

Goede vragen over een lerende arbeidsmarktinfrastructuur

Petra van de Goorbergh
Frank Kalshoven



Goede vragen over een lerende arbeidsmarktinfrastructuur

Auteurs

Petra van de Goorbergh
Frank Kalshoven

Ontwerp

Andju Soekhai
Leonie Lous

In opdracht van



Drukwerk

Drukkerij RaddraaierSSP



De Argumentenfabriek



De ArgumentenFabriek

© BY NC ND 2022

www.argumentenfabriek.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding Een vrijmoedige gedachte	7
Hoofdstuk 1. Het model voor een lerende arbeidsmarktinfrastructuur	9
Hoofdstuk 2. Goede vragen over de hoofdingrediënten van het model	15
Bijlage Lijst deelnemers denksessies	25

Voorwoord

Bij steeds meer bedrijven en in steeds meer sectoren zijn er onvoldoende mensen om het werk te klaren. Althans, onvoldoende mensen met de kennis en vaardigheden waar op dit moment behoefte aan is. Want kijken we naar de cijfers dan zijn er meer dan genoeg mensen die wel willen werken, maar geen aansluiting (meer) vinden op de arbeidsmarkt.

Het onbenut arbeidspotentieel bedroeg eind vorig jaar zo'n 1,2 miljoen mensen, van wie een derde 25 jaar of jonger is. Een miljoen mensen zochten actief naar werk. Gelijktijdig stonden 387.000 vacatures open, 161.000 meer dan in 2020. Gemiddeld was 55% vacatures moeilijk vervulbaar. Het zijn cijfers die laten zien dat de mismatch op de arbeidsmarkt in alle hevigheid aanwezig is.

We weten ook dat dit geen tijdelijk probleem is. Door digitalisering en robotisering verandert werk ook structureel, of verdwijnt soms helemaal. Dat heeft grote consequenties voor werkenden en complete sectoren. Dat vraagt om een arbeidsmarkt-infrastructuur die bijdraagt aan een eenvoudige route van-geen-werk-naar-werk, intersectorale mobiliteit bevordert en een leven lang ontwikkelen stimuleert en faciliteert.

Vorig jaar vroegen we de Argumenten-fabriek met experts van gedachten te wisselen over de infrastructuur van onze

arbeidsmarkt. De waardevolle adviezen die uit deze gesprekken kwamen, werden gevat in een model en uitgebracht in de uitgave Naar een lerende arbeidsmarktinfrastructuur. Het model vormde een belangrijk fundament voor de twee vervolgsessies, waar opnieuw gerekend kon worden op de kennis en ervaringen van vele arbeidsmarktexperts. De uitkomsten van deze sessies zijn samengebracht in het dit boekje; Goede vragen over een lerende arbeidsmarktinfrastructuur. Deze analyserende en strategische vragen hebben de denkrichting aangescherpt en zijn voeding voor de vervolgstap.

Die volgende stap zetten we samen met het Platform Toekomst van Arbeid, een samenwerking van partijen actief in werken, leren en verzekeren. Waarom? Omdat we de ambitie in het nieuwe regeerakkoord om de arbeidsmarktinfrastructuur uit te breiden een warm hart toedragen. En omdat er al veel goede ideeën en aanbevelingen zijn, van de commissie-Borstlap tot het SER-advies MLT. Het ontbreekt echter nog aan een gezamenlijke richting en uitwerking. Wij willen hieraan een bijdrage leveren met een breed gedragen actieagenda, behulpzaam voor politiek en beleid.

Wij houden u op de hoogte.

Sieto de Leeuw, *Voorzitter ABU*
Jurriën Koops, *Directeur ABU*

Inleiding

Een vrijmoedige gedachte

In de zomer van 2021 verscheen *Naar een lerende infrastructuur van de arbeidsmarkt*. Hierin analyseerde een team van De Argumentenfabriek, in opdracht van de ABU, de sterktes en zwaktes van de huidige infrastructuur van de arbeidsmarkt, en ontwikkelde een 'vrijmoedige gedachte' voor de verbetering ervan. Deze vrijmoedige gedachte had de vorm van een model voor een 'lerende arbeidsmarktinfrastructuur'.

Najaar 2021 organiseerden we op de fabriek twee denksessies over dit model, met (praktijk)kenners van de werking van de arbeidsmarkt. De waardevolle inzichten die we hiermee verkregen zijn verwerkt in deze publicatie. We doen dat in de vorm van vragen. Welke goede vragen zijn te stellen bij het model voor een lerende arbeidsmarktinfrastructuur? We kozen voor deze vorm omdat over het 'prototype' van het model, naar ons bleek, steengoede vragen te stellen zijn. Het beantwoorden daarvan moet dan misschien wachten, de vragen vastleggen is een belangrijke tussenstap.

We zouden ons de moeite hebben kunnen besparen als het prototype bij de eerste test al in brand was gevlogen. Maar zo was het niet. Zowel het geheel als de samenstellende

delen konden tijdens de denksessies rekenen op warme belangstelling. Het vermoeden is gerechtvaardigd dat er wel wat bruikbaar zit in die vrijmoedige gedachte.

In hoofdstuk 1 vatten we onze analyse uit de eerdere publicatie samen en beschrijven we (de ingrediënten van) het model voor een lerende arbeidsmarktinfrastructuur. Hoofdstuk twee gaat over de vragen die hierbij te stellen zijn, door ons gedestilleerd uit de opbrengst van de denksessies die najaar 2021 zijn gehouden.

We danken de deelnemers aan de denksessies hartelijk voor hun denkwerk. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publicatie berust bij de auteurs, niet bij de deelnemers.

Petra van de Goorbergh, *Chefwerk*
Frank Kalshoven, *Directeur*



Hoofdstuk 1. Het model voor een lerende arbeidsmarktinfrastructuur

Een verandering van de infrastructuur van de Nederlandse arbeidsmarkt kan bijdragen aan betere uitkomsten op de arbeidsmarkt, in de eerste plaats voor werklozen en kwetsbare werkenden. De route die hiertoe moet worden gekozen bestaat uit een mix van marktoplossingen en overheidsoplossingen. Dit is de hoofdconclusie uit de eerdere publicatie, Naar een lerende infrastructuur van de arbeidsmarkt.

In dit hoofdstuk vatten we de resultaten uit deze publicatie samen, en introduceren we het model van de lerende arbeidsmarktinfrastructuur door de hoofdingrediënten ervan te beschrijven.

Een arbeidsmarktinfrastructuur omvat de structuur van alle organisaties met rollen en verantwoordelijkheden voor een goede match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

In de eerdere studie beschrijven we de drie componenten waaruit de arbeidsmarktinfrastructuur bestaat, de private, de sectorale, en de publieke structuur. We stellen vast dat deze structuren niet goed op elkaar zijn afgestemd. Vervolgens analyseren we van elk van de drie de sterke en

zwakke punten. We vatten de resultaten samen.

De private arbeidsmarktinfrastructuur, van vacaturesites tot uitzendbureaus, loopbaanbedrijven en wervingsafdelingen van werkgevers, heeft veruit het grootste aandeel in de transities op de arbeidsmarkt. Transities gaan er doorgaans van-werk-naar-werk; óók naar andere sectoren; óók in nieuwe beroepen. De kosten van de private structuur worden gedragen door de partijen die belang hebben bij deze transities, de werkgevers en werknemers. Een belangrijke beperking van de private structuur is dat mensen die (om welke reden dan ook) een zwakke arbeidsmarktpositie hebben, minder kans maken op (duurzaam) werk.

De sectorale arbeidsmarktinfrastructuur, bestuurd door werkgeversorganisaties en vakbonden (de sociale partners), is behulpzaam bij de regulering van de sectorale arbeidsmarkt en opleiding en training ten behoeve van het werken in de sector. Een belangrijke tekortkoming is (opleiden voor) intersectorale mobiliteit. Dit wringt vooral in krimpsectoren, omdat mensen die daar hun baan verliezen door deze tekortkoming niet in een andere sector aan de slag kunnen en grote kans lopen werkloos te blijven.

De publieke arbeidsmarktinfrastructuur, belegd bij UWV en de gemeentes die moeten samenwerken binnen 35 arbeidsmarktregio's, is het zorgenkind. Deze publieke structuur heeft te maken met wild schommelende re-integratiebudgetten, uiteenlopende wetgeving en onduidelijke governance: niemand is verantwoordelijk voor de resultaten. De publieke structuur heeft weinig mogelijkheden om het arbeidsaanbod van hun uitkeringsgerechtigden te verbeteren met scholing, training en begeleiding. De publieke structuur heeft bovendien voor werkgevers geen aantrekkelijke diensten en is hierdoor ook relatief onbekend.

We meten in de studie het succes van de arbeidsmarktinfrastructuur af aan vier publieke doelen:

- **Doel 1:** De arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen aan een betere allocatie van arbeid, kwantitatief én kwalitatief;
- **Doel 2:** De arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen aan lagere vermijdbare uitkeringslasten;
- **Doel 3:** De arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen aan adequate scholing van de (werkende en werkloze) beroepsbevolking;
- **Doel 4:** De arbeidsmarktinfrastructuur moet bijdragen aan een rechtvaardigere arbeidsmarkt (waarbij rechtvaardigheid op verschillende manieren kan worden ingevuld).

In het slothoofdstuk van de eerdere publicatie verkennen we drie routes voor verbetering van de arbeidsmarktinfrastructuur. We concluderen dat 'pure'

markt- of overheidsoplossingen onvoldoende verbeteringen brengen.

De beste weg voorwaarts is een mix van private en publieke oplossingen.

1. Nederland kan beter gebruik maken van de private arbeidsmarktinfrastructuur door werkgevers én werknemers met materiële wetgeving te prikkelen om geen gebruik te maken van de route werk-uitkering-werk, maar van-werk-naar-werk.
2. Nederland kan beter gebruik maken van de sectorale arbeidsmarktinfrastructuur door sectoren te prikkelen meer werk te maken van intersectorale scholing en intersectorale mobiliteit. Een voorbeeld hiervan is subsidie voor intersectorale scholing door Opleidings- & Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen).
3. Nederland zou de publieke arbeidsmarktinfrastructuur opnieuw moeten doordenken. In de studie werken we een lerend model uit, dat in de loop der tijd steeds beter presteert, en mensen met steeds ingewikkeldere problematiek aan werk kan helpen.

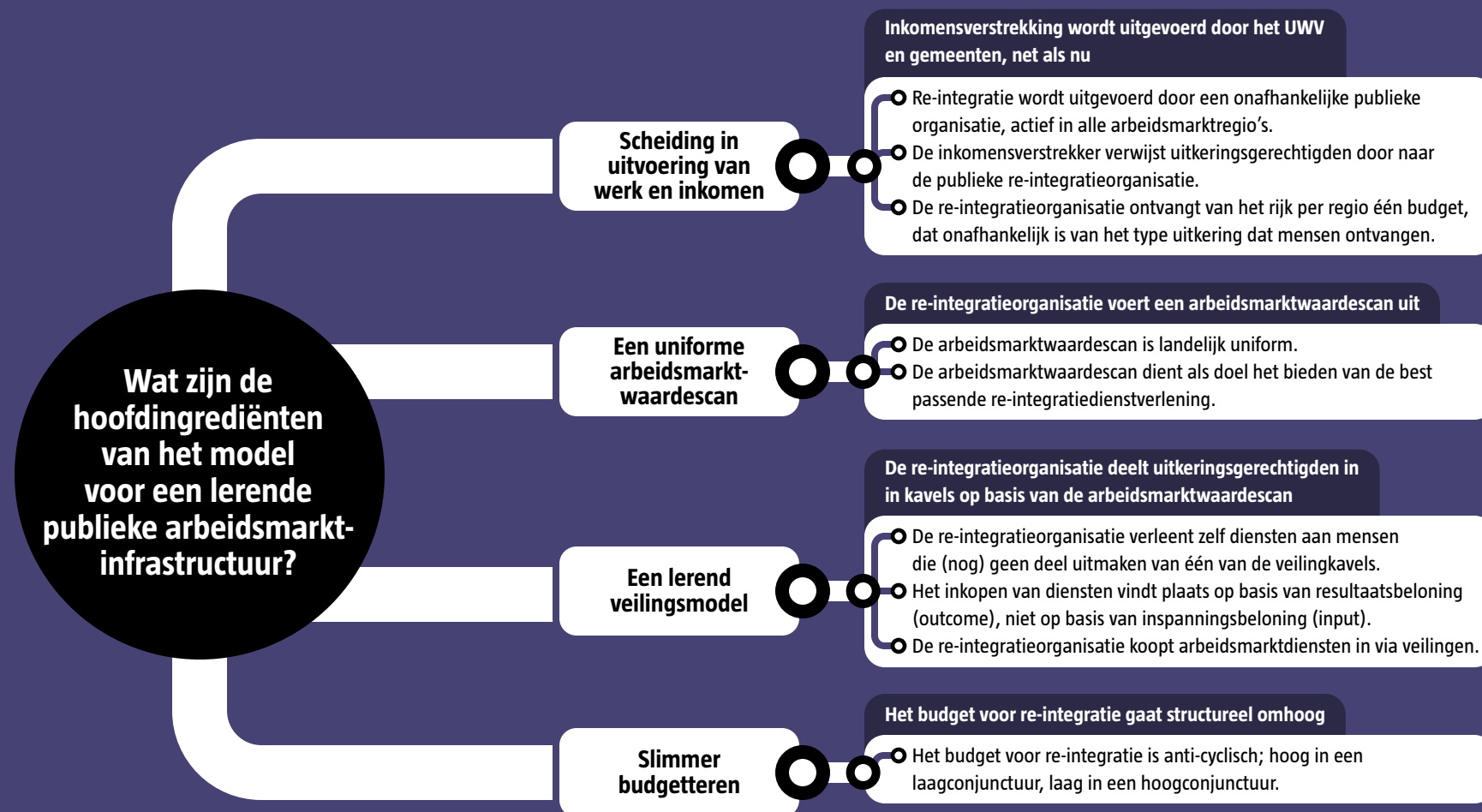
In het lerende model van de arbeidsmarktinfrastructuur, samengevat in afbeelding 1 (zie pagina 12-13), wordt het verstrekken van inkomen bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (door UWV en gemeentes) gescheiden van re-integratie op de arbeidsmarkt. De opdracht tot re-integreren komt te liggen bij een publieke organisatie, actief in de 35 arbeidsmarktregio's. De eerste taak van deze organisatie is het uitvoeren van een (landelijk uniforme) arbeidsmarktwaardescan bij betrokkenen. Zo ontstaat op

een eenduidige manier inzicht wat mensen kennen en kunnen. De tweede taak is het zelfstandig re-integreren van mensen.

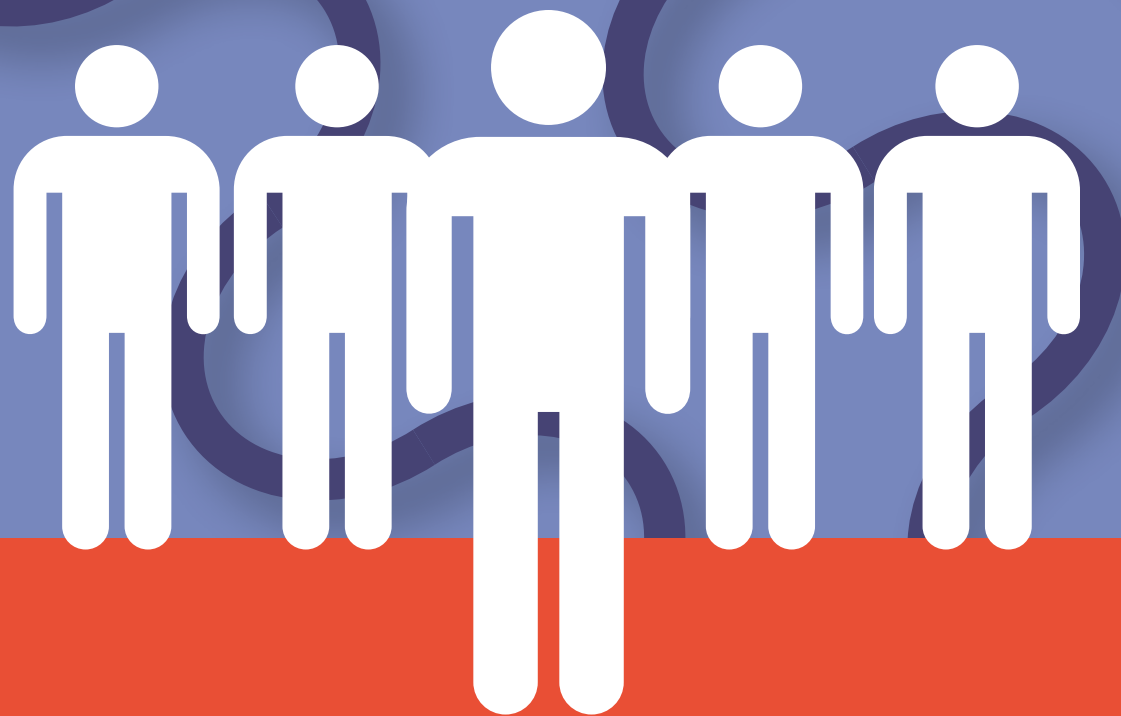
De derde taak is het (goed leren) organiseren van veilingen van (grote) groepen klanten op basis van de uitkomsten van de arbeidsmarktwaardescans. Deze veilingen formaliseren de huidige wijze van samenwerking van UWV en gemeenten enerzijds, en arbeidsmarktdienstverleners anderzijds. Door te veilen wordt deze relatie transparanter. De veilingen moeten zo worden ingericht dat dienstverleners leren steeds beter (doeltreffender en efficiënter) mensen aan werk te helpen. Een essentieel ingrediënt hierbij is dat dienstverleners uitsluitend worden beloond op basis van hoeveel mensen ze duurzaam aan werk helpen. Deze lerende organisaties kunnen na verloop van tijd óók moeilijker plaatsbaren aan werk helpen, voor wie naast arbeidsbemiddeling ook andere arbeidsmarktdiensten moeten worden ingezet, zoals scholing en (sollicitatie) training. Publieke dienstverlening door gemeenten blijft noodzakelijk voor burgers met een te grote afstand tot de arbeidsmarkt of multiproblematiek. Met deze combinatie van maatregelen, concluderden we, kan Nederland betere resultaten boeken op de vier genoemde doelen.

Zoals in de inleiding aangegeven, organiseerden we in het najaar van 2021 twee denksessies met kenners van de (praktische) werking van de arbeidsmarkt. We concentreerden ons op de ingrediënten van het prototype van het model van de lerende arbeidsmarktinfrastructuur, zoals die staan weergegeven in afbeelding 1.

De opbrengsten van de denksessies hebben we omgewerkt tot vragen hierover. Deze zijn het onderwerp van hoofdstuk 2.



Afbeelding 1



Hoofdstuk 2.

Goede vragen over de hoofdingrediënten van het model

Over het prototype van het model voor een lerende arbeidsmarktinfrastructuur zijn goede vragen te stellen. Deze vragen inventariseren we in dit hoofdstuk.

Tijdens de denksessie in het najaar van 2021 hebben we ons geconcentreerd op drie van de vier hoofdingrediënten van het model. Hier gaan we straks uitgebreider op in. Het vierde onderwerp, het (mee-ademende en grotere) budget voor re-integratie van uitkeringsgerechtigden, is niet uitgebreid besproken. Het is ook, in goed Nederlands, een *no brainer*. Dit lichten we kort toe.

In de huidige begrotingspraktijk van opeenvolgende kabinetten is het patroon dat als de arbeidsmarkt ruimer wordt (en er dus meer werkloosheid is), de budgetten voor re-integratie juist worden afgeknepen uit bezuinigingsoverwegingen. Schatkistlogica botst hier met arbeidsmarktlogica. Immers, een hogere werkloosheid is juist reden om méér te besteden aan re-integratie, direct (in de vorm van arbeidsbemiddeling), en indirect (in de opleiding voor kansrijke beroepen).

Het overheidsbudget voor re-integratie (afgezien van conjuncturele invloeden erop) is in de afgelopen kabinetsperiodes gedaald, deels als gevolg van de geringe

doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestede re-integratie-euro's. UWV en gemeentes zijn 'kort gehouden'. Als via een lerende arbeidsmarktinfrastructuur de doeltreffendheid en doelmatigheid van re-integratie activiteiten toeneemt, is het maatschappelijk rendabel hiervoor structureel een hoger budget toe te kennen aan de publieke re-integratieorganisatie.

De andere drie hoofdingrediënten (scheiding van werk en inkomen, de arbeidsmarktwaardescan en het veilingmodel) zijn tijdens de denksessies wel uitgebreid aan bod gekomen. We inventariseerden de argumenten voor en tegen elk van die ingrediënten. Op basis van deze inventarisatie – vooral van de argumenten tegen – hebben we vragen geformuleerd die nadere uitwerking behoeven.

De vragen staan op de volgende pagina's per hoofdingrediënt weergegeven. De achtergrond van deze indeling naar hoofdingrediënt is dat deze in potentie ook los kunnen worden gebruikt bij het ontwikkelen van alternatieve ideeën voor een betere arbeidsmarktinfrastructuur. Het loskoppelen van de functie van 'inkomensverstrekker' en 're-integratieorganisatie', bijvoorbeeld, kan ook als ingrediënt worden gebruikt in een model zonder arbeidsmarktwaardescan en zonder veilingen.

Scheiding in uitvoering van werk en inkomen

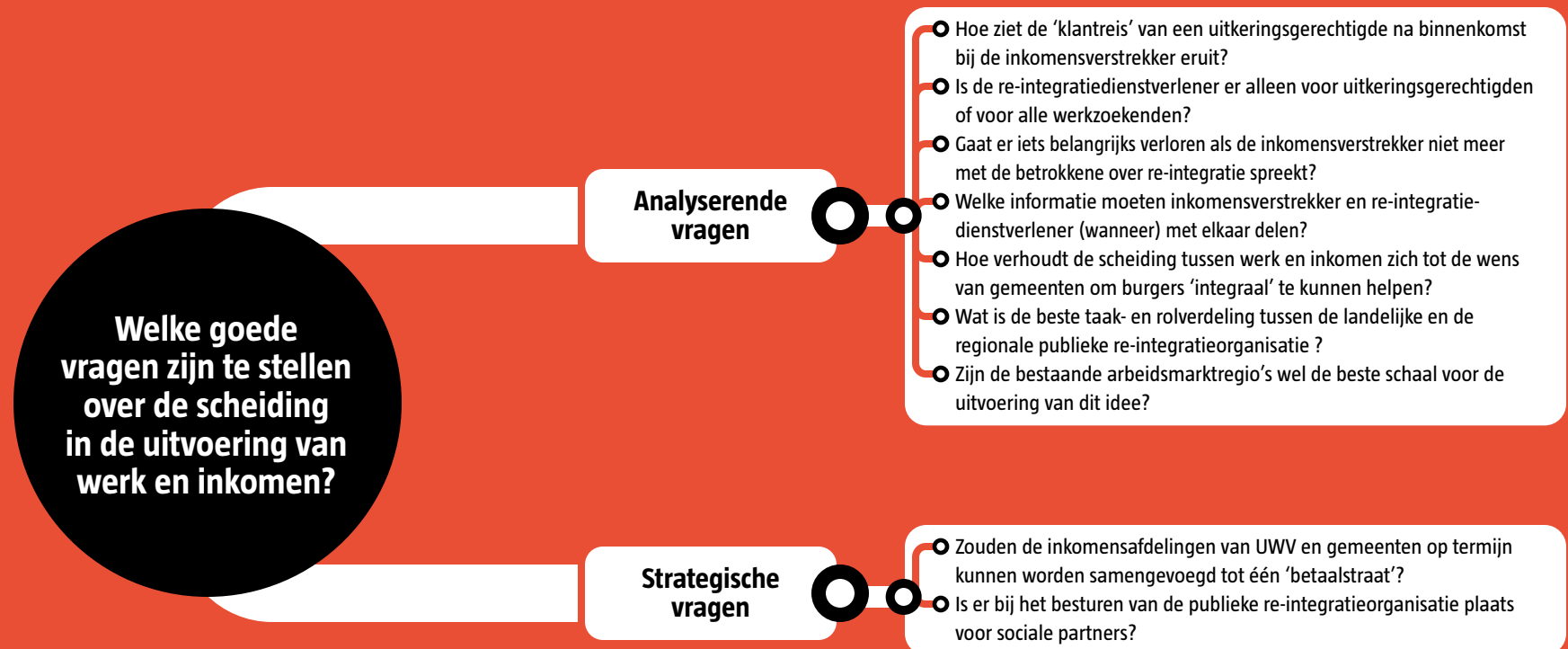
Op de afbeelding hiernaast staan de vragen over het idee om in de uitvoering inkomensverstreking en re-integratie te scheiden, en de verantwoordelijkheid onder te brengen in twee aparte publieke organisaties.

De potentiële winst hiervan schuilt in het loskoppelen van (de budgetten voor) uitkeringen en re-integratie-inspanningen. De mens (en hoe die het beste aan de slag kan worden geholpen) kan centraal staan bij de re-integratieorganisatie. De inkomensverstrekker kan zich concentreren op het rechtmatig en doelmatig verstrekken van uitkeringen.

Als voordelen noemden deelnemers aan de denksessies onder andere: meer efficiëntie, duidelijkheid en vereenvoudiging. Als nadeel noemden deelnemers de moeilijkere samenwerking tussen werk en inkomen bijvoorbeeld door beperkte gegevensuitwisseling.

De analyserende vragen over dit hoofdingrediënt hebben als hoofdmotief: hoe werkt dit dan precies? Eerst en vooral vanuit het perspectief van de betrokken mensen. Maar ook: tussen beide publieke organisaties. Met op de achtergrond de goede vraag: verliezen we ook niet iets waardevols als we inkomen en re-integratie scheiden?

Strategisch gezien zijn er twee hoofdvragen. De eerste gaat een stap verder dan het oorspronkelijk idee: als die functies toch gescheiden worden, kan er dan niet één landelijke 'betaalstraat' komen voor alle uitkeringen? De tweede strategische vraag betreft een eventuele rol voor sociale partners bij de re-integratieorganisatie. Is die er? Waarom dan?



Afbeelding 2

Een uniforme arbeidsmarktwaardescan

Op de afbeelding hiernaast staan de vragen over het idee om een landelijk uniforme arbeidsmarktwaardescan in te voeren.

De potentiële winst van dit hoofd-ingredient, zagen de deelnemers aan de denksessies, schuilt erin dat de publieke re-integratieorganisatie beter zicht krijgt op de mensen aan wie diensten worden verleend. Een hiervan afgeleid voordeel is dat mensen die wat de uitkomsten betreft op elkaar lijken samen in een te veilen kavel kunnen worden ondergebracht. De re-integratiedienstverlener kan op basis daarvan een beter bod uitbrengen.

De analyserende vragen hierover gaan vooral over de vraag: hoe werkt dat precies (en niet ongeveer)? Wat is de input, ofwel welke informatie wordt via de scan verzameld? En: wat is de 'output'? Wie vult de scan in? Wie onderhoudt die? En hoe zit het met de toegankelijkheid ervan, en dus ook met de privacy?

De eerste strategische vraag over dit hoofdingrediënt gaat over het eigenaarschap van de arbeidsmarktwaardescan. Als dit zo'n belangrijk instrument wordt, wie heeft dit dan onder beheer? Wie ontwikkelt het (door)? Hoe ter zake om te gaan met de vele belanghebbenden bij dit instrument?

De tweede strategische vraag gaat over de reikwijdte van het instrument. Als het goed werkt, waarom zouden we het gebruik van de scan dan beperken tot uitkeringsgerechtigden? Waarom niet alle werkenden periodiek gemeten, óók om ontwikkelvragen beter te beantwoorden. Dit roept dan de vraag op wie de arbeidsmarktwaardescans van werkenden actueel houdt.

Welke goede vragen zijn te stellen over het gebruik van een arbeidsmarktwaardescan?

Analyserende vragen

- Uit welke onderdelen bestaat de arbeidsmarktwaardescan; wat is de 'input'?
- Uit welke onderdelen bestaat de uitkomst van de arbeidsmarktwaardescan; de 'output'?
- Ervaart een werkzoekende de arbeidsmarktwaardescan als iets negatiefs of als iets positiefs?
- Sluit een landelijk uniforme scan wel voldoende aan bij de lokale en regionale arbeidsvraag van werkgevers?
- Wie heeft wanneer toegang tot de uitkomsten van de arbeidsmarktwaardescan van een individu?
- Wie vult de arbeidsmarktwaardescan in, de werkzoekende of de publieke re-integratieorganisatie?

Strategische vragen

- Wie is verantwoordelijk voor het (door)ontwikkelen van de arbeidsmarktwaardescan?
- Wie is ervoor verantwoordelijk dat de arbeidsmarktwaardescan van werkenden actueel blijft?

Afbeelding 3

Een lerend veilingmodel

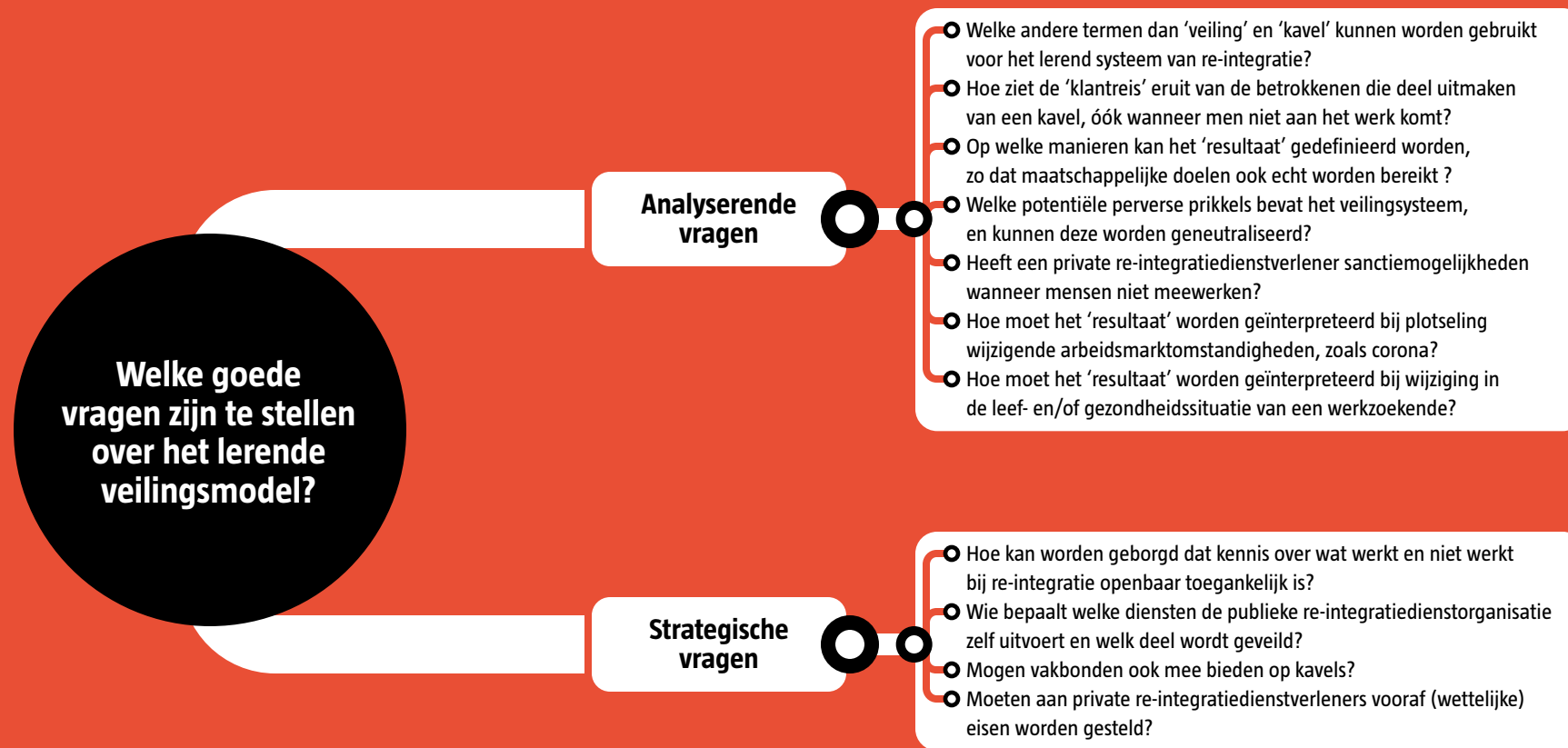
Op de afbeelding hiernaast staan de vragen over het idee om via veilingen te komen tot een lerende publieke arbeidsmarktinfrastructuur.

Tijdens de denksessies bleek dat veel deelnemers aanstoot nemen aan het gebruik van de terminologie 'kavel' en 'veiling'. Het gaat immers om groepen mensen en die verkavel of veil je niet. En al hanteren we de termen nu nog wel: er moeten dus andere woorden worden gezocht.

Inhoudelijk is het voordeel van zo'n veilingssysteem, zagen de deelnemers aan de denksessies, dat het de kans biedt de dienstverlening aan werkzoekenden stap voor stap doeltreffender en doelmatiger te maken. Waarom? Omdat betrokken partijen belang hebben bij steeds beter resultaat. Als nadeel zagen deelnemers het alleen sturen op resultaat en niet op kwaliteit van dienstverlening.

De analytische vragen gaan over de klantreis, dat ten eerste. Maar ook over hoe 'resultaat' precies gedefinieerd kan en moet worden. 'Betrokkene heeft werk', is uiteraard belangrijk. Maar er zijn hierop talloze variaties. De kunst is het 'maatschappelijk gewenste resultaat' echt scherp te krijgen. Bovendien is de vraag hoe het afgesproken resultaat moet worden geïnterpreteerd als de arbeidsmarktomstandigheden wijzigen, of de omstandigheden van de betrokkene.

Bij de strategische vragen gaat het eerste over het belang van kennisdeling. Kennis over de beste manier van re-integreren wordt in dit systeem zowel opgebouwd binnen de publieke re-integratieorganisatie als bij private re-integratiedienstverleners.



Afbeelding 4

Hoe maken we die kennis openbaar toegankelijk, zonder private aanbieders te ontmoedigen slimme oplossingen te verzinnen?

Strategisch zijn er ook nog governance-vragen. De publieke re-integratieorganisatie bepaalt in principe zelf voor welk deel van de werkzoekenden er zelf dienstverlening wordt aangeboden en welk deel wordt aangeboden op een veiling. Hoe garanderen we de beste verdeling hiervan? Een andere governancevraag geldt de positie van vakbonden. Mogen die zich ook inschrijven als re-integratiedienstverlener? En wat doet dat dan voor de concurrentieverhoudingen?

Ten slotte is het de vraag of aanbieders vooraf moeten voldoen aan bepaalde (deugdelijkheids)eisen, of dat volledig kan worden vertrouwd op de zuiverende werking van de veilingen.

Hoe nu verder? De vragen van de experts hebben het model aangescherpt en zijn voeding voor de volgende stap. Samen met het Platform Toekomst van Arbeid, een samenwerking van partijen actief in werken, leren en verzekeren, gaan we aan de slag met een actieagenda en verdere uitwerking van een arbeidsmarktinfrastructuur ondersteunend aan intersectorale mobiliteit, van uitkering naar werk en leven lang ontwikkelen.

Bijlage

Lijst deelnemers denksessies

mevrouw J.G. van Breda, *Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU)*

de heer K. Dingemans, *Techniek Nederland / OTIB*

mevrouw P. van de Goorbergh, *OVAL*

de heer drs. J.H. Koops, *Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU)*

de heer M. Middelkamp, *Den Haag Werkt*

mevrouw M. de Muinck, *Olympia Uitzendbureau*

mevrouw S. Smit, *Succesvolle Samenwerking*

de heer drs. L. Spaninks, *Talentis*

mevrouw A.G.G.C.M. Stel, *Doorzaam*

mevrouw mr. M. ten Hoonte, *Randstad Groep Nederland*

mevrouw A.J.M. Zomerdijk, *Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU)*

de heer R. Balkenende, *Inclusief Groep*

mevrouw B. de Jong, *RMT Fryslân Werkt!*

de heer mr. S. de Leeuw, *Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU)*

mevrouw J. Duveen, *Gemeente Amsterdam*

mevrouw A. Spork, *House of Skills*

de heer C.P. Thissen, *UWV, Gebouw D*

de heer T. van der Leek, *UWV WERKbedrijf, WerkgeversServicepunt Rijnmond*

de heer D. van Maanen, *Sociale Dienst Drechtsteden*

mevrouw M. Wedema, *Arbeidsmarktregio Midden-Gelderland/centrumgemeente Arnhem*

De dialoogsessies zijn begeleid door de heer A. d'Ailly en de heer F. Kalshoven van *De Argumentenfabriek*.

