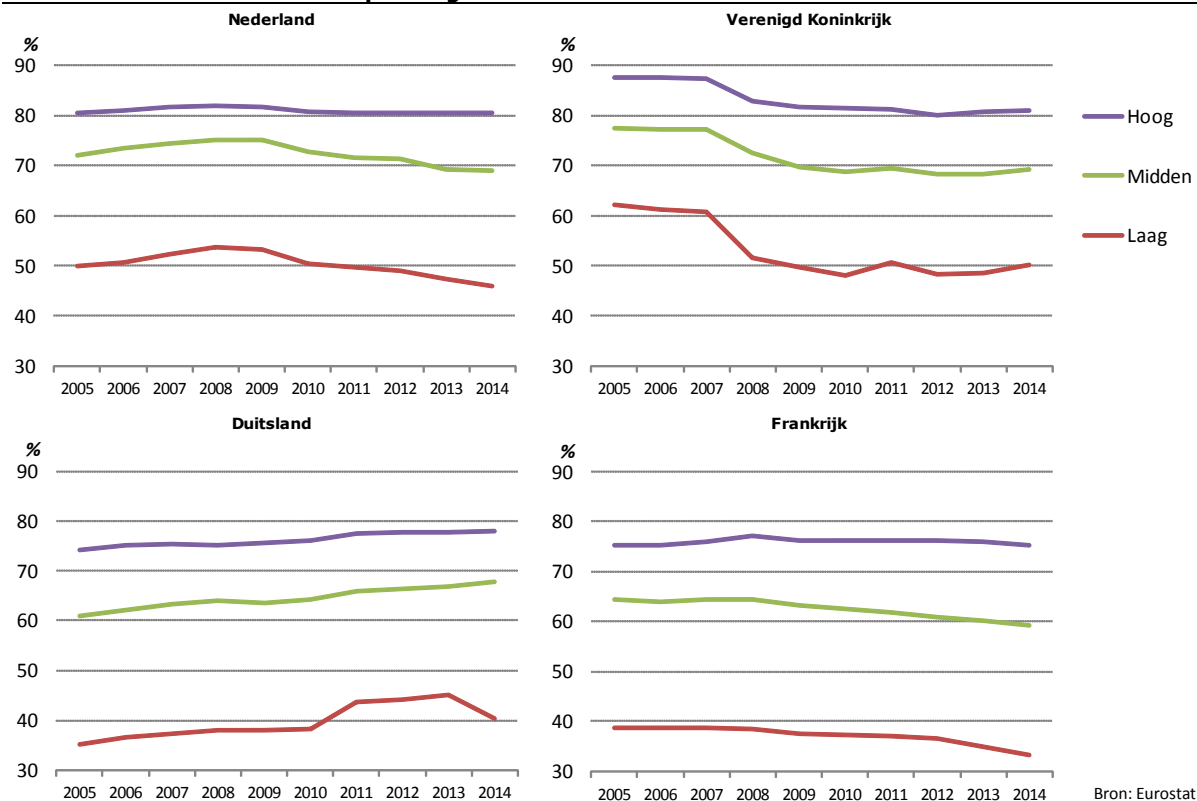
Werkloosheid naar opleidingsniveau



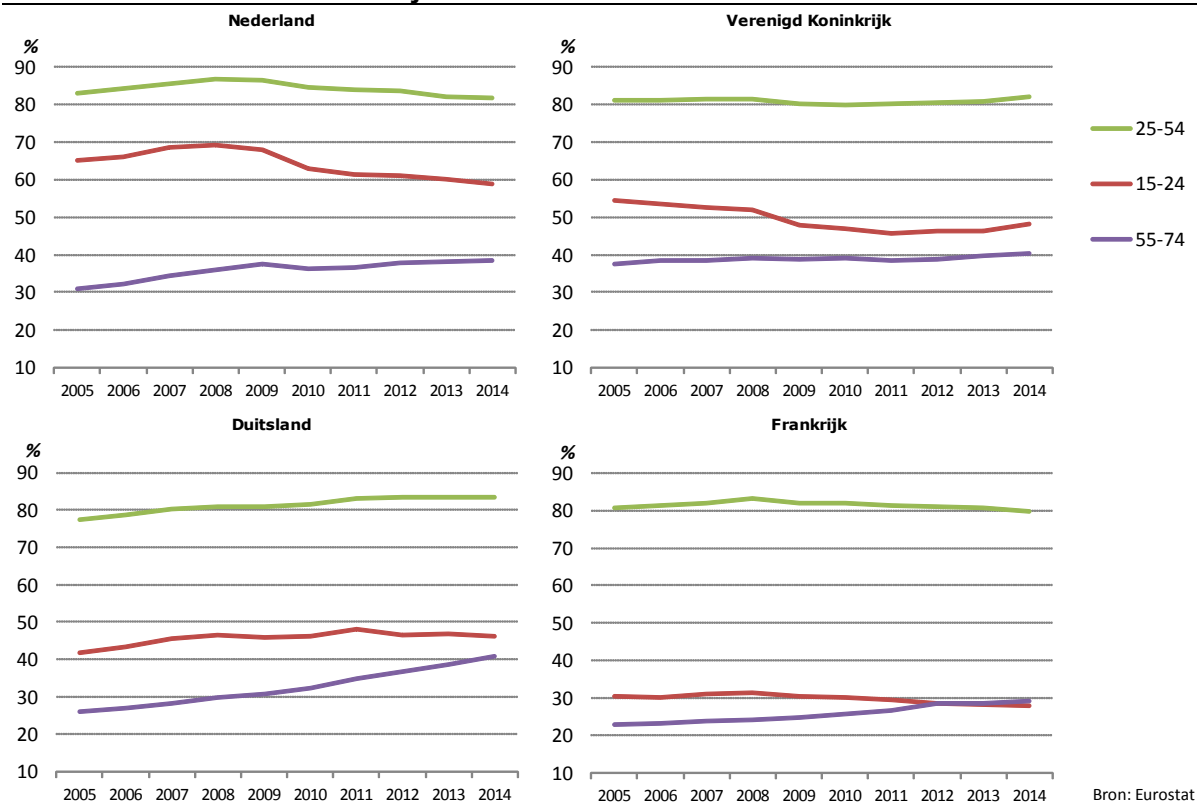
Werkloosheid naar leeftijd



Netto arbeidsdeelname naar opleidingsniveau



Netto arbeidsdeelname naar leeftijd



7. Synthese

Pierre Koning en Els Vogels (SZW)

7.1 Inleiding

De voorliggende bundel met bijdragen van RIVM, SCP, UWV, TNO, CPB en SZW biedt een rijkdom aan perspectieven op de onderkant van de arbeidsmarkt. Vanuit diverse invalshoeken bespreken sommige hoofdstukken de arbeidsmarktpositie en gesteldheid van individuen aan de onderkant. Andere hoofdstukken gaan vooral in op de kansen en mogelijkheden die er liggen in de toekomst, terwijl weer anderen de voors en tegens ontvouwen van hervormingen gericht op bestrijding van werkloosheid en inactiviteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Maar welk perspectief men ook kiest, een steeds terugkerend thema bij lezing van de afzonderlijke stukken is dat er trends zijn die de problematiek voor laagopgeleide werknemers en (langdurig) werklozen kunnen verslechteren. Die verslechtering kent overigens meerdere dimensies dan werk alleen – het zal ook gaan om welzijn op andere leefterreinen, om verlies van zekerheden en om werkgevers die minder vaak een behoedende rol op zich zullen nemen.

Een en ander betekent overigens niet dat de bundel zich beperkt tot doemdenken. In bijna alle bijdragen worden handreikingen aangereikt voor beleid en uitvoerders van beleid. Deze handreikingen variëren van zwaardere fiscale hervormingen tot aanpassingen in de uitvoeringspraktijk van klantmanagers. Ook is er soms discussie over welke ‘probleemeigenaar’ zich zou moeten ontfemen over kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt: het Rijk, gemeenten, of werkgevers?

In wat nu volgt proberen we kort de bijdragen uit deze bundel te synthetiseren. We beseffen dat het niet eenvoudig is dit dekkend te bewerkstelligen en dat we niet recht kunnen doen aan alle punten die gemaakt zijn – daarvoor is het toch echt noodzakelijk de afzonderlijke hoofdstukken goed te lezen. Desalniettemin is ons gebleken dat een aantal thema’s in meerdere bijdragen terugkomen. Dit betreft zowel observaties over de huidige situatie op de arbeidsmarkt voor de onderkant als het beleidsinstrumentarium dat voor handen is. En zoals dat gaat bij standaard arbeidsmarktanalyses helpt het om vraag- en aanbodfactoren van elkaar te scheiden. Dat is ook de lijn die wij volgen, waarna nog eens speciale aandacht uitgaat naar financieel beleid ter overbrugging van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

7.2 De aanbodkant

7.2.1 Diagnose: gedragsproblemen aan de onderkant

Kijken we naar de ontwikkeling van het aanbod van laagopgeleiden in Nederland, dan levert dit een gemengd beeld op. Het goede nieuws is dat het opleidingsniveau verder zal toenemen en daarmee de groep laagopgeleiden zal dalen. Maar het slechte nieuws is dat een groep overblijft die vaker werkloos zal zijn en veelal ook niet tot het arbeidsaanbod wordt meegerekend – hun afstand tot de arbeidsmarkt is daarvoor te groot. Dit zien we het sterkst terug in de bijstandspopulatie: blijkens de vulling uit de tredenindeling die gemeenten voor de diagnosestelling hanteren, valt het leeuwendeel van de cliënten onder trede 3 of lager en is dus niet (direct) beschikbaar voor de arbeidsmarkt. En om hierbij verder een indruk te geven van kansen op werk: in 2013 vond slechts circa 10% van mensen in de bijstand een baan, terwijl 20% om andere redenen uitstroomde.

De tredensystematiek in de bijstand maakt ook inzichtelijk dat de problematiek van mensen aan de onderkant complexer is dan alleen het ontbreken van de juiste baanvaardigheden. Ook telt het ontbreken van sociale vaardigheden en fysieke en mentale aandoeningen mee. Vooral de bijdragen van *Cock Vrooman*, *Edith Josten* en *Patricia van Echtelt* van SCP, die van *Johan Polder* van RIVM en *Roland Blonk* van TNO besteden veel aandacht aan de omvang van en de consequenties van deze problemen. Beide essays pleiten voor een breed begrip van menselijk kapitaal dat bepalend is voor succes op verschillende leefterreinen, waarvan de arbeidsmarkt er één is.

Polder geeft in dit verband aan, dat de samenhang tussen gezondheid, opleiding en werk het bewijs is dat investeringen in menselijk kapitaal op meerdere vlakken kunnen renderen – ook in een verbetering in (mentale) gezondheid als werkhervatting mogelijk is. Maar andersom geredeneerd zou het ook kunnen dat investeringen in scholing minder effectief zijn als fysieke of mentale beperkingen werkhervatting in de weg staan. Het luistert dus nogal nauw hoe een werkzame diagnose is te stellen voor kwetsbare groepen met meerdere problemen. Hierdoor is het niet eenvoudig de diepere oorzaak van die problemen te achterhalen. Zo laat *Polder* in zijn bijdrage zien dat een slechtere gezondheid – en daardoor minder geschiktheid tot het verrichten van arbeid – van laagopgeleiden weliswaar voor deels is toe te schrijven aan relatief slechte arbeidsomstandigheden, maar nog zwaarder wegen niet werkgerelateerde risico's, zoals slechte eetgewoonten, roken, gebrek aan beweging en een ongezondere leefomgeving. Dit suggereert dat de oorzaak van de achterstand van veel laagopgeleiden op de arbeidsmarkt dieper ligt dan louter hun opleidingsniveau of het type werk dat zij (willen) verrichten. Het gaat vooral ook om het gedrag van mensen.

Ook *Vrooman et al.* van het SCP wijzen op een accumulatie van problemen onder laagopgeleiden: geringe taalbeheersing, cognitieve beperkingen, slechte gezondheid en problemen in de thuissituatie. En *Blonk* komt tot een ordening van factoren die bepalend is voor arbeidskansen die gebaseerd is op het zogenoemde Wanberg-model. Hierbij vormt een gebrek aan scholing slechts één zijde van het complex aan problemen voor veel laagopgeleiden. Dit heeft als implicatie dat louter en alleen het aanbieden van scholing vaak niet voldoende effectief zal zijn; een integrale aanpak die aansluit bij de

problemen is nodig. De meest kwetsbare groepen zullen – gedreven door acute problemen – vaak niet de juiste beslissingen nemen en weinig ontvankelijk zijn voor scholing. Ook hier gaat het dus om dieper gelegen gedragsproblemen van individuen.

7.2.2. Oplossingsrichtingen

De bovenstaande beschouwing maakt duidelijk dat de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt veel meer is dan een scholingsprobleem, zoals *Vrooman et al.* dit treffend typeren. Het betekent dat een eventuele beleidsrespons dus niet eenvoudig is, maar desalniettemin wagen de meeste auteurs zich aan het presenteren van enkele oplossingsrichtingen. Daarbij spelen twee kernvragen: welke partij zou zich als probleemeigenaar moeten ontfermen over probleemgroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en welk type interventies is effectief in het vergroten van de perspectieven op duurzame arbeidsparticipatie?

Om met de 'wie-vraag' te beginnen: alhoewel niet alle essays dit expliciet uitspreken, lijkt het standaard model waarin werkgevers investeren in het menselijk kapitaal van werknemers aan erosie onderhevig. In een flexibele arbeidsmarkt ligt scholing ook minder voor de hand, en al helemaal als het gaat om investeringen die buiten de werkrelatie vallen. Dat betekent dat als vanzelf meer verantwoordelijkheid komt te liggen op de schouders van andere partijen. In de eerste plaats geldt dat voor burgers zelf, maar gelet op hun beslisvermogen zijn we er daarmee waarschijnlijk niet. Vandaar dat *Blonk* van TNO een rol ziet weggelegd voor nieuwe coöperatieve vormen die werkgevers als opdrachtgever ondersteunen bij het borgen van de belangen van werknemers die tijdelijk worden ingehuurd. Zo'n constructie zou passen bij de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie die geleidelijk aan de traditionele verhouding tussen werkgever en werknemer overneemt. Maar tegelijkertijd doemt ook de vraag op, of de overheid niet een meer sturende rol zou moeten vervullen. *Polder* van RIVM laat zich hierover het meest onomwonden uit: als er een grotere tweedeling dreigt tussen hoger- en lageropgeleiden in termen van inkomen, welvaart, zekerheden, gezondheid en leefstijlen, dan volgen vragen die een politieke stellingname vergen en kunnen leiden tot rijksbreed beleid, bijvoorbeeld door het instellen van preventieve gezondheidsprogramma's.

Verschillende essays doen ook concrete suggesties van instrumenten die de arbeidspositie van mensen aan de onderkant beogen te versterken. Zo pleiten *Vrooman et al.* voor interventies die direct aangrijpen op de diepere oorzaken van problemen op de arbeidsmarkt, zoals maatschappelijk werk of schuldhulpverlening. *Blonk* van TNO voegt hier aan toe dat een forse verbeterslag nodig is in de kwaliteit van dienstverlening door klantmanagers. Volgens *Blonk* bestaat de kern van de bezigheden van klantmanagers uit het aanboren van intrinsieke motivatie van cliënten. Dit vergt de juiste inzet van gesprekstechnieken en het bieden van perspectief – en niet noodzakelijkerwijs het volgen van specifieke trajecten. Daarnaast wijzen *Van Brakel en Van Horssen* van UWV op het toenemende belang van sociale vaardigheden bij werknemers; het is dus zaak hier meer op te trainen, als belangrijke aanvulling op cognitieve vaardigheden.

Wellicht het meest controversiële en verstrekkende beleidsinstrument dat *Vrooman et al.* aanroeren is dat van het later inzetten van voorschoolse selectie op scholen – deze vindt

nu internationaal gezien relatief vroeg plaats. Door selectie uit te stellen tot latere leeftijd zou meer verborgen talent een kans krijgen, vooral bij kinderen van migranten en laaggeschoolden.

7.3 De vraagkant

7.3.1 Diagnose: flexibiliteit vereist

Zo goed als alle bijdragen nemen de recente scenariostudie van CPB en SCP over de onderkant van de arbeidsmarkt in 2020 als vertrekpunt (zie CPB/SCP, 2015). De studie van de planbureaus onderstreept het doorlopende belang van *Skill Biased Technological Change* (SBTC): technologische veranderingen vallen vooral in het voordeel uit van hoogopgeleide werknemers die daardoor relatief schaarser worden. Tot voor kort werd het negatieve effect hiervan voor de onderkant van de arbeidsmarkt van gecompenseerd door een navenante afname in het aanbod van laagopgeleide werknemers. Maar de scenario's van het CPB en SCP geven aan dat het effect van SBTC de overhand zal krijgen, met als gevolg dat de werkloosheid onder laagopgeleiden zal toenemen en lonen omlaag gaan. Het zou goed kunnen dat de resulterende werkloosheid een structureel karakter krijgt, zoals ook de bijdrage van *Bolhaar en Koot* van CPB in deze bundel grafisch treffend inzichtelijk maakt – met werknemers met een productiviteitsniveau dat te laag ligt om het Wettelijk Minimumloon nog te kunnen verdienen. Met andere woorden: werknemers worden te duur voor werkgevers.

De scenariostudie van CPB en SCP maakt ook gewag van een tweede trend die zeer waarschijnlijk door zal zetten: meer extra flexibele en minder vaste banen, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zo laten ook de UWV-cijfers van *Katinka van Brakel en Cora van Horssen* zien dat een vast contract bij werkervaring voor werklozen met 13% een zeldzaamheid is geworden. De inkleuring van het toekomstbeeld met meer flexibilisering is in de bijdragen van deze bundel overwegend donker – *Cock Vrooman, Edith Josten en Patricia van Echtelt* van SCP spreken hierbij van het groeiende 'precariaat', doelend op een groep mensen die blijft hangen in laagbetaalde, kortdurende banen en gevoelig is voor herhalingswerkloosheid. Daarnaast stellen zij dat beroepen voor middelbaar opgeleiden de komende jaren door polarisatie verder onder druk kunnen komen te staan en daardoor neerwaartse verdringing loert.

Ook *Johan Polder* van het RIVM ziet risico's bij een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden. Flexibele banen zijn ongewisser en bieden minder zekerheid. En juist waar werkgevers en werknemers in actie zouden moeten komen om voldoende te investeren in de gezondheid en het welbevinden van kwetsbare groepen, is dat bij flexibele arbeid geen vanzelfsprekendheid. Werkgevers hebben een minder sterk belang om dit te doen, terwijl laagopgeleide werknemers vaak de middelen en het vermogen ontbreekt zich te wapenen tegen arbeidsmatige risico's en het risico op werkloosheid.

Als enig tegenwicht tegen dit slechte nieuws presenteren *Van Brakel en Van Horssen* van UWV een bijdrage met de veelzeggende titel "Kansen voor laagopgeleiden". Ook al is de

arbeidsmarkt ontegenzeggelijk flexibeler en ongewisser geworden, het leeuwendeel van laagopgeleide WW-ers blijkt in ieder geval snel zijn weg terug naar de arbeidsmarkt te kunnen vinden. Het beeld verschilt daarbij wel naar sectoren, met aanwijzingen dat automatisering banen aan de onderkant doet verdwijnen. Traditioneel belangrijke beroepen voor laagopgeleiden in de techniek, transport en administratie staan onder druk, terwijl meer ruimte ontstaat in de dienstverlening – met name de schoonmaak. Het is echter overdreven te stellen dat robotisering of automatisering de dominante trend is op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden; de impact van bezuinigingen bij de overheid en in de zorg die momenteel plaatsvindt is bijvoorbeeld veel sterker.

7.3.2 Oplossingsrichtingen

Wellicht de meest kostbare, ingrijpende manier om de effecten van SBTC te neutraliseren is de invoering van fiscale of institutionele hervormingen – met in het uiterste en meest controversiële optie het wettelijk minimumloon te verlagen; hierover volgt meer in de laatste sectie van deze synthese. Afgaand op de bijdragen van *Vrooman, Josten en Van Echtelt* (SCP), *Roland Blonk* (TNO) en *Van Brakel en Van Horssen* (UWV) blijven er echter momenteel ook arbeidsmogelijkheden voor de onderkant onbenut binnen het bestaande kader van arbeidsmarktinstituties. Sleutelwoord hierbij is de aanwezigheid van een *mismatch* op de arbeidsmarkt: er is (latente) vraag naar laagopgeleid werk, maar laagopgeleide werklozen vinden om de een of andere reden hun weg hier niet naartoe. En andersom: werkgevers zijn zich niet bewust dat zij hun werk zo kunnen herschikken dat zij goedkopere arbeid van laagopgeleiden kunnen inzetten.

In dit verband wijzen *Vrooman, Josten en Van Echtelt* van SCP op flinke tekorten aan laaggeschoold personeel in een aantal economische sectoren, zoals in de tuinbouw. Deze tekorten zouden maar in beperkte mate toe te schrijven zijn aan een slechte arbeidsmoraal onder laagopgeleide werkzoekenden. De auteurs zoeken de oorzaak dan ook eerder in het falen van de markt om vraag en aanbod goed (en snel!) bij elkaar te brengen. Klantmanagers zouden zich daarom meer moeten opstellen als intercedent en minder als ondersteuner.

Blonk (TNO) ziet ook dat mogelijkheden onbenut blijven om meer werk voor de onderkant te genereren. Veel werkgevers missen de overtuiging dat het in dienst nemen van laagopgeleiden zowel voor henzelf als de maatschappij batig kan zijn ('shared value'). In plaats daarvan associëren zij maatregelen ter bevordering van kwetsbare groepen (zoals de Quotumregeling) als een ongewenste inperking van hun autonomie. Hierdoor blijven kansen, zoals bijvoorbeeld *reshoring*, *job carving* en sociaal ondernemen onderbenut. *Van Brakel en Van Horssen* delen het punt dat het herschikken van werk in taken – *job carving* dus – als instrument nu onderbenut blijft. Zij presenteren verschillende interessante praktijkvoorbeelden van *job carving* die voor de (voormalige) Wajong populatie passend kunnen zijn.

Ondanks dat een betere allocatie en vermindering van *mismatch* mogelijkheden bieden, lijkt de hoofdboodschap van *Van Brakel en Van Horssen* dat nieuwe banen aan de onderkant overwegend flexibel zullen zijn en blijven. De uitvoering van sociale zekerheid zal hier dan ook meer op gericht moeten zijn. Dit betekent niet alleen dat werving van uitzendkrachten belangrijk is, maar ook dat er een onvermijdelijke toename van

herhalingswerkloosheid en terugkeer naar de uitkering zal optreden. Het is daarbij steeds zaak te kijken in welke sectoren kansen liggen – kansen die overigens nog steeds een garanties geven voor de verdere toekomst. Dat vergt een en ander van het aanpassingsvermogen van laagopgeleiden. Maar ook belangrijk is dat, gelet op de groei in dienstverlening, een sterker beroep zal worden gedaan op de sociale vaardigheden van laagopgeleiden.

7.4 Fiscale hervormingen en loonkostensubsidies

Een belangrijk deel van de diagnoses uit vorige secties richt zich op de constatering dat vraag en aanbod niet gelijk op zullen gaan en daardoor de onderkant in het gedrang komt. De oplossingsrichtingen die we bespraken proberen de effecten hiervan te verzachten. Maar er zijn ook grondigere hervormingen mogelijk die het effect van SBTC directer bij de bron proberen te compenseren, dan wel het stelsel van sociale zekerheid veranderen. In de bijdragen zijn daarbij twee thema's het meest de revue gepasseerd: (aanpassingen in) het wettelijk minimumloon (WML) en de inzet van loonkostensubsidies of loondispensaties.

Discussies over verlaging van het wettelijk minimumloon steken met enige regelmaat in Nederland de kop op. Een verlaging van het WML is extra controversieel door de zogenoemde 'netto-netto koppeling' van bijstandsuitkeringen aan het WML, waardoor ook het sociaal minimum zou dalen. Dit levert een zwaar dilemma op, temeer *Jonneke Bolhaar en Patrick Koot* van het CPB laten zien dat het bruto WML voor volwassenen in Nederland hoog is in internationaal perspectief; zij beargumenteren daarbij ook dat een verlaging van het WML voor volwassenen extra werkgelegenheid kan genereren. Tegelijkertijd ligt het minimumjeugdloon – voor werknemers tot 23 jaar – in Nederland relatief laag. Maar een verhoging van de minimum jeugdlonen wijzen de CPB-onderzoekers af, omdat dit ten koste kan gaan van het opleidingsniveau van jongeren. Het risico bestaat dan namelijk dat jongeren hun opleiding afbreken om (eerder) te gaan werken.

Minimumlonen lijken daarentegen minder discussie op te roepen in ons omringende landen, aldus *Pierre Koning, Els Vogels en Matthijs de Lange* van SZW in hun internationale vergelijking. Zo is in Duitsland in 2015 een wettelijk minimumloon ingevoerd, terwijl dat al langer geldt voor het Verenigd Koninkrijk. Minimumlonen gelden al veel langer voor de Franse arbeidsmarkt, waarbij – vooral ten tijde van verkiezingen – juist veelal verhogingen zijn doorgevoerd. *Koning et al.* constateren verder dat al deze landen – inclusief Nederland – sinds de start van de economische crisis in 2008 hun heil niet of nauwelijks hebben gezocht in extra middelen voor scholing, training of gesubsidieerde banen bij de overheid. Veeleer is de oplossing voor knelpunten aan de onderkant gezocht bij de inzet van loonkostensubsidies of de verruiming van mogelijkheden om laagbetaalde arbeid met uitkeringen te combineren. Tegelijkertijd zijn er echter ook belangrijke smaakverschillen tussen landen in de vormgeving van dit beleid. Dit betreft allereerst de vraag of loonkostensubsidies een specifiek of generiek karakter hebben. *Bolhaar en Koot* en *Van Brakel en Van Horssen* wijzen hierbij op de inzet van individuele, op maat gemaakte loonkostensubsidies die al

langere tijd gangbaar zijn in de Wajong en nu hun intrede doen in de bijstand. *Bolhaar en Koot* zetten echter wel vraagtekens bij het vermogen van uitvoerders om de loonwaarde van uitkeringsontvangers accuraat vast te stellen. De inzet van generieke fiscale maatregelen voor de onderkant kent dit probleem niet, maar is wel weer veel kostbaarder door een groot risico op *deadweight loss*. Vooral Frankrijk heeft de laatste jaren erg sterk ingezet op generiek fiscaal beleid, zoals verhoging van de arbeidskorting, werkgeverssubsidies en vrijstellingen. Maar ook in de Nederlandse context is nu gekozen voor generiek fiscaal beleid, in de vorm van het zogenoemde 'Lage Inkomens Voordeel' (LIV) dat sinds dit jaar van kracht is. Door de LIV ontvangen werkgevers een subsidie wanneer zij werknemers met een laag loon aannemen. Afgaand op de analyse van *Bolhaar en Koot* is deze maatregel gericht en effectiever dan het verhogen van de arbeidskorting voor lage inkomens; reden hiervoor is dat dit de stap van deeltijd naar volledige arbeid onaantrekkelijk maakt en bovendien de arbeidskorting niet altijd verzilverd kan worden.

Naast de inzet van loonkostensubsidies – dus het aantrekkelijker maken van werk – kunnen overheden ook een andere keuze maken, namelijk door werken dwingender op de leggen. *Koning, Vogels en De Lange* laten zien dat vooral Duitsland zo'n dwingende strategie heeft gevolgd door veel ruimte toe te laten voor kleine, laagbetaalde banen die zo nodig zijn aangevuld met uitkeringen. Concreet betekent dit dat in Duitsland het laatste decennium veel 'mini jobs' zijn ontstaan met een laag loon, vrijstelling van belastingen en sociale zekerheidspremies en geen bescherming door cao's voor de betrokken werknemers. Deze Duitse ervaringen maken voor beleidsmakers eens te meer duidelijk dat de creatie van werk aan de onderkant noopt tot maken van principiële keuzes: welke vormen van arbeidsparticipatie zijn sociaal-wenselijk, is werk een plicht of een activiteit die perspectief moet bieden? Het zijn deze vragen die beleidsmakers de komende jaren steeds meer zullen roeren.

Geraadpleegde literatuur

Hoofdstuk 1

- Belli P.C., F. Bustreo en A. Preker (2005). Investing in children's health: what are the economic benefits? *Bulletin of the World Health Organization*, 83(10): 777-784.
- Berkhout, P.H.G, M. Damen, C.B. Ameling en V.M. Sol (2014). Ernstige arbeidsongevallen 1999-2011. Trends en ontwikkelingen. RIVM Rapport 110010002/2014. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Bradley B.J. en A.C. Greene (2013). Do Health and Education Agencies in the United States Share Responsibility for Academic Achievement and Health? A Review of 25 Years of Evidence About the Relationship of Adolescents' Academic Achievement and Health Behaviors. *Journal of Adolescent Health*, 52(5): 523-532.
- Busch M., I. Storm en E. Uiters (2014). Health Impact Assessment Vitaliteitspakket - potentieel kwetsbare groepen. RIVM Briefrapport 2014-0030. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Cancelliere C., I.D. Cassidy, C. Ammendolia en P. Côté (2011). Are workplace health promotion programs effective at improving presenteeism in workers? A systematic review and best evidence synthesis of the literature. *BMC Public Health*, 11:395.
- CPB en SCP (2015). De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025. Den Haag, Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau.
- Grip A. de, D. Fouarge en R. Montizaan (2015). Goede inzetbaarheid oudere medewerkers vereist beter HR-beleid. Netspar Brief, september 2015.
- Haagsma J.A., L. Tariq, D.J. Heederik en A.H. Havelaar (2012). Infectious disease risks associated with occupational exposure: a systematic review of the literature. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 69:140-146.
- Jong de, Ph., T. Everhardt en C. Schrijvershof (2013). Onderzoek naar niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikt verklaarden. APE, Den Haag, februari 2013.
- Karanikolos M., P. Mladovsky, J. Cylus, S. Thomson, S. Basu, D. Stuckler, J.P. Mackenbach en M. McKee (2013). Financial crisis, austerity, and health in Europe. *Lancet*, 381: 1323-31.
- Kerkhof L.W.N., W. Rodenburg, K.I. Proper en H. van Steeg (2013). Ploegendienst en metabole risicofactoren -Een literatuuroverzicht. RIVM briefrapport 110016001/2013. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Koç H. en H. van Kippersluis (2015). Waarom lageropgeleiden ongezonder eten. *Economisch Statistische Berichten*, 100(4719):578-581.
- Lechner M. (2015). Sports, exercise, and labor market outcomes. Increasing participation in sports and exercise can boost productivity and earnings, *IZA World of Labor*. 126. doi: 10.15185/izawol.126.
- Loo M.A.J.M. en A. Jacobi (2012). Integratie arbo-denken in de CIB werkwijze: versterkt de samenhang tussen volksgezondheid en bedrijfsgezondheid. RIVM Briefrapport 201504001/2012. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

- Mackenbach J.P., W.I. Meerdink en A.E. Kunst (2011). Economic costs of health inequalities in the European Union. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 65(5):412-419.
- Maurits E., M. Rijken en R. Friele (2013). Kennissynthese Chronisch ziek en werk. Arbeidsparticipatie door mensen met een chronische ziekte of lichamelijke beperking. Utrecht: Nivel.
- Ministerie van VWS (2007). Gezond zijn, gezond blijven. Kabinetsvisie visie op gezondheid en preventie. Den Haag.
- OECD (2015). How's life in 2015? Measuring well-being. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Polder J.J., S.E. Kooiker en F. van der Lucht (2012). De gezondheidsepidemie. Waarom we gezonder en zieker worden. Amsterdam: Reed Business.
- Rietveld C.A., H. van Kippersluis en R. Thurik (2015). Self-employment and health: barriers or benefits? *Health Economics*, 24: 1302–1313.
- Robroek S.J.W., A. Rongen, C.H. Arts, F.W.H. Otten, A. Burdorf en M. Schuring (2015). Educational Inequalities in Exit from Paid Employment among Dutch Workers: The Influence of Health, Lifestyle and Work. *PLoS ONE*, 10(8): e0134867. doi:10.1371/journal.pone.0134867.
- Ruijsbroek A., A.H. Wijga, U. Gehring, M. Kerkhof en M. Droomers (2014). School Performance: A Matter of Health or Socio-Economic Background? Findings from the PIAMA Birth Cohort Study. *PLoS ONE*, 10(8): e0134780. doi:10.1371/journal.
- RVZ (2015). Doorwerken en gezondheid. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.
- Schaller J. en A.H. Stevens (2015). Short-run effects of job loss on health conditions, health insurance, and health care utilization. *Journal of Health Economics*, 43: 190–203.
- Schenk L. en N.G. Palmen (2013). Throwing the baby out with the bath water? Occupational hygienists' views on the revised Dutch system for occupational exposure limits. *Annals of Occupational Hygiene*, 57(5):581-92.
- Schuring M., S.J.W. Robroek, F.W.J. Otten, C.H. Arts en A. Burdorf (2013). The effect of ill health and socioeconomic status on labor force exit and re-employment: a prospective study with ten years follow-up in the Netherlands. *Scandinavian Journal of Work Environment and Health*, 39(2):134–143.
- SER (2014). Betere zorg voor werkenden: Een visie op de toekomst van de arbeidsgelateerde zorg. Den Haag: Sociaal Economische Raad, advies 2014/7.
- SER (2015). Verhogen maatschappelijke welvaart via arbeidsinzet en arbeidsproductiviteit. Den Haag, Sociaal Economische Raad.
- Soest, A. van (2015). Nobelprijs 2015 voor Angus Deaton. *Economisch Statistische Berichten*, 100(4720):632-633.
- Terwoert J., E. Goedhart, D. Theodori, N. Palmen en M. le Feber (2013). Bedrijfs grenswaarden stoffen – Functioneren regeling in de praktijk, naleving en effectiviteit situatie in andere Europese landen. TNO2013 R10319/3. Zeist, Bilthoven, TNO en RIVM.
- Uiters E., E. Maurits, M. Droomers, M. Zwaanswijk, R.A. Verheij en F. van der Lucht (2014). The association between adolescents' health and disparities in school career: a longitudinal cohort study. *BMC Public Health*, 14:1104.
- Vooijs M., M.C.J. Leensen, J.L. Hoving, H. Wind en M.H.W. Frings-Dresen (2015). Interventions to enhance work participation of workers with a chronic disease: a systematic review of reviews. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 72(11): 820-826.

Hoofdstuk 2

- Andriessen, I., E. Nievers, L. Faulk en J. Dagevos (2010). Liever Mark dan Mohammed? Onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van niet-westerse migranten via praktijktests. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Andriessen, I., B. van der Ent, M. van der Linden en G. Dekker (2015). Op afkomst afgewezen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Autor, D.H., F. Levy en R.J. Murnane (2003). The skill content of recent technological change: an empirical explanation. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4): 1279-1334.
- Bentham, J. (1789). An introduction to the principles of morals and legislation. New York: Hafner Publishing Company [1948].
- Bentham, J. (1838-1843). Tracts on poor laws and pauper management. In: J. Bowring (red.), The works of Jeremy Bentham, vol. 8. New York: Russell & Russell, Inc. [1962].
- Berkel, R. van, A. Brand en J. Maaskant (1996). Uitgeschreven of afgeschreven? Werklozen door de tijd gevolgd. Utrecht: Jan van Arkel.
- Berkhout, E., P. Bisschop en M. Volkerink (2014). Grensoverschrijdend aanbod van personeel. Verschuivingen in nationaliteit en contractvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt 2001-2011. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek.
- Boelhouwer, J., M. Gijsberts en C. Vrooman (2014). Nederland in meervoud. In: C. Vrooman, M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.), Verschil in Nederland; Sociaal en Cultureel Rapport 2014 (p. 281-320). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Borjas, G.J. (2005), Labor economics. New York: McGraw-Hill.
- Bossche, S. van den, M. van der Klauw, J.F. Ybema, E. de Vroome en A. Venema (2012). Agressie op het werk. Hoofddorp: TNO/Gezond Leven.
- Bosselaar, H., E. Maurits, P. Molenaar-Cox en R. Prins (2010). Multiproblematiek bij cliënten. Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie. Utrecht/Leiden: Meccano kennis voor beleid/AStri Beleidsonderzoek en -advies.
- Bouma, S., L. Coenen en A. Kerckhaert (2011). Arbeidsmarktpositie van niet-westerse allochtonen. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Bovens, M., P. Dekker en W. Tiemeijer (red.) (2014). Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bruggink, J.-W. (2009). Ontwikkelingen in (gezonde) levensverwachting naar opleidingsniveau. *Bevolkingstrends*, 57(4): 71-75.
- Buisman, M., J. Allen, D. Fouarge, W. Houtkoop en R. van der Velden (2013). PIAAC 2012: de belangrijkste resultaten. Den Bosch: ECBO.
- Campen, C. van en M. Versantvoort (2014). Aantrekkelijk gezond: de sociale gevolgen van verschillen in fysiek, mentaal en esthetisch kapitaal. In: C. Vrooman, M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.), Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014 (p. 141-176). Den Haag Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2015). Arbeidsdeelname; onderwijsniveau. Geraadpleegd 15-10-2015 via <http://statline.cbs.nl/Statweb>.

- CPB/SCP (2015). De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Conen, W.S., K. Henkens en J.J. Schippers (2011). Are employers changing their behavior towards older workers? An analysis of employers' surveys 2000-2009. *Journal of Aging and Social Policy*, 23(2): 141-158.
- Coumans, M. (2008). Alleenstaande moeders op de arbeidsmarkt. *Sociaaleconomische trends*, 4: 33-38.
- Cuelenaere, B., C.L. van der Burg, V. Veldhuis, T.J. Veerman en C. Hiemstra (2012). Aansluiting vraag en aanbod laaggeschoold werk. Onderzoek onder werkzoekenden, werkgevers en uitvoerders. Eindrapport. Leiden: Astri.
- Dagevos, J. en W. Huijnk (2014). Segmentatie langs etnische grenzen. In: C. Vrooman, M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.), *Verschil in Nederland; Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (p. 251-280). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Divosa (2011). Divosa-monitor 2011, deel 1. Grenzen verleggen. Sociale diensten en participatiebevordering. Utrecht: Divosa.
- Echtelt, P. van (2010). Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van en M. Guiaux (2012). Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van en E. Josten (2012). Werken voor je geld. In: V. Veldheer, J.J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Sociaal en Cultureel Rapport 2012 (p. 95-115). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Engbersen, G. (1989). Culturen van langdurige werkloosheid. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 15(4): 545-575.
- Engbersen, G. (1990). Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Engbersen, G., K. Schuyt, J. Timmer en F. van Waarden (1993). *Cultures of unemployment; A comparative look at long-term unemployment and urban poverty*. Boulder: Westview Press.
- Flynn, J.R. (1987). Massive IQ gains in 14 nations: What IQ tests really measure. *Psychological Bulletin*, 101(2): 171-191.
- Fouarge, D., W. Houtkoop en R. van der Velden (2011). Laaggeletterdheid in Nederland. Resultaten van de Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL). Den Bosch/ Utrecht/ Maastricht: Ecbo/ROA.
- Fouarge, D., T. Schils en A. de Grip (2013). Why do low-educated workers invest less in further training? *Applied Economics*, 45(28): 2587-2601.
- Fouarge, D. en R. Montizaan (2015). Hoe bereid zijn werkgevers om ouderen aan te nemen? *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 31(3): 256-269.
- Gautier, P.A., G.J. van den Berg, J.C. van Ours en G. Ridder (2002). Worker turnover at the firm level and crowding out of lower educated workers. *European Economic Review*, 46(3): 523-538.
- Gesthuizen, M. en G. Kraaykamp (2002). Ontwikkelingen in verbale capaciteiten van laagopgeleiden in Nederland: De keerzijde van de onderwijsexpansie. *Mens & Maatschappij*, 77(4): 361-380.

- Gesthuizen, M. en M.H. Wolbers (2010). Employment transitions in the Netherlands, 1980–2004: Are low educated men subject to structural or cyclical crowding out? *Research in Social Stratification and Mobility*, 28(4): 437-451.
- Geuns, R. van, N. Jungmann, G. Kruis, P. Calkoen en M. Anderson (2010). Schuldhelpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhelpverlening. Eindrapport. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Goderis, B. (red.)(2015). Public sector achievement in 36 countries. A comparative assessment of inputs, outputs and outcomes. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Graeber, D. (2013). On the Phenomenon of Bullshit Jobs. *Strike*, 17 augustus 2013. <http://strikemag.org/bullshit-jobs>
- Hanushek, E.A. en L. Wößmann (2006). Does early tracking affect educational inequality and performance? Differences-in-differences evidence across countries. *Economic Journal*, 116: C63-C76.
- Hanushek, E.A. en L. Wößmann (2014). Institutional structures of the education system and student achievement: A review of cross-country economic research. In: R. Strietholt, W. Bos, J.-E. Gustafsson en M. Rosen (red.), Educational policy evaluation through international comparative assessments. Münster: Waxman (p. 145-175).
- Harbers, M., P. Achterberg, N. Hoeymans, S. Kooiker en C. van Campen (2013). Gezondheid en zorg. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer en I. Sonck (red.), De sociale staat van Nederland 2013 (p. 155-177). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hendrickx, J., W. Uunk en J. Smits (1995). Stratificatie en het huwelijk: partnerkeuze en partnereffecten. In: J. Dronkers en W.C. Ultee (red.), Verschuivende ongelijkheid in Nederland: sociale gelaagdheid en mobiliteit (p. 162-181). Assen: Van Gorcum.
- Herweijer, L. en E. Josten (2014). Een ideaal met een keerzijde. In: C. Vrooman, M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.), Verschil in Nederland; Sociaal en Cultureel Rapport 2014 (p. 69-101). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Heyma, A. en H. van der Heul (2015). De kosteneffectiviteit van re-integratie van WW'ers. *Economisch Statistische Berichten*, 100(4706S): 14-18.
- Hoff, S. (2010). Uit de armoede werken; Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hollander, A. de, N. Hoeymans, J. Melse, J. van Oers en J. Polder (2006). Zorg voor gezondheid. Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2006. Bilthoven: RIVM.
- Huijnk, W. (2014). Verschillen in arbeidsmarktpositie ontleed. In: W. Huijnk, M. Gijsberts en J. Dagevos (red.), Jaarrapport integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt (p. 89-108). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jansen, W. en C.H. Mulder (1996). Wie trouwt met wie? Trends in de mate van openheid van de Nederlandse samenleving, afgemeten aan het opleidingsniveau van (huwelijks)partners. In: H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.), De sociale segmentatie van Nederland in 2015 (p. 69-94). Den Haag: SDU Uitgevers.
- Josten, E., P. van Echtelt en J.D. Vlasblom (2014). Invloed van burn-out op de loopbaan. In: P. van Echtelt (red.), Burn-out: verbanden tussen emotionele uitputting, arbeidsmarktpositie en Het Nieuwe Werken (p. 24-31). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Kerckhaert, A.C. en L.S. De Ruig (2013). Huishoudens in de rode cijfers 2012. Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens. Eindrapport. Zoetermeer: Panteia.
- Klein Hesselink, J., I. Houtman en S. van den Bossche (2012). Trends in ziekteverzuim. In: M. Versantvoort en P. van Echtelt (red.). Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen (p. 26-49). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek/TNO/UWV Kenniscentrum.
- Koning, P. (2012). Beter een stok dan een wortel. Toeleiding naar werk. In: J. Uitermark, A.J. Gielen en M. Ham (red.), Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies (p. 105-120). Amsterdam: van Gennep.
- Kroft, H., G. Engbersen, K. Schuyt en F. van Waarden (1989). Een tijd zonder werk; een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Laan, G. van der, D. Spreeuwiers en B. Sorgdrager (2010). Beroepsziekten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. *Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde*, 18(10): 463-465.
- Lammers, M., L. Kok en C. Wunsch (2013). Langetermijneffecten van re-integratie. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Levy, F. en R.J. Murnane (2004). The new division of labor. New York: Russell Sage Foundation.
- Lewis, O. (1969). Cultures of poverty. In: P. Moynihan (red.), On understanding poverty: perspectives from the social sciences. New York: Basic Books.
- Mol, M. en A. Pleijers (2014). Ongelukken op de werkvloer. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Molen, H. van der, P. Kuijer, G. de Groene, J. Bakker, B. Sorgdrager, A. Lenderink, J. Maas, E. van Valen en T. Bran (2014). Beroepsziekten in cijfers. Amsterdam: Nederlands Centrum voor Beroepsziekten.
- Mortensen, D.T. en C.A. Pissarides (1994). Job creation and job destruction in the theory of unemployment. *Review of Economic Studies*, 61(3): 397-415.
- Mullainathan, S. en E. Shafir (2013). Scarcity: Why having too little means so much. New York: Picador.
- Muysken, J. en B. Ter Weel (1998). Overeducation and crowding out of low-skilled workers. Maastricht: MERIT, Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology.
- Onderwijsraad (2010). Vroeg of laat; Advies over de vroege selectie in het voortgezet onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.
- Ours, J.C. van en G. Ridder (1995). Job matching and job competition: Are lower educated workers at the back of job queues? *European Economic Review*, 39(9):1717-1731.
- Peters, P., K. Kraan en P. van Echtelt (2014). Het Nieuwe Werken en burn-out. In: P. van Echtelt (red.), Burn-out: verbanden tussen emotionele uitputting, arbeidsmarktpositie en Het Nieuwe Werken (p. 33-39). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Poos, M.J.J.C., J.W. Bruggink en W.J. Nusselder (2014). Gezonde levensverwachting samengevat. Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid. Bilthoven: RIVM.
- Sadiraj, K., J.M. Wildeboer Schut en S. Hoff (2007). Gedragseffecten van de armoedeval. In: C. Vrooman, S. Hoff, F. Otten en W. Bos, Armoedemonitor 2007 (p. 94-109). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Sanders, J. en K. Kraan (2014). Kwalificatieveroudering in Nederland. Hoofddorp: TNO/Gezond Leven.
- Sennett, R. (1998). The corrosion of character. The personal consequences of work in the new capitalism. New York: Norton.
- SER (2014). Discriminatie werkt niet! Advies over het tegengaan van discriminatie bij de arbeid. Den Haag: Sociaal-Economische Raad (SER Advies 2014/03).
- Snower, D.J. (1995). Evaluating unemployment policies: what do the underlying theories tell us? *Oxford Review of Economic Policy*, 11(1): 110-135.
- Spence, M. (1973). Job market signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3): 355-374.
- Stam, K. (2015). The moral duty to work. A cross-national and longitudinal study of the causes and consequences of work ethic values in contemporary society. Tilburg: Tilburg University.
- Statistics Canada en OECD (2005). Learning a living. First results of the Adult Literacy and Life Skills Survey. Ottawa/Parijs: Statistics Canada/Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Thurow, L.C. (1975). Generating Inequality: Mechanisms of Distribution in the US Economy. New York: Basic Books.
- TNO (2012). Arbobalans 2012. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland. Hoofddorp: TNO.
- Turkenburg, M. (2014). Kansen voor vakmanschap in het mbo. Een verkenning. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vlasblom, J.D., P. van Echtelt en M. de Voogd-Hamelink (2015). Aanbod van Arbeid 2014. Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Veldheer, V., J.J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.) (2012). Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? *Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vliet, R. van der, M. Gijsberts en J. Dagevos (2014). Veranderingen in de gezinssituatie en de arbeidsmarktpositie van vrouwen. In: W. Huijnk, M. Gijsberts en J. Dagevos (red.), Jaarrapport integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt (p. 144-166). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Volker, B., I. Andriessen en H. Posthumus (2014). Gesloten werelden? Sociale contacten tussen lager- en hogeropgeleiden. In: M. Bovens, P. Dekker en W. Tiemeijer (red.), Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Vroonhof, P., F. Westhof en D. Bleeker (2009). Monitor betalingsachterstanden. Meting 2009. Zoetermeer: Panteia.

- Went, R., M. Kremer en A. Knottnerus (2015). De robot de baas; de toekomst van werk in het tweede machinetijdperk. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Werff, S. van der, M. Volkerink, A. Heyma en P. Bisschop (2012). Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk? Amsterdam: SEO economisch onderzoek.
- Werfhorst, H. van de (2015). Een kloof van alle tijden tussen lager- en hogeropgeleiden? In: H. van de Werfhorst (red.), Een kloof van alle tijden. Verschillen tussen lager en hoger opgeleiden in werk, cultuur en politiek (p. 9-30). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wielers, R. en D. Raven (2009). Daalt in Nederland de arbeidsmoraal? Een alternatieve verklaring voor tijdsschaarste. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 25(1): 66-82.
- Wilson, W.J. (1987). The Truly Disadvantaged: The inner city, the underclass, and public policy. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilson, W.J. (1997). When Work Disappears; The World of the New Urban Poor. New York: Alfred A. Knopf.
- Wilson, W.J. (2010). More Than Just Race: Being Black and Poor in the Inner City. New York: Norton.
- Wößmann, L., E. Lüdemann, G. Schütz en M.R. West (2007). School accountability, autonomy, choice and the level of student achievement: International evidence from PISA 2003. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Wolbers, M.H. (2011). Dynamiek in overscholing en verdringing op de arbeidsmarkt. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 27(4): 398-413.
- Woittiez, I., L. Putman, E. Eggink en M. Ras (2014). Zorg beter begrepen. Verklaringen voor de groeiende vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Yerkes, M. en L. den Dulk (2015). Arbeid- en zorgbeleid in de participatiesamenleving: een vergroting van de mogelijkheden? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2015 (4).
- YouGov U.K. (2015). 37% of British workers think their jobs are meaningless. yougov.co.uk/news/2015/08/12/british-jobs-meaningless/
- Zeijl, E., M. Crone, C. Wiefferink, S. Keuzenkamp en S. Reijneveld (2005). Kinderen in Nederland. Den Haag/Leiden: Sociaal en Cultureel Planbureau/TNO Kwaliteit van Leven.

Hoofdstuk 3

- Berendsen, E., H. Havinga, en M. Stoutjesdijk (2008). Kenniscahier 08-01. De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom. Een onderzoeksrapport in het kader van het dossieronderzoek Wajong 2007. Amsterdam: UWV.
- Berg Van den, B., L. Heuts,, C. van Horssen en G. Kruis (2013). Ondersteuning van jongeren met een LVB. Onderzoek naar doeltreffendere en goedkopere ondersteuning gericht op arbeidsparticipatie. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- CPB/SCP (2015). De onderkant van de arbeidsmarkt in 2015. Den Haag: CPB en SCP.
- Frey, C.P., en M.A. Osborne (2013). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?, mimeo.

- Deloitte (2014). De impact van automatisering op de Nederlandse arbeidsmarkt, zie <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/deloitte-analytics/deloitte-nl-data-analytics-impact-van-automatisering-op-de-nl-arbeidsmarkt.pdf>
- Horssen, C.P., M. van, Blommesteijn en F. Rosing (2011). Een Wajonger in mijn bedrijf?! Een onderzoek naar attitude, ervaring en bereidheid van werkgevers om een Wajonger in dienst te nemen en te houden. Regioplan, Amsterdam.
- Horssen, C. van, L. Mallee, C. Wissink en J. Timmerman (2013). Meer werkplekken bij werkgevers. Eindrapport in het kader van de evaluatie en monitoring van de pilots Werken naar vermogen, pilot 1. Regioplan, Amsterdam
- Mulders, H. en E. Voerman (2014). Investeren in duurzaam werken voor mensen met een arbeidsbeperking. *Sociaal Bestek* oktober/november 2014.
- Nijhuis, F. (2011). De arbeidsmarkt voor jongeren, Kennis- en informatiecentrum CrossOver.
- Nijhuis, F., F.R.H. Zijlstra, G.M.C. van Ruitenbeek, M.J.G.P. Mulder en P.T.J.H. Nelissen (2014). Eindrapportage Wajongproject "Een passende baan bij het Slotervaartziekenhuis", Universiteit Maastricht.
- SCP (2015). Aanbod van arbeid 2014. Den Haag: SCP.
- Siebert, J., B. Cuelenaere en M. Wilkens (2009). Overwegingen en gedrag van werkgevers bij aannamebeleid: onderzoek naar overwegingen bij het aannemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Rotterdam, ECORYS.
- Snel, N. en D. van Wensveen (2011). Het eerste jaar nieuwe Wajong. Kwantitatief onderzoek onder Wajongers ten behoeve van de monitor nieuwe Wajong. Amsterdam.
- Stoutjesdijk, M., J. van Rijssen en A. van der Giezen (2011). Arbeidsparticipatie van Wajongers, *Sociaal Bestek*, 10 (73).
- UWV (2013), Wajongers aan het werk met loondispensatie. Amsterdam: UWV.
- UWV (2014), UWV Monitor Arbeidsparticipatie. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een beperking. Amsterdam
- UWV (2015), Flexwerk na de WW. Gevolgen van flexibele arbeid voor werkzekerheid en herhalingswerkloosheid. Amsterdam: UWV.
- UWV (2015), Welke beroepen bieden kansen? Overzicht van krapte- en overschotberoepen. Amsterdam: UWV.
- UWV (2016), Monitor Arbeidsparticipatie 2015 (nog te verschijnen).
- Wissink, C., J. Timmerman en C. van Horssen (2012). Tussen intentie en actie. Vervolg Werkgeversonderzoek monitor Wajong, Regioplan, Amsterdam.

Hoofdstuk 4

- Aa, Van der P. (2012). Activeringswerk in uitvoering. Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- AKC (2012). Scan Werkvermogen Werkzoekenden. AKC Onderzoekscahier 10. Nijkerk: AKC.
- Bennenbroek, F.T.C., S.E. Lagerveld en R.W.B. Blonk (2006). Vragenlijst Werkzoekende (DMA). Hoofddorp: TNO.
- Blommesteijn, M., M. Groenewoud, S.T. Slotboom, en R.C. van Geuns (2012). Vakkundig aan de slag. Amsterdam: Regioplan.

- Blonk, R.W.B., M.W. van Twuijver, H.A. van de Ven en A.M. Hazelzet (2015). Quicksan wetenschappelijke literatuur Gemeentelijk Uitvoeringspraktijk. Leiden: TNO.
- Blonk, R.W.B. en A. Hazelzet (2015). Van de bank aan de bak. Leiden: TNO.
- Blonk, R.W.B. (2015). Re-integratie die wel werkt. *Socialisme & Democratie*, 72: 48-53.
- Blonk, RWB en A. Smit (2012). Socialer ondernemen. Essay op verzoek van de Wiardi Beckman Stichting. Geplaatst op www.wbs.nl.
- Bond, G. R., R.E. Drake en D.R. Becker (2008). An update on randomized controlled trials of evidence-based supported employment. *Psychiatric rehabilitation journal*, 31(4): 280.
- Boneschansker, O., J.J. Schippers en R.W.B. Blonk (2015). Active labor market policy assignment in decentralized policy environments (mimeo).
- Bonvin, J. M. (2006). Promoting capability for work: the role of local actors. In transforming unjust structures the capability approach (pp. 121-142). Springer Netherlands.
- Bosma, N., M. Van Praag, R. Thurik en G. De Wit (2004). The value of human and social capital investments for the business performance of startups. *Small Business Economics*, 23(3): 227-236.
- Brenninkmeijer, V. en R.W.B. Blonk (2011). The effectiveness of the JOBS program among the long-term unemployed: a randomized experiment in the Netherlands. *Health Promotion International*, 27: 220-229.
- Brouwer, S., R.H. Bakker, en J.M.H. Schellekens (2015). Predictors for re-employment success in newly unemployed: A prospective cohort study. *Journal of Vocational Behavior*, 89: 32-38.
- Card, D., J. Kluve en A. Weber (2010). Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis. *The Economic Journal*, 120: F452-77.
- Card, D., Kluve, J., en A. Weber (2015). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations (No. w21431). National Bureau of Economic Research.
- Clayton, S., B. Barr, L. Nylen, B. Burström, K. Thielen, F. Diderichsen en M. Whitehead (2012). Effectiveness of return-to-work interventions for disabled people: a systematic review of government initiatives focused on changing the behaviour of employers. *The European Journal of Public Health*, 22(3): 434-439.
- CPB/SCP (2015). De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025. Den Haag: CPB, SCP.
- De Koning, J. (2005). Active labour market policies: relevance, expenditure and effectiveness. SEOR Working Paper 2005/2, Rotterdam.
- Divosa (2014). Metas©: Screeningsinstrument arbeidsmarktzelfredzaamheid. Utrecht: Divosa.
- Gerards, R., Muysken, J. en R. Welters (2014). Active Labour Market Policy by a Profit-Maximizing Firm. *British Journal of Industrial Relations*, 52(1): 136-157.
- Goosen, C. en R.W.B. Blonk (2015). Functioneel meten: ervaringen met implementatie in drie gemeenten. Leiden: TNO.
- Groenewoud, M., S.T. Slotboom en R.C. van Geuns (2014). Vakkundig vervolg. Amsterdam: Regioplan.
- Groot, I., L. Kok en C. Koopmans (2003). Kosten en baten van reïntegratiediensten. SEO, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam.

- Hazelzet, A.M, en W. van der Torre (2015). Professionalisering van klantmanagers in het sociale domein. Leiden: TNO. Rapportnummer R14128.
- Hazelzet A.M. (2016). Socialer ondernemen in Nederland (werktitel). Leiden: TNO. R15141. (In bewerking)
- Heyma, A., S. Van der Werff (2013). Effectiviteit re-integratiedienstverlening UWV WW-populatie 2008-2010. Amsterdam: SEO. SEO-rapport 2013-72.
- Holwerda, A. (2013). Work outcome in young adults with disabilities. Groningen: Groningen University. PhD thesis.
- Hooft, E.A.V., M.P. Born, T.W. Taris, H.V.D. Flier en R.W. Blonk (2004). Predictors of job search behavior among employed and unemployed people. *Personnel Psychology*, 57(1): 25-59.
- Hooft, van E.A. en G. Noordzij (2009). The effects of goal orientation on job search and reemployment: a field experiment among unemployed job seekers. *Journal of Applied Psychology*, 94(6): 1581-1590.
- Hoye, van G. en F. Lievens (2009). Tapping the grapevine: A closer look at word-of-mouth as a recruitment source. *Journal of Applied Psychology*, 94(2): 341-352.
- Jiang, K., D.P. Lepak, J. Hu en J.C. Baer (2012). How does human resource management influence organizational outcomes? A meta-analytic investigation of mediating mechanisms. *Academy of management Journal*, 55(6): 1264-1294.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6): 904-918.
- Liebman, J. (2011). Social Impact Bonds. Report for Center for American Progress.
- Lievens, R., W. Wesseling, T. Wilthagen en R. Muffels (2014). Eerste evaluatie startersbeurs. instrument voor werkzoekende jongeren. Reflect, Tilburg University.
- Liu., S., J.L. Huang en M. Wang, M. (2014). Effectiveness of Job Search Interventions: A Meta-Analytic Review. *Psychological Bulletin*, 140: 1009-1041.
- McGurk, P. (2014). Employer engagement: a human resource management perspective. University of Greenwich Business School Working Paper #WERU7.
- Michon, H. en J. Van Weeghel (2000). Rehabilitatie-onderzoek in Nederland. Overzicht van onderzoek en synthese van bevindingen in de periode, 2007. Utrecht: Trimbos.
- Noordzij, G., E.A. Hooft, H. Mierlo, A. Dam en M.P. Born (2013). The Effects of a Learning-Goal Orientation Training on Self-Regulation: A Field Experiment Among Unemployed Job Seekers. *Personnel Psychology*, 66(3): 723-755.
- Porter, M. E. en M.R. Kramer (2011). Creating shared value. *Harvard business review*, 89(1/2): 62-77.
- Prins, C. (2014). Een optelsom van ons recht. *Nederlands Juristenblad*, 89(31): 2171-2171.
- Roobeek, A., en J. De Swart, (Eds.), (2013). Sustainable Business Modeling, The Hague: Academic Service.
- Ryan, R. M. en E.L. Deci (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American psychologist*, 55(1): 68-78.
- Sanders, J., L. Dorenbosch en R. Blonk (2015). The Fragility of Employability: A Dynamic Perspective and Examples from the Netherlands. In: Sustainable Working Lives (pp. 187-214). Springer Netherlands.

- Sen, Amartya K. (1997). Inequality, unemployment and contemporary Europe. *International Labour Review*, 136(2): 155-172.
- Smit, A. (2013). Prestatieladder socialer ondernemen: hulpmiddel bij social return. Amersfoort: Scholten & van der Meij.
- Sol, C.C.A.M. en K. Kok (2014). 'Fit or unfit': theorie en praktijk van re-integratie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- SZW (2014). Gemeentelijke uitvoering 2.0. Naar een professionelere uitvoeringspraktijk. Den Haag: Ministerie van SZW.
- TNO (2014). Werkgevers Enquête Arbeid (WEA). Leiden: TNO.
- Ruitenbeek, G. M. van, M.J. Mulder, F.R. Zijlstra, F.J. Nijhuis en H.P. Mulders (2013). Een alternatieve benadering voor herontwerp van werk. Ervaringen met de methode Inclusief Herontwerp Werkprocessen. *Gedrag & Organisatie*, 26: 104-122.
- Vandenbroucke, F. (2015). Zouden dienstencheques voor hulp in het huishouden in Nederland een nuttig instrument zijn? In België is men tevreden. *Socialisme en Democratie*, 72: 31-41.
- Vesalainen, J., en J. Vuori (1999). Job-seeking, adaptation and re-employment experiences of the unemployed: A 3-year follow-up. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 9(5): 383-394.
- Vinokur, A. D., Y Schul, J. Vuori, en R.H. Price (2000). Two years after a job loss: long-term impact of the JOBS program on reemployment and mental health. *Journal of occupational health psychology*, 5(1): 32-47.
- Wanberg, C.R., L.M. Hough en Z. Song (2002). Predictive validity of a multidisciplinary model of reemployment success. *Journal of Applied Psychology*, 87: 1100-1120.
- Warner, M. E. (2013). Private finance for public goods: social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(4): 303-319.
- Wijk, Van E., M. van Emmerik, T.N.O. PROreact en C.M.V.E.J. Vanschoren (2013). Optimalisering van re-integratie-dienstverlening in relatie tot werkgevers. Leiden: TNO
- Zandvliet, L., A. Gelderblom en J. Gravesteijn (2011). Werkgeversbenaderingen van UWV gericht op het aannemen van ouderen. Rotterdam: SEOR.

Hoofdstuk 5

- Baarsma, B., en A. Heyma (2014). De prijs van doorgeschoten verschuiving risico's naar Werkgevers. *Me Judice*, 2 april 2014.
- Card, D., J. Kluve, J. en A. Weber (2015). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. NBER Working Paper 21431.
- CPB (2012a). Notitie voor rondetafelgesprek Tweede Kamer over de Wet Werken naar Vermogen (WWNV). CPB Notitie 14 maart 2012.
- CPB (2012b). Het Wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren. CPB Notitie 21 december 2012.
- CPB (2014). Discussiebijdrage t.b.v 'IBO Zelfstandigen zonder personeel'. CPB Notitie, 29 oktober 2014.
- CPB (2015a). Position paper t.b.v. 'IBO Zelfstandigen zonder personeel'. CPB Notitie, 12 maart 2015.

- CPB (2015b). Verkorting loondoorbetaling bij ziekte. CPB Notitie, 26 april 2015.
- CPB (2015c). Kansrijk arbeidsmarktbeleid. CPB Boek 16.
- CPB/SCP (2015). De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025. CPB Boek 17.
- Dalton, H. (1936), *Principles of Public Finance*, 9e editie. Routledge & Kegan, Londen.
- Echtelt, P. van, J. Vlasblom en M. de Voogd-Hamelink (2014). Vraag naar arbeid 2013, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Euwals, R., D. van Vuuren en B. ter Weel, B. (2014). Werken in goede gezondheid. CPB Policy Brief, 2014/04.
- Euwals, R., K. Hoekstra, en J. Hers, (2015). Verzekeren tegen ziekte en Arbeidsongeschiktheid. CPB Policy Brief 2015/15.
- Hyslop, D. en S. Stillman, (2007). Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand. *Labour Economics*, 14: 201-230.
- Jongen, E., M. Mastrogiacomo en B. ter Weel (2011). Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders? CPB Policy Brief, 2011/14.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics*, 17: 904-918.
- Kramarz, F. en T. Philippon (2001). The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment. *Journal of Public Economics*, 82: 115-146.
- Melguizo, A. en J. Gonzalez-Paramo (2013). Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach, *SERIEs*, 4: 247-271.
- Mooij, De R. (2006). Reinventing the welfare state. CPB.
- Neumark, D. en W.L. Wascher (2007). Minimum Wages and Employment. *Foundations and Trends in Microeconomics*, 3: 1-182.
- OESO (2015), FOCUS on Minimum wages after the crisis: Making them pay.
- Salverda, W. (2009). The Dutch minimum wage. A radical reduction shifts the main focus to part-time jobs. AIAS Working Paper 09-71.
- Serail, S., I. van de Pas, A. Vloet, en J. Dagevos (2002). Id-banen in perspectief. Bevindingen uit onderzoek onder gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers. IVA Tilburg.
- Sianesi, B. (2008). Differential effects of active labour market programs for the Unemployed. *Labour Economics* 15(3): 370-399.
- Staatsblad (2015). 542, Wet van 23 december 2015, houdende tegemoetkomingen in de loonkosten van specifieke groepen (Wet tegemoetkomingen loondomein).
- Theeuwes, J. (2002), Gesubsidieerde arbeid: terug van weggeweest. *Tijdschrift voor Politieke Economie* 23(4): 73-79.
- UWV (2015). Kwantitatieve informatie 2014 – versie 1.2.
- Van Vuuren, D. (2012). De fiscale behandeling van zelfstandigen. Een kritische blik. CPB Policy Brief, 2012/02.

Hoofdstuk 6

- Beer. P. de (2015). Lessons from the German and Dutch Job Miracles, in: Unger, B. (editor), *The German model seen by its neighbours*.

- Boeri, T., en H. Bruecker (2011). Short-time work benefits revisited: Some lessons from the great recession. *Economic Policy*, 26(68): 697–765.
- Brenke, K., U. Rinne en K. Zimmerman (2011). Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession. IZA Discussion Paper 5780
- Caliendo, M., S. Kühn en A. Uhlendorff (2012), Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Match Quality. IZA Discussion paper 6499.
- CPB (2012). Arbeidsmarkthervormingen ondersteunen Duits herstel, In: CEP 2012.
- CPB (2015). Kansrijk arbeidsmarktbeleid, CPB.
- Dares (2014). Les dépenses en faveur de l’emploi et du marché du travail en 2011. [Dares Analyses 08](#), Février 2014
- Eichhorst, W. en A. Hassel (2015). Are There Austerity-Related Policy Changes in Germany? IZA Discussion Paper 9325
- Groot, N. de, R. Frierson, J. Weda en Ph. de Jong (2012). Werkt werktijdverkorting? Evaluatie bijzondere werktijdverkorting en deeltijd-WW, APE.
- Hüfer, F. en C. Klein (2012). The German Labour Market: Preparing for the future. Economic Working paper, OECD.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6): 904-918.
- Marchal, S. en I. Marx (2015). Stemming the Tide: What Have EU Countries Done to Support Low-Wage Workers in an Era of Downward Wage Pressures? IZA Discussion paper 9390.
- Martin, J. (2015). Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness. *IZA Journal of Labor Policy*, 4:4.
- OECD (2013). OECD Employment Outlook. OECD: Paris.
- OECD (2014). Ageing and Employment Studies. France: Working Better with Age. OECD: Paris.
- OECD (2015). OECD Employment Outlook. OECD: Paris.
- OECD (2015). Minimum wages after the crisis: Making them pay. OECD: Paris.

Dit is een uitgave van

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**

©Rijksoverheid | maart 2016 | xeroxobt: 850710