

Vergaderjaar 2010–2011

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 329

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2011

In deze brief over het Vitaliteitspakket schets ik de visie van het kabinet op het vergroten van de arbeidsparticipatie en de duurzame inzetbaarheid van werkenden en de maatregelen die in dit kader getroffen worden. Dat doe ik mede namens de staatssecretaris van SZW, de ministers van VWS en OCW en de staatssecretarissen van OCW en Financiën.

De afgelopen maanden hebben kabinet en sociale partners uitvoerig en intensief overleg gevoerd. Het overleg heeft zich geconcentreerd op de AOW, de aanvullende pensioenen en duurzame inzetbaarheid. Over de uitkomsten hiervan heb ik u op 10 juni jl.¹ geïnformeerd. Hierin worden afspraken gemaakt gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers en het vergroten van de duurzame inzetbaarheid van werkenden. De Stichting van de Arbeid heeft namens de landelijke koepels van werkgevers en werknemers de «Beleidsagenda 2020: investeren in participatie en inzetbaarheid» opgesteld.

Het kabinet geeft in deze brief op hoofdlijnen aan hoe het de afspraken in het Akkoord met sociale partners verder wil uitwerken. Daarbij ga ik tevens in op een aantal verzoeken vanuit de Kamer en op het recente SER-advies «Werk maken van baan-baanmobiliteit»².

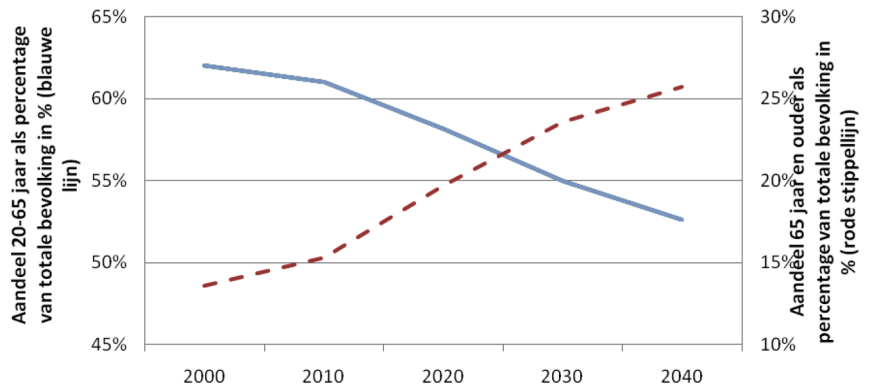
1. Inleiding

De arbeidsmarkt staat op een omslagpunt. Vanaf dit jaar gaat de babyboomgeneratie met pensioen en vanaf 2020 krimpt de beroepsbevolking (zie figuur 1). Dit gebeurt in een arbeidsmarkt die in verrassend snel tempo is hersteld na de crisis en waar ook op korte termijn de krapte aan personeel toeneemt. Tegelijk zijn de overheidsfinanciën nog altijd verzwakt als gevolg van diezelfde crisis.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 30 413, nr. 157.

² Sociaal Economische Raad: «Werk maken van baan-baanmobiliteit», 15 april 2011.

Figuur 1: Aandeel 20–65 jaar (blauwe lijn) en 65 jaar en ouder (rode lijn) als percentage van totale bevolking (bron: CBS)



Tegen deze achtergrond is de uitdaging voor de toekomst helder: mensen zullen meer, langer en productiever moeten werken. Hierdoor worden de tekorten op de arbeidsmarkt beperkt en blijft ons sociale stelsel betaalbaar. Dit lukt alleen als ook het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt versterkt wordt. Technologische ontwikkelingen en globalisering leiden immers, net als in het verleden, tot forse verschuivingen tussen sectoren. Deze dynamiek moet tot stand komen in een arbeidsmarkt waarin de gemiddelde werknemer ouder en doorgaans lang bij dezelfde werkgever werkt. Daarnaast dreigen mede onder invloed van de vergrijzing in de nabije toekomst tekorten in delen van de publieke sector, zoals de zorg, en in kennisintensieve marktsectoren, bijvoorbeeld de negen economische topgebieden.

De Nederlandse arbeidsmarkt moet zich voorbereiden op een nieuwe toekomst. Het vergroten van de duurzame inzetbaarheid van werkenden en de arbeidsparticipatie spelen hierin een sleutelrol. We moeten er met elkaar voor zorgen dat mensen gezond, vitaal en productief tot aan de pensioenleeftijd kunnen blijven werken. Deze ambitie kan alleen gerealiseerd worden als daar vanaf de start van de loopbaan consistent aan wordt gewerkt door iedere werknemer, in samenspraak met zijn of haar werkgever.

Het Akkoord met sociale partners over aanvullende pensioenen, de AOW en de participatie van ouderen biedt alle ruimte voor sociale partners om, zowel landelijk als sectoraal, afspraken te maken over gezondheid, scholing, mobiliteit, productiviteit en arbeidskosten.

In het Akkoord is afgesproken te komen tot een integrale aanpak gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie en duurzame inzetbaarheid. In deze brief wordt aangegeven langs welke hoofdlijnen het kabinet werkgevers en werknemers wil ondersteunen door een Vitaliteitspakket vorm te geven en de bestaande middelen wil heralloceren. De uitdagingen zijn urgent, het is dus zaak zo snel mogelijk de handen ineen te slaan om te werken aan een normalisering van de arbeidsmarktpositie van ouderen in 2020.

2. Het Vitaliteitspakket: de aanpak

Investeren in gezondheid, scholing en mobiliteit

Mensen zijn duurzaam inzetbaar als ze tijdens hun loopbaan voldoende investeren in hun gezondheid en in scholing en als ze bereid zijn van baan te veranderen. Gezonde en vitale werknemers zullen, ook als ze ouder worden, het werk dan goed aan kunnen en gemotiveerd zijn om te blijven

presteren. Daarvoor is het ontwikkelen van de juiste kennis en vaardigheden cruciaal, omdat de eisen van functies continu veranderen. Permanente scholing en een leven lang leren zijn daarbij essentieel. Een goede verhouding tussen kosten en productiviteit van de ouder wordende werknemer is een belangrijke randvoorwaarde om mobiel te kunnen zijn op de arbeidsmarkt. Daarvoor is het wel belangrijk dat mensen flexibel genoeg zijn om zich nieuwe taken eigen te maken en om zowel binnen als buiten de huidige organisatie ander werk te kunnen doen. Dat voorkomt voortijdig stoppen met werken.

Werknemers en werkgevers aan zet

De primaire verantwoordelijkheid voor duurzame participatie en inzetbaarheid van werkenden ligt bij werkgevers en werknemers in de onderneming. De uitdaging van duurzame inzetbaarheid vergt dan ook een brede aanpak, die gedragen wordt door individuele werkgevers en werknemers. Hierbij zijn afspraken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties onmisbaar. Het kabinet heeft daarom ook met instemming kennisgenomen van de voorgenomen aanpak door de Stichting van de Arbeid, verwoord in «Beleidsagenda 2020: investeren in participatie en inzetbaarheid», zoals deze is meegezonden met het Akkoord over de AOW, de aanvullende pensioenen en duurzame inzetbaarheid (d.d. 10 juni jl.). Hierin streeft de Stichting van de Arbeid ernaar dat de arbeidsparticipatie van mensen boven de 55 jaar niet meer fundamenteel verschilt van de arbeidsparticipatie onder de 55 jaar (normalisering van de arbeidsmarktpositie van ouderen). Daarbij is er terechte aandacht voor zowel ouderen die nu langs de kant staan, als werkende ouderen en de ouder wordende werknemer. Het kabinet juicht deze ambitieuze doelstelling van de Stichting van de Arbeid van harte toe. Het kabinet heeft zich in het kader van de Europa 2020 strategie gecommitteerd aan een bruto participatiedoelstelling van 80% in 2020 en aan een participatiedoelstelling in voltijdsequivalenten (FTE) van 62,5% in 2020. Een groot deel van het onbenut arbeidspotentieel ligt bij ouderen. Om de doelstellingen te behalen zal dus de participatie van ouderen moeten stijgen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de motie-Schouten c.s. (Kamerstukken II 2010/11, 32 043, nr. 57).

Sociale partners en kabinet zullen zich gezamenlijk inspannen om de negatieve beeldvorming over ouderen bij te stellen en een communicatiecampagne opzetten voor werkgevers en werknemers in alle sectoren en ondernemingen. Uiteindelijk is van belang dat een bijgesteld beeld leidt tot blijvende investeringen in de gezondheid, scholing en mobiliteit van ouder wordende werknemers, waardoor zij aan het werk kunnen blijven en weer sneller aan het werk komen als zij werkloos worden.

De Beleidsagenda 2020 biedt een uitstekende basis voor sociale partners in sectoren en bedrijven voor afspraken in nieuw af te sluiten cao's. De Stichting van de Arbeid heeft voor iedere sector een stappenplan voor ogen. Een scan moet in elke sector goed inzicht geven in de feiten en mogelijkheden en vervolgens wordt de cao-partijen aanbevolen afspraken te maken over concrete doelstellingen per sector en gerichte inzet van instrumenten. Ook beveelt de Stichting van de Arbeid het toepassen van een persoonlijke inzetbaarheidsscan in sectoren en branches aan. Dit lijkt ook het kabinet een effectieve aanpak. De periodieke toepassing van deze instrumenten is een eerste stap in de bewustwording en het maken van afspraken gericht op het vergroten van de inzetbaarheid tussen werkgevers en werknemers.

Daarnaast kunnen de extra kosten van ouderen vanwege de zogenoemde ontsiemaatregelen een belemmering vormen voor participatie. De

Stichting van de Arbeid wil ontsiemaatregelen die niet bijdragen aan de arbeidsparticipatie van ouderen budgetneutraal omvormen in duurzaam inzetbaarheidsbeleid voor alle werknemers. Het kabinet juicht dit toe. Dat geldt ook voor het voornemen om op cao-niveau het loongebouw tegen het licht te houden, om niet te rechtvaardigen verschillen in loonkosten tussen ouderen en jongeren weg te nemen.

In de Beleidsagenda 2020 beveelt de Stichting van de Arbeid de sociale partners aan om in sectoren en/of ondernemingen inzetbaarheids- en scholingsarrangementen te intensiveren, bijvoorbeeld door een persoonlijk opleidings- of inzetbaarheidsbudget te introduceren. Bovendien wordt aanbevolen om loopbaanbeleid te ontwikkelen, waarvan een periodieke loopbaanscan en een loopbaangesprek onderdeel uitmaken.

Het kabinet constateert met de Stichting van de Arbeid dat ouderen die werkloos worden, moeilijk werk vinden. Het kabinet acht het daarom van belang dat er bij bemiddeling in het bijzonder aandacht uit gaat naar deze doelgroep. Hieraan zal tevens aandacht worden besteed in de op te zetten communicatiecampagne.

Het UWV betreft het programma Digivaardig & Digibewust¹ om haar (digitale) dienstverlening zo goed mogelijk aan te sluiten op de wensen van alle werkzoekenden en in het bijzonder die van ouderen. Dat is in lijn met de aangenomen Motie Van den Besselaar-Ortega-Martijn (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 89). Het UWV waarborgt zo de aandacht voor minder «digivaardige klanten». Het UWV investeert in het klantvriendelijker en toegankelijker maken van de digitale dienstverlening, zodat bijvoorbeeld ook ouderen probleemloos hier mee om kunnen gaan. Een voorbeeld is ondersteuning van de klant bij het intakeproces via een filmpje, waarmee de klant door de procedure heen wordt geholpen. Naast schriftelijke informatie, wordt klanten aan de hand van een filmpje verteld en getoond wat er van hen verwacht wordt.

Vitaliteitspakket: overheidsmaatregelen in vogelvlucht

Het kabinet wil met het Vitaliteitspakket duurzame inzetbaarheid stimuleren en de kaders scheppen waarbinnen bedrijven, instellingen en werkenden aan de slag kunnen gaan. Het kabinet zal daarom het Vitaliteitspakket vormgeven langs drie beleidslijnen: doorwerken, mobiliteit en loopbaanfaciliteiten. Meer specifiek betekent dit:

1. **Doorwerken.** Het is belangrijk dat werken financieel aantrekkelijk blijft als werknemers ouder worden en mogelijkheden krijgen om te kunnen uittreden. Tevens ligt het voor de hand om financiële prikkels te richten op groepen die hier het meest gevoelig zijn voor zijn (lage inkomens) en om de middelen in te zetten bij de leeftijdsgroep die momenteel juist uittreedt (62-plus). Maar ook aan de vraagzijde beziet het kabinet de mogelijkheden voor een werkbonus voor werkgevers.
2. **Mobiliteit.** De arbeidsmobiliteit van ouderen is laag in Nederland. Dit is met name problematisch voor mensen die vanuit een uitkerings-situatie werk proberen te vinden. Er zullen mobiliteitsbonussen geïntroduceerd worden voor werkgevers voor het aannemen van oudere uitkeringsgerechtigden en voor werknemers vanaf 55 jaar en ouder. Zo worden middelen meer gericht op mobiliteit.
3. **Loopbaanfaciliteiten.** Loopbaanfaciliteiten zijn niet altijd in voldoende mate gericht op het ondersteunen van duurzame inzetbaarheid. Om dit te verbeteren zullen verschillende loopbaanfaciliteiten geïntroduceerd en aangepast worden binnen het Vitaliteitspakket. Het kabinet stimuleert scholing door de drempel voor de fiscale aftrek van scholingsuitgaven te verlagen. Mede om van-werk-naar-werk (VWNW) transitie te stimuleren, introduceert het kabinet een spaarregeling. De spaarregeling helpt bij het vormen van een financiële buffer waarmee o.a.

¹ Het programma Digivaardig & Digibewust is een initiatief van de Nederlandse overheid, het bedrijfsleven en diverse maatschappelijke instellingen. Zij werken binnen dit programma samen om zoveel mogelijk Nederlanders gebruik te kunnen laten maken van de diverse digitale toepassingen zoals we die nu kennen: internet, e-mail, internetbankieren, twitter etc. Bovendien willen zij ook de bewustwording rond het veilig gebruik van deze digitale toepassingen stimuleren. Meer informatie over het programma Digivaardig & Digibewust is te vinden op www.digivaardigdigibewust.nl.

perioden van inkomensachteruitgang kunnen worden gefinancierd (bijvoorbeeld het overbruggen van perioden tussen twee banen). Het kabinet stimuleert sociale partners om intersectorale scholing te faciliteren, bijvoorbeeld via een VWNW-budget. Sociale partners wordt gevraagd een VWNW-budget (individueel opeisbaar recht op middelen voor bijvoorbeeld scholing bij ontslag) te introduceren in cao's. Essentieel is dat deze kosten bij ontslag collectief op sectorniveau worden gefinancierd, zodat de kosten voor een individuele werkgever bij ontslag niet worden verhoogd. Door het VWNW-budget worden werkgevers en werknemers in staat gesteld om baanovergangen van met ontslag bedreigde werknemers te faciliteren. Daarnaast wordt duurzame inzetbaarheid in individuele bedrijven gestimuleerd met behulp van een vernieuwde ESF-regeling. Ik onderzoek nog of deze regeling ook voor sector- en brancheorganisaties en O&O-fondsen kan worden opengesteld.

Ook zal het kabinet een overgangsregeling voor de levensloopregeling introduceren.

Onderstaande regelingen zijn ook toegankelijk voor overheidswerkgevers. Bij de vormgeving van deze overgangsregeling en de financiering van de nieuwe regelingen zullen de departementen BZK, OCW en VWS nauw betrokken worden vanwege de bijzondere positie van overheidswerkgevers.

Financiering

Deze maatregelen zullen een samenhangend totaalpakket gaan vormen. Dit pakket zal zowel een herschikking van bestaande middelen voor ouderenparticipatie (2,2 mld. in 2015) als de middelen die gemoeid zijn met de levensloop- en spaarloonregeling bevatten. Het kabinet beoogt hierbij in grote lijnen een neutrale lastenverdeling tussen werkgevers en werknemers te realiseren.

De middelen voor de spaarloonregeling voor 2012 zullen tijdelijk worden ingezet ten behoeve van de financiering van de verlaging van de overdrachtsbelasting. De inleg in de spaarloonregeling vervalt, vooruitlopend op de invoering van het vitaliteitspakket, per 2012.

Onderstaand wordt nader op de drie hoofdlijnen in het geschetste totaalpakket ingegaan. De verdere (cijfermatige) uitwerking van de voorstellen volgt, na overleg met sociale partners (voor zowel markt als publieke sectoren), op Prinsjesdag.

3. Doorwerken

Het is belangrijk dat werken financieel aantrekkelijk blijft als werknemers ouder worden en mogelijkheden krijgen om te kunnen uittreden. Het fiscale beleid dat direct gericht is op het stimuleren van doorwerken van oudere werknemers kan worden verbeterd. Er is nu sprake van twee soortgelijke regelingen die ouderen financieel stimuleren om langer door te werken. Het betreft de extra arbeidskorting ouderen en de doorwerkbonus. Het kabinet wil beide regelingen samenvoegen tot één werkbonus 62-plus. Daarmee wordt het stelsel vereenvoudigd. Het kabinet wil de werkbonus richten op de groep 62-plussers, omdat dit momenteel juist de groep is die uittreedt. Tevens zullen de middelen gericht ingezet worden bij groepen die het meest gevoelig zijn voor financiële prikkels (lage inkomens). Dit maakt het tevens makkelijker voor lagere inkomens om het AOW-pensioen op 65 jaar in te laten gaan. Hiermee wordt tegemoet

De groep 55–62 jarigen wordt in de nieuwe situatie fiscaal hetzelfde behandeld als hun jongere collega's. Dat kan ook, want voor deze groep is vervroegd uittreden financieel steeds minder aantrekkelijk. Maar ook aan de vraagzijde moet het voor werkgevers aantrekkelijk blijven om oudere werknemers in dienst te houden. Het kabinet beziet de mogelijkheden voor een werkbonus voor werkgevers.

4. Mobiliteit

Het veranderen van baan of functie kan een belangrijke bijdrage leveren aan duurzame inzetbaarheid omdat het ervoor zorgt dat mensen blijven investeren en nieuwe vaardigheden op doen. De arbeidsmobiliteit in Nederland ligt echter laag, vooral onder ouderen. Dit is zorgelijk omdat in het licht van de vergrijzing het aanpassingsvermogen versterkt moet worden. Ouderen die mobiel op de arbeidsmarkt blijven zijn beter in staat zich nieuwe taken eigen te maken en om zowel binnen als buiten de huidige organisatie ander werk te verrichten.

In het verleden heeft het overheidsbeleid zich sterk gericht op het verhogen van de participatie van ouderen. Voor werkgevers is het momenteel financieel aantrekkelijk om ouderen in dienst te houden. Het kabinet is, evenals de sociale partners, van mening dat de focus verschoven moet worden naar het bevorderen van de mobiliteit van oudere werknemers en andere zwakkere groepen op de arbeidsmarkt. Dat draagt namelijk niet alleen bij aan de arbeidsdeelname van nu, maar ook aan de toekomstige inzetbaarheid. Daarnaast is het voornemen om de bestaande regelingen eenvoudiger en gericht te maken.

4.1. Mobiliteitsbonus

Voor de middelen voor werkgevers kunnen gericht worden ingezet, door ze sterker te richten op het vergroten van de arbeidsmobiliteit van ouderen en uitkeringsgerechtigden. Tegelijkertijd ziet het kabinet ruimte om het stelsel te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Eerder, tijdens de SZW-begrotingsbehandeling in december 2010, heeft mw. Hamer (PvdA) een voorstel gedaan voor een mobiliteitsbonus. Het kabinet is voornemens een mobiliteitsbonus te introduceren voor het in dienst nemen van 55-plussers. Bij het aannemen van een oudere uitkeringsgerechtigde ontvangt de werkgever een verhoogde mobiliteitsbonus. Daarmee worden de financiële voordelen voor werkgevers bij het aannemen van 55-plussers en oudere uitkeringsgerechtigden aanzienlijk vergroot. Met het oog op de Wet Werken naar Vermogen worden tevens de modaliteiten bezien van de omvorming naar een mobiliteitsbonus van de premiekorting arbeidsgehandicapten. Op de verzilveringsproblematiek bij kleine werkgevers wordt ingegaan in bijlage 4, mede in het licht van de motie-Dijkgraaf en Van Hijum (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 50).

Niet alleen aan de vraag-, maar ook aan de aanbodzijde zijn er belemmeringen voor de mobiliteit van ouderen. Om praktische redenen is gekozen voor een vormgeving van de mobiliteitsbonus aan werkgeverszijde. Het kabinet roept werkgevers en werknemers op om, binnen het huidige instrumentarium, afspraken te maken over de verdeling van de mobiliteitsbonus tussen werkgever en werknemer.

Voor de toekomst moet gewerkt worden aan een normalisering van de arbeidsmarktpositie van alle oudere werknemers, zoals sociale partners zich ten doel hebben gesteld. In het licht van de vergrijzing moeten toekomstige oudere werknemers en werkzoekenden, ook zonder steun

van de overheid, kunnen concurreren op de arbeidsmarkt. In dit licht zullen bovengenoemde maatregelen (met uitzondering van de 250 mln die gereserveerd is voor de extra ouderenkorting voor lage inkomens, in het kader van het Akkoord met sociale partners) in 2020 opnieuw worden gezien.

5. Loopbaanfaciliteiten

Binnen het vitaliteitspakket bestaat de wens om verschillende loopbaanfaciliteiten te introduceren en aan te passen om duurzame inzetbaarheid te stimuleren.

5.1. Stimuleren (intersectorale) scholing

Investerings in kennis en scholing dragen bij aan de duurzame inzetbaarheid van werknemers. Het bewustzijn van het belang van scholing schiet echter vaak tekort. Dit vraagt bij zowel werkenden als werkgevers een cultuur- en attitudeverandering. Scholing tijdens de loopbaan is in mijn visie geen vrijblijvende optie. Werknemers moeten de verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen inzetbaarheid gedurende hun loopbaan. Werkgevers moeten scholing als vanzelfsprekend onderdeel gaan zien van het arbeidsproces, waarin werken en leren sterk verweven zijn. Dit geldt ook voor jongeren die voortijdig stoppen met hun opleiding en in dienst treden van een werkgever, de zogenaamde groenpluk.

Het kabinet bevordert scholing tijdens de loopbaan door het verstrekken van scholings- en loopbaanadvies, het tot stand brengen van een leercultuur in MKB-bedrijven, het toepassen en breed bekend maken van het Ervaringscertificaat en het digitaal inzichtelijk maken van competenties en vaardigheden die iemand op het werk heeft opgedaan en die de doorstroom naar andere functies kunnen bevorderen.

Om scholing financieel te stimuleren wordt de drempel voor de fiscale aftrek van scholingsuitgaven verlaagd. Hierdoor worden werkenden er toe aangezet hun competenties op peil te houden om ook op latere leeftijd nog mee te kunnen draaien op de moderne arbeidsmarkt. Intersectorale scholing maakt transities tussen sectoren mogelijk en verbetert het aanpassingsvermogen van de Nederlandse arbeidsmarkt. Door in te zetten op intersectorale scholing kan werkloosheid in sommige gevallen voorkomen worden. Om intersectorale scholing te stimuleren is het noodzakelijk dat de scope van O&O-fondsen wordt verbreed. Het kabinet realiseert zich dat dit een extra inzet, ook financieel, van de O&O-fondsen vraagt en is bereid hen daarin tegemoet te komen. De financiële ondersteuning is conditioneel aan de realisatie van mogelijkheden voor intersectorale scholing.

5.2. Stimuleren van-werk-naar-werk (VWNW)

Introduceren van het VWNW-budget. Het bevorderen van de baankansen van ouderen, uitkeringsgerechtigden en arbeidsgehandicapten is een belangrijke prioriteit van het kabinet. Minstens zo belangrijk is dat mensen bij baanverlies snel nieuw werk vinden en niet afhankelijk worden van een uitkering. Werkgevers worden daartoe nu al financieel geprikkeld, doordat de eerste zes maanden van de WW gefinancierd worden op sectorniveau (via de sectorfondsen). Hiermee wordt beoogd werkgevers in sectoren aan te zetten tot instroombeperking in de WW en tot investeringen in duurzame inzetbaarheid. De effectiviteit hiervan blijkt echter beperkt. Zie bijlage 3 voor een nadere analyse van de sectorfondsen, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de motie-Van Hijum-Azmani (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 35).

Dat neemt niet weg dat werkgevers en werknemers in de private én publieke sector zich rond het ontslag vaak stevig inspannen om snel nieuw werk te vinden via zogeheten VWNW-trajecten. In dit kader lopen er negen experimenten die expliciet gericht zijn op het bevorderen van snelle mobiliteit van ontslagbedreigden.

Het kabinet wil dat sociale partners een belangrijke rol (blijven) spelen bij het aan werk helpen van ontslagbedreigde werknemers. Het is daarbij wel van belang in het oog te houden dat meer dan de helft van de met ontslag bedreigde werknemers zelfstandig in staat is om tijdig elders werk te vinden. Het is dus zaak te borgen dat hulp aan ontslagbedreigde werknemers een duidelijke meerwaarde biedt. Deze meerwaarde is er ook als wordt ingezet op scholing. Scholing draagt bij aan de productiviteit en inzetbaarheid van iedereen. Voor kwetsbare groepen, bijvoorbeeld ouderen en laagopgeleiden, kunnen investeringen in (om)scholing of outplacement langdurige werkloosheid voorkomen en bijdragen aan mobiliteit tussen sectoren. Hierbij is het kabinet, in lijn met het SER-advies «Werk maken van baan-baanmobiliteit», van mening dat de wensen van werknemers sterker centraal moeten komen te staan. Zie bijlage 2 voor de kabinetsreactie op dit advies.

De inzet van het kabinet is om te komen tot een VWNW-budget. Dit in aansluiting op de aanbeveling van sociale partners in de Beleidsagenda 2020 om scholing te intensiveren, bijvoorbeeld via een individueel budget. Sociale partners zal worden gevraagd een VWNW-budget (individueel leerrecht) te realiseren in cao's, bijvoorbeeld via de bestaande O&O-fondsen of door een nieuw cao-fonds. Hierdoor wordt het leerrecht bij ontslag collectief op sectorniveau gefinancierd, zodat de kosten voor een individuele werkgever bij ontslag niet worden verhoogd. Door het individuele leerrecht krijgt de werknemer bij ontslag de beschikking over middelen die hij kan besteden aan scholing, en vooral ook aan omscholing met het oog op de overstap naar een andere sector. Met dit individueel leerrecht bij ontslag wordt invulling gegeven aan de motie-Van Hijum c.s. (Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 290).

Scholing is echter niet voor iedereen even noodzakelijk of functioneel. Aanwending voor andere trajecten die de inzetbaarheid van de betrokken werknemer verhogen in geval van dreigend ontslag, zijn dus eveneens mogelijk. Werkgevers en sociale partners kunnen de ontslagbedreigde werknemer begeleiden om te komen tot een zinvolle inzet van deze middelen. Hiermee krijgen sociale partners een belangrijkere rol bij de begeleiding en scholing van werknemers in de periode rond het ontslag, conform de motie-Van Hijum-Vermeij (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 87). Dit sluit aan bij de gedachte achter het *redesign* UWV, waar de eigen verantwoordelijkheid van zowel werkgevers als werkzoekenden wordt benadrukt.

Het kabinet realiseert zich dat dit een extra inzet, ook financieel, van de sociale partners vraagt en is bereid hen daarin tegemoet te komen. De financiële ondersteuning is conditioneel aan de realisatie van concrete cao-afspraken over individuele leerrechten bij ontslag. Het komende jaar wil het kabinet hierover afspraken maken met de sociale partners.

Spaarregeling. Uit de Evaluatie Levensloopregeling¹ blijkt dat deze regeling niet aan de verwachtingen voldoet. In 2010 namen nog geen kwart miljoen mensen deel aan de regeling, in plaats van de verwachte 2,7 miljoen. De gedachte was bovendien dat de levensloopregeling zou bijdragen aan duurzame inzetbaarheid via vermindering van de drukte in het spitsuur van het leven. In de praktijk wordt de levensloopregeling echter door de meeste deelnemers gebruikt voor vroegpensioen. In het

¹ Voor de volledige evaluatie zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-ouderdomswet-aow/langer-doorwerken/duurzame-inzetbaarheid>

licht van de krimpende beroepsbevolking is dat niet langer wenselijk. Binnen het Vitaliteitspakket zal een spaarregeling geïntroduceerd worden waarmee deelnemers een financiële buffer op kunnen bouwen. Deze buffer kan o.a. ingezet worden om perioden met inkomensachteruitgang te financieren zoals het overbruggen van een periode tussen twee banen of om de transitie VWNW zo soepel mogelijk te laten verlopen.

5.3. Overige loopbaanfaciliteiten

Investerings in gezondheid, scholing en mobiliteit zorgen ervoor dat mensen kunnen doorwerken (met behoud van gezondheid, vitaliteit en productiviteit) tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. In veel bedrijven en instellingen maken werkgevers en werknemers al afspraken om het personeelsbeleid te richten op duurzame inzetbaarheid. Maar daar staat tegenover dat veel werknemers en werkgevers nog onvoldoende ervaren dat de arbeidsmarkt krappere wordt. Het belang van duurzame inzetbaarheid wordt onderschat, de urgentie onvoldoende gevoeld. Een mentaliteitsverandering is daarmee een harde noodzaak om vanaf de start van de loopbaan te investeren in duurzame inzetbaarheid. Uit het akkoord met sociale partners blijkt dat de brede maatschappelijke bewustwording op het niveau van de Stichting van de Arbeid er wel is. De grootste uitdaging ligt echter in de vertaling naar de werkvloer. Dit ligt in lijn met het krachtige pleidooi in het SER-advies over baanmobiliteit om te werken aan een mobiliteitscultuur onder werkgevers en werknemers.

Zelfwerkzaamheid stimuleren. Tot eind 2012 zal geld uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) ingezet worden om de duurzame inzetbaarheid in individuele bedrijven te bevorderen. Deze ESF-regeling treedt op 1 oktober in werking (Staatscourant 28 juni 2011, nr. 11210, zie ook www.overheid.nl) en ondersteunt bedrijven bij het maken van een eigen beleid om alle werknemers – inclusief ouderen, laagopgeleiden en mensen met een beperking – gezond, vitaal, mobiel, geschoold en productief te houden, vanaf hun indiensttreding tot aan hun pensionering. Een bedrijf kan zich hierbij laten bijstaan door een externe deskundige om een breed gedragen plan van aanpak op te stellen en uit te voeren. Deze ESF-regeling stimuleert ook de regionale en intersectorale mobiliteit door de toestroom van arbeidskrachten naar sectoren met tekorten op de arbeidsmarkt, beter mogelijk te maken.

Daarnaast onderzoek ik de mogelijkheid om de ESF-regeling ook open te stellen voor sociale partners op sectorniveau en O&O-fondsen. Concreet gaat het daarbij om ondersteuning van activiteiten, gericht op bewustwording, implementatie en verspreiding van maatregelen op het gebied van gezondheid, scholing en mobiliteit die de duurzame inzetbaarheid in bedrijven en instellingen bevorderen.

Gezondheid als voorwaarde voor inzetbaarheid. Meer specifiek wil het kabinet werken aan een groeiend bewustzijn bij burgers, instellingen en bedrijven over het belang van gezondheid. Een goede gezondheid is een essentiële voorwaarde om te kunnen blijven werken. Ruim 40% van de mensen ouder dan 50 jaar die voortijdig stopt met werken doet dat vanwege een minder goede gezondheid en een ongezonde leefstijl. Nog eens 16% van deze groep stopt voortijdig met werken vanwege slechte arbeidsomstandigheden¹.

Het kabinet wil onnodige uitval voorkomen. Samen met de sociale partners wordt ingezet op het voorkomen van uitval door fysieke en psychische overbelasting. Sectoren worden gestimuleerd hiervoor een gerichte aanpak te ontwikkelen. Blijvende aandacht voor gezonde arbeidsomstandigheden waarbij volop gebruik wordt gemaakt van

¹ A. Burdorf, P.J. Mackenbach. «De invloed van gezondheid op vervroegde uittreding uit het arbeidsproces». Raad voor Volksgezondheid en Zorg, 2006.

bestaande instrumenten is daarom van groot belang. Zo wordt in de Beleidsagenda 2020 reeds aangegeven dat de arbo-aanpak geïntensiveerd dient te worden. Daarnaast stel ik met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een actieplan «Gezond bedrijf» op. Het doel daarvan is om samen met sociale partners beweging te stimuleren, uitval van werkenden met een chronische ziekte te voorkomen en de zelfredzaamheid van werkenden te bevorderen¹.

6. Conclusie

Vergrijzing en ontgroening leiden tot grote veranderingen op de arbeidsmarkt. Het aantal werkenden neemt substantieel af en voor werkgevers wordt het moeilijker om aan personeel te komen. Om krapte op de arbeidsmarkt te voorkomen en het financiële draagvlak voor de vergrijzing te vergroten, zullen mensen meer, langer en productiever moeten werken. Het Vitaliteitspakket maakt dit mogelijk door duurzame inzetbaarheid te stimuleren.

Iedereen is op de arbeidsmarkt nodig, ook de kwetsbare groepen. Werkenden zijn primair zelf aan zet om hun inzetbaarheid te vergroten, en werkgevers zullen hen daarbij moeten stimuleren en ondersteunen. Het kabinet roept werkenden en werkgevers daarom op aan de slag te gaan met dit Vitaliteitspakket door actief werk te maken van duurzame inzetbaarheid en niet te wachten tot problemen zich gaan voordoen. De aanjaagfunctie van werknemers- en werkgeversorganisaties is daarbij onmisbaar.

De rol van de overheid is om deze ontwikkelingen te stimuleren. De overheidsmaatregelen uit het Vitaliteitspakket geven hier een belangrijke eerste invulling aan. Het grootste deel van het werk zal echter gedaan moeten worden door werkenden en bedrijven, zowel individueel als in collectief verband. Het kabinet wil werkgevers en werknemers de ruimte bieden om op hun eigen manier werk te maken van duurzame inzetbaarheid, maar dat betekent geen vrijblijvendheid. Zoals afgesproken in het Akkoord met sociale partners over de AOW, de aanvullende pensioenen en duurzame inzetbaarheid zal het kabinet nagaan in welke mate de afspraken concreet hun beslag krijgt in cao's. Het kabinet zal met de sociale partners in gesprek blijven over de voortgang en nadere uitwerking van maatregelen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp

¹ Landelijke nota Gezondheidsbeleid «Gezondheid dichtbij (Kamerstukken II 2010/11, 32 793, nr. 2).

Gezondheid

Om uitval uit het werk te voorkomen en langer doorwerken mogelijk te maken, moeten werknemers hiertoe ook in staat zijn. Zowel fysieke als psychische overbelasting zijn de belangrijkste veroorzakers van ziekte-verzuim en voortijdig stoppen met werken. Met het ouder worden neemt de kans op gezondheidsklachten door slijtage of het krijgen van een chronische ziekte toe: oudere werknemers worden kwetsbaarder vanwege hun gezondheid. Ruim vier op de tien werknemers geeft aan langer door te kunnen werken als zij lichter werk doen¹.

Fysieke belasting en psychische belasting zijn de belangrijkste risico's die tot verzuim en voortijdige uitval uit het werk leiden. De instroom in de WIA van werkenden die kampen met gezondheidsklachten aan het bewegingsapparaat als gevolg van slijtage en/of psychische klachten, bedraagt 67%. Het SCP-rapport «Beperkt aan het werk»² signaleerde dat werknemers hun werk fysiek en mentaal aan moeten kunnen om langer door te kunnen werken. Mensen stoppen vaak eerder met werken vanwege lichamelijk en/of geestelijk zwaar werk. Dit betekent dat het creëren van een omgeving die het makkelijk maakt te kiezen voor een gezonde levensstijl en goede arbeidsomstandigheden belangrijke preventieve voorwaarden zijn voor duurzame inzetbaarheid. Het kabinet zet daarnaast in op het voorkomen van uitval door de twee belangrijkste ziekmakers die leiden tot voortijdige uitval uit het werk: fysieke en psychische overbelasting.

Inzet van het kabinet is om samen met sociale partners ervoor te zorgen dat verschillende sectoren en branches goed op de hoogte zijn van de eigen specifieke arbeidsrisico's en daarop een gerichte eigen aanpak ontwikkelen. Afhankelijk van de concrete invulling, kunnen bedrijven en zo mogelijk ook sociale partners daarbij een beroep doen op de eerdergenoemde ESF-regeling.

Aanpak van fysieke overbelasting

In aanvulling op het lopende arbeidsomstandighedenbeleid zet het kabinet in op het verlichten van het werk bij die beroepsgroepen, die aangeven zwaar fysiek werk uit te voeren. Technische hulpmaatregelen kunnen het werk verlichten, maar ook een andere organisatie van het werk waarbij het risico op fysieke belasting wordt gespreid over meer werknemers kan het werk verlichten. Het kabinet richt zich in zijn aanpak op de beroepsgroepen in sectoren waar de stand van de techniek achter lijkt te blijven. De stand van de techniek in de sectoren zal in kaart worden gebracht, zodat een referentiekader ontstaat voor bedrijven en voor de Arbeidsinspectie. De verspreiding en implementatie van nog niet breed toegepaste oplossingen of technieken zal het kabinet ondersteunen met voorlichting en zo nodig handhaving. Daar waar geen technologische oplossingen voorhanden zijn om het werk lichter te maken, zet het kabinet daar waar mogelijk, in op het stimuleren van technologische innovatie.

Aanpak van psychische overbelasting

Stress is de oorzaak van ongeveer 36% van het werkgerelateerde verzuim. De belangrijkste risicosectoren zijn de financiële dienstverlening, onderwijs, horeca, zorg en zakelijke dienstverlening. Doordat steeds meer mensen plaats- en tijdsafhankelijk zullen gaan werken, zullen werk en

¹ Arbobalans, 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 25 883, nr. 185).

² SCP-Rapport «Beperkt aan het Werk», 20 mei 2010.

privé beter kunnen worden gecombineerd, maar ook meer in elkaar gaan overlopen.

De afgelopen jaren zijn instrumenten ontwikkeld om problemen met stress te voorkomen of aan te pakken. Sociale partners hebben in arboconvenanten en arbocatalogi afspraken gemaakt hoe dit risico te voorkomen of te beperken. In de alledaagse praktijk van bedrijven wordt nog te weinig systematisch aandacht geschonken aan stress. Dit komt onder meer omdat bedrijven zich nog onvoldoende bewust zijn van de gevolgen van psychische klachten voor de arbeidsdeelname. Bovendien zijn psychische klachten nog moeilijk bespreekbaar tussen leidinggevende en werknemer. Het is wenselijk dat de bespreekbaarheid en omgang tussen werkgevers en werknemers in bedrijven verbetert. Het Europese jaar van de werkdruk 2012 zal worden benut om de bewustwording van stress en de gevolgen daarvan op de werkvloer te vergroten.

«Gezond bedrijf»: verbetering van leefstijl en mentale weerbaarheid

De ministeries van VWS en SZW werken een actieplan uit, genaamd «Gezond bedrijf». Dit actieplan zal zich richten op het stimuleren van bewegen, het voorkomen van uitval uit het werk van werkenden met een chronische ziekte en het bevorderen van de zelfredzaamheid van werkenden, zodat zij zelf in staat zijn invloed uit te oefenen op hun duurzame inzetbaarheid en problemen door bijvoorbeeld overgewicht, depressie en stress zoveel mogelijk voor zijn.

De laagopgeleiden vormen daarin een specifieke aandachtsgroep. Werkgevers zullen worden gestimuleerd tot het voeren van een integraal gezondheidsbeleid, met specifiek aandacht voor MKB-bedrijven. Bij de uitwerking van dit actieplan zal de samenwerking met sociale partners worden gezocht.

Scholing

Initieel onderwijs is de eerste belangrijke stap op weg naar een succesvolle loopbaan. De overgang van het initieel onderwijs naar de arbeidsmarkt moet zo soepel mogelijk verlopen, waarbij het onderwijs onder andere voorziet in de vraag en behoeften van de arbeidsmarkt. Naar aanleiding van geconstateerde tekortkomingen in doelmatigheid en kwaliteit van ROC's heeft de minister van OCW het Actieplan mbo «Focus op vakmanschap 2011–2015» opgesteld¹. De in het Actieplan aangekondigde maatregelen richten zich onder andere op intensivering en verkorting van de opleidingen, verbetering van de kwaliteit van de examens, professionalisering van docenten, vermindering van het aantal opleidingen, een betere doorstroom tussen vmbo, mbo en hbo en een betere afstemming tussen de regionale vraag en aanbod van opleidingen.

Er zijn grote verschillen in deelname aan opleidingen tijdens de loopbaan. CBS-cijfers² illustreren dat: in 2008 volgde 22,8% van de 25–29 jarigen een postinitiële opleiding. Van de 35–39 jarigen was de deelname 18,3%, van de 40–44 jarigen 16,9% en van de 45–49 jarigen 15,1%. Daarboven neemt het percentage verder af tot 6,4% bij de 60–64 jarigen. De redenen voor de lagere deelname van ouderen zijn divers en liggen zowel bij de werkgever als de werknemer³. Werkgevers vinden de resterende arbeidsperiode vaak te kort om veel rendement van scholing te hebben. Werknemers gebruiken dit argument ook. Verder geven oudere werknemers vaak aan dat men denkt de cursussen niet meer goed te kunnen volgen of dat het meedoen aan een cursus een teken is dat zij hun werk niet goed meer doen. Gebrek aan zelfvertrouwen speelt in deze leeftijdsgroep een grote rol. Dat geldt in versterkte mate bij laagopgeleide ouderen. Het is

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 524, nr. 88.

² Jaarboek Onderwijs in Cijfers 2009 (tweede editie). CBS, Den Haag 2009.

³ Gelderblom, A., M. Collewet en J. de Koning, «Instrumentarium om deelname aan post-initiële scholing te vergroten», SEOR, Rotterdam, april 2009.

belangrijk dat zowel werkgevers als (oudere) werknemers investeren in kennis en scholing. Scholing tijdens de loopbaan is geen vrijblijvende optie meer. Werknemers zijn verantwoordelijk voor hun eigen inzetbaarheid en loopbaan. Werkgevers moeten scholing als vanzelfsprekend onderdeel gaan zien van het arbeidsproces en de werkplek moet een plek worden waar tegelijkertijd wordt gewerkt en geleerd. Daarvoor is een gevoel van urgentie, bewustwording en cultuurverandering nodig, zowel bij werkgevers als bij de oudere werknemers. Bij werkgevers moet het besef groeien dat het op peil houden van vakbekwaamheid van oudere werknemers van levensbelang is voor het voortbestaan van hun bedrijf. Werknemers zullen zich meer moeten gaan realiseren dat ze langer door moeten werken en dat ze ook later in hun loopbaan nog een stap kunnen zetten. Ze moeten daarvoor wel het vertrouwen hebben dat ze dat, ook op oudere leeftijd, nog kunnen.

Het kabinet is voornemens dit jaar advies aan de SER te vragen over de (post)initiële scholingsmarkt. De adviesaanvraag richt zich op de werking en de toekomstbestendigheid van de markt voor (post)initiële scholing. Specifieke aandacht zal worden gevraagd voor de ontwikkeling van de vraag (naar sectoren, naar niveau, naar formele resp. non-formele scholing en naar privaat resp. publiek aangeboden scholing) en de kwaliteit van de aansluiting van het aanbod op die vraag. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de rol van publieke en private scholingsaanbieders en de verdeling van de (financiële) verantwoordelijkheid voor (post) initiële scholing.

Om het ontstaan van een leercultuur in bedrijven en instellingen te helpen bevorderen, ondersteunt het kabinet gerichte activiteiten, zoals bijvoorbeeld in MKB-bedrijven. Daarnaast ondersteunt het kabinet het (digitaal) inzichtelijk maken van op het werk verworven competenties en vaardigheden. Dat kan helpen de doorstroom naar andere functies te bevorderen.

Leren in het MKB

MKB-Nederland voert in opdracht van de ministeries van OCW en SZW in 2011 het project *Excelleren.nu* uit. Ten minste 500 MKB-bedrijven in 14 branches krijgen deskundig advies over hoe zij de leermogelijkheden op de werkvloer kunnen versterken en zij krijgen hulp aangeboden bij de implementatie van de aanbevelingen. In organisaties met een leercultuur ontwikkelen werknemers een leerattitude. Zij zijn daardoor beter in staat om hun competenties op peil te houden en duurzaam inzetbaar te blijven. Het project ontwikkelt zich succesvol. Het is belangrijk dat de resultaten en inzichten uit dit project worden verspreid en dat meer bedrijven de kans krijgen de verandering naar een leercultuur te maken. Met MKB-Nederland zijn gesprekken gaande over het opstellen van een plan van aanpak dat specifiek gericht is op de bevordering van de leercultuur in sectoren met veel laagopgeleide werknemers. Op grond van de eerdergenoemde ESF-regeling kunnen bedrijven een subsidie krijgen om de leercultuur in de organisatie te bevorderen.

Leerwerkloket

In de huidige leerwerkloketten binnen het Werkplein krijgen werkzoekenden, werknemers en werkgevers advies over scholing. Zo nodig worden zij begeleid om ontbrekende kwalificaties via opleiding, loopbaan of beroepskeuze aan te vullen, tot een relevante beroepskwalificatie en het daarbij behorende diploma of certificaat. Partners in de leerwerkloketten zijn UWV Werkbedrijf, gemeenten, onderwijs, kenniscentra en bedrijfsleven. Het kabinet ondersteunt sinds 2009 44 leerwerkloketten financieel. In 2011 wordt een evaluatie uitgevoerd over het functioneren van de

leerwerkloketten. Na deze evaluatie besluit het kabinet over het voortbestaan en de mogelijke dienstverlening van de leerwerkloketten. Daarbij wordt rekening gehouden met het proces van herontwerp van het UWV.

Ervaringscertificaat (EVC)

Het EVC helpt mensen om hun kennis en opgedane ervaring vast te leggen en te laten erkennen. Het kan als basis voor aanvullende scholing dienen, gericht op het behalen van een beroepsdiploma. EVC is een generiek instrument, in de zin dat werkervaring op alle niveaus van functioneren met EVC kan worden vastgelegd en erkend. Voor mensen met zodanige beperkingen dat zij niet een «regulier» diploma kunnen halen, biedt EVC mogelijkheden toch aan te tonen over welke vaardigheden zij beschikken, om zo hun arbeidsmarktperspectief te bevorderen. De toepassing van EVC is inmiddels gangbaar, maar de kwaliteit is voor verbetering vatbaar. Daarom is 1 april 2010 de beleidsregel «Afgifte EVC-verklaringen» gepubliceerd. Het kenniscentrum EVC voert in de periode 2010–2011 aanvullend daarop het Actieplan Kwaliteit van EVC uit. Hiermee wordt de basiskwaliteit van het Ervaringscertificaat verbeterd. Tegelijkertijd is door het ministerie van OCW een wetgevingstraject EVC ingezet, om het doel, de toegang, de procedure, de kwaliteit, financiering, erkenning en aanbod van EVC wettelijk te regelen. Indiening van de wet in de Tweede Kamer van de wet is voorzien eind 2012. Het kabinet vindt het van belang dat de nieuwe Wet EVC breed bekend wordt gemaakt, zodat EVC als instrument voor scholing en als arbeidsmarktinstrument een nieuwe impuls kan worden gegeven. EVC kan daarmee bijdragen aan mobiliteit op de arbeidsmarkt.

E-Portfolio

De arbeidsmarkt vraagt van werkenden om de waarde van hun ervaring zichtbaar te maken. Het is daarom wenselijk om mensen de beschikking over een elektronisch portfolio (e-Portfolio) te geven, waarin ze hun verworven ervaring kunnen bijwerken en dat een leven lang van hen zelf is. Zo'n portfolio kan de stap naar erkenning van verworven competenties (Ervaringscertificaat) eenvoudiger maken. E-Portfolio moet zich eerst in de praktijk bewijzen. Er moeten afspraken worden gemaakt over structuur, opbouw van de inhoud en de uitwisselbaarheid van het (e)portfolio. De ministeries van OCW en SZW en het UWV zetten hiertoe gezamenlijk in op pilots. Van belang is dat er begin 2012 een evaluatie ligt van de resultaten, op basis waarvan over invoering (via cao's, re-integratie UWV/gemeenten en onderwijs) van het e-Portfolio kan worden besloten.

Mobiliteit

De veranderingen op de arbeidsmarkt vragen van werkenden flexibiliteit en een brede inzetbaarheid. Een geringe flexibiliteit vergroot de kans op verlies van werk. De term mobiliteit staat voor alle taak- of functiewisselingen die werknemers doormaken in hun werk. Dat kan het wisselen van het takenpakket in dezelfde functie binnen dezelfde onderneming zijn, een overstap naar een andere functie bij een andere onderneming binnen de sector of een overstap naar een andere functie buiten de eigen sector.

Nog niet alle werkgevers zijn doordrongen van het belang en de mogelijkheden om werknemers in een andere sector in te zetten. Dit geldt met name in het midden- en kleinbedrijf. Ook scholingsfondsen zijn vaak sectoraal georganiseerd en hebben nog een flinke stap te zetten in het samenwerken met elkaar om daarmee bij te dragen aan het bevorderen van intersectorale mobiliteit.

Het kabinet verwacht dat het vergroten van de mobiliteit van lager opgeleiden, ouderen en werknemers in het MKB hen minder kwetsbaar maakt op de arbeidsmarkt en hun inzetbaarheid, in een andere baan, vergroot. Nu blijft de mobiliteit bij deze groepen achter. Van de 45-plussers wisselde begin 2009 slechts 3,8% van baan. Van de jongeren van 15 tot 25 jaar bedroeg dat percentage 21,8%, van de groep 25–45 jarigen nog 9%¹. Dit verschil komt onder meer doordat ouderen vaker een vast dienstverband hebben en meer rechten hebben verworven – zoals opgebouwde ontslagvergoeding en recht op ontsiaatregelen – dan jongeren.

Voortzetting en evaluatie experimenten «Van werk naar werk»

Om de mobiliteit te stimuleren heeft het kabinet dit jaar in totaal 2 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het experiment «Van werk naar werk». Er lopen nu 9 experimenten in diverse branches en sectoren, waarin werkgevers in een regio samenwerken bij het aan een andere baan helpen van werkzoekenden. De experimenten hebben een looptijd tot 1 januari 2012. Evaluatie van de resultaten van deze experimenten zal mogelijk aanleiding geven tot vervolgacties.

Bevorderen intersectorale mobiliteit

Op het gebied van het bevorderen van de mobiliteit spelen de O&O-fondsen een belangrijke rol. Deze fondsen zijn opgericht om scholing, vorming en ontwikkeling van werknemers in de desbetreffende sector te bevorderen, te ontwikkelen en te subsidiëren. Gebleken is dat O&O-fondsen terughoudend zijn ten aanzien van de bekostiging van opleidingen van werknemers die buiten de sector gaan werken. Gezien de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, waarbij in sommige sectoren grote tekorten ontstaan en andere sectoren met overschotten kampen, is het van groot belang dat O&O-fondsen met elkaar gaan samenwerken om de uitwisseling van personeel tussen sectoren op gang te brengen. In dit kader onderzoek ik nog of de eerdergenoemde ESF-regeling ook initiatieven kan bevorderen tussen O&O-fondsen, gericht op het bewerkstelligen van intersectorale mobiliteit van de werknemers.

¹ CBS Statline: Verandering werkkring van werknemers en zelfstandige na één jaar.

Inleiding

Eind 2009 heeft de toenmalige minister van BZK, mede namens de ministers van SZW en VWS de SER gevraagd om advies uit te brengen over de arbeidsmobiliteit tussen de publieke en private sector. Op 15 april 2011 heeft de SER het advies «Werk maken van baan-baanmobiliteit» vastgesteld. In dit unanieme advies trekt de SER het onderwerp breder. Naast institutionele verschillen tussen de publieke en private sectoren, zijn vooral de mogelijkheden en de motivatie – het kunnen en willen – van de werknemer van belang voor baan-baanmobiliteit. Daarvoor maakt het niet uit in welke sector zij werkzaam zijn. Bij voldoende mobiliteit is er immers sprake van één brede arbeidsmarkt.

Gezien deze invalshoek van de SER reageert de minister van SZW namens het kabinet op dit advies. Vanwege de grote inhoudelijke samenhang wordt dit gecombineerd met deze brief over het vitaliteitspakket. In de kabinetsreactie op «De grote uittocht» gaat de minister van BZK in op de specifieke situatie voor onderwijs- en overheidssectoren.

Het SER-advies

De Sociaal-Economische Raad (SER) is in het advies «Werk maken van baan-baanmobiliteit» van 15 april 2011 ingegaan op de vraag hoe sociale partners en overheid de mobiliteit van de ene naar de andere baan tussen en binnen markt, overheid en zorg kunnen stimuleren en ondersteunen. De SER denkt:

- ten eerste aan het creëren van een mobiliteitscultuur,
- ten tweede aan het investeren in inzetbaarheid en employability van werknemers en
- ten derde aan het versterken van faciliteiten die mensen ondersteunen vrijwillig van baan te wisselen.

De SER is van mening dat werkgevers en werknemers de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het stimuleren, faciliteren en borgen van mobiliteit. De overheid heeft op onderdelen een faciliterende rol.

Reactie op de aanbevelingen

Het kabinet deelt de opvatting van de SER dat het eenvoudiger en normaler moet worden om van baan te wisselen. Mobiliteit van de ene naar de andere baan zorgt ervoor dat mensen in die banen terecht komen waar ze het best inzetbaar en het meest productief zijn zodat uitval wordt voorkomen.

De eerste twee hoofdlijnen die de SER noemt, sluiten goed aan de bij de visie van het kabinet over wat nodig is voor duurzame inzetbaarheid. Het kabinet steunt ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werknemers, werkgevers en overheid zoals de SER deze ziet.

De SER gaat bij het versterken van faciliteiten om vrijwillige mobiliteit te stimuleren in op de rol van het UWV. Ik merk daarover op dat transparantie van de arbeidsmarkt, publiek-private samenwerking en dienstverlening aan bedrijven in crisissituaties belangrijke elementen zijn in het nieuwe dienstverleningsconcept van het UWV Werkbedrijf. Ik heb u onlangs in mijn brief over de gevolgen van de taakstelling voor SZW uitvoerig over de positie van het UWV geïnformeerd¹.

¹ «Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012–2015», (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 75).

Hierna wordt ingegaan op de drie oplossingsrichtingen en enkele concrete aanbevelingen die de SER doet.

Een mobiliteitscultuur

De SER stelt dat werkgevers en werknemers zich meer bewust moeten worden van het belang en de mogelijkheden van het vaker veranderen van baan. Baanmobiliteit zou meer dan nu een rol moeten spelen in het personeelsbeleid van organisaties. Meer concreet pleit de SER voor betere voorlichting over de voordelen van baan-baanmobiliteit, inzet van middelen op sectoraal of ondernemingniveau voor loopbaanontwikkeling, het bevorderen van functiemobiliteit en het toegankelijk maken van de mogelijkheden van stages en detacheringen. Samen moeten deze maatregelen er voor zorgen dat er een cultuur ontstaat waarin regelmatige mobiliteit normaal is. Daarnaast vraagt de SER in het bijzonder aandacht voor het vergroten van de arbeidsmogelijkheden van ouderen, zodat hun kans op en bereidheid tot mobiliteit wordt vergroot. Dat kan door het bestrijden van niet op feiten gebaseerde beeldvorming, maar ook door het anders vormgeven van beleid op organisatie en sectorniveau. De SER wijst er daarbij op dat bestaande zekerheden vrijwillige mobiliteit, waar deze wel gewenst is, momenteel in de weg kunnen staan.

Het kabinet deelt de opvatting van de SER dat mobiliteit een prominentere rol zou moeten spelen in het personeelsbeleid van arbeidsorganisaties. Mobiliteit verkleint immers de kans op voortijdig stoppen met werken en draagt op die manier bij aan duurzame inzetbaarheid. Hierbij geldt nadrukkelijk dat werknemers en werkgevers zelf aan zet zijn. De overheid kan een mobiliteitscultuur immers niet van bovenaf opleggen. Wel ondersteunt het kabinet de beweging naar een cultuur waarin mobiliteit vanzelfsprekend is. Zoals eerder in deze brief uiteen is gezet gebeurt dat onder andere met communicatie en voorlichting en de inzet van ESF-middelen voor duurzame inzetbaarheid. Ook deelt het kabinet het standpunt van de SER dat bijzondere aandacht nodig is voor de mogelijkheden van ouderen op de arbeidsmarkt en dat daarbij zowel beeldvorming als instituties van belang zijn. Dit vergt inspanningen van zowel de sociale partners als van de overheid. Zoals eerder in deze brief beschreven neemt het kabinet een aantal maatregelen die oudere werknemers en werkgevers financieel stimuleren aan het werk te gaan en te blijven.

Investeren in scholing en inzetbaarheid

Bij de tweede oplossingsrichting benadrukt de SER het belang van investeringen in de inzetbaarheid en employability van werknemers. De wens van de werknemer zou meer centraal moeten komen te staan. De SER doet een groot aantal aanbevelingen om te komen tot een effectievere inzet van scholingsmiddelen van zowel sociale partners als van de overheid en vraagt daarbij aandacht voor de inzet van scholingsinstrumenten voor groepen die nu nog beperkt deelnemen. Meer concreet pleit de SER voor het verder ontwikkelen van persoonlijke scholingsbudgetten door sociale partners op sectorniveau. Ook zouden O&O-fondsen vrijwillig moeten samenwerken om sectoroverstijgende scholing te financieren. Richting de overheid doet de SER ook diverse aanbevelingen, zoals het handhaven van de publieke bekostiging van het MBO-onderwijs voor 30-plussers, het uitbreiden van de persoonsgebonden aftrek van scholingsuitgaven in de inkomstenbelasting en cofinanciering van sectoroverstijgende scholing door inzet van publieke re-integratiemiddelen voor met werkloosheid bedreigden.

Het kabinet onderschrijft het belang dat de SER toekent aan investeringen in inzetbaarheid. Scholing tijdens de loopbaan is geen vrijblijvende optie meer, maar is cruciaal om inzetbaar te blijven en langer door te kunnen werken. Werknemers, maar ook werkgevers moeten scholing als vanzelfsprekend onderdeel van het arbeidsproces gaan zien en daarnaar handelen. Het kabinet deelt ook de aanbeveling van de SER dat samenwerkende O&O-fondsen een belangrijke rol kunnen vervullen bij het stimuleren van intersectorale scholing en mobiliteit. Voor de voorgenomen bezuiniging op de publieke bekostiging van het MBO-onderwijs voor 30-plussers heeft het kabinet op 11 maart 2011 al een alternatief plan gepresenteerd. Hierdoor blijft het mogelijk dat mensen zich op latere leeftijd met publieke middelen omscholen naar bijvoorbeeld de zorgsector of de technische sector.

Wat betreft de publieke re-integratiemiddelen heeft het kabinet de ambitie om met minder middelen meer te bereiken. Het is daarom van belang de beschikbare middelen zo effectief mogelijk in te zetten. Dit is te bereiken door de beschikbare middelen uitsluitend in te zetten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het kabinet zal daarom, conform het Regeerakkoord, met ingang van 1 januari 2012 niet langer re-integratiebudget inzetten voor WW-gerechtigden en evenmin voor met ontslag bedreigde werknemers. Zij hebben recente werkervaring en behoren daarom niet tot de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Het is aan cao-partijen en bedrijven zelf om met ontslag bedreigde werknemers van werk naar werk te begeleiden, eventueel met ondersteuning door mobiliteitscentra of private intermediairs. Om de primaire verantwoordelijkheid van cao-partijen en bedrijven bij het begeleiden en re-integreren van (ex-)werknemers te stimuleren, heeft het kabinet aan negen verschillende projecten financiële ondersteuning toegekend op basis van het Tijdelijk besluit van werk naar werk. Om van de resultaten te kunnen leren worden de resultaten na afloop geëvalueerd.

Arbeidsmarktinformatie en netwerkstructuur

De derde oplossingsrichting van de SER is gericht op het versterken van faciliteiten die mensen ondersteunen bij mobiliteit. Daarbij gaat het om het verbeteren van de toegankelijkheid van arbeidsmarktinformatie en het versterken van de netwerkstructuur. De SER richt zich daarbij vooral op de rol van het UWV.

Het dienstverleningsconcept van het UWV WERKbedrijf wijzigt fundamenteel als gevolg van taakstellingen op basis van het Regeerakkoord. De dienstverlening wordt versoberd en gemoderniseerd, dat leidt tot ongeveer een halvering van het huidige budget. In dit zogenoemde Redesign UWV WERKbedrijf staat de eigen verantwoordelijkheid van werkzoekenden, werknemers en werkgevers voorop en dient de overheid vooral als vangnet.

Het dienstverleningsconcept van het UWV WERKbedrijf wijzigt fundamenteel als gevolg van taakstellingen op basis van het Regeerakkoord. De UWV-dienstverlening wordt versoberd en gemoderniseerd en moet een besparing van ongeveer 50% van het huidige budget opleveren. In dit zogenoemde Redesign UWV WERKbedrijf staat de eigen verantwoordelijkheid van werkzoekenden, werknemers en werkgevers voorop en dient de overheid vooral als vangnet.

Om de werking van de arbeidsmarkt te bevorderen, is voor UWV een belangrijke rol weggelegd om te zorgen voor een transparante arbeidsmarkt. Zicht op alle vacatures en werkzoekenden (zowel landelijk, regionaal, lokaal als individueel) is een belangrijke voorwaarde om werkzoekenden te kunnen matchen naar werk. Door inzicht in de arbeidsmarktsituatie kan de werkgever zijn werknemers zoveel mogelijk

zelf naar ander werk begeleiden. Hiervoor bouwt UWV het digitale matchingsysteem voor werkgevers en werkzoekenden verder uit. Alle ingeschreven werkzoekenden, laag opgeleiden en hoger opgeleiden, kunnen in dit digitale registratiesysteem terecht. De overheid is pas aan zet als private partijen er niet in geslaagd zijn mensen aan het werk te houden.

Het kabinet constateert met de Stichting van de Arbeid dat ouderen die werkloos worden, moeilijk werk vinden. Het kabinet acht het daarom van belang dat er bij bemiddeling in het bijzonder aandacht uit gaat naar deze doelgroep. Hieraan zal tevens aandacht worden besteed in de op te zetten communicatiecampagne.

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt hebben vooral een regionale dimensie. Het is dan ook van belang dat private en publieke partijen in de regio (werkgevers, private bemiddelaars, scholen, gemeenten, UWV) samenwerking zoeken, initiatieven nemen en uitvoeren. UWV vervult hierbij een nadrukkelijke verbindende rol en ondersteunt die partijen. UWV en gemeenten zorgen er gezamenlijk voor dat er in iedere regio één loket is waar werkgevers terecht kunnen voor informatie en advies. Bestaande loketten zoals de brancheservicepunten, leerwerkloketten, bedrijfsadviseurs en mobiliteitscentra zullen hierin ondergebracht worden. Het hier gepresenteerde dienstverleningsconcept sluit goed aan bij de aanbevelingen die de SER doet omtrent een mobiliteitsbevorderende netwerkstructuur in de regio.

In de motie-Van Hijum-Azmani (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 35), is gevraagd om een analyse van de werking van de sectorfondsen. Achterliggende vraag bij dit verzoek is of via vergroting van de financiële prikkels werkgevers en werknemers meer hun verantwoordelijkheid kunnen nemen bij dreigend baanverlies.

De financiering van de WW kent gedurende de eerste 6 maanden premiedifferentiatie op sectorniveau (via de sectorfondsen). Hiermee wordt beoogd het collectief van werkgevers in sectoren te prikkelen tot instroombeperking en investeringen in de inzetbaarheid van werknemers. Tevens zorgt het dat sectoren met een naar de aard van de sector hoger WW-gebruik, daar ook hogere lasten van ondervinden (de vervuiler betaalt). Na zes maanden vindt verevening plaats binnen Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf).

Over de effecten van de sectorpremies is mede door de ontstaansgeschiedenis en het ontbreken van een controlegroep weinig bekend¹. Een kwalitatieve inschatting van de werking en effectiviteit van de premieprikkel is evenwel mogelijk.

1. Sectorfondsen hebben geen effect op het gedrag van individuele werkgevers. Werkloosheidskosten worden collectief inde sector gedragen (geen prikkel);
2. Het beoogde effect is collectieve inspanningen langs sectorale lijnen. Van deze samenwerking is beperkt sprake aangezien in minder dan de helft van de sectoren sprake is van een sectorvertegenwoordiging. Sociale (O&O) fondsen zijn georganiseerd langs andere verbanden (cao, pensioenfondsen) dan de sectorfondsen (ineffectieve prikkel);
3. Voor zover sprake is van een sectorale prikkelwerking richt deze zich alleen op het voorkomen van sectorale werkloosheidslasten. Een dergelijke prikkel langs sectorale lijnen sluit niet aan bij de gewenste intersectorale mobiliteit. (ongerichte prikkel);
4. Wanneer de prikkel zich in sterke mate laat gelden door fors hogere premies bij oplopende werkloosheid zoals tijdens de afgelopen crisis wordt, mede op verzoek van werkgevers, gekozen voor stabilisatie van de sectorpremies (gedempte prikkel).

Sectorale premies gedurende de eerste 6 maanden, stimuleren werkgevers kortom in beperkte mate tot investeringen in duurzame inzetbaarheid en van werk naar werk bij dreigend ontslag.

Versterking van een individuele en van de inspanning afhankelijke financiële prikkel en hogere kosten bij de instroom van werknemers in de WW, zal werkgevers prikkelen om uitstoot te voorkomen. Mogelijk investeren werkgevers dan meer in de inzetbaarheid van werknemers of in het stimuleren van arbeidsmobiliteit naar ander werk.

Dit heeft echter tegelijkertijd een negatief effect op het aannamebeleid van werkgevers. Zij zullen minder geneigd zijn groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en met lange WW-rechten in dienst te nemen. Oudere werklozen worden hierdoor getroffen.

De instroom in de WW in Nederland beweegt vanzelfsprekend mee met de conjunctuur, maar is per saldo laag. De meeste werklozen stromen vervolgens ook weer relatief snel uit de WW: in tijden van hoogconjunctuur binnen 3 maanden, in laagconjunctuur binnen een half jaar. Knelpunt is vooral dat oudere, laagopgeleide en allochtone werklozen minder snel het werk hervatten en daardoor langdurig van de WW-uitkering gebruik maken.

¹ CPB wijst in algemene zin op een korte termijn werking van een eventuele prikkel. Uit theorie en ervaring is af te leiden dat werking in de praktijk beperkt is, en voor zover er een effect zich voordoet, dit niet in het voordeel werkt van intersectorale mobiliteit. Uit onderzoek (NEI, 2000) blijkt dat effecten empirisch niet te onderscheiden zijn door conjunctuur en door de afwezigheid van een trendbreuk.

Het aanscherpen van de financiële prikkels en het daarmee opwerpen van een drempel voor de instroom in de WW – die bovendien ten koste gaat van de (mogelijke) werkhervatting van langdurig werkloze WW'ers – zou in dit licht minder effectief zijn dan uitstroombevorderende maatregelen.

Verder is van belang dat de WW naast een inkomensbeschermende – bovenal een arbeidsmarktfunctie heeft. Een hogere financiële drempel voor werkgevers om werknemers te laten afvloeien waarbij WW-lasten ontstaan, is niet te combineren met de ondersteuning die de WW biedt aan een flexibele arbeidsmarkt, noch met de stabiliserende functie van de WW. Bij een sterk tegenvallende conjunctuur zal al gauw de roep ontstaan om de hogere premies te temperen om bedrijven niet verder in de problemen te brengen. Dit was ook aan de orde tijdens de recente crisis.

Samengevat is het bestaande systeem van sectorpremies vooral een historisch gegroeide vorm van verevening anders dan landelijk, en is de prikkelwerking beperkt en ongericht. Voor beperking van langdurig WW-gebruik en uitstroombevordering zijn andere (meer directe) instrumenten zoals voorgestelde maatregelen in deze brief gericht op het in dienst nemen van kwetsbare groepen, naar verwachting meer effectief.

Het is wel van belang dat werkgevers en werknemers zich inspannen voor de duurzame inzetbaarheid en baanmobiliteit, juist voor groepen met een groot risico langdurig werkloos te worden. Daartoe zijn de experimenten van werk naar werk gestart, en investeert het kabinet samen met sociale partners in de scholing van werkenden.

De premiekortingen voor het in dienst nemen van werklozen en arbeidsgehandicapten zullen worden verhoogd. Daarbij moet worden onderkend dat premiekortingen niet in alle gevallen volledig verzilverd kunnen worden. Dat is het geval wanneer het nominale bedrag van de premiekortingen hoger is dan het totale bedrag dat de werkgever aan premies moet afdragen. Dit speelt vooral bij kleine werkgevers. Een verhoging van het nominale bedrag van de premiekorting zorgt ervoor dat deze situatie zich vaker kan voordoen.

Hoewel dit in deze systematiek niet te voorkomen is, heb ik wel gezien of er verbetermogelijkheden zijn, mede naar aanleiding van de motie-Dijkgraaf-Van Hijum (Kamerstukken II 2010/11 32 500 XV, nr. 50). De in de motie gesuggereerde omvorming naar een bonus behoort niet tot de mogelijkheden. Er is namelijk geen ruimte voor verschuivingen tussen het inkomstenkader en uitgavenkader. Ik acht het wel haalbaar de premiekorting ook op de premies ten behoeve van de sectorfondsen toe te passen en ben voornemens dit per 1-1-2012 mogelijk te maken. Hierdoor wordt de premiegrondslag voor de premiekorting verbreed, waardoor kleine werkgevers meer premiekorting kunnen verzilveren. Grosso modo wordt de verzilvering van de premiekorting voor kleine bedrijven – uitgaande van twee tot drie werknemers waarvan één met recht op premiekorting – met € 1 000 euro per jaar verbeterd. Gezien de premiedifferentiatie per sector, verschilt de mate van de verbetering per sector. Tot slot wijs ik erop dat de premieheffing onderdeel uitmaakt van de verkenning van de loonsomheffing die de staatssecretaris van Financiën in de Fiscale Agenda heeft aangekondigd voor dit najaar. De beoogde vereenvoudiging kan effect hebben op het instrument premiekorting en de verzilveringsmogelijkheden. In de aangekondigde verkenning van de loonsomheffing zal hier aandacht aan worden besteed.

Gezien deerschikking van de middelen voor de premiekortingen vindt het kabinet het niet langer noodzakelijk de huidige premiekorting oudere werknemers te evalueren. Het kabinet is voornemens de systematiek van de hoogte van de bedragen voor premiekorting te vereenvoudigen en de prioriteit te verschuiven van het in dienst houden naar het in dienst nemen ter bevordering van de mobiliteit van ouderen op de arbeidsmarkt. Hierdoor is een evaluatie niet opportuun. Gezien deerschikking van de middelen voor de premiekortingen vindt het kabinet het niet langer noodzakelijk de huidige premiekorting oudere werknemers te evalueren. Het kabinet is voornemens de systematiek van de hoogte van de bedragen voor premiekorting te vereenvoudigen en de prioriteit te verschuiven van het in dienst houden naar het in dienst nemen ter bevordering van de mobiliteit van ouderen op de arbeidsmarkt. Hierdoor zijn de belangrijkste gronden voor een evaluatie komen te vervallen.

Met deze brief en de brief die op 10 november 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 268) aan uw Kamer is gestuurd is uitvoering gegeven aan de motie-Van Hijum-Tichelaar (Kamerstukken II 2008/09, 31 707, nr. 14).