

Vaarwel! Wees Welkom!

**Over het uitgestelde afscheid
van de onderkant van
de arbeidsmarkt**

H.F. de Haan
A.A. Smit

Hoofddorp, september 1999

TNO-Arbeid
r9900373/2580005

Colofon

Uitgave van TNO Arbeid
Eerste druk, september 1999
ISBN nummer 90-6365-181-3

Auteurs: H.F. de Haan, A.A. Smit
Ontwerp omslag: Marit van der Meer, Amsterdam
Druk: PlantijnCasparie Heerhugowaard

Deze uitgave is, zolang de voorraad strekt, telefonisch te bestellen.
Telefoonnummer: 023 - 554 94 94
Kosten: f 45,-

TNO Arbeid
Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

Deze publicatie is tot stand gekomen met door de overheid aan TNO Arbeid toegekende financiële middelen ten behoeve van onderzoek op de beleidsterreinen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Copyright © 1999 TNO Arbeid
Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO Arbeid.

Inhoud

Voorwoord	i
1. Inleiding	1
1.1 Over de onderkant.....	1
1.2 Onderzoek TNO Arbeid.....	7
1.3 Vraagstelling en opzet deelprojecten.....	10
1.4 Literatuur	15
2. De vraag naar laaggeschoolde arbeid	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Werving 1998	19
2.3 Aansluiting vraag en aanbod	23
2.4 Trends en verwachtingen.....	26
2.5 Literatuur	29
3. Productiviteit.....	31
3.1 Vraagstelling en opzet	31
3.2 Productiviteitscriteria	31
3.3 Werving, selectie en productiviteit.....	32
3.4 HRM en productiviteit.....	34
3.5 Werkgelegenheid en productiviteit.....	37
3.6 Conclusies.....	39
3.7 Literatuur	40
4. Interne mobiliteit.....	43
4.1 Vraagstelling en opzet	43
4.2 Mate en vormen van interne mobiliteit.....	43
4.3 Factoren van invloed op interne mobiliteit.....	48
4.4 Conclusies.....	56
4.5 Literatuur	57

5. Gesubsidieerde arbeid.....	59
5.1 Vraagstelling en opzet	59
5.2 Omgeving en organisaties.....	59
5.3 Succesfactoren en knelpunten	60
5.4 Conclusies.....	63
5.5 Literatuur	63
6. Bedrijven en intermediaire organisaties	65
6.1 Vraagstelling en opzet	65
6.2 Voorwaarden voor het in dienst nemen van werklozen.....	65
6.3 Wervingskanalen en dienstverlening.....	67
6.4 Conclusies.....	70
6.5 Literatuur	71
7. Arbeidsgehandicapten.....	73
7.1 Vraagstelling en opzet	73
7.2 Arbeidsparticipatie.....	73
7.3 Werkgevers	76
7.4 Intermediaire organisaties.....	78
7.5 Conclusies.....	79
7.6 Literatuur	80
8. Slotbeschouwing	83
8.1 Hallo, hoe gaat het ermee?.....	83
8.2 Toekomstverkenning	86
8.3 Agenda's trekken	88
8.3.1 Bedrijven	88
8.3.2 Branche-organisaties en sociale partners.....	91
8.3.3 Intermediaire organisaties.....	92
8.3.4 Overheid, SZW	94
8.3.5 Onderzoek.....	99
8.4 Literatuur	100
Publicaties <i>Onderkant arbeidsmarkt</i> TNO Arbeid.....	103

Voorwoord

Vaarwel arbeid!

Ruim dertig jaar geleden klonken ergens in Nederland de volgende woorden: “Op de drempel van het geautomatiseerde, arbeidsvrije tijdperk, verkeert de moraal van de arbeid in een crisistoestand. Met het perspectief voor ogen van een economie zonder arbeid kan het lied van de arbeid niet meer oprecht klinken. Geleidelijk zal meer en meer menselijke energie voor andere doelen dan arbeid vrijkomen en naarmate dit gebeurt zal het accent van de levensmoraal zich verschuiven van het utilitaire naar het ludieke. Tenzij de historie van nu af aan tot stilstand gebracht wordt, zal de mens als arbeidskracht voor de productie ophouden te bestaan.” (Constant, 1966). Het heeft niet zo mogen zijn. Is de historie tot stilstand gekomen of, misschien tijdelijk, een ander pad ingeslagen? De levensmoraal aan het einde van dit millennium kan het meest accuraat worden weergegeven door de woorden ‘werk, werk, werk’ en de dubbele echo daarvan, ‘druk, druk, druk’ en ‘bliep, bliep, bliep’ (GSM). Vooralsnog heeft de mens geen afscheid genomen van arbeid. Sterker zelfs, betaald werk biedt nog steeds de kortste route naar bestaanszekerheid. Zolang arbeid als het belangrijkste maatschappelijk integratiemechanisme wordt beschouwd, worden mensen ook in die categorieën omschreven: werkenden, werklozen, niet-actieven.

Wees welkom onderkant!

Ook een andere toekomstverwachting is nog niet uitgekomen, die van de high-tech economie waarin hooggeschoolde en hoogbetaalde professionals vrijelijk hoogwaardige diensten leveren aan elkaar en de rest van de wereld. Een kwart van de beroepsbevolking is aangewezen op de onderkant van de arbeidsmarkt: de ontmoetingsplaats tussen laaggeschoolde arbeidskrachten en laagbetaald werk. Het bestaan van die onderkant blijkt niet alleen een gegeven in economische zin, maar ook een politieke noodzaak om de arbeidsparticipatie op het gewenste niveau te krijgen.

Een dynamische en tegelijkertijd stabiele arbeidsmarkt

Dankzij de voortdurende economische groei heeft de Nederlandse arbeidsmarkt in de afgelopen vijf jaar een bijzondere dynamiek vertoond. De werkgelegenheid is fors toegenomen, het aantal vacatures is naar een recordhoogte gestegen, de werkloosheid is naar een bijna ongekend niveau gedaald en de arbeidsparticipatie is aanmerkelijk toegenomen. Tegenover deze dynamiek staat echter dat de arbeidsmarkt ten aanzien van enkele andere, minstens even belangrijke, kenmerken in

dezelfde periode een opmerkelijke continuïteit heeft laten zien. In de eerste plaats is er nog steeds sprake van een omvangrijke werkloosheid, zeker wanneer hiervoor een brede definitie wordt gehanteerd die ook rekening houdt met het arbeidspotentieel van personen die minder dan 12 uur per week willen of kunnen werken, van gedeeltelijk arbeidsongeschikten en van ouderen tussen 55 en 64 jaar. De werkloosheid is nog steeds in hoge mate geconcentreerd bij laaggeschoolden, allochtonen en ouderen, waarbij bovendien vaak sprake is van langdurige werkloosheid. Van de verschillende doelgroepen die in het werkgelegenheidsbeleid van de afgelopen 10-15 jaar zijn onderscheiden, zijn het alleen de jongeren geweest die zich aan deze twijfelachtige status hebben weten te ontworstelen. Een ander blijvend kenmerk van de arbeidsmarkt is de voortdurende druk bij bedrijven om te streven naar een hogere productiviteit, hetgeen vaak een bedreiging vormt voor de laaggekwalificeerde werkgelegenheid. De relatief achterblijvende productiviteit in de zakelijke dienstverlening en de kwartaire sector is vooralsnog een 'blessing in disguise' omdat op deze wijze veel laaggeschoolde werkgelegenheid kan worden behouden of zelfs nieuwe banen kan opleveren.

Beleid en onderzoek

De onderkant van de arbeidsmarkt mag zich al geruime tijd verheugen op een intensieve belangstelling vanuit de wereld van beleid en onderzoek. Of het nu gaat om generiek werkgelegenheidsbeleid in de vorm van een beheerste loonkostenontwikkeling of om specifiek beleid in de vorm van gesubsidieerde arbeid, talloze maatregelen zijn de laatste jaren genomen om de werkgelegenheid te bevorderen, om werkzoekenden te activeren en toe te leiden naar de arbeidsmarkt, om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen, om bedrijven te stimuleren tot het creëren van meer arbeidsplaatsen voor laaggeschoolden. Deze maatregelen zijn zeker niet tevergeefs geweest. Op veel fronten is sinds het aantreden van het eerste Paarse kabinet vooruitgang geboekt. Gezien de continuïteit in een aantal belangrijke knelpunten aan de onderkant van de arbeidsmarkt en gelet op de ambitieuze doelstellingen van het overheidsbeleid is er niettemin geen reden is voor zelfgenoegzaamheid.

TNO Arbeid

In deze publicatie wordt een overzicht gegeven van het onderzoek naar enkele structurele kenmerken van de onderkant van de arbeidsmarkt dat door TNO Arbeid in de afgelopen twee jaar is verricht. Het onderzoek heeft bestaan uit een aantal deelprojecten met de volgende thema's: toegankelijkheid; productiviteit; interne mobiliteit; succesfactoren en knelpunten bij de creatie van gesubsidieerde arbeid; bedrijven en intermediaire organisaties (arbeidsbureau, gemeentelijke sociale

dienst, uitvoeringsinstelling sociale zekerheid) en tenslotte arbeidsgehandicapten. Het accent heeft gelegen op de vraagkant van de arbeidsmarkt: de laaggeschoolde werkgelegenheid bij bedrijven en instellingen. De gegevens voor de verschillende deelprojecten zijn met behulp van zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden verzameld. Het kwalitatieve deel heeft bestaan uit interviews met medewerkers van intermediaire organisaties en met werkgevers uit diverse branches. Daarnaast zijn case-studies verricht bij bedrijven in de voedings- en genotmiddelenindustrie, de detailhandel en gemeentelijke diensten. Aanvullend hierop is voor de deelprojecten gezamenlijk een kwantitatief onderzoek uitgevoerd in de vorm van een telefonische enquête. Aan deze enquête is meegewerkt door 887 bedrijven uit alle bedrijfstakken. Deze bedrijven hebben elk tenminste drie laaggeschoolde werknemers in dienst. Wanneer in deze publicatie kwantitatieve gegevens en percentages worden gepresenteerd, zijn deze ontleend aan deze enquête.

Leeswijzer

In deze integrerende eindpublicatie zijn de belangrijkste uitkomsten van de deelprojecten samengevoegd en voorzien van een inleiding en een slotbeschouwing. In hoofdstuk 1 wordt allereerst ingegaan op de verschillende dimensies en aspecten van de onderkant van de arbeidsmarkt. Aansluitend komen de vraagstelling en de onderzoeksopzet aan bod. In het tweede hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de vraag naar laaggeschoolde arbeid zoals dat naar voren is gekomen uit een telefonische enquête onder 887 bedrijven. Vervolgens worden in de hoofdstukken 3 tot en met 7 de belangrijkste uitkomsten van de verschillende deelprojecten gepresenteerd. Elk hoofdstuk heeft een vergelijkbare opzet; een korte inleiding met informatie over de vraagstelling en opzet van het onderzoek, een samenvatting van de onderzoeksresultaten en een beknopt overzicht van relevante literatuur. Het rapport eindigt met een uitgebreide slotbeschouwing, waarin een blik in de toekomst en in de agenda's van de betrokken partijen wordt geworpen. In een bijlage zijn de rapportages van de verschillende deelprojecten vermeld, evenals de artikelen die op basis daarvan zijn gepubliceerd.

Tot slot

Aan de totstandkoming van deze publicatie hebben velen een belangrijke bijdrage geleverd. In dit verband dienen vooral de talloze respondenten in de bedrijven en instellingen te worden genoemd, alsmede de medewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid die in de afgelopen jaren met een kritisch maar altijd constructief oog de voortgang hebben gevolgd. Wij willen hen allen hiervoor hartelijk danken.

1. Inleiding

1.1 Over de onderkant

Sinds het begin van de jaren negentig is het werkgelegenheidsbeleid van de overheid in het bijzonder gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor deze toetsing van al langer bestaand beleid waren destijds twee redenen. Ten eerste deed zich, voor het eerst sinds lange tijd, de paradoxale situatie voor dat er zowel een groot aantal openstaande vacatures was als een groot aantal uitkeringsgerechtigden. Deze discrepantie tussen vraag en aanbod was het sterkst merkbaar aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar een aantal arbeidsmarktproblemen was geconcentreerd bij een beperkt aantal categorieën van personen. Ten tweede werd toen duidelijk dat wanneer geen specifieke maatregelen zouden worden genomen, er een groep dreigde te ontstaan die voor zeer lange tijd buiten het arbeidsproces zou blijven.

Sindsdien is de onderkant van de arbeidsmarkt een begrip geworden, zowel in het werkgelegenheidsbeleid als in publicaties, echter zonder dat daar een eenduidige definitie aan ten grondslag heeft gelegen of dat die zich in de loop der jaren heeft uitgekristalliseerd. De onderkant van de arbeidsmarkt is en blijft een 'latent begrip' (Vermeulen en Bosselaar, 1996). Dit is overigens niet verwonderlijk gezien de veelheid aan dimensies en processen die aan deze thematiek is verbonden en de beperkte beschikbaarheid van gegevens om ontwikkelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt overtuigend aan te kunnen tonen.

Indicatoren en dimensies

Uitgangspunt bij hantering van het begrip 'onderkant van de arbeidsmarkt' is een gelaagdheid of segmentering van de arbeidsmarkt. Deze segmentering kent zowel een verticale dimensie (bij verticale mobiliteit) als een horizontale dimensie (bij horizontale mobiliteit). Een voorbeeld van verticale mobiliteit is een loopbaan bij een bedrijf waarbij telkens een hogere functie wordt vervuld. Meestal betekent dit ook een stijging op de ladder van eisen (vaardigheden, opleiding) en arbeidsvoorwaarden. Als voorbeelden van horizontale mobiliteit worden functieroulatie in bedrijven (andere taken, maar vaak dezelfde arbeidsvoorwaarden) en de overgang van werkloosheid naar een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt genoemd. Het is echter de vraag of dit laatste voorbeeld goed is gekozen, omdat daarmee wordt gesuggereerd dat de betreffende persoon weinig baat heeft bij deze overgang. Dit vestigt de aandacht op de indicatoren op basis waarvan posities op de

arbeidsmarkt kunnen worden beschreven, met name die aspecten die aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden toegekend. Het opleidingsniveau en de hoogte van het loon worden in het algemeen als de meest belangrijke indicatoren beschouwd (Vermeulen en Bosselaar, 1996; Salverda, 1998). Soms wordt een bredere invalshoek gehanteerd, bijvoorbeeld op basis van de vier dimensies van de kwaliteit van de arbeid: arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen (De Beer, 1996).

Toegepast op de onderkant van de arbeidsmarkt gaat het voor wat betreft de *vraagkant* van de arbeidsmarkt in het algemeen om laaggekwalificeerde functies met een relatief lage beloning. Andere aspecten kunnen hierbij ook van belang zijn, zoals het contract (flexibel of tijdelijk contract), de arbeidsomstandigheden (fysiek zwaar werk, lawaai) en de loopbaanperspectieven (geringe kans op verticale mobiliteit).

Voor wat betreft de *aanbodkant* van de arbeidsmarkt kunnen twee groepen worden onderscheiden. Ten eerste de werkenden in de eerdergenoemde laaggekwalificeerde functies en ten tweede de werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor zover deze werklozen kans hebben op betaald werk, zullen dit veelal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn. Zowel de werkenden als de werklozen zijn in overwegende mate laaggeschoold, hoewel dat bij sommige specifieke doelgroepen lang niet altijd het geval hoeft te zijn (arbeidsgehandicapten, herintredende vrouwen). Andere aspecten die aan de onderkant een rol spelen zijn etniciteit (minderheden), leeftijd (ouderen) en geslacht (vrouwen).

Naast de aanbodkant en de vraagkant dient ook de *politiek-institutionele context* te worden onderscheiden. Hiermee wordt zowel het overheidsbeleid bedoeld, zoals dat tot uiting komt in het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid, als de uitvoering daarvan door intermediaire organisaties (sociale diensten, arbeidsbureaus, uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid). Daarnaast behoren hiertoe ook arbeidsmarkt-instituten als het Wettelijk minimumloon en het algemeen verbindend verklaren van CAO's.

Inherent aan segmentering is ongelijkheid. Het begrip ongelijkheid biedt enerzijds de mogelijkheid tot het beschrijven van posities van personen op de arbeidsmarkt ten opzichte van die van anderen, bijvoorbeeld aan de hand van het functieniveau en de hoogte van het loon. Anderzijds komt ongelijkheid tot uiting bij de overgangskansen van personen tussen de verschillende segmenten van de arbeidsmarkt. Eén van de meest hardnekkige kenmerken van de onderkant van de arbeidsmarkt is

dat bepaalde groepen van personen (met name laaggeschoolden, minderheden, ouderen en vrouwen) niet alleen een geringere kans op werk hebben dan autochtone mannen tussen 25 en 49 jaar, maar ook een grotere kans op herhalingswerkloosheid (Hoff en Jehoel-Gijsbers, 1998; Hospers et al, 1998; De Koning et al, 1998).

De onderkant: cumulatie van problemen

Uit het voorgaande volgt dat de onderkant van de arbeidsmarkt vooral problematisch is vanwege de veelheid, de hardnekkigheid en de cumulatie van knelpunten die zich daar voordoen. In het onderstaande wordt een overzicht van deze knelpunten gepresenteerd, dat vervolgens nader wordt toegelicht. Het is overigens niet zo dat er een unanimititeit bestaat ten aanzien van de ernst van deze knelpunten.

Vraagkant

- Onvoldoende werkgelegenheid
- Verschuivende en hogere instroom-eisen
- Selectief aannamebeleid bedrijven
- Selectief HRM-beleid bedrijven
- Onvoldoende faciliteiten combineren arbeid en zorg

Aanbodkant

- Toename arbeidsaanbod
- Onvoldoende of niet-aansluitende kennis en vaardigheden
- Zoekgedrag, acceptatiebereidheid en scholingsbereidheid
- Gezondheidsproblemen

Politiek-institutionele context

- Complexiteit wet- en regelgeving en uitvoeringsorganisatie
- Bereik en effectiviteit van werkgelegenheidsmaatregelen
- Knelpunten bij intermediaire organisaties
- Hoogte Wettelijk minimumloon (WML)
- Algemeen verbindend verklaren (AVV) van CAO's
- Ontslagbescherming
- Armoedeval
- Financiële prikkels en sanctiebeleid

Vraagkant

- * *Onvoldoende werkgelegenheid*

Tussen 1970 en 1997 is het totaal aantal werkzame personen toegenomen met 35%, maar het totale volume van gewerkte uren is in dezelfde periode met slechts 5% gegroeid (Salverda, 1998). Eén van de oorzaken hiervan is de toegenomen arbeidsproductiviteit en de daarmee samenhangende, al dan niet creatieve destructie van werkgelegenheid (Kleinknecht, 1998; RMK, 1998). Ondanks de arbeidsduurverkorting en de vele deeltijdbanen is er in absolute zin onvoldoende werk om de werkloosheid tot een minimum te reduceren, bijvoorbeeld tot het niveau van frictiewerkloosheid. Het tekort aan werk biedt echter geen voldoende verklaring voor de oververtegenwoordiging van bepaalde groepen in de rijen der werklozen (De Beer, 1997).

- * *Verschuivende en hogere instroom-eisen*

Door technologische ontwikkelingen en verschuivingen in de werkgelegenheid tussen sectoren stellen bedrijven geleidelijk andere en vaak hogere instroom-eisen, waardoor zich kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod voordoen. Het kan hierbij zowel om kennis en opleiding (niveau en richting) als om vaardigheden gaan. Voor wat betreft de onderkant van de arbeidsmarkt is niet zo zeer sprake van ontoereikende technisch-instrumentele vaardigheden, maar van onvoldoende sociaal-normatieve vaardigheden (Hövels et al, 1998).

- * *Selectief aannamebeleid bedrijven*

Hoewel de meningen hierover sterk verdeeld zijn en de empirische gegevens niet altijd toereikend, zijn er duidelijke aanwijzingen dat het aannamebeleid van bedrijven in die mate selectief is dat bepaalde groepen van personen stelselmatig minder kans hebben op werk dan andere groepen (De Beer, 1996; Groot en Maassen van den Brink, 1996). Het gaat hierbij om processen van verdringing, stigmatisering of discriminatie op basis van persoonskenmerken, met name opleidingsniveau (laaggeschoolden), etniciteit (minderheden), gezondheid (arbeidsgehandicapten), leeftijd (ouderen) en geslacht (vrouwen).

- * *Selectief HRM-beleid*

Hoewel werknemers steeds vaker als een kritische succesfactor worden omschreven, blijken bedrijven in de praktijk hierin selectief te investeren.

Dit komt onder andere tot uiting in de loopbaanmogelijkheden en de scholingsdeelname, die voor werknemers in laaggekwalificeerde functies geringer zijn dan voor werknemers in middelbare en hogere functies. Dit vormt een rem op de ‘trek in de schoorsteen’ en daardoor ook op het aannemen van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op laaggekwalificeerde functies.

- * *Onvoldoende faciliteiten tot het combineren van arbeid en zorgtaken*
Faciliteiten als kinderopvang en mogelijkheden tot deeltijdarbeid sluiten lang niet altijd aan bij de wensen van het (laaggeschoolde) aanbod van arbeid (SZW, 1997 en 1998).

Aanbodkant

- * *Toename arbeidsaanbod*
In de afgelopen jaren is sprake geweest van een toename van het aanbod van arbeid. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en ook, maar in mindere mate, de bevolkingsgroei, het migratiesaldo en het stijgend opleidingsniveau (CBS en SCP, 1997). De toename in de arbeidsparticipatie van vrouwen hangt voor een belangrijk deel samen met herintrede en herintrede heeft vaak plaats aan de onderkant van de arbeidsmarkt.
- * *Onvoldoende of niet-aansluitende kennis en vaardigheden*
Dit is uiteraard het spiegelbeeld van wat hierboven is genoemd bij de aanbodkant onder ‘verschuivende en hogere instroom-eisen’. Naarmate personen langer werkloos zijn, sluiten hun kennis en vaardigheden in steeds mindere mate aan bij de eisen van werkgevers. Dit wordt ook wel de productiviteitsval genoemd.
- * *Zoekgedrag, acceptatiebereidheid en scholingsbereidheid*
Over het gewicht van deze drie ‘arbeidsmarkt-imperfecties’ lopen de meningen zeer uiteen, onder andere vanwege de politieke implicaties van een stellingname hieromtrent. Er zijn echter hoe dan ook imperfecties; er zullen altijd grenzen zijn aan de intensiteit van het zoekgedrag, aan de bereidheid tot reizen naar het werk of tot volledige omscholing en zeker ook aan de marges die werklozen voor zichzelf hebben gedefinieerd ten aanzien van het loon dat zij willen verdienen.

* *Gezondheidsproblemen*

Voor arbeidsgehandicapten zijn gezondheidsproblemen een serieus obstakel bij het verwerven en behouden van werk. Ook van (langdurig) werklozen is de gezondheidssituatie in grote lijnen slechter dan die van werkenden. Dit geldt met name voor de psychische en sociale aspecten van gezondheid (Westhoff et al, 1998).

Politiek-institutionele context

* *Complexiteit wet- en regelgeving en uitvoeringsorganisatie*

De complexiteit van de wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid en de verdeling van taken over verschillende intermediaire organisaties werkt belemmerend bij het realiseren van de activerings- en reïntegratiedoelstellingen. De laatste jaren is daarom een proces van stroomlijning op gang gekomen, gericht op het verminderen en zo mogelijk voorkomen van deze belemmeringen. De belangrijkste initiatieven op dit gebied zijn de WIW (Wet Inschakeling Werkzoekenden) en het SWI-proces (Samenwerking Werk en Inkomen). Daarnaast zijn ook maatregelen genomen of voorgesteld ten aanzien van het fiscale beleid en de bestuurlijke verhoudingen bij de betreffende organisaties.

* *Bereik en effectiviteit van werkgelegenheidsmaatregelen*

Uit diverse publicaties komt naar voren dat zowel het bereik als de effectiviteit van werkgelegenheidsmaatregelen tal van tekortkomingen vertonen (Nes et al, 1998; Wevers en De Vos, 1998). Voorbeelden hiervan zijn de nog steeds niet gerealiseerde 'sluitende aanpak', de lage netto-effectiviteit van veel maatregelen en de zeer geringe doorstroom van gesubsidieerde arbeid naar reguliere arbeid (SCP, 1998). Een ongewenst neveneffect van de gehanteerde sturingsconcepten is een afroming van het werklozenbestand, waardoor een 'verharding' van het werkloosheidsprobleem optreedt.

* *Knelpunten bij intermediaire organisaties*

De twee bovengenoemde knelpunten worden in de praktijk nog eens versterkt door organisatorische knelpunten, frequente reorganisaties, onvoldoende facilitaire ondersteuning en een hoog verloop bij de intermediaire organisaties. Dit alles bedreigt de kwaliteit van de dienstverlening, zowel aan (werkloze) werkzoekenden als aan werkgevers. Bovendien staan de intermediaire organisaties onder druk door de toenemende rol van commerciële intermediairs.

- * *WML, AVV CAO's, ontslagbescherming*
Van deze drie arbeidsmarktinstituties is al heel lang de hoogte van het Wettelijk minimumloon (WML) het meest controversieel (zie o.a. Bernasco et al, 1998; De Beer, 1999; Theeuwes en Van den Toren, 1999). Ondanks het vele onderzoek en de modelsimulaties die in de afgelopen jaren zijn verricht, zijn de werkgelegenheidseffecten van een verlaging van het WML onduidelijk. Dit geldt ook voor het afschaffen van het algemeen verbindend verklaren van CAO's. Mede daardoor blijven het 'gevestigde' instituties, die op korte termijn waarschijnlijk geen veranderingen zullen ondergaan. De ontslagbescherming daarentegen is de laatste decennia wel veranderd. Met het toenemen van de (contract)flexibilisering is dit aspect bovendien in een ander daglicht komen te staan.
- * *Armoedeval*
Eén van de knelpunten bij het bestrijden van werkloosheid is de geringe en soms zelfs geheel afwezige verbetering in het netto besteedbaar inkomen bij werklozen die een baan vinden. De (extra) inkomsten die hiermee worden verkregen, wegen namelijk niet altijd op tegen het verlies aan andere inkomsten (bv. huursubsidie).
- * *Financiële prikkels en sanctiebeleid*
Het activeren van werklozen door middel van negatieve financiële prikkels wordt op zich niet zo zeer als een knelpunt als ervaren, als wel het gebrek aan consistentie waarmee deze maatregelen worden uitgevoerd.

1.2 Onderzoek TNO Arbeid

Om meer inzicht te verwerven in de problematiek van de onderkant van de arbeidsmarkt heeft TNO Arbeid in de afgelopen twee jaar onderzoek verricht naar de processen van in-, door- en uitstroom aan de onderkant van de arbeidsmarkt, de mechanismen die daarbij een rol spelen en de onderlinge relaties tussen dit segment en de andere segmenten van de arbeidsmarkt. Deze zeer globaal aangeduide doelstellingen verdienen op enkele punten een nadere toelichting.

In de eerste plaats is voor het opstellen van concrete onderzoeksplannen een selectie gemaakt uit de in de vorige paragraaf genoemde processen en mechanismen die aan de onderkant van de arbeidsmarkt een rol spelen. Deze selectie kan het beste worden omschreven aan de hand van de verschillende deelprojecten die in het kader van het project *Onderkant arbeidsmarkt* zijn uitgevoerd:

- * *toegankelijkheid*: bevorderende en belemmerende factoren op het niveau van bedrijven en personen bij het verkrijgen van toegang tot de arbeidsmarkt;
- * *productiviteit*: relaties binnen bedrijven tussen productiviteit, inzetbaarheid, schoolbaarheid, HRM-beleid en werkgelegenheid;
- * *interne mobiliteit*: mate en vormen van mobiliteit binnen bedrijven en factoren die daarbij een rol spelen;
- * *creëren van gesubsidieerde arbeid*: succesfactoren en knelpunten bij het creëren van gesubsidieerde arbeid, met name de organisatorische en institutionele factoren waarmee intermediaire organisaties worden geconfronteerd;
- * *bedrijven en intermediaire organisaties*: condities waaronder bedrijven willen meewerken aan de beleidsdoelstellingen van intermediaire organisaties;
- * *arbeidsgehandicapten*: mate waarin arbeidsgehandicapten zijn aangewezen op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op deze deelprojecten.

In de tweede plaats heeft het project Onderkant arbeidsmarkt zich voor wat betreft het verzamelen van gegevens vooral gericht op de vraagkant van de arbeidsmarkt en, zij het in iets mindere mate, op de intermediaire organisaties en de politiek-institutionele omgeving waarbinnen zij opereren. Dat wil zeggen dat de problematiek van het aanbod van arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt vooral is bekeken vanuit het perspectief van bedrijven en intermediaire organisaties.

In de derde plaats is het onderzoek vooral gericht op het genereren van informatie ten behoeve van de verdere beleidsontwikkeling op het gebied van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Het is dus geen evaluatie van specifieke beleidsmaatregelen.

De onderkant: operationalisering

In de vorige paragraaf is reeds opgemerkt dat er geen alom geaccepteerde definitie bestaat van het begrip ‘de onderkant van de arbeidsmarkt’. Wel is er in grote lijnen overeenstemming over wat hiermee wordt bedoeld en welke knelpunten zich daar voordoen. Tevens is duidelijk dat opleiding en inkomen de belangrijkste indicatoren zijn waarmee ‘de onderkant’ kan worden beschreven. Gezien deze situatie is er bij dit project voor gekozen om geen eigen definitie te hanteren of te ontwikkelen, maar om uit te gaan van een zo helder mogelijke operationalisering. Hierbij is gekozen voor opleiding als het meest bepalende criterium. Argumenten hiervoor zijn geweest dat opleiding minder tijdgebonden en/of sectorspecifiek is dan inkomen. Andere indicatoren, zoals het inkomen en de aard van het contract, zijn wel bij het onderzoek betrokken, maar dan vooral als secundaire kenmerken.

Al met al heeft dit voor dit project geleid tot de volgende operationalisering van de onderkant van de arbeidsmarkt (zie o.a. De Beer, 1996). Voor wat betreft de *vraag naar arbeid* gaat om laaggekwalificeerde banen in bedrijven en instellingen waarvoor ten hoogste een afgeronde opleiding op het niveau van MAVO of VBO is vereist of een daarmee overeenkomstige ervaring. Deze opleidingseisen worden al dan niet gecombineerd met een flexibel contract, een tijdelijk contract of een beloning op het niveau van het minimumloon. Voor wat betreft het *aanbod van arbeid* gaat het om twee groepen van personen: in de eerste plaats de *werkenden* op die laaggekwalificeerde banen en in de tweede plaats de *niet-werkenden* (*werklozen en niet-actieven*) die weinig kans op werk hebben en in het meest gunstige geval op deze laaggekwalificeerde banen terecht komen. Hierbij is ook nog sprake van een tijdsdimensie: geen van beide aanbod-categorieën heeft veel perspectief op verbetering. Dit gebrek aan perspectief wordt ook wel omschreven als geringe overgangskansen op een gesegmenteerde arbeidsmarkt.

Data-verzameling

Voor het verzamelen van gegevens zijn bij elk deelproject zowel kwalitatieve methoden (literatuur-studie, face-to-face interviews, case-studies) als kwantitatieve methoden (telefonische enquête) gebruikt. Voor de case-studies die bij de twee deelprojecten Productiviteit en Interne mobiliteit zijn verricht, zijn drie sectoren gekozen: de voedings- en genotmiddelenindustrie, de detailhandel en gemeenten. Criteria bij deze keuze zijn geweest: de aanwezigheid van laaggeschoold, laagbetaald werk en/of flexibel werk; de mogelijkheid tot doorstroom (afgeleid uit CBS-gegevens waaruit een zekere spreiding van werknemers blijkt over de drie laagste beroepsniveaus); de aanwezigheid van gesubsidieerde arbeid bij tenminste één van de sectoren en tenslotte een spreiding over de sectoren industrie, commerciële dienstverlening en niet-commerciële dienstverlening.

Als aanvulling op de kwalitatieve methoden van gegevensverzameling is in het najaar van 1998 een telefonische enquête gehouden bij 887 bedrijven. Voor deze enquête is een aparte vragenlijst ontwikkeld, waarin dezelfde thema's aan de orde komen als bij de interviews en case-studies. Voor het steekproefkader van deze enquête zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de bedrijven moeten elk tenminste drie laaggeschoolden in dienst hebben;
- de bedrijven moeten, met uitzondering van de landbouw, uit alle bedrijfstakken afkomstig zijn;
- de steekproef dient te worden gestratificeerd naar drie clusters van bedrijfstakken (resp. industrie, handel en kwartaire sector) en naar drie grootteklassen (resp. 10-49, 50-99 en 100 of meer werknemers); hierdoor ontstaat een steek-

proefmatrix met in totaal negen cellen; voor elke cel van deze matrix wordt gestreefd naar een netto-respons van tenminste 100 bedrijven.

De telefonische enquête is dus gericht geweest op bedrijven met laaggeschoolde werkgelegenheid. Bij het ontbreken van populatiegegevens zijn de resultaten niet per cel gewogen. De steekproef is derhalve niet representatief voor alle bedrijven en instellingen in Nederland, maar geeft wel een goed beeld van het beleid van bedrijven en instellingen in Nederland ten aanzien van laaggeschoolden.

In totaal zijn 4293 bedrijven en instellingen voor deelname aan het onderzoek benaderd. Hiervan zijn 1229 afgevallen vanwege oneigenlijke non-respons (onbereikbaar, lijn afgesloten, geen gehoor, e.d.). Van de resterende 3064 bedrijven en instellingen hebben 887 aan het onderzoek meegedaan, hetgeen een netto-respons betekent van 28,9%. Bijna een-vijfde van de bedrijven en instellingen (18,7%) bleek niet te voldoen aan het criterium van minimaal drie laaggeschoolde werknemers. De respondenten van de telefonische enquête zijn hoofd van de afdeling Personeelszaken of medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het personeelsbeleid of het aannemen van nieuwe werknemers. Het veldwerk is uitgevoerd door Intomart.

Projectteam

Het onderzoek Onderkant arbeidsmarkt is uitgevoerd door de volgende medewerkers van TNO Arbeid: Aukje Smit, Frans Verboon, Erna de Kleijn, Edward Joosten, Ingrid Halewijn, Marieke de Feijter, Edwin de Vos, Ulla Nuess, Jeroen Koppens, Roel Cremer en Frans de Haan (projectleider).

1.3 Vraagstelling en opzet deelprojecten

In deze paragraaf wordt een beknopte beschrijving gegeven van de achtergrond, de vraagstelling en de opzet van de zes deelprojecten die in het kader van het project Onderkant arbeidsmarkt zijn uitgevoerd.

Toegankelijkheid

Eén van de problemen van de onderkant van de arbeidsmarkt is de oververtegenwoordiging van bepaalde groepen (laaggeschoolden, ouderen en allochtonen) binnen de groep van (langdurig) werklozen. Deze oververtegenwoordiging wordt veroorzaakt doordat de 'overgangskansen' van 'geen baan' naar 'baan' ongelijk zijn voor categorieën van personen die zich aanbieden op de arbeidsmarkt. Doel van dit deelproject is het vergroten van het inzicht in de toegankelijkheid van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor laaggeschoolden. Het gaat hierbij met na-

me om de vraag of er aan de vraagkant (bedrijven en instellingen) en de aanbodkant (laaggeschoolde werkzoekenden) voorkeuren, eigenschappen of kenmerken kunnen worden onderscheiden die van invloed zijn op het verkrijgen van toegang tot betaald werk en op het al werkend verbeteren van de arbeidsmarktpositie.

Voor dit deelproject zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- * Welke factoren aan de aanbodkant, de vraagkant en de politiek-institutionele omgeving kunnen bij het vraagstuk van de toegankelijkheid worden onderscheiden?
- * Wat is het effect van deze factoren (bevorderend of belemmerend) en in hoeverre doen zich hierbij trends voor?
- * In welke mate kan dit effect door middel van beleid worden beïnvloed?

De volgende onderzoeksactiviteiten zijn voor dit deelproject ondernomen:

- * een literatuur-studie, gericht op het ontwikkelen van een model waarin de factoren worden onderscheiden die een belemmerende of bevorderende invloed hebben op de toegankelijkheid van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt; hierover is reeds gerapporteerd in Koppens et al (1997);
- * een inventarisatie van de mogelijkheden tot secundaire analyses van databestanden die zijn opgebouwd bij diverse monitoring- en panelprojecten; op basis van deze inventarisatie en vanwege het bedrijfsperspectief dat voor de gehele onderzoekslijn geldt, is de voorkeur gegeven aan het 'overhevelen' van de verschillende aspecten van het thema toegankelijkheid naar de overige deelprojecten, met name Productiviteit, Interne mobiliteit en Bedrijven en intermediaire organisaties; om deze reden is in deze samenvattende publicatie geen afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan dit deelproject;
- * een kwantitatief onderzoek onder 900 bedrijven uit alle economische sectoren dat samen met de andere deelprojecten wordt uitgevoerd.

Productiviteit

Dit deelproject richt zich op de relaties tussen de wijze waarop bedrijven de directe en toekomstige productiviteit en inzetbaarheid van laaggeschoolde werknemers beoordelen, de selectiecriteria die hieraan worden verbonden bij de werving van nieuwe werknemers en de wijze waarop bedrijven door middel van HRM-beleid proberen de productiviteit en inzetbaarheid van laaggeschoolden te vergroten. Doel van het deelproject is het onderzoeken van de mogelijkheden tot het vergroten van de inzetbaarheid en de productiviteit van laaggeschoolden in banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Indien bedrijven er in slagen de inzetbaarheid en de productiviteit van laaggeschoolden te verhogen, heeft dit gunstige gevolgen voor zowel de bedrijven zelf als de werkgelegenheid voor laaggeschoolden binnen en buiten de bedrijven.

Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- * Welke criteria worden door bedrijven (of uitzendbureaus) gehanteerd bij de werving en selectie van werknemers voor laaggeschoolde functies? Hoe worden daarbij de te verwachten (directe en toekomstige) productiviteit en inzetbaarheid van de (potentiële) werknemer ingeschat? In hoeverre spelen conjuncturele ontwikkelingen, waaronder vraag-aanbod verhoudingen en beloningsverhoudingen bij dit segment van de arbeidsmarkt, een rol?
- * Hoe wordt in bedrijven de (directe en toekomstige) productiviteit en inzetbaarheid van laaggeschoolde werknemers die reeds werkzaam zijn op laaggeschoolde functies beoordeeld? Welke factoren spelen daarbij een rol?
- * Welke activiteiten worden door bedrijven ondernomen om de productiviteit en inzetbaarheid van laaggeschoolde werknemers op laaggeschoolde functies te verhogen? Is hierbij sprake van ontwikkelingsfuncties? Zijn er op dit gebied voorbeelden van goede bedrijfspraktijken en welke bevorderende en belemmerende factoren spelen daarbij mee?
- * In welke mate zijn bij deze bedrijven recent nieuwe banen (op basis van nieuwe loon schalen, aanloopschalen of een verlenging van bestaande schalen) gecreëerd in de ruimte tussen het wettelijk minimumloon en de (voorheen) laagste CAO-schaal? Welke eisen ten aanzien van productiviteit en inzetbaarheid hebben bedrijven geformuleerd voor deze nieuwe banen?

De volgende onderzoeksactiviteiten zijn voor dit deelproject ondernomen:

- * een korte literatuurstudie naar het begrip (arbeids)productiviteit, mede op basis van deze studie zijn vragenlijsten ontwikkeld voor de interviews met P&O-functionarissen en productieleiders;
- * case-studies in 12 bedrijven gelijkelijk verdeeld over de volgende sectoren: de voedings- en genotmiddelenindustrie; de detailhandel en de gemeentelijke overheid;
- * een kwantitatief onderzoek onder 900 bedrijven uit alle economische sectoren dat samen met de andere deelprojecten wordt uitgevoerd.

Interne mobiliteit

De doelstelling van dit deelproject is het vergroten van het inzicht in mobiliteitsprocessen binnen bedrijven aan de onderkant van arbeidsmarkt. Het gaat hierbij om mobiliteit en doorstroming vanuit banen waarvoor maximaal een MAVO/VBO opleidingsniveau vereist is, al dan niet gecombineerd met een flexibel contract, een tijdelijk contract of het minimumloon. Bij het vergroten van het inzicht gaat het met name om het verkrijgen van meer kennis over de belemmerende en bevorderende factoren aan de werkgeverskant, c.q. het bedrijf waar de werk-

nemer werkzaam is. Deze kennis is van belang voor het formuleren van beleid met betrekking tot de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Naast het creëren van nieuwe werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, is immers ook het ruimte maken aan de onderkant van de arbeidsmarkt door middel van interne mobiliteit en doorstroming van groot belang voor de werkgelegenheid van laagopgeleide werkzoekenden.

Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende vragen:

- * In welke mate stromen werknemers binnen bedrijven vanuit laaggeschoolde functies, al dan niet gecombineerd met een tijdelijk contract, een flexibel contract of het minimumloon, door naar een betere functie, dan wel betere arbeidsvoorwaarden?
- * Welke persoonsgebonden en bedrijfsgebonden factoren zijn hierop van invloed?

De volgende onderzoeksactiviteiten zijn voor dit deelproject ondernomen:

- * een vooronderzoek, bestaande uit een literatuurstudie op basis waarvan vervolgens een conceptueel onderzoeksmodel en de checklist voor de case-studies zijn verricht;
- * een kwalitatief onderzoek, bestaande uit case-studies bij drie bedrijven in de voedings- en genotmiddelenindustrie, vier bedrijven in de detailhandel en vier gemeentelijke afdelingen of sectoren; voor dit kwalitatieve onderzoek zijn in de bedrijven P&O-functionarissen geïnterviewd en zijn door middel van een nulmeting en een vervolgmeting gegevens verzameld over de mate van interne mobiliteit;
- * een kwantitatief onderzoek onder 900 bedrijven uit alle economische sectoren dat samen met de andere deelprojecten wordt uitgevoerd.

Succesfactoren en knelpunten bij het creëren van gesubsidieerde arbeid

In evaluaties van werkgelegenheidsprojecten wordt betrekkelijk weinig aandacht besteed aan de invloed van de wijze van uitvoering door intermediaire organisaties op de resultaten. Ook is er weinig bekend over de (procesgerichte) samenwerking tussen de betrokken organisaties. In dit deelproject wordt bij organisaties die in opdracht van gemeenten gesubsidieerde arbeid creëren, op het uitvoerende niveau gezocht naar de factoren die van invloed zijn op het al dan niet succesvol functioneren van deze organisaties.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

- * Welke succesfactoren en knelpunten zijn van invloed op de creatie van gesubsidieerde arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt door lokale en regionale uitvoerende organisaties?

De volgende onderzoeksactiviteiten zijn voor dit deelproject ondernomen:

- * een korte literatuurstudie;
- * case-studies bij tien grote en middelgrote gemeenten, waarbij in elke gemeente met tenminste twee instanties (gemeente, gemeentelijke sociale dienst, projectbureau, arbeidsbureau) is gesproken.

Bedrijven en intermediaire organisaties

De afgelopen jaren hebben tal van bestuurlijke vernieuwingen plaatsgehad op de terreinen van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Steeds weer blijken uitvoeringsvraagstukken van doorslaggevend belang voor de effectiviteit van het beleid. In dit deelproject staat de dynamiek rond gemeentelijke sociale diensten, arbeidsvoorziening en uvi's (hier samengevat als intermediaire organisaties) centraal, gezien vanuit het perspectief van bedrijven. Doelstelling van dit deelproject is het vergroten van het inzicht in de condities waaronder bedrijven meewerken aan de beleidsdoelstellingen van deze intermediaire organisaties, met name het creëren van gesubsidieerde arbeidsplaatsen en het in dienst nemen van (langdurig) werklozen. Daarnaast is onderzoek verricht naar de ervaringen van bedrijven met de dienstverlening van deze intermediaire organisaties en hun behoeften daaraan.

Voor dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- * Onder welke condities werken bedrijven mee aan de beleidsdoelstellingen van deze intermediaire organisaties, zoals het creëren van gesubsidieerde arbeidsplaatsen?
- * Welk netwerk is voor intermediaire organisaties het meest geschikt om dit te realiseren?
- * In hoeverre maken bedrijven, in hun behoefte aan dienstverlening door deze intermediaire organisaties, een onderscheid tussen gesubsidieerde arbeidsplaatsen en reguliere arbeidsplaatsen?
- * Welke mogelijkheden bestaan er bij laaggeschoolde functies in bedrijven tot deeltijdarbeid, tot het combineren van arbeid en zorgtaken en tot kinderopvang?

De volgende onderzoeksactiviteiten zijn voor dit deelproject ondernomen:

- * persoonlijke interviews bij 26 kleine en middelgrote (mkb) bedrijven met laaggeschoolde arbeid, hoofdzakelijk uit de metaal- en bouwsector; deze interviews zijn gehouden met directeuren en/of P&O-functionarissen;
- * een kwantitatief onderzoek onder 900 bedrijven uit alle economische sectoren dat samen met de andere deelprojecten wordt uitgevoerd.

Arbeidsgehandicapten

Aanleiding voor dit deelproject is geweest dat in onderzoek naar de onderkant van de arbeidsmarkt de positie van arbeidsgehandicapten tot nu toe onderbelicht is

gebleven. Een tweede aanleiding wordt gevormd door de nieuwe wetgeving (PEMBA, REA), waarmee een instrumentarium is ontwikkeld ter bevordering van de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Nog onbekend is echter wat de bedoelde en niet-bedoelde effecten hiervan zijn voor arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het deelproject wil antwoord geven op de volgende vragen:

- * In welke mate zijn arbeidsgehandicapten aangewezen op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt?
- * Welke volumebeheersings- en arbeidsparticipatiebevorderende maatregelen bevatten de recente wijzigingen in de wet- en regelgeving op het gebied van de sociale zekerheid en arbeidsomstandigheden?
- * Wat zijn de effecten van deze wijzigingen voor arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt?
- * Wat zijn de effecten van deze wijzigingen op de bereidheid van werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te houden of te nemen?
- * Hoe kan de arbeidsbemiddeling van arbeidsgehandicapten die zijn aangewezen op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden bevorderd?

De volgende onderzoeksactiviteiten zijn ondernomen:

- * een literatuurstudie naar de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten, de factoren die daarbij een rol spelen en de mogelijke effecten van nieuwe wet- en regelgeving;
- * interviews bij 11 bedrijven, waarbij met het Hoofd P&O is gesproken over de bereidheid tot het in dienst houden en nemen van arbeidsgehandicapten en de factoren die daarop een bevorderende of belemmerende invloed hebben;
- * interviews bij negen uitvoerings- en dienstverlenende organisaties (waaronder uitvoeringsinstellingen, arbodiensten en sectorraden) om meer inzicht te verwerven in mening van professionals over de arbeidsmarktpositie en -kansen van arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

1.4 Literatuur

BEER P de (1996) *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Rijswijk: SCP.

BEER P de (1997) *Wisselende vooruitzichten aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 13(4):296-310.

BERNASCO W et al (1998) *Trendrapport Vraag naar arbeid 1998*. Tilburg: OSA.

- CBS, CPB (1997) *Bevolking en arbeidsaanbod; drie scenario's tot 2020*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- GROOT W, MAASSEN VAN DEN BRINK H (1996) *Overscholing en verdringing op de arbeidsmarkt*. ESB 81(4042):74-77.
- HOFF S, JEHOEL-GIJSBERS G (1998) *Een bestaan zonder baan, Een vergelijkende studie onder werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden (1974-1995)*. Rijswijk: SCP.
- HOSPERS LA, SCHUYT CJM, GEUNS RC (1998) *Van bijstand naar werk. Een onderzoek naar blijvers in en stromers uit de bijstand*. Den Haag: VUGA.
- HÖVELS B, BOER P den, FRIETMAN J (1998) *Kritische vaardigheden voor de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden*. Nijmegen: ITS.
- KLEINKNECHT A (1998) *Mythen in de polder*. Tijdschrift voor Politieke Economie 21(1):3-23.
- KONING J de, NES PJ van, VEEN C van der (1998) *Patronen van werkloosheid*. Den Haag: VUGA.
- NES PJ van, CLUITMANS MM, KONING J de (1998) *Evaluatie van activering*. Den Haag: SZW.
- RMK (1998) *Arbeidsproductiviteit en MKB*. Den Haag: Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf.
- SALVERDA W (1998) *Vergroting van de onderkant van de arbeidsmarkt? Een overzicht en eerste beoordeling van beleidsmaatregelen*. Tijdschrift voor Politieke Economie 21(1):24-57.
- SCP (1998) *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Rijswijk: SCP.
- SZW (1997) *Sociale Nota 1998*. Den Haag: Sdu.
- SZW (1998) *Sociale Nota 1999*. Den Haag: Sdu.

THEEUWES J, TOREN JP van den (1999) *De lerende arbeidsmarkt*. In: TOREN JP van den, THEEUWES J (red.) *Leert de arbeidsmarkt? Perspectief op arbeidsmarktbeleid*. Amsterdam: Nationaal Vakbondsmuseum / Stichting beheer IISG.

VERMEULEN HJJM, BOSSELAAR JH (1996) *De onderste baan belicht. Werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag: OSA.

WESTHOFF MH, REIJNEVELD SA, HOPMAN-ROCK M (1998) *Gezondheidsbevordering van langdurig werklozen*. Leiden: TNO-PG

WEVERS CWJ, VOS EL de (1998) *Researchnota 1998. Reïntegratie-instrumenten*. Den Haag: SZW.

2. De vraag naar laaggeschoolde arbeid

2.1 Inleiding

De problematiek van de toegankelijkheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt kent drie perspectieven. In de eerste plaats de aanbodkant, waarbij vooral het zoekgedrag en de acceptatiebereidheid van werkzoekenden een rol spelen. In de tweede plaats de politiek-institutionele context. Hieronder wordt het geheel verstaan van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties dat is gericht op het activeren van werklozen en op hun reïntegratie in het arbeidsproces. In de derde plaats de vraagkant, de behoefte van bedrijven aan laaggeschoolde arbeid (zie o.a. Koppens et al, 1997).

In dit hoofdstuk wordt beknopt ingegaan op deze vraag naar laaggeschoolde arbeid. De reden van deze beperking is dat het thema van toegankelijkheid ook elders in deze publicatie aan de orde wordt gesteld, namelijk daar waar het is gekoppeld aan andere thema's zoals productiviteit en interne mobiliteit. Thema's die zijn gerelateerd aan het thema van toegankelijkheid en die niet (direct) in andere hoofdstukken aan bod komen, zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

De gegevens die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd, zijn ontleend aan de telefonische enquête die onder 887 bedrijven is uitgevoerd (Verboon, 1999).

2.2 Werving 1998

Werving en selectie

Voor het onderwerp werving en selectie is in eerste instantie nagegaan in hoeverre werkgevers in het eerste half jaar van 1998 vacatures in het algemeen hebben aangeboden en voor laaggeschoolden in het bijzonder. Vervolgens is gevraagd in hoeverre vacatures voor laaggeschoolden ook daadwerkelijk zijn opgevuld. In tabel 2.1 en 2.2 is hiervan een overzicht opgenomen.

Bijna 84% van alle responderende bedrijven heeft in de eerste 9 maanden van 1998 personeel geworven. Voor alle sectoren geldt dat meer grote bedrijven hebben geworven dan kleine bedrijven. Tussen de bedrijfstakken treden nauwelijks verschillen op.

Van de 741 bedrijven die in de eerste 9 maanden van 1998 personeel hebben geworven, heeft 76,2% laaggeschoolde werknemers geworven. De kwartaire sector

wijkt hierbij naar beneden af (65,7%) ten opzichte van de beide overige sectoren (ca. 81,6%). Van de 565 bedrijven die in die periode laaggeschoolden hebben geworven, heeft 97% ook daadwerkelijk laaggeschoolden in dienst genomen. Hierbij zijn nauwelijks verschillen tussen sectoren en grootteklassen

Tabel 2.1 Percentages bedrijven met aangeboden en vervulde vacatures, naar bedrijfstak en grootteklasse

	Personeel geworven	Aantal bedrijven	p ¹
BEDRIJFSTAK			
<i>Industrie</i>	82,3	(251)	**2
klein	75,4	(89)	
middel	79,8	(67)	
groot	92,2	(95)	
<i>Handel</i>	86,6	(239)	**3
klein	76,6	(82)	
middel	92,3	(72)	
groot	93,4	(85)	
<i>Kwartair</i>	82,0	(251)	**4
klein	68,8	(64)	
middel	85,4	(70)	
groot	89,3	(117)	
BEDRIJFSGROOTTE			
<i>Klein</i>	73,9	(235)	**5
<i>Middel</i>	85,7	(209)	
<i>Groot</i>	91,4	(297)	
TOTAAL	83,5	(741)	

¹ Significantieniveau: ** = $p < .01$; * = $p < .05$

² Significante verschillen tussen grootteklassen binnen de sector Industrie

³ Significante verschillen tussen grootteklassen binnen de sector Handel

⁴ Significante verschillen tussen grootteklassen binnen de sector Kwartair

⁵ Significante verschillen tussen grootteklassen

De bedrijven die in de eerste 9 maanden van 1998 met succes laaggeschoolden hebben geworven, hebben gemiddeld 14 laaggeschoolden in dienst genomen. De industrie loopt hierbij voorop (gemiddeld 20 laaggeschoolde werknemers), gevolgd door de handel (14) en de kwartaire sector (6). Ook wanneer dit wordt gerelateerd aan het gemiddeld aantal werkzame laaggeschoolden in de bedrijven, blijkt dat de industrie de meeste wervingsinspanningen heeft verricht. In de industrie is 20% van de laaggeschoolde werkgelegenheid geworven in de eerste 9 maanden van 1998, in de handel 17,5% en in de kwartaire sector 12,5%. Naar grootteklasse staan, enigszins verrassend, de kleinste bedrijven bovenaan (21,4%), gevolgd door de middelgrote bedrijven (20,5%) en tenslotte de grote bedrijven (16,7%).

Tabel 2.2 Percentages bedrijven met aangeboden en vervulde vacatures, naar bedrijfstak en grootteklasse

	Laaggesch. geworven	Aantal bedrijven p^1	Laaggesch. aangenomen	Aantal bedrijven
BEDRIJFSTAK				
				**2
<i>Industrie</i>	81,7	(205)	96,6	(198)
klein	85,4	(76)	94,7	(72)
middel	85,1	(57)	96,5	(55)
groot	75,8	(72)	98,6	(71)
<i>Handel</i>	81,6	(195)	96,9	(189)
klein	76,8	(63)	98,4	(62)
middel	86,1	(62)	95,2	(59)
groot	82,4	(70)	97,1	(68)
<i>Kwartair</i>	65,7	(165)	97,6	(161)
klein	64,1	(41)	95,1	(39)
middel	57,1	(40)	97,5	(39)
groot	71,8	(84)	98,8	(83)
BEDRIJFSGROOTTE				
<i>Klein</i>	76,6	(180)	96,1	(173)
<i>Middel</i>	76,1	(159)	96,2	(153)
<i>Groot</i>	76,1	(226)	98,2	(222)
TOTAAL	76,2	(565)	97,0	(548)

¹ Significantieniveau: ** = $p < .01$; * = $p < .05$

² Significante verschillen tussen bedrijfstakken

Overscholing en verdringing

Bijna 13% van de werkgevers werft weleens met opzet mensen met een middelbare scholing voor laaggeschoolde functies. De redenen die zij hiervoor noemen zijn met name dat dit arbeidsaanbod een betere opleiding (15%) of meer ervaring (11%) heeft of een hogere inzetbaarheid en flexibiliteit kent (12%). De open antwoorden op deze vraag (45%) betreffen vooral het spontane aanbod van hoger geschoolden, de rol van de uitzendbureaus en problemen met de werving van laaggeschoolden.

De uitkomst dat bijna 13% van de werkgevers wel eens werknemers in dienst neemt met een hoger opleidingsniveau dan noodzakelijk voor de uitoefening van de functie, is lager dan op grond van publicaties over overscholing en verdringing op de arbeidsmarkt zou kunnen worden verwacht (zie o.a. Groot et al, 1996; Batenburg et al, 1999). Hoewel vele factoren hieraan ten grondslag kunnen liggen, lijkt het aannemelijk dat de toenemende krapte op de arbeidsmarkt een 'natuurlijke rem' vormt voor eventuele verdringingsprocessen.

Wervings- en selectiebeleid

Ten aanzien van het wervings- en selectiebeleid is aan de werkgevers gevraagd in hoeverre er in de afgelopen 2 jaren veranderingen zijn opgetreden. Hierbij kwam tevens aan bod welke veranderingen er in de vorm van de werving en selectie zijn opgetreden en op welke eventueel andere doelgroepen men zich is gaan richten. In tabel 2.3 zijn de belangrijkste resultaten samengevat. Slechts een tweetal concrete veranderingen (vaker bemiddelingsbureaus en meer wervingskanalen) zijn in de tabel opgenomen - en dan alleen nog geaggregeerd - in verband met de geringe omvang van de groepen.

Tabel 2.3 Percentages bedrijven met veranderingen in wervingsbeleid voor laaggeschoolden in de afgelopen 2 jaren, naar bedrijfstak en grootteklasse

	Verandering beleid		p ¹	Vaker bemidd. bureaus	p ¹	Meer kanalen
BEDRIJFSTAK						
<i>Industrie</i>	16,7	(51) ²		23,5 (12)		39,2 (20)
klein	15,3	(18)				
middel	10,7	(9)				
groot	23,3	(24)				
<i>Handel</i>	22,1	(61)	* ³	26,2 (16)		32,8 (20)
klein	16,8	(18)				
middel	19,2	(15)				
groot	30,8	(28)				
<i>Kwartair</i>	17,0	(52)		23,1 (12)		19,2 (10)
klein	11,8	(11)				
middel	18,3	(15)				
groot	19,8	(26)				
BEDRIJFSGROOTTE						
<i>Klein</i>	14,8	(47)	** ⁴	14,9 (7)	* ⁴	25,5 (12)
<i>Middel</i>	16,0	(39)		38,5 (15)		28,2 (11)
<i>Groot</i>	24,0	(78)		23,1 (18)		34,6 (27)
TOTAAL	18,5	(164)		24,4 (40)		30,5 (50)

¹ Significantieniveau: ** = $p < .01$; * = $p < .05$

² Aantal bedrijven in betreffende groep

³ Significante verschillen tussen grootteklassen binnen de sector Handel

⁴ Significante verschillen tussen grootteklassen

Gemiddeld blijkt 18,5% van de bedrijven in de steekproef hun wervings- en selectiebeleid in de afgelopen 2 jaren te hebben veranderd. Het vaakst is dat gebeurd in de sector handel. Alleen binnen deze sector blijkt er een significant grootteklasse-

effect op te treden: hoe groter het bedrijf, hoe vaker er veranderingen zijn opgetreden.

Van de bedrijven die hun wervings- en selectiebeleid hebben veranderd, heeft ruim 30% meer wervingskanalen dan voorheen ingeschakeld, bijna een kwart heeft vaker bemiddelingsbureaus ingeschakeld. Middelgrote bedrijven blijken vaker bemiddelingsbureaus in te schakelen, kleine bedrijven juist wat minder vaak. Enkele andere veranderingen, die bij deze groep van 164 bedrijven zijn opgetreden, betreffen:

- hogere selectie/kwalificatie-eisen stellen: 16,5% van de bedrijven;
- andere doelgroepen werven: 15,2% van de bedrijven (zie onder);
- meer flexibiliteit vragen: 14,0% van de bedrijven;
- lagere selectie/kwalificatie-eisen stellen: 11,6% van de bedrijven.

Bovengenoemde veranderingen kunnen grosso modo aan twee ontwikkelingen worden toegeschreven: de toenemende krapte op de arbeidsmarkt en bedrijfsprocessen die een steeds hoogwaardiger of flexibeler inzet aan arbeidskrachten vereisen.

Van de 164 bedrijven geven slechts 25 bedrijven (dat is 3% van alle responderende bedrijven) aan onder andere doelgroepen te zijn gaan werven. Het gaat hierbij om de volgende doelgroepen (tussen haakjes de aantallen bedrijven, waarbij meerdere doelgroepen konden worden aangegeven):

- allochtonen (13);
- vrouwen (13);
- langdurig werklozen (11);
- (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten (11);
- ouderen (10);
- anderen (5).

In paragraaf 6.3 wordt nader ingegaan op de kanalen die bedrijven inschakelen voor het werven van laaggeschoolden.

2.3 Aansluiting vraag en aanbod

Wanneer gesproken wordt over discrepanties op de arbeidsmarkt, kan het gaan om kwantitatieve en/of kwalitatieve aansluitingsproblemen tussen vraag en aanbod. Bij de telefonische enquête zijn daarom de volgende vragen gesteld:

- in hoeverre melden zich voor laaggeschoolde vacatures voldoende kandidaten?
- in hoeverre sluit het aanbod kwalitatief aan bij de gestelde functie-eisen?

- welke soort functies levert de meeste problemen op om te vervullen?
- wat zijn de belangrijkste kenmerken waarop kandidaten tekort schieten?

In tabel 2.4 zijn de resultaten van de eerste 2 vragen opgenomen. Hieruit blijkt dat ruim 37% van de werkgevers aangeeft dat er op dit moment zich *niet voldoende* kandidaten aanmelden voor laaggeschoolde vacatures. Ruim 34% meent verder dat het aanbod van kandidaten in *kwalitatieve* zin op dit moment niet voldoet aan de gestelde functie-eisen. De verschillen tussen de bedrijfstakken ten aanzien van de kwantiteit van het aanbod zijn significant. Met name in de industrie (46,6%) heeft men het vaakst problemen met de omvang van het aanbod van kandidaten, in de kwartaire sector (26,8%) het minst vaak. Kleine en middelgrote bedrijven hebben in het algemeen vaker problemen met het kwantitatieve aanbod dan de grootste bedrijven. Alleen in de kwartaire sector is dit bedrijfsgrootte-effect significant aanwezig.

Tabel 2.4 Percentages bedrijven met kwantitatief en/of kwalitatief onvoldoende arbeidsaanbod van laaggeschoolden, naar bedrijfstak en grootteklasse

	Kwantitatief onvold. aanbod laaggeschoolden	p ¹	Kwalitatief onvold. aanbod laaggeschoolden	p ¹
BEDRIJFSTAK		**3		**3
<i>Industrie</i>	46,6 (142) ²		43,6 (133)	
klein	47,5 (56)		44,9 (53)	
middel	54,8 (46)		41,7 (35)	
groot	38,8 (40)		43,7 (45)	
<i>Handel</i>	38,4 (106)		32,6 (90)	
klein	32,7 (35)		31,8 (34)	
middel	41,0 (32)		29,5 (23)	
groot	42,9 (39)		36,3 (33)	
<i>Kwartair</i>	26,8 (82)	*4	26,1 (80)	
klein	35,5 (33)		29,0 (27)	
middel	26,8 (22)		28,0 (23)	
groot	20,6 (27)		22,9 (30)	
BEDRIJFSGROOTTE		*5		
<i>Klein</i>	39,0 (124)		35,8 (114)	
<i>Middel</i>	41,0 (100)		33,2 (81)	
<i>Groot</i>	32,6 (106)		33,2 (108)	
TOTAAL	37,2 (330)		34,2 (303)	

¹ Significantieniveau: ** = p < .01; * = p < .05

² Aantal bedrijven

³ Significante verschillen tussen bedrijfstakken

⁴ Significante verschillen tussen grootteklassen binnen Kwartaire sector

⁵ Significante verschillen tussen grootteklassen

Ook ten aanzien van de *kwaliteit* van het arbeidsaanbod van laaggeschoolden zijn er significante verschillen tussen de sectoren. Ook hier wordt in de industrie het vaakst aangegeven dat er problemen met de kwaliteit van het aanbod zijn. In de kwartier sector speelt dat het minst vaak.

Tabel 2.5 Percentages bedrijven met problemen bij vervulling van vacatures naar soort functie, bedrijfstak en grootteklasse

	Welke soort functies moeilijkst vervulbaar?				p ¹
	Laaggeschoolde functies		Middelbare functies en hoger		
BEDRIJFSTAK					**3
<i>Industrie</i>	38,4	(117) ²	47,2	(144) ²	
klein	43,2	(51)	40,7	(48)	
middel	41,7	(35)	42,9	(36)	
groot	30,1	(31)	58,3	(60)	
<i>Handel</i>	33,0	(91)	47,1	(130)	*4
klein	38,3	(41)	34,6	(37)	
middel	30,8	(24)	50,0	(39)	
groot	28,6	(26)	59,3	(54)	
<i>Kwartair</i>	18,0	(55)	64,4	(197)	
klein	25,8	(24)	54,8	(51)	
middel	13,4	(11)	65,9	(54)	
groot	15,3	(20)	70,2	(92)	
BEDRIJFSGROOTTE					**5
<i>Klein</i>	36,5	(116)	42,8	(136)	
<i>Middel</i>	28,7	(70)	52,9	(129)	
<i>Groot</i>	23,7	(77)	63,4	(206)	
TOTAAL	29,7	(263)	53,1	(471)	

¹ Significantieniveau: ** = $p < .01$; * = $p < .05$

² Aantal bedrijven

³ Significante verschillen tussen bedrijfstakken

⁴ Significante verschillen tussen grootteklassen binnen sector Handel

⁵ Significante verschillen tussen grootteklassen

In het algemeen, zo blijkt uit tabel 2.5, zijn middelbare en hogere functies moeilijker te vervullen dan laaggeschoolde functies. Ruim 53% van de werkgevers heeft de meeste problemen met de vervulling van middelbare en hogere functies. Een aanzienlijk deel van de werkgevers, bijna 30%, heeft echter de meeste problemen met de vervulling van laaggeschoolde functies. Hoewel dit patroon zich in alle sectoren voordoet zijn de verschillen wel significant, met name door het sterke verschil in de kwartaire sector (18% t.a.v. laaggeschoolde functies versus 64,4%

t.a.v. middelbare en hogere functies). Ook de verschillen tussen de grootteklassen zijn significant, waarbij opvalt dat hoe groter het bedrijf, des te minder problemen er zijn met de vervulling van de laaggeschoolde functies. Bij de middelbare en hogere functies ligt dat juist omgekeerd: bij toenemende bedrijfsgrootte geeft een toenemend aantal werkgevers aan problemen met het vervullen van vacatures te hebben. Alleen in de sector handel zijn de verschillen tussen de grootteklassen significant. We zien hier hetzelfde patroon als bij de geaggregeerde grootteklassen, zij het dat relatief meer kleinste bedrijven problemen hebben met de vervulling van laaggeschoolde vacatures ten opzichte van de vervulling van middelbare en hogere functies.

Indien door de werkgever werd aangegeven dat zich problemen voordeden met de kwaliteit van het arbeidsaanbod, is vervolgens gevraagd ten aanzien van welke kenmerken kandidaten tekort schoten. Van alle in de vragenlijst opgenomen kenmerken konden de werkgevers er maximaal 5 aangeven. In het algemeen werden de volgende 5 kenmerken het vaakst genoemd:

- gebrek aan motivatie van de kandidaten: 57,1%;
- gebrek aan beroepsvaardigheden/ervaring: 47,9%;
- onvoldoende (juiste) opleiding: 38%;
- onvoldoende inzetbaarheid/flexibiliteit: 37%;
- gebrek aan zelfstandigheid: 31,4%.

2.4 Trends en verwachtingen

Om meer inzicht te verkrijgen in de potentiële arbeidsmarkt voor laaggeschoolden is aan werkgevers gevraagd welke ontwikkelingen rond laaggeschoolde arbeid zij waarnemen en verwachten. Allereerst is hiertoe gevraagd welke ontwikkelingen zich in de verhouding vaste versus flexibele arbeidscontracten bij laaggeschoolde functies in het bedrijf in de afgelopen 2 jaren hebben voorgedaan en welke ontwikkelingen zij in de nabije toekomst verwachten. Vervolgens is gevraagd in hoeverre de omvang van laaggeschoolde arbeid in het bedrijf zal veranderen. De resultaten zijn samengevat in tabel 2.6 en 2.7.

Bij de ontwikkelingen in de afgelopen 2 jaar op het gebied van arbeidscontracten blijkt 29,7% van de werkgevers meer vaste dan flexibele contracten te zijn aangegaan, terwijl 14,3% juist meer flexibele contracten is aangegaan. De overige werkgevers (56%) menen in grote meerderheid dat de verhouding tussen vaste en flexibele contracten gelijk is gebleven en een enkeling weet het niet. Er treden significante verschillen op tussen zowel bedrijfstakken als grootteklassen. In de sector

industrie zijn de meeste werkgevers vaste contracten aangegaan en juist de minste flexibele contracten.

Tabel 2.6 Percentage werkgevers over ontwikkelingen arbeidscontracten laaggeschoolde arbeid in bedrijven, naar bedrijfstak en grootteklasse

	Ontwikkelingen in verleden			Verwachte ontwikkelingen		Totale groep bedrijven
	Meer vast	Meer flex	p ¹	Meer vast	Meer flex	
BEDRIJFSTAK			**2			
<i>Industrie</i>	35,1	9,5	*3	24,6	22,6	305
klein	36,4	5,1		23,7	16,1	118
middel	35,7	7,1		23,8	23,8	84
groot	33,0	16,5		26,2	29,1	103
<i>Handel</i>	24,6	22,8		20,7	29,3	276
klein	27,1	15,0	*3	19,6	26,2	107
middel	16,7	28,2		16,7	30,8	78
groot	28,6	27,5		25,3	31,9	91
<i>Kwartair</i>	28,8	11,4		25,8	18,0	306
klein	36,6	6,5		25,8	18,3	93
middel	23,2	13,4		19,5	15,9	82
groot	26,7	13,7		29,8	19,1	131
BEDR. GROOTTE						
<i>Klein</i>	33,3	8,8		23,0	20,1	318
<i>Middel</i>	25,4	16,0	**2	20,1	23,4	244
<i>Groot</i>	29,2	15,5		27,4	25,8	325
TOTAAL	29,7	14,3		23,8	23,1	887

¹ Significantieniveau: **: p < .01; *: p < .05

² Bedrijfstakken verschillen onderling significant

³ Binnen bedrijfstak significante verschillen tussen grootteklassen

Bij de verwachte ontwikkelingen omtrent arbeidscontracten meent bijna 24% van de werkgevers dat het aantal vaste contracten in de laaggeschoolde functies zal toenemen. Bijna evenveel werkgevers menen dat er meer flexibele contracten zullen worden afgesloten. Er treden weliswaar verschillen tussen bedrijfstakken en tussen grootteklassen, maar geen van deze verschillen is statistisch significant.

Wanneer deze twee uitkomsten met elkaar worden vergeleken, komt naar voren dat werkgevers verwachten dat in de komende jaren het aandeel werknemers met een flexibel contract verder zal toenemen ten opzichte van de afgelopen twee jaren. Dit geldt vooral voor de sector industrie en voor de kleine bedrijven. Deze verwachting wordt door ander onderzoek echter niet bevestigd (Goudswaard et al, 1999).

Uit dat onderzoek blijkt juist dat de groep bedrijven die het aandeel werknemers met een flexibel contract in de komende jaren wenst in te krimpen groter is dan de groep bedrijven die het aandeel werknemers met een flexibel contract wenst uit te breiden (17% versus 10%). Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat dit laatste onderzoek is gebaseerd op een representatieve steekproef van alle bedrijven en zich dus niet specifiek heeft gericht op bedrijven met veel laaggeschoolde werknemers. Ook de uitkomst uit dat onderzoek dat het zgn. kwantitatief flexibele bedrijfstype (bedrijven waarbij de flexibiliseringsstrategie vooral berust op flexibele contracten en werktijden) wordt gekenmerkt door een lage kennisintensiteit van het primaire proces wijst in die richting.

Tabel 2.7 Percentage werkgevers t.a.v. verwachting aandeel laaggeschoolde arbeid in bedrijven, naar bedrijfstak en grootteklasse.

	Verwachting aandeel laaggeschoolde arbeid			Totale groep bedrijven
	Toename	Afname	p ¹	
BEDRIJFSTAK				
<i>Industrie</i>	30,5	16,7	*	305
klein	32,2	7,6		118
middel	32,1	17,9		84
groot	27,2	26,2		103
<i>Handel</i>	26,4	20,7		276
klein	22,4	18,7		107
middel	34,6	14,1		78
groot	24,2	28,6		91
<i>Kwartair</i>	24,2	21,2		306
klein	25,8	16,1		93
middel	18,3	20,7		82
groot	26,7	25,2		131
BEDRIJFSGROOTTE			**	
<i>Klein</i>	27,0	13,8		318
<i>Middel</i>	28,3	17,6		244
<i>Groot</i>	26,2	26,5		325
TOTAAL	27,1	19,5		887

¹ Significantieniveau: **: $p < .01$; *: $p < .05$

² Bedrijfstakken verschillen onderling significant

³ Binnen bedrijfstak significante verschillen tussen grootteklassen

Van de werkgevers meent 27% dat het aantal laaggeschoolde werknemers in het bedrijf in de nabije toekomst zal toenemen en 19,5% dat dit aantal zal afnemen. Hierbij treden geen significante verschillen tussen bedrijfstakken op, maar wel tussen tussen bedrijfsgrootteklassen. Het zijn vooral kleine en middelgrote industriële bedrijven en middelgrote handelsbedrijven die een groei verwachten.

Deze verwachtingen sluiten aan bij de ontwikkelingen van de afgelopen jaren in bedrijven ten aanzien van het aandeel *ongeschoolde* werkgelegenheid. Hieronder wordt dat werk verstaan waarvoor geen speciale opleiding nodig is en waarvoor ongeschoolden direct, zonder lange inwerktijd, inzetbaar zijn. Uit het OSA Arbeidsvraagpanel komt namelijk naar voren dat in de jaren 1995-1997 bij 16,1% van de bedrijven zich een toename van het aandeel ongeschoolde werkgelegenheid heeft voorgedaan en bij slechts 8,2% een afname. Vooral in de sectoren transport, overige dienstverlening en industrie en in de bedrijven met minder dan 50 werknemers is sprake van een toename van het aandeel ongeschoolden (Bernasco et al, 1998).

2.5 Literatuur

BATENBURG R, WITTE M de (1999) *Overscholing in Nederland*. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 15(2):95-110.

BERNASCO W et al (1998) *Tendrapport Vraag naar arbeid 1998*. Tilburg: OSA.

GOUDSWAARD A, KRAAN K, MIEDEMA E, DHONDT S (1999) *Flexibilisering van arbeid: determinanten en effecten van flexibilisering voor werknemers en werkgevers*. Hoofddorp: TNO Arbeid. In voorbereiding.

GROOT W, MAASSEN VAN DEN BRINK H (1996) *Overscholing en verdringing op de arbeidsmarkt*. ESB 81(4042):74-77.

KOPPENS J, SMIT A, HAAN HF de (1997) *Toegangskarten. Literatuurstudie naar factoren die van invloed zijn op de toegankelijkheid van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Amsterdam: NIA TNO.

VERBOON FC (1999) *De onderkant van de arbeidsmarkt in cijfers*. Intern rapport. Hoofddorp: TNO Arbeid.

3. Productiviteit

3.1 Vraagstelling en opzet

Het onderzoek *Productiviteit en de onderkant van de arbeidsmarkt* is gericht geweest op de wijze waarop bedrijven de directe en toekomstige productiviteit en inzetbaarheid van laaggeschoolde werknemers beoordelen, de selectiecriteria die zij hieraan verbinden bij de werving van werknemers en de wijze waarop zij door middel van HRM-beleid proberen de productiviteit en inzetbaarheid van laaggeschoolden te vergroten. Doel van het onderzoek is geweest het verkrijgen van een beter inzicht in de mogelijkheden tot het vergroten van de inzetbaarheid en de productiviteit van laaggeschoolden in banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn aan de hand van twee methoden gegevens verzameld. Allereerst is door middel van case-studies een kwalitatief onderzoek verricht in 12 bedrijven, gelijkelijk verdeeld over de volgende sectoren: de voedings- en genotmiddelenindustrie, de detailhandel en de gemeentelijke overheid. In de meeste van deze bedrijven zijn twee interviews gehouden, bijvoorbeeld met de bedrijfsleider van een filiaal en een centrale P&O-functionaris of, bij grotere bedrijven, met een productmanager en het hoofd P&O. Aanvullend is een kwantitatief onderzoek verricht in de vorm van een telefonische enquête onder P&O-functionarissen van 887 bedrijven uit alle bedrijfstakken. De resultaten van dit deelproject zijn opgenomen in de publicatie *Productiviteit en de onderkant van de arbeidsmarkt* (De Haan et al, 1999).

3.2 Productiviteitscriteria

In het algemeen wordt onder (arbeids)productiviteit de toegevoegde waarde verstaan die een werknemer of een groep van werknemers binnen een bepaalde periode realiseert. Zowel uit de literatuur als uit de verrichte case-studies komt naar voren dat bedrijven bij een verdere operationalisering van deze algemene omschrijving onderling grote verschillen vertonen. Dit komt vooral door de bedrijfsspecifieke aard van de producten of diensten en door de bedrijfsspecifieke wijze waarop de productie of dienstverlening is georganiseerd. Daarnaast formuleren bedrijven veelal hun eigen productiviteitsnormen en -doelstellingen en geven zij ook een eigen invulling aan begrippen die door hen aan productiviteit worden gerelateerd, zoals inzetbaarheid, kwaliteit, rendement en efficiency. Het geheel van deze bedrijfsspecifieke normen en doelstellingen wordt door bedrijven beschouwd

als hun (set van) kritische succesfactoren. De mate waarin hieraan wordt voldaan is voor veel bedrijven veelzeggender dan de gerealiseerde (arbeids)productiviteit.

Bij de toepassing van het begrip productiviteit in de bedrijfsvoering maken bedrijven vaak een onderscheid naar drie niveaus: ten eerste het bedrijfsniveau, ten tweede het groeps-, afdelings- of productielijnniveau en tenslotte het niveau van individuele werknemers. Het zwaartepunt bij de bedrijven die aan de case-studies hebben deelgenomen ligt op het middelste niveau van groep, afdeling of productielijn. Dit is vooral het geval bij het opstellen van (capaciteits)planningen. Het belang van dit middelste niveau geldt ook voor het evalueren van prestaties. Vaak komt pas het werknemersniveau in het geding wanneer duidelijke individuele tekortkomingen worden vermoed.

Deze situatie wordt in de hand gewerkt doordat lang niet alle bedrijven de handelingen of taken die behoren bij een bepaalde functie, hebben genormeerd. Maar ook in een situatie waarbij bedrijven dit wel hebben gedaan, worden deze normen lang niet altijd als een permanent beoordelingscriterium gehanteerd. Al met al is het vrij zeldzaam dat laaggeschoolde werknemers persoonlijk worden 'afgerekend' op hun individuele productiviteit of prestaties. Het 'stukloon' is vrijwel overal verdwenen en extra beloningen of bonussen worden meestal toegekend aan groepen van werknemers en niet aan individuele werknemers.

Uit het kwantitatieve onderzoek komt naar voren dat van alle werkgevers ruim 50% een of andere vorm van productiviteitsnormen hanteert. De kwartaire sector wijkt hierbij met een score van bijna 37% significant af van de industrie (58%) en de handel (57%). Binnen de sector industrie is bovendien sprake van een grootteklasse-effect: hoe groter het bedrijf, hoe vaker productiviteitsnormen worden gehanteerd.

Van alle bedrijven die productiviteitsnormen hanteren, doet 84% dit ook voor laaggeschoolde arbeid. De meest genoemde vormen hiervoor is het aantal producten per tijdseenheid (61%) en de omzet per medewerker (30%).

3.3 Werving, selectie en productiviteit

De eisen die door de bedrijven het meest frequent aan nieuwe medewerkers worden gesteld, betreffen de motivatie, taalvaardigheid, opleiding, schoolbaarheid, sociale vaardigheden, representativiteit, teamgeest, leeftijd, flexibiliteit en fysieke capaciteiten van de kandidaten. Voor een deel gaat het om algemene eisen zoals motivatie of inzet, een redelijke tot goede beheersing van het Nederlands en een afgeronde opleiding, bij voorkeur op MAVO of VBO niveau. Deze algemene eisen gelden ongeacht de aard van de functie. Voor zover eisen worden gesteld aan de

schoolbaarheid, wordt dit vooral gedaan met het oog op een eventuele doorstroom naar een hogere functie en de eisen die aan die functie zijn verbonden.

Opvallend is dat in de bovengenoemde ‘top 10’ van eisen het begrip productiviteit ontbreekt. Voor zover bedrijven eisen hieromtrent stellen, geven zij aan dat het niet eenvoudig is om te kunnen beoordelen in hoeverre sollicitanten daaraan voldoen. Dit is zeker het geval wanneer het gaat om kandidaten zonder (veel) relevante werkervaring. Hoewel het bij veel functies in principe mogelijk is om ‘proef te draaien’, wordt dit opmerkelijk genoeg zelden tot nooit gedaan. In plaats daarvan hanteren bedrijven, vaak impliciet, twee strategieën om meer informatie te verkrijgen over de productiviteit van nieuwe werknemers.

Een eerste strategie is het ‘vertalen’ of operationaliseren van productiviteits-eisen in andere eisen, vooral de eerdergenoemde ‘top 10’. Voor een aantal van deze eisen (beheersing van de Nederlandse taal, opleiding, leeftijd) kan snel worden beoordeeld of een kandidaat hieraan voldoet. Voor enkele andere eisen (sociale vaardigheden, teamgeest, flexibiliteit) wordt vertrouwd op de ervaring van degene die de selectie uitvoert.

Een tweede strategie is het aanbieden van een tijdelijk contract. Voor alle drie de sectoren is een tijdelijk contract de meest gebruikelijke start van een eventuele langdurige verbintenis tussen werkgever en werknemer. Het tijdelijk contract is dus nadrukkelijk een proefperiode die een werkgever de mogelijkheid biedt om nieuwe werknemers op tal van punten te beoordelen, waaronder de productiviteit. Tevens biedt deze periode bedrijven de mogelijkheid om, indien de productiviteit onvoldoende blijkt te zijn, naar alternatieven te zoeken (andere functie, andere taken), om bepaalde maatregelen te nemen (begeleiding, opleiding) of om te besluiten het contract niet te verlengen.

Omgeving

De omgeving waarin bedrijven opereren verandert voortdurend. Technologische en logistieke innovaties, nieuwe wet- en regelgeving en demografische en economische ontwikkelingen dwingen tot aanpassingen in de organisatie. Hoewel deze ontwikkelingen een grote variatie vertonen in hun effecten voor de positie van bedrijven en sectoren op de arbeidsmarkt, kunnen toch wel enkele meer algemene gevolgen worden onderscheiden.

Ten eerste is de laatste twee jaar vrijwel overal sprake van een schaarste in het aanbod van arbeidskrachten. Deze schaarste wordt uiteraard pregnanter gevoeld naarmate de wervingsbehoefte groter is. Van de drie sectoren is dit vooral op de detailhandel van toepassing. Mede hierdoor is de werkdruk in deze sector toenomen, vooral bij de fulltimers.

In de tweede plaats doet zich een verschuiving in de instroom-eisen voor. In de praktijk betekent dit meestal een verhoging van de eisen met betrekking tot de multi-inzetbaarheid en de kennis en vaardigheden. Hoewel bedrijven door middel van interne scholing een deel van de kwalitatieve discrepanties zelf proberen op te lossen, leiden deze eisen vaak ook tot hogere eisen ten aanzien van de vooropleiding van nieuwe werknemers. Door de huidige krapte op de arbeidsmarkt, vooral op het niveau van middelbaar geschoolden, worden hierdoor de wervingsproblemen verscherpt en neemt het aantal moeilijk vervulbare vacatures toe.

De maatregelen die bedrijven als reactie hierop nemen, zijn vooral het intensiveren van de wervingsinspanningen, zoals het inschakelen van meer wervingskanalen, het verbeteren van het algemene personeelsbeleid en, voor zover mogelijk, het verder rationaliseren en uitbesteden van laaggeschoold werk. Dit laatste blijkt overigens in de voedings- en genotmiddelenindustrie eenvoudiger te realiseren te zijn dan in de detailhandel.

3.4 HRM en productiviteit

Scholing

Van alle beschikbare HRM-instrumenten wordt scholing het meest gehanteerd door de bedrijven. Die scholing is meestal 'on-the-job' en dus intern. De mate waarin deze vorm van scholing is geformaliseerd verschilt sterk tussen de bedrijven. Soms heeft het meer het karakter van begeleiding door ervaren werknemers of afdelingshoofden dan van scholing. Alleen de grote bedrijven, met name de bedrijven die onderdeel zijn van een grotere holding, hebben formele opleidingstrajecten. Veel minder vaak volgen werknemers externe opleidingen of is er een scholingsbeleid voor (functie)groepen van werknemers. Wanneer extern een opleiding wordt gevolgd, wordt dit vooral gedaan door individuele werknemers met verticale doorstroomkansen in de organisatie. Deze situatie wordt mede veroorzaakt doordat er op brancheniveau lang niet altijd scholingsvoorzieningen zijn of doordat de scholingsafspraken in de CAO's weinig verstrekkend zijn of niet worden uitgevoerd.

Werksfeer

Een tweede instrument dat door de meeste bedrijven bewust wordt ingezet is het bewerkstelligen van een goede werksfeer, met name door een breed geaccepteerde stijl van leidinggeven. Termen die in dit verband worden gebruikt zijn onder andere: het investeren in betrokkenheid en motivatie, het geven van vertrouwen en persoonlijke aandacht en het bevorderen van het zelfstandigheidsniveau van medewerkers. Vooral in de detailhandel krijgen deze zaken veel aandacht. Toch wordt ook juist in deze sector onderkend dat er op dit gebied nog veel dient te gebeuren.

Bij een grootschalige zelfbedieningswinkel heeft dit geleid tot een nieuw functieprofiel voor bedrijfsleiders, op basis waarvan functioneringsgesprekken worden gehouden vanuit het hoofdkantoor en individuele opleidingsplannen, gericht op het situationeel leidinggeven, worden opgesteld.

Functioneringsgesprekken

In vrijwel alle bedrijven worden jaarlijks functionerings- of beoordelingsgesprekken gehouden. Soms wordt hierbij een ondergrens gehanteerd qua contractvorm of arbeidsduur, zodat hulpkrachten hiervoor niet in aanmerking komen. Meestal komen in deze gesprekken de directe productiviteit, de inzetbaarheid en de kwaliteit van het werk aan de orde en minder de toekomstige productiviteit en de loopbaanmogelijkheden. Dit laatste is vaker het geval naarmate bedrijven een duidelijker opleidingsbeleid hebben. In grote lijnen geldt dit voor de bedrijven in de voedings- en genotmiddelenindustrie en de supermarkten, in iets minder mate voor de gemeentelijke diensten en het minst voor de grootschalige zelfbedieningswinkels.

Koppeling scholings- en loopbaanbeleid

In het algemeen kan de koppeling tussen opleidingsbeleid en loopbaanbeleid als zwak en weinig geformaliseerd worden betiteld. Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt doordat de kans op verticale doorstroom vaak gering is. Bedrijven weten dat slechts enkelen verticaal zullen doorstromen en willen daarover ook geen valse verwachtingen scheppen. Er zijn dan ook geen ontwikkelingsfuncties die, naar analogie van de categorie van 'high potentials' onder hoger opgeleiden, bedoeld zijn ter voorbereiding op een verticale doorstroom.

Horizontale doorstroom en vooral een brede inzetbaarheid zijn de overheersende, korte-termijn doelstellingen van de bedrijven. Voor zover zij plannen hebben om hun loopbaanbeleid verder te ontwikkelen, is dit vaak gerelateerd aan deze doelstellingen. Instrumenten die men overweegt hierbij in te zetten, zijn vooral meer geformaliseerde beoordelings- en belangstellingsregistratiesystemen. Instrumenten die minder vaak worden overwogen zijn arbeidstijdenmanagement, flexibele beloning en het verbeteren van de arbeidsomstandigheden.

Good practices

Op basis van de case-studies kunnen enkele voorwaarden worden benoemd waaraan het HRM-beleid van bedrijven dient te voldoen om een positief effect te kunnen hebben op de productiviteit van laaggeschoolde werknemers. Deze voorwaarden zijn:

- het creëren van een evenwicht tussen doelstellingen op het gebied van technologische, logistieke en organisatorische innovaties enerzijds en het HRM-beleid anderzijds;
- het intensiveren van het opleidings- en loopbaanbeleid, waarbij tevens de soms voorkomende geringe scholingsbereidheid onder werknemers wordt doorbroken;
- het verbeteren van de werksfeer door te investeren in de betrokkenheid van werknemers bij het bedrijf en de bedrijfsvoering.

Uit de case-studies komt naar voren dat dergelijke ‘good practices’, waarbij tegelijk aan alle drie de voorwaarden wordt voldaan, relatief zeldzaam zijn. Dit blijkt ook uit het belang dat bedrijven toekennen aan de toekomstige productiviteit van hun laaggeschoolde werknemers en uit de wijze waarop zij deze menen te kunnen verhogen.

Tevredenheid bedrijven

Bij het kwantitatieve onderzoek is aan de bedrijven gevraagd in hoeverre zij tevreden zijn over de productiviteit van hun laaggeschoolde werknemers en of de toekomstige productiviteit van deze werknemers een belangrijk onderwerp is in het beleid. De resultaten zijn vermeld in de volgende tabel.

Bijna 88% van alle werkgevers is tevreden over de productiviteit van hun laaggeschoolde werknemers. Er treden slechts geringe en niet-significante verschillen op tussen bedrijfstakken en binnen bedrijfstakken. Anders ligt dit bij de vraag of de toekomstige productiviteit van laaggeschoolde arbeid een belangrijk onderwerp is in het bedrijf. Gemiddeld meent ruim 60% dat dit onderwerp belangrijk is, maar de verschillen tussen de bedrijfstakken zijn aanzienlijk. Zo wordt dit onderwerp in de sector industrie (72%) door veel meer werkgevers als belangrijk gekenschetst dan in de kwartaire sector (47%).

Aan de groep werkgevers die heeft aangegeven dat de toekomstige productiviteit een belangrijk onderwerp vormt in het bedrijf, is vervolgens gevraagd in hoeverre men denkt de toekomstige productiviteit te kunnen verhogen met HRM-maatregelen. Gemiddeld meent ruim 83% van de werkgevers dat met dergelijke maatregelen de toekomstige productiviteit van laaggeschoolde arbeid kan worden verhoogd. Tussen de bedrijfstakken treden nauwelijks verschillen op. Wel is er een

grootteklasse-effect, met name in de sector industrie: hoe kleiner het bedrijf, hoe minder vaak men denkt van HRM-maatregelen gebruik te gaan maken om de productiviteit van laaggeschoolde arbeid te verhogen. Scholingsafspraken (65%) en het voeren van functioneringsgesprekken (65%) blijken voor de meeste werkgevers belangrijke instrumenten te zijn. Functieverbreding (38%) en loopbaanafspraken (37%) worden al minder vaak toegepast en functieroulatie (25%) het minst.

Tabel 3.1 Percentages bedrijven naar tevredenheid over productiviteit van laag-geschoolden en belang van toekomstige productiviteit, naar bedrijfstak en grootteklasse

	% Tevreden	Ja, toekomstige productiviteit belangrijk	p ¹	Aantal bedrijven ³
BEDRIJFSTAK			**2	
<i>Industrie</i>	87,5	71,8		305
klein	90,7	69,5		118
middel	90,5	71,4		84
groot	81,6	74,8		103
<i>Handel</i>	88,8	64,1		276
klein	90,7	61,7		107
middel	85,9	67,9		78
groot	89,0	63,7		91
<i>Kwartair</i>	86,9	47,1		306
klein	82,8	48,4		93
middel	92,7	47,6		82
groot	86,3	45,8		131
BEDRIJFSGROOTTE				
<i>Klein</i>	88,4	60,7		318
<i>Middel</i>	89,8	62,3		244
<i>Groot</i>	85,5	60,0		325
TOTAAL	87,7	60,9		887

¹ Significantieniveau: ** = $p < .01$, * = $p < .05$

² Significante verschillen tussen bedrijfstakken

³ Omvang van de totale (geselecteerde) groep in absolute aantallen

3.5 Werkgelegenheid en productiviteit

Aan de bedrijven is gevraagd of zij recent banen hebben gecreëerd in de ruimte tussen het Wettelijk minimumloon (WML) en de voorheen laagste (CAO) loon-schalen. Bij geen van de bedrijven die aan de case-studies hebben deelgenomen, blijkt dit het geval te zijn. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat de omvang

van laaggekwalificeerd werk bij hen tot een minimum wordt beperkt en/of dat dit werk grotendeels wordt uitbesteed. Daarnaast is soms ook de totale instroom zeer gering en is deze meer bedoeld ter vervanging van opgetreden uitstroom dan als uitbreiding van het personeelsbestand, zoals in de voedings- en genotmiddelenindustrie.

Meer in het algemeen vormt het WML niet of nauwelijks een referentiepunt voor bedrijven in hun personeelsbeleid. Bij alle bedrijven zijn de laagste loonschalen hoger dan het WML en door ploegendienst-, onregelmatigheids- of inconveniënten-toeslagen zijn de daadwerkelijke maandlonen veelal nog een stuk hoger. Blijkbaar staan de huidige vraag/aanbod verhoudingen op de arbeidsmarkt ook niet toe dat bedrijven een dergelijke 'kelder' in hun loonebouw introduceren. Waar veel bedrijven, met name in de detailhandel, wel nadrukkelijk naar streven als middel om de loonkosten te drukken, is het werven van zo jong mogelijke werknemers.

De resultaten van het kwantitatieve onderzoek bevestigen die van de case-studies. Van de 887 bedrijven blijkt slechts 8% (70 bedrijven) beleid te hebben om banen beneden de laagste CAO-schaal te creëren (zie ook Ackermann et al, 1998). In de eerste 9 maanden van 1998 hebben 61 bedrijven dat ook daadwerkelijk gedaan. De groep bedrijven zonder een dergelijk beleid noemen als redenen hiervoor dat zij geen behoefte hebben aan dergelijke functies (23%), dat zij zich aan de CAO willen houden (23%), hetgeen erop duidt dat dergelijke afspraken niet in de CAO's zijn opgenomen en dat zij geen werk voor laaggeschoolden hebben (18%).

De mate waarin gesubsidieerde arbeid voorkomt, blijkt in hoge mate samen te hangen met de sector waarbinnen een bedrijf opereert en de wervingsbehoefte. Geen van de bedrijven in de voedings- en genotmiddelenindustrie uit de case-studies kent momenteel een of andere vorm van gesubsidieerde arbeid. In de detailhandel daarentegen is gesubsidieerde arbeid een redelijk bekend fenomeen, hoewel het per bedrijf niet om veel arbeidsplaatsen gaat. Deze bereidheid wordt mede bepaald door de vrijwel permanente wervingsbehoefte. Koplopers in het inzetten van gesubsidieerde arbeid zijn uiteraard de gemeenten. Bij twee diensten bestaat een vijfde deel van het personeelsbestand uit gesubsidieerde arbeid. In zekere zin is gesubsidieerde arbeid het antwoord van gemeenten op het verzoek om nieuwe banen te creëren tussen het WML en de feitelijk laagste loonschaal.

Hoewel dit niet zo expliciet door de bedrijven wordt benoemd, zijn de mate waarin zij nieuwe banen aan de onderkant van hun loonebouw hebben gecreëerd en de omvang van gesubsidieerde arbeid binnen hun personeelsbestand niet alleen indi-

catief voor hun behoefte aan deze vormen van werkgelegenheid, maar ook voor de eisen die zij stellen op het gebied van productiviteit en inzetbaarheid. Met andere woorden: bedrijven die deze vormen van werkgelegenheid niet of nauwelijks kennen, stellen geen andere eisen dan zij aan de regulier werkzame laaggeschoolden doen. Uitzonderingen hierop zijn WSW'ers of arbeidsgehandicapten en werknemers op gesubsidieerde arbeidsplaatsen bij gemeenten. WSW'ers en arbeidsgehandicapten krijgen in het algemeen speciale of aangepaste taken met eveneens aangepaste eisen. Werknemers op gesubsidieerde arbeidsplaatsen vervullen vaak functies die enkele jaren eerder door gemeenten zijn afgestoten. Op deze wijze zijn gemeenten in staat de kelder in hun loongebouw opnieuw in gebruik te nemen.

3.6 Conclusies

Naast de relatief hoge werkloosheid onder laaggeschoolden is er nog een reden om speciale aandacht te blijven schenken aan deze categorie. Dat is de voortdurende druk bij bedrijven om te streven naar een hoger rendement, onder andere door een hogere (arbeids)productiviteit. In de praktijk vormt dit vaak een bedreiging voor de laaggekwalificeerde werkgelegenheid. Deze druk bestaat vooral in kapitaalintensieve en open sectoren van de economie als de industrie en in mindere mate in meer afgeschermden sectoren als de zakelijke dienstverlening en de kwartaire sector. De toename in de werkgelegenheid van de laatste jaren heeft dan ook vooral plaats gehad in de twee laatstgenoemde sectoren.

Hoewel lang niet alle bedrijven expliciet geformuleerde productiviteitseisen stellen op de drie niveaus die hier zijn onderscheiden (bedrijf, afdeling, werknemer), komt uit dit onderzoek naar voren dat hun bedrijfsvoering toch meestal is gericht op het verhogen van de productiviteit. In de praktijk kan dit streven verschillende vormen aannemen: zelfde productie met minder werknemers, meer productie met evenveel werknemers, hoogwaardiger producten of dienstverlening met andere werknemers, etc. Deze ontwikkeling doet zich in alle sectoren voor, ook bij de gemeentelijke uitvoerende diensten. Dit heeft, in grote lijnen, twee belangrijke gevolgen voor laaggeschoolden: de eisen die worden gesteld aan hun productiviteit en inzetbaarheid worden hoger en het aantal laaggekwalificeerde arbeidsplaatsen komt onder druk te staan. Voor wat betreft de eisen is het niet zonder meer zo dat het gevraagde opleidingsniveau voor elke functie omhoog gaat, hetgeen met de huidige krapte op de arbeidsmarkt zou leiden tot een verdere toename van de wervingsproblemen. Andere eisen worden daarentegen wel duidelijk scherper gesteld, met name op het vlak van sociale vaardigheden, flexibiliteit en klantgerichtheid. Tot op grote hoogte is het effect echter overeenkomstig. Naarmate laaggeschoolde werknemers en werkzoekenden beter aan deze eisen voldoen, kunnen zij hun productiviteit en

inzetbaarheid en daarmee ook hun 'employability' verder verhogen. Het spiegelbeeld hiervan is dat naarmate zij hieraan minder voldoen, hun 'employability' afneemt of hun afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt. Dit onderzoek laat zien dat op dit gebied nog tal van verbeteringen mogelijk zijn. Dit betreft zowel bedrijven in hun HRM-beleid (scholingsbeleid, loopbaanbeleid) en in het slim combineren van technologische en organisatorische innovaties, als werknemers in hun scholingsbereidheid. Hierbij kunnen branche-organisaties en de overheid een belangrijke stimulerende en faciliterende rol vervullen.

3.7 Literatuur

ACKERMANN CH, KLAASSEN C (1998) *De onderkant van de arbeidsmarkt. Een onderzoek van de Arbeidsinspectie in bedrijven naar de feitelijke bezetting van in collectieve arbeidsovereenkomsten voorkomende loonschalen tussen het (voorheen) laagste cao-loonniveau en het Wettelijk minimumloon*. Den Haag: Arbeidsinspectie.

BRUGGEMAN W, EVERAERT P, SLAGMULDER R (1993) *Prestatiemaatstaven en -meetsystemen*. Management voor Ingenieurs 6(3).

GELDERBLOM A, KONING J de (1992). *Meer-jarig, minder-waardig? OSA-voorstudie V39*. Den Haag: OSA.

GELDERBLOM A, 't HOEN NBJG, KONING J de (1994) *Beloning en productiviteit*. OSA-werkdocument W120. Den Haag: OSA.

GRINTEN PMEM van der (1997). *De productiviteit van kapitaal en arbeid*.

GROENEVELD S (1998) *Overscholing gemeten*. Rotterdam: EUR.

HAAN HF de, JOOSTEN E, SMIT AA, HALEWIJN I (1999) *Productiviteit en de onderkant van de arbeidsmarkt*. Hoofddorp: TNO Arbeid.

HEIJNSBROEK MM (1995) *De kans op werk gemeten: de ontwikkeling van een instrument ter bepaling van de afstand tot de arbeidsmarkt van werkzoekenden in de regio Rijnmond*. Rotterdam: RISBO.

HÖVELS B, BOER P den, FRIETMAN J (1998) *Kritische vaardigheden voor de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden*. Nijmegen: ITS.

IN 'T VELD J (1991a) *Analyse van organisatieproblemen, een toepassing van denken in systemen en processen*. Amsterdam/Brussel: Elsevier.

IN 'T VELD J (1991b) *Organisatiestructuur en arbeidsplaats, de organisatie van mensen en middelen; theorie en praktijk*. Amsterdam/Brussel: Elsevier.

JACOBS D (1998) *De vergeten kant van technologische vernieuwing*. ESB Dossier Organisatie-vernieuwing, 3 december 1998.

JACOBS D (1999) *Dom produceren*. NRC Handelsblad 21 januari 1999.

KUMPE T (1999) *Technologische en organisatorische vernieuwing gaan hand in hand*. ESB Dossier Organisatie-vernieuwing, 7 januari 1999.

LOO A van der, OKHUIJSEN R, KARTHAUS M (1993) *Productiviteit in industriële organisaties*. Bedrijfskundig vakblad 5(5).

RAAD VOOR HET MIDDEN- EN KLEINBEDRIJF (1998) *Arbeidsproductiviteit en MKB*. Den Haag: RMK.

VERBOON F (1999) *De onderkant van de arbeidsmarkt in cijfers*. Intern rapport. Hoofddorp: TNO Arbeid.

WOLFF CJ de, MEVISSSEN JWM (1995) *Kansarm in de voedings- en genotmiddelenindustrie*. Den Haag: OSA.

4. Interne mobiliteit

4.1 Vraagstelling en opzet

De probleemstelling van het onderzoek *Interne mobiliteit vanuit laag- en ongeschoolde functies* (Smit et al, 1999) heeft betrekking op de verschillende vormen van mobiliteit binnen bedrijven, de mate waarin deze mobiliteit zich voordoet en de externe en interne factoren die hierop van invloed zijn. De nadruk voor wat betreft deze factoren ligt hierbij op de kenmerken van de bedrijven en instellingen en in mindere mate op de kenmerken van de werknemers in de betreffende functies. In het onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen functie-inhoudelijke mobiliteit (horizontaal, verticaal, functieverbreding of functieverrijking) en arbeidsvoorwaardelijke mobiliteit (verlenging contract of vast contract, uitbreiding aantal uren, hoger salaris). Dit onderscheid is vooral analytisch, want in de praktijk treden vaak combinaties van de verschillende vormen van mobiliteit op.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een literatuurstudie verricht en een conceptueel onderzoeksmodel ontwikkeld. Vervolgens is in drie branches een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Hiertoe zijn case-studies verricht bij vier bedrijven in de detailhandel, bij vier gemeentelijke afdelingen of sectoren en bij drie bedrijven in de voedings- en genotmiddelenindustrie. Aan de hand van het onderzoeksmodel is geïnventariseerd welke mogelijkheden tot interne mobiliteit er daadwerkelijk zijn, welke factoren hierop van invloed zijn en hoeveel medewerkers zijn doorgestroomd gedurende de looptijd van het onderzoek. De mate van mobiliteit is bepaald door middel van twee metingen; bij de nulmeting is gevraagd naar de in- en doorstroom in de drie tot zes maanden voorafgaand aan de start van het onderzoek en een jaar later is bij de vervolgmeting gevraagd naar de doorstroom. In- en doorgestroomde medewerkers zijn in dit kader geïnterviewd, evenals hun leidinggevend en de betrokken P&O-medewerkers. Tevens is in de literatuur informatie gezocht over de mate van doorstroming vanuit laag- en ongeschoolde functies. Aanvullend op de case-studies is een kwantitatief onderzoek verricht in de vorm van een telefonische enquête onder P&O-functionarissen van 887 bedrijven uit alle bedrijfstakken.

4.2 Mate en vormen van interne mobiliteit

Uit de case-studies komt naar voren dat bij de drie onderzochte branches de interne mobiliteit in de *detailhandel* het grootst is. Een belangrijke reden hiervoor is de hoge mate van flexibilisering in deze branche en daarmee het grote aantal part-

timers. Mede hierdoor is ook het verloop hoog, hetgeen de doorstroming bevordert. De mate van doorstroming binnen de *gemeenten* verschilt sterk en is afhankelijk van het type functie. In het algemeen zijn de laaggeschoolde functies daar nogal specialistisch van aard, hetgeen de doorgroeimogelijkheden beperkt. In de *voedings- en genotmiddelenindustrie* zijn de verticale doorstromingsmogelijkheden voor medewerkers in kernfuncties redelijk groot, maar voor de vaak ongeschoolde medewerkers in de overige functies weer zeer beperkt.

Van de verschillende vormen van mobiliteit komt bij de case-studies *arbeidsvoorwaardelijke doorstroming* het meest voor en daarbinnen vooral het verlengen van een tijdelijk contract of het veranderen van een tijdelijk in een vast contract. Voor alle cases geldt dat nieuw personeel binnenkomt op een tijdelijk contract. Afhankelijk van de duur van het contract en het functioneren van de medewerker, vindt in de meeste gevallen doorstroming naar een vast contract plaats na zes of twaalf maanden. Bij de *gemeenten* is dit verhoudingsgewijs niet zo vaak het geval, omdat hier vaker in eerste instantie een contract voor twee jaar wordt gegeven. Van de drie branches komt in de detailhandel doorstroming naar een vast contract het meest voor, hetgeen niet verwonderlijk is gezien het verloop. Bij *gemeenten* komt het zelden voor dat werknemers vanuit gesubsidieerde arbeid doorstromen naar reguliere arbeid en een vast contract. Van de overige vormen van arbeidsvoorwaardelijke mobiliteit komt uitbreiding van het aantal uren hoofdzakelijk in de detailhandel voor, opnieuw vanwege de grote aantallen parttimers. Voor alle branches geldt dat salarisverhogingen buiten de standaard periodieken om, betrekkelijk zeldzaam zijn en alleen worden toegekend bij zeer goed functioneren. Uiteraard worden salarisverhogingen vaker toegekend wanneer tegelijk sprake is van verticale mobiliteit.

Van de verschillende vormen van *functie-inhoudelijke mobiliteit* komen in de drie branches verticale doorstroming en functieverbreding of functieverrijking vaker voor dan horizontale doorstroming. Verticale doorstroming en functieverbreding komen het minst voor bij de *gemeenten* en bij de functies in de voedings- en genotmiddelenindustrie die niet tot de kernfuncties worden gerekend. Horizontale doorstroming doet zich het meest voor in de detailhandel (naar een ander filiaal of naar een andere functie).

Hoewel in het bovenstaande hiertoe een aanzet is gedaan, is het moeilijk om op basis van de case-studies een systematische vergelijking uit te voeren van de mate en de vormen van interne mobiliteit tussen de drie branches. Dit komt enerzijds door verschillen in bedrijfsgrootte en sectorspecifieke ontwikkelingen en ander-

zijds door de ongelijksoortige gegevens die zijn geleverd door de respondenten. Op dit punt biedt het kwantitatieve onderzoek belangrijke aanvullende informatie. Enig voorbehoud is hier echter op zijn plaats aangezien sommige vormen van mobiliteit, met name de arbeidsvoorwaardelijke varianten, niet helemaal overeenkomstig zijn geoperationaliseerd.

Aan de bedrijven die aan het kwantitatieve onderzoek hebben meegewerkt, is gevraagd welke vormen van mobiliteit of ontwikkelingsmogelijkheden er in principe zijn voor hun laaggeschoolde werknemers. Zoals uit de volgende tabel blijkt, worden van de vier onderscheiden mogelijkheden *vakinhoudelijke ontwikkelingsmogelijkheden* (functieverbreding of functieverrijking) het meest genoemd (72%).

Tabel 4.1a Percentage werkgevers naar ontwikkelingsmogelijkheden van laaggeschoolden, naar bedrijfstak en grootteklasse

	Vakinhoudelijk	p ¹	Arbeidsvoorwaardelijk	p ¹	Aantal bedrijven
BEDRIJFSTAK		**2		**2	
<i>Industrie</i>	78,0	**3	42,3		305
klein	70,3		37,3		118
middel	77,4		41,7		84
groot	87,4		48,5		103
<i>Handel</i>	73,2		42,4		276
klein	71,0		43,0		107
middel	69,2		43,6		78
groot	79,1		40,7		91
<i>Kwartair</i>	64,1	**3	28,1		306
klein	53,8		24,7		93
middel	61,0		24,4		82
groot	73,3		32,8		131
BEDRIJFSGROOTTE		**4			
Klein	65,7		35,5		318
Middel	69,3		36,5		244
Groot	79,4		40,0		325
TOTAAL	71,7		37,4		887

¹ Significantieniveau: ** = $p < .01$, * = $p < .05$

² Significante verschillen tussen bedrijfstakken

³ Significante verschillen tussen grootteklassen binnen bedrijfstak

⁴ Significante verschillen tussen grootteklassen

Op de gedeelde tweede en derde plaats (beide met 45%) worden *verticale mobiliteit* en de *overgang van een tijdelijk contract naar een vast contract* genoemd en op de vierde plaats *arbeidsvoorwaardelijke mobiliteit* (37%) in de zin van meer uren kunnen werken of meer loon ontvangen in dezelfde functie. Hieruit volgt dat

de mogelijkheden om (vakinhoudelijk) te 'groeien' in een functie zeker aanwezig zijn, maar dat dat lang niet altijd leidt tot een hoger loon of een hogere functie

Tabel 4.1b Percentage werkgevers naar ontwikkelingsmogelijkheden van laaggeschoolden, naar bedrijfstak en grootteklasse

	Van tijdelijke naar vaste aanstelling	p ¹	Verticale mobiliteit	p ¹	Aantal bedrijven
BEDRIJFSTAK				**2	
<i>Industrie</i>	46,2	*3	51,1	*3	305
klein	44,1		44,1		118
middel	36,9		47,6		84
groot	56,3		62,1		103
<i>Handel</i>	47,8		46,0	*3	276
klein	43,0		36,4		107
middel	50,0		46,2		78
groot	51,6		57,1		91
<i>Kwartair</i>	40,8		37,6	**3	306
klein	34,4		23,7		93
middel	37,8		39,0		82
groot	47,3		46,6		131
BEDRIJFSGROOTTE		*4		**4	
<i>Klein</i>	40,9		35,5		318
<i>Middel</i>	41,4		44,3		244
<i>Groot</i>	51,4		54,5		325
TOTAAL	44,9		44,9		887

¹ Significantieniveau: ** = $p < .01$, * = $p < .05$

² Significante verschillen tussen bedrijfstakken

³ Significante verschillen tussen grootteklassen binnen bedrijfstak

⁴ Significante verschillen tussen grootteklassen

Een andere opvallende uitkomst is dat de ontwikkelingsmogelijkheden in de sector industrie vaak significant groter zijn dan in de kwartaire sector. Daarnaast zijn die in grote bedrijven vaak significant groter dan in kleine bedrijven. De sector handel neemt hierbij een tussenpositie in, maar vertoont meer overeenkomsten met de sector industrie dan met de kwartaire sector.

Zoals eerder opgemerkt zijn de uitkomsten van de case-studies en van het kwantitatieve onderzoek niet zonder meer met elkaar vergelijkbaar. Wanneer het echter gaat om de ontwikkelingsmogelijkheden van werknemers met een vast contract, dan is vergelijking niet alleen mogelijk maar zijn ook de resultaten overeenkomstig. Voorzover bedrijven deze groep van werknemers ontwikkelingsmogelijkheden aanbieden, gaat het in eerste instantie om functieverbreiding, op enige afstand gevolgd door verticale mobiliteit en pas op de derde plaats horizontale mobiliteit.

In grote lijnen kan daarom worden gesteld dat bedrijven eerder streven naar een brede inzetbaarheid van laaggeschoolde werknemers, dan dat zij voor deze groep een beleid ontwikkelen dat is gericht op horizontale mobiliteit.

Het aanwezig zijn van ontwikkelingsmogelijkheden voor laaggeschoolde werknemers in bedrijven is uiteraard niet hetzelfde als het benutten van die mogelijkheden. Dit komt naar voren wanneer wordt gekeken naar de feitelijke interne mobiliteit. Aan de bedrijven die hebben aangegeven dat binnen hun bedrijf mogelijkheden tot verticale mobiliteit bestaan voor laaggeschoolden, is gevraagd naar het aantal laaggeschoolden dat in het afgelopen jaar is doorgestroomd naar een hogere functie. Wanneer deze uitkomsten worden gerelateerd aan de laaggeschoolde werknemers van alle bedrijven, kan het gemiddelde percentage verticale mobiliteit worden berekend. Dit percentage bedraagt 4,4%. Hierbij treden overigens significante verschillen op tussen sectoren; in de industrie is de verticale mobiliteit het hoogst (5,7%), gevolgd door de handel (4,4%) en tenslotte de kwartaire sector (3,1%).

De feitelijke verticale mobiliteit is dus zeer beperkt. Dit sluit aan bij de resultaten van de arbeidsvraag- en arbeidsaanbodpanels van de OSA (Kunnen et al, 1997; Bernasco et al, 1998). De functiemobiliteit bedraagt volgens deze studies resp. 7 tot 8% voor 20 tot 34 jarigen, 5% voor 35 tot 49 jarigen en nagenoeg nul voor werknemers van 50 jaar en ouder. Daarnaast blijkt de interne mobiliteit toe te nemen naarmate het bedrijf meer werknemers telt en af te nemen naarmate meer laaggeschoolden in dienst zijn.

Met het oog op eventuele discrepanties tussen de aanwezige ontwikkelingsmogelijkheden en de feitelijke interne mobiliteit is bij het kwantitatieve onderzoek gevraagd naar de mening van bedrijven over de mate van interne mobiliteit. Van de bedrijven die hebben aangegeven dat er vakinhoudelijke ontwikkelingsmogelijkheden zijn voor laaggeschoolden, is 43% van mening dat de interne doorstroming in hun bedrijf voldoende is, 41% vindt deze onvoldoende en bijna 10% vindt doorstroming niet wenselijk. De werkgevers die de doorstroming onvoldoende achten, noemen hiervoor als belangrijkste redenen het geringe verloop in hun bedrijf, het geringe aantal doorgroeifuncties en het gebrek aan motivatie bij werknemers.

Overigens meent de meerderheid (59%) van bedrijven met vakinhoudelijke ontwikkelingsmogelijkheden dat het verloop normaal is, 7% vindt het te hoog (in de detailhandel zelfs 12%) en 14% vindt het te laag (in de kwartaire sector 19%). De

overige bedrijven vinden het verloop hoog of laag, zonder daar een oordeel aan te koppelen, of hebben geen mening.

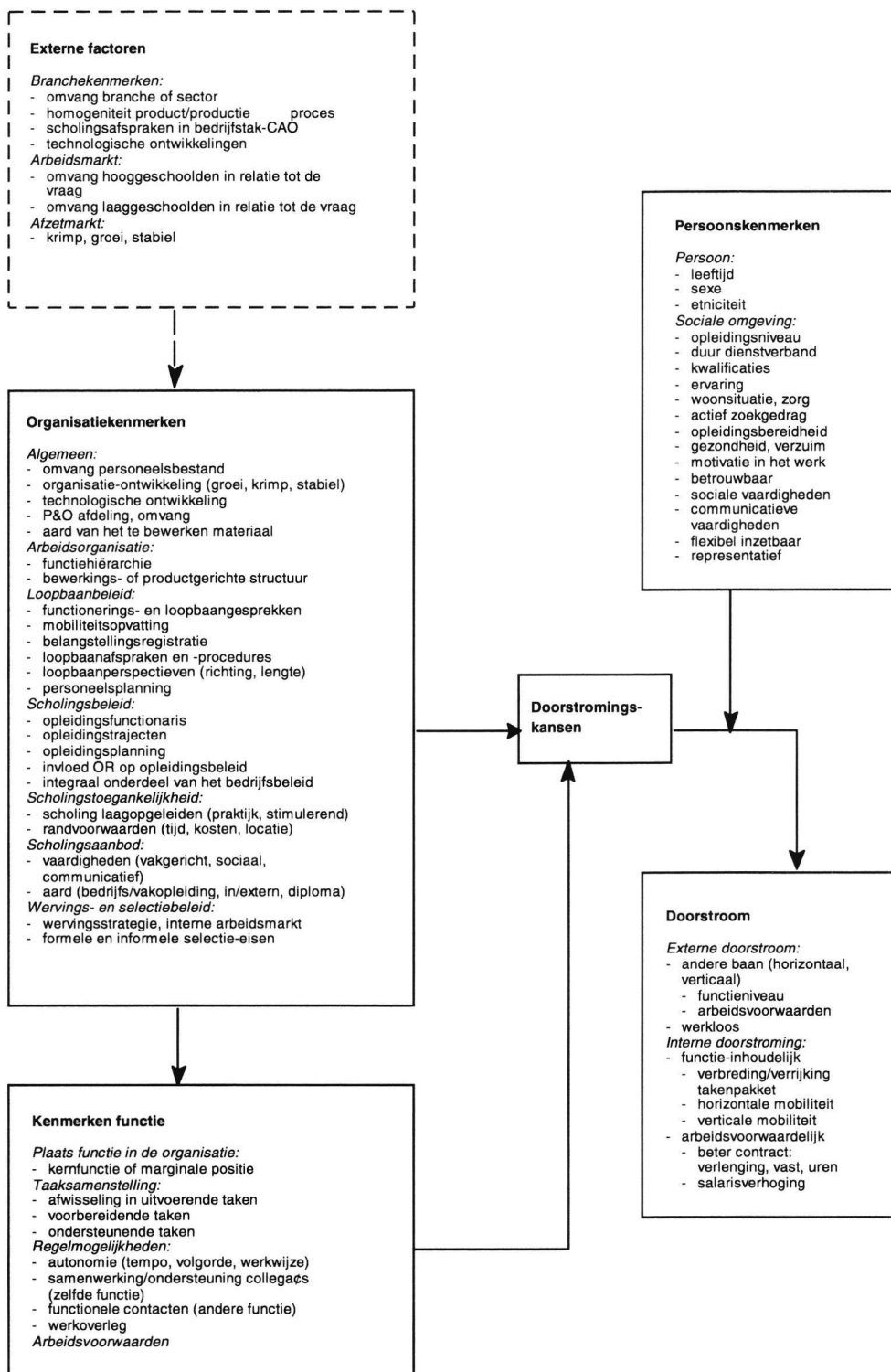
Naast de door werkgevers genoemde factoren die een remmende invloed hebben op de interne mobiliteit (gering verloop, beperkt aantal doorgroefuncties, onvoldoende motivatie bij werknemers), kan er nog een factor worden onderscheiden: het al dan niet hebben van een beleid dat daarop is gericht. Van de groep van bedrijven die heeft aangegeven dat er vakinhoudelijke ontwikkelingsmogelijkheden zijn voor laaggeschoolden, heeft 75% een beleid gericht op interne mobiliteit. De overwegingen die hierbij meespelen zijn vooral het binden en motiveren van het personeel (81%), het invoeren van technologische innovaties in combinatie met het scholen van het personeel (41%) en de krappe arbeidsmarkt (37%). Op basis van het totaal aantal bedrijven betekent dit dat ruim 40% van de bedrijven geen beleid heeft dat is gericht op de interne mobiliteit van laaggeschoolde werknemers.

4.3 Factoren van invloed op interne mobiliteit

Literatuur over de factoren die van invloed zijn op de mobiliteit van laaggeschoolden blijkt schaars te zijn. Het conceptuele onderzoeksmodel dat voor de uitvoering van de case-studies is ontwikkeld (zie figuur), is daarom gebaseerd op publicaties die vooral van toepassing zijn op functies voor hoger geschoolden.

In dit model worden vier sets van factoren onderscheiden: externe factoren, organisatiekenmerken; kenmerken van functies en tenslotte persoonskenmerken. In dit model wordt er van uit gegaan dat de kansen op interne mobiliteit met name worden bepaald door de organisatiekenmerken en dat de persoonskenmerken van werknemers vervolgens van invloed zijn op het al dan niet benutten van deze kansen.

Uit de case-studies is naar voren gekomen dat alle in het model onderscheiden factoren een, overigens sterk variërende, invloed hebben op de interne mobiliteit. Dit betekent dat de factoren die van invloed zijn op de mobiliteit van hoger opgeleiden, ook van invloed zijn op de mobiliteit van lager geschoolden. Binnen het geheel aan factoren zijn er enkele die het meest bepalend lijken voor de mobiliteit vanuit laag- en ongeschoolde functies. Daarnaast blijken nog enkele factoren aan het oorspronkelijke model te moeten worden toegevoegd. Indien sprake is van relevante verschillen tussen branches, wordt dit vermeld.



Externe factoren

Uit de case-studies komt naar voren dat zowel technologische ontwikkelingen als ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de afzetmarkt van grote invloed kunnen zijn op de instroom en daarmee ook op de interne mobiliteit bij bedrijven. Niet genoemd in het model, maar wel van invloed is de wetgeving, met name bij gemeenten.

Technologische ontwikkelingen

Technologische ontwikkelingen spelen vooral een grote rol in de voedings- en genotmiddelenindustrie. Sommige functies vervallen, terwijl voor andere functies de instroom-eisen worden verhoogd omdat de technologie het werk complexer heeft gemaakt. De mogelijkheden tot doorstroming voor de on- of te laaggeschoolden nemen hierdoor af. Ook in de detailhandel is sprake van technologische innovaties, met name in de grootwinkelbedrijven ten aanzien van de kassafunctie en de wijze van bestellen. Voor deze werkzaamheden is steeds vaker automatiseringskennis nodig. Vanwege deze automatisering zijn er ook functies die vervallen. Voor de afdelingen bij de gemeenten spelen technologische ontwikkelingen nog het minst een rol bij doorstroming, hoewel ook hier op een administratieve afdeling met laaggeschoold werk functies zijn vervallen als gevolg van technologische ontwikkelingen.

Arbeidsmarkt

De krapte op de arbeidsmarkt is het meest voelbaar in de detailhandel. Hoewel in het algemeen de voorkeur wordt gegeven aan externe werving voor kaderfuncties, leidt de krapte ertoe dat bij sommige bedrijven meer dan voorheen in veelbelovende lager geschoolden wordt geïnvesteerd zodat doorgroei naar kaderfuncties mogelijk wordt. De verticale loopbaanmogelijkheden nemen hierdoor voor bepaalde medewerkers toe.

Afzetmarkt

Er bestaat een relatie tussen de afzetmarkt (omzet of productievolume) en de omvang van het personeelsbestand en daarmee ook de interne mobiliteit. Deze relatie verandert echter voortdurend, onder andere als gevolg van technologische ontwikkelingen. Daardoor hebben ontwikkelingen op de afzetmarkt slechts een indirecte en vaak ook beperkte invloed op de mogelijkheden tot doorstroming.

Wetgeving

De invoering van de WIW heeft bij de gemeenten ertoe geleid dat er meer aandacht is voor doorstroming vanuit gesubsidieerd werk naar regulier werk. Er blijkt

echter nog geen sprake te zijn van een gereguleerde doorstroom; personen die voor doorstroming in aanmerking willen komen moeten zelf solliciteren.

Organisatiekenmerken

De tweede set van factoren betreft de kenmerken van de organisatie. Bij de bedrijven die aan de case-studies hebben meegewerkt, hebben de volgende organisatiekenmerken een grote invloed op de mate van doorstroming: de omvang van het totale personeelsbestand, de organisatiestructuur en de veranderingen daarin als gevolg van externe ontwikkelingen en het wervings- en selectiebeleid. Niet genoemd in het oorspronkelijke model, maar wel van invloed, blijken het verloop in relatie tot de arbeidsvoorwaarden te zijn en de rol van de leidinggevende in samenhang met de mobiliteitsopvattingen binnen het bedrijf. Opvallend is dat de factoren waarvan een prominente rol zou mogen worden verwacht (het loopbaanbeleid en het scholingsbeleid), eerder een indirecte dan een directe invloed hebben op de interne mobiliteit. In het onderstaande worden deze factoren, soms in samenhang met elkaar, besproken.

Omvang totale personeelsbestand en wervingsstrategie

Hoe kleiner het bedrijf, het filiaal of de afdeling, des te minder mogelijkheden zijn er voor verticale doorstroming. Wanneer een bedrijf een beleid voert gericht op het werven op de interne arbeidsmarkt, nemen de mogelijkheden voor horizontale en verticale doorstroming wel toe. Deze interne wervingsstrategie staat overigens soms los van de omvang van het totale personeelsbestand, ook sommige kleinere bedrijven hanteren deze namelijk.

Bij de meeste *gemeenten* is zowel sprake van een omvangrijk personeelsbestand als van een interne arbeidsmarkt. Voor dit laatste zijn mobiliteitsbureaus opgericht die soms werkzaam zijn voor een meerdere gemeenten. In de praktijk lijkt hier echter meer sprake te zijn van een 'defensieve strategie', namelijk het voorkomen dat oudere werknemers in de WAO komen of in een wachtgeldregeling. Daarnaast zijn deze mobiliteitsbureaus vooral gericht op middelbaar en hoger geschoolden en veel minder op laaggeschoolden. Gesubsidieerde arbeid valt meestal buiten de taakstellingen. *Grootwinkelbedrijven* doen alleen voor kaderfuncties aan interne werving, maar geven aan hier ook meer naar toe te willen voor potentiële door-groeiërs in lager gekwalificeerde functies. Bij een modeketen daarentegen wordt de interne mobiliteit wel centraal gestuurd; doorstroming binnen en tussen filialen komt hier dan ook meer voor. Bij de bedrijven in de *voedings- en genotmidde-lenindustrie* wordt wel geworven op de interne arbeidsmarkt; maar is er geen beleid voor doorstroming naar andere vestigingen.

Organisatiestructuur en functie-eisen

Een aantal recente ontwikkelingen in de organisatiestructuur of de arbeidsorganisatie van bedrijven blijkt van invloed te zijn op de mogelijkheden tot interne mobiliteit. In de eerste plaats is dit het afslankingsproces dat veel bedrijven in de afgelopen jaren hebben doorgemaakt. De mogelijkheden tot verticale doorstroming naar leidinggevende functies zijn hierdoor afgenomen. Dit geldt ook voor de lagere kaderfuncties. In de tweede plaats dient de invoering van taakgroepen of zelfsturende teams en het streven naar multi-inzetbaarheid van medewerkers te worden genoemd. Voor laaggeschoolde medewerkers die aan de bijbehorende nieuwe functie-eisen kunnen voldoen, nemen de mogelijkheden voor doorstroming in de vorm van functieverbreding en functieroulatie toe. Dit kan leiden tot een toename van de kansen op verticale doorstroming, maar dit is afhankelijk van de inbedding van het gevoerde beleid ten aanzien van taakgroepen en multi-inzetbaarheid in het meer omvattende loopbaanbeleid. Een derde ontwikkeling is dat laaggeschoolde medewerkers steeds meer kennis dienen te hebben van de producten en diensten vanwege het toenemend aantal klantcontacten. Dit leidt nogal eens tot een verscherping van de functie-eisen, waardoor bedrijven de voorkeur geven aan middelbaar geschoolden boven laaggeschoolden. De huidige krapte op de arbeidsmarkt vormt echter een rem op deze ontwikkeling.

De ontwikkeling naar semi-autonome taakgroepen en het werken in teams doet zich vooral voor in de *voedings- en genotmiddelenindustrie*. In deze bedrijven worden met name voor medewerkers in kernfuncties carrièrepaden opgesteld. Zo kan men bijvoorbeeld beginnen als basisoperator en vervolgens via een passend scholingsaanbod doorstromen naar de functies van lijnoperator, unitoperator en tot slot allround operator.

Bij de grootwinkelbedrijven in de *detailhandel* is een ontwikkeling gaande waarbij van medewerkers verlangd wordt dat zij steeds flexibeler op taken ingezet kunnen worden. Verkopers moeten bijvoorbeeld kunnen inspringen als cassière en achter de informatiebalie kunnen werken. Bij een warehouse worden zelfs alle laaggekwalificeerde taken en functies inclusief de schoonmaak- en kantinefuncties geïntegreerd in één functie: de verkopersfunctie. In deze bedrijven is dus sprake van een proces van functieverbreding en afnemende functiedifferentiatie. Dit proces is vooral gericht op het verhogen van de multi-inzetbaarheid en niet of nauwelijks op het aanleren van vaardigheden die bij eventuele verticale mobiliteit van belang kunnen zijn.

Rol leidinggevend, cultuur en mobiliteitsopvatting

De rol van direct leidinggevend blijkt heel bepalend te zijn voor de mate van door- en uitstroom in organisaties. Niet alleen moet de leidinggevende vaak advi-

seren of toestemming geven voor doorstroom en scholing, ook kan de leidinggevende medewerkers daartoe stimuleren en beoordelen of zij op of onder hun niveau werkzaam zijn.

Met name bij de *gemeenten* is de mobiliteitsopvatting onder leidinggevendenden heel divers: soms is deze positief en stimulerend, soms negatief en afwachtend. Veel leidinggevendenden blijken niet voldoende geëquipeerd of gemotiveerd te zijn voor het voeren van loopbaan- en functioneringsgesprekken. Daarnaast is de communicatie tussen P&O, leidinggevende en werknemer vaak niet optimaal. Verschillen lijken vooral voort te komen uit individuele verschillen tussen leidinggevendenden en minder uit de mobiliteitsopvattingen van de organisatie. Drie van de vier gemeenten hebben fors geïnvesteerd in mobiliteitsbureaus om de mobiliteit te vergroten.

Bij de *detailhandel* worden medewerkers over het algemeen wel gestimuleerd door te groeien indien de mogelijkheden daartoe aanwezig zijn. Ook hier bestaan echter grote verschillen in leiderschapstijlen

Loopbaanbeleid

Uit de case-studies komt naar voren dat het met het loopbaanbeleid voor lager geschoolden nogal pover is gesteld. Er gebeurt veel ad hoc en er is weinig echt beleid. Voor hoger en middelbaar geschoolden is daarentegen veel meer beleid ontwikkeld. Functioneringsgesprekken worden bij de meeste bedrijven in principe ook met medewerkers in laag- en ongeschoolde functies gevoerd, maar in de praktijk blijkt dit lang niet altijd het geval te zijn. Met name sommige *gemeenten* laten het hierbij afweten en bedrijven in de *detailhandel* sluiten nogal eens medewerkers met 'kleine' parttime contracten uit. Belangstellingsregistratie, loopbaanafspraken en procedures worden evenmin systematisch gehanteerd. Vaak wordt aangegeven dat dit geen probleem is, aangezien de direct leidinggevende goed op de hoogte is met de wensen en mogelijkheden van de medewerkers. Dit versterkt de invloed van de leidinggevende op de interne mobiliteit en maakt medewerkers afhankelijk van zijn of haar visie op hun (doorgroei)capaciteiten.

Van de drie branches biedt de *voedings- en genotmiddelenindustrie* de meeste loopbaanperspectieven, met name voor medewerkers in kernfuncties (operators). Er zijn voor hen loopbaanpaden opgesteld met een bijbehorend opleidingstraject. Maar alleen de 'betere' laaggeschoolde medewerkers kunnen hiervan profiteren. Bij een aantal bedrijven, in alle drie de branches, zijn de loopbaanperspectieven echter afgenomen doordat functies verdwijnen of worden samengevoegd.

De resultaten van het kwantitatieve onderzoek laten een iets gunstiger beeld zien van het loopbaan- en personeelsbeleid voor laaggeschoolden dan de case-studies. Van alle bedrijven zegt 86% functioneringsgesprekken te voeren met laagge-

schoolden. In de kwartaire sector wordt dit het meest gedaan en in de sector industrie het minst. Functieverbreiding komt bij 56% van de bedrijven voor, het meest in de sector handel en het minst in de kwartaire sector. Loopbaanafspraken worden bij 47% van de bedrijven gemaakt, het vaakst bij grote industriële bedrijven. Functieroulatie wordt bij 36% van de bedrijven toegepast, veruit het minst in de kwartaire sector en het meest in de sector industrie. Voor al deze aspecten van het personeelsbeleid geldt dat zij vaker worden toegepast naarmate het bedrijf groter is.

Scholingsbeleid

Loopbaan- en scholingsbeleid liggen in elkaars verlengde. Zonder scholing is een loopbaan meestal niet aan de orde. Zoals het loopbaanbeleid verschilt per branche, zo vertoont ook het scholingsaanbod een grote variatie. In de *voedings- en genotmiddelenindustrie* dienen de medewerkers in kernfuncties bedrijfsopleidingen te volgen, die een landelijk erkend diploma opleveren. In de *detailhandel* hebben de grootwinkelbedrijven eigen opleidingen ontwikkeld die gevolgd moeten worden voordat er van verticale doorstroming sprake kan zijn. Bij de *gemeenten* worden de medewerkers, met uitzondering van werknemers op gesubsidieerde arbeidsplaatsen, al geacht een vakopleiding te hebben gevolgd voordat zij in dienst komen. Eventueel kunnen korte, functiegerichte opleidingen worden gevolgd.

Uit de case-studies komt naar voren dat de toegankelijkheid van scholing voor laaggeschoolden volgens de respondenten in het algemeen redelijk tot goed is. De scholing is veelal praktisch en aangepast aan het niveau van de deelnemers. Het is echter niet altijd mogelijk om in werktijd een opleiding te volgen. De meeste respondenten zijn redelijk tevreden over de scholingsbereidheid en schoolbaarheid van laaggeschoolden. In een enkel geval geldt dit in mindere mate voor oudere werknemers.

Het kwantitatieve onderzoek laat op dit punt een genuanceerd beeld zien. Ook hier is een meerderheid van de bedrijven in het algemeen redelijk tot zeer tevreden over de scholingsbereidheid en de schoolbaarheid van laaggeschoolden. Tegelijk echter ontmoet een aanzienlijk aantal bedrijven wel eens problemen op dit gebied. Bijna 60% zegt wel eens negatieve ervaringen te hebben gehad met de scholingsbereidheid en/of de schoolbaarheid van laaggeschoolden. Deze ervaringen zijn deels gebaseerd op motivatieproblemen bij de betreffende werknemers en deels te wijten aan de opzet en de scholingsomstandigheden (laag rendement, hoog verloop, taalproblemen). Deze uitkomst wijst erop dat het scholingsbeleid voor laaggeschoolden vaak nog niet zodanig is uitgekristalliseerd dat bedrijven zonder meer hun gestelde opleidingsdoelen kunnen realiseren. Die doelen zijn overigens vaak be-

scheiden van aard, zoals ook blijkt uit de panels van de OSA. Van alle werknemers volgt slechts 29% van bedrijfswege jaarlijks één of meerdere cursussen (Bernasco et al, 1998). Bovendien volgen hoger opgeleiden (HBO/WO) anderhalf (VBO/MAVO) tot twee en half (BO) keer zo veel cursussen als laaggeschoolden (Kunnen et al, 1997).

Kenmerken functie

In het onderzoeksmodel zijn de plaats van de functie in de organisatie, de taaksamenstelling, de regelmogelijkheden en de arbeidsvoorwaarden als functiekenmerken opgenomen die van invloed kunnen zijn op de interne mobiliteit. Bij de case-studies komen de taaksamenstelling en de regelmogelijkheden niet naar voren als van groot belang voor de interne mobiliteit. Indirect zijn zij echter gerelateerd aan de plaats van de functie in de organisatie, die hierbij wel van invloed is.

Plaats van de functie in de organisatie

Zoals eerder al is vermeld, hebben medewerkers in kernfuncties meer mogelijkheden tot doorstroming dan medewerkers in marginale functies. Dit komt het duidelijkst naar voren in de *voedings- en genotmiddelenindustrie*, waar loopbaan- en scholingstrajecten zijn ontwikkeld voor operators en machinebedienden. Voor sorteerders, karrenisten en corveeërs bestaan daarentegen geen doorgroeimogelijkheden. Deze marginale functies worden ook steeds meer uitbesteed.

Arbeidsvoorwaarden en verloop

Bij een hoog verloop nemen de in- en doorstroommogelijkheden in alle opzichten toe. Het verloop is echter laag onder on- en laaggeschoolden bij de *gemeenten* en de *voedings- en genotmiddelenindustrie*. Gunstige arbeidsvoorwaarden kunnen hier mede verantwoordelijk voor zijn. Er wordt overwegend fulltime of in 'grote' parttime functies (32 uur) gewerkt. In de *detailhandel* is het verloop groter, met name onder de 'kleine' parttimers die werken naast school of studie. Het percentage doorstroom naar een vast contract en meer uren is hier beduidend hoger als gevolg van deze situatie, maar dit betreft vooral scholieren en studenten. Doorstroming naar een hoger salaris (buiten de standaard periodieken) komt in alle branches weinig voor.

Persoonskenmerken

Uit de case-studies komt naar voren dat leeftijd, opleidingsniveau, schoolbaarheid en algemene indruk (motivatie, representativiteit, goed functioneren, sociale vaardigheden) de belangrijkste persoonskenmerken zijn die van invloed zijn op doorstroming, met name verticale mobiliteit. De factoren leeftijd en schoolbaarheid

worden nogal eens met elkaar in verband gebracht. Oudere laaggeschoolde medewerkers zouden moeilijker bij- of om te scholen zijn naar ander werk. Met name bij de *gemeenten* kan dit problemen opleveren, omdat het laaggeschoolde werk daar vaak fysiek zwaar is waardoor medewerkers op latere leeftijd klachten krijgen aan het bewegingsapparaat. Een extra belemmering voor oudere medewerkers vormt de trend naar verhoging van de opleidingseisen, waar zij met hun verouderde lagere vooropleiding niet meer aan kunnen voldoen.

Bij het kwantitatieve onderzoek is gevraagd welke persoonskenmerken of eigenschappen een rol spelen bij de verticale mobiliteit van laaggeschoolden. Hierbij konden de respondenten vijf kenmerken aangeven. Dit heeft geleid tot de volgende rangorde: motivatie (86%), vakinhoudelijke kennis en vaardigheden (63%), sociale vaardigheden (50%), inzetbaarheid of flexibiliteit (50%), opleiding (38%), opleidingsbereidheid (28%), zelfstandigheid (28%), betrouwbaarheid (19%), productiviteit (17%), schoolbaarheid (13%).

4.4 Conclusies

Naar mobiliteit vanuit laag- en ongeschoolde functies is nog maar weinig onderzoek gedaan. Wel wordt regelmatig geopperd dat de 'trek in de schoorsteen' bevorderd moet worden, zodat er meer banen aan de onderkant beschikbaar komen voor (langdurig) werklozen. Uit dit onderzoek blijkt dat hier vooralsnog niet teveel van moet worden verwacht. De mobiliteit vanuit laag- en ongeschoolde functies is bij de gemeenten, de voedings- en genotmiddelenindustrie en de detailhandel in het algemeen gering, zeker als het gaat om verticale mobiliteit. Van het totaal aantal bedrijven uit het kwantitatieve onderzoek heeft ruim 40% geen beleid dat gericht is op het bevorderen van de interne doorstroom.

Ontwikkelingen in de organisatie van het werk en technologische ontwikkelingen leiden veelal tot een afname van de mogelijkheden tot verticale mobiliteit voor laaggeschoolden omdat organisaties hierdoor 'platter' worden, hogere instroom-eisen stellen en marginale functies laten vervallen of afstoten. Dit treft met name de ongeschoolden. Voor medewerkers die wel aan de hogere eisen voldoen, nemen in eerste instantie de mogelijkheden tot horizontale en arbeidsvoorwaardelijke mobiliteit toe en pas in tweede instantie de mogelijkheden tot verticale mobiliteit. De huidige krapte op de arbeidsmarkt kan een positief effect hebben op de mogelijkheden tot doorstroming doordat bedrijven meer gaan investeren in het tot nu toe nog nauwelijks ontwikkelde loopbaanbeleid voor laaggeschoolden. Dit effect is momenteel echter nog niet goed zichtbaar.

De aanpak van de direct leidinggevende is, naast de organisatie van het werk en de capaciteiten van de medewerker, heel bepalend voor de mate waarin doorstroming plaats heeft. Ook hierin zullen bedrijven meer moeten investeren, indien zij de interne mobiliteit willen bevorderen. Het gaat dan niet alleen om een positieve en activerende houding ten opzichte van de doorstroming van laaggeschoolde medewerkers, maar ook om het aan elkaar koppelen en het verder ontwikkelen van verschillende aspecten van het personeelsbeleid, met name van loopbaanbeleid, scholingsbeleid en het voeren van functioneringsgesprekken.

4.5 Literatuur

BEER P de (1996) *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Rijswijk: SCP.

BERNASCO W et al (1998) *Trendrapport Vraag naar arbeid 1998*. Tilburg: OSA.

DAGEVOS JM (1995) *De rafelrand van de arbeidsmarkt. Dynamiek in het laagste segment en arbeidskansen van allochtonen*. Assen: Van Gorcum.

GASPERSZ JBR (1993) *De keuze voor de interne arbeidsmarkt. Een verkennende studie vanuit de optiek van het personeelsmanagement*. Utrecht: Drukkerij Elinkwijk.

HEIJDEN TJ van der (1995) *Nieuwe organisaties, nieuwe carrières. Hoe veranderen organisaties en medewerkers? Wat zijn de nieuwe instrumenten voor carrière-management?* Deventer: Kluwer.

JANSSEN M, RIJK M de (1994) *Door het glazen plafond. Loopbaanontwikkeling voor vrouwen, allochtonen en ouderen in lagere functies*. Bussum: Dick Coutinho.

KONING J de (1997) *Het financiële carrièrepad van laagbetaalde werknemers*. Den Haag: VUGA.

KOPPENS J, SMIT A, HAAN HF de (1997) *Toegangskarten. Literatuurstudie naar factoren die van invloed zijn op de toegankelijkheid van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Amsterdam: NIA TNO.

KUNNEN R et al (1997) *Trendrapport Aanbod van arbeid 1997*. Den Haag: OSA.

NUSSELDER M, POOL J (1991) *Loopbaanbeleid in verpleeghuizen*. Utrecht: NZI.

ONSTENK J, et al (1992) *Scholing lager opgeleide werknemers*. Amsterdam: SCO, Universiteit van Amsterdam.

SMIT AA, HAAN HF de, KLEIJN E de, NUESSE U (1999) *Interne mobiliteit vanuit laag- en ongeschoolde functies*. Hoofddorp: TNO-Arbeid.

STICHTING VAN DE ARBEID (1996) *Werken aan je werkring. Het belang van scholing en opleiding voor sector, bedrijf en werknemer*. Publicatienr. 9/96.

TILLAART H van de, et al (1995) *Ondernemingsraden en opleidingsbeleid. Analyse van de rol die OR-en spelen bij de vormgeving van het opleidingsbeleid in hun bedrijf, alsmede van de eigen bijscholingsbehoefte om op dit terrein hun rol te versterken*. GBIO.

TIJDENS K (1993) *Loopbanen op interne arbeidsmarkten en zoekgedrag op externe arbeidsmarkten*. Research Memorandum 9301. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

WOLFF CH de, MEVISSSEN JWM (1995) *Kansarm in de voedings- en genotmiddelenindustrie*. Den Haag: OSA.

5. Gesubsidieerde arbeid

5.1 Vraagstelling en opzet

Het creëren van gesubsidieerde arbeid is één van de instrumenten van de overheid om vorm te geven aan een actief arbeidsmarktbeleid. Langdurig werklozen kunnen hierdoor immers werkervaring opdoen, hetgeen hun kansen op reguliere arbeid vergroot. Discrepanties op de arbeidsmarkt tussen vraag en aanbod maken het creëren van gesubsidieerde arbeid noodzakelijk. In het onderzoek *Succesfactoren en knelpunten bij de creatie van gesubsidieerde arbeid* (Smit et al, 1998) is gekeken naar de factoren die van invloed zijn op het creëren van gesubsidieerde arbeid op het lokale, gemeentelijke niveau. Hiertoe zijn case-studies verricht in tien grote en middelgrote gemeenten, waarbij interviews zijn afgenomen bij sociale diensten, arbeidsbureaus en projectbureaus. Daarbij zijn vooral de knelpunten en succesfactoren met betrekking tot de creatie van Melkertbanen naar voren gekomen, aangezien de organisaties zich tijdens de uitvoering van dit onderzoek (tweede helft 1997) midden in dat proces bevonden. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag vanuit bedrijven naar de dienstverlening door intermediaire organisaties, waaronder het creëren van gesubsidieerde arbeid.

5.2 Omgeving en organisaties

De case-studies zijn uitgevoerd in een roerige periode voor de betrokken organisaties. Sociale diensten en arbeidsbureaus bevonden zich midden in het invoeringsproces van de nieuwe Algemene Bijstandswet en Arbeidsvoorzieningswet. Bovendien was het voor alle organisaties zaak te anticiperen op de invoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) in 1998 en op de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) in het kader van het SWI-proces (Samenwerking Werk en Inkomen). Doel van al deze veranderingen is dat de organisaties effectiever gaan functioneren en dat meer (langdurig) werklozen aan het werk komen. Samenwerking en marktwerking zijn hiervoor sleutelbegrippen. Gemeenten krijgen een zorgplicht en de regie over de aan te bieden voorzieningen en trajecten voor werklozen met een bijstandsuitkering. In dit verband moet ook de wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten (REA) worden genoemd die voor de doelgroep arbeidsgehandicapten in WIW dienstverband wettelijke reïntegratie-instrumenten beschikbaar stelt.

Voor wat betreft de organisatorische vormgeving van het creëren van gesubsidieerde arbeid is de situatie, zoals die in de case-studies is aangetroffen, zeer divers. Met name grote gemeenten hebben voor de uitvoering van de Melkert-I en -II re-

geling speciale projectbureaus in het leven geroepen. Dergelijke bureaus functioneren zonder 'ballast' uit het verleden vaak heel effectief. De middelgrote gemeenten uit de case-studies hebben de uitvoering van de Melkertregeling vaker aan hun gemeentelijke sociale dienst toegewezen. Hiervoor is meestal wel een nieuw team opgericht. Vaak wordt hierin samengewerkt met consultants van het arbeidsbureau. Ook komt het voor dat er sprake is van detachering van consultants van de sociale dienst bij het arbeidsbureau of omgekeerd. De arbeidsbureaus zijn rechtstreeks betrokken bij de creatie van de gesubsidieerde banen of werken aan de aanbodzijde en bemiddelen werklozen naar deze banen. Ook uitzendbureaus kunnen gesubsidieerd werk creëren en werklozen plaatsen op de gecreëerde banen.

5.3 Succesfactoren en knelpunten

Uit de case-studies komen vijf factoren naar voren die een grote rol spelen bij de creatie van gesubsidieerde arbeid. Het gaat om de volgende vijf factoren:

- wet- en regelgeving;
- beschikbaarheid van aanbod;
- beschikbaarheid van gesubsidieerde banen;
- samenwerking en organisatie;
- kwaliteit van banen en doorstroming.

Voor zover deze factoren tot knelpunten leidden, hetgeen tijdens de uitvoering van het onderzoek bij veel van de case-studies het geval bleek te zijn, was de verwachting bij veel respondenten dat de nieuwe wet- en regelgeving (WIW, SWI/CWI) hierin verbetering zouden brengen.

Wet- en regelgeving

Ten tijde van het onderzoek was de WIW nog niet ingevoerd. Dit betekent dat de organisaties nog steeds te maken hebben met een ingewikkelde en beperkende regelgeving. Hierdoor kunnen niet altijd alle werklozen die in aanmerking zouden moeten komen voor gesubsidieerd werk, geplaatst worden. Ook kan soms een gesubsidieerde baan niet gecreëerd worden omdat niet aan alle voorwaarden wordt voldaan. Gemeenten wensen dan ook meer vrijheden om de beschikbare gelden te besteden aan hetgeen regionaal of lokaal prioriteit heeft en willen af van de verplichte winkelnering bij Arbeidsvoorziening. Een ander knelpunt is dat de flexibilisering op de arbeidsmarkt zich slecht verhoudt met de noodzaak banen te creëren van minimaal 32 uur per week.

De gemeenten verschillen sterk in de wijze waarop omgegaan wordt met de door hen als beperkend ervaren regelgeving. Sommige organisaties houden zich strikt aan de voorschriften, met als gevolg dat rechtmatigheid boven doelmatigheid wordt geplaatst. Er zijn echter ook organisaties die een omgekeerde prioriteit heb-

ben. Deze organisaties hebben vaak een sterke, creatieve leiding en beschikken over de nodige politieke steun op het gemeentelijke niveau.

Beschikbaarheid van aanbod

Door de werkgelegenheidsgroei van de laatste jaren en de intensivering van bemiddelings- en aanbodversterkende trajecten zijn veel uitkeringsgerechtigden uitgestroomd naar reguliere of gesubsidieerde arbeid. Wat overblijft is een harde kern van moeilijk plaatsbare werklozen, die ook voor gesubsidieerd werk niet zonder meer in aanmerking komen. Hierdoor willen de organisaties meer nadruk gaan leggen op aanbodversterking. Steeds vaker is naast de gebruikelijke trajecten als scholing, sollicitatietraining en het opdoen van werkritme ook aandacht nodig voor randvoorwaarden als kinderopvang. Ook is er meer hulp nodig bij specifieke problemen, zoals verslaving, schulden en psychosociale problematiek. Het soms negatieve imago van Melkertbanen maakt dat niet alle werklozen een dergelijke baan willen aanvaarden. Ook hieraan moet volgens de respondenten worden gewerkt door middel van voorlichting en goede informatie over de financiële consequenties. Een individuele maatwerkbenadering is belangrijk, waarbij na plaatsing in een (gesubsidieerde) baan de klant intensief wordt begeleid en gevolgd.

Beschikbaarheid van gesubsidieerde banen

Voor het creëren van gesubsidieerd werk is uiteraard de medewerking van werkgevers nodig. Zowel landelijk als bij de bezochte gemeenten blijkt het gemakkelijker te zijn banen te creëren in de collectieve sector dan in de marktsector. Voor een deel wordt dit veroorzaakt doordat de doelstellingen en de mogelijkheden tussen de Melkert-I en -II regelingen verschillend zijn. Dit betreft onder andere de financieringsmogelijkheden en de doorstroomdoelstelling naar een reguliere baan bij Melkert-II. Voor een ander deel komt dit door de specifieke kennis, ervaring en vaardigheden van consultants, waardoor de benadering van de marktsector niet altijd voldoende professioneel is.

De betrokken organisaties moeten steeds meer inspanningen verrichten om goede kandidaten te leveren voor de gecreëerde banen. Toch is dit heel belangrijk om een plaatsing succesvol te laten zijn. Een tevreden werkgever is eerder bereid nieuwe gesubsidieerde banen te creëren. Overtuigen met maatwerk is daarom belangrijk. Daarnaast is het nodig dat met vaste contactpersonen voor werkgevers wordt gewerkt, dat eventuele vragen snel worden beantwoord, dat netwerken met werkgevers(organisaties) goed worden onderhouden en dat after-sales activiteiten (na plaatsing) worden ondernomen.

Samenwerking en organisatie

De samenwerking tussen de diverse organisaties die zijn betrokken bij het creëren van gesubsidieerde arbeid, is in de bezochte gemeenten vooral gericht op versterking van het aanbod. Gezien de problematiek van de doelgroep zal de samenwerking hierbij steeds verder geïntensiveerd worden. Samenwerking bij het daadwerkelijk creëren van (gesubsidieerde) banen komt nog veel minder voor. Vooral naar werkgevers toe kan men door middel van samenwerking veel meer duidelijkheid en service bieden.

In de praktijk hebben de organisaties te kampen met een aantal serieuze belemmeringen voor een goede samenwerking. Het gaat hierbij vooral om een hoge werkdruk, verouderde en niet op elkaar aansluitende automatiseringssystemen, inefficiënte werkwijzen, onvoldoende managementinformatie, ontoereikende aansturing door het management, ongelijke culturen en soms ook ongelijke belangen. De gevolgen van deze knelpunten voor de consultants, die de nieuwe taken en doelstellingen moeten uitvoeren, zijn groot. Een hoog verzuim en een hoog verloop onder deze medewerkers komen bij sommige organisaties voor. De projectbureaus in grote gemeenten hebben veel minder te kampen met deze belemmeringen. Zij zijn klein en flexibel, hebben vaak professionele medewerkers, een sterke directie en veel autonomie. Door deze autonomie hebben zij overigens soms ook moeizame relaties met hun samenwerkingspartners en/of 'moederorganisaties'.

Of concurrentie met commerciële organisaties een belemmering voor samenwerking is, blijkt niet duidelijk uit de case-studies. Het is wel zo dat arbeidsbureaus zich bedreigd voelen door de toegenomen vrijheid van gemeenten bij het inkopen van trajectactiviteiten. Maar aan de andere kant geven zij ook aan goed opgewassen te zijn tegen de concurrentie. Ook gemeenten blijken vaak heel tevreden over de prestaties van arbeidsbureaus, hetgeen niet altijd het geval is ten aanzien van commerciële organisaties. In sommige opzichten lijkt het er op dat de gedwongen concurrentie ten goede komt aan een profilering van arbeidsbureaus. Zij kennen wellicht de marktsector wat minder dan commerciële organisaties, maar zijn beter op de hoogte van de problematiek van de moeilijk plaatsbare werklozen.

Kwaliteit banen en doorstroming

Bij het creëren van gesubsidieerde arbeid blijkt weinig aandacht te worden besteed aan de kwaliteit van de arbeid van deze banen (arbeidsinhoud, begeleiding, scholing, perspectieven). De aandacht gaat vooral uit naar de vraag of voldaan wordt aan de wettelijke voorschriften en of de ten doel gestelde aantallen worden gerealiseerd (het 'wegzetten'). Uit de case-studies komt naar voren dat de banen in sommige gevallen zó weinig boeiend zijn, dat niet verwacht kan worden dat geplaatsten hiervoor langdurig te motiveren zijn. Dit kan tot uitval leiden, waardoor de

afstand tot de arbeidsmarkt alleen maar groter wordt. Als oplossing hiervoor wordt aan een stimulering van de doorstroom gedacht, maar dit vindt nog onvoldoende plaats. Verschillende gemeenten zijn, ook in het kader van de WIW, voornemens hier meer aan te doen. Daarbij wordt gedacht aan scholing en het maken van duidelijke afspraken met werkgevers. Doorstroming naar reguliere banen kan echter alleen plaats hebben als deze banen er ook zijn. Dit is vaak onvoldoende het geval. Verschillende activiteiten worden daarom ondernomen om meer reguliere arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te creëren, zoals een sectorgerichte aanpak van knelpunten; het door middel van scholing bevorderen van de doorstroom binnen bedrijven vanuit functies aan de onderkant (o.a. met ESF-subsidie); het aantrekken van bedrijven met laaggeschoolde arbeid waarvoor wordt samengewerkt met de afdeling economische zaken van de gemeente en tenslotte bij het aanbesteden van werk door de gemeente stimuleren dat bedrijven een bepaald aantal werklozen in dienst nemen op gesubsidieerde of reguliere arbeidsplaatsen.

5.4 Conclusies

De verwachting is dat nieuwe wet- en regelgeving, in het bijzonder het SWI-proces, veel van de hier geconstateerde knelpunten kunnen oplossen. Op de korte termijn echter, lijkt eerder een toename dan een afname van de problemen in het verschiet te liggen. Gezien de grote verschillen in cultuur en werkwijze van de betrokken organisaties, is het niet reëel om te verwachten dat deze verschillen snel worden overbrugd. Aandacht voor de menselijke factor binnen deze organisaties zal essentieel zijn voor een succesvol proces van verandering en samenwerking. Medewerkers staan onder een hoge druk om steeds meer en steeds nieuwe taken uit te voeren met nieuwe samenwerkingspartners. Stroomlijning van en samenwerking tussen organisaties dienen hand in hand te gaan met coaching en scholing van medewerkers. Voor een succesvolle inzet van het instrument gesubsidieerde arbeid is het ook nodig dat organisaties niet uitsluitend meer worden afgerekend op plaatsingscijfers (instroom). Uitval en doorstroom naar reguliere banen zijn eveneens belangrijke kengetallen.

5.5 Literatuur

BEMMELEN M van, DAVELAAR E (1998) *Knelpunten bij de totstandkoming van extra arbeidsplaatsen in de sector Zorg en Welzijn*. OSA-publicatie D7. Den Haag: OSA.

DIEPEN P van, JANSEN HJ (1997) *Experimenten activering uitkeringsgelden*. Amsterdam: Regioplan Amsterdam.

FEYTER M de, EVERS G (1998) *De arbeid van banenpoolers*. Den Haag: VU-GA.

HAAN HF de (1998) *Succesfactoren en knelpunten van lokaal arbeidsmarktbeleid*. In: HAUW PA van der, UITERT CJ van (red.) *De zorgzame markt*. Papers Nederlandse ArbeidsmarktDag 1997. Zoetermeer: EIM/NAD.

HARTOG J et al (1997) *Creëren van werk aan de onderkant*. Amsterdam: Welboom.

KONING J de (1996) *Succes- en faalfactoren van activerend arbeidsmarktbeleid*. Rotterdam: NEI.

KPMG-BEA (1997) *Tweede foto van SWI-samenwerkingsverbanden*. Hoofddorp.

NYFER (1997) *Werk voor gemeenten: succes- en faalfactoren*. Den Haag: Sdu.

SMIT A, HAAN HF de (1996) *Job Creation and the quality of work: The Netherlands*. Leiden: TNO-PG/A&G.

SMIT A, NUESSE U, HAAN HF de (1998) *Succesfactoren en knelpunten bij de creatie van gesubsidieerde arbeid*. Amsterdam: NIA TNO.

SWI (1997) *Samenwerking in dynamisch perspectief*. Advies Regiegroep.

SWI (1997) *Gesubsidieerde arbeid*. Werkdocument.

SZW (1997) *Sociale Nota 1998*. Den Haag: Sdu.

SZW (1998) *Sociale Nota 1999*. Den Haag: Sdu.

6. Bedrijven en intermediaire organisaties

6.1 Vraagstelling en opzet

Het onderzoek *Bedrijven en intermediaire organisaties* heeft zich gericht op de condities waaronder bedrijven meewerken aan de beleidsdoelstellingen van intermediaire organisaties, met name het creëren van gesubsidieerde arbeidsplaatsen en het in dienst nemen van (langdurig) werklozen. Daarnaast is onderzoek verricht naar de ervaringen van bedrijven met de dienstverlening van deze intermediaire organisaties en de behoeften van bedrijven aan die dienstverlening.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn aan de hand van twee methoden gegevens verzameld. Allereerst is door middel van persoonlijke interviews een kwalitatief onderzoek verricht bij 26 kleine en middelgrote (mkb) bedrijven met laaggeschoolde arbeid, hoofdzakelijk uit de metaal- en bouwsector. Deze interviews zijn gehouden met directeurs en/of P&O-functionarissen. Aanvullend is een kwantitatief onderzoek verricht in de vorm van een telefonische enquête onder P&O-functionarissen van 887 bedrijven uit alle economische sectoren. De resultaten van dit deelproject zijn opgenomen in de publicatie *Bedrijven en intermediaire organisaties* (Smit et al, 1999).

6.2 Voorwaarden voor het in dienst nemen van werklozen

Van de 26 werkgevers waarmee persoonlijke interviews zijn gehouden, heeft meer dan drie-kwart enige tot veel ervaring met het in dienst nemen van (langdurig) werklozen. Eveneens meer dan drie-kwart is hierover positief. In totaal geeft de helft van de werkgevers aan dat (langdurig) werklozen vrij gemakkelijk (opnieuw) in dienst kunnen worden genomen, een kwart heeft hiervoor enige reserves en stelt meer voorwaarden en het resterende kwart heeft veel weerstanden of stelt dat alleen vaklieden met ervaring in dienst kunnen worden genomen. Weerstanden zijn over het algemeen gebaseerd op slechte ervaringen of vooroordelen. Uit de interviews blijkt dat de werkgevers die bereid zijn (langdurig) werklozen in dienst te nemen, hieraan de volgende voorwaarden stellen:

- zij moeten iemand nodig hebben in het bedrijf;
- de kandidaat moet de juiste mentaliteit hebben (gemotiveerd zijn, in het team passen, bereidheid zich te binden aan het bedrijf);
- het bedrijf moet de kandidaat, indien nodig, kunnen opleiden en begeleiden;
- het bedrijf wil niet te snel 'vast' zitten aan de kandidaat.

Een belangrijke reden voor de toch wel onverwachte bereidwilligheid van de werkgevers is dat zij door de huidige krapte op de arbeidsmarkt op de reguliere wijze steeds moeilijker aan personeel kunnen komen. Een bijkomende factor hierbij is dat de krapte in de metaal- en de bouwsector ernstiger is dan in veel andere sectoren. Langdurig werklozen en andere moeilijk plaatsbare personen maken nu meer kans op werk dan in tijden met een ruim aanbod van personeel. Hoewel men niet aan de persoonsgebonden eisen (vooral motivatie en mentaliteit) wil torren, worden er minder vaardigheidseisen gesteld, behalve voor de laaggeschoolde functies in de bouw. Iets minder dan de helft van de werkgevers geeft aan betrekkelijk weinig vaardigheidseisen te stellen, omdat het on- en laaggeschoolde werk toch in de praktijk geleerd moet worden en in de begeleiding hierbij door het bedrijf voorzien wordt. Dit wordt zelfs steeds meer nodig, omdat het niveau van de huidige generatie schoolverlaters volgens de werkgevers beduidend lager is dan dat van de vorige generatie.

Voor het beoordelen van de kansen op werk van (laaggeschoolde) werklozen met zorgtaken, is aan de bedrijven gevraagd welke mogelijkheden er bestaan tot deeltijdarbeid, tot het combineren van arbeid en zorgtaken en tot kinderopvang. In de bedrijven waar de interviews zijn uitgevoerd wordt de on- en laaggeschoolde arbeid hoofdzakelijk door mannen verricht die geen behoefte hebben aan deeltijdwerk. De cultuur in deze bedrijven is zowel bij de werknemers als bij de werkgever nogal traditioneel; de vrouwen die er werken doen dit meestal in deeltijd, de mannen werken fulltime en willen dit ook. De organisatie van het werk is overwegend ingesteld op fulltimers. Ploegendiensten en deeltijdarbeid zijn zeer moeilijk verenigbaar. In kinderopvang wordt door de bedrijven niet voorzien, volgens de respondenten is daar ook geen vraag naar. De meeste werkgevers hebben een voorkeur voor fulltimers, maar wanneer werknemers aangeven in deeltijd te willen werken wordt dit waarschijnlijk (na een pittig gesprek) wel toegestaan vanwege de huidige krapte op de arbeidsmarkt.

Uit de literatuur over intermediaire organisaties blijkt dat werkgevers vooral gevoelig zijn voor het kostenaspect, het inspelen op de personeelsbehoefte, de flexibiliteit wat betreft de verschillende soorten arbeidscontracten en de motivatie van kandidaten. Verder blijken de meningen over het nut van subsidies verdeeld te zijn en werkt een persoonlijke benadering door intermediairs het beste. De persoonlijke interviews bevestigen dit beeld. Vooral de krapte op de arbeidsmarkt wordt benadrukt als verklaring voor de toegenomen bereidheid om (langdurig) werklozen of andere moeilijk plaatsbare personen in dienst te nemen.

6.3 Wervingskanalen en dienstverlening

Van de bedrijven waar persoonlijke interviews zijn gehouden, schakelt drie-kwart uitzendbureaus in voor het werven van nieuw personeel, de helft plaatst (tevens) advertenties. In mindere mate worden scholen benaderd en/of gebruik gemaakt van onderlinge contacten. Ongeveer een-derde van de bedrijven benadert arbeidsbureaus en een-zesde van de bedrijven schakelt intermediairs in die zijn gespecialiseerd in het bemiddelen van (langdurig) werklozen.

Uit het kwantitatieve onderzoek, dat onder 887 bedrijven uit alle sectoren is gehouden, komt naar voren dat bedrijven in het algemeen het meest het arbeidsbureau (48%), het uitzendbureau (49%), advertenties (44%) en informele werving (36%) gebruiken als wervingskanaal voor laaggeschoolden (zie de volgende tabel).

Tabel 6.1 Percentages bedrijven per wervingskanaal voor laaggeschoolde werknemers, naar bedrijfstak en grootteklasse.

	Arbeids- bureau	Uitzend- bureau	Adver- tenties	Spontane soll.	Inform.	Overig	Totale groep bedrijven
BEDR. TAK							
<i>Industrie</i>	39,7	60,3	39,3	22,0	34,8	30,2	305
klein	46,6	52,5	40,7	24,6	34,7	27,1	118
middel	38,1	59,5	40,5	16,7	29,8	35,7	84
groot	33,0	69,9	36,9	23,3	38,8	30,1	103
<i>Handel</i>	44,2	55,8	46,0	34,1	35,1	22,8	276
klein	43,9	34,6	49,5	40,2	32,7	23,1	107
middel	43,6	52,6	42,3	37,2	38,5	21,8	78
groot	45,1	72,5	45,1	24,2	34,1	24,2	91
<i>Kwartair</i>	60,5	30,4	46,1	28,4	36,9	35,0	306
klein	49,5	22,6	41,9	21,5	34,4	36,6	93
middel	58,5	29,3	41,5	35,4	46,3	41,5	82
groot	69,5	36,6	51,9	29,0	32,8	29,8	131
BEDRIJFS- GROOTTE							
<i>Klein</i>	46,5	40,9	44,0	28,9	34,0	28,0	318
<i>Middel</i>	46,7	47,1	41,4	29,5	38,1	33,2	244
<i>Groot</i>	51,1	57,2	45,2	25,8	35,4	28,3	325
TOTAAL	48,3	48,6	43,7	28,0	35,6	29,5	887

Het blijkt dat vooral de sector en in iets mindere mate ook de grootteklasse waartoe een bedrijf behoort, van invloed zijn op de keuze van de wervingskanalen. Zo wordt het arbeidsbureau door werkgevers in de kwartier sector significant vaker als wervingskanaal genoemd dan door werkgevers in de industrie en de handel. Wanneer alleen gekeken wordt naar de mkb-bedrijven in de industrie, komt het beeld van het kwantitatieve onderzoek redelijk overeen met dat van het kwalitatieve onderzoek.

Indien de huidige krapte op de arbeidsmarkt aanhoudt of zelfs zal toenemen, gaan de werkgevers waarmee persoonlijke interviews zijn gehouden, over het algemeen 'meer van hetzelfde' doen. Dat betekent dat bestaande wervingsmethoden intensiever zullen worden toegepast en dat men probeert het bedrijf aantrekkelijker te presenteren. Daarnaast zal men dan meer werven onder doelgroepen als (langdurig) werklozen. In mindere mate, maar toch nog vaak genoemd, zullen hogere salarissen geboden worden en zal er meer geïnvesteerd worden in relaties met scholen en in het sociaal beleid van het bedrijf.

Dienstverlening

Uit het kwantitatieve onderzoek komt verder naar voren dat 73% van de bedrijven die gebruik maakt van het arbeidsbureau, hierover positief is. Dit komt vrijwel overeen met de resultaten van het kwalitatieve onderzoek. Opvallend hierbij is dat van de geïnterviewde werkgevers die niet met het arbeidsbureau werken, 65% ontevreden is. Deze ontevredenheid is slechts voor een deel gebaseerd op eerdere negatieve ervaringen, zoals het niet reageren op vacatures of het aanbieden van onvoldoende geschikte kandidaten.

Over uitzendbureaus is bijna de helft van de geïnterviewde bedrijven die hiervan gebruik maken, tevreden. Bij het kwantitatieve onderzoek is dit veel hoger, namelijk 86%. Waarschijnlijk wordt dit verschil veroorzaakt door de sectorspecifieke vraag naar arbeid in de metaal- en bouwsector in combinatie met het sectorspecifieke aanbod. Voor zover bedrijven ontevreden zijn, geldt dat met name het niveau van de geleverde uitzendkrachten en het tegen beter weten sturen van kandidaten die niet voldoen. Dit wordt in verband gebracht met het commercieel werken van de uitzendbureaus en de toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Overigens maakten bedrijven in het recente verleden arbeidsbureaus vaak hetzelfde 'verwijt'. Ondanks deze ervaringen zijn er geen bedrijven die geen gebruik meer maken van uitzendbureaus, dit in tegenstelling tot de situatie bij arbeidsbureaus. Mogelijk komt dit doordat bedrijven een keuze kunnen maken tussen verschillende uitzendbureaus terwijl er meestal maar een arbeidsbureau in de regio is waar zij terecht kunnen.

Opnieuw is het de krapte op de arbeidsmarkt die maakt dat bedrijven ook via intermediairs niet voldoende geholpen kunnen worden bij de persoonsvoorziening. Dit gegeven wordt door de werkgevers geaccepteerd. Het liefst hebben zij uiteraard dat vacatures snel en door kwalitatief goede kandidaten worden vervuld. Belangrijke voorwaarden die werkgevers aan de dienstverlening stellen, zijn, naast voldoende aanbod, dat de consultants van intermediairs zich verdiepen in het bedrijf (cultuur en producten) en begrijpen om wat voor werk het gaat. Zij moeten investeren in de relatie met het bedrijf door een klantgerichte houding. Belangrijk daarbij is, volgens werkgevers, dat zij zich niet opdringen en eerlijk aangeven in hoeverre kandidaten voldoen aan hetgeen gevraagd wordt. Indien nodig dienen zij de kandidaten hiertoe vaardigheidstests af te nemen en bij eerdere werkgevers te vragen hoe iemand gefunctioneerd heeft. De verhouding prijs/kwaliteit is bij dit alles van belang; uitzendbureaus zijn duur, maar zolang zij vaker kunnen voldoen aan de vraag dan bijvoorbeeld arbeidsbureaus zullen bedrijven hiervan, hoewel sommigen niet van harte, gebruik blijven maken.

Als het gaat om de bemiddeling van (langdurig) werklozen stellen de bedrijven in elk geval dezelfde eisen als aan de andere intermediairs. Ook dan gaat het erom dat er geschikte kandidaten worden geleverd. Deze intermediairs blijken hier meestal wel aan te kunnen voldoen. Wat zij meer doen dan andere intermediairs, is extra aandacht voor de matching van kandidaat en vacature, ondermeer door alleen gemotiveerde kandidaten voor te dragen, hen vooraf bij te scholen en voor te bereiden op het werk. Ook na de plaatsing wordt er aandacht besteed aan zowel de geplaatste als het bedrijf. Soms wordt de kandidaat nog begeleid, is er sprake van after sales en bemiddeling bij problemen. Deze extra service wordt door de bedrijven gewaardeerd en gewenst. Het is juist deze dienstverlening die zij missen bij de reguliere intermediairs, terwijl die ook door hen steeds meer geleverd dient te worden gezien de kwaliteit van het huidige aanbod.

Gesubsidieerde arbeid

Veel bedrijven geven aan dat specifieke regelingen of gesubsidieerde banen voor langdurig werklozen niet direct noodzakelijk zijn, omdat zij toch al zo veel meer dan vroeger moeten investeren in begeleiding en scholing van nieuwe werknemers. Als voor werklozen gebruik gemaakt kan worden van subsidies of extra begeleiding dan is dat welkom en dan vooral ter compensatie van een langere inwerkperiode. Het apart creëren van gesubsidieerde arbeid spreekt de meeste bedrijven niet aan nu de reguliere laag- en ongeschoolde vacatures al zo moeilijk zijn te vervullen. Werklozen kunnen in dienst komen op een reguliere arbeidsplaats, want dat zijn de banen waarvoor vacatures bestaan. Met name bedrijven die negatief staan

tegenover het in dienst nemen van werklozen, wijzen ook subsidies af omdat zij bang zijn daarna toch aan iemand vast te zitten die niet voldoet.

Toekomstige dienstverlening

Veel intermediairs proberen hun dienstverlening aan bedrijven te verbreden door in te spelen op ontwikkelingen als de toegenomen marktwerking in het arbeidsvoorzieningsbeleid en het uitbesteden door bedrijven van activiteiten die niet tot de kerntaken worden gerekend. Bij het kwantitatieve onderzoek is daarom gevraagd aan welke vormen van dienstverlening van intermediaire organisaties de bedrijven in de toekomst behoefte denken te hebben. Het verstrekken van informatie over de uitvoering van regelingen en het verkrijgen van subsidies (37%) wordt hierbij het meest genoemd. Het gaat hierbij vooral om middelgrote en grote bedrijven, in het bijzonder uit de kwartaire sector. Op de tweede plaats wordt het uitvoeren van wervings- en selectieprocessen (30%) genoemd, met name door industriële bedrijven en grote handelsbedrijven. Detachering wordt als derde vorm van gewenste dienstverlening genoemd (20%), opnieuw vooral door grote bedrijven. Op de vierde en vijfde plaats worden resp. outplacement (12%) en het overnemen van de personeelsfunctie (7%) genoemd. Overigens heeft bijna een kwart van de bedrijven geen enkele behoefte aan deze diensten. Bij deze resultaten dient te worden bedacht dat dienstverlening met betrekking tot laaggeschoolde arbeid in het onderzoek centraal heeft gestaan en dat dit heeft meegewogen bij de beantwoording van deze vraag.

Uit de interviews komt niet naar voren welk netwerk voor intermediaire organisaties het meest geschikt is om te kunnen voorzien in die (toekomstige) behoefte aan dienstverlening. Wel blijkt dat er nog steeds veel bedrijven zijn die in principe bereid zijn om (langdurig) werklozen in dienst te nemen, maar niet weten waar zij hen zelf kunnen vinden wanneer het arbeidsbureau onvoldoende kandidaten levert. Ook zijn er bedrijven die aangeven onder bepaalde voorwaarden bereid te zijn werklozen in dienst te nemen, maar niet zelf actie zullen ondernemen. Intermediaire organisaties zullen dus nog veel meer 'de boer' op moeten om bedrijven persoonlijk te benaderen met een aanbod. Gebleken is dat de bedrijven in de toekomst verwachten meer gebruik te moeten maken van werving onder doelgroepen, zoals langdurig werklozen. De bedrijven die nu al hiervoor gebruik maken van specifieke intermediairs, zijn veelal tevreden en trouwe klanten.

6.4 Conclusies

Ondanks het aantrekken van de arbeidsmarkt blijven er discrepanties tussen vraag en aanbod bestaan. Werkgevers hebben vooral behoefte aan breed inzetbaar perso-

neel op MBO-niveau, terwijl het aanbod van langdurig werklozen voor meer dan de helft laag- en ongeschoold is. Het creëren van gesubsidieerde arbeid is een instrument van de overheid om langdurig werklozen werkervaring te laten opdoen zodat zij aantrekkelijker worden voor werkgevers. Subsidies moeten werkgevers over de streep trekken deze banen voor hen te creëren.

Uit de interviews is gebleken dat de krapte op de arbeidsmarkt invloed heeft op de bereidheid van werkgevers langdurig werklozen in dienst te nemen. Dezelfde krapte zorgt er echter ook voor dat de animo voor het creëren van gesubsidieerde banen gering is. Werkgevers willen op de eerste plaats hun vacatures vervuld zien en langdurig werklozen kunnen hierop solliciteren. Voor de meeste bedrijven is een subsidie daarbij niet van doorslaggevend belang, wel de mentaliteit van de werkloze en, indien nodig, de mogelijkheden voor extra begeleiding en scholing.

Intermediaire organisaties die gespecialiseerd zijn in het begeleiden van langdurig werklozen naar werk, besteden al veel aandacht aan een goede matching van vraag en aanbod. De geïnterviewde bedrijven verwachten bij een aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt meer gebruik te zullen maken van deze organisaties. Reguliere intermediaire organisaties, zowel arbeidsbureaus als uitzendbureaus, kunnen hun voordeel doen met de aanpak en ervaringen van deze organisaties. Zowel de kwaliteit als de kwantiteit van hun aanbod is immers omlaag gegaan, waardoor zij steeds minder aan de vraag van klanten kunnen voldoen. Voor het arbeidsmarktbeleid is het van belang te constateren dat, in elk geval in kleine en middelgrote bedrijven, langdurig werklozen op dit moment meer kans op werk lijken te maken voor reguliere vacatures dan dat er voor hen gesubsidieerde banen zullen worden gecreëerd. Intermediaire organisaties kunnen hierop inspelen door te investeren in het voortraject van deze kandidaten (motivatie, schoolbaarheid), in begeleiding na plaatsing (nazorg) en, meer in het algemeen, in netwerkvorming. Dezelfde aanpak lijkt trouwens ook steeds meer nodig te zijn voor de ‘reguliere’ laaggeschoolden die (ander) werk zoeken.

6.5 Literatuur

BOCHOVE A van, DEKKER B, GRIJPSTRA D (1994) *Als de Markerwaard nu eens het land was... Over de resultaten en regionale bruikbaarheid van de ‘Kwaliteitsmeter’ voor arbeidsbureaus*. Leiden: Research voor Beleid.

DERKSEN W (1998) *Het werk moet lonen*. Amsterdam.

DIEPEN P van, JANSEN HJ (1997) *Experimenten activering uitkeringsgelden*. Amsterdam: Regioplan.

HART HWC van der, BAKKER HM (1987) *Tussentijds verslag van een onderzoek naar de mogelijkheden van dienstverlening door het GAB aan langdurig werklozen in Noord-Brabant en Limburg*. Amsterdam: Holland Consulting Group.

HOFFIUS R, MEIJERS M, TOUW M (1998) *Evaluatie Vermindering Langdurig Werklozen*. Den Haag: VUGA.

JANSEN M (1994) *Laaggeschoolde vrouwen in traditionele mannenberoepen. Belemmeringen en mogelijkheden volgens werkgevers en arbeidsbemiddelaars*. Nijmegen: De Wetenschapswinkel.

LEENDERS J van, MEVISSSEN JWM (1997) *Personeelsbehoeften in beeld. Verkenning van de toekomstige arbeidsvraag in Amsterdam Zuidoost*. Amsterdam: Regioplan.

SMIT A, NUESSE U, HAAN HF de (1998) *Succes- en faalfactoren bij de creatie van gesubsidieerde arbeid*. Amsterdam: NIA TNO.

SMIT A, FEIJTER M de, HAAN HF de (1999) *Bedrijven en intermediaire organisaties*. Hoofddorp: TNO-Arbeid.

WIGGERS-RUIGROK CM, HAUW PA van der (1993) *De detailhandelsarbeidsmarkt in Utrecht-West*. Zoetermeer: EIM/Centrum voor retail research.

7. Arbeidsgehandicapten

7.1 Vraagstelling en opzet

In hoeverre worden arbeidsgehandicapten geconfronteerd met specifieke problemen bij het verkrijgen of behouden van een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt? Met andere woorden: in hoeverre vertegenwoordigt de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten in de problematiek van vraag en aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt nog een relevant probleem dat een specifiek op deze groep gericht flankerend beleid rechtvaardigt? Aldus luidt de centrale vraagstelling van dit onderzoek, dat in de loop van 1997 en 1998 en nog voor de feitelijke invoering van de wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten (REA) op 1 juli 1998 is uitgevoerd.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is in de eerste plaats getracht inzicht te verkrijgen in de omvang van het probleem van arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Vervolgens is nagegaan wat de bevorderende en belemmerende factoren zijn bij het verkrijgen en behouden van een baan aan de onderkant. Tenslotte is nagegaan wat het (mogelijk) effect van regelgeving is op het bevorderen van arbeidsdeelname door arbeidsgehandicapten. Daartoe zijn naast gegevens uit de literatuur empirische gegevens verzameld door interviews af te nemen bij werkgevers en bij organisaties die naar werk bemiddelen. De resultaten van dit deelproject zijn opgenomen in de publicatie *Bekeken kans op werk. Mogelijkheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor arbeidsgehandicapten* (De Vos et al, 1998).

7.2 Arbeidsparticipatie

Het overheidsbeleid is in algemene zin gericht op een groei van het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Vooral het midden- en kleinbedrijf (mkb) wordt in staat geacht veel nieuwe banen aan de onderkant te creëren. Behalve met meer banen aan de onderkant zijn arbeidsgehandicapten daarbij geholpen met doorstroming van werkenden naar banen in hogere segmenten van de arbeidsmarkt, waardoor vacatures ontstaan aan de onderkant.

Aantallen

Als gevolg van tekortschietende registratiesystemen en veranderende definities zijn er onvoldoende kwantitatieve gegevens beschikbaar voor een gedegen analyse van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Door het combineren van

verschillende bronnen en met behulp van merendeels kwalitatieve gegevens kan hiervan echter wel een beeld worden geschetst (zie ook De Vos en Wevers, 1999). Hierbij dient te worden bedacht dat 'arbeidsgehandicapt' een relatief begrip is. Hoe beter werknemers en arbeidsorganisaties er immers in slagen een goede 'fit' tussen werkbelasting en individuele belastbaarheid te realiseren, des te minder arbeidsgehandicapten er zullen zijn. Aangezien deze 'fit' alleen op het individuele niveau kan worden bepaald en doordat arbeidssituaties snel kunnen veranderen, zullen er op het niveau van de totale (beroeps)bevolking altijd forse onzekerheidsmarges blijven bestaan.

Zeker is dat arbeidsgehandicapten zijn ondervetegenwoordigd in de categorie van *werkenden*. Dit geldt zowel voor banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt als voor banen in de overige segmenten van de arbeidsmarkt. Op basis van eigen schattingen zijn er ongeveer 1,4 miljoen werknemers met een reguliere baan die een aandoening hebben. Al naar gelang de definitie van arbeidshandicap is bij 300.000 tot 500.000 van hen sprake van een arbeidshandicap. Hiervan hebben tussen de 200.000 en 300.000 een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt en zijn tussen de 100.000 en 200.000 werkzaam in de overige segmenten.

Naar schatting zijn er ongeveer 650.000 *werkloze werkzoekenden* met een matige tot ernstige aandoening. Hiervan zijn 300.000 tot 350.000 personen te beschouwen als arbeidsgehandicapten. Ongeveer twee-derde hiervan is, indien het daadwerkelijk zover komt, aangewezen op een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Tenslotte is er een omvangrijke groep personen met aandoeningen, die niet participeert op de arbeidsmarkt c.q. niet werkzoekend is. Deze groep van *niet-actieven* telt ruim 1,3 miljoen personen, waaronder werklozen van 57,5 jaar en ouder, VUT-ers, personen met zorgtaken en personen die volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard (WAO-ers en jeugdigegehandicapten).

Belemmerende en bevorderende factoren

Gebrek aan macrogegevens over de werkelijke arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten maakt het lastig om te bepalen hoeveel van hen een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben dan wel zoeken. Hierdoor is het ook moeilijk om belemmerende en bevorderende factoren te achterhalen en om de (arbeidsmarkt) effecten van (wettelijke) maatregelen te meten. Uit kleinschalige studies zijn wel gegevens af te leiden over aanbod, vraag en kwaliteit van de arbeid van arbeidsgehandicapten.

De aan arbeidsgehandicapten te relateren factoren die (re)integratie belemmeren zijn: een gevorderde leeftijd, een vrouwelijke sexe, een niet-Nederlandse (etnische) herkomst en vooral een laag opleidingsniveau. Met name WAO-ers met een psychische diagnose hebben een geringere kans weer aan de slag te komen. Bepaalde klachten zijn een slecht voorteken voor een succesvolle reïntegratie, zoals pijn- en vermoeidheidsklachten, evenals een als slecht ervaren gezondheid en geringe vitaliteit. Fysieke beperkingen op zich zijn niet doorslaggevend.

Genoemde kenmerken gaan samen met een kleinere kans om aan het werk te komen of te blijven. Op veel factoren heeft de arbeidsgehandicapte zelf weinig invloed, zoals op leeftijd, geslacht en etnische herkomst. Op een deel van de belemmerende factoren is soms wel invloed uit te oefenen, zoals: opleiding, band met een werkgever, wonen in een stedelijk gebied en motivatie. De gezondheidssituatie is een belangrijke factor die moeilijk is te beïnvloeden. Een sollicitant met een slechte gezondheid heeft bijvoorbeeld de mogelijkheid te zoeken naar geschikt (aangepast) werk of kan zijn gezondheidssituatie verzwijgen.

Arbeidsgehandicapten met een baan ervaren diverse problemen om deze te behouden. De belangrijkste hangen samen met werkdruk, regelmogelijkheden in het werk, fysisch-chemische arbeidsomstandigheden en vermoeidheid. Ook de contacten met personeelszaken en met arbodiensten worden als problematisch ervaren.

Aan de vraagkant van arbeid zijn eveneens belemmerende factoren aan te wijzen. Branche- en bedrijfskenmerken hangen samen met een gering aantal gereïntegreerde WAO-ers. Hierbij is het opvallend dat veel grote bedrijven zich weliswaar inspannen voor reïntegratie, maar vooral voor hun eigen personeel. Herintrede van nieuw personeel gebeurt (tot voor kort) vooral bij middelgrote bedrijven. Het aantal arbeidsgehandicapten met werk bij het grootbedrijf is dus wat groter dan het aantal dat werkt in het midden- en kleinbedrijf, doordat de grotere bedrijven gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers vaker in dienst houden. Er zijn echter aanzienlijke verschillen tussen bedrijfssectoren of branches.

Werkgevers met arbeidsgehandicapte werknemers in dienst ervaren diverse problemen. De belangrijkste hebben betrekking op verzuim, flexibiliteit, productiviteit en snelheid van werken. Werk in taakgroepen, in het algemeen bevorderlijk geacht voor de kwaliteit van de arbeid in organisaties, beperkt bijvoorbeeld de reïntegratiemogelijkheden. De flexibele inzetbaarheid die dit impliceert verdraagt zich niet met de persoonsgebonden werkaanpassingen (Andries et al, 1998).

Onderzoek na de invoering van het Wetsvoorstel Terugdringing Ziekteverzuim (TZ/Arbo) en de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (WULBZ) wijst erop dat werkgevers in toenemende mate bij aanneming van nieuw personeel op gezondheid trachten te selecteren, ook door bij twijfel meer met tijdelijke contracten te werken (Andriessen et al, 1997).

Goede arbeidsomstandigheden zijn bijzonder belangrijk voor arbeidsgehandicapten. Uit bevolkingsonderzoeksgegevens blijkt dat werknemers met langdurige gezondheidsklachten minder vaak aangenaam werk hebben en vaker zwaar lichamelijk werk en/of eentonig werk doen. Ongeveer 40% van de WAO-intrede zou arbeidsgebonden zijn, hetgeen betekent dat aandacht voor de arbeidsomstandigheden in deze gevallen de WAO-intrede kan voorkomen of uitstellen (Gründemann en Nijboer, 1998).

Werkaanpassingen zijn zeer vaak nodig, maar worden te weinig toegepast. Het merendeel van werkaanpassingen heeft betrekking op verlaging van de productienormen en verandering van werk- en rusttijden. Ongeveer de helft van deze werkaanpassingen is structureel. De meeste van deze aanpassingen worden door de werkgevers zelf bekostigd.

Overigens worden minder problemen gesignaleerd bij reïntegratie bij een nieuwe werkgever dan bij de eigen werkgever. In het eerste geval wordt namelijk vaak een nieuwe en beter geslaagde 'match' gemaakt tussen capaciteiten en (functie-)eisen (Andries et al, 1998).

Niet zozeer de calculeerbare kosten weerhouden de werkgever van het indienstnemen of houden van arbeidsgehandicapten, maar de in zijn ogen niet te overziene risico's van productiviteitsverlies en mogelijke toekomstige uitval. Uit de toename van het aantal verleende loonkostensubsidies (lks) zou opgemaakt kunnen worden dat er bij werkgevers zeker een behoefte bestaat aan compensatie van risico's. In 1995 waren er 5300 lks, in 1996 5700 en in 1997 6800.

7.3 Werkgevers

Voor dit onderzoek zijn functionarissen bij bedrijven geïnterviewd over hun bereidheid arbeidsgehandicapten in functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt in dienst te houden of te nemen. Daarnaast is gevraagd naar de belemmerende en bevorderende factoren daarbij. Uit het onderzoek blijkt dat het werk aan de onderkant vaak fysiek zwaar is en de nodige flexibiliteit (qua werktijden en werkplekken) van werknemers vereist. Deze kenmerken van het werk aan de onderkant

sluiten volgens werkgevers niet aan bij de mogelijkheden van arbeidsgehandicapten. Bij werk voor arbeidsgehandicapten denkt men vooral aan licht zittend werk, meestal kantoorarbeid, waarvoor weinig flexibiliteit nodig is. Dit werk is er echter nauwelijks (meer) aan de onderkant. Veel werk dat in aanmerking zou komen voor arbeidsgehandicapten is uitbesteed of verdwenen.

Definitie en herkenbaarheid

Het ontbreekt de werkgevers aan een goed beeld van de uiteenlopende beperkingen die arbeidsgehandicapten hebben en wie onder de definitie vallen. Zij hebben vaak een lichamelijk gehandicapte voor ogen die weinig fysieke kracht heeft. Een werknemer die slecht functioneert als gevolg van een gokverslaving of echtscheiding, noemen sommige bedrijven in één adem met (andere) arbeidsgehandicapten. De begeleiding die hier nodig is, is echter van een heel andere orde. Oplossingen worden dan buiten de arbeidssfeer gezocht, bijvoorbeeld in het afbetalen van schulden.

Het wervings- en selectiebeleid van de bedrijven is voornamelijk veranderd als gevolg de toenemende noodzaak van een flexibel personeelsbestand. Hierdoor wordt vaker gebruik gemaakt van tijdelijke contracten en uitzendkrachten. Bedrijven kunnen de tijdelijke medewerkers daardoor langdurig observeren. Eén van de aspecten waarop wordt gelet is zeker de gezondheid. Aan de aanstellingskeuringen hecht men steeds minder belang.

Arbeidsgehandicapten met banen in de overige segmenten van de arbeidsmarkt hebben het gemakkelijker dan degenen met banen aan de onderkant. Zeker in de hogere segmenten zijn werkplekken eenvoudiger aan te passen; ook kunnen de werknemers zelfstandiger het werk indelen en aanpassen aan hun situatie. Hoger opgeleide werknemers zijn, voor bepaalde functies, moeilijker te krijgen waardoor de werkgever minder selectief kan zijn. Tijdelijke contracten komen minder vaak voor bij de hogere functies. Verzuim komt minder vaak voor én wordt als het voorkomt meer geaccepteerd. Hoger opgeleide werknemers wordt een hogere arbeidsmoraal toegedicht en krijgen bij verzuim in de proeftijd eerder nog een kans.

Effecten regelgeving

De stelselherzieningen en met name de loondoorbetalingsplicht bij ziekte heeft verschillend uitgedrukt voor arbeidsgehandicapten zonder werk en met werk. Gehandicapten buiten het arbeidsproces hebben vooral sedert TZ/Arbo (en in ieder geval tot aan de invoering van de wet REA) nog minder kans op een baan. Ook de risico's voor de werkgevers zijn toegenomen, al zijn met de komst van de wet REA de risico's van loondoorbetaling bij verzuim en bij hernieuwde uitval in de WAO

weggenomen. Er is voor werkgevers echter weinig reden om bij een voldoende aantal sollicitanten de voorkeur aan een arbeidsgehandicapte te geven. Nog onduidelijk hierbij is echter in hoeverre de stelling van bedrijven dat er onvoldoende geschikt werk is voor arbeidsgehandicapten, juist is.

Arbeidsgehandicapten met werk profiteren van de genoemde stelselherzieningen, met name door de omslag in het verzuimbeleid van de bedrijven van 'afwachten naar actief reïntegreren'. Bedrijven doen meer dan vroeger om te voorkomen dat werknemers de binding met het bedrijf verliezen en uiteindelijk in de WAO terecht komen. Veel arbeidsgehandicapten met een wat complexere problematiek zijn gereïntegreerd in andere functies en zijn soms in banen terecht gekomen waar zij anders, gezien hun opleiding of inkomen, niet voor in aanmerking zouden komen. Dit zijn soms banen met groeimogelijkheden. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn dat de werknemers hiervoor gemotiveerd zijn en de capaciteiten hebben voor ander werk. Aan deze voorwaarden kan echter lang niet altijd worden voldaan.

Over de reïntegratie-regelingen en subsidies tot aan de invoering van de wet REA zijn de bedrijven niet enthousiast. Het verminderd functioneren van arbeidsgehandicapten zou volledig moeten worden gecompenseerd, volgens sommigen zelfs overgecompenseerd. De procedures en formulieren voor het aanvragen en toekennen van subsidies zouden moeten worden vereenvoudigd. Er is behoefte aan één loket en een vaste contactpersoon voor subsidies en bemiddeling. Een persoonlijke bemiddeling is nodig, waarbij maatwerk geleverd wordt.

7.4 Intermediaire organisaties

Voor dit onderzoek zijn ook gesprekken gevoerd met functionarissen van intermediaire organisaties of uitvoeringsinstellingen. De uitvoerders onderkennen bij arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt een complex aan beperkingen. Lichamelijke of psychische handicaps worden gecompliceerd met een onderwijsachterstand en psychosociale problematiek en motivationele problemen. Speciaal genoemd worden: leerproblemen, onderwijsachterstand, laag sociaal milieu en probleemgedrag waaronder misbruik van stimulerende middelen, geweldadigheid en gokverslaving.

Bij pogingen deze arbeidsgehandicapten aan het werk te krijgen stuiten hulpverleners op diverse problemen. De intake-procedures van de publieke instanties monden al snel uit in een indelingssystematiek waarbij de doelgroep als niet tot moeilijk bemiddelbaar wordt ingedeeld. Voor bemiddeling naar reguliere arbeid resteert meestal slechts de mogelijkheid van plaatsing in speciale projecten. Een probleem

bij de uitvoering van deze projecten is de achterstand die de doelgroep heeft opgelopen. Deze achterstand is met langdurige vorming, scholing en begeleiding te overbruggen. Dit maakt de projecten kostbaar.

Een eerste versterking van de arbeidsmarktpositie vindt in de regel plaats door deelname aan vormings- en scholingsactiviteiten. Breed opgezette programma's waarin aspecten van werk en omgeving, persoon en beroepsattitude betrokken worden bieden de meeste kans van slagen. Hulpverleners en cliënten werken aan motivatie en inzet uitgaande van potentiële mogelijkheden van de cliënt. Met trainingen gericht op attitude en motivatie wordt een basis gelegd voor de wens tot veranderingen. Daarna moet de overtuigingskracht van de begeleider een werkgever zover krijgen de cliënt te plaatsen. In de regel is het daarbij de taak van de begeleider de vakgerichte kennis van de cliënt bij te spijkeren.

Hulpverleners benoemen een aantal factoren waardoor cliënten een betere kans op (behoud van) werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben:

- weerbaar maken tegen arbeidsbelastende factoren (hanteren van sociale relaties, omgaan met werkdrukfactoren als werktempo, tijdsdruk en prestatiedruk);
- (re)ïntegratie op een breed front begeleiden (werkmilieu en leefmilieu);
- achterstand in opleidingsniveau wegwerken (studievaardigheden opbouwen, studiebegeleiding en bijscholing bieden);
- bevorderen van opwaartse mobiliteit (doorstroming).

7.5 Conclusies

Met name voor de arbeidsgehandicapten met een grote afstand tot de (onderkant van de) arbeidsmarkt zijn gespecialiseerde bemiddelingsinstanties een belangrijke bevorderende factor voor het verwerven van betaald werk. De bemiddelaar doet vaak voorbereidend werk door contact te leggen met de werkgever en door selectie van geschikte kandidaten. Dit bespaart de werkgever geld en tijd. De arbeidsgehandicapte kent in zo'n procedure minder concurrentie, omdat geen sollicitatieprocedure wordt doorlopen samen met niet-arbeidsgehandicapte sollicitanten. Bemiddelingsinstanties kennen goed de weg in de mogelijkheden van in te zetten (re)ïntegratie-instrumenten en subsidies voor werkgevers. Met name werkgevers in het mkb kennen deze wegen niet, zij laten het regelwerk bij voorkeur over aan de bemiddelingsinstanties en uitzendorganisaties. Voor de arbeidsgehandicapten met ernstige beperkingen is bemiddeling naar en deelname aan gespecialiseerde arbeidsrehabilitatie-werkprojecten een absolute voorwaarde om werk te vinden.

Een goede werkbegeleiding en ondersteuning door professionele begeleiders, in samenwerking met de leidinggevend en collega's, is een belangrijke factor voor het slagen van de reïntegratie. Werkgevers hebben in de regel deze capaciteiten niet zelf in huis en zijn aangewezen op professionals van buiten het bedrijf. Goede werkbegeleiding is vaak dusdanig intensief, dat leidinggevend daarmee in hun planning rekening moeten houden. Zoals gezegd hebben arbeidsgehandicapten naast een intensieve begeleiding, ook vaak behoefte aan aanpassing van werk- en rusttijden, werktempo en werkinhoud. De leidinggevende moet daar bij zijn werkplanning rekening mee houden. Professionele begeleiders dienen daarom niet alleen de arbeidsgehandicapte te ondersteunen, maar ook de leidinggevende.

Met het oog op de verbetering van de begeleiding kunnen bedrijven en brancheorganisaties maatregelen treffen die bevorderen dat er gerichte kwalificatie komt van leidinggevend, personeelsfunctionarissen en (bedrijfs-)artsen. Het opzetten van speciaal op het midden- en kleinbedrijf gerichte bemiddelingsinstanties zal de kans op plaatsing van arbeidsgehandicapten belangrijk verbeteren. Dit geldt ook voor een snelle en deskundige dienstverlening aan het mkb door de uitvoeringsinstellingen.

Vooralsnog is het merendeel van de 300.000 tot 350.000 werkzoekende arbeidsgehandicapten als gevolg van hun opleidingsniveau, leeftijd, werkervaring, gezondheid, psychosociale problematiek en beperkingen aangewezen op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Gezien de kenmerken van veel banen aan de onderkant (laagbetaald, minder goede [fysische] arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden) zijn deze banen echter slechts geschikt voor een deel van deze groep. Voor de moeilijkste groep van arbeidsgehandicapten bestaat een (te) beperkt aantal gespecialiseerde arbeidsrehabilitatie-werkprojecten. Maar ook aan de veel grotere groep van werknemers met lichte beperkingen is het lastig 'hulp op maat' te bieden vanwege een gebrekkige kennis over hun specifieke arbeidsituatie en over de te hanteren methoden om deze situatie te verbeteren.

7.6 Literatuur

AALST M van der, GRIJPSTRA D (1997) *Arbeidsvoorziening en gedeeltelijk arbeidsongeschikten*. Leiden: Research voor Beleid.

ANDRIES F, HAAN HF de, GRÜNDEMANN RWM (1998) *Werken met een voorziening of uitkering*. Amsterdam: NIA TNO.

ANDRIESSEN S, VERKLEIJ HEM, MARCELISSEN FHG (1997) *Verzuimbeleid in verandering*. Den Haag: VUGA.

BEER P de (1996) *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Rijswijk: SCP.

GRÜNDEMANN RWM, NIJBOER ID (1998) *WAO-intrede en werkhervatting*. Amsterdam: NIA TNO.

HOUTMAN ILD (red.) (1997) *Trends in arbeid en gezondheid*. Amsterdam: NIA TNO.

SMIT A, NUESSE U. HAAN HF de (1998) *Succesfactoren en knelpunten bij de creatie van gesubsidieerde arbeid*. Amsterdam: NIA TNO.

VOS EL de, SMIT AA, CREMER R (1998) *Bekeken kans op werk. Mogelijkheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor arbeidsgehandicapten*. Amsterdam: NIA TNO.

VOS EL de, WEVERS CWJ (1999) *Reïntegratie, arbeidsgehandicapten en instrumenten*. PS Documenta 12 mei 1999(6):583-599.

WEVERS CWJ, VOS EL de (1998) *Research-nota 1998. Reïntegratie-instrumenten*. Amsterdam: NIA TNO.

8. Slotbeschouwing

8.1 Hallo, hoe gaat het ermee?

Goed! Absoluut! Het magische jaar 2000 klopt al bijna op de deur. Gelukkig geen verdwaalde vreemdeling. De champagne is al besteld, evenals de zwaar overbetaalde barkeepers. De beurskoersen trekken zich weinig aan van twijfelende Aziatische tijgers, onwillige Braziliaanse regio's en haperende euro's. Oorlog aan het einde van de wereld? Niet in Nederland. De economie bloeit, de werkgelegenheid neemt toe en de werkloosheid smelt langzaam maar zeker weg. Kijk maar (SZW, 1998).

	1994	1998
BBP per inwoner	36.541	40.703
Arbeidsaanbod x 1.000 personen	6.309	6.740
Werkgelegenheid x 1.000 personen	5.762	6.385
Werkloze ber.bev. x 1.000 personen	547	355
Sociale zekerheidsquote	17,9	15,0
I/A-verhouding	83,2	74,3

Maar er is meer!

Wolken aan de horizon? Eén miljoen arbeidsongeschikten? Nieuwe obstakels voor het hervormen van de sociale zekerheid? Riantie optie-regelingen voor managers die de fragieler wordende consensus rondom de loonmatiging definitief verstoren? Een onbereikbare harde kern van langdurig werklozen? Steeds luidruchtiger critici die als mollen het unieke Nederlandse poldermodel ondergraven? Onzekerheid troef: heeft Nederland voldoende geprofiteerd van de vette jaren om de ontberingen van het nieuwe millennium te kunnen doorstaan? Wat is het probleem eigenlijk, anno 1999?

Werkloosheid en inactiviteit

In de eerste plaats is er, ondanks de economische dynamiek en de aanzienlijke toename van de werkgelegenheid, nog steeds sprake van een omvangrijke werkloosheid en inactiviteit. Dit is zeker het geval wanneer hiervoor een brede definitie wordt gehanteerd die ook rekening houdt met het arbeidspotentieel van personen die minder dan 12 uur per week willen of kunnen werken, met gedeeltelijk ar-

beidsongeschikten en met personen tussen 55 en 64 jaar. Eind 1998 bedroeg het totaal aantal uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar 1,9 miljoen personen. Opmerkelijk is dat dit aantal in de afgelopen tien jaar nagenoeg constant is gebleven.

Concentratie van werkloosheid

In de tweede plaats zijn nog steeds dezelfde groepen van personen oververtegenwoordigd in de categorieën van (langdurig) werklozen: laaggeschoolden, minderheden, ouderen en vrouwen. Hun kansen op een verbetering van hun positie op de arbeidsmarkt zijn ook in de afgelopen jaren niet of nauwelijks toegenomen (Salverda, 1998).

Verscherping arbeidsmarktparadox

In de derde plaats heeft zich een verscherping van de arbeidsmarktparadox voorgedaan. Enerzijds is er een gigantisch arbeidspotentieel van werklozen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en inactieven, anderzijds is er een record aantal openstaande vacatures (CBS, maart 1999: 146.000). Blijkbaar hebben vraag en aanbod elk een eigen arena (zie ook De Koning et al, 1999).

Bedreigde laaggeschoolde werkgelegenheid

In de vierde plaats is er geen verandering opgetreden in een ander kenmerk van de arbeidsmarkt: de voortdurende druk bij bedrijven om te streven naar een hogere productiviteit, hetgeen vaak een bedreiging vormt voor de laaggekwalificeerde werkgelegenheid (McKinsey, 1997). De relatief achterblijvende productiviteit in de zakelijke dienstverlening en de kwartaire sector is vooralsnog een 'blessing in disguise' omdat op deze wijze veel laaggeschoolde werkgelegenheid kan worden behouden of zelfs nieuwe banen kan opleveren. Onduidelijk is echter hoelang deze sectoren hun 'afgeschermd' positie kunnen handhaven.

Krapte als katalysator voor verandering?

Bovengenoemde punten geven aan dat tegenover de dynamiek van de laatste jaren een bijna even opmerkelijke continuïteit staat van een aantal belangrijke kenmerken van de arbeidsmarkt. De huidige krapte in het aanbod van arbeidskrachten bij een toenemend aantal segmenten van de arbeidsmarkt wordt door sommigen als een mogelijke katalysator gezien voor meer structurele veranderingen op de arbeidsmarkt, die er toe kunnen leiden dat de kans op werk voor personen met een grote afstand tot die arbeidsmarkt aanmerkelijk zal toenemen. Op basis van dit onderzoek kunnen hierbij de volgende kanttekeningen worden gemaakt.

- * Er is bij werkgevers een zekere, maar nog steeds beperkte, bereidheid om langdurig werklozen in dienst te nemen. Slechts een klein aantal bedrijven richt zich bij de werving van nieuw personeel actief op breder scala aan doelgroepen dan voorheen. Opmerkelijk is dat deze bereidheid bij de interviews van de case-studies groter is dan bij de telefonische enquête. Het lijkt er op dat de problematiek van langdurig werklozen persoonlijk onder de aandacht moet worden gebracht.
- * Werkgevers worden iets soepeler in het hanteren van hun wensen en eisen bij het werven en selecteren van nieuwe werknemers. Dit betreft vooral de vaardigheidseisen en niet of nauwelijks de meer persoonsgebonden eisen als motivatie, inzetbaarheid en schoolbaarheid.
- * Tot op zekere hoogte geldt deze souplesse ook de opleidingseisen, maar de situatie is hierbij complexer. Werkgevers laten persoonsgebonden eisen vaak zwaarder wegen dan het opleidingsniveau. Tegelijk neemt door het voortdurende proces van technologische innovaties en uitbesteding het aantal laaggeschoolde functies af (in het bijzonder het aantal ongeschoolde functies) en stijgt op bedrijfsniveau het gemiddelde opleidingsniveau en daardoor ook de instroomeisen. Deze processen leiden er toe dat de problematiek van de onderkant van de arbeidsmarkt zich toespitst op ongeschoolde werknemers, oudere laaggeschoolde werknemers, laaggeschoolde werknemers met een volgens werkgevers beperkte schoolbaarheid en werknemers met een complexe psychosociale problematiek.
- * Een positief effect van de huidige krapte is dat een, naar het zich laat aanzien, toenemend aantal werkgevers, wellicht noodgedwongen, 'op niveau' werft. Hierdoor is er minder sprake van verdringing van laaggeschoolden door middelbaar of hoger geschoolden. Opvallend is dat dit zich vooral voordoet bij full-time functies met een vast dienstverband en minder bij tijdelijke en/of parttime functies. Naarmate meer bedrijven streven naar een toename van het aandeel flexibele contracten, zoals uit dit onderzoek naar voren komt, dan kan het uiteindelijke werkgelegenheidseffect toch nog ongunstig zijn voor laaggeschoolden.
- * De verwachting dat werkgevers vanwege de krapte een toegenomen bereidheid vertonen om meer te investeren in de eigen laaggeschoolde werknemers door middel van scholing en loopbaanbegeleiding, wordt nauwelijks bevestigd. Op dit punt zijn wel enige positieve ontwikkelingen waar te nemen, maar in het al-

gemeen wegen bij bedrijven de korte-termijn doelen van een bredere inzetbaarheid en een grotere flexibiliteit zwaarder dan het middellange-termijn doel van een verder ontwikkeld scholings- en loopbaanbeleid. Korte-termijn doelen en middellange-termijn doelen blijken hier niet vanzelfsprekend in elkaars verlengde te liggen. Daarnaast lijken bedrijven de voorkeur te geven aan het oplossen van eventuele scholingsdeficiënties in hun personeelsbestand door het werven van beter opgeleide nieuwe werknemers dan door het scholen van het zittend personeel. Deze situatie vormt een serieuze rem op het streven om door middel van een stimulering van de 'trek in de schoorsteen' meer werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te creëren.

- * Er lijkt zich een minder grote discrepantie dan voorheen voor te doen in de waardering van werkgevers voor de dienstverlening van arbeidsbureaus enerzijds en uitzendbureaus anderzijds. Ook uitzendbureaus worden namelijk geconfronteerd met de krapte op de arbeidsmarkt en krijgen daardoor hetzelfde verwijt te horen als tot voor kort was voorbehouden aan arbeidsbureaus (het aanbieden van onvoldoende geschikte kandidaten). Dit biedt in principe mogelijkheden voor arbeidsbureaus en sociale diensten om de arbeidstoeleiding van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met nieuwe energie ter hand te nemen.

Tussenstand

Het is nog te vroeg om te beoordelen in hoeverre deze ontwikkelingen daadwerkelijk zullen leiden tot veranderingen in enkele knelpunten die structureel met de onderkant van de arbeidsmarkt verbonden lijken te zijn. Positieve en negatieve of bedreigende ontwikkelingen lijken elkaar vooralsnog in een moeizaam evenwicht te houden.

8.2 Toekomstverkenning

Als voorbereiding op de volgende paragraaf, waarin op basis van het onderzoek aanbevelingen zijn geformuleerd, wordt in deze paragraaf beknopt ingegaan op ontwikkelingen in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt voor de komende jaren (CBS en CPB, 1997; Borghans et al, 1998; MKB Nederland, 1998; CBS, 1998). Uiteraard staat hierbij de onderkant van de arbeidsmarkt centraal.

** Werkgelegenheid*

Tussen 1999 en 2003 zal de werkgelegenheid toenemen met 250.000 tot 375.000 banen (werkzame personen). Daarnaast kan een extra groei in de werkgelegenheid van 120.000 banen optreden door speciale werkgelegen-

heidsmaatregelen. Naar sectoren betreft deze groei vooral de groothandel, detailhandel, horeca en de zakelijke en overige dienstverlening.

* *Arbeidsaanbod*

In deze periode neemt ook het arbeidsaanbod toe, maar minder sterk dan in voorgaande jaren vanwege het geringere aantal schoolverlaters. Het aantal schoolverlaters bedraagt 50.000 tot 75.000 per jaar, tegenover een banengroei 90.000 tot 125.000 per jaar. Het resultaat is een verdere verkrapping op de arbeidsmarkt. Het grootste knelpunt vormen nog steeds de hoger opgeleiden.

* *Scenario's en arbeidsmarktperspectieven*

Van de drie lange-termijnsenario's die door CPB en CBS zijn ontwikkeld, bieden European Coordination en Global Competition betere perspectieven voor laaggeschoolden dan Divided Europe. De perspectieven voor ongeschoolden zijn bij alle drie de scenario's uitgesproken ongunstig.

* *Aard van het werk en instroom-eisen*

Laaggeschoolden zullen meer en meer terecht komen in een algemene beroepen, waarvoor geen specifieke opleidingen zijn vereist. Hierdoor zullen zij steeds meer onderlinge concurrentie op de arbeidsmarkt ondervinden. Het gaat hierbij steeds vaker om werk dat hogere eisen stelt dan het opleidingsniveau dat men heeft genoten. Risico's op problemen bij de uitoefening van de functie worden zodoende groter. Dit kan betekenen dat men genoeg moet nemen met een lagere beloning, meer kans heeft op tijdelijk in plaats van vast werk en meer kans op onvrijwillig part-time werk en dat men vaker werk zal moeten aanvaarden dat minder goed aansluit bij de eigen competenties.

* *Langdurig werklozen en 'stille reserves'*

De inzet van langdurig werklozen met een opleiding waarvoor een tekort op de arbeidsmarkt wordt verwacht, levert slechts een beperkte vermindering van de knelpunten op. Voor deze langdurig werklozen zelf is een dergelijke maatregel echter wel effectief, aangezien dan een-derde tot bijna de helft van deze groep weer aan het werk zou kunnen. Een grotere bijdrage aan het oplossen van de knelpunten kan worden verwacht van een verhoogde inzet van degenen die momenteel niet participeren op de arbeidsmarkt. Dit leidt tot enkele cruciale vragen waarop niet zondermeer een antwoord kan worden gegeven. Welk deel van de langdurig werklozen heeft een arbeidsmarktrelevante opleiding? Wat te doen met de langdurig werklozen zonder een dergelijke opleiding? Hoe kunnen

meer niet-participerenden worden gemotiveerd om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt?

8.3 Agenda's trekken

Kunnen op basis van dit onderzoek beleidsaanbevelingen worden geformuleerd ten aanzien van de onderkant van de arbeidsmarkt? Of, om in de termen van de Sociale Nota 1999 (SZW, 1998) te blijven, welke kansen en verplichtingen schept de huidige, vanuit internationaal perspectief gezien nog steeds relatief gunstige, sociaal-economische situatie? In deze laatste paragraaf worden agendapunten aangereikt voor de meest betrokken actoren. Achtereenvolgens komen aan bod: bedrijven; branche-organisaties en sociale partners; intermediaire organisaties; de overheid en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en tenslotte de wereld waaruit deze publicatie is voortgekomen, die van het beleidsonderzoek en -advies. Deze suggesties komen uiteraard voor rekening van de onderzoekers. Overigens wordt ook in andere recente publicaties veel aandacht besteed aan de onderkant van de arbeidsmarkt (zie o.a. De Beer, 1999; De Koning, 1999; Theeuwes en Van den Toren, 1999).

8.3.1 Bedrijven

In veel verhalen en publicaties van werkgevers over de huidige arbeidsmarkt overheersen thema's als ontgroening, vergrijzing, krapte in tal van segmenten van de arbeidsmarkt en voortdurende deficiënties in het onderwijs (Van Hoof, 1998). Sommigen pleiten al voor een verlenging van de werkweek of voor het importeren van arbeidskrachten uit België, Duitsland of van nog verder weg. Hiermee zou men echter niet alleen de bijna twee miljoen uitkeringsgerechtigden tekort doen, maar ook de eigen werknemers en daardoor vroeg of laat ook zichzelf. Welke alternatieven bieden zich aan?

Een algemene rode draad voor het handelen zou een eenvoudige vraag moeten zijn: werknemers worden een kritische succesfactor in de bedrijfsvoering genoemd, maar geldt dat ook voor laaggekwalificeerde functies en voor degenen die deze functies vervullen? Is het antwoord bevestigend, dan lichten de woorden *intensiveren* en *investeren* op in de agenda.

Werving en toegankelijkheid

Bedrijven blijken nog steeds te moeten wennen aan de situatie waarin het aanbod niet meer 'voor het oprapen ligt'. Voor wat betreft de hoger en vaak ook de middelbaar geschoolden is men hieraan al min of meer gewend, maar voor wat betreft de laaggeschoolden is een aanbodtekort veelal een betrekkelijk nieuw fenomeen.

Mede gelet op de demografische ontwikkelingen zullen bedrijven en zeker het MKB waar de meeste problemen worden verwacht, in de komende jaren hun wervingsinspanningen fors moeten intensiveren. In algemene zin betekent dat onder andere meer aandacht voor de wervingsproblematiek vanuit het management, een groter wervingsbudget en het inschakelen van meer wervingskanalen. Specifiek voor laaggekwalificeerde functies gaat het om het intensiveren van de relaties met intermediaire of bemiddelingsorganisaties en het kritisch beoordelen van de eigen koudwatervrees voor doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (zie ook Van der Aa et al, 1999). Een voorwaarde voor succes voor alle partijen en tevens de achilleshiel van de ‘win-win-oplossing’ hierbij is het creëren van een leeromgeving en van arbeidsplaatsen waarin de nodige ervaring kan worden opgedaan. Bedrijven kennen steeds minder ‘arbeidsplaatsen in de luwte’ en kunnen weinig enthousiasme opbrengen voor gesubsidieerde arbeid. Daar staat tegenover dat de prestaties van werknemers vaak op groepsniveau worden beoordeeld. Instroom vanuit het bestand van de (langdurig) werklozen en de ‘stille reserves’ (niet-actieven) in reguliere functies die zijn ingebed in groepen of teams lijkt daarom de meest aangewezen weg om de wervingsproblemen te verlichten. Dit dient vanuit verschillende kanten te worden gefaciliteerd. Vanuit de bedrijven zelf door het vergroten van de mogelijkheden tot deeltijdarbeid, het vaker aanbieden van kinderopvang, het beter kunnen voldoen aan specifieke wensen met betrekking tot arbeidstijden, het aanpassen van functies en werkplekken ten behoeve van arbeidsgehandicapten en vanuit de intermediaire organisaties door het aanbieden van begeleiding en het mede-financieren van aanvullende scholing en training.

Scholing en opleiding

De boodschap van het motto ‘een leven lang lerend werken’ is inmiddels wijd en zijd verspreid, maar ook hier bestaan tal van obstakels tussen droom en daad. Deze obstakels komen deels voort uit de vaak overheersende korte-termijn belangen van bedrijven, onder andere ten aanzien van inzetbaarheid, flexibiliteit en productiviteit. Tekenend in dit verband is dat de deelname van laaggeschoolden aan bedrijfsopleidingen nog steeds beperkt is. Voor een ander deel zijn deze veroorzaakt door het relatieve gemak waarmee bedrijven tot voor kort nieuwe werknemers hebben kunnen werven voor laaggekwalificeerde functies. Deze situatie is echter aan ingrijpende veranderingen onderhevig. Bedrijven onderkennen steeds meer het belang van toekomstige productiviteit en stellen geleidelijk andere en vaak ook hogere (instroom)eisen. Daarnaast is ook de werving van laaggeschoolden problematisch geworden. Om tot een ‘duurzame’ oplossing voor deze huidige en toekomstige knelpunten te komen kan een volgend agenda-punt worden benoemd: het ontwikkelen van een ‘krachtige’ leeromgeving op de werkplek, zowel voor de

nieuwe instroom vanuit doelgroepen als voor de laaggeschoolde werknemers (zie o.a. Hövels et al, 1998). Voor een dergelijke leeromgeving zijn ondermeer een intensivering van het scholingsbeleid en een vergroting van het 'scholingsbereik' (verhoging van deelname) en van het scholingsrendement (meer maatwerk, teruggedringing van verloop) nodig. Maatwerk heeft hier betrekking op zowel het combineren van werken en leren, als op de balans tussen het verhogen van technisch-instrumentele en sociaal-normatieve vaardigheden. Onderdeel van het employability-beleid dient een modularisering en tot op zekere hoogte ook een formalisering van scholingstrajecten te zijn waardoor deelcertificaten of diploma's kunnen worden verkregen. Hierdoor wordt het eenvoudiger nieuwe kennis en vaardigheden te 'verzilveren', hetzij intern door middel van horizontale of verticale mobiliteit, hetzij extern indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Interne mobiliteit en HRM-beleid

Bedrijven pronken graag met de management development programma's en ambitieuze leertrajecten die zij hun voor de neus van concurrenten weggekaapte 'high potentials' voorschotelen. Het mobiliteits- en loopbaanbeleid voor laaggeschoolden steekt daar schril bij af en de feitelijke interne mobiliteit is beperkt. Verrassend veel bedrijven blijken hierover zelf ook niet tevreden te zijn. Als zij serieus werk willen maken van de 'employability' gedachte past ook hier dus een meer activerend beleid, waarbij een faciliterende rol is weggelegd voor de P&O-afdelingen en een stimulerende rol voor de leidinggevenden. Een dergelijk beleid zal niet alleen een stevige impuls geven aan de interne mobiliteit en de betrokkenheid van werknemers vergroten, maar kan ook een positief effect hebben op de 'trek in de schoorsteen'. Laaggeschoolde werknemers die doorgroeien naar nieuwe functies, kunnen worden opgevolgd door een nieuwe instroom vanuit de 'onderkant'. De meest in het oog springende succesfactor hiervoor is het creëren van een evenwicht tussen doelstellingen op het gebied van technologische, logistieke en organisatorische innovaties enerzijds en het HRM-beleid anderzijds (zie o.a. Jacobs, 1998). Dit recept kent een aantal ingrediënten, waaronder een koppeling tussen het opleidingsbeleid en het loopbaanbeleid, de vaardigheid om de scholingsbereidheid onder werknemers te vergroten door het bieden van perspectieven op doorstroom en meer in het algemeen in het verbeteren van de werksfeer door te investeren in de betrokkenheid van werknemers bij het bedrijf en de bedrijfsvoering. De hand van de meester moet daarbij terug te vinden zijn in de dosering van de ingrediënten, de timing van het proces en de presentatie van de doelstellingen. Op zich eenvoudige zaken als functioneringsgesprekken en systemen om belangstelling en ambities te registreren kunnen hierbij een helpende hand bieden.

8.3.2 Branche-organisaties en sociale partners

Bij alle hierboven genoemde agendapunten kunnen branche-organisaties en sociale partners een belangrijke ondersteunende rol vervullen. Drie punten verdienen een nadere uitwerking.

In de eerste plaats is dat het creëren van nieuwe banen in de ruimte tussen het WML en de voorheen laagste (CAO) loonschalen. Op dit front zijn de resultaten tot nu toe zeer beperkt, gemeten naar het aantal CAO's met dergelijke afspraken en naar de feitelijke uitvoering daarvan. Hoewel dit zeker niet voor alle bedrijven en sectoren zal gelden, lijken in de praktijk de mogelijkheden tot een grootschaliger toepassing niet volledig benutte worden. Sociale partners zouden dit met meer overtuigingskracht kunnen stimuleren en in samenspraak met branche-organisaties programma's kunnen ontwikkelen om instroom vanuit de 'onderkant' langs deze route in het arbeidsproces op te nemen.

Een tweede punt ligt in het verlengde hiervan: het bieden van ondersteuning aan bedrijven bij het werven van nieuwe werknemers door branche- en sectororganisaties. Dit betreft vooral kleine bedrijven en in iets mindere mate ook middelgrote bedrijven. Kleine bedrijven verwachten voor de komende jaren minder vaak een afname van het aantal laaggeschoolden dan grote bedrijven, hebben minder vaak hun wervingsbeleid in de afgelopen jaren veranderd, zijn vaker ontevreden over de omvang van het arbeidsaanbod en hebben vaker problemen met het werven van laaggeschoolden. Deze situatie wordt door een complex van factoren veroorzaakt, waaronder imago, arbeidsvoorwaarden en eisen ten aanzien van beroepsvaardigheden en inzetbaarheid, maar ook doordat kleine bedrijven vaak niet voldoende zijn geëquipeerd om adequate wervingsstrategieën te ontwikkelen. Branche- en sectororganisaties kunnen hierop inspelen door middel van regionale en sectorale initiatieven en netwerkvorming. Arbeidspools kunnen een deel van de wervingsproblematiek oplossen.

Een dergelijke aanpak is ook goed toepasbaar voor het derde punt, het scholings- en loopbaanbeleid van bedrijven. Ook hier blijkt de precare positie van kleine bedrijven; zij passen minder vaak HRM-maatregelen toe dan grote bedrijven en de interne mobiliteit is geringer. De voorstellen van MKB Nederland voor onder andere scholingspools, employability-adviseurs en meer in het algemeen voor organisatorische ondersteuning binnen en eventueel ook tussen branches biedt hier perspectieven (MKB Nederland, 1998).

Een voorwaarde voor het vervullen van een meer prominente rol door brancheorganisaties is echter wel dat zij zich een steviger positie weten te verwerven in hun branche en sector. Belangenbehartiging op afstand zal plaats moeten maken voor een faciliterende en klantgerichte dienstverlening.

8.3.3 Intermediaire organisaties

De positie van arbeidsbureaus en sociale diensten is al jarenlang weinig benijdenswaardig. Over elkaar heen tuimelende reorganisaties, bezuinigingsrondes, negatieve publiciteit en nieuwe, vaak overhaast ingevoerde, nieuwe wet- en regelgeving zijn hier debet aan. Ook de wetenschap dat de belangrijkste beslissingen over taken, bevoegdheden, budget, organisatievorm en samenwerking elders worden genomen, stemt niet altijd tot vrolijkheid. Toch zijn er wel enkele marsroutes naar een zonniger toekomst.

In de eerste plaats kunnen de mogelijkheden om lokaal of regionaal eigen initiatieven te ontplooiën grondiger en creatiever worden afgetast. Speciaal hiervoor opgerichte projectbureaus met eigen taken en financiële middelen zijn hiertoe vaak beter in staat dan de reguliere intermediaire organisaties. Hierbij dient echter te worden gewaakt voor een situatie waarbij deze projectbureaus zich volledig lossen van hun omgeving, een weinig overzichtelijke kluwen vormen van met elkaar concurrerende organisaties en waarbij de uitvoeringskant met enig *dédain* aan anderen wordt overgelaten omdat men zich zelf wil concentreren op de rol van regisseur. Vooral in de grote steden is sprake van een wildgroei aan nieuwe bureaus, stichtingen en vennootschappen en lijkt ambitie de overhand te hebben gehad boven stroomlijning en efficiency.

In de tweede plaats moeten gemeenten, die in het geheel een steeds prominentere rol krijgen, zorgen voor heldere structuren en verantwoordelijkheden. Dit betreft onder andere de verhouding tussen sociale diensten en arbeidsbureaus en het aanbrengen van een duidelijke scheiding tussen gemeenten als beleidsmaker en gemeenten als werkgever van gesubsidieerde arbeid. Ook dienen gemeenten in te spelen op de opkomende rol van SW-bedrijven als 'arbeidsontwikkelingsbedrijven'.

In de derde plaats dienen de beoogde veranderingsprocessen nauwgezet op elkaar te worden afgestemd. Het versterken van de samenwerking met andere organisaties dient hand in hand te gaan met het stroomlijnen van de eigen organisatie en met het coachen, scholen en ondersteunen van de eigen medewerkers. De negatieve

spiraal van institutionele onzekerheid, reorganisaties en een hoog verloop onder ervaren consulenten dient te worden doorbroken.

In de vierde plaats dient de vraagkant energiek en gecoördineerd te worden bewerkt. Nog steeds hebben veel bedrijven geen goed inzicht in de potentiële kwaliteit van het aanbod dat uit het bestand van (langdurig) werklozen en 'stille reserves' kan worden geput en in de regelingen waarop bij reïntegratie in het arbeidsproces een beroep kan worden gedaan. Voor zover bedrijven dit inzicht wel hebben, is hun houding afwachtend of sceptisch en alleen door de huidige krapte op de arbeidsmarkt minder afwerend. Deze houding kan alleen door persoonlijke contacten worden doorbroken. Ook de geringe behoefte van bedrijven aan nieuwe vormen van dienstverlening, zoals het overnemen van delen van hun personeelsfunctie, toont het belang aan van de 'traditionele' taken van arbeidsbureaus en sociale diensten.

In de vijfde plaats dient het maatwerk dat aan het aanbod wordt geleverd, verder te worden verfijnd en ontwikkeld. Speciale aandacht dient hierbij uit te gaan naar de begeleiding op de werkplek, dus na de plaatsing of bemiddeling en naar aanvullende scholing. Met name kleine bedrijven hebben hiervoor weinig tijd of middelen.

Tenslotte dienen mede op basis van een landelijk te ontwikkelen methodiek systematisch (meer) gegevens te worden verzameld over de effectiviteit van projecten, maatregelen en instrumenten. Maatwerk in de arbeidstoeleiding en -bemiddeling hoeft niet op gespannen voet te staan met monitoring en effectiviteitsindicatoren. De volgende stap is dat de verzamelde gegevens worden benut bij zowel het ontwikkelen van arbeidstoeleidingstrajecten als bij beslissingen over het verder ontwikkelen of het afbouwen van bepaalde instrumenten.

Op dit moment kan nog niet worden overzien in hoeverre de invoering van de WIW en vooral de komst van de CWI's (Centra voor Werk en Inkomen) en de daarmee verbonden instrumenten als het CVCS (Cliënt Volg Communicatie Stelsel) een bijdrage zullen leveren aan een verlichting van de huidige knelpunten. Vormen de CWI's een mijlpaal in de vernieuwing van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid of leiden zij tot een verscherping van de onderlinge tegenstellingen en een vergroting van de inefficiency. Dat bij de concipiëring van de CWI/SWI-gedachte op deze vraag nog geen duidelijk antwoord bestond, is niet verwonderlijk, maar de tijd begint nu te dringen. Intermediaire organisaties kunnen echter niet over hun eigen lot beschikken. Die bevoegdheden liggen immers elders.

8.3.4 Overheid, SZW

De overheid en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben met het regeerakkoord en de de jaarlijkse Sociale Nota al een goed gevulde agenda. Wat kan daarover worden gezegd of nog aan worden toegevoegd?

Toegankelijkheid

Al eerder is vermeld dat de langdurige werkloosheid en de oververtegenwoordiging van bepaalde groepen daarin één van de meest hardnekkige problemen is van de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze groepen ervaren de keerzijde van werk als maatschappelijk integratiemechanisme, namelijk werkloosheid als mechanisme van sociale uitsluiting. Het voornemen van de overheid om in de jaren 1999-2003 toe te werken naar een sluitende aanpak van de langdurige werkloosheid is dan ook alleszins gepast. Alleen door een sluitende aanpak blijft de continuering van volledige werkgelegenheid als maatschappelijk ideaal geloofwaardig. Op dit moment kan echter nog niet worden vastgesteld of het beschikbare budget en het huidige instrumentarium daarvoor toereikend zijn en of aan enkele essentiële randvoorwaarden kan worden voldaan.

Ondanks het groeiende reïntegratiebudget blijven enkele vragen vooralsnog onbeantwoord. In de eerste plaats zijn sommige gemeenten beducht voor een budgetverschuiving ten gunste van de nieuwe instroom van (potentieel) langdurig werklozen. Dit zou ten koste gaan van het bestaande bestand van bijstandsccliënten (SZW Nieuws, 1999). In de tweede plaats is een logisch gevolg van de gefaseerde invoering van de sluitende aanpak dat veel langdurig werklozen vooralsnog niet worden bereikt (Esser, 1999). In de derde plaats is het niet helemaal duidelijk of de gewenste verhouding zal worden gevonden tussen de (extra) uitgaven voor het activerend arbeidsmarktbeleid en de besparingen op de uitvoering van de sociale zekerheid. Besparingen door efficiency-verbeteringen bij Arbeidsvoorziening, CWI's en UVI's en een grotere verantwoordelijkheid voor gemeenten ten aanzien van de ABW zijn eenvoudiger in te boeken dan te realiseren in de praktijk.

Voor wat betreft het instrumentarium dient de vraag te worden gesteld of de in te schakelen intermediaire organisaties in staat zullen zijn om een sluitende aanpak te realiseren. Naast het volumeprobleem dat een dergelijke aanpak met zich meebrengt, doet zich hier het knelpunt voor van het ontbreken van informatie. Dit betreft met name de deelname aan en de effectiviteit en de integrale kosten van maatregelen en instrumenten. Nu moet dergelijke informatie ook weer niet als een panacee voor alle mogelijke twijfels worden gezien, maar enige hulp bij het vormgeven van arbeidstoeleidingstrajecten mag er wel van worden verwacht. Al eerder

is vermeld dat hiervoor enkele instrumenten worden ontwikkeld. In dit verband dient niet alleen het CVCS te worden genoemd, maar ook de Effectmeter, de Monitor sluitende aanpak en de Reïntegratie-monitor. Op dit moment functioneert echter nog geen van deze instrumenten, zodat beleidsrelevante informatie op een geaggregeerd niveau nog niet kan worden gegenereerd.

Voor wat betreft de randvoorwaarden moet onder andere worden gedacht aan het vergroten van de mogelijkheden tot kinderopvang, het stimuleren van deeltijd-arbeid, het intensiveren van de begeleiding bij schuldsanering en een meer effectieve en werkgerichte zorg bij verslaving. Op het gebied van arbeid en zorg en van deeltijd-arbeid zijn dit jaar vanuit de overheid belangrijke initiatieven tot stand gekomen. In zekere zin zijn nu de werkgevers aan zet; indien de krapte op de arbeidsmarkt werkelijk ernstige vormen heeft aangenomen, zouden zij zich in hun wervingsbeleid meer moeten richten op (langdurig) werklozen en niet-actieven die overwegen zich weer op de arbeidsmarkt aan te bieden. Tegelijkertijd dient de overheid niet alleen te stimuleren maar ook te faciliteren, van een dekkend aanbod op het gebied van kinderopvang is bijvoorbeeld nog geen sprake.

Scholing en opleiding

Het scholen van werknemers en, in een breder kader, het verbeteren van hun employability behoort primair tot de verantwoordelijkheden van werkgevers. Ook hierbij is de rol van de overheid in eerste instantie 'slechts' die van aanjager. Gezien de beperkte scholingsinspanningen van bedrijven voor laaggeschoolden zijn aanvullende maatregelen echter gewenst, bijvoorbeeld in de vorm van scholings-subsidies. Een probleem dat daarmee direct opdoemt, is dat van de vormgeving. Vooral naar aanleiding van loonkostensubsidies als de SPAK en de VLW is discussie ontstaan over de effectiviteit van deze maatregelen (Salverda, 1998; Algemene Rekenkamer, 1999). Het stellen van (meer) voorwaarden aan dergelijke subsidies is in principe mogelijk, maar staat haaks op het streven naar deregulering. Bovendien kan dat een averechts effect hebben op het bereik. Misschien kan daarom beter worden gezocht naar een ander allocatiemechanisme. In dat geval zouden branche-organisaties en sectorfondsen interessante actoren kunnen zijn.

Mobiliteit en gesubsidieerde arbeid

De bovengenoemde rol van de overheid geldt eveneens voor de mobiliteit van werknemers; de overheid staat in principe op afstand, maar heeft om meerdere redenen een belang bij het vergroten van de mobiliteit. Naast de employability-effecten voor de werknemers zelf, wordt op deze wijze ook de 'trek in de schoorsteen' bevorderd. Opegevallen arbeidsplaatsen kunnen worden ingenomen door

(langdurig) werklozen, hetgeen een positief effect heeft op de toegankelijkheid van de onderkant van de arbeidsmarkt.

Veel complexer is de relatie tussen mobiliteit en gesubsidieerde arbeid. Ten aanzien van deze relatie wordt elke vorm van werkgelegenheidsbeleid geconfronteerd met enkele fundamentele dilemma's. Deze dilemma's betreffen vooral de mate van additionaliteit van het werk, de duur van de subsidiëring, de sectoren waarbinnen het werk wordt gecreëerd, de aard van het dienstverband, de mate waarin doorstroom naar reguliere niet-gesubsidieerde arbeid wordt nagestreefd, het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen en het beoogde bereik van de maatregelen. Ter illustratie twee voorbeelden.

Melkert-I banen worden permanent gesubsidieerd en beschouwd als regulier werk. Door de aard van het werk neemt de arbeidsmarktrelevantie van de opgedane ervaringen toe, hetgeen in principe een positief effect heeft op de kans op doorstroom naar regulier werk dat niet wordt gesubsidieerd. De permanente subsidiëring zet hier echter een rem op, evenals de afwezigheid van een expliciet geformuleerde doorstroomdoelstelling in de oorspronkelijke opzet. Daarnaast kunnen nog drie andere nadelen optreden. Door het reguliere karakter van het werk wordt de kans op verdringing groter, kan er een ongewenste afroming plaats hebben van het bestand van werklozen en zullen deelnemers aandringen op reguliere arbeidsvoorwaarden en perspectieven op een loopbaan. Het tweede Paarse kabinet heeft een aantal van deze knelpunten onderkend en heeft als reactie hierop de maximale beloning verhoogd, nieuwe doorstroombanen gecreëerd voor hogergekwalificeerden en de mogelijkheid voor doorstroming ingebouwd. Het is echter de vraag of deze maatregelen voldoende zullen. Op dit moment zijn zowel de feitelijke als de potentiële doorstroom gering, waardoor het gevaar van een min of meer permanente segmentering groot blijft (zie ook Salverda, 1998). Om dit te voorkomen, zouden in sectoren met zowel een substantiële vraag als een redelijk omvangrijk aanbod hogere doorstroom-doelstellingen moeten worden gehanteerd. Dit betreft met name gemeentelijke uitvoerende diensten en de zorgsector.

Het tweede voorbeeld is de vroegere Banenpoolregeling. Bij deze regeling stond het additionele karakter van het werk voorop, hetgeen een positief effect heeft gehad op het bereik. Daar staat echter tegenover dat de aard van het werk een rem heeft gezet op de doorstroom, wat nog eens werd versterkt door het ontbreken van een dergelijke doelstelling. Andere knelpunten die zich hierbij hebben voorgedaan waren tussentijdse uitval, verzuim en onduidelijke dienstverbanden. Op dit mo-

ment kan nog niet worden overzien in hoeverre deze knelpunten worden ondervangen door de WIW-dienstbetrokkingen en WIW-werkervaringsplaatsen.

Dit vormt de opmaat voor een ander dilemma. Uit meerdere publicaties (Smit en De Haan, 1996; De Feyter en Evers, 1998; Gravesteijn-Ligthelm et al, 1998) komt naar voren dat de kansen op doorstroom vanuit gesubsidieerde naar reguliere arbeidsplaatsen groter zijn en de tussentijdse uitval geringer is naarmate in de vormgeving van de regeling meer aandacht is besteed aan de volgende factoren:

- de kwaliteit van de arbeid (arbeidsinhoud, maar ook begeleiding en scholing);
- de wijze van invulling van het werkgeverschap (een direct dienstverband met een werkgever is te prefereren boven detachering of inlening);
- de keuze van sectoren (meer kansen in de marktsector);
- het beperken van de subsidieduur (teneinde 'hospitalisering' te voorkomen);
- het expliciet opnemen van een doorstroomintentie.

Nog afgezien van de vraag of deze succesfactoren in de huidige opzet van de WIW reeds worden toegepast, zoals de Sociale Nota 1999 stelt, roept vooral de oriëntatie op de marktsector vragen op. Enerzijds is dit een aannemelijk streven, gezien de omvang van deze sector, de huidige vraag naar arbeidskrachten en de kansen op 'handhaving' en op doorstroom wanneer de barrière van toegankelijkheid eenmaal is geslecht. Anderzijds wordt op deze wijze een wissel getrokken op de bereidheid van bedrijven om hieraan mee te werken. Eerder is al vermeld dat deze bereidheid op dit moment niet bijzonder groot is en dat bedrijven hieraan tal van voorwaarden verbinden. Gezien deze patstelling moet de uitweg uit dit dilemma waarschijnlijk worden gezocht in het ontwikkelen van een nieuw instrumentarium voor gesubsidieerde arbeid in de marktsector. De bovengenoemde succesfactoren kunnen hiervoor een eerste aanzet vormen. Daarnaast kan worden overwogen om verschillende organisatievormen te stimuleren, zoals 'social firms' en zelfstandig ondernemerschap. Tenslotte verdienen de voorwaarden waaronder subsidies of afdrachtskortingen worden verleend de nodige aandacht. Bereik en effectiviteit moeten op de een of andere manier met elkaar kunnen worden verzoend.

Een dergelijk rijk geschakeerd palet is ook nodig voor het realiseren van de sluitende aanpak. Uit de tussentijdse evaluatie van het experimenteerartikel van de Abw kan worden afgeleid dat er nog steeds een aanzienlijke kloof bestaat tussen kleinschalige, bijzonder arbeidsintensieve experimenten en de beoogde massale toepassing van de sluitende aanpak (Jehoel-Gijsbers et al, 1998). Daarnaast bevestigt deze evaluatie het vermoeden dat een aantal langdurig werklozen niet alleen moeilijk bereikbaar is voor economische maar ook voor sociale activeringstrajecten. Dat is in zekere zin de keerzijde van de huidige relatief gunstige situatie op de

arbeidsmarkt; een steeds kleiner wordende 'harde kern' die tegelijkertijd steeds verder af komt te staan van die arbeidsmarkt. Het is dan ook terecht dat in de recent verschenen notitie *Overzicht van reïntegratie-inspanningen* (SZW, 1999) wordt geconcludeerd dat voor fase 4-cliënten extra inspanningen zijn vereist omdat slechts een deel kan worden bereikt met de nu beschikbare middelen en instrumenten.

Institutionele vormgeving

Eén van de centrale elementen van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid in de komende jaren is de totstandkoming van een landelijk dekkend netwerk van ruim 200 Centra voor Werk en Inkomen. Deze CWI's passen in het proces van het stimuleren van samenwerking, marktwerking en privatisering dat al geruime tijd geleden is ingezet en dat op zich op een breed draagvlak kan rekenen. Het verschijnen van het definitieve kabinetsstandpunt in de nota *Structuur uitvoering werk en inkomen* heeft echter geleid tot een hausse aan oude en nieuwe kritiek. Termen als 'Centra voor Werk, Inkomen en Ruzie', 'Eén loket, twee gedachten, drie culturen', 'Plak- en knipwerk in de sociale zekerheid' en 'Een krampachtige en geldverslindende operatie' zijn niet van de lucht. De kritiek komt des te harder aan omdat deze juist is gericht op enkele fundamenteën van het plan, zoals het hybride karakter van de privatisering, de 'knip' in de claimbeoordeling en de aansturing door een toezichhoudende instantie (Van der Veen, 1999; Lamboo en Seidel, 1999). De overlegcultuur van het poldermodel en de vele gevestigde belangen lijken een creatief 'grand design' in de weg te staan. Vooralsnog heeft de gang van zaken vooral geleid tot een aantasting van het draagvlak en een verlies aan 'momentum'. Dat is te betreuren, vooral voor de mensen waar het omgaat. Dat zijn niet alleen de cliënten van de intermediaire organisaties, maar ook degenen die aan de andere kant van het loket zitten. Het blijkt telkens weer moeilijk te zijn om de verkoop tijdens de verbouwing door te laten gaan. Naast samenwerkings- en privatiseringsprocessen zijn veel intermediaire organisaties ook bezig met reorganisaties, efficiency-operaties en automatiseringsprojecten. Hierdoor wordt de uitvoering van het 'gewone werk' bemoeilijkt en liggen verzuim en verloop permanent op de loer. Deze dreiging kan alleen worden gekeerd door zowel voor de korte termijn (facilitaire ondersteuning, verlichting werkdruk, betere arbeidsomstandigheden) als voor de middellange termijn (duidelijkheid over de toekomstige organisatiestructuur, functies en loopbaanmogelijkheden) concrete perspectieven aan te bieden.

8.3.5 Onderzoek

Geen onderzoek zonder nieuwe prangende vragen. Enkele suggesties 'pro domo'.

* *De kwaliteit van het aanbod*

Werkgevers signaleren een afnemende kwaliteit (kennis, vaardigheden, motivatie) in het reguliere aanbod van laaggeschoolde schoolverlaters. Is dat zo en wat betekent dat voor bedrijven (scholing), voor intermediaire organisaties (bijscholing, training, werkervaring) en voor het onderwijs (curriculum, duaal stelsel, toeleiding naar de arbeidsmarkt)?

* *Uitval werknemers*

Vrij veel laaggeschoolde werknemers kampen met persoonlijke problemen (echtscheiding, verslaving, psycho-sociale problematiek). In welke mate doet dit zich voor en welke preventieve en curatieve maatregelen kunnen worden genomen? Is hiervan iets te leren voor het reïntegreren van werkloze laaggeschoolden die met dezelfde problemen te maken hebben?

* *Uitval gesubsidieerde arbeid*

Wat is de relatie tussen uitval uit gesubsidieerde arbeid enerzijds en de kwaliteit van de arbeid, de begeleiding, de scholing en de arbeidsverhoudingen anderzijds? Bieden uitvallers zich niet meer aan op de arbeidsmarkt?

* *Generieke of specifieke arbeidstoeleiding*

Waarom verschillen de meer gespecialiseerde arbeidstoeleidingsbureaus, bijvoorbeeld voor zeer langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten, van de meer reguliere intermediaire organisaties? Zijn er gegevens over de kosten-baten verhoudingen van hun trajecten?

* *Doorstroom gesubsidieerde arbeid*

Wat zijn de voor- en nadelen van het verbinden van een doorstroomdoelstelling aan alle vormen van gesubsidieerde arbeid?

* *Reguliere of additionele arbeid*

Bedrijven zien weinig mogelijkheden tot het creëren van additionele arbeidsplaatsen. Ook is het aantal arbeidsplaatsen 'in de luwte' in de afgelopen jaren gestaag afgenomen. Wanneer het gaat om het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van personen met een grote afstand tot die arbeidsmarkt, geven bedrijven dan ook de voorkeur aan een directe instroom op reguliere arbeidsplaatsen. Dit stelt echter hogere eisen aan de kennis en vaardigheden van deze instroom

dan bij additionele arbeidsplaatsen het geval zou zijn. Waar en hoe kunnen deze kennis en vaardigheden het beste worden ontwikkeld, direct in het bedrijf of eerst elders? Welk deel van het werklozenbestand zal waarschijnlijk niet aan deze eisen kunnen voldoen? Betekent dit dat zij blijven aangewezen op sociale activering?

* *Locaal arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid*

Gemeenten krijgen een steeds belangrijker rol toebedeeld in de uitvoering van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid. Een aantal redenen pleit voor een verdere versterking van hun rol, in het bijzonder hun eigen financiële belang bij het terugdringen van het bijstandsvolume. Enkele vragen dringen zich hierbij op. In hoeverre zal nog van een landelijk uniform activeringsbeleid sprake zijn, wanneer dit financiële belang wordt vergroot? Op welke wijze kunnen gemeenten voorkomen dat een ongewenste vermenging optreedt van hun rol als beleidsmaker en hun rol als werkgever bij gesubsidieerde arbeid. In hoeverre vormt het lokale niveau een te beperkt uitgangspunt bij arbeidstoeleidingstrajecten en wanneer dient te voorkeur te worden gegeven aan een meer regionale of sectorale aanpak?

* *Interne mobiliteit*

Inzetbaarheid, employability en mobiliteit worden nogal eens als synoniemen beschouwd, maar zijn dat echter slechts ten dele. In hoeverre komen deze begrippen met elkaar overeen en in welke mate vallen daarbij belangen van werkgevers en werknemers samen?

* *Integraal HRM-beleid*

Het HRM-beleid voor laaggeschoolden is vaak minder ver ontwikkeld dan het beleid voor het middenkader en de hogere functies. Is het mogelijk om dit HRM-beleid van een meer integrale basis te voorzien en in hoeverre kan dit een positief effect hebben op de interne mobiliteit? Op welke wijze kunnen leidinggevenden een meer stimulerende rol vervullen ten aanzien van de loopbaan van laaggeschoolden?

8.4 Literatuur

AAR van der et al (1999) *Sectoren in de knel. Knelpunten in de personeelsvoorziening, oorzaken en oplossingsrichtingen*. Rotterdam: NEI.

ALGEMENE REKENKAMER (1999) *Belastingen als beleidsinstrument*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

BEER P de (1999) *Onderkant arbeidsmarkt: einde langdurige werkloosheid nabij?* In: TOREN JP van den, THEEUWES J (red.) *Leert de arbeidsmarkt? Perspectief op arbeidsmarktbeleid*. Amsterdam: Nationaal Vakbondsmuseum / Stichting beheer IISG.

BERNASCO W et al (1998) *Trendrapport Vraag naar arbeid 1998*. Tilburg: OSA.

BORGHANS L et al (1998) *Toekomstverkenning arbeidsmarkt en scholing tot 2007*. Den Haag: Elsevier.

CBS, CPB (1997) *Bevolking en arbeidsaanbod; drie scenario's tot 2020*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

CBS (1998) *Werken en leren 1998*. Voorburg/Heerlen: CBS.

ESSER R (1999) *Sluitende aanpak*. Sociaal Bestek 61(5):15-19.

FEYTER M de, EVERS G (1998) *De arbeid van banenpoolers*. Den Haag: VU-GA.

GRAVESTIJN-LIGTHELM JH et al (1998) *Wordt succes bepaald door de vorm? Onderzoek naar de doorstroom van gesubsidieerde naar reguliere arbeid*. Den Haag: Elsevier.

HOMBURG GHJ, RENOOPY PH (1999) *Nieuwe banen in de collectieve sector?* Regioplan. SZW Werdocumenten No.117. Den Haag: SZW.

HOOFF J van (1998) *Hardleers*. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 14(3):210-211.

HÖVELS B, BOER P den, FRIETMAN J (1998) *Kritische vaardigheden voor de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden*. Nijmegen: ITS.

JACOBS D (1998) *De vergeten kant van technologische vernieuwing*. ESB Dossier Organisatie-vernieuwing, 3 december 1998.

JEHOEL-GIJSBERS G, SERAIL S (1998) *Evaluatie van de experimenten op grond van artikel 144 Abw*. Tilburg: IVA, Bureau Jehoel-Gijsbers.

- KONING J de et al (1999) *Omvang, oorzaken en gevolgen van vraagknelpunten op de arbeidsmarkt*. Rotterdam: NEI.
- KONING J de (1999) *De grenzen van het arbeidsmarktbeleid*. ECLA. Assen: Van Gorcum.
- LAMBOO J, SEIDEL J (1999) *Wie gaat toezicht houden op CWI's?* CTSV Visie 4(1):10-13.
- McKINSEY (1997) *Boosting Dutch Economic Performance*. Amsterdam: McKinsey Global Institute.
- MKB NEDERLAND (1998) *Arbeidsmarkt mkb 2003*. Delft: Koninklijke Vereniging MKB-Nederland.
- SMIT A, HAAN HF de (1996) *Job Creation and the Quality of Work: The Netherlands*. Leiden: TNO-PG/A&G.
- SALVERDA W (1998) *Vergroting van de onderkant van de arbeidsmarkt? Een overzicht en eerste beoordeling van beleidsmaatregelen*. Tijdschrift voor Politieke Economie 21(1):24-57.
- SZW (1998) *Sociale Nota 1999*. Den Haag: Sdu.
- SZW (1999) *Kabinetsstandpunt Structuur uitvoering werk en inkomen*. Den Haag.
- SZW (1999) *Overzicht van reïntegratie-inspanningen*. Den Haag: SZW.
- SZW Nieuws (1999) *Sluitende aanpak 2. Juli 1999*. Den Haag: SZW.
- THEEUWES J, TOREN JP van den (1999) *De lerende arbeidsmarkt*. In: TOREN JP van den, THEEUWES J (red.) *Leert de arbeidsmarkt? Perspectief op arbeidsmarktbeleid*. Amsterdam: Nationaal Vakbondsmuseum / Stichting beheer IISG.
- VEEN R van der (1999) *Huidig beleid vraagt om moeilijkheden*. CTSV Visie 4(1):4-7.

Publicaties *Onderkant arbeidsmarkt* TNO Arbeid

HAAN HF de, SMIT AA (1999) *Vaarwel! Wees welkom! Over het uitgestelde afscheid van de onderkant van de arbeidsmarkt*. Hoofddorp: TNO Arbeid.

HAAN HF de, JOOSTEN E, SMIT AA, HALEWIJN I (1999) *Productiviteit en de onderkant van de arbeidsmarkt*. Hoofddorp: TNO Arbeid.

HAAN HF de (1998) *Succesfactoren en knelpunten van lokaal arbeidsmarktbeleid*. In: HAUW PA van der, UITERT CJ van (red.) *De zorgzame markt*. Papers Nederlandse ArbeidsmarktDag 1997. Zoetermeer: EIM/NAD.

KOPPENS J, SMIT A, HAAN HF de (1997) *Toegangskarten. Literatuurstudie naar factoren die van invloed zijn op de toegankelijkheid van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Amsterdam: NIA TNO.

KLEIJN E de, GOUDRIAAN I, NUESSE U, SMIT A (1998) *Interne mobiliteit vanuit laag- en ongeschoolde functies. Literatuurstudie en modelontwikkeling*. Amsterdam: NIA TNO.

SMIT A, HAAN HF de (1999) *Profiteren van de krappe arbeidsmarkt. MKB-bedrijven over het in dienst nemen van langdurig werklozen*. Sociaal Bestek 61(7/8):9-12.

SMIT AA, FEYTER M de, HAAN HF de (1999) *Bedrijven en intermediaire organisaties. Een onderzoek naar de voorwaarden waaronder bedrijven bereid zijn (langdurig) werklozen in dienst te nemen en de gewenste dienstverlening van intermediaire organisaties*. Hoofddorp: TNO Arbeid.

SMIT AA, HAAN HF de, KLEIJN E de, NUESSE U (1999) *Interne mobiliteit vanuit laag- en ongeschoolde functies*. Hoofddorp: TNO Arbeid.

SMIT A, VOS E de (1998) *Rea biedt kansarmen weinig soelaas. Arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Sociaal Bestek 60(7/8):6 -10.

SMIT A, NUESSE U, HAAN HF de (1998) *Succesfactoren en knelpunten bij de creatie van gesubsidieerde arbeid*. Amsterdam: NIA TNO.

SMIT A, HAAN HF de (1998) *Succes- en faalfactoren bij het scheppen van gesubsidieerde arbeid*. Sociaal Bestek 60(10):21-25.

SMIT A, HAAN HF de (1996) *Job Creation and the Quality of Work: The Netherlands*. Leiden: TNO-PG/A&G.

VERBOON FC (1999) *De onderkant van de arbeidsmarkt in cijfers*. Intern rapport. Hoofddorp: TNO Arbeid.

VOS E de, SMIT A, CREMER R (1998) *Bekeken kans op werk. Mogelijkheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor arbeidsgehandicapten*. Amsterdam: NIA TNO.

Dankzij de voortdurende economische groei heeft de Nederlandse arbeidsmarkt in de afgelopen vijf jaar een bijzondere dynamiek vertoond. De werkgelegenheid is fors toegenomen, het aantal vacatures is naar een recordhoogte gestegen, de werkloosheid is naar een bijna ongekend niveau gedaald en de arbeidsparticipatie is aanmerkelijk toegenomen. Tegenover deze dynamiek staat echter dat de arbeidsmarkt ten aanzien van enkele andere, minstens even belangrijke, kenmerken in dezelfde periode een opmerkelijke continuïteit heeft laten zien. In de eerste plaats is er nog steeds sprake van een omvangrijke werkloosheid, zeker wanneer hiervoor een brede definitie wordt gehanteerd. Deze werkloosheid is nog steeds in hoge mate geconcentreerd bij laaggeschoolden, allochtonen en ouderen, waarbij bovendien vaak sprake is van langdurige werkloosheid. Een ander blijvend kenmerk van de arbeidsmarkt is de voortdurende druk bij bedrijven om te streven naar een hogere productiviteit, hetgeen een bedreiging vormt voor de laaggekwalificeerde werkgelegenheid.

In deze publicatie wordt een overzicht gegeven van het onderzoek naar enkele structurele kenmerken van de onderkant van de arbeidsmarkt dat door TNO Arbeid in de afgelopen twee jaar is verricht. Het onderzoek heeft bestaan uit een aantal deelprojecten met de volgende thema's: toegankelijkheid; productiviteit; interne mobiliteit; succesfactoren en knelpunten bij de creatie van gesubsidieerde arbeid; bedrijven en intermediaire organisaties (arbeidsbureau, gemeentelijke sociale dienst, uitvoeringsinstelling sociale zekerheid) en tenslotte arbeidsgehandicapten.

TNO Arbeid is als TNO-instituut gespecialiseerd in onderzoek, advies en informatieoverdracht op het terrein van arbeid en sociale zekerheid.