

# **De toekomstbestendigheid van de arbeidsmarktinfrastructuur**

Projectnummer P0052

Onderzoek in opdracht van A+O Metalektro

Auteurs: dr. Peter Donker van Heel

© 14 November 2017 | De Beleidsonderzoekers | [www.beleidsonderzoekers.nl](http://www.beleidsonderzoekers.nl)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

# Inhoud

Voorwoord	5
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Doel en aanpak	7
1.2 De uitdagingen op de arbeidsmarkt	8
1.3 De arbeidsmarktinfrastructuur	10
<b>2 Behoeften werkzoekenden</b>	<b>15</b>
2.1 Uitgangsprincipe	15
2.2 Werk-, baan- of inkomenszekerheid	15
2.3 Studiekeuzeadvies	16
2.4 Beroepskeuzeadvies	16
2.5 Ondersteuning bij loopbaanontwikkeling	17
2.6 Ondersteuning bij zoeken naar werk	17
2.7 Conclusie	18
<b>3 Behoeften werkgevers</b>	<b>19</b>
3.1 Uitgangsprincipe	19
3.2 Interne allocatie van arbeid	19
3.3 Externe allocatie van arbeid	20
3.4 Interne mobiliteit	22
3.5 Externe mobiliteit	23
3.6 Conclusie	23
<b>4 Aansluiting arbeidsmarktinfrastructuur</b>	<b>25</b>
4.1 Landelijk niveau (macro)	25
4.2 Regionaal en sectoraal niveau (meso)	37
4.3 Individueel niveau bedrijven en werkzoekenden	44
4.4 Conclusie	47
<b>5 Samenvattende conclusie</b>	<b>50</b>
5.1 De arbeidsmarktinfrastructuur	50

5.2	Uitdagingen arbeidsmarkt	51
5.3	Behoeften werkzoekenden	51
5.4	Behoeften bedrijven	52
5.5	Aansluiting arbeidsmarktinfrastructuur bij behoeften	52
5.6	Hoofdconclusie en perspectief	55
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Experts</b>	<b>56</b>

# Voorwoord

A+O Metalektro heeft onderzoek laten doen naar de arbeidsmarktinfrastructuur in Nederland. Het doel hiervan is een bijdrage te leveren aan de maatschappelijk discussie. Het onderzoek betreft Nederland als geheel en niet specifiek de sector Metalektro. Het gaat in dit onderzoek om de instroom van personeel. Het behoud van personeel valt buiten de scope van het onderzoek. De hoofdvraag van het onderzoek is in hoeverre de huidige arbeidsmarktinfrastructuur in Nederland aansluit op de uitdagingen op de arbeidsmarkt (macroniveau) en specifiek de behoeften van individuele werkzoekenden en bedrijven (microniveau). Gezocht is naar lacunes, knelpunten en verbeterpunten ten behoeve van verdere discussie. Het onderzoek leidt niet tot concrete oplossingen of adviezen, maar geeft wel oplossingsrichtingen.

Er zijn vier expertsessies uitgevoerd met interne en externe experts waarbij individuele opinies met elkaar zijn gedeeld. Met interne experts wordt bedoeld medewerkers van A+O Metalektro. De externe experts zijn vertegenwoordigers van belangrijke arbeidspartijen, zoals het ministerie van SZW, het ministerie van OCW, VNG, UWV, Divosa, de Programmaraad, VNO-NCW, FNV, LTO, ABU en ARTRA, en onafhankelijke experts (zelfstandige professionals en wetenschappers). Daarnaast zijn interne en externe stakeholders geïnterviewd over knelpunten in de regio. Bestaand onderzoek is geraadpleegd ter validering van opinies. In totaal hebben 47 experts hun medewerking verleend. Het onderzoek is uitgevoerd in stappen waarbij telkens is voortgebouwd op eerdere uitkomsten. Het resultaat van dit onderzoek weerspiegelt niet de mening van alle experts en stakeholders individueel, maar het vormt de uitkomst van gedeelde meningen. Het optekenen en analyseren hiervan is de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

Het stuk moet worden gelezen als een aanzet tot maatschappelijke discussie, niet meer en niet minder.

De onderzoekers spreken hun dank uit aan de leden van de begeleidingscommissie van A+O Metalektro, Saskia Görtz, Melanie Lancel en Henry de Groot, en aan alle experts en regionale stakeholders die hun medewerking aan dit onderzoek hebben verleend.

dr. Peter Donker van Heel, projectleider

De Beleidsonderzoekers, Leiden



# 1 Inleiding

## 1.1 Doel en aanpak

A+O Metalektro heeft onderzoek laten doen naar de arbeidsmarktinfrastructuur in Nederland. Het doel hiervan is een bijdrage te leveren aan de maatschappelijk discussie. Het onderzoek betreft dan ook Nederland als geheel en niet specifiek de Metalektro of de techniek. Met arbeidsmarktinfrastructuur wordt in dit onderzoek bedoeld het geheel aan actoren, met hun eigen rollen en verantwoordelijkheden, die relevant zijn voor het realiseren van een goede match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Het gaat in dit onderzoek om de instroom van personeel. Gaandeweg het onderzoek is gebleken dat wij een onderscheid moesten maken tussen de directe instroombehoefte (het vervullen van vacatures, respectievelijk het vinden van een baan) en de instroombehoefte op langere termijn. Binnen de arbeidsmarktinfrastructuur is dan ook gekeken naar de structuur voor directe matching enerzijds en de structuur voor investeringen op termijn anderzijds. Bij dit laatste moet bijvoorbeeld worden gedacht aan investeringen in opleiding en scholing van potentiële instromers. De randvoorwaarden voor een optimaal functionerende arbeidsmarktinfrastructuur vormen een derde categorie in de analyse. De uitstroom - inclusief het behoud van personeel - valt buiten de scope van het onderzoek.

De hoofdvraag van het onderzoek is in hoeverre de huidige arbeidsmarktinfrastructuur aansluit op de uitdagingen op de arbeidsmarkt (macroniveau) en specifiek de behoeften van individuele werkzoekenden en bedrijven (microniveau). Over het eerste deel van deze onderzoeksvraag is vrij veel bekend en daarom is hierop minder diep ingegaan. Er komt gebruik worden gemaakt van bestaand onderzoek. De toegevoegde waarde van dit onderzoek is vooral de analyse van de gehele arbeidsmarktinfrastructuur, waarbij in belangrijke mate gebruik is gemaakt van inzichten van experts en betrokkenen.

Er zijn vier expertsessies uitgevoerd met experts en er zijn regionale stakeholders geïnterviewd. In totaal hebben 47 experts hun medewerking verleend (bijlage 1). Om de meningen van de experts zo veel mogelijk te kunnen onderbouwen is gebruik gemaakt van bestaand onderzoek. Het is een analyse van buitenaf. Een diepgaande analyse per actor zou een aanvullend en genuanceerder beeld kunnen geven per actor, maar het totaalbeeld zou zeer waarschijnlijk niet ingrijpend veranderen. Tijdens de expertsessies is gebleken dat de uitkomsten voldoende plausibel zijn om te dienen voor maatschappelijke discussie.

## 1.2 De uitdagingen op de arbeidsmarkt

### 1.2.1 De instroom

Het aantal matches (afgesloten arbeidscontracten) in Nederland is jaarlijks ruim twee miljoen. Hiervan komt de helft voor rekening van uitzendbureaus<sup>1</sup>. Bij de instroom van nieuwe medewerkers is de herkomst van belang. De volgende vier instroomcategorieën worden in dit onderzoek onderscheiden: werkenden, werklozen, schoolverlaters/scholieren en studenten (eventueel te onderscheiden) en immigranten. Strikt genomen zijn deze groepen wederzijds uitsluitend en samen volledig.

Het grootste deel van de instroom - ongeveer de helft - betreft werkenden (zie tabel 1). Hierbij zijn uitzendvacatures niet meegerekend. Ongeveer een derde van de instroom was werkloos. Het aandeel schoolverlaters is relatief laag<sup>2</sup>. Over de instroom van immigranten zijn geen cijfers bekend. Uitgaande van 931.000 ontstane vacatures in 2017<sup>3</sup> is te schatten dat de instroombehoefte circa 300.000 mensen betreft vanuit werkloosheid. Instroom vanuit de uitkering betreft hoofdzakelijk mensen die recent een opleiding hebben afgerond en mensen die kortdurend een WW-uitkering hadden.<sup>4</sup> De verwachting is overigens dat het aantal ontstane vacatures in 2018 lager zal zijn dan in 2017 (-3,5%), uitzendvacatures buiten beschouwing gelaten<sup>5</sup>.

**Tabel 1. Herkomst van de instroom van personeel**

Herkomst instroom personeel	2010	2011	2013	2015	Gewogen gemiddelde
werkend	49%	52%	43%	48%	48%
werkloos	35%	29%	38%	34%	34%
schoolverlater	7%	7%	6%	7%	7%
student (schoolgaand)	8%	12%	13%	11%	11%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: UWV, *Vacatures in Nederland*, Amsterdam, diverse jaren. Bewerking: De Beleidsonderzoekers. (onderzoek over het jaar 2016 is niet uitgevoerd).

Relevant is dat het aantal vervulde uitzendvacatures op jaarbasis ongeveer even groot is als alle vervulde vacatures bij werkgevers op de loonlijst. Dit houdt in dat er jaarlijks naast circa 900.000 vervulde vacatures nog eens circa 900.000 vervulde uitzendvacatures zijn, met dien verstande dat één uitzendkracht meerdere uitzendbanen heeft in een jaar.

<sup>1</sup> Donker van Heel, P.A., *Defining and measuring job vacancies in a dynamic perspective*, EUR, 2015.

<sup>2</sup> UWV, *Vacatures in Nederland*, Amsterdam, 2010, 2011, 2013 en 2015.

<sup>3</sup> UWV, *Arbeidsmarktprognoses 2017-2018*, Amsterdam, 2017.

<sup>4</sup> Inspectie SZW, *Kansen op uitstroom*, Utrecht, zonder datum.

<sup>5</sup> UWV (2017), Op cit.



## 1.2.2 Achterliggende trends

In deze paragraaf beperken wij ons tot de belangrijkste trends in verband met de instroomproblematiek, zoals deze door de experts zijn genoemd. Hierbij hebben wij gebruik gemaakt van recent uitgevoerde context- en PESTLE-analyses.<sup>6 7</sup> De belangrijkste politieke trends zijn een terugtrekkende overheid op de arbeidsmarkt (beleid en uitvoering), bezuinigingen en ontpoldering. De belangrijkste economische trends zijn globalisering, verandering van bedrijfsmodellen en van sectorstructuren. De belangrijkste sociaal-maatschappelijke trends zijn de toenemende arbeidsdeling en de veranderende betekenis van werk (meer combinatie werk, zorg en ontwikkeling). Technologische ontwikkelingen zijn van evident belang. Toenemende digitalisering en robotisering hebben grote invloed op de omvang en samenstelling van de werkgelegenheid. Probleem hierbij is de afnemende voorspelbaarheid van de effecten hiervan. Internettechnologie heeft een toenemende invloed op het matchingsproces (o.a. door toepassing van datamining). Op het gebied van wet- en regelgeving is de constatering dat arbeid steeds moeilijker lijkt te reguleren.

## 1.2.3 Trends op de arbeidsmarkt

De afnemende werkgelegenheidsgroei leidt in de komende jaren tot nieuwe verdelingsvraagstukken, zeker gezien de nog toenemende omvang van de beroepsbevolking<sup>8</sup>. Deze ontwikkeling gaat gepaard met een nog verder toenemende flexibiliteit (intern en extern, numeriek en naar functie). Arbeidsmarktposities wisselen steeds sneller en in verschillende richtingen, mede als gevolg van zich wijzigende behoeften van werkzoekenden.<sup>9</sup> Daarnaast is sprake van een ingrijpende verandering van de kwaliteit van de arbeid. Met name de arbeidsinhoud verandert. Per saldo neemt de dynamiek in het beroepenveld zeer sterk toe. Dit leidt tot structurele werkloosheid, dat wil zeggen werkloosheid als gevolg van structurele veranderingen in de werkgelegenheid. Tegelijkertijd bestaan er binnen deelmarkten - zoals de techniek - tekorten aan personeel. Het tempo gaat omhoog en de voorspelbaarheid neemt af.

Voor individuele bedrijven betekent dit dat knelpunten in de personeelsvoorziening frequenter en deels permanent worden gevoeld. Voor werkzoekenden betekenen deze ontwikkelingen dat een baan voor het leven niet meer bestaat. Voor beide partijen betekent het dat permanente scholing en ontwikkeling steeds belangrijker wordt.

<sup>6</sup> Politieke factoren, Economische factoren, Sociale factoren, Technologische factoren, Wet- en regelgeving (Legal), Milieufactoren (Environment).

<sup>7</sup> Kossen, J. e.a., *Werken in de toekomst*, De Argumentenfabriek, Amsterdam, 2016.

<sup>8</sup> *UWV Arbeidsmarktanalyse*, UWV, Amsterdam, 2017.

<sup>9</sup> Wilthagen, T.C.J.M., *De overgangelijke arbeidsmarkt en het (on)vergangelijke sociaal recht*, Tilburg, 2003. Inaugurale rede.

## 1.3 De arbeidsmarktinfrastructuur

Binnen de arbeidsmarktinfrastructuur zijn drie niveaus te onderscheiden.<sup>10</sup> Het eerste niveau betreft de arbeidsmarktpartijen zelf. Dit kan gaan om publieke en private partijen, met een bepaalde juridische vorm. Het tweede niveau betreft de formele samenwerkingsverbanden met een wettelijke basis of met een lange traditie. Hierbij kan worden gedacht aan cao's, O&O-fondsen en Werkgeversservicepunten. Hieronder vallen de formele organisaties die door arbeidsmarktpartijen gezamenlijk worden opgericht (veelal met de stichting als juridische vorm). Tenslotte zijn te onderscheiden de informele samenwerkingsverbanden. Deze komen vaak tot uitdrukking in een convenant. De formele en informele samenwerkingsverbanden betreffen vaak publiek-private samenwerking (PPS), op nationaal, regionaal en sectoraal niveau.

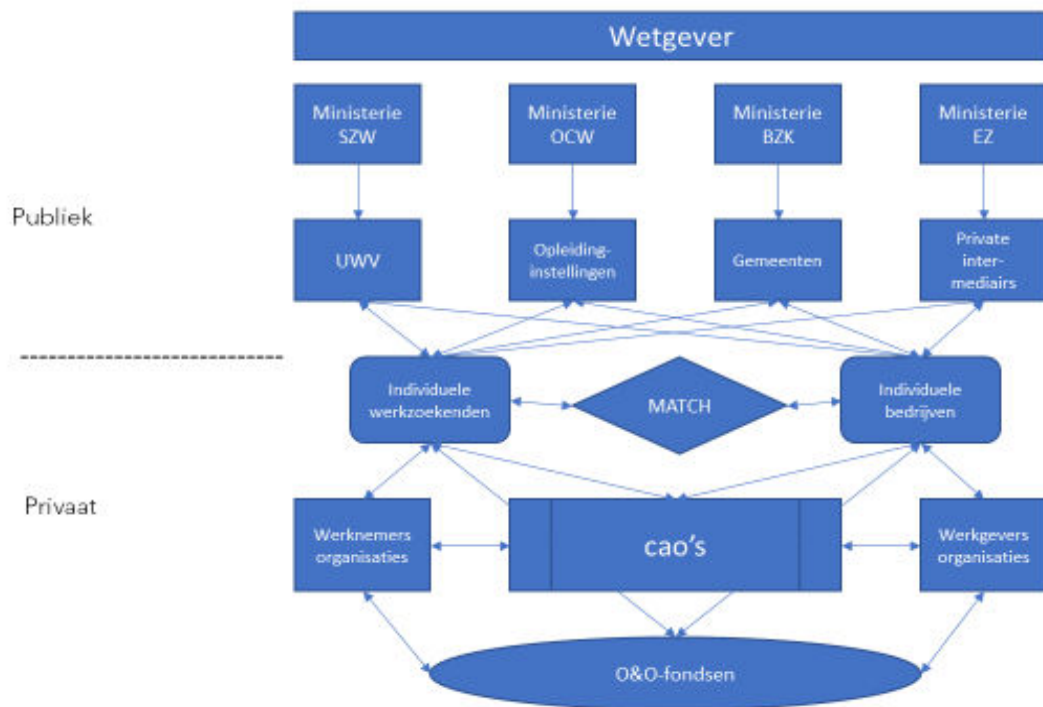
Centraal in het onderstaande schema staan individuele werkzoekenden en individuele bedrijven. Met individuele werkzoekenden wordt in dit onderzoek bedoeld alle potentiële werkzoekenden, i.c. werkenden, werklozen, scholieren en studenten en immigranten. De gedachte achter deze ruime definitie is te benadrukken dat iedereen op termijn een potentiële werkzoekende is, ook mensen met een vaste baan. Een individueel bedrijf is niet altijd werkgever: er zijn bedrijven die alleen gebruik maken van extern ingeleend personeel en die dus zelf geen werkgever zijn. Ook deze bedrijven behoren tot de doelgroep van dit onderzoek.

Het belangrijkste onderscheid is dat tussen publieke en private arbeidsmarktpartijen. De discussie over verantwoordelijkheden speelt zich veelal af op de scheidslijnen van publiek en privaat: wie is er verantwoordelijk? De overheid of het bedrijfsleven? Of ligt het genuanceerder? Publieke partijen zijn departementen, waarvan de belangrijkste zijn SZW, OCW, BZK en EZ. Deze departementen zijn van belang, enerzijds omdat de ministers de relevante wetten ondertekenen en anderzijds omdat de ministeries verantwoordelijk zijn voor uitvoerende organisaties. In verband met de instroomproblematiek zijn belangrijkste uitvoerende organisaties UWV (SZW), gemeenten (BZK), scholingsinstellingen (OCW). Private arbeidsmarktintermediairs hebben in directe zin nauwelijks relaties met departementen. Vanuit EZ kan het in incidentele gevallen soms gaan om onderwerpen als marktwerking of specifieke innovaties.

---

<sup>10</sup> SER, *Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren. Een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en werkloosheidswet*, Den Haag, 2015.

Schema 1. De arbeidsmarktinfrastructuur op hoofdlijnen



Met uitvoerende organisaties worden bedoeld organisaties die gericht zijn op het daadwerkelijk bij elkaar brengen (matchen) van een individuele werkgever (vraag) en een individuele werkzoekende (aanbod). De uitvoerders worden in dit onderzoek arbeidsmarktintermediairs of kortweg intermediairs genoemd. Arbeidsmarktintermediairs zijn systematisch van elkaar te onderscheiden op basis van vijf objectief vaststelbare kenmerken: publiek of privaat, wel of niet juridisch werkgeverschap, wel of niet werving en selectie, werkenden of werklozen en wel of geen regie.<sup>11</sup> Het onderscheid publiek-privaat is hierboven aan de orde gekomen. Het onderscheid tussen (directe) bemiddeling en ter beschikking stellen van arbeid is essentieel. Dit betreft het juridisch werkgeverschap. Bij (directe) bemiddeling verbindt de intermediair vraag en aanbod en verdwijnt uit beeld nadat vraag en aanbod elkaar hebben gevonden. (Directe) bemiddeling is transactiegericht en de verloning gebeurt rechtstreeks tussen werkgever en werknemer. Bij ter beschikking stellen van arbeid is sprake van een arbeidsrelatie van drie partijen: de werkgever (intermediair), de werknemer en de inlener (bedrijf waar het werk wordt verricht). De verloning gaat via de intermediair. De twee belangrijkste voorbeelden van de triangulaire arbeidsrelatie zijn uitzendwerk en payrolling.

<sup>11</sup> Donker van Heel, P.A. en J. de Wit (2011), *Arbeidsbemiddeling. Een onderzoek naar de stand van zaken op basis van documentenonderzoek*, RWI, Den Haag.

Er zijn arbeidsmarktintermediairs die zich wel of niet bezighouden met de werving en selectie van kandidaten. Het komt (steeds meer) voor dat de inlener de werving en selectie zelf doet en de verloning laat verlopen via de intermediair. Dit is een kenmerkend aspect van payrolling. Een specifieke vorm hiervan is dat een bestaand contract van een werknemer wordt omgezet in een payrollcontract. Er zijn intermediairs die de regie over het werk op zich nemen (bepaalde vormen van detacheringen, contracting) en intermediairs die dat niet doen. En de doelgroep van de arbeidsmarktintermediairs kan verschillen. Er zijn intermediairs die zich uitsluitend met werklozen of met werkenden bezighouden. De combinatie komt ook voor.

**Schema 2. Relatie arbeidsmarktpartijen en individuele bedrijven en werkzoekenden**

Arbeidsmarktpartij	Type arbeidsmarktpartij	Vraag naar instroom	Instroomcategorie			
		bedrijven/werkgevers	werknemers	schoolverlaters	werklozen	immigranten
Wetgever	publiek (beleid)					
Rijksoverheid	publiek (beleid)					
Ministerie van SZW	publiek (beleid)					
Ministerie van OCW	publiek (beleid)					
Ministerie van EZ	publiek beleid					
Provincies	publiek (beleid)					
Gemeenten	publiek (uitvoering)					
UWV	publiek (uitvoering)					
Onderwijsinstellingen	publiek (uitvoering)					
Brancheorganisaties	privaat (beleid)					
Vakbonden	privaat (beleid)					
O&O-fondsen	Privaat (uitvoerende)					
Uitzendbureaus en payrollbedrijven (TBA)	privaat (uitvoering)					
Bemiddelings- en outplacementbureaus	privaat (uitvoering)					

Private intermediairs zijn met name uitzendbureaus, payrollbedrijven, detacheringsbedrijven, bemiddelingsbedrijven, werving- en selectiebedrijven, re-integratiebedrijven en outplacement-bedrijven. De belangrijkste publieke intermediairs zijn UWV en gemeenten, in veel regio's verenigd in een Werkgeversservicepunt. Scholingsinstellingen hebben ook

een functie op het gebied van instroom. Specifiek kan worden gedacht aan de rol van ROC's bij de doorstroom vanuit de BBL naar een baan bij een werkgever.

Werkzoekenden en bedrijven hebben niet met alle arbeidsmarktintermediairs contacten (schema 2). Het verschilt per instroomcategorie. Voor zover er contacten zijn hebben werkzoekenden vooral te maken met private intermediairs, vakbonden en sommige O&O-fondsen, hebben werklozen vooral te maken met UWV, gemeenten en uitzendbureaus, hebben schoolverlaters vooral te maken met scholingsinstellingen en hebben immigranten vooral te maken met gemeenten en uitzendbureaus.

En arbeidsmarktpartijen hebben niet met alle bedrijven en werkzoekenden contact. Arbeidsmarktpartijen richten zich in meer of mindere mate actief op specifieke bijzondere of commerciële doelgroepen. Gemeenten en UWV hebben niet met alle werklozen contact in verband met werk. Bij gemeenten hangt het sterk af van de doelgroep (Participatiewet) en bij UWV met de duur van de uitkering (na een inschrijvingsduur van zes maanden is contact mogelijk). Uitzendbedrijven hebben altijd contact met uitzendkrachten die zijn geplaatst in een uitzendbaan, maar niet altijd met mensen die graag of eventueel uitzendwerk willen doen. Hetzelfde geldt voor de contacten van arbeidsmarktpartijen met bedrijven. Publieke instellingen hebben in beperkte mate contact met bedrijven als het gaat om de instroom van personeel. De arbeidsmarktinfrastructuur is over het algemeen sterk doelgroepgericht, voor een deel politiek bepaald (publieke partijen) en voor een deel commercieel gedreven (private partijen). Een deel van het bedrijfsleven en een deel van de beroepsbevolking wordt niet "gedekt".



## 2 Behoeften werkzoekenden

### 2.1 Uitgangsprincipe

Het uitgangsprincipe is dat individuele burgers een leven lang kunnen meedoen. Permanente ontwikkeling is daarvoor noodzakelijk<sup>12</sup>. Werk, zorg en leren moeten optimaal kunnen worden gecombineerd gedurende de gehele levensloop. Daarbij dient er zekerheid te zijn van een voldoende inkomen.

### 2.2 Werk-, baan- of inkomenszekerheid

Uit de expertbijeenkomsten komt het algemene beeld naar voren dat werkzoekenden in de eerste plaats behoefte hebben aan zekerheid en specifiek inkomenszekerheid. Het gaat uiteindelijk om de primaire levensbehoeften. Volgens de experts bestaat er bij werkzoekenden een (sterke) voorkeur voor een dienstverband voor onbepaalde tijd, dat wil zeggen baanzekerheid boven werkzekerheid. Dit beeld wordt bevestigd door onderzoek<sup>13</sup>. Ook mensen met een flexibele baan vinden zekerheid en een vast contract (heel) belangrijk. In de afgelopen decennia is er in dit opzicht weinig veranderd, zoals uit onderzoek blijkt.<sup>14</sup>

De noodzaak wordt door de experts onderkend dat werkzoekenden, inclusief en misschien wel specifiek scholieren en studenten nog meer doordrongen moeten worden van de nieuwe ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Een permanente baan bij één werkgever is vrijwel geheel verdwenen, vacatures voor vaste banen zijn er nauwelijks en in plaats daarvan zijn de contracten tijdelijk en/of intern flexibel (oproepbasis, variabele uren, enzovoort). De verwachtingen die leven bij werkzoekenden lopen achter bij de eisen vanuit de vraag. Het tempo van verandering bij werkzoekenden moet omhoog (de ontwikkelingen aan de vraagzijde gaan veel sneller). Werkzoekenden dienen zich in hun loopbaan meer te richten op werkzekerheid dan op baanzekerheid. De zekerheid moet worden ge-

---

<sup>12</sup> OECD Skills Strategy. *Diagnoserapport Samenvatting Nederland 2017*, OECD, Parijs, 2017. Commissie vraagfinanciering mbo ("Commissie Sap"), *Doorleren werkt. Samen investeren in nieuwe zekerheid*, 2017. Kossen, J. e.a., *Aan de slag met een leven lang ontwikkelen. Naar een ontwikkelingsgerichte arbeidsmarkt*, De Argumentenfabriek, Amsterdam, 2017.

<sup>13</sup> Duits. L. van, e.a., *De waarde van werk*, Motivaction, Amsterdam, 2017; Donker van Heel, P., J. de Wit en D. van Buren, m.m.v. R. van der Aa en T. Viertelhausen (2013), *Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers*, Ecorys, Rotterdam; CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/20/1-op-de-5-flexwerkers-heeft-voorkeur-voor-flexibel-werk>.

<sup>14</sup> Zie o.a. *Aanbod van arbeid*, dat sinds 1984 is uitgevoerd door OSA en sinds enkele jaren door het SCP.

zocht in een grotere kans op meerdere banen gedurende het werkzame leven: werkzekerheid in plaats van baanzekerheid. Daaraan wordt toegevoegd: met ontwikkeling, met toegang tot relevante scholing en ook met ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden.

'Employability' moet daadwerkelijk tussen de oren komen van werkzoekenden en moet vorm en inhoud krijgen, volgens de experts. Het gaat om de wendbaarheid en inzetbaarheid van werkzoekenden op de arbeidsmarkt, door middel van ontwikkeling van de eigen competenties. En deze ontwikkeling dient plaats te vinden gedurende de gehele levensloop vanaf de basisschool tot aan het pensioen. Daarbij dienen werkzoekenden zelf eigen verantwoordelijkheid en regie te nemen. Werkenden dienen hun eigen positie binnen de arbeidsorganisatie en op de arbeidsmarkt zelf steeds goed te beoordelen.

## 2.3 Studiekeuzeadvies

Volgens de experts is de behoefte aan ondersteuning bij studiekeuze zeer groot en wordt deze steeds groter, gezien de dynamiek in het beroepenveld. De behoefte aan studiekeuze bestaat vooral bij scholieren met algemeen vormend onderwijs, die denken aan een vervolgopleiding in het beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. Studiekeuze heeft ook betrekking op om-, her- en bijscholing van werkenden en werklozen. Bij immigranten betreft het voor een deel onderwijs aanvullend op een in het buitenland doorlopen opleiding.

## 2.4 Beroepskeuzeadvies

De behoefte aan ondersteuning bij beroepskeuze is volgens de experts latent aanwezig, maar zeer groot. Beroepskeuze speelt meer bij scholieren en studenten, dan bij werkenden en werklozen. De toenemende behoefte heeft vooral te maken met de toenemende veranderingen in het beroepenveld. Mensen moeten er rekening mee gaan houden dat een beroep, of takenpakket, steeds minder lang houdbaar is. Leerlingen die starten met een opleiding in het beroepsonderwijs moeten er rekening mee houden dat het beroep na afloop van de studie mogelijk niet meer bestaat, bij wijze van spreken. Een bijkomend probleem is dat het voor experts zoals beroepskeuzeadviseurs moeilijk is om hierop in te spelen.



## 2.5 Ondersteuning bij loopbaanontwikkeling

De behoefte aan ondersteuning bij loopbaanontwikkeling bestaat vooral bij werkenden en specifiek bij mensen die met ontslag worden bedreigd. Het vermoeden bestaat dat een heel klein deel van de werkzoekenden ervaring heeft met loopbaanontwikkeling door externe professionals en dat dit in beperkte mate wordt ondersteund door bedrijven.

## 2.6 Ondersteuning bij zoeken naar werk

Sinds 2003 wordt het zoekgedrag van werkzoekenden niet meer integraal onderzocht<sup>15</sup>. Recent is weinig gepubliceerd over hoe werkzoekenden naar werk zoeken, hoewel via datamining van vacaturesites steeds meer bekend wordt over het online zoeken. Uit het schaarse onderzoek op dit punt komt naar voren dat het gebruik van vacaturesites bovenaan staat, direct gevolgd door het zoeken via het eigen netwerk. Open sollicitaties en het binnenlopen bij bedrijven komt minder vaak voor. Deze vier methoden scoren het hoogst als het gaat om het vinden van een baan, wat laat zien dat werkzoekenden meer gebruik zouden moeten maken van het eigen initiatief.<sup>16</sup> Voorts is bekend dat lager opgeleiden veelal werk zoeken dicht bij huis en hoger opgeleiden eerder buiten de gemeentegrenzen zoeken en zelfs buiten de landsgrenzen. Er zijn veel argumenten aan te geven om de weg van de open sollicitatie te volgen, eerder dan te reageren op bestaande vacatures.<sup>17</sup> Dit wordt bevestigd door de experts: het reservoir van latente vacatures is bijzonder groot.

Werkenden en werklozen kunnen gebruik maken van een fiscale faciliteit (aftrekpost voor scholing). Dit zou een mogelijkheid kunnen zijn om de kansen op specifieke vacatures te kunnen vergroten, maar directe koppeling van eigen scholing aan concrete vacatures is moeilijk. Een deel van de kosten wordt bij de fiscale regeling uiteindelijk door de werknemer of werkloze zelf betaald, wat een belemmering kan vormen. Bij de experts komt de vraag naar voren of er op één of andere manier een persoonlijk opleidingsbudget kan worden gevormd voor scholing direct gekoppeld aan het zoeken naar werk. Het zelfde geldt in het geval van boventaligheid bij bedrijven. De vraag is hoe dit georganiseerd zou moeten worden, of dit effectief kan zijn en of dit te financieren is. Volgens de experts kunnen werkzoekenden in elk geval zelf werken aan het eigen CV-portfolio en dit goed bijhouden.

---

<sup>15</sup> Het laatste onderzoek *Hoe zoeken werkzoekenden?* Van UWV (destijds CWI) dateert van 2003.

<sup>16</sup> Intelligence Group, 2013.

<sup>17</sup> Donker van Heel, P.A., Vacatures: meten is weten, in: *Loopbaanvisie*, oktober 2016, p. 65-69.

Ondersteuning bij het zoeken naar werk is niet voor iedereen nodig. De uitdaging is om te bepalen wie er zonder hulp geen werk kan vinden. Publieke instanties richten zich op bijzondere doelgroepen. Om de doelgroep te bepalen wordt gebruik gemaakt van het begrip 'afstand tot de arbeidsmarkt', dat wil zeggen de kans om een baan te vinden. Het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt in individuele gevallen is geen sinecure, ook omdat dit in de tijd aan verandering onderhevig is. Door het variëren van de maatvoering (de criteria) varieert ook de omvang van de doelgroep. Onduidelijk is welk deel van de werkzoekenden geen ondersteuning krijgt terwijl ondersteuning wel een toegevoegde waarde zou kunnen hebben.

## 2.7 Conclusie

Volgens de experts bestaat er in elk geval bij een deel van de werkzoekenden behoefte aan ondersteuning. De behoeften van werkzoekenden verschillen naar instroomcategorie (scholieren en studenten, werkenden, werklozen en immigranten). Scholieren hebben meer behoefte aan studiekeuzeadvies, studenten meer aan loopbaanoriëntatie (keuze specialisatie en voorbereiding arbeidsmarkt), werkenden meer aan preventie, job coaching, loopbaanoriëntatie, duurzame inzetbaarheid en employability, bijna werklozen aan outplacement en transitiebegeleiding, werklozen aan sociale activering en re-integratie, zieken aan re-integratie en arbeid-beperkten aan participatie en re-integratie. De behoeften verschillen ook per individu. De ondersteuning dient van een minimum kwaliteit te zijn. Ten eerste dient de dienstverlening zo veel mogelijk op maat gesneden te zijn. En ten tweede dient de dienstverlening zo veel mogelijk persoonlijk van aard te zijn: alleen een digitaal instrument volstaat in veel gevallen niet.

## 3 Behoeften werkgevers

### 3.1 Uitgangsprincipe

Het uitgangsprincipe is dat knelpunten bij de personeelsvoorziening en uitstroom naar werkloosheid moeten worden voorkomen. Voor een deel is dit de verantwoordelijkheid van de werkgever (werving, duurzame inzetbaarheid).

Hoewel het onderzoek zich beperkt tot de instroomproblematiek benadrukken de experts dat problemen bij de werving vooral ook moeten worden voorkómen. Volgens de experts kan een deel van de knelpunten bij de personeelsvoorziening worden voorkomen. Het besef van een goed (strategisch) personeelsbeleid dient nog meer werkgevers te bereiken. De uitgangspunten van strategisch personeelsbeleid zijn nog onvoldoende doorgedrongen: arbeid is een aanwinst en geen kostenfactor, het beleid dient tweezijdig te zijn en het dient voor de langere termijn te zijn. Dit vraagt om bedrijfsbeleid gericht op duurzame inzetbaarheid, met oog voor persoonlijke ontwikkeling, inclusief interne en externe mobiliteit. Volgens de experts zijn investeringen in employability in het belang van de werknemers en ook van het bedrijf. Het aanpassingsvermogen van bedrijven gaat hand in hand met de interne en externe inzetbaarheid van medewerkers. Volgens de experts dienen werkgevers hierover nog meer met zichzelf, met hun werknemers en met sollicitanten in gesprek te gaan. Het behoud van personeel valt buiten het onderwerp van dit onderzoek. Dat neemt niet weg dat externe dienstverlening kan bijdragen aan oplossingen hiervoor. Gedacht kan worden aan personeelsdiensten gekoppeld aan organisatieadvies.

De behoefte van bedrijven aan ondersteuning verschilt per fase in het proces van personeelsvoorziening: 1) de fase van de interne allocatie, 2) de fase van externe allocatie, 3) de fase van interne mobiliteit en 4) de fase van externe mobiliteit.

### 3.2 Interne allocatie van arbeid

De interne allocatie betreft het proces dat bij werkgevers vooraf gaat aan de daadwerkelijke werving en selectie van personeel. Het begint met de vraag in hoeverre een toename van de productie of vertrek van een medewerker kan worden opgevangen met zittende medewerkers. Werkgevers beoordelen hierbij de aard van het te verrichten werk, het benodigde arbeidsvolume en de volatiliteit van het werk (schommelingen in duur en tijd).

Vervolgens wordt beoordeeld in hoeverre medewerkers van het bedrijf hiervoor beschikbaar zijn en over de juiste competenties beschikken. De conclusie van de werkgever kan zijn dat het interne aanbod niet aansluit op de vraag.

Dan volgt de keuze voor een oplossingsrichting, bijvoorbeeld het aanpassen van bestaande contracten (uren opplussen), werven, inlenen via derden of inbesteden (aangenomen werk). Hierbij spelen kostenmotieven. Daarnaast worden arbeidsrechtelijke risico's beoordeeld. Wervingsmotieven kunnen ook een rol spelen (bijvoorbeeld uitzendformule als verlengde proeftijd, of werven van mensen uit het doelgroepenregister). Vervolgens worden de contractcriteria geformuleerd (duur, intensiteit, variabiliteit, regie, al of niet op de eigen loonlijst en betaling per uur of op productbasis) en wordt de arbeidsvorm bepaald.<sup>18</sup>

Over het geheel genomen gaat het in de fase van interne allocatie van personeel om bedrijfsbeslissingen. Bij de afweging van de voor- en nadelen kan behoefte bestaan aan (onafhankelijk en) bedrijfsspecifiek advies.

### 3.3 Externe allocatie van arbeid

De externe allocatie betreft de daadwerkelijk werving en selectie. In deze fase worden de vacature-eisen geformuleerd. In deze fase zet de werkgever daadwerkelijk bepaalde wervingskanalen in. Sinds 1984 wordt onderzoek naar wervingskanalen gedaan door UWV en haar voorgangers.<sup>19</sup> Het grootste deel van de transacties (matching) komt tot stand zonder tussenkomst van een intermediair. In totaal 15 procent komt tot stand met tussenkomst van een intermediair. Dat betreft het aannemen voor de eigen loonlijst van een uitzendkracht (5%) en het aannemen van iemand die reageert op een advertentie (5%). Informeel werven via relaties (18%) en het werven via de eigen website van het bedrijf (15%) hebben de grootste marktaandeelen. Het marktaandeel van de publieke intermediairs en private bemiddelaars is dermate gering dat deze niet in de cijfers zijn opgenomen. Aangetekend moet worden dat onbekend is in hoeverre vacatures worden vervuld via de site werk.nl van UWV. Uit eerder onderzoek over het jaar 2009 is gebleken dat het marktaandeel destijds beperkt was.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Donker van Heel, P., J. de Wit en D. van Buren, m.m.v. R. van der Aa en T. Viertelhausen (2013), Op cit.

<sup>19</sup> *Vacatures in Nederland 2015*, UWV, Amsterdam, 2016.

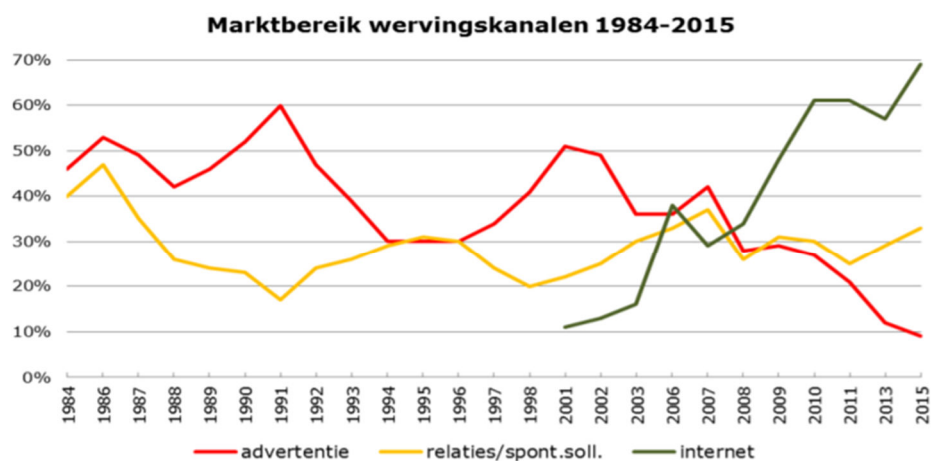
<sup>20</sup> *Vacatures in Nederland 2009*, UWV, Amsterdam, 2009.

**Tabel 1. Marktbereik, marktaandeel en succesquote wervingskanalen<sup>21</sup>**

2015 (%)	marktbereik	succesquote	marktaandeel
eigen website	32	47	15
relaties	22	80	18
sociale media	18	43	8
(andere) vacaturesite	17	59	10
spontane sollicitaties	11	91	10
via eigen personeel	10	67	7
advertentie	9	63	5
uitzendbureau	32	79	5
overig	n.b.	n.b.	22

Bron: UWV (2016)

In de afgelopen decennia is een structurele verschuiving te zien, waarbij de online wer-  
ving sterk aan belang heeft gewonnen ten koste van de vacatureadvertentie in de ge-  
schreven media. Dit is te zien aan de ontwikkeling van het marktbereik van de verschil-  
lende wervingskanalen (zie tabel 1). De positie van de publieke intermediairs als wer-  
vingskanaal is bijna verwaarloosbaar geworden, wat grotendeels te maken heeft met ver-  
anderende politieke visie en met bezuinigingen op de publieke arbeidsvoorziening. Vol-  
gens de experts is de publieke arbeidsvoorziening ontwikkeld van een arbeidsbureau  
voor "iedereen" (eind jaren tachtig) tot een uitvoeringsorganisatie in het kader van de so-  
ciale zekerheid en daarbinnen - wat werk betreft - voor de meer kansrijke doelgroep.



<sup>21</sup> Het marktbereik is het aantal vacatures waarvoor is geworven volgens een bepaald wervingskanaal ten opzichte van alle vacatures waarvoor in totaal is geworven. De succesquote is het aantal vacatures dat is vervuld via een wervingskanaal dat is ingezet. Het marktaandeel is het aantal vacatures dat is vervuld via een wervingskanaal ten opzichte van alle vacatures die zijn vervuld. In dit onderzoek hebben alle drie de meetpunten betrekking op vervulde vacatures. Het marktaandeel is het product van het marktbereik en de succesquote.

Uit ander onderzoek blijkt dat 22 procent van de werkgevers gebruik maakt van de publieke dienstverlening bij de werving en 78 procent niet. De redenen om het wel toe doen zijn de behoefte aan lokale mensen, maatschappelijke betrokkenheid, de behoefte aan voorselectie en de lage kosten. De werkgevers die geen gebruik maken van publieke dienstverlening hebben geen vacatures, geen behoefte, wisten niet dat dit kon, weten niet waar ze moeten zijn, hebben slechte ervaringen of hebben alternatieven.<sup>22</sup>

Gesteld mag worden dat vraag en aanbod elkaar grotendeels kunnen vinden zonder tussenkomst van een intermediair. In die zin is de arbeidsmarkt grotendeels transparant. Dit laat onverlet dat bepaalde groepen zonder hulp van derden geen baan zullen kunnen vinden en dat bepaalde vacatures onvervuld blijven of lang blijven open staan. Dit heeft vooral te maken met kwalitatieve discrepanties.<sup>23</sup> De behoefte van werkgevers aan ondersteuning is in de fase van externe allocatie beperkt. Het betreft in eerste instantie ondersteuning bij het vergroten van de instroom van werklozen. In de tweede plaats bestaat behoefte aan ondersteuning bij de keuze van de meest effectieve en efficiënte wervingskanalen. Bekend - uit onderzoek uit de jaren tachtig - is dat door het kiezen van een bepaalde productmarktcombinatie (PMC) betere resultaten behaald kunnen worden, dat wil zeggen een bepaalde combinatie van wervingsmethoden bij vacatures met specifieke kenmerken. In die zin kan advies of een instrument van grote waarde zijn voor werkgevers<sup>24</sup>.

Los van het direct kunnen vervullen van vacatures hebben werkgevers belang bij korte en lange termijn investeringen in de (potentiële) beroepsbevolking. Werkgevers hebben belang bij een infrastructuur gericht op een leven lang ontwikkelen van de beroepsbevolking, inclusief scholing van werklozen en een responsief systeem van beroepsonderwijs. Dergelijke investeringen helpen om kwalitatieve aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt te voorkomen.

### 3.4 Interne mobiliteit

De fase van interne mobiliteit betreft de activiteiten tijdens het dienstverband en wel de mobiliteit binnen het eigen bedrijf. Voor zover het gaat om het behoud van zittende medewerkers valt het buiten de scope van het onderzoek.

<sup>22</sup> Inspectie SZW, *Werkgeversperspectief. Verkennende studie*, Den Haag, 2015.

<sup>23</sup> Van kwantitatieve discrepanties is sprake wanneer er een absoluut tekort is aan banen of werkzoekenden. Bij kwalitatieve discrepanties is er voldoende vraag en voldoende aanbod in absolute aantallen, maar passen deze niet op elkaar. Van ondoorzichtigheid is sprake wanneer vraag en aanbod er zijn in absolute aantallen en ook op elkaar passen, maar deze elkaar niet kunnen vinden.

<sup>24</sup> Donker van Heel (2015), Op cit.

### 3.5 Externe mobiliteit

De fase van externe mobiliteit heeft betrekking op de uitstroom van het zittende werknemers ongeacht de redenen. Er zijn in dit opzicht verschillende categorieën medewerkers. Ten eerste betreft het medewerkers met een tijdelijk contract, dat al of niet wordt verlengd of omgezet in een dienstverband voor onbepaalde tijd. Het kan verder gaan om medewerkers met een vast dienstverband die zelf op zoek zijn naar ander werk buiten het bedrijf. Meer specifiek is externe mobiliteit aan de orde wanneer een overcomplete personeelsbestand dreigt te ontstaan (boventalig). De meest concrete categorieën betreft individuele medewerkers die daadwerkelijk met ontslag worden bedreigd, dan wel daarmee al zijn geconfronteerd. Het behoud van personeel valt buiten het onderzoek. Echter, de uitstroom bij bedrijf A kan een potentiële instroom betekenen voor bedrijf B. Vanuit de ontvangende bedrijven is het dan ook van groot belang dat er zicht bestaat op de potentiële uitstroom bij andere bedrijven. Dat geldt specifiek wanneer sprake is van “overcomplete”, dat wil zeggen mensen die met ontslag worden bedreigd.

### 3.6 Conclusie

Onafhankelijk en bedrijfsspecifiek advies kan behulpzaam zijn bij de keuze voor bepaalde arbeidsvormen (eigen loonlijst, uitzendwerk, zzp, etc.). Ondersteuning kan een meerwaarde bieden bij het aantrekken van werkenden die bij andere bedrijven overcomplete zijn (van werk naar werk). Het gaat hierbij in de eerste plaats om het detecteren van potentiële kandidaten bij andere bedrijven en in een deel van de gevallen om begeleiding en aanbodversterking (om- en bijscholing). Werkgevers hebben minder behoefte aan directe bemiddeling bij de werving, mogelijk wel aan een instrument dat helpt bij de keuze van efficiënte wervingskanalen en het effectief werven van personeel. Tenslotte kan behoefte bestaan aan personeelsdiensten gekoppeld aan organisatieadvies gericht op het voorkómen van knelpunten bij de personeelsvoorziening, maar dit valt verder buiten de scope van dit onderzoek.





## 4 Aansluiting arbeidsmarktinfrastuctuur

De hoofdvraag van het onderzoek is in hoeverre de huidige arbeidsmarktinfrastuctuur aansluit op de uitdagingen op de arbeidsmarkt en specifiek de behoeften van individuele werkzoekenden en bedrijven. In dit hoofdstuk worden de antwoorden geformuleerd zoals die voortkomen uit het onderzoek. Het zijn constatering op basis van de gedeelde meningen van de experts, de regionale stakeholders en uitkomsten van bestaand onderzoek.

Gedurende het onderzoek is naar voren gekomen dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de directe instroom (het vervullen van vacatures, respectievelijk het vinden van een baan) en anderzijds de instroom op langere termijn. Bij dit laatste moet worden gedacht aan investeringen in de potentiële instroom, zoals opleiding en scholing. Een derde categorie in de analyse betreft de randvoorwaarden voor een optimaal functionerende arbeidsmarktinfrastuctuur. Binnen het kader van deze driedeling zijn de conclusies van het onderzoek als volgt.

### 4.1 Landelijk niveau (macro)

#### 4.1.1 Randvoorwaarden op landelijk niveau

Randvoorwaarden zijn eisen waaraan zou moeten worden voldaan om een specifiek proces te laten plaatsvinden, in dit geval een goed werkende arbeidsmarktinfrastuctuur ten behoeve van de instroom van personeel. Het onderzoek heeft een aantal observaties opgeleverd die betrekking hebben op de randvoorwaarden op landelijk niveau.

---

#### 1. Integrale visie ontbreekt; SZW, OCW en EZ werken gecompartmenteerd

---

Een integrale visie op de arbeidsmarktproblematiek wordt gemist. Er wordt naar de mening van de experts te veel gedacht vanuit incidentele en los van elkaar staande problemen. Er is een integrale visie nodig, met integraal beleid. Specifiek gaat het om de verbinding van werk en inkomen (SZW), onderwijs (OCW) en economie (EZ). Er is meer arbeidsmarkt nodig in het onderwijs en meer onder-

wijs in de arbeidsmarkt. Ook op deelterreinen zou meer kunnen worden samengewerkt door de diverse departementen. Bijvoorbeeld, duale opleidingen zouden vorm kunnen worden gegeven vanuit de arbeidsmarkt en het onderwijs samen. Loopbaanoriëntatie is niet alleen nodig op school, maar ook als je werkloos bent, een baan hebt en wanneer je ontslagen dreigt te worden. Economische (sector)analyses zouden veel meer gebruikt kunnen worden voor arbeidsmarktbeleid. Maar veel meer gaat het om het geheel: wat komt er op ons af, waar gaat het met Nederland naar toe, wat betekent dit voor de factor arbeid (d.w.z. de driehoek economie-arbeid-onderwijs) en wat is de meest effectieve strategie om de werking van de arbeidsmarkt te optimaliseren?

---

## 2. Wet- en regelgeving werkt beperkend en stimuleert niet

---

Volgens de experts stimuleert de regelgeving niet en beperkt het eerder het initiatief en belemmert het de doorstroom op de arbeidsmarkt.<sup>25</sup> De regelgeving voorkomt dat er iets verandert in het systeem- en structuur-denken. "De wetgeving is gebaseerd op wantrouwen, wantrouwen richting werkgevers en werknemers. De ideologie van de gevestigde orde past dus niet op hoe de gewone mens is en reageert. Er zitten veel verkeerde veronderstellingen in de hoofden van politici, maar helaas ook van beleidsmakers", aldus één van de experts. Bovendien zijn er onbedoelde effecten. Het complex van wet- en regelgeving wakkerd de flexibilisering van arbeid aan, terwijl er tegelijkertijd onvoldoende zekerheden bestaan voor werkzoekenden, inclusief zzp'ers. Gemist wordt wet- en regelgeving op het gebied van de arbeidsmarkt met een meer integraal karakter, met voldoende aandacht voor het systeem, maar met meer oog voor de mens.

---

## 3. Instroombevordering wordt belemmerd door ontbreken samenhang in structuur

---

Er zijn heel veel verschillende partijen die een rol spelen binnen de arbeidsmarktinfrastructuur. Er is een breed spectrum van beleidsvoerende en uitvoerende partijen, publiek en privaat, landelijk, sectoraal, regionaal en lokaal, elk met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Er is sprake van versnippering van het aanbod van publieke en private bemiddelingsdiensten. Samenwerking op alle niveaus wordt bemoeilijkt door institutionele belangen, "eigen" en

---

<sup>25</sup> Relevante wetten zijn de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI), de Participatiewet (PW), de Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsplicht Bij Ziekte (WULBZ), de Wet Werk en Zekerheid (WWZ), de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie (DBA) en wetten die de uitkeringen regelen (specifiek de WW).

individuele opdrachten, gericht op specifieke problemen en specifieke doelgroepen. Dit brengt verschillende geldstromen met zich mee met verschillen in doelen en maatvoering. Volgens de experts ontbreekt de samenhang in de structuur, wat instroombevordering belemmert. Partijen besteden tijd en geld aan beleid en afstemming, wat gebruikt zou kunnen worden voor de uitvoering. Ook komt het voor dat partijen langs elkaar heen werken. En er is sprake van meervoudige financieringsmogelijkheden voor bepaalde groepen in de samenleving, terwijl financiering voor andere groepen ontbreekt. Hierbij gevoegd kan worden de sectorale en regionale verschillen in de structuur.

---

#### **4. Arbeidsmarktinfrastructuur verschilt per fase in levensloop werkzoekende: geen publieke ondersteuning in fase van ontslagdreiging**

---

Bij werkzoekenden verschilt de arbeidsmarktinfrastructuur per fase in de levensloop (schema 3)<sup>26</sup>. Gedurende de levensloop van een werkzoekende zijn er twee duidelijke cesuren in de arbeidsmarktinfrastructuur. De eerste scheidslijn is de overstap van het reguliere onderwijs naar het werkzame leven. De scholier/student en het ministerie van OCW nemen dan als het ware afscheid van elkaar. De tweede scheidslijn is het moment dat iemand een bedrijf verlaat en aan een uitkering begint. Vanaf het moment van ontslag of einde contract eindigt het contact met het bedrijf en dan beginnen de contacten met de publieke instanties (UWV en gemeenten). Afgezien van eventuele bovenwettelijke uitkeringen eindigen dan ook de verantwoordelijkheden van sociale partners. Dit betekent tegelijkertijd een scheiding van sectoraal (privaat) en regionaal (publiek).

Er is geen structuur voor ondersteuning van werkzoekenden wanneer het gaat om het zoeken van een andere baan, hulp bij studiekeuze, beroepskeuze, loopbaanontwikkeling en sollicitatie. De publieke sector ontbreekt geheel als het gaat om werkenden en de werkgever is niet altijd het eerste aanspreekpunt voor werknemers die een andere baan willen zoeken. Dit geldt voor alle werkenden en niet alleen voor werknemers die boventallig zijn. Er bestaat geen publieke dienstverlening voor werknemers die met ontslag worden bedreigd, of die werkloos zijn geworden. Werkenden die werkloos zijn geworden zijn de eerste zes maanden van hun uitkeringsduur grotendeels op zichzelf aangewezen en ook daarna is de dienstverlening door UWV beperkt. Dit wordt door de experts als een omissie beschouwd, omdat het zelfvertrouwen van uitkeringsgerechtigden sterk afneemt vanaf de start van de werkloosheid. Een deel is voor het eerst

---

<sup>26</sup> SER (2015). Op cit.

werkloos en heeft volgens de experts direct hulp nodig bij het zoeken naar werk. Werkzoekenden in de bijstand zijn eveneens grotendeels op zichzelf aangewezen als het gaat om het zoeken naar een baan. Als zij vallen onder de doelgroep van de Participatiewet kunnen er bemiddelingsdiensten door de gemeente worden uitgevoerd (mensen met een WWB-uitkering, Wajongers die niet duurzaam 100 procent arbeidsongeschikt zijn en WSW-ers).

**Schema 3. Arbeidsmarktinfrastructuur voor werkzoekenden**

do- mein	1. voorbe- reiding	2. indienst- treding	3. baan	4.ontslag- dreiging/af- lopen con- tract	5. ont- slag/einde contract	6. werk- loosheid (ww + bo- venwette- lijk)	7. werk- loosheid (bijstand)	
pu- blieke do- mein: inter- medi- airs	onderwijs							
	leerwerkloketten							
						UWV	gemeen- ten	
						Werkpleinen		
						WSP's		
Private do- mein: sociale part- ners, indi- videle werk- gevers	Vakbonden							
	Werkgevers							
	cao's							
			O&O-fondsen					
			sociale plannen					
		vwnw-projecten						
Private do- mein: inter- medi- airs		PPS (uit- zendbu- reaus)				PPS (uitzendbureaus)		
		Commerci- ele inter- mediairs			Commerciële intermediairs			
	Commerciële opleiding- en onderwijsinstellingen: (post) initiële scholing							

Bron: SER (2015), bewerking De Beleidsonderzoekers

**5. Arbeidsmarktstructuur verschilt per fase van de personeelsvoorziening:  
geen publieke ondersteuning in fase van ontslagdreiging**

Ook vanuit het perspectief van bedrijven is sprake van een scheiding binnen de arbeidsmarktinfrastructuur. Sectoren en bedrijven houden zich met name bezig

met werkenden en de publieke instanties met niet werkenden, inclusief scholieren, studenten en immigranten. Bedrijven worden in ruime mate benaderd door publieke en private intermediairs (fase van interne allocatie). Maar de werving geschiedt vooral via private kanalen (fase van externe allocatie). In de fase van externe mobiliteit is sprake van een vacuüm.

**Schema 4. Contacten van werkgevers en arbeidsmarktpartijen**

Fasering allocatie en mobiliteit personeel	1. Interne allocatie (oriëntatie)	2. Externe allocatie (instroom)	3. Interne mobiliteit (productie)	4. Externe mobiliteit (uitstroom)
Publieke domein: intermediairs	Gemeenten, UWV en WSP	Gemeenten, UWV en WSP (beperkt) en werk.nl	Buiten het kader van dit onderzoek.	
Private domein: sociale partners	Fondsen (bijvoorbeeld jobcoaches), brancheorganisaties (personeelsadviseurs)	Externe vacature- en sollicitantenbanken, informele werving	Buiten het kader van dit onderzoek.	vwnw-projecten
Private domein: intermediairs	Private intermediairs, m.n. uitzendbureaus	Private intermediairs, m.n. uitzendbureaus	Buiten het kader van dit onderzoek.	Outplacementbedrijven, re-integratiebedrijven en andere private intermediairs
Private domein: individuele werkzoekenden	Spontane sollicitaties (latente vacatures)	Spontane sollicitaties openstaande vacatures)	Buiten het kader van dit onderzoek.	

In de fase van externe mobiliteit bestaat behoefte bij werkgevers aan ondersteuning bij het zoeken naar nieuw werk voor boventallige medewerkers buiten het eigen bedrijf. Echter de publieke instanties ontbreken nagenoeg geheel als het gaat om van werk naar werk (afgezien incidenteel bij een massaontslag bij een groot bedrijf). Dit laatste is een voorbeeld van een probleemgestuurde oplossing; de ondersteuning wordt niet structureel aangeboden. In deze fase zijn private intermediairs zoals outplacementbedrijven meestal niet primair actief als bemiddelaar, maar eerder om de doorstroom naar een uitkering in goede banen te leiden. Voor kleine bedrijven is de inzet met private outplacementbureaus niet altijd financieel haalbaar. De publieke mobiliteitsbureaus bestaan niet meer, omdat deze een tijdelijke functie hadden in periode van de economische crisis. Binnen sectoren zijn er soms door sociale partners gefinancierde mobiliteitsbureaus, zoals bijvoorbeeld in de agrarische sector. Op sectorniveau zijn er verschillende initiatieven op het gebied van intersectorale mobiliteit (van werk naar werk), maar volgens de experts hebben deze nog te weinig effect. Kortom, er

bestaat een grote uitdaging als het gaat om het verzorgen van instroom via van werk naar werk trajecten.

---

## 6. Aanbod van publieke arbeidsmarktinstrumenten is onoverzichtelijk

---

Het aanbod van publieke arbeidsmarktinstrumenten is niet voor iedereen toegankelijk en daarbij is het aanbod onoverzichtelijk. Door UWV worden verschillende instrumenten aangeboden voor WW-ers: jobcoach, dienstverlening voor doven, blinden of motorisch gehandicapten, meeneembare hulpmiddelen, vervoer en een scholingsvoucher voor werkzoekende vanuit langdurige zorg. Maatregelen van UWV voor werkgevers (die een WW-er aannemen) zijn: proefplaatsing, mobiliteitsbonus, premiekorting jongere werknemer, loondispensatie, no-riskpolis en een no-risk verklaring, plaatsing-fee, compensatieregeling oudere werknemer, aanpassingen werkplek en aanvragen beoordeling werken met een voorziening.<sup>27</sup> Gemeenten hebben elk een eigen pakket van maatregelen, dat van gemeente tot gemeente verschilt. Voor individuele werkzoekenden en werkgevers is dit aanbod onoverzichtelijk. Bovendien is het aanbod per instrument gelimiteerd in verband met budgetten. Het gebrek aan overzicht is niet bevorderlijk voor de samenhang van de gehele structuur.

---

## 7. Afnemende betrokkenheid sociale partners bij instroombevordering werklozen

---

In de afgelopen drie decennia is de formele rol van sociale partners binnen de arbeidsmarktinfrastructuur afgenomen. Dit is gepaard gegaan met een afname van de betrokkenheid van sociale partners bij instroombevordering van werklozen vanuit het algemeen belang. Sociale partners vormden de besturen van de uitvoering van de sociale verzekeringen en namen deel aan de tripartite (regionale) besturen van de arbeidsvoorziening (begin jaren '90). Dit was wettelijk verankerd. Maar sinds de Commissie Buurmeijer (1993) en de Commissie Van Dijk (1995) is hierin verandering gekomen en heeft de overheid de besturen overgenomen. Een verdere terugdringing van de formele rol van sociale partners komt tot uitdrukking in de opheffing van de sectorraden (2001), de beëindiging van de subsidie voor de Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (2005) en de opheffing van de Raad voor Werk en Inkomen (2012). Ook de opheffing van de

---

<sup>27</sup> <https://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/tijdens-ww-uitkering/detail/voordelen-voor-nieuwe-werkgever/innovatieplaatsing>

Kenniscentra Bedrijfsleven Beroepsonderwijs en de product- en bedrijfschappen (2015) kan in dit licht worden gezien. In de huidige wet- en regelgeving omtrent de arbeidsmarktinfrastructuur (SUWI, Participatiewet) is er geen rol voor sociale partners weggelegd, afgezien van de Werkbedrijven. Hun positie binnen de Werkbedrijven is vrijwillig in te vullen en de scope hiervan is beperkt tot de doelgroep van de Participatiewet.

Wel zijn er wel omgekeerde bewegingen, zoals de oprichting van de acht sector-kamers van SBB, die zich inzetten om de aansluiting tussen arbeidsmarkt en beroepsonderwijs te verbeteren. Binnen deze sectorkamers is sector kennis aanwezig. Voorts zijn sociale partners actief gebleven met instroombevordering van werklozen binnen de eigen sectoren, het landelijk overleg (SER, Stichting van de Arbeid) en diverse regionale overlegstructuren. De conclusie kan niet worden getrokken dat de instroom van werklozen is afgenomen door minder formele betrokkenheid van sociale partners, maar wel dat het lastiger is om sociale partners te betrekken bij publieke initiatieven als het wel nodig is.

#### 4.1.2 Matching op landelijk niveau

---

### 8. De mens moet meer centraal staan en niet het systeem

---

De experts constateren dat binnen de arbeidsmarktstructuur het systeem steeds meer centraal is komen te staan ten koste van de burger (de mens). De organisatie van het ministerie van SZW is volgens de lijnen van de infrastructuur (UWV enerzijds en gemeenten anderzijds). Er is bij het ministerie geen directie Arbeidsmarktbeleid die zich bezighoudt met de ontwikkeling van inhoudelijk en integraal arbeidsmarktbeleid. In de afgelopen decennia is de overheid steeds meer gaan vertrouwen op grote administratieve systemen en is tegelijkertijd meer beleidsmatig gaan werken en minder uitvoerend. De gedachten van "een sluitende aanpak" en "werk boven inkomen" gingen er bijvoorbeeld om of de systemen werkten, niet of mensen aan het werk geholpen konden worden. Dit is ten koste gegaan van een klantgerichte dienstverlening aan burgers en bedrijven. Volgens de experts moet de mens weer meer centraal worden gesteld en minder het systeem.

Matching is maatwerk en mensenwerk. De menselijke maat vraagt erom dat niet alleen ICT, maar ook de sociale interactie worden ingericht. Immers solliciteren, baan-zoeken en passende scholing kiezen vraagt om vaardigheden die niet geleerd worden op school of gekoppeld zijn aan werkinhoud. Wanneer mensen

met werkloosheid bedreigd worden gaat ook de psychologische component een rol spelen. Er ontstaan emotionele fasen als boosheid, ontkenning en rouw. Om deze psychologische fasen goed te doorlopen is persoonlijke begeleiding nodig.

---

#### **9. De structuur zou minder ‘polder’ moeten zijn en meer gericht op gedrag (micro)**

---

Er wordt sterk ingezet op het poldermodel. Publieke instituties en sociale partners worden geacht de arbeidsmarktproblemen op te lossen, waarbij de rijksoverheid de voorwaarden schept, door middel van wet- en regelgeving en subsidies (sectorplannen, e.d.). Daarbij is het beleid volgens de experts gericht op sub-problemen en doelgroepen. Het is niet actiegericht. Er bestaat geen relatie tussen beleid en uitvoering.<sup>28</sup> De beleidsontwikkeling gaat veelal te traag: op het moment dat het tot uitvoering komt zijn de omstandigheden meestal weer anders. En het beleid is onvoldoende gedragsbewust. Dit roept de vraag op of het landelijke arbeidsmarktbeleid niet meer van het mesoniveau naar het microniveau moet worden verschoven, dus minder poldermodel en meer gericht op individuele beslissingen van werkgevers en werkzoekenden. Mensen moeten meer zelfwerkzaam worden gemaakt. Daarvoor is een duidelijk en toegankelijk systeem nodig van voorzieningen om mensen te ondersteunen om een leven lang aangehaakt te kunnen blijven op de arbeidsmarkt. Dit vraagt om gedragsbewust beleid. Veel stimuli van het ministerie van SZW gaan uit in de richting van of via de arbeidsmarktpartijen en minder in de richting van of rechtstreeks naar individuele werkgevers en werkzoekenden. En dat laatste zou misschien meer het geval moeten zijn. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan fiscale prikkels.

---

#### **10. Overheid heeft geen positie op de bemiddelingsmarkt**

---

De overheid heeft een zeer beperkte positie op de vacaturemarkt, mede omdat de oriëntatie sterk aanbodgericht is. De meeste werkgevers hebben intermediairs niet nodig in het matchingsproces. Waar transacties tot stand komen met tussenkomst van een intermediair is het soms de vraag of dat altijd nodig is geweest. Door werving van personeel en zoeken naar banen via het internet is de doorzichtigheid van de arbeidsmarkt sterk toegenomen.

---

<sup>28</sup> Zie ook: Sax, M en P. Donker van Heel, De uitgestoken hand. *Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014*, Panteia, Zoetermeer, 2015.



Onder werkzoekenden bestaat volgens de experts wel behoefte aan ondersteuning bij het zoeken naar werk. Een deel zal er niet in slagen werk te vinden zonder hulp van buitenaf. Slecht een beperkt deel van de werkzoekenden kan voor werk terecht bij UWV en gemeenten. De publieke dienstverlening is gericht op mensen met een uitkering en daarbinnen de meest kansrijken. Voor bepaalde groepen werkzoekenden zijn er geen diensten anders dan een website (de eerste zes maanden WW, flexwerkers, niet uitkeringsgerechtigden). Werkende werkzoekenden vormen geen doelgroep voor UWV en gemeenten. Mede hierdoor bestaan er voor veel werkgevers geen redenen om de matching te laten verlopen via publieke instanties anders dan het willen plaatsen van mensen met een uitkering (doelgroepenregister). De beperkte positie van de overheid op de bemiddelingsmarkt maakt het moeilijk om werklozen te plaatsen.

### 4.1.3 Investeringen op landelijk niveau

---

#### 11. Geen samenhangende infrastructuur gericht op een leven lang ontwikkelen

---

Met investeringen in de potentiële instroom wordt vooral bedoeld investeringen in een leven lang ontwikkelen. We weten dat een leven lang ontwikkelen, van basisonderwijs tot het pensioen, van vitaal belang is. Permanente ontwikkeling is nodig voor iedereen, voor werkenden, werklozen en immigranten. De zogenaamde soft-skills (of 21<sup>ste</sup> eeuwse vaardigheden) worden steeds belangrijker.<sup>29</sup>

Echter, er is volgens de experts geen sprake van een samenhangende infrastructuur gericht op een leven lang ontwikkelen<sup>30</sup>. De kwaliteit van de instroom wordt hierdoor in elk geval niet bevorderd. Behoeft bestaat aan een meer integrale aanpak bij de bekostiging, dat wil zeggen gericht op de gehele levensloop. Bijvoorbeeld, de bekostiging van het reguliere onderwijs is nu tot en met 27 jaar. De instellingen in het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs worden niet bekostigd voor volwasseneneducatie. Voor scholing kan geen lening worden aangevraagd en er bestaat geen studiefinanciering voor scholing. Wel zijn er fiscale regelingen voor bedrijven en burgers. De kosten zijn aftrekbaar, met een bepaalde drempel. Bij-/omscholing op hoger en academisch niveau is echter onbetaalbaar. Studie- en beroepskeuzeadvies is niet fiscaal aftrekbaar. Sporadisch zijn

---

<sup>29</sup> Christoffels, I. en P. Baaij, *De toekomst begint vandaag: 21<sup>ste</sup>-eeuwse vaardigheden in het beroepsonderwijs*, ECBO, 's-Hertogenbosch, 2016.

<sup>30</sup> Zie ook: SER (2015). Op cit.

er lokale initiatieven op het gebied van kredietverlening voor arbeidsmarktgerichte scholing voor mensen met een laag inkomen (Amsterdam bijvoorbeeld).

Het ministerie van OCW wil inzetten op leven lang leren, met meer maatwerk en vraagsturing. Gezocht wordt naar verbindingen tussen informeel en formeel leren. En belangrijk is de (regionale) verbinding met werkgevers en het bredere arbeidsmarktbeleid. OCW wil dat doen in samenwerking met EZ en SZW. Het ministerie bevindt zich in een verkennende fase ten aanzien van de vragen en dilemma's die nu op tafel liggen. OCW houdt rekening met een groeiende rol van gemeenten, in samenwerking met lokale en regionale partners. Dit leidt tot meer differentiatie tussen regio's en tussen onderwijsinstellingen en sectoren.<sup>31</sup>

---

## 12. Vergroten responsiviteit beroepsonderwijs is noodzakelijk

---

De vraag naar schoolverlaters met bepaalde competenties is steeds meer aan verandering onderhevig en in een steeds hoger tempo. Dit stelt nieuwe eisen aan het mbo. Het mbo is volgens het SCP redelijk responsief, maar er zijn verbeteringen mogelijk<sup>32</sup>. Veel wordt verwacht van de acht sectorkamers die zijn verbonden aan SBB (zie hierboven). Echter, de samenwerking tussen mbo en bedrijfsleven schiet soms tekort en borging is nodig. Hetzelfde geldt voor kennisdeling tussen mbo en bedrijfsleven en binnen het mbo. De vaardigheden van de studenten zijn redelijk robuust, maar de vraag is in hoeverre dat in de toekomst ook zo zal zijn. Belangrijke punten van zorg zijn de jarenlange daling van het aandeel bbl-ers en de matige arbeidsmarktkansen van afgestudeerden op niveau 2. Het mbo staat volgens het SCP voor "een lastige opgave": het mbo zal altijd zal achterlopen op de ontwikkelingen in het veld en de lange termijn belangen van leerlingen zullen niet altijd corresponderen met de korte termijn behoeften van het bedrijfsleven. Volgens de experts zijn de conclusies vergelijkbaar voor het hbo. De SER gaat verder in haar conclusies dan het SCP: het bestaande systeem van beroepsonderwijs is onvoldoende flexibel en te veel afhankelijk van financiering door de werkgever.<sup>33</sup> De experts noemen specifiek dat digitaal leren meer zou moeten worden bevorderd en dat contactmomenten in avonden en weekenden meer mogelijk zouden moeten zijn.

---

<sup>31</sup> *Toerusten en verbinden. Een blik op de toekomst voor onderwijs, cultuur en wetenschap*, Ministerie van OCW, Den Haag, 2016.

<sup>32</sup> Turkenburg, M. en R. Vogels, *Beroep op het mbo. Betrokkenen over het middelbaar beroepsonderwijs*, SCP, Den Haag, 2017. Commissie vraagfinanciering mbo (2017), Op cit.

<sup>33</sup> SER, *Advies Toekomstgericht beroepsonderwijs. Deel 1 Voorstellen ter versterking van de beroepsbegeleidende leerweg*, Den Haag, 21 oktober 2016.

Volgens experts pakt de bekostigingssystematiek negatief uit voor de omvang en kwaliteit van het aanbod van schoolverlaters. Een lastig punt voor ROC's is dat deze worden gedwongen bedrijfseconomische keuzes te maken bij het aannemen van leerlingen. Met als doel de opleidingen te verkorten en te intensiveren is de bekostiging van de scholen mede afhankelijk gemaakt van de verblijfsduur van de leerlingen (volgens een cascademodel) en de diploma's van de leerlingen die instromen. Stapelen van diploma's leidt niet meer tot een hogere vergoeding. Dit dwingt scholen tot een strikter aannamebeleid, wat de kansen van studenten verkleint en met name van leerlingen die van studie willen wisselen.

---

### **13. Ondoelmatigheden beroepsonderwijs beperken de kwaliteit van de instroom**

---

Het beroepsonderwijs kan op bepaalde punten doelmatiger werken, wat de kwaliteit van de instroom ten goede zou komen. Het gaat dan om het tegengaan van uitstroom van schoolverlaters van het beroepsonderwijs naar andere functies dan waarvoor zij zijn opgeleid. Tevens is de uitval tijdens het beroepsonderwijs relatief hoog. En de aansluiting van vmbo naar mbo en van mbo naar hbo verdient aandacht. Doelmatigheid heeft ook te maken met het kiezen van de juiste opleiding door studenten. Volgens de experts zijn investeringen nodig om deze ondoelmatigheden te minimaliseren. Tevens is een betere samenwerking tussen bedrijven en instellingen in het beroepsonderwijs noodzakelijk (hybride docenten, zijinstroom vanuit het bedrijfsleven, koppelen van docenten aan professionals in het bedrijfsleven, enzovoort).

---

### **14. Mogelijkheden BOL en BBL nog onvoldoende benut als instroominstrument**

---

De experts hechten groot belang aan het middelbaar beroepsonderwijs en specifiek BOL en BBL. De doorstroom naar werk vanuit BBL naar een baan is zeer hoog, wat een belangrijke reden is om de BBL te koesteren en zelfs uit te bouwen. Nagedacht kan worden in hoeverre de BBL grootschalig kan worden ingezet voor volwassenen. Ook zou er een vorm kunnen worden ontwikkeld die inzit tussen de BOL en de BBL, bijvoorbeeld de helft van de tijd leren en de helft werken. Ook hybride vormen zijn mogelijk, afhankelijk van de ontwikkeling van de student. Wellicht kunnen er andere tussenvormen worden bedacht? OCW experimenteert hiermee, bijvoorbeeld door na een jaar BOL eventueel over te stappen naar BBL. Er wordt gewerkt aan het wegnemen van belemmerende regels.

---

### 15. Re-integratie sluit niet aan bij flexibiliteit arbeidsmarkt

---

De Inspectie van SZW stelt dat het re-integratie-instrumentarium van UWV complex is en niet aansluit bij de flexibele arbeidsmarkt. Bij verschillende maatregelen wordt een minimum contractduur van drie, zes of twaalf maanden gesteld en een minimum duur van de werkweek van 24 uur.<sup>34</sup> Deze stelling roept wel een aantal vragen op. Is het de bedoeling dat het publieke instrumentarium ook toepasbaar is op uitzendwerk? Veel flexibel werk moet op korte termijn (lieft binnen een dag) worden ingevuld: moet het instrumentarium daar ook op passen? Het is de vraag of een bureaucratie in topvorm het tempo van de flexibele vraag kan bijhouden. Zelf stellen de onderzoekers terecht dat voor een publieke investering ook wat mag worden teruggevraagd. En bovendien moet het (gesubsidieerde) arbeidscontract ook van enige substantie zijn voor de werkzoekende om enig nut te kunnen hebben.

---

### 16. Weinig/geen publieke middelen voor studie- en beroepskeuzeadvies

---

In een dynamischer arbeidsmarkt met steeds hogere eisen aan ontwikkeling bestaat steeds meer behoefte aan studiekeuzeadvies en beroepskeuzevoorlichting. Dit is nog niet goed geregeld binnen de bestaande arbeidsmarktinfrastructuur. Studiekeuzeadvies (SKA), beroepskeuzevoorlichting (BKV) en loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) spelen als kompas en wegwijzer een belangrijke rol. Maar dit is niet meer publiek gefinancierd en privaat is het vrij kostbaar. Mensen weten niet dat het belangrijk is en voor zover ze het weten is het niet duidelijk waar ze moeten zijn. Het is de vraag of scholen deze rol vervullen of kunnen vervullen. Er zijn al wel voorbeelden. Een aantal vmbo-scholen is in het kader van de "city deal" jeugdwerkloosheid bezig met loopbaanbegeleiding, maar het staat nog in de kinderschoenen.<sup>35</sup>

---

### 17. Weinig/geen middelen scholing van werklozen

---

Er is geen structuur voor scholing van werklozen en er zijn hiervoor geen middelen bij UWV (landelijk en regionaal) en in beperkte mate bij een deel van de gemeenten en bij een beperkt aantal provincies. De instroom van werklozen wordt

<sup>34</sup> Westhof, F., J. Ruitenbergh, M. Kovacs en F. Rosing, *Benut de kansen van de flexibele arbeidsmarkt*, in: sociale-vraagstukken.nl, 21 juni 2017.

<sup>35</sup> Engelen, M., L. de Ruig en A. Witkamp, *Handreiking matchen op werk voor de aanpak van jeugdwerkloosheid*, Panteia/De Beleidsonderzoekers, Zoetermeer, 2016.

hierdoor ernstig belemmerd, volgens de experts. Het Centrum voor Vakopleiding (CV) - eigen scholen van de arbeidsbureaus waar werklozen werden geschoold - is lang geleden wegens bezuinigingen beëindigd, wat door diverse experts nog steeds wordt betreurd. Het systeem hiervan was "hoofdelijk versneld scholen", dat wil zeggen individueel op maat scholen van werklozen. Initiatieven om een CV Nieuwe Stijl op te richten zijn gestrand op institutionele barrières, een tekort aan begeleiding op de werkvloer en het ontbreken van baangaranties vooraf.

## 4.2 Regionaal en sectoraal niveau (meso)

### 4.2.1 Randvoorwaarden op regionaal en sectoraal niveau

---

#### 18. Effectiviteit instroombevordering door (regionale) samenwerking onduidelijk

---

Regionale en sectorale samenwerking is er vooral op beleidsmatig niveau en minder op uitvoerend niveau. Verschillende experts vragen zich af in hoeverre deze vormen van samenwerking nu een netto effect hebben op de instroom. De effectiviteit is niet duidelijk. Een algemeen probleem is dat de arbeidsmarktpartijen een verschillende "taal" spreken, waardoor er onbegrip blijft bestaan. Ook het gebrek aan dossierkennis bemoeilijkt de onderlinge samenwerking. De aard en intensiteit van de samenwerking van UWV en gemeenten verschilt voor elk van de 35 arbeidsmarktregio's. Soms is sprake van volledig geïntegreerde dienstverlening (in Werkgeversservicepunten), soms is in het geheel geen sprake van samenwerking. En er zijn hybride vormen, wat niet altijd samengaat met tevredenheid van arbeidsmarktpartijen. En sociale partners zijn hierbij in verschillende mate betrokken.<sup>36</sup>

Publieke instanties en uitzendbureaus werken op verschillende manieren met elkaar samen, zoals pooling van informatie, uitwisselen kandidaten en vacatures, gezamenlijke projecten, uitbesteding van taken van publiek naar privaat, pu-

---

<sup>36</sup> Sax, M. en P. Donker van Heel (2015). Op cit.

blieke financiering private re-integratie, outplacement en scholing, mobiliteitscentra, werk.nl, Servicepunt Flex, training van staf, advisering bij de verbetering van de kwalificaties en er is samenwerking met gemeenten.<sup>37</sup>

Op het gebied van het onderwijs is sprake van enige vorm van samenwerking van arbeidsmarktpartijen. Het Programma Leren en Werken bestaat sinds eind 2009 en wordt gefinancierd door het ministerie van SZW. Het heeft als doel de aansluiting tussen onderwijs, opleidingsmarkt, arbeidsmarkt en arbeidsmarktkansen te versterken. Speerpunten zijn het bevorderen van werkend leren, loopbaanadvies en het gebruik van het Ervaringscertificaat (EVC). Hiertoe zijn in alle arbeidsmarktregio's een of meer Leerwerkloketten gevormd. Leerwerkloketten zijn samenwerkingsverbanden tussen de partijen die in de regio bij Leren en Werken betrokken zijn: UWV, gemeenten, onderwijsinstellingen, (voorheen ook kenniscentra) en het bedrijfsleven. Verspreid over het land zijn er Leerwerkloketten waar mensen terecht kunnen voor gratis advies over leren en werken. Ook werkgevers kunnen er terecht voor advies over duurzame inzetbaarheid, bij- en herscholing, laaggeletterdheid, subsidies en fiscale voordelen. Zij kunnen zich via de Leerwerkloketten ook aanmelden als leerwerkbedrijf. Hier kunnen scholieren, studenten, werkenden, werkzoekenden en werkgevers terecht voor onafhankelijk advies over opleidingen, EVC en werkend leren. Daarnaast dragen regionale partners bij aan het Leerwerkloket in hun regio. Het Landelijk Programmeerteam Leren en Werken werkt op landelijk niveau ook samen met andere organisaties die actief zijn op het terrein van Leren en Werken.<sup>38</sup> Het systeem van EVC is volgens de experts niet tot volle bloei gekomen. En de Leerwerkloketten worden nog niet optimaal benut, althans nog helemaal niet door werkenden.<sup>39</sup>

---

## 19. Ontbreken regie regionale arbeidsmarkt

---

De verwachting van de experts is dat de instroom zou kunnen worden bevorderd wanneer sprake is van een betere regie op de regionale arbeidsmarkt. De 35 centrumgemeenten hebben de wettelijke taak om de regie te voeren, maar dit krijgt volgens de experts onvoldoende vorm en inhoud. Hierbij speelt mee dat de centrumgemeenten geen doorzettingskracht hebben richting de andere gemeenten binnen de arbeidsmarktregio. De decentralisatie (regionalisering)

---

<sup>37</sup> Haasteren, F. van, *Fatsoenlijke flexibiliteit*, Universiteit van Leiden, 2016. Proefschrift.

<sup>38</sup> <https://www.lerenenwerken.nl/>

<sup>39</sup> Zwart, S. de, A. Oostveen en A.M. Booi, *De toegevoegde waarde van de leerwerkloketten*, Berenschot, Utrecht, 2015.

die is ingezet sinds 1991 heeft uiteindelijk geleid tot een onoverzichtelijk arbeidsmarktinfrastructuur in de regio. Dit hangt nauw samen met de autonomie van gemeenten. Behoeftte bestaat aan enige vorm van centralisering in de sturing en uniformering. Dit is in het belang van individuele werkgevers en werkzoekenden. Een van de experts pleit zelfs voor actieve bemiddeling op grote schaal vanuit een centrale organisatie, waarbij bedrijven continu worden benaderd om vacatures op te halen.

En wat zou er op tegen zijn om provincies de regierol te geven bij het regionale arbeidsmarktbeleid? Provincies hebben geen formele rol op het gebied van het arbeidsmarktbeleid. Het beeld in de praktijk is sterk verschillend. Sommige provincies houden zich in het geheel niet bezig met arbeidsmarktbeleid (Zuid-Holland bijvoorbeeld) en andere juist wel (Noord-Brabant bijvoorbeeld). Over het algemeen gaat de rol niet verder dan coördinatie. Maar in bepaalde provincies wordt een duidelijke relatie gelegd van economische ontwikkeling en de Human Capital Agenda. En in bepaalde regio's is een regionale SER aanwezig (in elk geval Noord-Brabant en Gelderland). Experts merken op dat de provinciale grenzen de enige geografische en bestuurlijke grenzen zijn die niet veranderen, wat goed is voor de continuïteit. Deze grenzen zijn beslist meer tijdsbestendig dan die van de arbeidsmarktregio's.

---

## **20. Beleid en uitvoering gescheiden bij regionale samenwerking arbeidspartijen**

---

Het uitgangspunt van het onderzoek is het perspectief van individuele werkgevers en werkzoekenden. Zij hebben vooral te maken met de intermediairs (uitvoerders). Het is de vraag wat zij merken van het overleg op beleidsniveau. Een discussie over een optimale arbeidsmarktinfrastructuur moet zich dan ook vooral richten op het uitvoerende niveau en vervolgens kan worden nagegaan welke beleidsmatige condities hiervoor eventueel nodig zijn en welke partijen dat betreft. Volgens de experts wordt dit bemoeilijkt, omdat er op nationaal en regionaal niveau sprake lijkt te zijn van twee min of meer onafhankelijk van elkaar opererende lagen: beleid en uitvoering<sup>40</sup>.

---

## **21. Diensten gemeenten gecompartmenteerd/geen integraal arbeidsmarktbeleid**

---

<sup>40</sup> Sax, M. en P. Donker van Heel (2015). Op cit.

De diensten van gemeenten werken - net als de departementen (zie 4.1.1) - gecompartmenteerd, wat de ontwikkeling van een integraal arbeidsmarktbeleid bemoeilijkt. Op gemeentelijk niveau is de verbinding tussen de wethouders van sociale zaken, onderwijs en economie meestal niet optimaal aanwezig. Verbindingen tussen de genoemde thema's op landelijk niveau vinden hun weg op lokaal en regionaal niveau, zo is de gedachte. De rijksoverheid geeft in dat opzicht niet het goede voorbeeld aan gemeenten, naar de mening van de experts. De vraag is hoe de verkokering kan worden doorbroken.



## 4.2.2 Matching op regionaal en sectoraal niveau

---

### 22. Twijfels aan functioneren publieke arbeidsmarktintermediairs als bemiddelaars

---

Er bestaan twijfels aan het functioneren van publieke arbeidsmarktintermediairs als bemiddelaars. Volgens de experts hebben de publieke intermediairs geen goed zicht op het aanbod van werkzoekenden. De Inspectie van het ministerie van SZW is van mening dat UWV en gemeenten over onvoldoende kennis van de arbeidsmarkt beschikken en een gebrekkig inzicht hebben in het eigen klantenbestand. De professionals hebben een versnipperd beeld van de arbeidsmarkt en vacatures, wat voor een belangrijk deel komt door de beperkte contacten van de klantmanagers met werkgevers. Ook de scheiding van taken, waarbij de ene medewerker contact heeft met werkgevers en de andere medewerker met werkzoekenden, is niet effectief.<sup>41</sup> Volgens de SER komt de dienstverlening laat, is deze onpersoonlijk en met weinig sector-, beroepen en scholingskennis. Begeleiding van werklozen die zich inschrijven start (pas) na een periode van zes maanden; daarvóór kan een werkzoekende gebruik maken van elektronische dienstverlening (werk.nl).<sup>42</sup>

Ondanks de kritiek geven de experts nadrukkelijk aan dat de medewerkers van UWV hiermee tekort wordt gedaan. De positie van UWV als bemiddelende instantie moet voor een belangrijke deel worden verklaard door de bezuinigingen en reorganisaties die in de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden.

De meeste experts en betrokkenen zien een rol voor UWV en gemeenten die sterk lijkt op de arbeidsbureaus van vóór 1991, waarbij bemiddelaars met sector-kennis zich bezighielden met persoonlijke bemiddeling. De inzet van vak-bemiddelaars wordt gemist (zij-instromers, hybride bemiddelaars). Anderen zijn kritischer en zien een weg terug naar de oude aanpak niet voor zich. Zij plaatsen vraagtekens bij de netto toegevoegde waarde van een dergelijke organisatie. Niets doen lijkt echter geen optie, want de experts zijn het er wel over eens dat er duidelijke lacunes zijn in de publieke arbeidsmarktinfrastructuur.

---

<sup>41</sup> Westhof, e.a. (2017). Op cit.

<sup>42</sup> SER, 2015. Op cit.

---

**23. Dienstverlening WSP onduidelijk, verschillend en aanbodgericht**

---

De dienstverlening van Werkgeversservicepunten (WSP) is onduidelijk voor de buitenwereld. De dienstverlening verschilt sterk tussen regio's wat verwarrend werkt voor bedrijven die in meerdere gemeenten opereren. Een kritiekpunt van werkgevers is dat de dienstverlening aanbodgericht is en niet vraaggericht. Dat wil zeggen dat een werkzoekende het uitgangspunt is en dat er vervolgens werkgevers bij worden gezocht. Werkgevers vragen zich af wat er gebeurt als er een concrete vacature wordt gemeld bij een WSP: wat kan men dan verwachten? Het pakket van bemiddeling-ondersteunende maatregelen is daarbij ondoorzichtig en regionaal verschillend.

---

**24. Sectoren niet structureel in de regio actief als instroombevorderaars**

---

Sectoren (O&O-fondsen) zijn zelf niet structureel in de regio actief als instroombevorderaars, anders dan door middel van projecten om mensen te enthousiasmeren voor beroepen in sectoren. De focus is sterk gericht op werkenden. Voor zover het gaat om instroombevordering betreft het (gesubsidieerde) projecten. Binnen sectoren zijn relatief weinig eigen organisaties en instrumenten op het gebied van bemiddeling te vinden, afgezien van eigen mobiliteitscentra, vacature- en sollicitantenbanken.

---

**25. Rol gemeente als bemiddelende instantie is beperkt**

---

De rol van de gemeente als bemiddelende instantie is beperkt tot dienstverlening aan de doelgroep van de Participatiewet (zie boven). Gemeenten hebben te weinig middelen om zich te ontwikkelen tot een effectieve bemiddelingsorganisatie voor de gehele doelgroep. Hierbij speelt mee dat de gemeenten redelijk eenzijdig werken voor één arbeidsmarktpartij (het aanbod).

---

**26. Opleidingsinstellingen onvoldoende actief als arbeidsmarktintermediair**

---

Volgens de experts zouden de opleidingsinstellingen en met name de ROC's een grotere rol kunnen spelen bij scholing van werkenden, werklozen en immigranten, om hiermee de kans op instroom te bevorderen. De initiatieven op het gebied van matching zijn beperkt binnen het beroepsonderwijs, maar zouden wellicht kunnen worden uitgebouwd. Ondersteuning bij instroombevordering

door opleidingsinstellingen is sterk afhankelijk van het eigen initiatief van toevallig aanwezige mensen. Voor zover ze voorkomen zijn deze zeer sterk verschillend van karakter.

### 4.2.3 Investeringsmogelijkheden op regionaal en sectoraal niveau

---

#### 27. Investeringsmogelijkheden sociale partners beperkt

---

Ondanks de ervaringen in het verleden bestaat er bij sociale partners wel degelijk bereidheid tot samenwerking met de overheid als het gaat om de doelgroep van werklozen die het minimumloon kunnen verdienen en die werk-fit zijn. De mogelijkheden van sociale partners om de instroom te beïnvloeden zijn echter beperkt. De SER heeft voorgesteld om de vakbonden meer in te schakelen op het gebied van loopbaanadviesing<sup>43</sup>. Dit zou gaan gebeuren in zogenaamde regionale adviescentra die zouden worden gevestigd bij de Werkpleinen. Inmiddels is een vijftal van deze adviescentra operationeel in de vorm van een pilot.

Op sectorniveau worden private intermediairs ingezet door O&O-fondsen onder andere voor begeleiding en plaatsing. Deze inzet is echter niet structureel, maar met beperkte budgetten gekoppeld aan tijdelijke maatregelen die afgesproken worden in cao's, dan wel gekoppeld aan subsidies. Per saldo wordt de capaciteit van de fondsen meer benut voor ontwikkeling (scholing) van werkenden en veel minder voor niet werkenden. Verder is bij verschillende fondsen te zien dat er steeds meer generieke instrumenten worden ontwikkeld, ten koste individuele dienstverlening (individuele scholing). Het gemiddeld te besteden bedrag per werknemer is echter veelal niet meer dan enkele tientallen euro's, wat weinig ruimte overlaat voor investeringen in de potentiële instroom.

Intersectorale samenwerking is niet eenvoudig vanwege de sectorverschillen (bijvoorbeeld verschillende kwalificatiedossiers met ander jargon en andere bedrijfsculturen), maar hieraan wordt al jaren veel energie besteed. Dit geschiedt echter nog niet structureel. Volgens sommige experts is het vooral een overlegcircuit en leidt het nog niet daadwerkelijk tot mobiliteit van enige omvang. Afspraken over van werk naar werk komen in cao's niet of nauwelijks voor.

---

<sup>43</sup> SER (2015). Op cit.

## 4.3 Individueel niveau bedrijven en werkzoekenden

### 4.3.1 Randvoorwaarden op individueel niveau

---

#### 28. Zelfwerkzaamheid in plaats van ondersteuning niet optimaal voor instroom

---

Een deel van de werkzoekenden heeft behoefte aan ondersteuning bij het zoeken van (nieuw) werk. Echter, de arbeidsmarktinfrastructuur is gebaseerd op zelfwerkzaamheid. Voor alle werkzoekenden in Nederland staat werk.nl open; een vacaturebank en een sollicitantenbank in één website. Zes maanden na de inschrijving kunnen WW-ers een gesprek verwachten, wat kan betekenen hulp bij het zoeken naar een baan. Volgens - in elk geval een deel van - de experts worden teveel mensen in de beginfase van de werkloosheid aan hun lot overgelaten en komt de interventie te laat. Voorkomen moet worden dat werkloze werkzoekenden in een neerwaartse spiraal terechtkomen wat uiteindelijk leidt tot demotivatie en apathie.

---

#### 29. Collectieve en elektronische dienstverlening niet optimaal voor instroom

---

Een deel van de werkzoekenden heeft behoefte aan maatwerk en persoonlijke dienstverlening. De publieke dienstverlening is echter grotendeels collectief en elektronisch. Persoonlijke dienstverlening voor werkgevers en werkzoekenden is vrijwel geheel verdwenen en heeft plaatsgemaakt voor digitale dienstverlening. Er is weinig tot geen maatwerk meer: vrijwel iedereen krijgt dezelfde behandeling. In bepaalde gevallen en na verloop van tijd kan aanvullende dienstverlening worden gegeven, afhankelijk van de kansen op werk. Het daarbij twijfel of er binnen de publieke instanties (nog) voldoende expertise bestaat om maatwerk te kunnen bieden (zie 4.2.2). Gezien de psychologische component van werkloosheid wordt dit door de experts als een tekortkoming beschouwd.

---

#### 30. Outplacement veelal beperkt tot ondersteuning bij verkrijgen van een uitkering

---

Instroom bij bedrijf A kan worden bevorderd vanuit outplacement bij bedrijf B. Echter, outplacementbureaus lijken zich meer bezig te houden met ondersteu-

ning van bedrijven en werknemers bij het verkrijgen van een uitkering ("ontzorgen"), dan primair met het bemiddelen naar een andere baan. Dit betekent in de eerste plaats het regelen van papierwerk in de richting van UWV en het verzorgen van een WW-uitkering. Het verdienmodel is hier meer inspanningsgericht dan resultaatgericht. Het aan het werk helpen van mensen kan een bijproduct zijn, maar hierover worden meestal geen bindende afspraken gemaakt met de opdrachtgever, i.c. het bedrijf. De Het risico om resultaatafspraken te maken over het plaatsen van oud-werknemers in een nieuwe baan is voor commerciële bedrijven veelal te groot. Het feit dat private bemiddelings- en outplacementbureaus zich hiermee in mindere mate bezighouden duidt op een behoefte aan publieke interventie.

---

### 31. Kansen voor immigranten om aan het werk te komen zijn relatief klein

---

De groep van immigranten vormt een belangrijke instroomgroep. Met immigranten wordt bedoeld mensen die van buiten Nederland naar Nederland komen om hier te gaan wonen en werken. Echter, de kansen van immigranten om een baan te vinden zijn - volgens de experts - veel kleiner dan van niet-immigrant. De status van een vluchteling kan op zichzelf een belemmering vormen om te gaan werken, evenals taal en opleiding.

## 4.3.2 Matching op individueel niveau

---

### 32. Juiste incentives bij bedrijven en werkzoekenden nog niet gevonden

---

Er bestaan bepaalde reserves bij bedrijven als het gaat om het aannemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en mensen die overcompleet zijn bij andere bedrijven. Het lukt nog niet goed om de juiste incentives voor bedrijven te vinden. Een vergelijkbare uitdaging bestaat er bij mensen die een afweging moeten maken tussen enerzijds een WW-uitkering en anderzijds een (andere) baan. Volgens sommige experts slaat de balans dan niet zelden door naar het eerste. Ook dit heeft te maken met het vinden van de juiste incentives.

---

### 33. Aandeel schoolverlaters onder de baanvinders is relatief klein

---

Uit onderzoek blijkt dat een relatief klein deel van de instroom bestaat uit schoolverlaters. Op zichzelf zou dit geen probleem behoeven te zijn wanneer alle schoolverlaters een baan vinden in het beroep waarvoor zij zijn opgeleid.

Maar dit laatste blijkt niet zo te zijn. Er zijn sectoren waar schoolverlaters geen baan kunnen vinden in het beroep waarvoor zij zijn opgeleid. Tevens is onbekend in hoeverre schoolverlaters via een uitzendconstructie aan het werk gaan, dan wel direct doorstromen naar een baan direct op de loonlijst van een werkgever. Het is nog wel een vraag of er niet meer ruimte voor schoolverlaters is bij bedrijven en of de matching op dit punt kan worden verbeterd.

### 4.3.3 Investeringen op individueel niveau

---

#### 34. Cultuurverandering leven lang ontwikkelen stelt ook eisen aan het individu

---

Er dient een cultuur te ontstaan met zo veel mogelijk inzet voor permanente ontwikkeling van competenties. Volgens de experts zou de overheid moeten stimuleren dat werkgevers en werkzoekenden zelf meer werk maken van een leven lang leren. Maar tegelijkertijd is de stelling heel duidelijk dat werkgevers en werkzoekenden een eigen individuele verantwoordelijkheid hebben.

---

#### 35. Beperkte investeringen in employability

---

De doorstroom op de arbeidsmarkt zou kunnen worden bevorderd wanneer ook werkgevers meer investeren in 'employability'. Wendbaarheid moet niet beperkt worden tot interne wendbaarheid, maar moet ook betekenen externe wendbaarheid. Volgens de experts blijft een dergelijke open arbeidsmarkt voorlopig nog toekomstmuziek.

---

#### 36. Beperkte investeringen in ontwikkeling uitzendkrachten beperkt doorstroom

---

Het belang van uitzendwerk blijkt alleen al uit de aantallen. Ongeveer de helft van alle transacties op de arbeidsmarkt in Nederland betreft uitzendwerk. Van de circa 2 miljoen nieuwe arbeidscontracten zijn er circa 1 miljoen uitzendcontracten<sup>44</sup>. Verder is bekend dat ongeveer een van de zes uitzendkrachten doorstroomt naar de inlener, dat wil zeggen een baan krijgt op direct op de loonlijst van een werkgever (dit wordt de "stepping stone" functie van uitzendwerk genoemd).

---

<sup>44</sup> Donker van Heel (2015), Op cit.

Ondanks de positieve attitude ten aanzien van uitzendwerk is er een belangrijk kritisch punt en dat betreft scholing en ontwikkeling van uitzendkrachten. Onduidelijk is in hoeverre het uitzendbureau of de inlener verantwoordelijkheid draagt voor scholing van uitzendkrachten. Ongeveer de helft van alle ongeveer 700 duizend uitzendkrachten jaarlijks zit nog gewoon op school of is student. Maar de andere helft niet. Verder is bekend dat niet meer dan 15-20 procent van de uitzendkrachten jaarlijks iets merkt van enige vorm van scholing, waarbij dat veelal de verplichte certificaten zijn. Onder andere via het opleidingsfonds STOOFF wordt hier hard aan gewerkt. De experts zijn van mening dat de uitzendbranche als geheel hierin veel meer inspanningen zal moeten gaan doen, vooral omdat de branche één van de belangrijkste drivers is achter de flexibilisering in Nederland. Het succes van de branche in Nederland (er zijn weinig landen in de wereld met een hoger aandeel uitzendwerk) brengt ook een verplichting met zich mee. Uiteraard heeft dit gevolgen voor de tarieven.

Op de vraag of uitzendbureaus hun businessmodel moeten verbreden is het antwoord dat dit al gebeurt. Uitzendbureaus gaan steeds meer onderdelen van personeelsdiensten aanbieden. Volgens een van de experts moeten uitzendbureaus meer zaakwaarnemer worden van de (technische) specialistische werknemer. Dit laatste is echter nog geen trend. Hiermee verschuift de focus meer van de inlener naar de uitzendkracht. Deze ontwikkeling is te zien bij de kleinere specialistische uitzendbureaus.

## 4.4 Conclusie

### 4.4.1 Landelijk niveau

Op landelijk niveau zouden betere randvoorwaarden kunnen worden ontwikkeld. Het gaat ten eerste om een meer integrale benadering van de arbeidsmarktproblematiek (arbeid, sociale zekerheid, onderwijs en economie in onderlinge relatie), zowel beleidsmatig als op het gebied van wetgeving. Een hierop gebaseerde structuur zou in elk geval meer samenhang moeten vertonen dan nu het geval is. En ten derde zou nagedacht moeten worden op welke manier sociale partners opnieuw en meer structureel betrokken kunnen worden bij het arbeidsmarktbeleid. Binnen de infrastructuur zou de mens meer centraal moeten staan dan het systeem zelf. Dit vraagt om gedragsbewust beleid en minder om 'polder'. Voor de langere termijn dient er te worden gewerkt aan een samenhangende infrastructuur gericht op een leven lang ontwikkelen, met uitdagingen voor het beroepsonderwijs en de publieke arbeidsvoorziening (o.a. scholing van werklozen en bemiddeling van met ontslag bedreigden).

#### 4.4.2 Regionaal en sectorniveau

Ook op regionaal en sectoraal niveau zijn de randvoorwaarden voor een goede instroom nog niet optimaal. Net als op landelijk niveau is veelal geen sprake van een integrale benadering, de regie op regionaal niveau ontbreekt, beleid en uitvoering lijken gescheiden trajecten (veel vergadercircuits). De effectiviteit van regionale samenwerking zou beter in beeld gebracht moeten worden. In meer operationele zin bestaan twijfels over de aard en omvang van de inbreng van de diverse arbeidsmarktpartijen, publiek en privaat. De realiteit is dat de financiële middelen van partijen ontoereikend zijn, publiek en privaat.

#### 4.4.3 Individueel niveau

Het uitgangspunt is dat individuele bedrijven en werkzoekenden in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de eigen personeelsvoorziening, respectievelijk het vinden van werk. Het beleid van zelfwerkzaamheid lijkt echter te zijn doorgeslagen. Publieke dienstverlening voor werklozen met een uitkering is grotendeels collectief en elektronisch, terwijl meer maatwerk en persoonlijke dienstverlening nodig is. Bedrijven en werkzoekenden kunnen ook deels de handen in eigen boezem steken: een deel van de bedrijven zou meer moeten openstaan voor het bieden van werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en een deel van de mensen met een (WW-)uitkering zou meer open moeten staan voor werk. Een specifiek zorgpunt voor de langere termijn is het achterblijven van ontwikkeling (scholing) van de grote groep werklozen en uitzendkrachten.



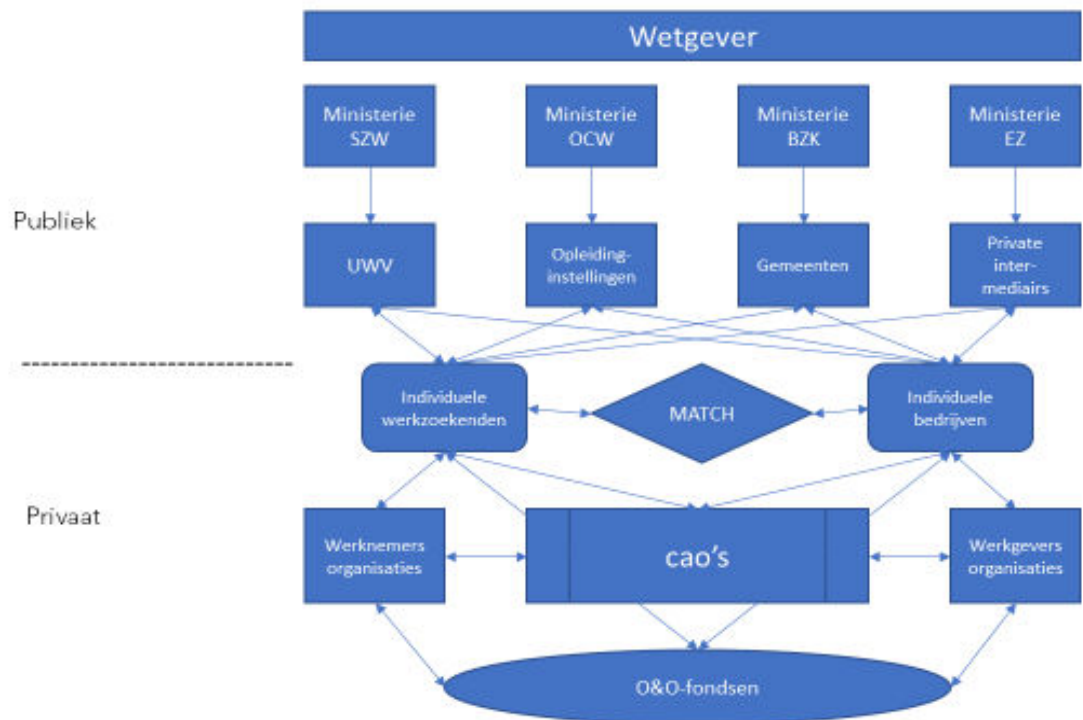


# 5 Samenvattende conclusie

## 5.1 De arbeidsmarktinfrastructuur

Met arbeidsmarktinfrastructuur wordt in dit onderzoek bedoeld het geheel aan actoren, met hun eigen rollen en verantwoordelijkheden, die relevant zijn voor het realiseren van een goede match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In onderstaand schema zijn de belangrijkste arbeidsmarktpartijen weergegeven en hun onderlinge relatie.

**Schema 5.1. Arbeidsmarktinfrastructuur op hoofdlijnen**



## 5.2 Uitdagingen arbeidsmarkt

Het aantal matches (afgesloten nieuwe arbeidscontracten) in Nederland is jaarlijks ongeveer een miljoen. Het grootste deel van de instroom - ongeveer de helft - betreft werkenden. Ongeveer een derde van de instroom was werkloos. Het aandeel schoolverlaters is relatief laag. Daarnaast worden jaarlijks een miljoen uitzendvacatures vervuld.

Voor individuele bedrijven worden knelpunten bij de werving frequenter en deels permanent gevoeld. Voor werkzoekenden betekenen de ontwikkelingen dat een baan voor het leven niet meer bestaat. Voor beide partijen betekent het dat permanente scholing en ontwikkeling daarmee steeds belangrijker wordt.

## 5.3 Behoeften werkzoekenden

Uitgangsprincipe bij de analyse van de aansluiting van de arbeidsmarktinfrastructuur is dat individuele burgers een leven lang kunnen meedoen op de arbeidsmarkt. Permanente ontwikkeling is daarvoor noodzakelijk. Werk, zorg en leren moeten optimaal kunnen worden gecombineerd gedurende de gehele levensloop. Daarbij dient er zekerheid te zijn van een voldoende inkomen. Volgens de experts en betrokkenen heeft een deel van de burgers (werkzoekenden) hierbij behoefte aan ondersteuning.

De behoeften van werkzoekenden verschillen naar instroomcategorie (scholieren en studenten, werkenden, werklozen en immigranten). Scholieren hebben meer behoefte aan studiekeuzeadvies, studenten meer aan loopbaanoriëntatie (keuze specialisatie en voorbereiding arbeidsmarkt), werkenden meer aan preventie, job coaching, loopbaanoriëntatie, duurzame inzetbaarheid en employability, bijna werklozen aan outplacement en transitiebegeleiding, werklozen aan sociale activering en re-integratie, zieken aan verzuimbegeleiding en re-integratie 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> spoor en arbeid-beperkten aan participatie en re-integratie. De behoeften verschillen ook per individu. De ondersteuning dient van een minimum kwaliteit te zijn. Ten eerste dient de ondersteuning zo veel mogelijk op maat gesneden te zijn. En ten tweede dient de dienstverlening zo veel mogelijk persoonlijk van aard te zijn: alleen een digitaal instrument volstaat in veel gevallen niet.

## 5.4 Behoeften bedrijven

Het uitgangsprincipe is dat knelpunten bij de personeelsvoorziening en uitstroom naar werkloosheid moeten worden voorkomen. Voor een deel is dit de eigen verantwoordelijkheid van de werkgever (werving, duurzame inzetbaarheid).

Onafhankelijk en bedrijfsspecifiek advies kan behulpzaam zijn bij de keuze voor bepaalde arbeidsvormen (eigen loonlijst, uitzendwerk, zzp, etc.). Ondersteuning kan een meerwaarde bieden bij het aantrekken van werkenden die bij andere bedrijven overcompleteet zijn (van werk naar werk). Het gaat hierbij in de eerste plaats om het detecteren van potentiële kandidaten bij andere bedrijven en in een deel van de gevallen om begeleiding en aanbodversterking (om- en bijscholing). Werkgevers hebben minder behoefte aan directe bemiddeling bij de werving, mogelijk wel aan een instrument dat helpt bij de keuze van efficiënte wervingskanalen en het effectief werven van personeel. Tenslotte kan behoefte bestaan aan personeelsdiensten gekoppeld aan organisatieadvies gericht op het voorkómen van knelpunten bij de personeelsvoorziening, maar dit valt verder buiten de scope van dit onderzoek.

## 5.5 Aansluiting arbeidsmarktinfrastructuur bij behoeften

Gedurende het onderzoek is naar voren gekomen dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de directe instroom (het vervullen van vacatures, respectievelijk het vinden van een baan) en anderzijds de instroom op langere termijn. Bij dit laatste moet worden gedacht aan investeringen in de potentiële instroom, zoals opleiding en scholing. Een derde categorie in de analyse betreft de randvoorwaarden voor een optimaal functionerende arbeidsmarktinfrastructuur. Binnen het kader van deze driedeling zijn de conclusies van het onderzoek als volgt.

Op landelijk niveau zouden betere randvoorwaarden kunnen worden ontwikkeld. Het gaat om een meer integrale benadering van de arbeidsmarktproblematiek (arbeid, sociale zekerheid, onderwijs en economie in onderlinge relatie), zowel beleidsmatig als op het gebied van wetgeving. Een hierop gebaseerde structuur zou meer samenhang moeten vertonen dan nu het geval is. En binnen de infrastructuur zou de mens meer centraal moeten staan dan het systeem zelf. Dit vraagt om gedragsbewust beleid en minder om 'polder'. Tegelijkertijd zou nagedacht moeten worden op welke manier sociale partners opnieuw en meer structureel betrokken kunnen worden bij het arbeidsmarktbeleid. Er dient te worden gewerkt aan een samenhangende infrastructuur gericht op een leven

lang ontwikkelen, met uitdagingen voor het beroepsonderwijs en de publieke arbeidsvoorziening (o.a. scholing van werklozen en dienstverlening voor mensen die met ontslag worden bedreigd).

Ook op regionaal en sectoraal niveau zijn de randvoorwaarden voor een goede instroom niet optimaal. Net als op landelijk niveau is veelal geen sprake van een integrale benadering, de regie op regionaal niveau ontbreekt, beleid en uitvoering lijken gescheiden trajecten (veel vergadercircuits). De effectiviteit van regionale samenwerking zou beter in beeld gebracht moeten worden. In meer operationele zin bestaan twijfels over de aard en omvang van de inbreng van de diverse arbeidsmarktpartijen, publiek en privaat. De realiteit is dat de financiële middelen van partijen ontoereikend zijn, publiek en privaat.

Het uitgangspunt is dat individuele bedrijven en werkzoekenden in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de eigen personeelsvoorziening, respectievelijk het vinden van werk. Het beleid van zelfwerkzaamheid lijkt echter te zijn doorgeslagen. Publieke dienstverlening voor werklozen met een uitkering is grotendeels collectief en elektronisch, terwijl meer maatwerk en persoonlijke dienstverlening nodig is. Bedrijven en werkzoekenden kunnen ook deels de handen in eigen boezem steken: een deel van de bedrijven zou meer moeten openstaan voor het bieden van werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en een deel van de mensen met een (WW-)uitkering zou meer open moeten staan voor werk. Een specifiek zorgpunt voor de langere termijn is het achterblijven van ontwikkeling (scholing) van de grote groep werklozen en uitzendkrachten.

Alle overziend zijn er twee belangrijke lacunes in de arbeidsmarktinfrastructuur. Ten eerste blijkt er in de fase van ontslagdreiging nauwelijks of geen bemoeienis van de overheid te bestaan, ook niet in de vorm van bemiddeling (matching). Tegelijkertijd bestaat hieraan behoefte bij bedrijven en bij de doelgroep en kunnen er maatschappelijke baten worden gerealiseerd. Voor individuele bedrijven zelf of voor sectoren is bemiddeling in deze fase lastig. Outplacementbureaus houden zich vooral bezig met "ontzorgen", wat betekent het administratief regelen van een WW-uitkering en zijn minder gericht op bemiddeling. Ook vanuit UWV zelf bestaat steeds meer behoefte om zich met bemiddeling op deze doelgroep te richten, mede vanwege de uitputting van het eigen bestand. Een tweede belangrijke lacune betreft het ontbreken van adequate dienstverlening voor werklozen (o.a. bij-, om- en herscholing). Door beide zaken beter te regelen kan de instroom worden verbeterd.

**Tabel 5.1. Aansluiting arbeidsmarktinfrastructuur: randvoorwaarden, directe matching en lange termijn investeringen**

Aansluiting arbeidsmarktstructuur	Landelijk (macro)	Regionaal en sectoraal (meso)	Individuele bedrijven en werkzoekenden (micro)
Randvoorwaarden	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integrale visie ontbreekt; SZW, VWS, OCV en EZ werken gecompartmenteerd.</li> <li>2. Wet- en regelgeving werkt beperkend en stimuleert niet.</li> <li>3. Instroombevordering wordt belemmerd door het ontbreken van samenhang in de structuur.</li> <li>4. Geen publieke ondersteuning werkzoekenden in fase ontslagdreiging.</li> <li>5. Geen publieke ondersteuning bedrijven in fase ontslagdreiging.</li> <li>6. Aanbod van publieke arbeidsmarktinstrumenten is onoverzichtelijk.</li> <li>7. Afnemende betrokkenheid van sociale partners bij instroombevordering werklozen.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>18. Effectiviteit instroombevordering door (regionale) samenwerking onduidelijk.</li> <li>19. Ontbreken regie op regionale arbeidsmarkt.</li> <li>20. Beleid en uitvoering gescheiden bij regionale samenwerking van arbeidsmarktpartijen.</li> <li>21. Diensten gemeenten gecompartmenteerd/geen integraal arbeidsmarktbeleid.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>28. Zelfwerkzaamheid in plaats van ondersteuning niet optimaal voor instroom.</li> <li>29. Collectieve en elektronische dienstverlening niet optimaal voor instroom.</li> <li>30. Outplacement beperkt zich veelal tot ondersteuning bij het verkrijgen van een uitkering.</li> <li>31. Kansen voor immigranten om aan het werk te komen zijn relatief klein.</li> </ol>
Matching (direct)	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. De mens moet meer centraal staan en niet het systeem.</li> <li>9. De incentives binnen de structuur zouden minder gericht op de 'polder' moeten zijn en meer gericht op gedrag (micro).</li> <li>10. Overheid heeft geen positie op de bemiddelingsmarkt.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>22. Twijfels aan functioneren publieke arbeidsmarktintermediairs als bemiddelaars.</li> <li>23. Dienstverlening WSP onduidelijk, verschillend en aanbodgericht.</li> <li>24. Sectoren niet structureel actief in de regio als bemiddelaars.</li> <li>25. Rol gemeente als bemiddelende instantie is beperkt.</li> <li>26. Opleidingsinstellingen onvoldoende actief als arbeidsmarktintermediar.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>33. Juiste incentives voor bedrijven en werkzoekenden nog niet gevonden.</li> <li>34. Aandeel schoolverlaters onder de baanvinders is relatief klein.</li> </ol>
Investerings (korte en lange termijn)	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Geen samenhangende infrastructuur gericht op een leven lang ontwikkelen.</li> <li>12. Vergroten responsiviteit van het beroepsonderwijs is noodzakelijk.</li> <li>13. Ondoelmatigheden beroepsonderwijs beperken de kwaliteit van de instroom.</li> <li>14. Mogelijkheden BOL en BBL nog onvoldoende benut als instroominstrument.</li> <li>15. Re-integratie sluit niet aan bij flexibiliteit arbeidsmarkt.</li> <li>16. Weinig/geen publieke middelen voor studie- en beroepskeuzeadvies.</li> <li>17. Weinig/geen middelen scholing van werklozen.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>27. Investeringsmogelijkheden sociale partners beperkt.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>35. Cultuurverandering leven lang leren stelt ook eisen aan het individu.</li> <li>36. Beperkte investeringen in employability.</li> <li>37. Beperkte investeringen in ontwikkeling uitzendkrachten beperkt doorstroom.</li> </ol>

## 5.6 Hoofdconclusie en perspectief

De hoofdconclusie is dat de huidige arbeidsmarktinfrastructuur onvoldoende toekomstbestendig is. Een beweging is nodig van een versnipperde probleemgeoriënteerde structuur naar een meer integrale structuur. Ten aanzien van de matching lijkt een nieuwe impuls van de overheid nodig op het gebied van arbeidsvoorziening. Dit houdt in een klantgerichte en efficiënte organisatie gericht op het aan het werk helpen van werklozen en mensen die met werkloosheid bedreigd worden. Het gaat dan om coaching, beroeps- en studiekeuzeadvies, bemiddeling, bij-, om- en herscholing. Ten aanzien van de investeringen op de langere termijn worden er hogere eisen gesteld aan de wendbaarheid van individuele bedrijven en individuele werkzoekenden, van de cao-partijen, van de publieke arbeidsmarktpartijen (UWV en gemeenten) en van de beroepsopleidingen.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er bij alle betrokken arbeidsmarktpartijen een duidelijke wil bestaat om een grotere bijdrage te leveren aan een betere werking van de arbeidsmarktinfrastructuur. Efficiëntie en rechtvaardigheid zijn gedeelde uitgangspunten. Echter, zowel bij publieke als bij private organisaties vormen de grenzen van het eigen takenpakket een belemmerende factor. Een gemeenschappelijke visie en "taal" ontbreekt. De praktijk is dat alleen in acute probleemsituaties over de grens heen kan worden gewerkt. Over het algemeen wil men meer dan men nu doet of kan. In die zin is het perspectief positief. De uitdaging is te komen tot een 'grand design' in de uitvoering gericht op het totale bedrijfsleven en de totale beroepsbevolking gedurende de gehele levensloop.

# Bijlage 1: Experts

## Externe experts:

Albert Bergers (UWV)  
 Arjan Uwland (OCW)  
 Christelien de Goede (FNV)  
 Ellen van Hierden (ARTRA)  
 Evert-Jan Sloopweg (Divosa)  
 Fons Coenegracht (OCW)  
 Frans de Haan (SZW)  
 Hilde Vogelzang (Programmaraad)  
 Hylke van der Wal (Kyver Reflexlab)  
 Ina Kalff (SZW)  
 Johan van der Kleij (UWV landelijk)  
 Jules Sanders (LTO)  
 Jurriën Koops (ABU)  
 dr. Marc van der Meer (o.a. adviseur SBB)  
 Menno van Hutten Mansfeld (Octopaz Training en Coaching)  
 Mevis Leter (VNG)  
 Mirjam Engelen (De Beleidsonderzoekers)  
 Em. prof. dr. Peter van Hoesel (EUR)  
 dr. Pieter Baay (ECBO)  
 Riet Zweistra (Cumela Nederland)  
 Rob Slagmolen (VNO-NCW)  
 dr. Ronald van Bekkum (UWV)  
 Ruud Baarda (zelfstandig adviseur)  
 Wim Davidse (Dzjeng)

## Regio Oost Nederland:

Rob Nijhof (A+O Metalektro)  
 Robert-Jan de Vries (OTIB)

Mike Broekhuizen (AT Techniekopleidingen)  
 Ab Jongman (Metalektro Personeelsdiensten Noord-Oost)  
 Anne-Marie Eleveld (UWV)  
 Joke van der Zee (provincie Overijssel)

## Regio Zuid Nederland:

Martijn Oechies (A+O Metalektro)  
 Marjolein van Bruggen (OTIB)  
 Michiel de Ruyter (Brainport Industries College)  
 Dennis van Oers (UWV)  
 Tanja Janssen (Metalektro Personeelsdiensten Zuid)

## Regio Drechtsteden e.o.:

Marloes Jonkman (A+O Metalektro)  
 Marike Dijksterhuis (gemeente Rotterdam)  
 Victor van Ham (Metalektro Personeelsdiensten West)  
 Richard Maniche (UWV)

## A+O Metalektro:

Saskia Görtz (directeur)  
 Melanie Lancel  
 Henry de Groot  
 Manon Lubbers  
 Yolande van Doornspeek  
 Monique de Haan  
 Ben Kemna  
 Eelke Riemersma



De Beleidsonderzoekers

Vestwal 2-4  
2312 NP Leiden

071 566 59 47  
info@beleidsonderzoekers.nl