

**TNO-rapport 27007**

Polarisavenue 151  
Postbus 718  
2130 AS Hoofddorp

[www.arbeid.tno.nl](http://www.arbeid.tno.nl)

**27007**

## Inzetbaarheid van lager opgeleiden

T 023 554 93 93  
F 023 554 93 94

Ervaringen van branches en organisaties met employability,  
werkgeverschap op afstand en gesubsidieerde arbeid.

Datum 16 augustus 2004

Auteurs Aukje Smit  
Karin Stark

m.m.v.  
José van Schie  
Anton Revenboer  
Ko Minderhoud

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks- opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Achtergrond en opzet onderzoek.....</b>	<b>5</b>
1.1	Inleiding.....	5
1.2	Begrippen.....	5
1.3	Doel en onderzoeksvragen.....	6
1.4	Aanpak van het onderzoek.....	7
1.5	Leeswijzer.....	8
<b>2</b>	<b>Nieuwe arbeidscondities.....</b>	<b>11</b>
2.1	Inleiding.....	11
2.2	Aard van het werk.....	11
2.2.1	Algemene ontwikkelingen.....	11
2.2.2	Onderkant van de arbeidsmarkt.....	11
2.3	Flexibilisering.....	12
2.3.1	Algemene ontwikkelingen.....	12
2.3.2	Onderkant van de arbeidsmarkt.....	13
2.4	Individualisering.....	14
2.4.1	Algemene ontwikkelingen.....	14
2.4.2	Onderkant van de arbeidsmarkt.....	14
2.5	Toename diversiteit.....	15
2.5.1	Algemene ontwikkelingen.....	15
2.5.2	Onderkant van de arbeidsmarkt.....	16
2.6	Nieuwe wet- en regelgeving, effectiever beleid.....	17
2.6.1	Algemene ontwikkelingen.....	17
2.6.2	Onderkant van de arbeidsmarkt.....	18
2.7	Belangrijke thema's.....	18
<b>3</b>	<b>Inzetbaarheid en employability.....</b>	<b>21</b>
3.1	Inleiding.....	21
3.2	Knelpunten.....	21
3.2.1	Onvoldoende motivatie, weerstand.....	22
3.2.2	Overige knelpunten.....	23
3.3	Maatregelen.....	24
3.3.1	Starters.....	25
3.3.2	Voorlopers.....	26
3.3.3	Ouderenbeleid.....	29
3.4	Tot slot.....	30
<b>4</b>	<b>Werkgeverschap op afstand.....</b>	<b>31</b>
4.1	Inleiding.....	31
4.2	Knelpunten.....	32
4.2.1	Afhankelijkheid van opdrachtgever.....	32
4.2.2	Minder zicht op de werknemer.....	33
4.2.3	Dubbele loyaliteit.....	35
4.3	Maatregelen.....	36
4.3.1	Verbeteren arbeidsomstandigheden.....	36
4.3.2	Verbeteren aansturing en binding aan werkgever/leidinggevende.....	36
4.4	Tot slot.....	38
<b>5</b>	<b>Gesubsidieerde arbeid.....</b>	<b>39</b>
5.1	Inleiding.....	39

5.2	Knelpunten.....	40
5.2.1	ID-werknemers, WIW'ers .....	40
5.2.2	Werknemers in SW-bedrijven.....	41
5.2.3	Overige knelpunten.....	42
5.3	Maatregelen .....	43
5.3.1	ID-banen .....	43
5.3.2	SW-bedrijven.....	44
5.3.3	Motivatie en wijze van leren.....	44
5.4	Tot slot.....	45
<b>6</b>	<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>47</b>
6.1	Inleiding.....	47
6.2	Aanpak van het onderzoek.....	47
6.3	Nieuwe arbeidscondities .....	48
6.4	Knelpunten en maatregelen .....	49
6.5	In beweging krijgen .....	50
6.6	Aanbevelingen .....	51
6.7	Vervolgactiviteiten TNO Arbeid .....	53
<b>7</b>	<b>Literatuur .....</b>	<b>55</b>
<b>A</b>	<b>Bijlage .....</b>	<b>57</b>



# 1 Achtergrond en opzet onderzoek

## 1.1 Inleiding

In dit rapport doen we verslag van een onderzoek naar ontwikkelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. We gaan met name in op nieuwe arbeidscondities voor lager opgeleiden en de gevolgen voor het personeelsbeleid van organisaties.

Er zijn verschillende redenen waarom het belangrijk is om apart aandacht te schenken aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In dit segment van de arbeidsmarkt werken namelijk veel lager opgeleiden met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, het werk biedt vaak weinig perspectief en het verzuim en de WAO-instroom is relatief hoog. Het bevorderen van de inzetbaarheid van lager opgeleiden vergt daarom extra inspanningen van de werkgever. Ook zijn voor een deel andere accenten en maatregelen nodig dan voor hoger opgeleiden. Werknemers zijn bijvoorbeeld niet gewend om via formele kanalen zoals werkoverleg te communiceren en lager opgeleiden blijven vaak verstoken van opleiding en begeleiding (Smit en Andriessen, 2003).

Over de inzetbaarheid van lager opgeleiden is nog weinig bekend. TNO Arbeid besteedt wel al langer aandacht aan dit onderwerp. In 2003 kwam onder meer een handreiking voor organisaties uit waarin verschillende onderdelen van het personeelsbeleid die van belang zijn voor een duurzame arbeidsinpassing van langdurig werklozen aan de orde komen (Smit en Andriessen, 2003). Veel van de tips en aanbevelingen zijn eveneens van toepassing op lager opgeleiden in het algemeen. De handreiking gaat in op veel onderdelen en is praktisch. Er wordt echter niet diepgaand ingegaan op afzonderlijke onderdelen van het personeelsbeleid. In dit onderzoek willen we dat wel doen, maar dan beperkt tot die onderdelen waarover nog onvoldoende bekend is als het gaat om de inzetbaarheid van lager opgeleiden. Een belangrijke vraag is daarom welke knelpunten organisaties met veel lager opgeleiden ervaren en waaraan ze behoefte hebben.

Om deze vragen te achterhalen zijn we nagegaan welke ontwikkelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt van invloed zijn op de kwaliteit van het werk van lager opgeleiden (nieuwe arbeidscondities). Tevens zijn we nagegaan of organisaties waar veel lager opgeleiden werken door deze ontwikkelingen knelpunten ervaren bij de inzetbaarheid van lager opgeleiden en welke maatregelen ze nemen of van plan zijn te nemen. In vervolgonderzoek willen we kennis ontwikkelen waarmee de inzetbaarheid van deze werknemers verder kan worden verbeterd.

## 1.2 Begrippen

Voor een goed begrip definiëren we in deze paragraaf een paar termen die in het onderzoek een cruciale betekenis hebben. Aan de orde komen ‘de onderkant van de arbeidsmarkt’, ‘arbeidscondities’ en ‘lager opgeleiden’.

Volgens De Haan en Smit (1999) is er geen alom geaccepteerde definitie van het begrip ‘*onderkant van de arbeidsmarkt*’. Wel is er in grote lijnen overeenstemming over wat hiermee bedoeld wordt en welke knelpunten zich daar voordoen. In dit onderzoek hebben we geen eigen definitie gehanteerd of ontwikkeld, maar zijn we uitgegaan van een zo helder mogelijke operationalisering van het begrip ‘*onderkant van de arbeidsmarkt*’. In navolging van De Haan en Smit is hierbij gekozen voor opleiding als het meest bepalende criterium. Argumenten hiervoor zijn dat opleiding minder tijdgebonden en/of sectorspecifiek is dan inkomen. Voor wat betreft de vraag naar arbeid gaat het aan de onderkant van de arbeidsmarkt om laaggekwalificeerde banen waarvoor geen of ten hoogste een afgeronde opleiding op het vmbo-niveau (assistentenniveau,

basisberoepsopleiding of theoretische leerweg) of een daarmee overeenkomstige ervaring is vereist. Laaggekwalificeerde banen kunnen zowel reguliere als gesubsidieerde banen zijn. Onder gesubsidieerde banen verstaan we banen in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en de voormalige ID-banen en WIW-dienstbetrekkingen<sup>1</sup>.

De Beer (1996) verklaart het begrip ‘onderkant van de arbeidsmarkt’ aan de hand van de verticale gelaagdheid van de arbeidsmarkt. De verticale gelaagdheid hangt samen met verschillende dimensies van de kwaliteit van de arbeid: arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen. Een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt door De Beer gedefinieerd als een baan die op één van of meer van de dimensies van de kwaliteit van de arbeid laag scoort. In dit onderzoek beschouwen we deze dimensies als de *arbeidscondities* waaronder mensen werkzaam zijn. Het gaat hierbij immers om de verschillende aspecten van het werk:

- arbeidsinhoud: de aard van het werk, zoals de functie-inhoud, de ontplooiingsmogelijkheden die het werk biedt en de afwisseling van de werkzaamheden;
- arbeidsomstandigheden: de omstandigheden waaronder men het werk uitvoert, zoals hitte of koude, lawaai, stank, vuil en de vereiste lichamelijke inspanning;
- arbeidsvoorwaarden: datgene wat men als tegenprestatie voor het werk ontvangt. In de eerste plaats het loon, maar ook secundaire arbeidsvoorwaarden (pensioenregeling, verlofregelingen), loopbaanmogelijkheden, de aard van het dienstverband (vast of flexibel) en de werktijden;
- arbeidsverhoudingen: de relatie tussen de werknemer en zijn leidinggevende (medezeggenschap), de sfeer op het werk, discriminatie en ongewenste intimiteiten.

Onder ‘*lager opgeleiden*’ verstaan we personen die geen of ten hoogste een afgeronde opleiding op het vmbo-niveau (assistentenniveau, basisberoepsopleiding of theoretische leerweg) hebben. Ook werkenden in een gesubsidieerde baan (WIW, ID-baan, WSW) vallen hieronder.

### 1.3 Doel en onderzoeksvragen

TNO Arbeid is in 2003 gestart met het onderzoek ‘Nieuwe arbeidscondities en de onderkant van de arbeidsmarkt’ dat wordt uitgevoerd in het kader van de aan TNO toegewezen overheidsfinanciering op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De eerste fase van dit nieuwe onderzoek betreft een inventarisatie van ontwikkelingen in arbeidscondities en knelpunten bij de inzetbaarheid van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van lacunes in kennis, personeelsbeleid en/of methodieken op deze gebieden. De vragen die met het onderzoek beantwoord moeten worden zijn:

1. Welke ontwikkelingen in arbeidscondities zijn er aan de onderkant van de arbeidsmarkt?
2. Welke knelpunten ervaren branches en organisaties bij de inzetbaarheid van lager opgeleiden?
3. Welke maatregelen nemen deze branches en organisaties of zijn zij van plan te nemen om de knelpunten aan te pakken?
4. Waar hebben deze branches en organisaties behoefte aan, wat hebben zij nodig (en hebben zij nu nog niet) om de inzetbaarheid lager opgeleiden te verbeteren?

---

<sup>1</sup> Met ingang van 1 januari 2004 zijn ID-banen en de Wiw vervallen en kunnen gemeenten zelf beslissen of en hoe ze gesubsidieerde banen als instrument willen gebruiken in het arbeidsmarktbeleid.

Aanvullend op bovenstaande vragen heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog twee vragen geformuleerd voor het onderzoek:

5. Onder welke voorwaarden zijn organisaties bereid (meer) mensen vanuit de sociale werkvoorziening in dienst te nemen (begeleid werken) of op basis van detachering werk te bieden?
6. Wat motiveert lager opgeleiden, waar 'gaan ze voor'?

#### **1.4 Aanpak van het onderzoek**

Het onderzoek is van start gegaan met een brede inventarisatie van de ontwikkelingen in arbeidscondities van lager opgeleiden en de gevolgen voor hun inzetbaarheid en het personeelsbeleid van organisaties. Omdat het onderzoek met name is gericht op het verkrijgen van inzicht in de achtergronden van ontwikkelingen, knelpunten en maatregelen hebben we gekozen voor een kwalitatieve aanpak. Met een kwantitatieve aanpak zouden we meer organisaties in het onderzoek kunnen betrekken, maar een minder diepgaand beeld kunnen verkrijgen van wat er speelt en waarom organisaties bepaalde zaken als knelpunt ervaren. In het kader van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht: een literatuurstudie, afname van interviews, een workshop, analyse en rapportage.

##### **Literatuurstudie**

De literatuurstudie was gericht op het in kaart brengen van de belangrijkste ontwikkelingen met gevolgen voor arbeidscondities van werknemers. Daarnaast was de literatuurstudie gericht op een nadere operationalisering van de begrippen 'onderkant arbeidsmarkt' en 'arbeidscondities', het selecteren van branches met veel lager opgeleiden die interessant zouden zijn voor het onderzoek en het bepalen van de onderwerpen voor de vragenlijst. Uitgangspunt voor de literatuurstudie waren meer algemene en recente publicaties over de onderkant van de arbeidsmarkt, HRM-beleid en maatschappelijke trends.

##### **Interviews**

In totaal zijn vijftien interviews afgenomen bij vertegenwoordigers van branches en dertig interviews bij vertegenwoordigers van organisaties (twee organisaties per branche). De vijfenveertig interviews vonden plaats in de volgende branches: openbaar vervoer, metaal, transport en logistiek, groothandel, contractcatering, thuiszorg, bouw, uitzendbureaus, schoonmaakbranche, beveiliging, gemeenten, sociale werkvoorziening, vleessector, kringloopbranche en supermarkten. De branches zijn geselecteerd omdat het allemaal branches zijn met verhoudingsgewijs veel lager opgeleiden (zie bijlage A).

In alle gevallen is gevraagd naar een persoon met een goed overzicht van ontwikkelingen in de arbeidscondities van lager opgeleiden en in het personeelsbeleid. Vaak was dit de beleidsmedewerker sociaal beleid of het hoofd P&O. We hebben ook vertegenwoordigers van branches geïnterviewd om inzicht te krijgen in branchebrede ontwikkelingen, knelpunten en maatregelen. De interviews zijn afgenomen in de periode mei 2003 – augustus 2003. Aanvullend heeft een interview plaatsgevonden met een expert van VNO-NCW over ontwikkelingen en arbeidscondities in de facilitaire dienstverlening en andere branches met werkgeverschap op afstand. In de interviews zijn eerst algemene vragen gesteld over ontwikkelingen met gevolgen voor arbeidscondities (arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden), knelpunten bij de inzetbaarheid van lager opgeleide werknemers en de genomen maatregelen, de arbeidsoriëntatie van lager opgeleiden en de voorwaarden waaronder reguliere bedrijven WSW'ers werk willen bieden. Vervolgens is gevraagd naar onderdelen van het personeelsbeleid waarvan uit de literatuurstudie bleek dat hier

in het algemeen meer aandacht voor is. Het betreft vragen over employabilitybeleid, individualisering van arbeidsrelaties, werkgeverschap en leidinggeven op afstand, werk en privé, diversiteit/doelgroepen en arbeidsomstandigheden en verzuim.

### **Workshop**

Er is een workshop georganiseerd voor alle branches en organisaties die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Tevens zijn vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, FNV, VNO-NCW, MKB-Nederland, Kenniscentrum EVC en Servicepunt Arbeidsmarkt MKB uitgenodigd voor de bijeenkomst. Ruim vijftig personen hebben zich aangemeld voor de workshop; achtentwintig personen hebben de workshop daadwerkelijk bezocht. Doel van de workshop was het terugkoppelen van de uitkomsten van het onderzoek, deelnemers inzicht geven in ervaringen en beleid van andere organisaties en het aanscherpen van conclusies voor de rapportage. Belangrijke thema's voor de workshop waren employability aan de onderkant, werkgeverschap op afstand en ontwikkelingen in gesubsidieerde arbeid. Tijdens de workshop is een presentatie gegeven over de uitkomsten van het onderzoek, er vond een paneldiscussie plaats met vertegenwoordigers van enkele organisaties die hadden deelgenomen aan het onderzoek (kringloopbedrijf, gemeente en cateraar) en er is in enkele deelsessies nader gediscussieerd over enkele stellingen.

### **Analyse en rapportage**

Van alle interviews is een verslag gemaakt en de verslagen zijn geanalyseerd. Voor de analyse is tevens gebruik gemaakt van de discussie die plaatsvond tijdens de deelsessies van de workshop. We hebben per onderwerp gezocht naar de ervaringen in grote lijn en de verschillen tussen branches. Waar dat relevant is worden die verschillen in dit rapport beschreven. Ter illustratie zijn in het rapport ook veel citaten opgenomen van uitspraken tijdens de interviews. Voor de leesbaarheid zijn de zinnen niet altijd in spreektaal weergegeven. Bovendien zijn, waar nodig, verwijzingen naar personen of organisaties weggehaald.

In het rapport gaan we vooral in op ontwikkelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, knelpunten die organisaties ervaren bij de inzetbaarheid van de werknemers en maatregelen die ze in dit verband nemen. We gaan vooral in op onderwerpen waar organisaties 'mee zitten', waar knelpunten worden ervaren en oplossingen nog lastig zijn. Dat betekent dat we geen volledig overzicht geven van de huidige ontwikkelingen in het personeelsbeleid. Maatregelen op het gebied van verzuim en reïntegratie zijn bijvoorbeeld een belangrijk speerpunt in veel branches, maar het onderwerp roept weinig nieuwe vragen op.

## **1.5 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de nieuwe arbeidscondities die uit het onderzoek naar voren komen. Achtereenvolgens bespreken we ontwikkelingen in de aard van het werk, flexibilisering, individualisering, toename diversiteit en nieuwe wet- en regelgeving. Voor elke ontwikkeling geven we aan wat we hierover in de literatuur hebben gevonden en welke gevolgen de ontwikkelingen volgens de respondenten hebben voor de arbeidscondities van lager opgeleiden en het personeelsbeleid. In de hoofdstukken daarna gaan we nader in op drie thema's die volgens veel respondenten knelpunten met zich meebrengen bij de inzetbaarheid van lager opgeleiden.



In hoofdstuk drie bespreken we de inzetbaarheid en employability van lager opgeleiden, hoofdstuk vier gaat in op het fenomeen werkgeverschap op afstand en hoofdstuk vijf op ontwikkelingen in de gesubsidieerde arbeid. In al deze hoofdstukken gaan we in op de knelpunten en de maatregelen die branches en organisaties (willen) nemen. In hoofdstuk zes geven we tot slot antwoord op de onderzoeksvragen.



## 2 Nieuwe arbeidscondities

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen die van invloed zijn op de arbeidscondities van werkenden en de gevolgen voor het personeelsbeleid van organisaties. De inhoud van het hoofdstuk is gebaseerd op literatuurstudie en interviews met vertegenwoordigers van vijftien branches en dertig organisaties waar veel lager opgeleiden werken.

Achtereenvolgens komen aan de orde de ontwikkelingen in de aard van het werk, flexibilisering, individualisering, toename diversiteit en nieuwe wet- en regelgeving. Bij elke ontwikkeling beschrijven we eerst de algemene ontwikkeling en daarna wat de respondenten gezegd hebben over gevolgen voor de inzetbaarheid van lager opgeleiden. We besluiten het hoofdstuk met de thema's waarvan de respondenten nog onvoldoende weten hoe hier met maatregelen in het personeelsbeleid het beste op kan worden geanticipeerd. Deze thema's worden vervolgens uitgewerkt in de rest van het rapport.

### 2.2 Aard van het werk

#### 2.2.1 *Algemene ontwikkelingen*

De afgelopen jaren hebben technologische ontwikkelingen er voor gezorgd dat organisaties ingrijpend veranderd zijn. Met name automatisering heeft voor veel veranderingen gezorgd en de ontwikkelingen gaan nog steeds door. De structuur van organisaties verandert, de kwaliteit en de kwantiteit van arbeid wordt beïnvloed, hiërarchische grenzen vervagen, verantwoordelijkheden komen lager in de organisatie te liggen en werknemers kunnen meer hun eigen werk indelen. De toegenomen autonomie vraagt meer van werknemers en daarom nemen de opleidingseisen toe. Verder kunnen sommige werkzaamheden verdwijnen doordat ze totaal geautomatiseerd worden. ICT zorgt tevens voor meer flexibiliteit in werkplekken. Een groeiend aantal werknemers doet aan telewerken (Gasperz, 2001; Winden, 2000; Claarenbeek, 2003).

Verschuivingen in werkgelegenheid brengen ook een verschuiving in door organisaties gevraagde competenties met zich mee. Een dienstverlenende instelling is belangrijker voor een goede uitvoering van de functie. Dit gaat gepaard met meer nadruk op persoonlijke en sociale competenties, ook bij lager opgeleiden (Hövels et al., 1998).

Naast gedegen initieel onderwijs is volgens de SER (2002) een leven lang leren een belangrijk mechanisme om de kwaliteit van de beroepsbevolking op het noodzakelijke peil te brengen en te houden. De overheid stimuleert activiteiten van organisaties inzake 'een leven lang leren'. De deelname aan activiteiten wordt van belang geacht voor alle opleidingsniveaus, variërend van scholing ten behoeve van het verkrijgen van een startkwalificatie tot het onderhouden van kennis door hoger opgeleiden. Het individu moet meer verantwoordelijkheid (kunnen) nemen voor de eigen scholing. De overheid wil middels een platform Leven Lang Leren (LLR) goede afstemming en samenwerking faciliteren tussen overheid, sociale partners en onderwijskoepels (Ministerie van SZW, 2003).

#### 2.2.2 *Onderkant van de arbeidsmarkt*

Uit de interviews met vertegenwoordigers van branches en organisaties blijkt dat ontwikkelingen in de aard van het werk ook voorkomen in de meeste organisaties aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De ontwikkelingen zijn echter niet nieuw, maar al lan-

gere tijd van toepassing. Wel relatief nieuw is dat organisaties met maatregelen in het personeelsbeleid beter willen anticiperen op de ontwikkelingen. Van alle respondenten geeft ruim de helft aan dat verandering in de aard van het werk een belangrijke ontwikkeling is en dat hier in het personeelsbeleid op wordt ingespeeld (of dat men dit graag wil). Van deze groep geeft ruim eenderde aan dat de verandering knelpunten met zich meebrengt bij de inzetbaarheid van lager opgeleiden.

Er zijn grote verschillen tussen branches in de mate waarin ontwikkelingen spelen en de mate waarin dit samengaat met investeringen in de inzetbaarheid en employability van lager opgeleiden. In het algemeen wordt er echter meer van werknemers gevraagd, óók van lager opgeleiden. Werknemers moeten beschikken over competenties die voorheen niet of veel minder van belang waren. Er doen zich daardoor kwalitatieve discrepanties voor in wat organisaties vragen aan vaardigheden en wat werknemers (en werkzoekenden) bieden. Het gaat met name om de volgende vaardigheden:

- technische vaardigheden. Automatisering van werkprocessen vraagt om andere vaardigheden van lager opgeleiden, zoals kunnen werken met een computer, conceptuele vaardigheden en kunnen afstemmen met anderen. Functies worden hierdoor zwaarder en eisen nemen toe;
- sociale vaardigheden. Organisaties willen zich profileren op klantvriendelijkheid en stellen daarom meer eisen aan sociale en communicatieve vaardigheden. Werknemers hebben daarnaast te maken met mondiger klanten. Tevens is in het algemeen de sociale veiligheid afgenomen;
- basisvaardigheden. Door nieuwe regelgeving, onder andere in het kader van de Arbowet en kwaliteitsbeleid, is het belangrijker geworden dat werknemers goed kunnen lezen en schrijven. Werknemers moeten bijvoorbeeld veiligheidsinstructies kunnen lezen en begrijpen.

Vrijwel alle organisaties zijn bezig met het verbeteren van de inzetbaarheid van lager opgeleiden. Het betreft vooral scholing van werknemers en hun direct leidinggevenden en (her)invoeren van instrumenten (functioneringsgesprekken, werkoverleg) die hieraan kunnen bijdragen. Andere redenen voor scholing zijn het boeiend houden van het werk, binding aan de organisatie en verbeteren van arbogedrag (ergonomie, tiltechnieken en veiligheid). Scholing is maar weinig gericht op het toekomstig functioneren, met uitzondering van scholing voor werknemers in gesubsidieerde banen (gericht op doorstroom naar regulier werk) en scholing voor uitzendkrachten (Wet Flex en Zekerheid).

## 2.3 Flexibilisering

### 2.3.1 Algemene ontwikkelingen

In het algemeen hebben organisaties te maken met een toegenomen concurrentiedruk, een noodzaak om de productiviteit te verhogen en de loonkosten te verlagen en toegenomen schommelingen en onzekerheden van de markt. In de afgelopen jaren is als gevolg hiervan een aantal nieuwe en flexibele arbeidsrelaties ontstaan. Huiskamp (2002) duidt deze aan met 'marktachtige' arbeidsrelaties tussen organisatie en werknemer of beter gezegd opdrachtgever en opdrachtnemer. Hij geeft als voorbeeld de zelfstandigen zonder personeel (ZZP) die vooral voor één opdrachtgever werken, gedetacheerde werknemers in vaste dienst bij hun werkgever, maar met een sterke betrokkenheid bij de klant of de opdrachtgever; werknemers in vaste dienst die een employability-afspraken met de werkgever hebben en werknemers met een telewerkcontract.

Goudswaard (2003) wijst op drie vormen van flexibiliteit met verschillende invullingen in verschillende sectoren:

- Numerieke flexibiliteit om het aantal werknemers aan te passen aan schommelingen in de productie of dienstverlening (uitzendkrachten, deeltijdwerkers, oproepkrachten, enzovoorts), maar ook werkroosters (overwerk, variabele ploegdiensten). Deze vorm komt vooral voor in de dienstverlening (deeltijdwerk) en in de industrie (tijdelijke contracten).
- Functionele flexibiliteit, verbreding van de functie-inhoud of de multi-inzetbaarheid van werknemers en hun vermogen naar andere functies en taken te schakelen. Deze vorm komt vooral voor bij productiebedrijven.
- Uitbesteden. De collectieve overeenkomst tussen werkgever en werknemers wordt vervangen door een commercieel contract tussen bedrijven. Uitbesteding is geen vorm van flexibele inzet van arbeid maar een alternatief er voor. Deze vorm van flexibilisering is over de hele linie toegenomen. Volgens Goudswaard valt detachering onder de noemer 'uitbesteden', maar is het onderscheid tussen numerieke flexibiliteit en detachering dun.

Uitbesteding kan zowel plaatsvinden naar organisaties binnen Nederland als daarbuiten. Bij uitbesteding naar het buitenland spreken we van offshoring. Offshoring van eenvoudig werk naar lage lonenlanden komt al geruime tijd voor. Volgens Heuven e.a. (2004) is offshoring voor wat betreft de hoger gekwalificeerde werkzaamheden een relatief nieuwe ontwikkeling.

### 2.3.2 *Onderkant van de arbeidsmarkt*

Uit het onderzoek blijkt dat flexibilisering een grote rol speelt aan de onderkant van de arbeidsmarkt, met name numerieke flexibiliteit en uitbesteding. Flexibilisering is geen nieuwe ontwikkeling; wel is het zo dat de recessie ten tijde van het onderzoek van invloed was op numerieke flexibiliteit en op de arbeidscondities van werknemers in de facilitaire dienstverlening. Functionele flexibiliteit als ontwikkeling wordt alleen genoemd door de organisaties in de metaalsector. In deze branche zijn of worden multifunctionele teams ingevoerd. Werknemers moeten breder inzetbaar zijn en makkelijker kunnen schakelen van de ene naar de andere werkplek.

Een aantal branches in het onderzoek is ontstaan en gegroeid als gevolg van uitbesteding van diensten en het inlenen van uitzendkrachten (beveiliging, contractcatering, schoonmaakbranche, uitzendbranche). Werknemers in deze branches hebben te maken met een vorm van werkgeverschap op afstand. Ook in andere branches komt werkgeverschap op afstand voor (thuiszorg, openbaar vervoer, detachering vanuit de sociale werkvoorziening, sommige gemeentelijke diensten). Van alle organisaties die te maken hebben met een vorm van werkgeverschap en/of leidinggeven op afstand geeft meer dan tweederde aan dat deze afstand knelpunten oplevert in de aansturing en het binden van lager opgeleiden aan de werkgever. Verder blijkt dat met name in branches die zijn ontstaan als gevolg van uitbesteding een aantal ontwikkelingen spelen die ook van invloed zijn op de arbeidscondities van werknemers:

- groei van de branches en daarmee groei van het aantal werknemers dat te maken heeft met werkgeverschap op afstand. Momenteel staat als gevolg van de recessie de werkgelegenheid in sommige branches, zoals de contractcatering en de uitzendbranche, onder druk. Desondanks is het de verwachting dat op termijn de branches verder zullen groeien;
- veel branches zijn relatief nieuw. De ervaring leert dat naarmate branches langer bestaan, de markt meer volwassen wordt en prijsverhoudingen zich meer uitkristalliseren. Ook de onderlinge concurrentie wordt dan minder sterk. Er komt, mede ingegeven door gezamenlijk ervaren problemen in de branche, meer ruimte voor samenwerking en verdere professionalisering van het personeelsbeleid (verloop, verzuim, WAO-instroom);

- ook aan opdrachtgeverszijde wordt de markt meer volwassen naarmate branches langer bestaan. Het komt bijvoorbeeld vaker voor dat opdrachtgevers een facility manager in dienst hebben die kritisch kijkt naar de dienstverlening en die weet wat er op de markt te koop is. Dit is ook gemakkelijker omdat de markt meer transparant is. Contractperiodes worden hierdoor korter, vooral bij de inkoop van een specifiek product.

## 2.4 Individualisering

### 2.4.1 *Algemene ontwikkelingen*

Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot meer individualisering en hebben consequenties voor de houding van werknemers ten opzichte van arbeid. Te denken valt aan het hogere welvaartspeil, de hogere levensverwachting, de kleinere gezinsgrootte, het hogere opleidingsniveau, de toegenomen mondigheid van de burger en de toegenomen wens tot persoonlijke ontplooiing. De ontwikkelingen uit zich onder meer in wat Leijnse (2001) beschrijft als een nieuwe werknemer die werk anders waardeert, namelijk als bron van satisfactie en ontplooiing en een werknemer die meer eigen verantwoordelijkheid neemt. Een belangrijke ontwikkeling is ook de toegenomen participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, waardoor de scheiding tussen betaalde arbeid en huishoudelijke of zorgetaken minder scherp is geworden.

Van Hoof e.a. (2002) signaleren twee trends in datgene wat Nederlanders belangrijk vinden in werk. Hoewel het salaris bovenaan blijft staan, zouden werknemers daarnaast meer belang hechten aan intrinsieke factoren in het werk, zoals het hebben van werk dat goed aansluit op eigen capaciteiten. Deze trend koppelen Van Hoof e.a. aan het toegenomen opleidingsniveau. De tweede trend heeft betrekking op de toegenomen aandacht voor een goede balans tussen werk en privé bij werknemers, met name een toegenomen behoefte aan flexibele werktijden en verlofregelingen. Deze trend wordt in verband gebracht met de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, het toegenomen aantal tweeverdieners, de vrijetijdscultuur en het streven naar persoonlijke ontplooiing ook buiten de betaalde arbeid.

Toegesplitst op de arbeidsrelaties komt individualisering onder meer tot uitdrukking in onderhandelingen tussen werkgever en werknemer over de te realiseren inzet (en prestaties) en de daarbijbehorende beloning, alsmede over de wijze waarop de werkgever de medewerker daarbij ondersteunt. In plaats van alles te regelen in een standaard arbeidsovereenkomst of CAO worden er meer concrete afspraken gemaakt op individueel niveau. Dit uit zich onder meer in een variëteit in contractvormen, arbeidstijden en verlofvormen en prestatiebeloning. Mensen worden daarbij verondersteld zelf in staat zijn te onderhandelen en duidelijk te maken wat hun toegevoegde waarde is (Huiskamp e.a., 2002, Gaspersz, 2001).

De overheid wil via meerdere sporen een beleid gaan voeren waardoor mensen meer mogelijkheden krijgen om naar behoefte te kunnen variëren in de combinatie van werk en andere activiteiten. Er zijn verlofvormen om werk en privé beter te kunnen combineren, waarvan een aantal rechtelijk afdwingbaar is. Hieronder valt bijvoorbeeld het ouderschapsverlof en de Wet Arbeid en Zorg. Er wordt ook gesproken over een levensloopregeling waarmee werknemers geld of tijd kunnen sparen voor een periode van onbetaald verlof.

### 2.4.2 *Onderkant van de arbeidsmarkt*

Uit het onderzoek komt naar voren dat veel organisaties van mening zijn dat de oriëntatie op het werk van lager opgeleiden nog steeds vrij traditioneel is. Volgens de respondenten halen lager opgeleiden hun motivatie om te werken op de eerste plaats uit de beloning en daarnaast uit werk waar ze trots op kunnen zijn (status, maar ook de

werklocatie, bijvoorbeeld Schiphol). Ook de naam van het bedrijf en het al dan niet dragen van een uniform kan van groot belang zijn voor lager opgeleiden. Dit kan zowel positief als negatief zijn; positief als werknemers trots zijn op hun werkgever of beroep (beveiliger), negatief als ze liever niet met de werkgever geassocieerd worden. Dit laatste wordt bijvoorbeeld genoemd door enkele SW- en kringloopbedrijven. Arbeidsidentiteit is dus belangrijk bij lager opgeleiden. Andere motivatoren voor lager opgeleiden zijn volgens veel respondenten de werksfeer, sociale contacten, dicht bij huis werken en rekening houden met de gewenste werktijden. Voor een deel komen deze factoren ook naar voren uit de medewerkerstevredenheidsonderzoeken (MTO's) die sommigen houden. Veel organisaties geven aan dat lager opgeleiden niet zozeer gemotiveerd worden door nieuwe uitdagingen en doorgroeimogelijkheden; deze zaken roepen juist vaak weerstand op.

De ontwikkeling naar meer individualisering van arbeidsrelaties wordt door de meeste organisaties niet herkend. Geen enkele branche of werkgever ervaart knelpunten of heeft nadere vragen bij deze ontwikkeling. Organisaties geven aan dat ze gebonden zijn aan de CAO, maar dat de algemene kaders binnen de CAO vaak wel ruimte bieden voor maatwerk en individuele afspraken over bijvoorbeeld de werktijden. Er is wel verschil tussen organisaties met veel gesubsidieerde arbeid en bijvoorbeeld de facilitaire dienstverlening met krappe marges. SW-bedrijven zijn ingesteld op het bieden van maatwerk en passend werk, andere bedrijven zijn dat veel minder.

De meeste respondenten geven aan dat ze geen speciaal beleid hebben om de het combineren van werk en zorgtaken te vergemakkelijken. Er wordt gewezen op het traditionele rollenpatroon bij lager opgeleiden, de verschillende verlofregelingen in de Wet Arbeid en Zorg en de mogelijkheid om in deeltijd te werken (vooral in de zogenaamde 'vrouwenbranches'). Organisaties houden zich aan deze wet- en regelgeving en zijn van mening dat aanvullend beleid niet nodig is. Tegelijkertijd wordt echter regelmatig benoemd dat vrouwelijke werknemers weinig flexibel zijn als gevolg van het traditionele rollenpatroon waarin ze leven. Ook blijkt dat de verschillende mogelijkheden en regelingen waar werknemers een beroep op kunnen doen niet altijd bekend zijn. Andere organisaties hebben echter de ervaring dat sommige werknemers de mogelijkheden wel degelijk goed kennen en 'te pas en te onpas' een beroep op doen. Tot slot zouden sommige werknemers onvoldoende financiële mogelijkheden en probleemoplossend vermogen hebben om bijvoorbeeld snel een oppas te regelen bij ziekte van een kind.

Uit de interviews blijkt overigens wel dat er, ook al wordt er geen aanvullend beleid ontwikkeld, informeel vaak veel mogelijkheden zijn als er zich problemen voordoen. Met name organisaties uit zogenaamde vrouwenbranches en organisaties met veel werknemers in gesubsidieerde banen wijzen hierop. Volgens deze organisaties is een informele aanpak ook noodzakelijk om 'grijs verzuim' als gevolg van privé-problematiek te voorkomen.

## **2.5 Toename diversiteit**

### *2.5.1 Algemene ontwikkelingen*

De arbeidsmarkt wordt steeds diverser. Niet alleen neemt de diversiteit in de aanstellingsduur die men wenst toe (fulltime, verschillende vormen van parttime), ook het aantal vrouwen, allochtonen, ouderen en mensen met een arbeidshandicap die actief zijn op de arbeidsmarkt neemt toe. Het overheidsbeleid is erop gericht om de arbeidsparticipatie van doelgroepen verder te verhogen. Meer mensen aan het werk is, mede met het oog op de vergrijzing, ook een belangrijke doelstelling op de Europese agenda. Aan de ene kant richt het overheidsbeleid zich op de leden van de doelgroep zelf, aan de andere kant op de organisaties die leden van de doelgroep zouden moeten opnemen

in hun personeelsbestand. Overheidsactiviteiten zijn bijvoorbeeld onderwijs- en trainingsprogramma's voor doelgroepen, regelingen in de subsidie- en belastingsfeer die het aantrekkelijker maken een baan te accepteren, financiële tegemoetkomingen bij het in dienst nemen van mensen uit de doelgroep (zoals de Wet Rea gericht op arbeidsgehandicapten), het instellen van commissies, taskforces en convenanten die de arbeidsparticipatie van specifieke doelgroepen moeten bevorderen (bijvoorbeeld Commissie Pavem, Convenant herintredende vrouwen, Taskforce Ouderen en Arbeid, Taskforce Jeugdwerkloosheid) en Equal- en ESF-subsidies.

Hoewel de arbeidsparticipatie van veel groepen mede door het overheidsbeleid de afgelopen jaren behoorlijk is gestegen, is het resultaat nog steeds onvoldoende (De Vries e.a., 2002). In de praktijk voert een minderheid van de organisaties een beleid ten aanzien van de onderscheiden groepen. Ook de krapte op de arbeidsmarkt heeft hier niet veel verandering in gebracht. Uit onderzoek blijkt ook dat er geen directe relatie bestaat tussen het ervaren van schaarste en het werven van niet-traditionele doelgroepen (De Haan en Smit, 2001). Organisaties gaan eerst hun wervingsbeleid intensiveren, als dat onvoldoende resultaat oplevert zoeken ze bijvoorkeur andere oplossingen, vóórdat zij hun wervingsbeleid fundamenteel veranderen. Deze werkwijze wordt vooral ingegeven door de kwalitatieve discrepanties, of het vermoeden daarvan, tussen de vraag vanuit bedrijven en het aanbod vanuit niet-traditionele doelgroepen.

### 2.5.2 *Onderkant van de arbeidsmarkt*

Uit het onderzoek blijkt dat een deel van de organisaties beleid ontwikkelt (of dit van plan is) om de inzetbaarheid van één of meer specifieke doelgroepen te verbeteren; een vijfde doet dit voor jongeren, ruim een kwart voor allochtonen en bijna de helft voor ouderen. De meeste organisaties hebben geen vragen bij het doelgroepenbeleid, wel is voor een kwart onduidelijk wat de meest geschikte aanpak voor ouderen is.

Voor de krapte op de arbeidsmarkt, mogelijk in combinatie met overheidsregelingen, heeft bij veel van de bezochte organisaties geleid tot een toename van de instroom van de doelgroepen, zoals langdurig werklozen, allochtonen en herintredende vrouwen. De situatie op de arbeidsmarkt is inmiddels gewijzigd. Ten tijde van het onderzoek maakten doelgroepen als gevolg van de recessie veel minder kans op werk. Dit geldt echter niet voor alle situaties. Er zijn namelijk nog branches met wervingsproblemen, zoals de vleessector, groothandel en de metaal. Organisaties in deze branches richten zich in de werving nog steeds op doelgroepen om toch over voldoende personeel te kunnen beschikken. Enkele andere organisaties doen dit ook, maar om een andere reden. Zij streven bijvoorbeeld naar een evenwichtiger leeftijdsopbouw in het personeelsbestand of willen dat het personeelsbestand meer een afspiegeling van de bevolking is. Voor de meeste organisaties is een toename van diversiteit op de werkvloer niet nieuw en al langer gaande. Soms bestaat het personeel zelfs, afhankelijk van de locatie, voor meer dan de helft uit allochtonen (schoonmaakbedrijf, uitzendbureau, groothandel). Organisaties hebben de volgende ervaringen met de inzetbaarheid van doelgroepen:

- Jongeren. Enkele organisaties, met name in de metaal, vleessector, uitzendbranche en supermarkten, wijzen erop dat jongeren vaak nog weinig discipline hebben en zich moeilijk kunnen houden aan afspraken zoals op tijd komen. Daarnaast zouden schoolverlaters theoretisch wel enigszins onderlegd zijn, maar moeten ze in de praktijk nog veel leren. Vooral in de metaal zijn de respondenten van mening dat het aanbod van afgestudeerde vmbo'ers bedroevend is. Organisaties besteden daarom aandacht aan inwerken in de functie en 'heropvoeden' in normen en waarden. Vaak wordt hiervoor een oudere mentor aangewezen.
- Allochtonen. Door ontwikkelingen in de aard van het werk is beheersing van het Nederlands als competentie belangrijker geworden. Organisaties geven aan dat ze strenger selecteren op taalvaardigheden dan voorheen. Dit kan nu ook beter omdat in de meeste branches de krapte op de arbeidsmarkt voorbij is. Voor werknemers



die reeds in dienst zijn staan cursussen Nederlands centraal en daarnaast praktische oplossingen voor degenen die hier nog veel moeite mee hebben (inschakelen tolk, aanpassing opleiding met meer beeldmateriaal, teksten in de CAO vertalen, alleen Nederlands spreken op de werkvloer). Slechts enkele organisaties nemen maatregelen die gericht zijn op interculturele communicatie, zoals een cursus voor leidinggevenden.

- Ouderen. Bij deze doelgroep gaat het vooral om inzetbaarheidsproblemen die ontstaan na het langdurig uitvoeren van fysiek zwaar werk. Branches en/of organisaties die op deze problematiek wijzen zijn onder meer de vleessector, de metaal, openbaar vervoer, beveiliging, contractcatering, thuiszorg en gemeenten. Veel organisaties in het onderzoek geven aan dat de huidige problematiek bij ouderen het noodzakelijk maakt leeftijdbewust personeelsbeleid te voeren. Velen komen hier echter nog niet aan toe en proberen vooral iets te doen aan de huidige inzetbaarheidsproblemen bij ouderen.

## 2.6 Nieuwe wet- en regelgeving, effectiever beleid

### 2.6.1 Algemene ontwikkelingen

Er is een ontwikkeling gaande waarin de overheid zich meer richt op deregulering en reregulering (Gründemann, e.a., 2003). Bij deregulering is het doel minder gedetailleerde wet- en regelgeving. Een voorbeeld is de kaderwet Arbeid en Zorg die algemene (beleids)kaders aangeeft. Bij reregulering vindt een herbezinning plaats op bestaande regels, passend bij nieuwe inzichten of maatschappelijke noodzaak. Het resultaat is een ander soort regels. De effectiviteit van wet- en regelgeving speelt hierbij een belangrijke rol. De ontwikkelingen gelden ook voor de sociale zekerheid en het werkgelegenheidsbeleid.

Voor wat betreft de aanpak van de WAO, arbeidsomstandigheden en verzuim sluiten de overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties tegenwoordig arboconvenanten af. Arboconvenanten hebben als doel het ziekteverzuim en de WAO-instroom in een bepaalde sector te reduceren door het verbeteren van de arbeidsomstandigheden en het verzuimbeleid. De accenten verschillen al naar gelang de arbeidsrisico's in een bepaalde sector. Verder heeft de overheid de Wet Verbetering Poortwachter en de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie en Inkomen (SUWI) ingevoerd. Hiermee hebben zowel werkgevers als werknemers meer verantwoordelijkheden gekregen voor een snelle terugkeer naar het werk bij verzuim en uitval. Alle reïntegratiemogelijkheden moeten onderzocht worden en zoveel mogelijk benut. Werkgever en werknemer moeten daartoe afspraken maken in een plan van aanpak. Bovendien is de werkgever niet alleen verantwoordelijk voor reïntegratie in het eerste spoor, maar ook in het tweede spoor<sup>1</sup>. Als de werkgever en/of werknemer onvoldoende verantwoordelijkheid nemen dan volgen financiële sancties.

Het arbeidsmarktbeleid is in de loop van de jaren negentig aanzienlijk uitgebreid en geïntensiveerd. Het beleid heeft vooral vorm gekregen in regelingen van de overheid (waaronder die in het kader van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW), ID-banen, Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en allerlei mogelijkheden in het kader van de wet REA), die door gemeenten en uitvoeringsinstellingen werden uitgevoerd. Het beleid van de overheid is recentelijk ingrijpend gewijzigd. Basis hiervoor was het rapport "Aan de Slag" van een interdepartementale werkgroep in 2001. Een belangrijke aanbeveling van deze werkgroep was om het arbeidsmarktbeleid te richten op een

<sup>1</sup> Sinds 1 januari 2003 zijn werkgevers verplicht om de werknemer ook bij een andere werkgever weer aan de slag te helpen. Dit wordt reïntegratie tweede spoor genoemd.

grotere doorstroom vanuit ondersteunende regelingen naar reguliere banen. Veel recente wijzigingen in het arbeidsmarktbeleid sluiten aan bij de aanbevelingen van de interdepartementale werkgroep, zoals de invoering van de Wet Werk en Bijstand en de plannen voor modernisering van de WSW.

### 2.6.2 *Onderkant van de arbeidsmarkt*

Uit het onderzoek blijkt dat de veranderingen in wet- en regelgeving rond WAO, arbo en verzuim en gesubsidieerde arbeid veel invloed hebben op de arbeidscondities van lager opgeleiden en op het personeelsbeleid van de organisaties waar ze werken. Vrijwel alle organisaties houden zich bezig met arbo- en verzuimbeleid. De organisaties met veel werknemers in dienst op een gesubsidieerde baan houden zich daarnaast bezig met de gevolgen van het nieuwe overheidsbeleid rond gesubsidieerde arbeid.

Het verbeteren van de arbeidsomstandigheden en het verzuim- en reïntegratiebeleid staan hoog op de agenda, soms al langer, soms sedert enkele jaren. Belangrijke aanleidingen zijn het hoge verzuim van lager opgeleiden en de nieuwe wetgeving; maar ook realiseren sommige organisaties zich dat een lager verzuim geld oplevert. Een deel van de organisaties is nog bezig met beleidsontwikkeling en implementatie, een ander deel is inmiddels tevreden over het beleid en de uitvoering ervan. Verschillende organisaties geven aan dat ze blij zijn met de Wet Verbetering Poortwachter (WVP) omdat leidinggevendenden nu naar deze wet kunnen verwijzen als ze 'er bovenop zitten' bij verzuim. Ook wordt veelvuldig naar de Arboconvenanten verwezen die een nieuwe prikkel aan het verzuimbeleid hebben gegeven, bijvoorbeeld voor de aanpak van RSI.

De respondenten ervaren weinig problemen bij de ontwikkeling en/of uitvoering van het arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid. Ze weten in het algemeen wat er nodig is voor een goed beleid. Dit geldt minder voor de uitvoering van verplichtingen inzake reïntegratie tweede spoor. Enkele respondenten geven aan dat er behoefte is aan meer ondersteuning en informatie over de mogelijkheden hierbij. Mondjesmaat komen er in sommige branches ondersteunende activiteiten van de grond.

Organisaties met veel gesubsidieerde arbeid werden ten tijde van het onderzoek geconfronteerd met grote veranderingen in het arbeidsmarktbeleid (SW-bedrijven, kringloopbedrijven, beveiliging, openbaar vervoer, gemeenten). Dit leidde tot onzekerheid voor zowel de werknemers in gesubsidieerde banen als de organisaties waar ze werken (met name voor de voormalige ID-banen). Uit de interviews blijkt dat gemeenten in de praktijk zeer uiteenlopende keuzes maken bij de vormgeving van arbeidsmarktbeleid en de inzet van het instrument gesubsidieerde arbeid. SW-bedrijven bevinden zich in een overgangsfase van productie- naar leer-werkbedrijf. Ten tijde van het onderzoek was meer plaatsing van WSW'ers in reguliere bedrijven (nog) niet aan de orde, de economische situatie droeg hier ook niet aan bij.

## 2.7 **Belangrijke thema's**

Er komen uit het onderzoek een aantal ontwikkelingen naar voren die van invloed zijn op de inzetbaarheid van lager opgeleiden. We zouden dit de nieuwe arbeidscondities kunnen noemen, in die zin dat de thema's of ontwikkelingen leiden tot andere werk-omstandigheden en soms ook andere maatregelen in het personeelsbeleid van organisaties. Het zijn echter niet in alle gevallen nieuwe arbeidscondities; sommige ontwikkelingen zijn al langer gaande. Voor dit onderzoek zijn vooral de ontwikkelingen van belang met grote gevolgen voor de arbeidscondities van lager opgeleiden en de vragen die branches en organisaties daarbij hebben als het gaat om de benodigde maatregelen in het personeelsbeleid. Uit de interviews blijkt dat er drie thema's zijn die sterk leven en waarover bij de respondenten (voor zover het thema van toepassing is) relatief veel vragen bestaan. De thema's zijn:

- employability van lager opgeleiden;

- gevolgen van werkgeverschap op afstand voor het personeelsbeleid;
- doorstroom vanuit gesubsidieerde arbeid.

Het thema inzetbaarheid en employability speelt in vrijwel alle branches; het thema werkgeverschap en/of leidinggeven op afstand speelt vooral in de facilitaire dienstverlening, thuiszorg en uitzendbranche; en het thema gesubsidieerde arbeid speelt voor wat betreft de branches in het onderzoek vooral in de sociale werkvoorziening, kringloopbranche, een gemeentelijke dienst en het openbaar vervoer.

Voor een goede interpretatie van de onderzoeksresultaten is het van belang rekening te houden met de economische situatie ten tijde van het onderzoek. Veel organisaties ondervonden de gevolgen van de recessie en gaven aan meer te werken met tijdelijke contracten en uitzendkrachten dan voorheen. Sommige organisaties wezen erop dat de prijsconcurrentie was toegenomen, dat ze last hadden van een afnemende vraag naar producten en moesten bezuinigen. Bij veel organisaties had de recessie een dalend verloop tot gevolg, meer onzekerheid bij werknemers over hun baan en soms ook meer loonbeslagen. De meeste organisaties hadden geen wervingsproblemen meer en konden daarom strenger selecteren. Met name allochtonen die het Nederlands niet goed beheersen, uitzendkrachten en andere werknemers die niet goed voldeden aan de gevraagde functie-eisen ondervonden hiervan de gevolgen. De recessie kan tot gevolg hebben dat organisaties het minder noodzakelijk vinden om diversiteit- of doelgroepenbeleid te ontwikkelen. Niet-traditionele doelgroepen worden immers minder snel aangenomen, als er voldoende aanbod is. Als gevolg van de recessie hadden organisaties echter wel meer tijd om personeelsbeleid te ontwikkelen en te implementeren. Mogelijk is deze situatie, naast veranderingen in de aard van het werk, van invloed geweest op de behoefte die uit de interviews naar voren komt om de inzetbaarheid van lager opgeleiden te verbeteren. Tot slot kan de recessie van invloed zijn geweest op de pessimistische verwachtingen over de mogelijkheden om werknemers vanuit gesubsidieerde banen te laten doorstromen. Werkgevers die kunnen kiezen uit een ruim aanbod, kiezen immers in de regel niet voor kandidaten met een afstand tot de arbeidsmarkt.

In het vervolg van dit rapport gaan we dieper in op de uitkomsten van het onderzoek voor wat betreft de drie thema's die sterk leven bij de respondenten: inzetbaarheid en employability, werkgeverschap op afstand en gesubsidieerde arbeid. In het laatste hoofdstuk komen we terug op deze uitkomsten en bespreken we enkele conclusies en aanbevelingen.



## 3 Inzetbaarheid en employability

### 3.1 Inleiding

Inzetbaarheid is het Nederlandse woord voor employability. Beide termen worden dikwijls gebruikt voor activiteiten met als doel werknemers goed inzetbaar te houden. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden in activiteiten gericht op de inzetbaarheid op dit moment en de inzetbaarheid op de langere termijn. Voor de inzetbaarheid op de langere termijn wordt meestal de term employability gebruikt. In de praktijk komt employabilitybeleid nog niet zo veel voor. Het vraagt veel van organisaties, maar vooral ook van werknemers. Employability wordt echter steeds belangrijker gevonden gezien de voortdurend veranderende samenleving. In dit verband wordt ook wel gesproken van ‘een leven lang leren’. Werknemers die employable zijn, kunnen – indien nodig – makkelijker elders werk vinden. Bij employabilitybeleid worden werknemers mede verantwoordelijk gesteld voor het op pijl houden van hun inzetbaarheid voor de interne en externe arbeidsmarkt.

Activiteiten om de inzetbaarheid en employability te verbeteren zijn vooral gericht op vaardigheden (opleiding en training; taakverbreding/roulatie) en op inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt (stimuleren doorstroom; onderwerp in functioneringsgesprek). Uit onderzoek blijkt dat lager opgeleiden minder vaak geneigd zijn tot het volgen van scholing en zij worden daartoe ook minder gestimuleerd door hun werkgever (Gründemann en De Vries, 2002). Bij lager opgeleiden is overigens vaak sprake van angst en weerstand bij scholing en mobiliteit. Niet goed geïnformeerd zijn en negatieve ervaringen met scholing in het verleden spelen hierbij een belangrijke rol (Drijkoningen 2001; Smit en Andriessen, 2003).

Uit dit onderzoek blijkt dat inzetbaarheid, scholing en het bevorderen van mobiliteit ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt een issue is. Voor de helft van de deelnemende organisaties is inzetbaarheid of employabilitybeleid zelfs een speerpunt in het personeelsbeleid. Dit betekent echter niet dat de andere organisaties zich hier niet mee bezighouden. Vrijwel alle organisaties en de meeste branches houden zich hier op de één of andere manier mee bezig. Velen staan echter nog aan het begin van het ontwikkelen van beleid. Vrijwel nergens is sprake van employabilitybeleid gericht op het toekomstig functioneren, op ‘een leven lang leren’.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de uitkomsten van het onderzoek inzake de inzetbaarheid en employability van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. We gaan vooral in op de knelpunten die organisaties daarbij benoemen en op de maatregelen die ze nemen.

### 3.2 Knelpunten

Uit de interviews komen diverse knelpunten naar voren die het lastig maken om beleid gericht op de inzetbaarheid en employability van lager opgeleiden te ontwikkelen en/of uit te voeren. Voor sommige organisaties zijn één of meer van deze knelpunten zelfs reden om niet of nauwelijks in lager opgeleiden te investeren. Dat geldt vooral voor organisaties met een hoog verloop; soms is het verloop wel meer dan vijftig procent. De meeste organisaties uit het onderzoek zijn echter van mening dat ze, gezien de ontwikkelingen (intern of extern), geen keus hebben en wel moeten wel investeren in lager opgeleiden.

In deze paragraaf gaan we nader in op de meest genoemde knelpunten bij activiteiten gericht op de inzetbaarheid en employability. Aan de orde komen onvoldoende motivatie en weerstand, krappe marges, geringe doorgroeimogelijkheden, weinig alternatieven bij uitval en onvoldoende competenties van leidinggevendenden.

### 3.2.1 *Onvoldoende motivatie, weerstand*

Veel lager opgeleiden zijn niet gemotiveerd om deel te nemen aan activiteiten gericht op ontwikkeling en doorstroom. Dit knelpunt wordt door vrijwel alle organisaties genoemd, maar geldt nog het meest voor ongeschoolden, ouderen en werknemers in gesubsidieerde banen (WSW, ID-banen). Veel werknemers vinden veranderingen maar lastig en willen dat alles blijft zoals het vroeger was. Voor de geringe motivatie worden allerlei oorzaken genoemd, zoals:

- onvoldoende leervermogen of slechte ervaringen. Onvoldoende leervermogen is volgens sommige respondenten een reden voor verminderde motivatie. Anderen geven aan dat veel werknemers wel kunnen leren, maar hiermee slechte ervaringen hebben opgedaan in het verleden. Er is sprake van faalangst en dit uit zich in weerstand en het achterwege blijven van eigen initiatief;
- zwak arbeidsethos. Een zwak arbeidsethos komt vooral voor in organisaties met veel gesubsidieerde arbeid en daar waar veel ongeschoolden en jongeren aan het werk komen (groothandel, uitzendbureaus, vleessector). Veel werknemers zouden de gedrevenheid om te werken missen. Dit uit zich bijvoorbeeld in de weigering om een opleiding of training te volgen als dit financieel niets oplevert of in het na een paar keer al niet meer komen opdagen;
- verkeerd zelfbeeld. Lager opgeleiden denken nogal eens dat ze veel meer of juist veel minder kunnen dan in werkelijkheid het geval is. Hun zelfbeeld is niet in overeenstemming met de werkelijkheid;
- goede arbeidsvoorwaarden. In sommige branches hebben werknemers relatief goede arbeidsvoorwaarden (sociale werkvoorziening, gemeenten). Dit belemmert de intersectorale mobiliteit en de motivatie van werknemers om hieraan mee te werken.

*Mensen zitten zichzelf soms klem door onredelijke eisen te stellen. Iemand wil dan bijvoorbeeld alleen maar op één bepaalde plek werken en absoluut niet ergens anders, terwijl het op die ene plek nu net niet kan.*

*Uitzendkrachten werken voor hun salaris; voor iets meer inkomen gaan ze naar een ander bureau. Ze zijn niet gemotiveerd voor scholing. Ook nu er sprake is van leegloop blijven veel uitzendkrachten passief. Alleen bij een aanstaand ontslag informeren ze soms voorzichtig naar scholingsmogelijkheden.*

*In ons bedrijf haalt 10% van de cursisten de basisopleiding niet, terwijl deze heel praktisch en eenvoudig is en er ook veel herkansingsmogelijkheden worden geboden. Het kan weken duren voordat werknemers nieuwe prijslijsten uit hun hoofd kennen.*

*De interesse en de bereidheid tot het volgen van een opleiding is minimaal, terwijl opleidingen wel nodig zijn om inzetbaar te blijven.*

*De mobiliteit is zeer gering. Onze vestiging gaat bijvoorbeeld dicht. Werknemers krijgen de mogelijkheid om in een andere plaats te gaan werken. Een aantal werknemers is hiertoe niet bereid en loopt nu het risico van gedwongen ontslag.*

### 3.2.2 *Overige knelpunten*

Uit het onderzoek komt nog een aantal knelpunten naar voren die tot gevolg hebben dat activiteiten gericht op inzetbaarheid en employability niet of maar moeilijk van de grond komen. We bespreken in deze paragraaf knelpunten als gevolg van krappe marges, geringe doorgroeimogelijkheden, weinig alternatieven bij uitval en onvoldoende competenties van leidinggevenden.

#### **Krappe marges**

Veel organisaties in het onderzoek hebben weinig financiële middelen voor personeelsbeleid en employability. De marges zijn krap, vooral in branches met werkgeverschap op afstand, kringloopbedrijven en groothandels. Sommige respondenten geven aan dat ze geen financiële ruimte hebben om vervanging te regelen als werknemers een opleiding volgen. Ook voor bijscholing en beloningsverschillen tussen functieniveaus zijn niet altijd voldoende financiële middelen beschikbaar. Leidinggevenden hebben een probleem als werknemers een opleiding volgen en zijn daardoor ook minder bereid om hun mensen hiervoor te motiveren. Veel leidinggevenden hebben hier overigens ook weinig tijd voor omdat ze een grote ‘span of control’ hebben.

*Employability speelt niet bij ons. Er is te weinig capaciteit om opleidingen te geven en iedere vestiging werkt weer anders waardoor het moeilijk is om een goede opleiding in elkaar te zetten. Bovendien worden vestigingsdirecteuren afgerekend op de toegevoegde waarde per uur per werknemer. Wanneer iemand een opleiding volgt daalt dit.*

*Onze heftruckchauffeurs konden aan de slag bij een andere opdrachtgever, maar hadden daarvoor wel een ander certificaat nodig. Voor ons is dat een lastige afweging. Investeren we hierin, wordt de investering in korte tijd terugverdiend?*

*Schoonmakers hebben misschien weinig interesse in scholing omdat er nauwelijks beloningsverschillen zijn tussen de verschillende functieniveaus. Scholing loont financieel de moeite niet.*

#### **Geringe doorgroeimogelijkheden**

In veel organisaties zijn weinig doorgroeimogelijkheden voor lager opgeleiden. Voor sommige respondenten is dit een reden om niet zoveel te investeren in de ontwikkeling van het personeel. Er is angst voor het scheppen van valse verwachtingen of voor verloop van werknemers die eerst op kosten van het bedrijf een opleiding hebben gevolgd. Bij één van de organisaties in het onderzoek is bijvoorbeeld van de tien personen die worden opgeleid na een periode van drie jaar nog slechts één persoon bij het bedrijf werkzaam. Voor andere organisaties zijn geringe doorgroeimogelijkheden een reden om juist wel activiteiten te ondernemen in de hoop dat ze op deze manier werknemers toch kunnen binden aan het bedrijf.

#### **Weinig alternatieven bij uitval**

Veel werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt is fysiek zwaar. Werknemers die al langer dit werk doen krijgen vaak op een gegeven moment problemen met hun gezondheid (slijtageklachten) waardoor ze hun werk niet meer (goed) kunnen doen. Aangezien het gaat om werknemers met weinig scholing, is het voor organisaties lastig om alternatieven te bieden. De werknemers zijn gewend om met hun handen te werken en hebben nooit verder geleerd. Ze zijn daardoor moeilijk (her)plaatsbaar in ander soort werk, zoals bijvoorbeeld een kantoorfunctie. Met name bij de wat oudere werknemers doen zich deze inzetbaarheidsproblemen voor. Branches die hierop wijzen zijn de vleessector, metaal, openbaar vervoer, beveiliging, contractcatering, thuiszorg en gemeenten. Er zijn tussen deze branches wel grote verschillen in alternatieve plaat-

singsmogelijkheden. In de beveiliging en sociale werkvoorziening zijn er bijvoorbeeld meer mogelijkheden dan in de contractcatering en het openbaar vervoer.

De inzetbaarheidproblemen leiden vooral bij de wat oudere werknemers tot verzuim en WAO-instroom. In de praktijk hebben nog niet veel organisaties ervaring met reïntegratie tweede spoor. Er moet veel tijd en energie in gestoken worden en ook in branches waarvan verwacht kan worden dat er voldoende mogelijkheden zijn (bijvoorbeeld de uitzendbranche), vallen de resultaten volgens de respondenten in de praktijk tegen. Plaatsing bij reïntegratie tweede spoor moet vooraf met de nieuwe inlener besproken worden en in de huidige markt kiest deze voor kandidaten ‘zonder vlekje’.

*Ploegendiensten en bijkomende slaapproblemen zijn een knelpunt. Door lean manufacturing is al het vet uit het productieproces gesneden. Hierdoor is meer concentratie en tempo vereist. Jongeren kunnen dit nog wel aan, maar ouderen veel minder. Verder speelt fysieke belasting/slijtage en het weinig volgen van opleidingen een rol. De uitwijkmogelijkheden zijn beperkt.*

*Oudere chauffeurs hebben geen of een zeer beperkte vooropleiding. Ze doen al jaren hetzelfde werk en hebben nagenoeg niets bijgeleerd. Als ze dan op een gegeven moment het werk niet meer kunnen doen vanwege rugklachten of een burnout, zijn ze nauwelijks op een andere plek te reïntegreren.*

*De groep ouderen wordt steeds groter. Na hun vijftigste worden werknemers, voornamelijk door arbeidsgerelateerde fysieke klachten, vaker ziek. De reïntegratie buiten de eigen functie verloopt moeizaam omdat administratieve en staffuncties een hoger werk- en denkniveau vergen dan de werknemers hebben of kunnen ontwikkelen.*

### **Competenties van leidinggevenden**

Direct leidinggevenden van lager opgeleiden zijn zelf ook vaak lager opgeleid en niet altijd voldoende geschoold en competent om werknemers te begeleiden. Het begeleiden van werknemers met weerstanden en slechte ervaringen met leren en school is volgens een aantal respondenten heel belangrijk in het kader van employabilitybeleid. Veel leidinggevenden weten echter niet hoe weerstanden omgebogen kunnen worden en hoe ze werknemers in beweging kunnen krijgen. De respondenten (P&O'ers) weten het zelf overigens vaak ook niet.

*Mensen moeten in teams werken en dat zijn ze niet gewend. Deze manier van werken doet een groter beroep op de sociale en communicatieve vaardigheden. En ook op die van hun leidinggevenden; zij moeten op een respectvolle manier communiceren met de werknemers en hebben een meer faciliterende rol.*

*Door de krapte op de arbeidsmarkt is er te weinig aandacht geweest voor doorgroei van de werknemers. Pas nu wordt daar weer met meer aandacht naar gekeken. Vooral naar de leidinggevenden op beheerderniveau. Zijn deze wel voldoende gekwalificeerd, moeten ze worden bijgeschoold of zit er echt te weinig potentie in?*

## **3.3 Maatregelen**

Uit het onderzoek blijkt dat de organisaties, ondanks de knelpunten, wel degelijk maatregelen nemen om de inzetbaarheid en employability van lager opgeleiden te verbeteren. In de meeste gevallen gaat het om maatregelen gericht op de huidige inzetbaarheid. Scholing is maar weinig gericht op het toekomstig functioneren.

De organisaties kunnen globaal onderverdeeld worden in twee typen. Op de eerste plaats de starters die beginnen met beleidsontwikkeling. Op de tweede plaats de



bedrijven die al verder zijn en enkele koplopers. De indeling in twee categorieën is echter niet absoluut. Soms zijn organisaties koploper in het gebruik van een bepaald instrument, en moeten ze nog beginnen op een ander vlak. De meeste organisaties uit het onderzoek vallen overigens onder de eerste categorie. Hieronder gaan we nader in op beide categorieën. Daarnaast gaan we in op de maatregelen van organisaties die bezig zijn met ouderenbeleid.

### 3.3.1 Starters

Veel organisaties staan nog aan het begin van beleidsontwikkeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor organisaties in de schoonmaakbranche, uitzendbranche, kringloopbranche, beveiliging en openbaar vervoer. Activiteiten zijn bovendien in een aantal organisaties vooral gericht op de (direct) leidinggevenden en niet of veel minder op uitvoerenden. Uitvoerende werknemers krijgen alleen een verplichte scholing bij indiensttreding gericht op vakvaardigheden. Deze scholing is veelal dual van karakter, leren en werken gaan samen. Er zijn vaak weinig mogelijkheden voor vervolgopleidingen. Aangezien in veel branches het verloop hoog is belonen sommige organisaties het volgen van een opleiding met een salarisverhoging (na afronding van de opleiding) en/of wordt een terugbetalingsplicht ingesteld. Door CAO-afspraken wordt ook steeds meer gestimuleerd dat organisaties investeren in scholing. Branche-organisaties en A&O-fondsen werken hier ook aan mee. Voor sommige organisaties is investeren in direct leidinggevenden een start om vervolgens via de leidinggevenden de inzetbaarheid van uitvoerenden te verbeteren.

Sommige starters zijn bezig met het leggen van een basis om aan de slag te kunnen met maatregelen gericht op het verbeteren van de inzetbaarheid van de werknemers. Als basis zien deze organisaties het (in)voeren van werkoverleg, het creëren van een middenkader, invoering van functioneringsgesprekken, invoering van de functie 'mobile personeelsfunctionaris' (uitzendbranche) of het omlaag brengen van de 'span of control' van leidinggevenden zodat ze ook daadwerkelijk tijd krijgen voor de maatregelen. Activiteiten zijn dus soms nog heel basaal, maar wel degelijk van groot belang en noodzakelijk om verdere stappen te kunnen ondernemen.

Sommige organisaties hebben functioneringsgesprekken al eerder ingevoerd, maar hadden weinig aandacht voor een goede uitvoering. De krapte op de arbeidsmarkt van de afgelopen jaren leidde er ook toe dat leidinggevenden geen tijd hadden om deze gesprekken te voeren of goed voor te bereiden. Nu hebben de organisaties wat meer tijd en sommigen kiezen ervoor om functioneringsgesprekken en andere instrumenten zoals bijvoorbeeld werkoverleg nieuw leven in te blazen. Het krijgt dan vaak een andere naam, bijvoorbeeld persoonlijk ontwikkelingsgesprek en wordt gekoppeld aan het opstellen van een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP).

*In de schoonmaakbranche is afgesproken om 18.000 leidinggevenden de cursus coachend leidinggeven te laten volgen. Daarbij zal ook gekeken worden naar de competenties van de leidinggevenden. Persoonlijk ontwikkelingsplannen (POP's) worden ingevoerd voor de meewerkend voorman.*

*Wanneer werknemers tijdens het opleidingstraject dreigen af te haken, wil het nog wel eens helpen als de terugbetalingsverplichting aan de orde komt. Werknemers ontvangen hierover een brief en dan wordt het examen of de cursus vaak in 'no time' toch nog succesvol afgerond.*

*Functioneringsgesprekken zijn al jaren geleden ingevoerd, maar de uitvoering verloopt niet naar wens. Leidinggevendenden hadden de afgelopen jaren, door de personeelstekorten, ook nauwelijks tijd om deze gesprekken te voeren. Het is helemaal weggezakt.*

Een thuiszorgorganisatie wil opleidingen intensiveren en een mobiliteitsbureau oprichten met drie tot vier andere instellingen, waaronder verpleeghuizen, een ziekenhuis en een hoge school. Werknemers moeten bij het mobiliteitsbureau zelf kenbaar kunnen maken dat ze iets anders willen. De organisatie kan ook aangeven dat ze voor een werknemer een andere functie zoekt, bijvoorbeeld in het kader van reïntegratie. De meeste werknemers zijn volgens het hoofd P&O wel geïnteresseerd in het volgen van opleidingen. Ze hebben nu voor het eerst functioneringsgesprekken en dit verloopt nog moeizaam. Werknemers zien het al gauw als een beoordelingsgesprek. Persoonlijke ontwikkelingsplannen gaan er volgens het hoofd P&O ook komen, maar op dit moment is de organisatie daar nog niet aan toe. Hiervoor moet eerst de span of control van de leidinggevendenden omlaag. Er zijn leidinggevendenden die negentig werknemers aansturen, dit gaat de organisatie terugbrengen naar vijftig werknemers. Ook zal de organisatie op termijn competentiegericht beoordelen gaan invoeren. Competenties worden dan gekoppeld aan functies en er worden verplichte opleidingstrajecten aan gekoppeld die bestaan uit een modulair programma.

### 3.3.2 Voorlopers

In enkele branches zijn voorbeelden van organisaties die voorlopen wat betreft de invoering van één of meer maatregelen. In de metaalsector wordt nog het meest ondernomen in het kader van employability. De reden is dat in deze branche technologische ontwikkelingen van grote invloed zijn op het werk. Vergeleken met de andere branches is er in de metaal steeds minder werk voor lager opgeleide werknemers. Toch werken er nog wel veel lager opgeleiden. Voor deze groep zijn extra inspanningen nodig om hen op het benodigde niveau te krijgen. Voorbeelden van activiteiten in de metaal zijn een employability-vouchersproject waarbij een werknemer een plan voor een cursus of opleiding kan indienen dat niet direct aan de functie of het organisatiebelang gerelateerd is. De werknemer kan hiervoor 750,- euro ontvangen. Op deze wijze wil het A&O-fonds stimuleren dat mensen weer gaan leren. Ook heeft de metaal veel geld uitgetrokken voor EVC<sup>1</sup> en is er een training 'Interne Employability Adviseur' opgezet.

Hieronder gaan we in op de meest interessante initiatieven en maatregelen die uit het onderzoek naar voren komen. In sommige gevallen betreft het nog plannen en geen concrete activiteiten. Aan de orde komen competentiegericht beleid en EVC, training on the job, het bevorderen van inzicht in de mogelijkheden en ouderenbeleid.

#### **Competentiegericht beleid en EVC**

In sommige organisaties is een ontwikkeling gaande in de richting van een meer individueel en competentiegericht personeelsbeleid. De supermarkten zijn hier een goed voorbeeld van. Vroeger zocht men een goede caissière, nu zoekt men iemand die in het team past en die verder kan worden opgeleid. Competentiegericht beleid gaat soms samen met de invoering van een systematiek voor beoordelen, functioneren en registreren van de opleidingsbehoefte. Enkele organisaties hebben een vorm van compe-

<sup>1</sup> EVC staat voor Erkenning van Verworven Competenties. Een EVC-procedure leidt tot de erkenning van competenties, ongeacht de manier waarop ze zijn verkregen.

tentiemanagement ingevoerd. Hierbij worden doelen van het individu en van de organisatie meer op elkaar afgestemd. Met name organisaties waar het van groot belang is dat werknemers vakinhoudelijke technologische ontwikkelingen bijhouden, voeren competentie management in (metaal). Maar ook organisaties in een veranderende externe omgeving, zoals gemeenten, gaan hiertoe over. Ook lager opgeleiden in de groenvoorziening hebben te maken met mondiger burgers en moeten hiermee kunnen omgaan. Enkele organisaties uit het onderzoek hebben bedrijfscompetenties vastgesteld die elke werknemer moet bezitten, zoals gastvrij, pro-actief, kwaliteitsbewust, toegewijd, klantgericht en vakkundig. In het introductieprogramma en de functioneringsgesprekken wordt hierop teruggekomen. Slechts één organisatie heeft daarnaast een competentieprofiel per functie opgesteld.

EVC kan onderdeel uitmaken van competentiegericht beleid, maar wordt soms ook los daarvan toegepast. Bij sommige onderzochte branches en vooral bij de deelnemende organisaties is EVC nog onbekend bij de vertegenwoordiger die we geïnterviewd hebben. Soms is EVC wel bekend maar wordt het niet gebruikt. Op brancheniveau lopen vaak wel al initiatieven of projecten waar individuele organisaties zich voor kunnen aanmelden (groothandel, metaal, bouw, gemeenten, vleessector, sociale werkvoorziening en supermarkten).

*Wij hebben een systematiek voor beoordelen speciaal voor lager opgeleiden. Aan de hand van een formulier met alle taken beoordeelt de leidinggevende hoe de werknemer functioneert. In een gesprek komt de toekomst van de werknemer aan de orde. De opleidingsbehoefte wordt in kaart gebracht en er worden afspraken gemaakt.*

*Wij hebben al twee jaar geleden competentie management ingevoerd. Er zijn competentieprofielen gemaakt en alle werknemers krijgen jaarlijks een beoordelingsgesprek. De invoering van het POP-gesprek bracht nogal wat teweeg in de organisatie omdat niet voor iedereen duidelijk was wat het verschil was met het beoordelingsgesprek.*

*We gaan beginnen met EVC, hoewel de werknemers niet erg geïnteresseerd zijn. Als het ter sprake komt, reageren ze met 'moet ik weg?' Ongeveer tien mensen hebben interesse getoond. Een EVC traject is vooral van belang voor werknemers die zijn overgestapt van productie naar kantoor.*

### **Training on the job, leren van nieuwe vaardigheden**

Sommige organisaties bieden 'training on the job' voor nieuwe werknemers. Vakmensen met een opleiding voor praktijkopleider, leiden de veelal jonge instromers op in de praktijk. In plaats van praktijkopleiders worden soms ook mentoren (allrounders) aangesteld om nieuwe (jonge) werknemers te coachen bij het aanleren van nieuwe vaardigheden.

Sommige organisaties hebben een waaier van taakopdrachten voor elke werknemer die kan worden afgetekend als de werknemer heeft bewezen dat hij de handeling naar behoren kan uitvoeren. Dit wordt ondersteund door brancheopleidingen en een competentiegerichte functiewaardering. In het verleden werkte men met schriftelijke examens, nu moeten werknemers ook vaardigheidstesten afleggen. Als werknemers al bepaalde competenties hebben komt dit op deze manier eerder naar voren. Bij enkele andere organisaties wordt er gewerkt met maatwerkfuncties. Werknemers kunnen op deze manier langzaam groeien, steeds weer komt er een kleine taak bij. Uit de interviews komen verder uiteenlopende activiteiten en maatregelen naar voren om werknemers (nieuwe) taken aan te leren. Voorbeelden zijn het maken van handleidingen voor werkzaamheden waarin precies staat aangegeven hoe het moet; visueel inzichtelijk maken van aanwijzingen; er rekening mee houden dat niet iedereen kan lezen; werken met afvinklijsten; veel herhalen van instructies en heldere instructies; regel-

matig werkoverleg voeren waarin mensen aandacht krijgen en nieuwe dingen worden uitgelegd.

*Nieuw is dat opleidingen worden gegeven op de vestigingen door docenten van het ROC. Er wordt niet alleen theorie gegeven, maar er worden ook praktijksituaties nagebootst. Dankzij deze aanpak zijn cursisten vaker aanwezig en hebben we meer grip op de inhoud van de opleidingen gekregen.*

*Er zijn branchebrede opleidingen ontwikkeld op vier niveaus: orderpikker, magazijnwerknemer, teamleider magazijn en hoofd magazijn. Werknemers die de opleiding voor hoofd magazijn hebben afgerond, kunnen een deel of een afdeling in een magazijn of distributiecentrum zelf runnen.*

### **Bevorderen inzicht in de mogelijkheden**

Sommige organisaties maken een opleidingsmap waarin een werknemer precies kan zien welke mogelijkheden er zijn en waar hij recht op heeft. Eén organisatie heeft een zelftest op cd-rom ontwikkeld die werknemers in overleg met hun leidinggevende kunnen invullen. Resultaat van de zelftest is een overzicht van de mogelijke opleidingen die ze kunnen volgen om hun vakbekwaamheid te verbeteren.

In sommige branches bestaan mobiliteitsbureaus, soms binnen een organisatie en soms met meer organisaties in een bepaalde regio. De bureaus hebben vaak het karakter van een loopbaanadviescentrum met als kerntaken: informatievoorziening, uitvoeren van testen en adviseren. Zo'n centrum werkt dan nauw samen met de afdeling personeelszaken.

Een koploperbedrijf in de metaal heeft zeven kernwaarden benoemd die aangeven waar de organisatie voor staat en hoe werknemers zich moeten gedragen. De kernwaarden zijn: toegewijd, klantgericht, vakkundig, resultaatgericht, creatief, teamspeler en communicatief. Elke waarde is concreet gemaakt aan de hand van drie à vier gedragsbeschrijvingen. Deze beschrijvingen zijn richtinggevend voor het gesprek tussen leidinggevende en werknemer, voor het beoordelen van het huidige gedrag van de werknemer en om afspraken te maken voor verdere ontwikkeling. Leidinggevendenden hebben een cursus gekregen om het gesprek te kunnen leiden en voor de werknemers is een cd-rom gemaakt. Loopbaanbeleid betekent investeren in brede inzetbaarheid en is daarmee direct gekoppeld aan multifunctioneel opleiden. Dit is noodzakelijk om een flexibele organisatie te kunnen blijven met vakbekwame en gemotiveerde werknemers. Voor de organisatie is het op niveau houden van de kwaliteit belangrijker dan de kwantiteit. Het investeren in brede inzetbaarheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor organisatie en werknemer. Leidinggevendenden hebben een stimulerende en ondersteunende houding bij de loopbaanontwikkeling van werknemers. De organisatie stimuleert leermogelijkheden in de werksituatie en biedt begeleiding bij loopbaanstappen. Van werknemers wordt gevraagd zelf actief de ontwikkelingen van het bedrijf te blijven volgen en te werken aan de eigen ontwikkeling.

Het hoofd P&O van een gemeente heeft goede ervaringen met EVC vanuit zijn vorige baan. Hij veronderstelt dat EVC ook goed zou zijn voor de werknemers bij zijn huidige organisatie. De doelstelling van de gemeente (groei, fusie) en de vele lager opgeleiden die er werken, zal namelijk op enig moment wrijving gaan geven. De aankondiging van EVC gaf echter veel weerstanden bij de werknemers: “Moet ik nu mijn doopceel gaan lichten?”. Daarom heeft het hij besloten om nog even te wachten en eerst tijd te steken in de voorlichting en het praten met mensen: “Wat zou je nog meer kunnen? Wat zou je willen?” In deze gesprekken die P&O en de leidinggevende samen met de werknemers voeren wordt ook al een denken richting elders verworven competenties ingezet. De werknemers wordt namelijk gevraagd naar activiteiten buiten het werk. Er wordt gericht gezocht naar elders verworven competenties. Het hoofd P&O ziet goede mogelijkheden om EVC in te bedden in het POP-traject. De extra gesprekken en de aandacht is vooral bedoeld voor de moeilijker inzetbare werknemers. Er wordt hen ook verteld dat ze gebruik kunnen maken van testen en allerlei formulieren. In het najaar wil het hoofd echt met EVC aan de slag gaan. Het A&O-fonds gemeenten heeft hiervoor subsidie beschikbaar gesteld. Het liefst start hij een EVC-traject in samenwerking met de twee mogelijke fusiepartners.

### 3.3.3 *Ouderenbeleid*

In het algemeen is er bij veel organisaties sprake van bewustwording van de problematiek die de vergrijzing van het personeelsbestand met zich mee brengt. Bij veel oudere werknemers doen zich inzetbaarheidproblemen voor als gevolg van slijtage- en andere gezondheidsklachten. Een goed verzuim- en reïntegratiebeleid is dan ook nodig. De afgelopen jaren hebben de organisaties, mede onder invloed van arboconvenanten en de Wet Verbetering Poortwachter, het verzuim- en reïntegratiebeleid aangepast. Nog niet in alle gevallen is er sprake van een goed uitgekristalliseerd beleid, maar uit de interviews komt wel naar voren dat er hard aan getrokken is en wordt. De respondenten weten ook welke maatregelen ze moeten nemen in dit verband. Voor de lager opgeleide ouderen is een goed verzuim- en reïntegratiebeleid echter volgens veel respondenten niet voldoende. Speciaal voor deze doelgroep is iets extra's nodig, maar wat dat zou kunnen zijn is voor velen nog niet duidelijk. Uit de interviews blijkt wel dat er een relatie is met problemen bij ouderen op het gebied van de gezondheid, problemen op het gebied van employability en problemen door het ontbreken van geschikte alternatieve functies binnen de organisatie. Het ontwikkelen van een ouderen- of leeftijdsbewust personeelsbeleid is voor veel organisaties een speerpunt in het personeelsbeleid, maar de meesten staan nog aan het begin; veel maatregelen moeten nog van de grond komen. Sommige organisaties willen bijvoorbeeld werknemers met blijvende fysieke klachten laten nadenken over de toekomst. Ligt die nog in dit werk/deze branche gegeven de nu al voorkomende klachten? Deze gedachtegang en –omslag blijkt lastig te bewerkstelligen. Werknemers komen in een soort rouwproces terecht en voelen zich verraden door de organisatie. Intersectorale mobiliteit zou een oplossing kunnen zijn, maar de respondenten hebben hier (nog) geen ervaring mee.

Mondjesmaat komen er in sommige branches ondersteunende activiteiten van de grond ten behoeve van de werkgeversverplichting reïntegratie tweede spoor. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op de oprichting van een centrum ten behoeve van reïntegratie tweede spoor, de aanstelling van casemanagers die organisatie en werknemers adviseren en ondersteunen; de organisatie van ‘best practices vergaderingen’ voor grote bedrijven en het zoeken van samenwerking met andere branches. Enkele respondenten geven aan dat ze gesprekken voeren met reïntegratiebedrijven. Een paar respondenten

hebben ervaring met reïntegratie tweede spoor en zijn van mening dat het veel tijd en energie kost, terwijl in de huidige markt organisaties kiezen voor werknemers ‘zonder vlekje’. Reïntegratiebedrijven zouden daarnaast aangeven dat het vooral lastig is als de werknemers zelf niet willen. Slechts één respondent is tevreden over de aanpak bij reïntegratie tweede spoor. De organisatie kan gebruik maken van ‘een infopunt zorg’ waar zicht bestaat op vacatures en reïntegratiemogelijkheden binnen in de regio. Daarnaast werkt de organisatie met een gespecialiseerd bureau samen en ook dit verloopt goed.

*Wij lossen inzetbaarheidproblemen bij oudere werknemers op door werkplekaanpassingen, het boven sterkte plaatsen van mensen of overplaatsen naar afdelingen die minder belastend zijn. Er zit echter wel een grens aan de mogelijkheden.*

*Ploegendiensten zijn een knelpunt. Daarom wordt bekeken of deze werknemers in deeltijd kunnen werken zonder dat de output van ploegen in gevaar komt. Het project is gestart door Duojob en de FME.*

*We ontwikkelen het idee van een levensbestendige chauffeursloopbaan. Zo'n loopbaan kan starten op 18-jarige leeftijd als taxichauffeur, met ongeveer 23 jaar kan de persoon worden ingezet op de trein, bus of metro en in de laatste fase van de loopbaan kan de werknemer mentor of opleider worden.*

*Om de inzetbaarheidsproblemen bij ouderen aan te pakken denken we aan maatregelen zoals aanpassingen in de arbeidsinhoud, een meer coachende rol naar jongere werknemers en omscholing naar een geheel andere functie.*

### **3.4 Tot slot**

Uit het onderzoek blijkt dat de inzetbaarheid en employability van lager opgeleiden een belangrijk thema is aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Door technologische ontwikkelingen, uitbesteding naar lage lonenlanden, veranderingen in de werkorganisatie en veranderingen in wet- en regelgeving nemen functie-eisen toe en moeten werknemers breder inzetbaar zijn. Bij maatregelen om de inzetbaarheid van lager opgeleiden te verbeteren lopen organisaties aan tegen een aantal belangrijke knelpunten, zoals de competenties van leidinggevendenden, onvoldoende doorgroeimogelijkheden en alternatieven bij uitval en een spanning in de verhouding kosten-baten. Voor de respondenten is echter het belangrijkste knelpunt de weerstand bij lager opgeleiden. Veel respondenten geven aan dat ze behoefte hebben aan meer informatie over wat zij het beste kunnen doen om lager opgeleiden in beweging te krijgen en hoe leidinggevendenden en P&O'ers hieraan kunnen bijdragen.

Verder zoeken organisaties naar oplossingen voor de huidige inzetbaarheidproblemen bij ouderen. Er zijn plannen voor het ontwikkelen van leeftijdsbewust personeelsbeleid, maar voor de huidige groep ouderen met inzetbaarheidproblemen is dit onvoldoende. Een aantal respondenten is van mening dat intersectorale mobiliteit een goede oplossing kan zijn. De respondenten hebben echter nog geen zicht op de wijze waarop hieraan kan worden vormgegeven.

## 4 Werkgeverschap op afstand

### 4.1 Inleiding

Bij werkgeverschap op afstand draagt de werkgever formeel de verantwoordelijkheid, terwijl de feitelijke werkplek van de werknemer ergens anders is. De laatste decennia is het aantal werknemers dat werkt onder werkgeverschap op afstand gegroeid. Met name de uitbestedingsgolf vanaf de jaren tachtig is hiervoor verantwoordelijk (outsourcing). Organisaties gaan zich steeds meer toeleggen op kernactiviteiten, overige activiteiten worden afgestoten en vervolgens weer ingekocht bij facilitaire dienstverleners (contractcatering, beveiliging, schoonmaakbedrijven, callcenters). Kenmerkend voor deze branches is dat het contract met de opdrachtgever elk jaar of elke twee tot drie jaar opnieuw kan worden afgesloten. Daarbij is het niet vanzelfsprekend dat de opdrachtgever opnieuw kiest voor dezelfde dienstverlener. Het contract moet steeds weer ‘verdiend worden’. Bovendien kan de opdrachtgever ervoor kiezen om minder uren of soorten dienstverlening in te kopen.

Werkgeverschap op afstand komt niet alleen voor als gevolg van uitbesteding. In sommige branches is het inherent aan de functie (thuiszorgmedewerker, buschauffeur), maar ook detachering en uitzendwerk leidt tot werkgeverschap op afstand. Tot slot komt werkgeverschap op afstand voor bij werknemers die structureel thuiswerken of telewerken.

In VNO-NCW verband heeft een aantal branches in 1985 het ‘Platform Commerciële Dienstverlening’ opgericht. Het betreft de contractcatering, schoonmaakbranche, beveiliging, uitzendbranche, hoveniers en groenverzorgers, callcenters, scheepstechnisch onderhoud en projectsourcing. Het platform probeerde in eerste instantie de geringe loyaliteit van werknemers aan hun werkgever en het grote verloop aan te pakken. Er werd gesproken over maatregelen om werknemers te behouden, zoals scholing, prikkels die inspelen op erkenning en waardering zoals wedstrijden voor het beste team, speldjes en certificaten voor werknemers die een bepaalde opleiding hebben afgerond. Bovendien wordt aandacht besteed aan de inzet van allochtone werknemers. In de meeste branches zijn inmiddels CAO's en soms ook Arboconvenanten tot stand gekomen. Er vinden soms ook gezamenlijke acties plaats op het gebied van scholing, werving en selectie.

Werkgeverschap op afstand gaat vaak samen met leidinggeven op afstand. De leidinggevende is dan niet of nauwelijks aanwezig op de werkplek van de werknemer. Werkgeverschap op afstand en/of leidinggeven op afstand brengt met zich mee dat de werkgever minder zicht op en contact met de werknemers heeft. In de praktijk doen zich daarbij verschillende situaties voor. Er kan sprake zijn van werkgeverschap én leidinggeven op afstand, van alleen werkgeverschap op afstand en van een ‘tussenvorm’, waarbij werknemers te maken hebben met een meewerkend leidinggevende en een leidinggevende op afstand.

Er is nog weinig literatuur en onderzoek beschikbaar over werkgeverschap op afstand en de gevolgen voor het personeelsbeleid en leidinggeven, zeker als het gaat om de gevolgen voor lager opgeleiden. Wel blijkt uit de Sectoranalyse WAO (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000) dat de schoonmaakbranche, de uitzendbranche en de WIW-sector het hoogste WAO-risico hebben. Als een belangrijke oorzaak zien de onderzoekers het feit dat de werknemers in deze branches hun werk niet

bij hun formele werkgever verrichten. Dit zou leiden tot minder mogelijkheden voor sociale controle en minder grip op de arbeidsomstandigheden.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de knelpunten die werkgeverschap op afstand met zich meebrengt voor de inzetbaarheid van lager opgeleiden en de maatregelen die werkgevers (willen) nemen.

## 4.2 Knelpunten

Werkgeverschap op afstand heeft een aantal gevolgen die van invloed zijn op de inzetbaarheid van werknemers. De gevolgen hebben betrekking op de afhankelijkheid van de opdrachtgever of klant, minder zicht op- en contact met werknemers en dubbele loyaliteit. Hieronder gaan we nader op deze knelpunten in.

### 4.2.1 *Afhankelijkheid van opdrachtgever*

Organisaties zijn bij werkgeverschap op afstand voor wat betreft de arbeidsomstandigheden van werknemers voor een groot deel afhankelijk van de opdrachtgever. Het gaat hierbij zowel om de werksituatie bij de opdrachtgever en diens bereidheid zorg te dragen voor optimale arbeidsomstandigheden, als om de continuïteit van het contract, waarover soms jaarlijks opnieuw onderhandeld wordt. Hieronder bespreken we beide situaties en de gevolgen voor werknemers.

#### **Arbeidsomstandigheden**

Bij werkgeverschap op afstand stelt de opdrachtgever een werkplek ter beschikking, bijvoorbeeld een portiersruimte, een balie of een keuken. Daarin kan soms nog wel het één en ander worden aangepast, maar niet al te veel. Soms staat de werkomgeving zelfs vrijwel vast, zoals in de thuiszorg. Er zijn wettelijke vereisten waaraan de werkomgeving moet voldoen, maar in de praktijk wijken de arbeidsomstandigheden hier vaak vanaf. Werknemers moeten hierover (kunnen) onderhandelen en niet iedereen is hiertoe goed in staat. Als er ook sprake is van leidinggeven op afstand staat de werknemer er helemaal alleen of samen met enkele collega's voor. Dit is extra lastig bij problemen, zoals vervelende of agressieve klanten. Volgens veel respondenten is sociale (on)veiligheid kenmerkend voor de arbeidsomstandigheden van de werknemers met een werkgever op afstand (openbaar vervoer, thuiszorg, beveiliging, gemeentelijke dienst). Hier heeft een werkgever weinig invloed op.

*Klanten kijken soms raar op van de nieuwe hulpmiddelen die onze thuiszorgwerknemers gebruiken. Ze vragen zich dan of de hulpmiddelen die ze zelf ter beschikking stellen niet goed genoeg zijn. Dit kan een druk leggen op de werknemer.*

*Voor werknemers is respect van de klant erg belangrijk. Ze halen daar veel voldoening uit. Ze zien werknemers van de opdrachtgever als collega's en willen het hen graag naar de zin maken. Helaas doen die collega's soms neerbuigend en dat werkt heel demotiverend; als werkgever op afstand kunnen wij hier maar weinig aan doen.*

#### **Onzekerheid over contract of werkplek**

Het contract met de opdrachtgever moet in een aantal branches steeds opnieuw 'verdiend' worden. Dit is bijvoorbeeld het geval in de schoonmaakbranche, de beveiliging en de contractcatering. De contractwisselingen hebben tot gevolg dat werknemers in deze branches niet altijd zeker zijn van hun werkplek, de omvang van het contract en/of de baan. Wanneer het contract wordt gegund aan de concurrent heeft de werknemer twee mogelijkheden. Hij kan blijven werken bij de opdrachtgever en in dienst komen bij de concurrent of hij blijft bij de werkgever en wordt zo mogelijk herplaatst bij een andere opdrachtgever. Beide mogelijkheden kunnen leiden tot (deeltijd)ontslag.



Dit gebeurt wanneer de werkgever geen vervangend werk heeft of wanneer de opdrachtgever minder uren heeft ingekocht bij de concurrent. Ook als de opdrachtgever opnieuw kiest voor dezelfde dienstverlener en minder uren inkoop kan dit (deeltijd)ontslag tot gevolg hebben. Volgens veel organisaties hechten werknemers aan vastigheid en aan beperkt woon-werkverkeer. Daarom kiezen de meeste werknemers ervoor om bij contractwisseling in dienst te treden bij de concurrent, de werkplek blijft dan immers hetzelfde. Uit het onderzoek blijkt dat contractwisselingen in de facilitaire dienstverlening nu vaker voorkomen. Met name de recessie en het kritischer kijken naar de dienstverlening door opdrachtgevers zijn hiervoor verantwoordelijk.

*Het komt voor dat werknemers, bij een eventuele contracturen-vermindering of overname van het contract door de concurrent, opbelt naar het hoofdkantoor en zich op voorhand beroept op zijn anciënniteit.*

*De driehoeksrelatie geeft problemen wanneer er opdrachten wegvallen en uitzendkrachten willen vasthouden aan 'rechten' die ze bij de vorige opdrachtgever hadden, zoals hoogte van het loon of werktijden. Sommige herplaatsingen betalen minder en dan krijgt de uitzendkracht ook minder betaald.*

#### 4.2.2 *Minder zicht op de werknemer*

Werkgeverschap op afstand gaat vaak samen met leidinggeven op afstand. De leidinggevende is dan niet of nauwelijks aanwezig op de werkplek van de werknemer. Dit komt vooral voor bij functies waar werkgeverschap op afstand inherent is aan de functie en daar waar mensen alleen of op een kleine locatie werken. In de meeste andere situaties is er wel een leidinggevende van de werkgever aanwezig op de werkplek. Werknemers werken in kleine of grotere teams op de locatie van de opdrachtgever. Afhankelijk van de grootte van het team werkt de leidinggevende mee op de werkvloer. Soms hebben leidinggevendenden voornamelijk taken in de operationele aansturing, soms hebben ze ook personele verantwoordelijkheden. Vaak liggen lastige taken in de verzuimbegeleiding, aanname van personeel of begeleiding van slecht functionerende werknemers op een hoger hiërarchisch niveau. Uit de interviews komt niet duidelijk naar voren in welke situaties meer of minder knelpunten optreden. Zowel respondenten in organisaties mét als zonder leidinggeven op afstand geven aan dat minder zicht op en contact met de werknemer kan leiden tot een hoger verzuim en een hoger verloop.

#### **Werkgeverschap én leidinggeven op afstand**

In sommige branches is de leidinggevende niet op de werkvloer aanwezig of maar in beperkte mate (thuiszorg, beveiliging, transport/vervoer). Doordat werknemers hun leidinggevende weinig zien, is er onderling meestal geen sterke band. Bovendien heeft de leidinggevende een beperkt zicht op het functioneren van de werknemer. Veel organisaties geven aan dat hierdoor het verloop hoger is en dat het moeilijker is werknemers goed aan te sturen, verzuimbegeleiding te geven en activiteiten uit te voeren gericht op de inzetbaarheid of employability. Werknemers kunnen hun eigen gang gaan; ze voeren aanwijzingen en nieuw beleid niet altijd uit. Dit speelt bijvoorbeeld bij de invoering van nieuwe hulpmiddelen. Leidinggevendenden hebben er geen zicht op werknemers op een goede manier met de hulpmiddelen aan de slag gaan en of ze datgene wat ze in een cursus geleerd hebben ook in praktijk brengen. Enkele respondenten wijzen er daarnaast op dat als werknemers worden aangesproken op hun werkwijze of gedrag, ze dit niet altijd accepteren omdat ze van mening zijn dat de leidinggevende niet weet hoe het er op de werkvloer aan toe gaat.

Een geringe band tussen werknemer en leidinggevende draagt ook niet bij aan een veilig gespreksklimaat. Dit is vooral een probleem wanneer gevoelige onderwerpen besproken moeten worden, bijvoorbeeld tijdens verzuim- en functioneringsgesprekken.

Doordat de leidinggevende de werknemer niet goed kent en weinig zicht heeft op diens functioneren, is het veel lastiger om verzuimoorzaken, uitzonderlijk goed functioneren of disfunctioneren te achterhalen.

*De band tussen werknemer en leidinggevende is niet zo sterk bij werkgeverschap op afstand. Thuishulpen A komen bijvoorbeeld maar vier keer per jaar bij elkaar voor een vergadering. De leidinggevende weet nauwelijks wat er in het personeel omgaat.*

*De werkgever laat pas van zich horen als er iets mis gaat. Als het goed gaat, is er nauwelijks contact en zijn werknemers zich er eigenlijk niet van bewust dat er ook nog een moederwerkgever is die iets van ze wil.*

*Een van onze werknemers 'trapte regelmatig een lolletje' met werknemers van de opdrachtgever. De opdrachtgever diende hierover zijn beklag in. Toen de werknemer hierop werd aangesproken, verweet hij de leidinggevende dat deze de situatie niet goed kon beoordelen omdat hij nooit zijn gezicht op de werkplek liet zien.*

*Doordat de band tussen werknemer en leidinggevende minder sterk is, wordt personeelszaken sneller ingeschakeld als er problemen zijn. Een leidinggevende voert wel een eerste gesprek, maar verloopt dit niet naar wens dan zit een volgende keer personeelszaken erbij.*

#### **Aleen werkgeverschap op afstand of 'tussenvorm'**

Ook als er wel een leidinggevende op de werkvloer aanwezig is, heeft werkgeverschap op afstand gevolgen voor de aansturing en begeleiding. Direct leidinggevendenden hebben namelijk zelf ook te maken met werkgeverschap en/of leidinggeven op afstand. De direct leidinggevende is daardoor, net zoals zijn werknemers, vaak minder betrokken bij de werkgever. Volgens enkele organisaties stelt de direct leidinggevende zich minder op als representant van de werkgever en zal hij het beleid en de veranderingen waar hij niet achter staat minder adequaat doorvoeren. Extra knelpunt is dat direct leidinggevendenden zelf ook laagopgeleid zijn en vaak meewerken op de werkvloer. Deze direct leidinggevendenden vinden het vaak moeilijk om een leidinggevende positie in te nemen en werknemers aan te spreken op hun functioneren.

De situatie ligt nog ingewikkelder als organisaties ervoor kiezen een aantal taken en verantwoordelijkheden bij de direct leidinggevende weg te halen en over te hevelen naar diens leidinggevende. De personele verantwoordelijkheden voor verzuimbegeleiding, werving en selectie en coaching van disfunctionerende werknemers ligt dan bij de leidinggevende van de direct leidinggevende, die eigenlijk meer meewerkend voorman is en alleen taken heeft in de operationele aansturing. Deze situatie komt veel voor in de contractcatering en de schoonmaakbranche. Hoe kleiner de locatie hoe minder leidinggevende taken de meewerkend voorman in de regel krijgt. Ook hier is sprake van afstand tot de leidinggevende met personele verantwoordelijkheden, zowel bij de direct leidinggevende/meewerkend voorman als bij de uitvoerende werknemers.

*Teamleiders krijgen nauwelijks aansturing van bovenaf. We voeren werkzaamheden uit op zoveel plekken, dat het heel moeilijk is om alles in de gaten te houden. Loopbaanbegeleiding komt daardoor ook niet van de grond.*

*Wij hebben de indruk dat de werknemer niet de werkgever, maar de leidinggevende verlaat. De leidinggevende kan daarom het meeste doen aan binding van werknemers.*

*Toch kan het goed gaan bij leidinggeven op afstand. Er zijn organisaties waar leidinggevend op afstand staan, maar die vanuit centraal zoveel activiteiten ondernemen dat ze vrij goed anticiperen op mogelijke knelpunten en negatieve gevolgen.*

#### 4.2.3 *Dubbele loyaliteit*

Bij werkgeverschap op afstand werken mensen vaak ‘in huis’ bij een andere werkgever (opdrachtgever) of bij een cliënt. Veel respondenten wijzen erop dat dit leidt tot een zogenaamde dubbele loyaliteit: de werknemer is niet alleen loyaal aan de werkgever, maar ook aan de opdrachtgever. Het probleem is dat veel werknemers meer loyaal zijn aan de opdrachtgever dan aan de eigen werkgever. Hoe langer ze ergens of voor iemand werken, hoe meer ze zich verbonden voelen met de opdrachtgever. Werknemers worden lid van de personeelsvereniging, ze gaan mee met bedrijfsuitjes en krijgen soms zelfs een kerstpakket van de opdrachtgever. Sommige organisaties wijzen erop dat loyaliteit naar de opdrachtgever versterkt wordt, als werknemers de opdrachtgever interessant vinden of als de locatie aantrekkelijk is (bijvoorbeeld Schiphol). Van dubbele loyaliteit is minder sprake wanneer werknemers, zoals in de schoonmaak, buiten kantooruren hun werk doen.

Dubbele loyaliteit leidt niet alleen tot knelpunten. Een prettige werkomgeving en een goede verstandhouding met de opdrachtgever of klant motiveert de werknemer zonder dat de werkgever daar tijd en moeite in hoeft te steken. Bovendien zijn de werknemers door hun betrokkenheid klantvriendelijk en geven ze dus een goed visitekaartje af. Volgens de respondenten vraagt dubbele loyaliteit wel extra aandacht van de leidinggevende omdat het ongewenste consequenties kan hebben. In de interviews komen de volgende consequenties naar voren:

- Moeizamere aansturing. Als werknemers loyaal zijn aan de opdrachtgever willen ze het hem graag naar de zin maken. Ze doen dan soms bewust meer dan contractueel is afgesproken. Organisaties zijn daar niet altijd blij mee omdat extra dienstverlening extra kosten met zich meebrengt die niet gedeclareerd kunnen worden.
- Verloop of weerstand bij contractwisselingen. Wanneer er sprake is van contractwisselingen kiezen veel werknemers ervoor om van werkgever te veranderen zodat ze op dezelfde locatie kunnen blijven werken. Veel respondenten geven aan dat ze hiermee niet zoveel problemen hebben; een nadeel is wel dat ze geïnvesteerd hebben in scholing van werknemers die nu naar de concurrent vertrekken. Als verandering van werkgever om bij dezelfde opdrachtgever te kunnen blijven niet kan, terwijl de werknemer dit wel wil, worden organisaties wel eens geconfronteerd met weerstanden. Dit komt ook voor in de uitzendbranche.
- Verzuim. Uitzendkrachten nemen soms het gedrag en gewoonten op de werkplek bij de inlener over, waaronder het verzuimgedrag van de werknemers.
- Extra bemoeienis opdrachtgever. Volgens enkele respondenten komt het voor dat de opdrachtgever zich als ‘werkgever van de werknemer’ gaat beschouwen. De opdrachtgever neemt dan bijvoorbeeld contact op als het loonstrookje van de werknemer niet klopt, wanneer materiaal vervangen moet worden of als hij wil dat de werknemer net zoveel vrije dagen krijgt als zijn eigen personeel.

*De arbeidsverhoudingen worden bij werkgeverschap op afstand in de loop der tijd onduidelijk. Werknemers weten niet meer aan wie ze zich moeten verantwoorden en naar wie ze moeten luisteren: werkgever of opdrachtgever? Vaak is de werknemer loyaler aan de opdrachtgever en accepteert hij niet meer zoveel van zijn werkgever.*

*Kenmerkend voor de uitzendbranche is dat je het verwachtingspatroon van mensen moet managen, wat je anders in veel mindere mate hoeft te doen. Je moet mensen duidelijk maken dat ze bij jouw in dienst zijn en nu naar bedrijf X gaan en als dat contract afloopt naar bedrijf Y gaan. Anders krijg je veel weerstand met alle gevolgen van dien.*

Het hoofd P&O van een cateraar geeft aan het personeel zo goed mogelijk wil zorgen voor de werknemers van de opdrachtgever, die ze vaak als collega's zien. Hierdoor wijkt het personeel wel eens af van richtlijnen en standaarden die de cateraar hanteert. Het hoofd geeft als voorbeeld de gang van zaken bij de standaardsoep die speciaal voor het bedrijf is ontwikkeld. De soep smaakt volgens hem goed en kost weinig bereidingstijd. Cateringwerknemers willen de soep echter meer aan de wensen van de klant tegemoet laten komen. Ze voegen er daarom vaak extra ingrediënten aan toe, zoals groenten of gehaktballetjes. Het gevolg is dat de soep duurder wordt en meer bereidingstijd vergt. Die kosten komen voor rekening van de werkgever en niet van de opdrachtgever. Dit komt natuurlijk boven tafel, de leidinggevende en werknemers worden er op aangesproken. Vervelend is echter dat het ook kan leiden tot slechte publiciteit over de cateraar bij de opdrachtgever. Klanten vragen namelijk waarom de soep 'minder vol' is en werknemers zeggen dan: 'Sorry, ik zou je wel iets extra's willen voorzetten, maar dat mag niet meer. Ik word er op aangesproken door mijn werkgever.' De opdrachtgever vindt vervolgens dat de werkgever het personeel slecht behandelt en doet zijn beklag hierover.

### 4.3 Maatregelen

Hieronder bespreken we de maatregelen die organisaties het meeste nemen om in te spelen op de gevolgen van werkgeverschap op afstand. We maken daarbij onderscheid in maatregelen gericht op het verbeteren van arbeidsomstandigheden en maatregelen gericht op het verbeteren van de aansturing en binding aan de werkgever/leidinggevende.

#### 4.3.1 *Verbeteren arbeidsomstandigheden*

Verschillende respondenten geven aan dat ze extra aandacht schenken aan de arbeidsomstandigheden bij de opdrachtgever. De extra aandacht betreft enerzijds het trainen van werknemers gericht op omgaan met agressie of vervelend gedrag van klanten, anderzijds op het maken van afspraken met de opdrachtgever over de arbeidsomstandigheden. Ook worden functionarissen getraind om de arbeidsomstandigheden te kunnen beoordelen. De contractcatering werkt met 'salesmanagers' die de arbeidsomstandigheden bij de potentiële klant integraal meenemen in de beoordeling van een prospect. Als de werkomgeving niet voldoet en de opdrachtgever deze niet kan of wil verbeteren, neemt de salesmanager dit in zijn beoordeling over de potentiële klant mee. Een belangrijke vraag is dan of de werkgever voor deze klant wel wil werken. Slechte arbeidsomstandigheden brengen immers extra gezondheidsrisico's en ziekteverzuim met zich mee. Ook in de thuiszorg wordt een zogenaamde arbocheck gedaan voor aanvang van de werkzaamheden. Daarbij wordt gekeken of de arbeidsomstandigheden acceptabel zijn en of alle hulpmiddelen aanwezig zijn.

#### 4.3.2 *Verbeteren aansturing en binding aan werkgever/leidinggevende*

Uit het onderzoek blijkt dat de organisaties veel maatregelen nemen om knelpunten bij de aansturing en binding aan te pakken. De maatregelen zijn gericht op verbeteren van competenties van leidinggevendenden, de aansturing, communicatiemiddelen en arbeidsvoorwaardelijke extra's.

#### **Verbeteren aansturing en competenties van leidinggevendenden**

Door verschillende maatregelen proberen organisaties de aansturing en begeleiding van werknemers te verbeteren. Scholing (of plannen voor scholing) van leidinggeven-

den in coachend leidinggeven of verzuimbegeleiding komt het meeste voor. Daarnaast hebben sommige organisaties waar de leidinggevenden op afstand staan, extra functies gecreëerd met als doel de aansturing en begeleiding te verbeteren. In de uitzendbranche worden bijvoorbeeld 'mobiele personeelsfunctionarissen' ingezet als coach. Intercedenten zouden hiervoor minder geschikt zijn omdat die meer over commerciële dan over leidinggevende vaardigheden beschikken. Andere organisaties creëren de functie van coördinator. Zo'n functie wordt vervuld door een wat oudere en ervaren werknemer. De coördinator bezoekt de werknemers op locatie en houdt tevens de kwaliteit van het geleverde product in de gaten. Ook worden soms ervaren (oudere) werknemers gekoppeld aan jonge nieuwkomers.

In sommige branches wordt gewerkt aan het omlaag brengen van de 'span of control' van leidinggevenden (thuiszorg, contractcatering). Doel is dat leidinggevenden meer tijd en aandacht kunnen besteden aan werknemers. Andere organisaties splitsen leidinggevende functies en verdelen de taken opnieuw onder de veelal lager opgeleide meewerkend voorman en diens hoger opgeleide leidinggevende.

*De districtmanager ondersteunt de direct leidinggevende meer en heeft bepaalde taken overgenomen. Daarnaast krijgen leidinggevenden scholing en worden ze getraind in gesprekvaardigheden.*

*Door de inzet van mobiele personeelsfunctionarissen (mpf's) is het verzuim verlaagd en zijn werknemers gemotiveerder. We zien de mpf's dan ook als invulling van het begrip 'goed werkgeverschap'.*

*We hebben extra casemanagers in dienst genomen. Onze casemanagers richten zich op de relatief makkelijke ziekteverzuimgevallen en de casemanagers van de arbodienst op de meer complexe gevallen.*

### **Overige maatregelen**

Van de overige maatregelen noemen organisaties nog het meest het inzetten van communicatiemiddelen met als doel meer binding aan de werkgever. Voorbeelden zijn (nieuws)brieven en personeelsbladen, versturen van kaartjes, oorkondes of speldjes bij het behalen van opleidingen, digitale communicatiemiddelen en het invoeren van werkoverleg. Daarnaast worden er meer contactmomenten georganiseerd door directiebezoeken, personeelsuitjes, terugkombijeenkomsten of personeelsbijeenkomsten. Ook wordt er ingespeeld op wensen in arbeidsvoorwaardelijke sfeer. Er zijn organisaties die de mogelijkheid bieden om lange tijd achtereenvolgend op vakantie te gaan, die meer betrokkenheid en binding willen realiseren door pensioenen en verzekeringen of die bepaalde producten voordeliger aanbieden. Sommige organisaties geven kleding met een bedrijfslogo erop, bedingen korting in winkels of sponsoren een theaterbezoek.

*Wij geven de thuiszorgmedewerkers een digitale handheld waardoor ze meer contact kunnen onderhouden en sneller kunnen communiceren als dat nodig is.*

*Je moet er veel meer energie insteken om hetzelfde te bereiken en dus veel meer contactmomenten creëren om mensen te laten weten wat ze moeten doen bij verzuim en dergelijke.*

*Het valt op dat juist de lager opgeleide uitzendkrachten vaker naar de vestigingen komen. Er is blijkbaar meer behoefte aan contact. Wij faciliteren dit door voor de industriële vestigingen een vrijdagmiddagborrel op te zetten.*

#### **4.4 Tot slot**

Bij werkgeverschap en/of leidinggeven op afstand hebben organisaties weinig zicht op de werknemers, die zich vaak meer gebonden voelen aan de opdrachtgever of klant dan aan de eigen werkgever. Veel respondenten zijn van mening dat het personeelsbeleid bij werkgeverschap op afstand niet wezenlijk anders is dan bij organisaties zonder werkgeverschap op afstand. De uitvoering van het beleid kan echter wel verschillen. Een belangrijk verschil is dat het vergeleken met organisaties zonder werkgeverschap op afstand veel meer moeite en tijd kost om hetzelfde resultaat te bewerkstelligen. Verder zijn er meer instrumenten gelijktijdig en soms ook andere instrumenten nodig. Respondenten hebben twijfels over het effect van sommige maatregelen om de binding aan de organisatie te vergroten, zoals arbeidsvoorwaardelijke extra's en communicatiemiddelen. Veel respondenten vragen zich af wat een goede aanpak is om werknemers meer te binden aan de werkgever en hoe ze de aansturing kunnen verbeteren. Ze zijn geïnteresseerd in best practices, in voorbeelden van vergelijkbare bedrijven met een laag verzuim en verloop. Vragen zijn: "Wat doen deze bedrijven anders, welke maatregelen zijn extra nodig of moeten op een andere manier worden uitgevoerd om effectief te zijn bij werkgeverschap en/of leidinggeven op afstand?"

## 5 Gesubsidieerde arbeid

### 5.1 Inleiding

De wet- en regelgeving rond gesubsidieerde arbeid is in belangrijke mate veranderd. Dit heeft gevolgen voor de arbeidscondities van werknemers in gesubsidieerde banen en voor de bedrijfsvoering en het personeelsbeleid van de organisaties waar deze mensen werken. Zo is begin 2004 de Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd. De overheid is van mening dat afwegingen bij de inzet van arbeidsmarktinstrumenten het beste decentraal kunnen plaatsvinden. De WWB vervangt de huidige Algemene Bijstandswet (ABW), de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) en het Besluit ID-banen. De WWB geeft gemeenten een eigen budget voor het verstrekken van uitkeringen én een budget voor reïntegratie. Centraal staat doorstroom van mensen met een uitkering naar een reguliere baan. Verschillende instrumenten staan gemeenten ter beschikking. Naast gesubsidieerd werk zijn dat bemiddeling, scholing, leer-werkplekken, activiteiten met behoud van uitkering, sociale activering, premies, zorg en hulpverlening. Elke gemeente heeft de vrijheid eigen beleid te ontwikkelen (Avontuur e.a., 2003, Peters en Smit, 2003).

Vooruitlopend op de invoering van de Wet Werk en Bijstand moesten gemeenten in 2003 een flink bedrag bezuinigen op het gemeentelijke reïntegratiebudget. Sommige gemeenten hebben dit gedaan door de subsidie voor (een deel van) de ID-banen stop te zetten. De overheid kwam echter met sociale partners en gemeenten overeen om de bezuiniging te realiseren door 10.000 ID-banen om te zetten in reguliere banen en gaf hiervoor extra financiële middelen. Afspraken hierover zijn eind 2002 vastgelegd in een Landelijk Convenant Gesubsidieerde Arbeid. Organisaties die een ID-baan omzetten in een reguliere baan kunnen tot halverwege 2004 een subsidie van 17.000,- euro ontvangen.

De WSW staat open voor mensen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend in staat zijn onder aangepaste omstandigheden arbeid te verrichten en kent twee doelstellingen. De eerste doelstelling is het realiseren van arbeid onder aangepaste omstandigheden, de tweede doelstelling luidt dat de aangeboden arbeid gericht is op het behouden, dan wel bevorderen van de ontwikkeling in het werk, mede met het oog op het kunnen verrichten van werk onder normale omstandigheden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de WSW. Zij kunnen het SW-beleid zelfstandig uitvoeren of gezamenlijk met andere gemeenten in een zogeheten werkvoorzieningschap.

Binnen de WSW bestaan twee hoofdvormen van permanent gesubsidieerde arbeid, de dienstbetrekkingen en het begeleid werken. Bij de dienstbetrekkingen realiseren gemeenten of werkvoorzieningschappen zelf arbeidsplaatsen voor personen met een WSW-indicatie onder de WSW-CAO. In deze dienstbetrekking kunnen werknemers beschut werken op een sociale werkplaats of individueel of groepsgewijs gedetacheerd worden naar een regulier bedrijf. In de WSW is bepaald dat gemeenten voor de uitvoering van dienstbetrekkingen een andere werkgever kunnen aanwijzen; dat kan een SW-bedrijf zijn maar ook een regulier bedrijf. In de praktijk wijzen gemeenten altijd een SW-bedrijf aan als uitvoerder. Bij het begeleid werken zorgen gemeenten of werkvoorzieningschappen in principe voor plaatsing van personen met een WSW-indicatie bij reguliere organisaties, onder de reguliere CAO, maar onder aangepaste omstandigheden en met een jobcoach. De gemeente biedt de werkgever subsidie en financiert een begeleidingsorganisatie voor de begeleiding.

Verder wil de overheid de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) moderniseren met als doel meer WSW'ers aan het werk bij een reguliere werkgever (begeleid-werken, detachering). Werken bij een reguliere werkgever doet volgens de overheid namelijk meer recht aan de maatschappelijke integratie van gehandicapten en is minder stigmatiserend dan beschut werken in een sociale werkplaats. Tevens geeft het aan personen met een WSW-indicatie meer keuzemogelijkheden tussen soorten functies en locaties dan SW-bedrijven redelijkerwijze kunnen bieden (Ministerie van SZW, 2003).

In dit rapport gaan we in op ontwikkelingen in gesubsidieerde arbeid (ID-banen en WSW) omdat het hier zowel voor wat betreft de vraag (werkzoekenden) als het aanbod (de banen) gaat om de onderkant van de arbeidsmarkt. We gaan achtereenvolgens in op de knelpunten die organisaties ervaren bij de inzetbaarheid van werknemers en op de maatregelen die ze (willen) nemen.

## 5.2 Knelpunten

Ontwikkelingen in de wet- en regelgeving rond gesubsidieerde arbeid hebben gevolgen voor de arbeidscondities van werknemers in deze banen (ID-banen, WIW, WSW). De nadruk op doorstroom naar regulier werk (ID-banen, WIW) en het werken bij een reguliere werkgever (WSW) leidt bijvoorbeeld tot een andere aanpak bij de begeleiding. Aangezien het een recente ontwikkeling betreft zijn de gevolgen (positief of negatief, type maatregelen) nog niet helemaal duidelijk. Aan het onderzoek hebben veel organisaties meegedaan die slechts enkele ID'ers en soms ook enkele WIW'ers of WSW'ers in dienst hebben of via detachering een arbeidsplaats bieden. Uit de interviews blijkt dat organisaties met slechts enkele ID'ers (ten tijde van het onderzoek althans) niet goed op de hoogte waren van ontwikkelingen in de gesubsidieerde arbeid, zoals de Wet Werk en Bijstand, het Convenant Gesubsidieerde Arbeid en de noodzaak van het onderhandelen over een nieuw arrangement met de gemeente. Wel waren deze organisaties vaak van mening dat de mogelijkheden voor doorstroom beperkt zijn gezien de noodzaak van intensieve begeleiding en de mogelijkheden van de werknemers. De organisaties met veel werknemers in gesubsidieerde banen houden zich wel intensief bezig met de nieuwe wet- en regelgeving en de toegenomen noodzaak van doorstroming. Dit zijn vooral organisaties uit de kringloopbranche, beveiliging, openbaar vervoer, een gemeentelijke dienst en SW-bedrijven. In deze paragraaf beschrijven we allereerst de knelpunten die de huidige ontwikkelingen met zich meebrengen voor organisaties waar veel ID'ers en WIW'ers werken en vervolgens voor de SW-bedrijven. Daarna gaan we in op de consequenties van het verdwijnen van werk naar lage lonenlanden en op motivatieproblemen bij werknemers in gesubsidieerde banen.

### 5.2.1 ID-werknemers, WIW'ers

Sommige organisaties met veel ID-werknemers kregen ten tijde van het onderzoek te maken met een vacaturestop voor ID-banen en soms ook met gemeenten die de subsidie voor ID-banen wilden intrekken en/of geleidelijke afbouwen. Het wegvallen van de financiering van ID-banen geheel of gedeeltelijk is voor de meeste van deze organisaties een extra kostenpost die ze niet kunnen opbrengen. Ook de premie voor het 'witten van een ID-baan' is volgens sommige respondenten eenmalig en onvoldoende voor structurele financiering van de banen. Sommige organisaties met veel ID-werknemers, zoals kringloopbedrijven, zijn bang dat ze de winkel moeten sluiten en ID-werknemers moeten ontslaan. De ontwikkelingen kunnen voor ID-werknemers en WIW'ers ook positieve gevolgen hebben, met name als zij beter begeleid gaan worden en uitstromen naar een reguliere baan. Dit geldt echter vooral voor de 'betere ID-werknemers' met doorstroomperspectief. De overige ID-werknemers maken, afhankelijk van het gemeentelijk beleid, hun eigen mogelijkheden en de financiële mogelijkheden van de werkgever, kans op ontslag en terugval in de bijstand. In deze groep



wordt veel minder of helemaal niet geïnvesteerd. De meeste organisaties met veel ID-werknemers waren ten tijde van het onderzoek overigens vooral bezig met het anticiperen op veranderingen in het gemeentelijk beleid door het afsluiten van een arrangement met de gemeente (nieuwe instroom, behoud zittende ID-werknemers en doorstroom).

*Ik vraag mij of ID-werknemers zich realiseren wat hen mogelijk te wachten staat. Ze denken vooral op de korte termijn. Wanneer de baan in gevaar komt ziet men de WW als een optie. Ze beseffen niet dat ook deze regeling steeds minder te bieden heeft.*

*Goede ID-werknemers worden gestimuleerd om door te stromen, nu meer dan ooit. Wij houden de 'moeilijkste' groep over, mensen waar we zelf eigenlijk ook weinig mee kunnen. Deze groep is er op gebrand hun baan te houden. De spanning neemt toe door de bezuinigingen, ze kunnen nergens terecht en weten dat wij ook niet gelukkig met hen zijn.*

*De vraag is in hoeverre de ontwikkelingen op termijn leiden tot het verdwijnen van gesubsidieerde arbeid in de kringloopbranche. Nu wordt het nog getolereerd als mensen maar voor 20 procent productief zijn. Met het afbouwen van subsidies wordt dat een ander verhaal.*

*De ontwikkelingen zijn voor ons een reden om minder ID'ers in dienst te willen nemen. Er is namelijk geen geld beschikbaar om de salarissen zelf te bekostigen. Uiteindelijk kan het zelfs betekenen dat we een ID'er moeten ontslaan als deze niet kan uitstromen en de loonkostensubsidie vervalt.*

### 5.2.2 *Werknemers in SW-bedrijven*

Het overheidsbeleid is erop gericht dat veel meer werknemers vanuit de sociale werkvoorziening gaan werken in het reguliere bedrijfsleven, gedetacheerd vanuit een SW-bedrijf of in dienst met 'begeleid werken'. Bij een beperkt aantal organisaties uit het onderzoek werken werknemers vanuit een SW-bedrijf. De meeste organisaties weten echter niet precies hoeveel het er zijn en op welke plekken ze zitten. Voor WSW'ers betekent plaatsing in het reguliere bedrijfsleven in plaats van onder beschutte omstandigheden bij het SW-bedrijf een grote verandering. Vooralsnog komt het nog niet veel voor aangezien er in de praktijk nog een aantal knelpunten bestaan. Behalve dat WSW'ers onzeker zijn en bang voor verandering en daardoor veel weerstand vertonen, stimuleert ook de sterke rechtspositie van WSW'ers niet tot begeleid werken bij een andere werkgever. SW-bedrijven hebben bovendien reguliere bedrijven nodig om werknemers door te laten stromen.

In de interviews is aan respondenten van reguliere bedrijven gevraagd onder welke voorwaarden ze (meer) WSW'ers zouden kunnen plaatsen. Uit de antwoorden blijkt dat de meeste respondenten dit niet goed weten omdat ze hier nog nooit over hebben nagedacht. Enkele respondenten geven aan dat WSW'ers geplaatst kunnen worden als ze voldoen aan de functie-eisen. De meeste respondenten zijn echter van mening dat er weinig tot geen mogelijkheden zijn. Hiervoor worden verschillende argumenten gegeven. De reguliere organisaties hebben geen tijd om de extra begeleiding te geven die WSW'ers nodig hebben; onzekerheid over de inzetbaarheid van de doelgroep en de continuïteit van loonkostensubsidies; een voorkeur voor werknemers zonder 'vlekje'; weinig werk dat geschikt lijkt voor de doelgroep (veel werk in de luwte is uitbesteed, geautomatiseerd of al vergeven bij reïntegratie van een eigen werknemer); en last but not least onbekendheid met de doelgroep en de verschillende mogelijkheden die de regelgeving biedt.

*Het is moeilijker om een geschikte werknemer voor detachering te vinden dan een werkgever (hoewel dit laatste ook niet makkelijk is). Begeleid werken is vrijwillig en WSW'ers werken liever in het SW-bedrijf. De werkgever heeft bovendien bij begeleid werken alle risico's, en waarom zou hij die willen nemen?*

*Bij de inzet van WSW'ers in onze organisatie kan ik mij niets voorstellen. Er is nooit over gesproken en er is ook geen reden om deze groep in huis te halen.*

*Als het risico voor ons minimaal is, kunnen er mensen vanuit de sociale werkvoorziening instromen. Dit betekent dat mensen op proef moeten kunnen werken, dat er begeleiding gefaciliteerd moet worden en dat we niet of minimaal hoeven te investeren.*

*Wanneer WSW'ers in het primaire proces worden ingezet dan moet de klant daarmee instemmen. We krijgen dan toch vaak nul op het rekest. Daarom willen we deze groep ook alleen maar op basis van detachering. Als het contract bij de klant afloopt zijn WSW'ers namelijk moeilijk herplaatsbaar.*

### 5.2.3 Overige knelpunten

Uit de interviews blijkt dat er nog twee belangrijke knelpunten zijn waar organisaties met veel werknemers in gesubsidieerde banen mee te maken hebben. Het betreft de beschikbaarheid van werk voor WSW'ers die niet kunnen doorstromen en de motivatie van de werknemers.

#### **Verdwijnen van werk naar lage lonen landen (offshoring)**

Het verdwijnen van werk naar lage lonen landen is een ontwikkeling die al langer speelt en waar ook SW-bedrijven mee te maken hebben. Met name eenvoudig inpakwerk, van oudsher een belangrijk bedrijfs onderdeel in de WSW, wordt steeds vaker door opdrachtgevers uitbesteed naar het buitenland. Werk dat voor veel WSW'ers geschikt is, verdwijnt hierdoor en SW-bedrijven staan voor de opgave nieuw werk te acquireren. SW-bedrijven hebben bij dit soort werk ook concurrentie van bijvoorbeeld het gevangeniswezen. Respondenten geven aan dat het een lastig is dat dit werk steeds meer verdwijnt, juist omdat nieuwe instroom vaker bestaat uit mensen die alleen maar geschikt zijn voor zeer eenvoudig werk.

*Veel mensen die nu binnenkomen kunnen heel weinig. Ze gaan dan naar de verpakingsafdeling, maar met dit soort werk is voor SW-bedrijven geen droog brood meer te verdienen. Er komen soms nog wel kleine series binnen, maar ook dat is moeilijk voor deze doelgroep (handelingen moeten langdurig hetzelfde zijn).*

#### **Motivatieproblemen, weerstanden**

Uit het onderzoek blijkt dat het bevorderen van de deelname van werknemers in gesubsidieerde banen aan activiteiten gericht op doorstroom niet makkelijk is. Veel werknemers hebben angsten en belemmeringen die leiden tot weerstand en motivatieproblemen. Het gaat hier om dezelfde weerstanden waar ook andere organisaties met veel lager opgeleiden mee te maken hebben (zie ook hoofdstuk drie). Bij werknemers in gesubsidieerde banen spelen de belemmeringen echter een nog grotere rol. Ook al zijn de organisaties gespecialiseerd in de begeleiding van deze doelgroep, het blijft lastig en de nieuwe nadruk in wet- en regelgeving op doorstroom maakt het noodzakelijk om te zoeken naar nieuwe instrumenten om werknemers 'in beweging te krijgen'.

*Veel mensen verdienen goed in de sociale werkvoorziening en willen niet werken voor minder. Je zou een bonus op doorstroom moeten zetten, maar dat kunnen we niet betalen.*

*Op welk knopje moet je drukken om hen in beweging te krijgen? Dit weten is belangrijk voor het voortbestaan van het bedrijf. Velen denken: als je voor een dubbeltje bent geboren, dan wordt het nooit een kwartje, ook al zit er meer in. Bij deze groep missen we durf en lef hebben.*

*Het moeilijkst te motiveren zijn de werknemers tussen de 30-50 jaar. Zij hebben ook het hoogste verzuim. Het is een bepaalde bevolkingsgroep die zich achtergesteld en teleurgesteld voelt en veel klaagt. Ze vinden dat de werkgever veel meer voor hen moet doen en gedragen zich alsof alles van één kant moet komen.*

*De meeste mensen vinden het wel goed, ze gaan er niet voor. Belangrijk voor hen is een prettige werksfeer, ze doen wat er gezegd wordt maar zijn niet ambitieus. Ze denken alleen op de korte termijn. Als er een dreiging is dat ze hun baan kwijtraken, denken ze 'dan gaan we toch gewoon de WW in'?*

*Over het algemeen zijn mensen in een SW-bedrijf blij met het werk, omdat het alternatief is 'thuiszitten'. Daar zijn ze zich van bewust. Er kan wel meer op gestuurd worden om het optimale eruit halen: 'Je moet ze soms tot hun geluk dwingen'.*

### **5.3 Maatregelen**

Organisaties met veel ID-werknemers en SW-bedrijven zien zich door de nieuwe ontwikkelingen genoodzaakt de eigen bedrijfsvoering opnieuw te bezien en meer werk te maken van de door- en uitstroom van de werknemers in gesubsidieerd werk. Voor een deel komen de maatregelen die ze hiervoor nemen overeen met de maatregelen die ook andere organisaties nemen als het gaat om het bevorderen van de inzetbaarheid en employability (zie ook hoofdstuk drie); voor een deel ook niet. Hieronder gaan we in op de extra maatregelen die volgens organisaties nodig zijn gezien de ontwikkelingen. We maken daarbij onderscheid in maatregelen van organisaties met veel ID'ers en maatregelen van SW-bedrijven. Ook gaan we in op maatregelen die beide type organisaties (willen) nemen gericht op het in beweging krijgen van de doelgroep.

#### *5.3.1 ID-banen*

Organisaties met veel ID-banen zoeken meer dan voorheen naar functies die geschikt zijn om naar door te stromen (mits werknemers voldoende geschikt zijn). Soms wordt hiertoe een nieuwe reguliere functie gecreëerd (conducteur in het openbaar vervoer). Organisaties gaan daarnaast ook strenger selecteren op basis van doorstroompotentieel. Met name kringloopbedrijven die in de bedrijfsvoering afhankelijk zijn van de subsidie voor ID-werknemers bezinnen zich op de vraag of ze nog wel willen 'werken' met ID'ers. Behalve ontslag of het niet meer in dienst nemen van deze doelgroep, is een alternatief ook het meer gaan werken met stageplaatsen, duale trajecten en het bieden van reïntegratiedienstverlening. Met name bedrijven die het laatste overwegen moeten, om dit goed te kunnen doen, veel meer investeren in de aanpak gericht op ontwikkeling in het werk en doorstroom van de werknemers.

Nog maar weinig organisaties waren ten tijde van het onderzoek (halverwege 2003) bezig met het maken van afspraken met de gemeente over in- en doorstroom van ID-werknemers (arrangement).

*Als gevolg van de nieuwe wetgeving zijn we ID-banen aan het afbouwen. Daarnaast is een nieuwe reguliere functie van conducteur gecreëerd. ID'ers die aan de functievereisten voldoen, kunnen doorstromen naar de functie van conducteur.*

*Ik zou wel willen weten hoe je van een kringloopbedrijf een succesvol reïntegratiebedrijf kunt maken. Hoe ziet een geïntegreerde aanpak eruit? Hoe komen we aan geld om dit te ontwikkelen?*

*Een gevolg van de ontwikkelingen is dat bedrijven minder risico's willen nemen en eerder nee zeggen tegen een nieuwe gesubsidieerde werknemer. Er wordt meer gekeken naar de waarde voor de werkgever. De moeilijker gevallen maken minder kans.*

### 5.3.2 SW-bedrijven

Met name SW-bedrijven zien zich geconfronteerd met de gevolgen van de ontwikkeling dat steeds meer werk wordt uitbesteed naar lage lonen landen (in plaats van naar SW-bedrijven). Eén van de maatregelen die bedrijven in dit verband nemen, is het creëren van zoveel mogelijk nieuwe werksoorten, zoals wasserijprojecten en kringloopwinkels.

Naast de modernisering van de WSW is het verdwijnen van eenvoudig werk voor SW-bedrijven ook een reden om extra energie te steken in detachering en 'begeleid werken'. Voor een deel van de werknemers is dit een goed alternatief. Hiervoor hebben SW-bedrijven echter de medewerking van het bedrijfsleven nodig. De ervaring leert dat het niet meevalt om organisaties te vinden en werknemers hiervoor te motiveren. Gevraagd naar de benodigde maatregelen om de plaatsingsmogelijkheden verder uit te breiden antwoorden de organisaties:

- er moet veel meer en betere voorlichting komen over de regelingen 'begeleid werken' en detachering vanuit de SW;
- er moet ondersteuning komen vanuit de overheid om organisaties over de streep te trekken, bijvoorbeeld ten aanzien van de begeleiding, administratieve processen en een tegemoetkoming in de mindere productiviteit;
- reguliere bedrijven moeten veel meer aangesproken worden op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid; dat werkt beter dan allerlei subsidies;
- de regeling 'begeleid werken' moet eenvoudiger gemaakt worden;
- het moet mogelijk zijn dat iemand een gecombineerde aanstelling krijgt, voor de helft gesubsidieerd en voor de helft regulier, waardoor organisaties minder risico dragen bij een terug- of uitval van de werknemer;
- een terugkeerregeling naar het SW-bedrijf zou een oplossing kunnen zijn;
- het SW-bedrijf moet goede en voldoende begeleiding kunnen bieden;
- WSW'ers moeten meer gestimuleerd worden om de veilige omgeving van het SW-bedrijf te verlaten en door te stromen naar een reguliere werkgever.

### 5.3.3 Motivatie en wijze van leren

De meeste organisaties in het onderzoek hebben, ook al werken er veel mensen op een gesubsidieerde baan, nog geen uitgewerkte methodiek om doorstroom te bevorderen. Ze zijn wel van plan om hiermee aan de slag te gaan (kringloopbedrijf, gemeentelijke afdeling, beveiliging). SW-bedrijven werken sinds kort met Individuele Ontwikkelingsplannen en hebben wel vaker een uitgewerkte aanpak gericht op ontwikkeling en doorstroom. De respondenten benadrukken het belang van een veilige werksfeer als voorwaarde om werknemers zover te krijgen eens iets nieuws te proberen. Werknemers moeten het gevoel krijgen dat ze mogen zijn zoals ze zijn en dat ze niet op hun tenen hoeven te lopen. Ook duidelijkheid en structuur bieden is in dit verband belangrijk. Helder zijn over de eisen die gesteld worden en over de wijze waarop werkzaamheden verricht moeten worden. Grenzen goed aangeven met betrekking tot ontoelaat-

baar gedrag. Op deze manier werken geeft ook veiligheid aan anderen, aldus enkele respondenten. Activiteiten die verder genoemd worden zijn modulaire introductieprogramma's die zijn afgestemd op de kenmerken van de instromers; een training basisvaardigheden; extra coaching als het erop lijkt dat iemand meer kan; stages om elders ervaring op te doen; assessments om competenties te achterhalen; en een terugkeergarantie bij detachering.

*De belangrijkste succesfactor is het geven van structuur. Mensen willen weten wat hun werk inhoudt, wat ze moeten doen en wanneer ze waar moeten zijn. Ook willen ze weten waar ze terechtkunnen als ze problemen hebben. Kortom de groep wil het graag simpel houden en zoveel mogelijk duidelijkheid krijgen.*

*Nieuwe werknemers komen binnen op een leer-werktraject voor zes maanden. Ze worden tewerkgesteld op verschillende plekken en er wordt gekeken wat het beste bij de persoon past. Ze hebben dan een tijdelijk contract en moeten zich bewijzen. Maar ze krijgen ook begeleiding.*

#### **5.4 Tot slot**

De invoering van de Wet Werk en Bijstand en de modernisering van de Wet Sociale Werkvoorziening hebben gevolgen voor de arbeidscondities van werknemers in gesubsidieerde banen en voor de bedrijfsvoering en het personeelsbeleid van de organisaties waar deze mensen werken. Ten tijde van het onderzoek waren de veranderingen nog vrij nieuw en wisten veel respondenten nog niet wat de gevolgen precies zouden zijn en hoe ze met de veranderingen moesten omgaan. Duidelijk was wel dat het accent in de begeleiding veel meer moet gaan liggen op doorstroom naar regulier werk (ID-banen, WIW) en op werken bij een reguliere werkgever via detachering of 'begeleid werken' (WSW). Uit het onderzoek blijkt dat organisaties waar weinig mensen op een gesubsidieerde baan werken, niet (goed) op de hoogte zijn van de nieuwe ontwikkelingen. Organisaties waar veel mensen werken op een gesubsidieerde baan houden zich ten tijde van het onderzoek intensief bezig met de gevolgen van het nieuwe overheidsbeleid en de benodigde maatregelen. Met name SW-bedrijven vragen zich af of het zal lukken om de nieuwe doorstroomdoelstelling te halen en hoe ze voldoende WSW'ers en reguliere bedrijven kunnen motiveren om hieraan mee te werken. Een extra belemmering voor de inzetbaarheid van WSW'ers is dat ook SW-bedrijven te maken hebben met de gevolgen van uitbesteding van eenvoudig productiewerk naar lage lonenlanden. Organisaties met veel ID'ers vragen zich, afhankelijk van de opstelling van gemeenten, af of het verstandig is ID'ers te blijven inzetten en wat de gevolgen zijn voor de eigen bedrijfsvoering als gemeenten loonkostensubsidies willen afbouwen.



## 6 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

In dit rapport staan de uitkomsten van een onderzoek naar nieuwe arbeidscondities bij lager opgeleiden en de gevolgen voor het personeelsbeleid van organisaties. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de aan TNO toegewezen overheidsfinanciering op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aanleiding voor het onderzoek is de geringe aandacht in theorie en praktijk voor de inzetbaarheid van lager opgeleiden, terwijl allerlei ontwikkelingen dit wel noodzakelijk maken.

Het onderzoek sluit aan bij eerdere onderzoeken van TNO Arbeid naar de onderkant van de arbeidsmarkt en de arbeidsinpassing van langdurig werklozen. In het onderzoek zijn we nagegaan welke ontwikkelingen van invloed zijn op de arbeidscondities van lager opgeleiden en wat dit betekent voor de inzetbaarheid van deze werknemers. Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van lacunes in kennis, personeelsbeleid en/of methodieken op het gebied van de inzetbaarheid van lager opgeleiden bij branches en organisaties.

In dit hoofdstuk geven we een samenvatting van de belangrijkste resultaten en gaan we in op enkele conclusies en aanbevelingen.

### 6.2 Aanpak van het onderzoek

Activiteiten in het onderzoek waren een literatuurstudie, interviews bij vertegenwoordigers van branches en organisaties waar verhoudingsgewijs veel lager opgeleiden werken en een workshop voor beleidsmakers en respondenten in het onderzoek. Voor de interviews zijn vijftien branches met veel lager opgeleiden geselecteerd: openbaar vervoer, metaal, transport en logistiek, groothandel, contractcatering, thuiszorg, bouw, uitzendbureaus, schoonmaakbranche, beveiliging, gemeenten, sociale werkvoorziening, vleessector, kringloopbranche en supermarkten. Bij deze geselecteerde branches is gemiddeld ruim de helft van het aantal werkenden lager opgeleid; bij andere branches is dit gemiddeld bijna dertig procent. Er zijn in totaal vijftien interviews afgenomen. Vijftien interviews bij vertegenwoordigers van branches en dertig interviews bij vertegenwoordigers van organisaties (twee organisaties per branche).

Uit de literatuurstudie komen een aantal belangrijke ontwikkelingen naar voren die gevolgen hebben voor de arbeidscondities van lager opgeleiden en het personeelsbeleid van organisaties, namelijk: veranderingen in de aard van het werk; ontstaan van nieuwe en flexibele arbeidsrelaties; individualisering van arbeidsrelaties en een andere houding ten opzichte van werk; meer diversiteit op de werkvloer; en nieuwe wet- en regelgeving (effectiever beleid). In de interviews hebben we de vertegenwoordigers van branches en organisaties deze ontwikkelingen voorgelegd en gevraagd of en in welk opzicht ze van belang zijn voor de arbeidscondities en inzetbaarheid van de lager opgeleide werknemers. Tevens hebben we gevraagd welke andere ontwikkelingen in dit verband van belang zijn. Uit de interviews kwamen geen nieuwe ontwikkelingen naar voren die niet ook al naar voren kwamen in de literatuur. Wel bleek het dat niet alle gesignaleerde ontwikkelingen in dezelfde mate spelen of dezelfde consequenties hebben voor de arbeidscondities van hoger en lager opgeleiden. Met name individualisering van arbeidsrelaties en een andere houding ten opzichte van het werk komen volgens de respondenten niet of nauwelijks voor bij lager opgeleiden.

De gehanteerde kwalitatieve aanpak was ons inziens een goede manier om de issues inzake de inzetbaarheid van lager opgeleiden helder te krijgen. Met een meer kwantitatieve aanpak, bijvoorbeeld een enquête onder organisaties met veel lager opgeleide

werknemers, hadden we weliswaar veel meer organisaties in het onderzoek kunnen betrekken, maar minder zicht gekregen op de achtergronden van ontwikkelingen, de mate van implementatie van beleid en specifieke knelpunten en vragen die leven in de praktijk. In de interviews konden we goed doorvragen op deze aspecten en helder krijgen wat er speelt. Daarbij viel het wel op dat vertegenwoordigers van branches over het algemeen wat minder goed op de hoogte waren van ontwikkelingen, maatregelen in de praktijk en knelpunten dan vertegenwoordigers van organisaties. Als redenen werden aangedragen dat de branche-organisatie zich niet bezighoudt met personele vraagstukken, de grote diversiteit binnen de branche en/of het niet beschikken over de gevraagde informatie. Opvallend was verder dat vertegenwoordigers van branches soms positiever waren over de stand van zaken van het personeelsbeleid en de mate waarin ontwikkelingen een probleem zijn voor organisaties, dan de organisaties zelf. Dit verschil in waarneming is begrijpelijk omdat branche-organisaties verder van de praktijk afstaan en zich niet allemaal bezighouden met P&O-vraagstukken. Anderzijds is het ook een belangrijk signaal omdat branche-organisaties alleen een rol van betekenis kunnen spelen indien zij goed geïnformeerd zijn en weten waaraan organisaties behoefte hebben.

Dat we desondanks de issues goed gevangen hebben, bleek tijdens de workshop in december 2003. Doel van deze workshop was het terugkoppelen van de resultaten uit het onderzoek aan de respondenten, het onderling uitwisselen van ervaringen en maatregelen en het aanscherpen van de conclusies voor de rapportage. Tijdens de workshop bevestigden de deelnemers de issues en vragen die uit het onderzoek naar voren kwamen. Er kwamen geen nieuwe zaken naar voren die we gemist hadden in het onderzoek.

### 6.3 Nieuwe arbeidscondities

Uit het onderzoek blijkt dat het personeelsbeleid aan de onderkant van de arbeidsmarkt in beweging is. Er zijn allerlei ontwikkelingen die het nodig maken dat organisaties meer investeren in de inzetbaarheid van hun werknemers, zowel op de korte als op de langere termijn. Volgens sommige respondenten hebben organisaties als gevolg van de recessie hiervoor ook meer tijd dan enkele jaren geleden. Hoewel de noodzaak tot meer investeren in het personeel al langer bekend is, waren de activiteiten van organisaties vooral gericht op hoger opgeleide werknemers (Gründemann en De Vries, 2002). Investeren in de inzetbaarheid van lager opgeleiden is van meer recente datum. De volgende ontwikkelingen en nieuwe arbeidscondities van lager opgeleiden zijn hiervoor verantwoordelijk:

- veranderingen in de aard van het werk en soms verlies van werk (door automatisering en offshoring), hogere en andere functie-eisen. Voor organisaties wordt het steeds belangrijker dat ook lager opgeleiden employable zijn en de veranderingen kunnen bijhouden;
- groei van branches in de facilitaire dienstverlening. Lager opgeleiden hebben vaker een werkgever en/of een leidinggevende op afstand. Zowel de branches als de markt waarin ze opereren zijn meer volwassen geworden;
- meer diversiteit. Door de krappe arbeidsmarkt in de jaren negentig werken er in de branches uit het onderzoek relatief veel voormalig langdurig werklozen en allochtonen. Daarnaast is er in meer of mindere mate sprake van vergrijzing van het personeelsbestand. Respondenten ervaren de meeste knelpunten bij de inzetbaarheid van voormalig langdurig werklozen (werkhouding) en ouderen;
- nieuwe wet- en regelgeving rond verzuim en gesubsidieerde arbeid. Lager opgeleiden hebben als gevolg hiervan betere arbeidsomstandigheden en worden intensiever begeleid bij verzuim. Werknemers in gesubsidieerde banen moeten, zoveel als



mogelijk, zich ontwikkelen in het werk en doorstromen. Een gesubsidieerde baan is niet meer een 'baan voor het leven'.

#### 6.4 Knelpunten en maatregelen

Uit het onderzoek blijkt dat de inzetbaarheid en employability van lager opgeleiden een belangrijk thema is aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een knelpunt is echter dat het vooral belangrijke thema's zijn voor organisaties, terwijl werknemers veel minder doordrongen zijn van het belang. Sterker nog, activiteiten om de inzetbaarheid te verbeteren roepen bij veel lager opgeleiden weerstand op. Deze belemmeringen spelen nog het meest bij lager opgeleide ouderen (45-plussers) en bij werknemers in gesubsidieerde banen. Veel respondenten weten niet goed hoe ze lager opgeleiden in beweging kunnen krijgen. Andere belemmeringen zijn krappe marges, onvoldoende doorgroeimogelijkheden en alternatieven bij slijtageklachten en de competenties van leidinggevendenden.

Ondanks de belemmeringen worden lager opgeleiden meer dan voorheen geconfronteerd met een werkgever die eisen stelt aan (bij)scholing, die verlangt dat werknemers initiatieven nemen en zich verantwoordelijk voelen voor hun eigen inzetbaarheid. Er wordt op dit moment veel geïnvesteerd in maatregelen die het leidinggevendenden mogelijk maken hun werk goed te doen. Leidinggevendenden krijgen bijvoorbeeld een cursus coachend leidinggeven, de 'span of control' gaat omlaag, werkoverleg en functioneringsgesprekken worden ingevoerd of nieuw leven ingeblazen. Een klein aantal organisaties is al een stap verder en heeft bijvoorbeeld ervaring met competentiegericht werken en EVC, praktijk gericht leren en/of een mobiliteitsbureau. Vooral de metaal-sector is ver gevorderd met employabilitybeleid. De veranderingen in de aard van het werk zijn in deze sector dan ook groot; de metaal is de enige sector die als gevolg hiervan eigenlijk niet meer tot de onderkant van de arbeidsmarkt behoort. Maar hoewel er veel minder behoefte is aan lager opgeleiden, werken ze er nog wel. De brancheorganisatie speelt hierop in met projecten en regelingen waar organisaties gebruik van kunnen maken.

Ook organisaties met veel gesubsidieerde banen houden zich als gevolg van de toegenomen nadruk op doorstroom intensief bezig met de ontwikkeling van werknemers. Om de aangescherpte doorstroomdoelstellingen te behalen moet er echter nog veel gebeuren. Doorstroom naar regulier werk vereist namelijk de medewerking van 'reguliere werkgevers'. Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste respondenten van 'reguliere bedrijven' van mening zijn dat er binnen de organisatie geen geschikt werk voor WSW'ers is. Bovendien blijkt dat ze slecht op de hoogte zijn met de doelgroep en de mogelijkheden die de regelgeving biedt.

De aansturing en begeleiding van werknemers die niet employable zijn, is extra lastig voor werkgevers en leidinggevendenden die dit 'op afstand' moeten doen. De maatregelen die deze organisaties nemen zijn talrijk en dienen soms meerdere doelen. Zo trachten ze betere afspraken met opdrachtgevers te maken over de arbeidsomstandigheden en wordt er, naast scholing, van alles ondernomen om de binding tussen werkgever en werknemer te verbeteren (communicatiemiddelen, arbeidsvoorwaardelijke extra's, meer contactmomenten met de werkgever en/of leidinggevende). Ook zoeken organisaties naar mogelijkheden om de aansturing en begeleiding te verbeteren. Hiertoe wordt soms een nieuwe functie gecreëerd of worden leidinggevende functies gesplitst. Er is nog weinig bekend over de gevolgen van werkgeverschap en/of leidinggeven op afstand voor de inzetbaarheid van lager opgeleiden en het benodigd personeelsbeleid. Uit dit onderzoek blijkt dat voor organisaties, en mogelijk ook voor de lager opgeleiden zelf, het geringe contact tussen werkgever en werknemer een knelpunt is. Ook komt naar voren dat organisaties te maken hebben met het fenomeen 'dubbele loyaliteit'. Werknemers zijn vaak loyaler naar de opdrachtgever of klant dan naar de eigen

werkgever. Dit kan ertoe leiden dat werknemers zich niet willen houden aan richtlijnen van de werkgever. Dit soort gedrag bijsturen is lastig als het op afstand moet gebeuren. Een leidinggevende op de werkplek staat overigens niet garant voor minder knelpunten en problemen. Een direct leidinggevende is veelal ook laagopgeleid en heeft zelf ook te maken met een werkgever én een leidinggevende op afstand.

## 6.5 In beweging krijgen

Lager opgeleiden in beweging krijgen is lastig omdat deze groep niet zozeer gemotiveerd wordt door opleidingen en doorgroeimogelijkheden, maar veel meer door zaken als geld, werk waar ze trots op kunnen zijn en het werk goed willen doen. Voor deze werkenden is arbeidsidentiteit belangrijker dan zelfontplooiing. Lager opgeleiden hebben dus vaak een sterk arbeidsethos. Duurzaam bijstandsgerechtigden hebben vaker een zwak arbeidsethos omdat ze vooral zijn aangewezen op onzekere, additionele of tijdelijke banen via uitzendbureaus. Weer gaan werken levert voor deze groep weinig inkomenswinst op, maar vooral nieuwe onzekerheden. Deze groep is daarom vooral gericht op reductie van die onzekerheid (Engbersen, 2002). Uit dit onderzoek blijkt dat veel jongeren, ongeschoolden en werknemers in gesubsidieerde banen een waarden- en normenpatroon ontwikkeld hebben dat vergelijkbaar is met dat van duurzaam uitkeringsgerechtigden. Het arbeidsethos is vaak zwak, een deel van deze groep functioneert volgens veel respondenten daarom onvoldoende. Dit is ook de groep die vaak werkzaam is op onzekere, additionele of tijdelijke banen. Voor een aanpak gericht op het in beweging krijgen van lager opgeleiden kan het nodig zijn om rekening te houden met deze tweedeling onder lager opgeleiden.

Het gebrek aan het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen inzetbaarheid is echter breder en komt volgens de respondenten in het onderzoek voor bij een grote groep lager opgeleiden. Het hebben van een sterk arbeidsethos betekent namelijk nog niet dat werknemers verantwoordelijkheid willen of kunnen nemen voor hun eigen loopbaan. Lager opgeleiden zijn zich niet altijd bewust van de noodzaak zichzelf te ontwikkelen, hebben in het verleden vaak slechte ervaringen met leren en scholing opgedaan en hebben moeite om los te komen van de vertrouwde omgeving en werkzaamheden. Nadenken over de eigen employability is echter wel iets dat steeds meer van werknemers wordt verwacht, ook van lager opgeleiden. Het accent in het beleid van de overheid, branches en bedrijven ligt op persoonlijke ontwikkeling. Mensen worden op deze manier echter aangesproken op wat ze te kort komen en dat werkt niet motiverend. Beter is het om mensen aan te spreken op datgene wat ze kunnen, wat ze gewend zijn en 'erkenning' oplevert en ze een spiegel voor te houden. Een goed voorbeeld van zo'n aanpak is het Erkennen van (elders) Verworven Competenties (EVC). Praten over doelen en employability kan weerstand oproepen, terwijl EVC gecommuniceerd kan worden als een eerste, overzienbare stap. Uit onderzoek blijkt dat door EVC de bereidheid tot verder leren gestimuleerd wordt en werknemers zich gewaardeerd voelen door de werkgever (Verhaar, 2002). EVC leidt echter niet 'vanzelf' tot winst. De wijze van invoering, de begeleiding door leidinggevendenden, de inbedding in het personeelsbeleid en de gehanteerde onderwijsmethode zijn onder meer bepalend voor het succes (Smit en Stark, 2003).

Ook bij methoden die goed aansluiten bij lager opgeleiden, zoals EVC, kunnen organisaties te maken krijgen met weerstanden. Het zelfvertrouwen van lager opgeleiden is immers niet zo groot als het gaat om leren, scholing en beoordelingen. Weerstanden tegen scholing kunnen beperkt blijven tot angst voor het onbekende, maar ze kunnen ook voortkomen uit traumatische ervaringen met leren en school in het verleden (Smit en Stark, 2003). Belangrijk is dan ook dat leidinggevendenden weten waarom weerstanden voorkomen en hoe zij hiermee het beste kunnen omgaan. Door de juiste feedback kunnen mensen namelijk 'in beweging komen'. Hoe groter het geloof in het eigen kunnen

(self-efficacy), hoe groter de inzet, doorzetting en flexibiliteit (zie ook Blonk en Breninkmeyer, 2004). Leidinggevenden moeten dus beschikken over de juiste competenties om lager opgeleiden in beweging te krijgen. Daarnaast zijn instrumenten nodig die hen kunnen helpen bij de nieuwe taken. Uit dit onderzoek blijkt dat het op de werkvloer nog ontbreekt aan geschikte instrumenten om leidinggevenden van lager opgeleiden hierbij te ondersteunen.

## 6.6 Aanbevelingen

Tot nu toe is vooral ingegaan op de knelpunten die branches en organisaties met veel lager opgeleiden ervaren en de maatregelen die ze nemen om de inzetbaarheid van lager opgeleiden te verbeteren. In deze paragraaf gaan we in op enkele aanbevelingen voor de overheid, branches en nader onderzoek.

### *Meanstreaming, best practices*

Er is al veel kennis over de wijze waarop de inzetbaarheid van lager opgeleiden verbeterd kan worden. De overheid stimuleert ontwikkelingen rond EVC, duale trajecten en nieuwe wijzen van leren. En ook binnen het Equal-programma zijn veel mogelijkheden voor instrumentontwikkeling op het gebied van scholing, de combinatie werken en leren en integrerende manieren van werken voor lager opgeleiden. Het uiteindelijke doel van al deze activiteiten is dat innovaties die succesvol zijn gebleken, opgenomen worden in het reguliere beleid van branches en organisaties. Men spreekt in dit verband van disseminatie en meanstreaming.

Uit dit onderzoek blijkt dat er in de praktijk, binnen organisaties en op de werkvloer, vaak nog weinig is te merken van de nieuwe inzichten, methoden en innovaties. Nieuwe werkwijzen invoeren en ervoor zorgen dat inzichten ‘landen op de werkvloer’ is een zaak van zeer lange adem. Organisaties zijn immers geneigd om vooral te denken en te handelen op de korte termijn, terwijl het rendement van investeren in de inzetbaarheid van lager opgeleiden vaak pas op langere termijn zichtbaar is.

De overheid en branches kunnen op verschillende manieren organisaties informeren over nieuwe innovaties en stimuleren om een employabilitybeleid in te voeren, óók voor lager opgeleiden. Een belangrijke manier is het letterlijk laten zien wat er speelt door het publiceren van best practices. Voorbeelden van geslaagde projecten kunnen ideeën opleveren over hoe een project in de eigen organisatie kan worden opgezet. Bovendien tonen deze projecten aan dat het inderdaad mogelijk is om successen te boeken op dit terrein. Werkgevers zullen zich ook eerder herkennen in goede praktijkvoorbeelden van collega's, dan in algemene beschrijvingen van mogelijke aanpakken. Belangrijk is echter dat het niet bij het verspreiden van best practices blijft. Het bevorderen van de inzetbaarheid en employability van lager opgeleiden is lastig en vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben organisaties vaak weinig tijd en middelen voor een intensieve aanpak. Extra ondersteuning door overheid en/of branches in de vorm van subsidieregelingen, projecten en daadwerkelijke ondersteuning is daarom nodig.

### *De rol van branches*

Uit dit onderzoek blijkt dat branches vaak beter op de hoogte zijn met nieuwe ontwikkelingen zoals EVC, dan de organisaties die hiermee aan de slag moeten. Branches zijn daarentegen soms weer minder goed bekend met de knelpunten rond de inzetbaarheid van lager opgeleiden. Een belangrijke vraag is hoe dit komt. Wordt er te weinig gecommuniceerd over nieuwe methoden, best practices en knelpunten in de praktijk? Is extra aandacht nodig voor de informatievoorziening (over en weer) bij onderkant arbeidsmarktbranches?

Uit de interviews komt naar voren dat organisaties vaak wel weten dat ze aan de slag moeten, maar nog onvoldoende weten welke maatregelen het beste werken. Hierop kunnen branches inspelen met specifieke informatie, leer-netwerken en projecten. Branches kunnen leren van ervaringen die reeds zijn opgedaan in andere branches zoals de metaal en ook gaan experimenteren met activiteiten zoals een employability-vouchersproject, een training 'Interne Employability Adviseur' en EVC. Branches kunnen bedrijven ook op de consequenties wijzen als ze onvoldoende investeren in het personeel. Vaak helpt het als heel concreet de pijn benoemd wordt. Als bepaalde maatregelen niet genomen worden, wat zijn de gevolgen voor de WAO-instroom (Pemba), het personeelsbestand en de kwaliteit van dienstverlening? Wat zijn de kosten en baten van specifieke maatregelen op de korte en langere termijn? Branches kunnen ook investeren in maatregelen om de intersectorale mobiliteit te verbeteren. Bevorderen van het in beweging komen van lager opgeleiden heeft immers weinig zin, als ze nergens naar toe 'kunnen bewegen'. Met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn de doorgroeimogelijkheden beperkt en zijn er ook weinig alternatieven voor werknemers als ze hun eigen werk niet meer kunnen doen.

#### *Verder onderzoek*

Het bevorderen van de inzetbaarheid van lager opgeleiden is niet eenvoudig. Er zijn diverse belemmeringen waarvoor nog onvoldoende oplossingen voorhanden zijn. Voor de onderkant van de arbeidsmarkt zijn specifieke instrumenten nodig om werknemers in beweging te krijgen; er is nog weinig bekend over het benodigd personeelsbeleid voor lager opgeleiden bij werkgeverschap op afstand; en tot slot roept de nieuwe nadruk op doorstroom vanuit gesubsidieerde arbeid vragen op over maatregelen en draagvlak bij 'reguliere werkgevers'. In de volgende paragraaf gaan we nader in op vervolgvragen van TNO Arbeid in dit kader. Hieronder benoemen we enkele lacunes die daarnaast opgepakt moeten worden.

#### **Intersectorale mobiliteit**

Voor veel organisaties is met name de inzetbaarheid en employability van lager opgeleide ouderen een knelpunt. Het invoeren van leeftijdsbewust personeelsbeleid staat daarom op de agenda. Dit is echter een oplossing die pas op de langere termijn effect zal sorteren. Veel organisaties hebben ook nu al te maken met ouderen die niet goed inzetbaar zijn. Intersectorale mobiliteit wordt door een aantal respondenten gezien als een mogelijke oplossing voor de huidige inzetbaarheidproblemen. Hiermee bestaat echter nog niet veel ervaring. Onderzoek en praktijkexperimenten op het gebied van intersectorale mobiliteit (ook in het kader van preventie van WAO-instroom) die resulteren in concrete handvatten voor organisaties zijn daarom gewenst.

#### **Wat is effectief bij werkgeverschap op afstand?**

Uit de interviews blijkt dat er veel veronderstellingen bestaan over de gevolgen van werkgeverschap op afstand en de benodigde maatregelen, maar dat hier (in Nederland althans) nog niet eerder onderzoek naar is gedaan. Dit maakt het ontwikkelen van een effectief personeelsbeleid lastig. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wat precies de oorzaken van het hoge verloop in branches met werkgeverschap op afstand zijn en wat de werknemers zelf als knelpunten ervaren (onvoldoende binding, contractwisselingen, enzovoorts). Interessant is ook de vraag wat meer problemen veroorzaakt (en dus om specifieke maatregelen vraagt): een werkgever of een leidinggevende op afstand of een combinatie? Nader onderzoek dat antwoord geeft op dit soort vragen kan organisaties meer zicht bieden op de benodigde maatregelen in het personeelsbeleid.

#### **In dienst nemen van kwetsbare groepen**

Voor wat betreft de gesubsidieerde arbeid blijft het lastig om werknemers geplaatst te krijgen bij reguliere werkgevers. Onbekend maakt onbemind, zo blijkt niet alleen uit

dit onderzoek, maar ook uit recent onderzoek naar de kansen op werk van arbeidsgehandicapten (Van Petersen e.a., 2004). Een belangrijke voorwaarde voor doorstroom van zowel WSW'ers als (voormalig) langdurig werklozen is voldoende kennis over hoe de 'gewone werkgever' denkt en handelt en hierop aansluiten met een passend aanbod. Praktische instrumenten, het in kaart brengen van best practices en handreikingen zijn nodig om zowel plaatsende instanties als 'gewone werkgevers' te voorzien van informatie en handvatten om de aangescherpte doorstroomdoelstelling bij gesubsidieerde arbeid te realiseren.

## 6.7 Vervolgactiviteiten TNO Arbeid

TNO Arbeid besteedt aandacht aan de arbeidsinpassing en inzetbaarheid van lager opgeleiden in het doelfinancieringsprogramma Activering en Reïntegratie, waar ook het onderhavige onderzoek deel van uitmaakt. In vervolgactiviteiten zullen we aansluiten op een aantal vragen die uit dit onderzoek naar voren komen.

Voor wat betreft de employability van lager opgeleiden willen we meer zicht krijgen op de vraag hoe organisaties werknemers zover kunnen krijgen dat ze vooruit gaan denken en zich verantwoordelijk voelen voor hun eigen inzetbaarheid, ook op de langere termijn. Het is de bedoeling instrumentarium te ontwikkelen waar direct leidinggevend van lager opgeleiden op de werkvloer mee uit de voeten kunnen. Daarbij zal rekening gehouden worden met zaken als leerpotentie, arbeidsidentiteit en eerdere negatieve ervaringen met leren en werken. Tevens wordt aangesloten bij recente inzichten op het gebied van EVC, leren op de werkplek en overige onderzoeksactiviteiten van TNO Arbeid, zoals het ontwikkelen van interventies gericht op het bevorderen van self-efficacy voor werklozen en andere kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt<sup>1</sup>. Tot slot willen we nagaan wat organisatorische randvoorwaarden zijn en wat er nodig is voor een goede inbedding in het personeelsbeleid. Om te zorgen voor een goede aansluiting bij de praktijk wordt een klankbordgroep opgericht met geïnteresseerden die willen meedenken en die mogelijk in een later stadium als pilot willen fungeren om ontwikkelde instrumenten uit te testen.

Uit het onderzoek blijkt verder dat er nog maar weinig bekend is over aanpassingen in het personeelsbeleid en de aansturing van lager opgeleiden bij werkgeverschap en/of leidinggeven op afstand. Er is nog niet eerder onderzoek gedaan naar deze thematiek in Nederland. TNO Arbeid zal daarom literatuuronderzoek verrichten naar onderzoek en ervaringen in het buitenland en hierover publiceren. Hoofdvraag voor de literatuurstudie is wat de ervaringen en inzichten in het buitenland zijn waar organisaties in Nederland van kunnen leren.

---

<sup>1</sup> Deze trainingen richten zich op actief leren, onvoorwaardelijke acceptatie, omgaan met tegenslag en het bekrachtigen van effectief gedrag en zijn gebaseerd op theoretische principes ontwikkeld door the Michigan Prevention Research Center group, University of Michigan, Ann Arbor.



## 7 Literatuur

Avontuur I. Handreiking Reïntegratiebeleid. Utrecht: Berenschot, 2003.

Beer P de. Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Den Haag: Vuga, 1996.

Blonk R en Brenninkmeijer V. Experimenteren in activering (werktitel, in druk). Hoofddorp: TNO Arbeid, 2004.

Drijkoningen C, Delanote, L en Poel D van der. Slapende vermogens werken niet. HRM: ook voor uitvoerenden! Leuven/Leusen: Acco: 2000.

Engbersen G. In: Waarden en normen. Sociale Verkenningen nummer 4. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.

Gaspersz J B R en Verhoef A A. Nieuwe keuzes in werken. Deventer: Kluwer, 2001.

Goudswaard A, Kraan, K O en Dhondt S. Flexibiliteit in balans. Flexibilisering en de gevolgen voor werkgever én werknemer. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2000.

Goudswaard A. Flexibele arbeid – duurzame arbeid? De stand van zaken na twintig jaar flexibilisering van arbeid. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2003.

Gründemann R W M e.a. De stand van personeelszaken. Ontwikkelingen in theorie en praktijk. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2001.

Gründemann R W M en Vries S de (redactie). Gezond en duurzaam inzetbaar! Employability-beleid in Nederland. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2002.

Gründemann R W M, Dalen E en Vries S de. HRM in de toekomst. Zaltbommel: Uitgeverij Thema, 2003.

Haan H F en Smit A A. Vaarwel! Wees welkom! Over het uitgestelde afscheid van de onderkant van de arbeidsmarkt. Hoofddorp: TNO Arbeid. 1999.

Haan H F, Smit A A en Gent M J van. Nieuwe schaarste? Nieuw aanbod! Activerend arbeidsmarktbeleid op sectorniveau. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2002.

Heuven E, Bruin M, R de, Nauta A. Offshoring in kaart gebracht. Projectvoorstel. TNO Arbeid: Hoofddorp, 2004.

Hövels B, Boer P den en Frietman J. Kritische vaardigheden voor de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden. Nijmegen: ITS, 1998.

Huiskamp M J J, Leede J, de Looise J C. Arbeidsrelaties op maat: naar een derde contract? Assen: Van Gorcum, 2002.

Huiskamp, R. Arbeidsrelatie en onderneming, vernieuwing in theorie, empirie en praktijk. Utrecht: Lemma, 2003.

Kabinet. Kabinetsreactie over het advies van de Sociaal Economische Raad: "Het nieuwe leren: advies op een leven lang leren in de kenniseconomie". Den Haag: kabinet, 2003.

Keuzekamp S, Breedveld K en Merens J G F. De kunst van het combineren. Taakverdeling onder partners. Den Haag: SCP, 2000.

Konings M, Zouw M van der en Veerman T J. Sectoranalyse WAO 2000. Een analyse van 69 sectoren op basis van mesogegevens. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.

Leijnse, F. Het nieuwe werken. [www.e21e.nl](http://www.e21e.nl), 2001.

Peters D, Smit A A. Handreiking gesubsidieerde arbeid. De nieuwe rol van gemeenten en instellingen in de V&V-branche. Utrecht: Arcares, 2003.

Petersen A van, Vonk M en Bouwmeester, J. Onbekend maakt onbemind. Attitude onderzoek naar de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt. Eindrapport. Leiden: Research voor Beleid, 2004.

Schellekens E I L M, Dagevos J en Huurne A G. Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Reacties van werkgevers op het overheidsbeleid in de periode 1998-1999. Den Haag: Elsevier, 2000.

SER. Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie. SER. 2002.

Smit A A en Andriessen S. Weer op de rails. Handreiking duurzame arbeidsinpassing van langdurig werklozen. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2003.

Smit A A en Stark K. Procesbeschrijvingen EVC en loopbaanvorming: Gastouderopvang en Savant. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2003.

Verhaar C H A. Wat kan EVC opleveren? Onderzoek naar het rendement van EVC in de Nederlandse praktijk anno 2002. Utrecht: Uitgeverij Lemma, 2002.

Vries S. de e.a. Deuren open voor doelgroepen. Participatie van vrouwen, allochtonen, gehandicapten en ouderen. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2002.

Winden P, van, Polanen V C A en Gelderblom A. Een virtuele schaarbeweging? De invloed van ICT op de vraag naar en het aanbod van arbeid. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie, 2000.



## A Bijlage

Tabel 1. Gegevens branches

Branche	Totaal aantal werknemers	Percentage lager opgeleiden
Thuiszorg	112.680	40%
Weg- en waterbouw	60.000	schatting 46%
Catering	20.600	60%
Schoonmaak <sup>1</sup>	200.000	70%
Groothandel	375.000	31%
Supermarkten	160.000	50% <sup>2</sup>
Kringloopbedrijven	4.500	78%
Gemeenten	187.800	40%
Uitzendbranche	240.000	35%
Vleessector	15.000	67%
Openbaar vervoer	36.259	49%
Groot metaal	170.000	26%
Sociale werkvoorziening	100.000	94% <sup>3</sup>
Transport en logistiek	141.000	79%
Beveiliging	32.000	schatting 70%
<b>Totaal</b>	<b>1.854.839</b>	<b>56%</b>
<b>Totaal werkenden (CBS)</b>	<b>6.496.549</b>	<b>29%</b>

De gegevens in deze tabel zijn afgerond en grotendeels afkomstig van vertegenwoordigers van de branches en een enkele keer van het CBS (groothandel, openbaar vervoer, totaal werkenden). Soms is er sprake van een schatting.

<sup>1</sup> Inclusief glas- en gevelreiniging

<sup>2</sup> Een groot deel bestaat uit scholieren die na een bepaalde periode de sector weer verlaten.

<sup>3</sup> SW-geïndiceerden