

Neem iedereen mee: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt



Neem iedereen mee

Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt

DECEMBER 2020

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	7	
1. Inleiding	11	
2. Groepen met extra kwetsbaarheden en risico's	13	
3. Arbeidsmarktpositie kwetsbare groepen staat onder druk	15	
4. Aandachtspunten en aanbevelingen	17	
Bijlagen		
1	Stand van zaken bij een aantal kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt begin december 2020	25
2	Matrix kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, omvang, knelpunten en overwegingen voor beleid	53
3	Samenstelling werkgroep Doelgroepen	57



Voorwoord

Voorwoord

Hoewel de coronacrisis veel werkenden treft, lopen sommige groepen meer risico op langdurige werkloosheid en financiële problemen. Dat zijn bijvoorbeeld nieuwe en recente arbeidsmarkttoetreders, werkenden met een migratieachtergrond en mensen met een arbeidsbeperking. Velen hiervan hadden voor de crisis uitbrak al achterstanden op de arbeidsmarkt. Maar er zijn ook nieuwe groepen, zoals jongeren, die aandacht vragen. De Denktank Coronacrisis roept in deze inventarisatie op om deze kwetsbare groepen niet achteraan in de rij te laten belanden, en hen te helpen vertrouwen te houden.

Deze crisis is een onvoorspelbare. Hoeveel impact de crisis precies zal hebben, of hoe lang deze situatie zal duren, is niet te voorzien. Wel weten we inmiddels dat wie vóór de crisis al kwetsbaar was, dat zeker ook in en ná deze crisis zal zijn.

De Denktank Coronacrisis onderzocht de situatie van mensen die een kwetsbare positie hebben op de arbeidsmarkt. De belangrijkste boodschap is: neem iedereen mee, ook degenen die extra aandacht vragen. Het algemene beleid zet in op zoveel mogelijk mensen aan het werk houden of bij werkverlies zo snel mogelijk van werk naar werk helpen, eventueel via om- en bijscholing. Voor kwetsbare groepen is specifieke aandacht nodig. De groepen zijn heel divers en daarom verschilt ook de benodigde aanpak.

Een belangrijke aanbeveling daarbij: streef ook nu een inclusieve arbeidsmarkt actief na. Het blijft belangrijk om de waarde van diversiteit in bedrijven te benoemen. Een diverser bedrijf is aantoonbaar succesvoller op de lange termijn. Daarnaast is het cruciaal om de mensen om wie het gaat te betrekken, en hun kennis en ervaringen te benutten. Dat is nodig om het beleid aan te laten sluiten op de behoeften. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld in klein digitaal verband een aantal focusgroepen worden georganiseerd met een goede gespreksleiding, of apps worden gebruikt zoals die van de Jongeren Denktank Coronacrisis.

De Denktank beveelt ook aan om na te gaan wat werkgevers nodig hebben om deze kwetsbare groepen te kunnen helpen.

Gelukkig zijn er ook binnen deze groepen mensen die zelf hun weg weten te vinden. Er is de afgelopen jaren aan extra activiteiten voor deze groepen gewerkt. Zo hebben diverse werkgevers zich bijvoorbeeld ingezet om mensen met een arbeidsbeperking werk te bieden. Geholpen door de hoogconjunctuur vonden steeds meer

mensen, ook met een afstand tot de arbeidsmarkt, werk. Maar deze vooruitgang lijkt nu tot stilstand te komen door de coronacrisis, reden waarom de Denktank Coronacrisis met dit document aan de bel trekt.

Ik wil graag de werkgroep Doelgroepen van de Denktank Coronacrisis danken voor hun werk. De deelnemers zijn: vertegenwoordigers van landelijke werkgevers en werknemersorganisaties, Iederin, UWV, VNG, Diversiteit in Bedrijf, de Onderwijsraad, CBS, SCP, SER-kroonleden. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de voorzitter van de werkgroep, prof. dr. Godfried Engbersen (WRR en EUR). De werkgroep wordt secretariaal ondersteund door de SER.

Mariëtte Hamer



Kennisdocument

1 Inleiding

In zijn eerste advies *De contouren van een intelligent herstelbeleid* pleitte de Denktank Coronacrisis om in het herstelbeleid te zorgen voor kwetsbare groepen. Bij aanvang van de crisis bleek uit onderzoeken dat de coronacrisis de positie van ‘traditionele’ kwetsbare groepen verslechtert. Daarnaast bleken de lockdown(s) en contactbeperkingen extra impact te hebben op het werk en inkomen van flexwerknemers.¹

Een werkgroep van de Denktank Coronacrisis heeft een nadere inventarisatie gedaan van de gevolgen voor de arbeidsmarktpositie van zowel werkenden en werkzoekenden met extra kwetsbaarheden.² Die kwetsbaarheden zijn bijvoorbeeld gelegen in weinig werkervaring, een laag opleidingsniveau, persoonlijke kenmerken zoals leeftijd, herkomst en arbeidsbeperkingen. Een deel van deze groepen had bovendien voor het intreden al een achterstand op andere groepen op de arbeidsmarkt. Hoewel de crisis vele groepen werkenden op de arbeidsmarkt raakt, is er bij sommige groepen sprake van een grotere kans op financiële problemen en zogeheten litteken-effecten voor de langere termijn.

De Denktank Coronacrisis heeft de inventarisatie besproken en komt met zeven algemene conclusies en aanbevelingen (zie hoofdstuk 4). In de bijlage is informatie verzameld over de actuele arbeidsmarktpositie van een aantal kwetsbare groepen. Ook worden overwegingen voor beleid geïnventariseerd ter ondersteuning van deze kwetsbare groepen. Hierbij past de bijsluiter dat er in deze crisis voortdurend sprake is van onvoorziene omstandigheden. Tijdens het opstellen van deze notitie werd een tweede lockdown van kracht. Inmiddels tekent zich af dat bedrijven zich steeds meer moeten aanpassen om de crisis te boven te komen. Het betreft voorlopige aanpassingen maar die zijn misschien ook wel blijvend van aard.³ De kans op verder oplopende werkloosheid en toenemende faillissementen is groter geworden, waarbij de schade zich niet meer tot specifieke sectoren zal beperken. Voor de hierna beschreven groepen lijkt steeds meer sprake van een stapeling van negatieve omstandigheden.

1 CBS (14-8-2020) 272 duizend flexwerknemers minder in tweede kwartaal 2020.

2 In de werkgroep doelgroepen van de Denktank Coronacrisis nemen vertegenwoordigers deel van landelijke werkgevers en werknemersorganisaties, Iederin, UWV, VNG, Diversiteit in Bedrijf, de Onderwijsraad, CBS, SCP, SER-kroonleden. De werkgroep wordt voorgezeten door prof. dr. Godfried Engbersen (WRR en EUR) en secretariaeel ondersteund door de SER. Zie voor de samenstelling bijlage 3.

3 Ministerie van EZK (27-10-2020) *De economische impact van het coronavirus en contact beperkende maatregelen*.

2 Groepen met extra kwetsbaarheden en risico's

Zowel werkenden als werkzoekenden kunnen te maken krijgen met de gevolgen van de crisis. Bezien over alle groepen kunnen de volgende categorieën worden geduid, waarbij enige overlap op voorhand niet is uit te sluiten:

- Nieuwe en recente arbeidsmarkttoetreders (zoals jongeren);
- Werkenden met algemene onzekerheden over de toekomst van het werk;
- Verarmde/financieel kwetsbare werkenden: werkenden die tijdelijk uren verliezen of opdrachten verliezen (zonder inkomensondersteuning/volwaardige uitkeringen);
- Met ontslag bedreigde werkenden en niet duurzaam levensvatbare ondernemingen/zzp'ers;
- Net werkloos geworden (met recht op uitkering);
- Langdurig werkloos voor intreden van de crisis, met of zonder uitkering;
- Mensen met grote afstand tot arbeidsmarkt, arbeidsbeperkten/specifieke groepen.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) duidde recent kwetsbare groepen aan de hand van de contractvorm. Vooral degenen met een flexibel dienstverband lopen risico om het werk te verliezen.¹ Mogelijk maken zij ook minder kans op het vinden van nieuw werk na het verliezen van het huidige werk. Het SCP wijst erop dat vooral werkenden met een migratieachtergrond (vooral degenen die als asielzoeker naar Nederland zijn gekomen maar ook Oost Europese arbeidsmigranten), jongeren, ouderen die vanuit een uitkering aan het werk zijn gegaan, werkenden met lage opleidingsniveaus alsmede mensen met een arbeidsbeperking, risico lopen omdat zij veelal in tijdelijke banen werkzaam zijn en vaker in een kwetsbare sector werken. Daarbij is er ook sprake van regionale ongelijkheden bijvoorbeeld vanwege een groter aandeel flexibele dienstverbanden of meer aanwezigheid van kwetsbare krimpsectoren. Tussen deze kenmerken bestaat ook de nodige onderlinge samenhang.

De Denktank Coronacrisis meent dat de problematiek van werkenden met algemene onzekerheden over de toekomst van hun werk, met ontslag bedreigde werkenden en net werkloos geworden werkenden (zowel werknemers als zzp'ers) in andere

1 SCP (9-07-2020) *Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*.

gremia de nodige aandacht krijgen.² Daarom is ervoor gekozen om de situatie van de volgende groepen op de arbeidsmarkt te inventariseren:

- Nieuwe en recente arbeidsmarkttoetreders: jongeren;
- Verarmde/financieel kwetsbare werkenden;
- Langdurig werklozen;
- Mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt:
 - Arbeidsbeperkten
 - Chronisch zieke werkenden
 - Nieuwkomers en statushouders.

Het betreft bij elkaar geteld potentieel een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking. Het totaal aantal mensen met een arbeidsbeperking bedraagt 1,2 miljoen, het aantal mensen met een chronische ziekte zelfs 1 op de 5 van de beroepsbevolking. Bij langdurig werklozen, jongeren en statushouders betreft het in totaal enkele honderdduizenden personen. Let wel, niet iedereen in deze groepen heeft te maken met de negatieve gevolgen van de crisis. En gelukkig zijn ook grote groepen binnen deze algemene groepen in staat gebleken zich aan te passen (hierover later meer). En niet in de laatste plaats, er worden grote inspanningen gepleegd door kabinet, sociale partners, gemeenten, onderwijs om die negatieve gevolgen voor zo veel mogelijk werkenden en niet werkenden te voorkomen.

Bij de gekozen groepen dient vermeld te worden dat deze groepen (overlappende) kenmerken hebben die zelfstandig aandacht verdienen bij het te voeren beleid. Te wijzen valt op (niet-westerse) migratieachtergrond, laag opleidingsniveau, leeftijd en geslacht. Daarbij kan bovendien sprake zijn van geografische concentratie van deelgroepen en stapeling met andere sociale gevolgen. Maar hierbij geldt ook dat binnen groepen met een bepaald kenmerk, de gevolgen van de crisis toch verschillend kunnen uitpakken. Het kenmerk migratieachtergrond speelt bij alle genoemde groepen een rol van betekenis. Voor de groep nieuwkomers/statushouders spelen echter nog specifieke problematieken en stapeling van nadelige factoren die leiden tot aanvullende achterstanden. Daarom is ervoor gekozen om deze groep specifiek te beschrijven.³ Er is reden om alert te zijn op de invloed van specifieke kenmerken van groepen op de effectiviteit van generiek beleid. Zo is er bijvoorbeeld aantoonbaar verschil in baanvindkansen van bijstandsgerechtigden met en zonder migratieachtergrond.

2 Brief van de regering van 28 augustus 2020 over het steun- en herstelpakket. TK 35420 (2019-2020) *Noodpakket banen en economie*, nr. 105.

3 SCP en CPB (oktober 2020) *Kansrijk Integratiebeleid, beleidsopties voor het verbeteren van de arbeidsmarkt-uitkomsten van personen met een migratieachtergrond*.

3 Arbeidsmarktpositie kwetsbare groepen staat onder druk.

Uit de inventarisatie (zie bijlage 1) blijkt dat een aantal groepen op de arbeidsmarkt vanwege de crisis te maken heeft met grotere werkloosheid en afnemende kansen om aan de slag te blijven of aan het werk te komen. Dit gaat gepaard met een toenemend risico op financiële problemen. Het betreft veelal groepen die ook voor de crisis het nakijken hadden op meer kansrijke werkenden en werkzoekenden.

Deze crisis verloopt anders dan eerdere crises. Er is vraag naar personeel en overschot, door de sectoren en bedrijven heen. De kansen van bedrijven verschillen onderling sterk. Bij een deel is sprake van een sterk gekrompen orderportefeuille, bij anderen vindt er juist een toename plaats. De lockdowns scheppen een toenemende onzekerheid voor ondernemers/bedrijven. Dit zal effect gaan hebben op de mogelijkheden en bereidheid om werkzoekenden te laten instromen, het type contracten dat wordt geboden, et cetera. Zowel bij werkenden, werkzoekenden als bij ondernemers wordt een dalend optimisme over de toekomst bespeurd. Hoewel er ook positieve signalen zijn waar te nemen; producenten in de industrie blijken minder negatief te zijn.¹

Met betrekking tot de groepen in dit kennisdocument valt te zien dat de jeugdwerkloosheid toeneemt, door het Centraal Planbureau (CPB) wordt voorspeld dat 9 à 20 procent van de jongeren zonder werk zal zitten in 2021. Een deel van de zzp'ers die in eerste instantie gebruik kon maken van de eerste Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) is inmiddels teruggeworpen op het inkomen van een partner (tenzij ander werk wordt gevonden). De realisatie van de banenafpraak begint te stagneren. Er zijn tekenen dat de groep ontmoedigd toeneemt (dat zijn mensen die zich geheel terugtrekken van de arbeidsmarkt). De instroom in de bijstand begint toe te nemen en vooral de uitstroom begint af te nemen. Mensen met een chronische ziekte en daardoor kwetsbaarheid voor corona moeten langdurig extra voorzichtigheid betrachten en staan met hun werkgever voor het dilemma wel of niet werken. In bijlage 1 wordt meer concreet per groep toegelicht welke gevolgen worden signaleerd.

Opvallend is dat er binnen deze groepen ook deelgroepen zijn die zich wel goed weten aan te passen aan de gewijzigde werkomstandigheden. Het is een diverse

1 CBS (27-11-2020) *Producenten industrie minder negatief.*

groep waarbij de gevolgen van de crisis per subgroep kunnen verschillen. Soms blijken mensen met een beperking juist weerbaarder en positiever dan het zittend personeel. In de woorden van een van de deelnemende leden; “mensen met een beperking zijn kampioen aanpassers. Ze doen hun hele leven al niet anders! Zij hebben een grote aanpassingskracht en zijn in feite te kernmerken als zeer flexibele mensen.” Stigmatisering door groepen als collectief te benaderen moet worden vermeden. Er zijn ook voorbeelden van mensen met arbeidsbeperkingen, zoals ICT’ers met een autisme stoornis, die met de juiste coaching prima in staat zijn gebleken om op afstand het werk te verrichten. Ook blijken werkgevers die al wat langer met dergelijke groepen werken ook nu bereid om inspanningen te blijven plegen om deze werknemers aan boord te houden en faciliteiten te organiseren zodat ze het werk kunnen blijven doen.

Niettemin, de algemene ontwikkelingen ten aanzien van de arbeidsmarktpositie van de beschreven groepen zijn niet positief en zij lopen relatief meer risico’s dan die van andere groepen. Er is daarbij soms sprake van een ongelukkige samenloop van werken in krimpsectoren en tijdelijke dienstverbanden. De afname van het aantal werkenden was dit jaar historisch groot, het aantal werkenden was de afgelopen maanden echter wel weer wat toegenomen. Doordat een toenemend aantal mensen hun baan verliest, zij hebben recente werkervaring en worden zo veel mogelijk van werk naar werk begeleid, wordt de kans voor de beschreven groepen om aan de slag te komen kleiner. De kans op uitstroom uit uitkeringen neemt af en er dreigt langer durend uitkeringsgebruik.

4 Aandachtspunten en aanbevelingen

Neem iedereen mee, ook de achterhoede

Juist nu moet worden toegezien op gelijkwaardige arbeidsmarktkansen voor iedereen. Een tweedeling tussen mensen die zich makkelijk kunnen redden en aanpassen aan de nieuwe situatie, en groepen die dat niet zelfstandig kunnen, moet worden voorkomen. Dat betekent dat in ieder geval voorkomen moet worden dat de komende tijd vooral de ‘besten van de slechtsten’ als eerste worden geholpen. Er zal, terecht, veel energie van werkgevers, vakbonden, gemeenten, onderwijs en vele andere partijen gaan zitten in het snel toeleiden van met ontslag bedreigden en recent werkloos geworden werkenden. Toch moet tegelijkertijd worden ingezet op het voorkomen dat mensen met grotere afstand tot de arbeidsmarkt de komende tijd verder op achterstand komen te staan en niet onevenredig hard worden getroffen, waardoor de kansen op de arbeidsmarkt nog ongelijker worden. De heterogeniteit van groepen met kwetsbaarheden impliceert dat er voor specifieke groepen een specifieke aanpak nodig zal zijn. De uitdaging in de komende tijd wordt hoe binnen een generieke inzet op werk voor zoveel mogelijk mensen, ingezet wordt op de specifieke noden van specifieke groepen. Door iedereen mee te nemen, hen te betrekken en perspectief te blijven bieden zal het draagvlak voor noodzakelijke coronamaatregelen worden vergroot.

Streef inclusieve arbeidsmarkt ook in crisistijd actief na

Het blijft belangrijk om de waarde van diversiteit te benoemen. Een diverser bedrijf is aantoonbaar succesvoller op langere termijn.¹ Dit is van belang voor zowel werkgevers in de private als publieke sector. Een interessante ontwikkeling is dat werkgevers binnen een sector elkaar helpen bij het aan het werk houden van werknemers en het behoud van vakmanschap zoals bijvoorbeeld gebeurt in de schoonmaaksector waar uitruil van werknemers tussen bedrijven plaatsvindt. De publieke sector zou in dezen een voorbeeldrol kunnen oppakken.

Bestrijding van arbeidsdiscriminatie is een onlosmakelijk onderdeel van een inzet om een inclusieve werkvloer te bevorderen. De afgelopen jaren zijn de nodige tools ontwikkeld om het bewustzijn te vergroten en arbeidsmarktdiscriminatie tegen te gaan. Het is bemoedigend dat VNO-NCW en MKB-Nederland de voorgenomen campagne voor meer diversiteit en een inclusieve werkvloer voortzetten.

1 McKinsey (mei 2020) *Diversity wins: How inclusion matters*.

'Kwetsbare groepen coronadashboard' is nodig

Het verloop van deze crisis kent nog veel onzekerheden. We kunnen tot zekere hoogte wel afgaan op ervaringsfeiten maar moeten alert zijn op afwijkingen van eerdere patronen. De afgelopen maanden zijn verschillende rapporten verschenen over de verwachte gevolgen voor kwetsbare groepen. Bij gebrek aan feitelijke, 'real time' informatie zijn dergelijke beschouwingen veelal gebaseerd op aannames en ervaringen van eerdere crises. Er zijn helaas nog weinig heel concrete cijfers over deze crisis. Uit de algemene cijfers van werkloosheid, of banen in sectoren, valt niet af te leiden hoe het specifieke groepen heel concreet vergaat op de arbeidsmarkt en hoe steunpakketten uitwerken op inclusie. Het op afstand werken kan bijvoorbeeld leiden tot een tweedeling tussen groepen van wie het werk wel of niet goed op afstand mogelijk is.

Het is van groot belang nauwkeurig vast te stellen wie daadwerkelijk kwetsbaar is als gevolg van deze crisis. Bestaande cijfers zouden goed moeten worden ontsloten. Maar cijfers moeten ook worden aangevuld omdat lang niet altijd evident hoe deze moeten worden geduid. Meer inzicht in de feitelijke gevolgen voor een aantal kwetsbare groepen zal eraan kunnen bijdragen om goede maatregelen vorm te geven. In aanvulling op eerdere pleidooien om de sociale impact van deze crisis goed te monitoren, ontwikkelingen te duiden en op basis daarvan beleid te ontwikkelen, is het gewenst om een 'kwetsbare groepen coronadashboard' vorm te geven. In dat dashboard zou specifiek voor de groepen in deze notitie inzicht kunnen worden verzameld over (onder andere) de volgende vraagstukken:

- Wie hebben feitelijk de minste kansen en waar zijn kansen voor deze groepen?
- Wat is de veerkracht van bepaalde groepen in deze crisis, welke groepen redden het wel of niet, welke groepen worden bereikt met steunpakketten?
- Welke groepen raken uit beeld, bijvoorbeeld omdat er geen uitkeringsrecht bestaat of mensen ontmoedigd raken?
- Hoe gaat het *nu* met de mensen en krijgen deze mensen ook de ondersteuning die zij nodig hebben? Hoe is de ondersteuning op de werkvloer concreet geregeld?
- Komen de mensen die wel nieuw werk weten te vinden in banen terecht op hun niveau en werken mensen na corona weer evenveel uren als daarvoor?
- Wat is de kwaliteit van nieuwe banen voor starters als starters door thuis/digitaal werken bepaalde arbeidsvaardigheden minder kunnen opdoen?
- Welke groepen krijgen kans om in te stromen bij bedrijven waar het werk vooral vanuit huis moet plaatsvinden; zijn onervaren groepen daardoor in het nadeel ten opzichte van werklozen met recente werkervaring?

Aanbevolen wordt om na te gaan welke beschikbare simpele indicatoren beschikbaar zijn voor bovengenoemde vragen en daarbij toe te zien op een reductie van complexiteit van de informatie.²

Laat de doelgroep zelf meedenken en oplossingen aanreiken

Beleid moet goed aansluiten bij de behoeften van een specifieke groep. Daarbij is ook aandacht voor de uitvoering (implementatie) van maatregelen en instrumenten heel belangrijk. Het gevaar bestaat dat dit in de huidige hectiek erbij inschiet. Het is gewenst om de ervaringen van doelgroep zelf op te halen. Het is raadzaam de 'beleidsobjecten', dus de doelgroepen zelf, mee te laten nadenken over wat zij denken dat voor hen effectieve maatregelen werkwijzen en aanpakken zijn. Het zal niet eenvoudig zijn deze groepen nu te bereiken en hierover het gesprek te voeren maar waarschijnlijk is het wel mogelijk om in klein digitaal verband een aantal focusgroepen te organiseren met een goede gespreksleiding. Ook het gebruik van apps kan een bijdrage leveren. De lopende enquête van het SER Jongerenplatform (via een app) is daarvoor een goed voorbeeld. Inmiddels doen meer dan 2000 jongeren tussen de 16 en 35 jaar mee aan het onderzoek via deze app en worden ideeën opgehaald over wat zij nodig hebben en welke kansen zij zien.³

Betrokkenen zijn goed in staat om zelf oplossingen te bedenken. De kracht van kwetsbare groepen kan worden versterkt door steeds na te gaan hoe de eigen regiemogelijkheden kunnen worden benut of ondersteund. Naar het oordeel van de werkgroep bestaan er al veel instrumenten en voorzieningen. Daarbij moet steeds worden nagegaan hoe bestaande instrumenten e.d. beter kunnen worden ontsloten. Zijn er gaten in het bestaande instrumentarium en weet de doelgroep instrumenten/voorzieningen/loketten te vinden? Worden signalen over kwetsbaarheid van bepaalde groepen tijdig opgepikt? De werkgroep signaleert dat sommige groepen buiten beeld kunnen raken doordat zij geen uitkeringslabel hebben. Denk aan thuiswonende jongeren of arbeidsongeschikte zzp'ers. Uitgangspunt bij dienstverlening moet de vraag van degene die hulp zoekt zijn, en niet het al dan niet recht hebben op een uitkering of de fase waarin de werkzoekende zit. In bredere zin zou het beter zijn als een werkzoekende altijd toegang heeft tot de dienstverlening waar hij of zij bij gebaat is. Dat vraagt bijvoorbeeld om meer samenwerking van uitvoeringsorganisaties bij de dienstverlening aan werkzoekenden. Zo kan het ook gewenst zijn scholing mogelijk maken voor werkzoekenden zonder uitkering.

² Zie bijvoorbeeld CBS Vragen en antwoorden coronacrisis, *Wat zijn de sociale gevolgen van corona?* En TNO factsheet impact COVID 19 op werknemers.

³ <https://www.ser.nl/nl/thema/aanpak-coronacrisis/opp-app>

De deelnemende organisaties aan de werkgroep doelgroepen van de Denktank Coronacrisis bespreken de ontwikkelingen bij de verschillende doelgroepen met hun leden en aangesloten organisaties. Mede aan de hand van de inventarisatie in de bijlage zullen zij de komende tijd ervaringen ophalen bij werkenden (vakbonden), werkgevers en HR-netwerken (werkgevers en Diversiteit in bedrijf), cliënten en uitkeringsgerechtigden (Iederin), professionals in de uitvoering (UWV/gemeenten). Ook zullen good practices worden verzameld.

Ga na wat werkgevers nu nodig hebben voor kwetsbare groepen

Aanbevolen wordt om te inventariseren en concretiseren wat werkgevers in deze crisisperiode nodig hebben om een inzet te kunnen plegen op werk voor de doelgroepen in deze notitie. Werkgevers wijzen er bijvoorbeeld op dat het nodig is om te concretiseren hoe werkgevers tegemoet gekomen kunnen worden in het doen van investeringen voor het aan het werk helpen en houden van mensen met een arbeidsbeperking. Soms is een éénmalige investering noodzakelijk (denk aan een brailletoetsenbord), of een meer structurele investering gewenst (vervoer, jobcoaching). Het kan helpen om de werkgever niet eerst zelf te laten investeren. Bij het aan het werk houden van groepen met beperkingen zijn investeringen in dergelijke voorzieningen kosteneffectief omdat de betreffende werknemer productief blijft. Daarnaast moet vanuit de bestaande regelingen van UWV en gemeenten ook kunnen worden voorzien in aanpassing van de thuiswerkplek als deze noodzakelijk zijn voor betrokkene. Het kan dus gaan om eenmalige tegemoetkomingen maar ook voorzieningen die inspelen op het op afstand moeten werken en dergelijke.

Stel voldoende middelen beschikbaar voor re-integratie van kwetsbare groepen

Er zijn ruime (re-integratie)middelen nodig opdat deze breed over de doelgroepen worden ingezet en niet enkel op kansrijke werkzoekenden die snel kunnen worden bemiddeld. Een eenzijdige inzet in crisistijd op snelle toeleiding naar werk doet moeilijk te bemiddelen groepen te kort en is vanwege de beperkte vraag naar arbeid in zijn geheel niet erg kansrijk. Het is nodig oog te houden voor de inzetbaarheid van mensen op de langere termijn, hun binding met de arbeidsmarkt en hun binding met de maatschappij als geheel. Dat vraagt enerzijds om een blijvende inzet op face-tot-face-dienstverlening, met persoonlijke aandacht en maatwerk als werkzame elementen voor een succesvolle inclusie. Anderzijds moeten er mogelijkheden zijn voor deze groepen om arbeidsfit te blijven bij verlies van werk. Ook scholing zou nadrukkelijk onderdeel moeten zijn van het aanbod en te overwegen valt om met het oog op de binding met de maatschappij, participatie in breder zin te faciliteren, denk aan mantelzorg, vrijwilligerswerk, et cetera.

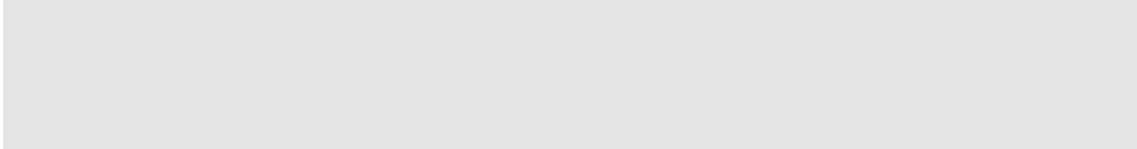
Het kabinet compenseert gemeenten om een inzet te kunnen plegen op behoud van dienstverlening en ondersteuning van kwetsbare groepen (in relatie tot werk). Tegelijkertijd is bij veel gemeenten al langer sprake van financiële problemen en teruglopende reserves. Voor een sluitende begroting voeren gemeenten ook bezuinigingen door in het bredere sociale domein. Zo kan een lokale bezuiniging in WMO-ondersteuning uiteindelijk ook gevolgen hebben op het aan het werk gaan door kwetsbare groepen. Het is belangrijk oog te hebben voor deze samenhang om onbedoelde effecten op werk te voorkomen. Een gebrek aan middelen kan bovendien de bestaande sociale infrastructuur voor kwetsbare groepen verder onder druk zetten. Het is nodig te blijven voorzien in mogelijkheden van langdurige ondersteuning. Bij deze groepen is snelle uitstroom niet altijd duurzame uitstroom. Er is sprake van terugval en opnieuw moeten beginnen. Blijvende ondersteuning en/of voorzieningen zijn nodig om te kunnen werken, en bij wisselen van werk.

Zorg voor goede toerusting van de uitvoeringsorganisaties

De belastbaarheid van de uitvoeringscapaciteit is een kritieke factor bij het te voeren beleid. De uitvoering is vaak een belangrijke succesfactor bij beleid. Dat betekent dat maatregelen zorgvuldig moeten worden afgestemd op wat de uitvoering feitelijk kan realiseren. De afgelopen periode hebben uitvoeringsorganisaties te maken gekregen met uitvoering van nieuwe regelingen en een toename van gebruik van bestaande regelingen. Dit leidt ertoe dat opschaling van capaciteit niet altijd mogelijk is en dat kan gevolgen hebben voor de vraag of landelijke wensen kunnen worden opgevolgd. Het valt aan te bevelen om zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande uitvoeringspraktijken.



Bijlagen



Stand van zaken bij een aantal kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt begin december 2020

1 Nieuwe en recente arbeidsmarkttoetreders: jongeren (18-27 jaar)

1.1 School- en studieverlaters 2020 en komend schooljaar

Een economische crisis is van invloed op de beslissingen van scholieren en studenten voor wie de afronding van hun opleiding in zicht komt. Slechte economische condities bevorderen de doorstroom vanuit secundair onderwijs naar vervolgoopleidingen.¹ Op school blijven voorkomt werkloosheid en zorgt voor een betere arbeidsmarktpositie op de langere termijn door betere vaardigheden en extra kennis. De crisis kan ook voortijdig schoolverlaters doen terugkeren naar het onderwijs om als nog een startkwalificatie te halen.²

Het aantal aanmeldingen voor het eerste jaar van hbo en wetenschappelijk onderwijs was midden juni hoger dan vorig studiejaar. Er zijn voor zover bekend nog geen actuele cijfers over schoolverlaters die nu de arbeidsmarkt betreden. Uit cijfers van eerdere jaren kan worden opgemaakt dat er in 2018 300 duizend schoolverlaters waren, daarvan kwamen 122 duizend (40 procent) vanuit het mbo. De overige schoolverlaters kwamen vanuit het voortgezet onderwijs (31 duizend, 10 procent), het hbo (87 duizend, 29 procent) en het wetenschappelijk onderwijs (62 duizend, 21 procent). Daarnaast stromen jaarlijks circa 5400 jongeren uit het VSO uit. In voorgaande jaren had een kwart van deze schoolverlaters geen werk, een deel daarvan ontving een uitkering, een deel had echter geen werk en geen uitkering.

Van de school- en studieverlaters 2020 die de arbeidsmarkt opstromen, zal een deel 'kwetsbaar' zijn, maar een deel ook niet. Kwetsbaar zijn waarschijnlijk jongeren en volwassenen met een mbo-1 diploma of zonder diploma van een beroepsopleiding (bijvoorbeeld vanuit voortgezet speciaal onderwijs). Deze groep heeft minder makkelijk toegang tot werk, is vaker laaggeletterd/bepert digitaal vaardig en neemt minder vaak deel aan post initiële scholingsactiviteiten. Bij mbo'ers (ook mbo 2 en hoger) speelt bovendien dreigende verdringing door hoger opgeleiden. Ook jonge-

1 SCP (9-7-2020) *Verwachte gevolgen van corona voor scholing werk en armoede*.

2 Brief kabinet 8 juli 2020.

ren en volwassenen met een beperking (fysiek en/of mentaal) kwetsbaar, ongeacht of ze al in Participatiewet/Wajong/WIA zitten.

De schoolverlaters van 2020 hebben allen een diploma kunnen halen met normale civiele waarde. Of die civiele waarde uiteindelijk ook zo erkend zal worden zal moeten blijken uit nader onderzoek. Het cohort 2020 is deels begonnen aan vervolgoopleidingen die moeizaam verlopen vanwege digitaal onderwijs, geen of beperkte mogelijkheden voor leren op de werkplek en stage, beperkte mogelijkheden om sociaal te integreren in op school/hogeschool/universiteit en met andere studenten, en deel stroomt het de arbeidsmarkt op. De coronacrisis maakt het starten van een studie in ieder geval minder aantrekkelijk zolang het onderwijs deels op afstand wordt gegeven. Anderzijds zijn er ook geen alternatieven via een tussenjaar omdat er reisbeperkingen e.d. gelden. Recent werd gemeld dat er op universiteiten sprake is van een forse toename van het aantal eerstejaars studenten en masterstudenten. Kennelijk nemen minder Nederlandse studenten een tussenjaar (om bijvoorbeeld te reizen), voordat ze aan hun universitaire studie beginnen. Ook wordt gewezen op de hogere slagingspercentages in het vwo, en wordt verondersteld dat Nederlandse studenten die van plan waren in het buitenland te gaan studeren, door corona hun plannen hebben gewijzigd.

Nu de coronacrisis ook voortduurt in het lopende school/studie jaar zal er ook impact zijn op de schoolverlaters van 2021 (en later). Zo wordt melding gemaakt van het oplopen van achterstanden in het mbo door de beperkingen als gevolg van corona en de onmogelijkheid om fysiek onderwijs te geven.³

1.2 Stages/bbl-plekken

Stages bieden werkervaring en een netwerk. Stages zijn overigens geen vervanging van reguliere banen. Het aantal aangeboden stages en leerbanen loopt in een crisis snel terug. Begin oktober bedroeg het tekort nog bijna 19.000 stages en leerbanen bij een totaal verwacht aantal van 137.000 bbl-studenten. Voor de goede orde, er zijn overall voldoende plekken beschikbaar, maar deze zijn niet altijd beschikbaar in een bij de student passende sector of regio.⁴ De sectoren orde en veiligheid, zorg, welzijn, ICT en luchtvaart melden de meeste tekorten. In sectoren als afbouw en onderhoud, creatief vakmanschap, infra worden daarentegen weinig of geen tekorten gemeld. Ook worden enige regionale verschillen waargenomen. Waar de ene regio of opleiding kampt met tekorten, zijn er in andere regio's of voor andere opleidin-

³ MBO Raad (26.10.2020) *MBO Raad waarschuwt, de scholen lopen vast.*

⁴ Minister OCW (2-10-2020) *Aanbod stages en leerbanen en gelijke kansen op stages.*

gen voldoende stages en leerbanen beschikbaar. Bij iets minder dan helft van de tekorten wordt het coronavirus als oorzaak genoemd. Maar in de zorg wordt de specifieke begeleiding van studenten vaker dan gemiddeld als knelpunt ervaren. In kunsten en entertainment is er minder tijd en ruimte om op te leiden en melden scholen een afname aan leerbedrijven. Ervaringsfeit is dat bij oplopende werkloosheid (met één jaar vertraging) het aandeel voltijds bol binnen het mbo stijgt.

In het voorjaar van 2020 is het actieplan van het SBB gestart voor het voor stimuleren stages en leerbanen in conjunctuur en contactgevoelige sectoren, voor praktijkonderwijs, vso, vmbo-leerwerktrajecten en mbo in 2020 en 2021.⁵ In aanvulling hierop start een campagne over stagediscriminatie en wordt op andere wijze gewerkt aan gelijke kansen op stages voor studenten. In het derde steunpakket zijn extra verschaft voor extra instroom in de bbl, zowel als onderdeel van het verminderen van jeugdwerkloosheid als om en bijscholing via praktijkleren in het mbo. Ook gemeenten en provincies dragen (financieel) bij aan het creëren en vinden van stageplaatsen.

1.3 Specifieke knelpunten jongeren in hoger onderwijs

Een deel van de studenten in het hoger onderwijs moet ook stagelopen als onderdeel van hun studie. Hoewel er nog geen concrete cijfers voor handen zijn, zijn er wel duidelijke signalen dat deze groep problemen ondervindt bij het vinden van een passende stageplek. Ter illustratie, het niet kunnen starten van een coschap bij medische studenten (door corona) kan leiden tot vertraging van de studie.

1.4 Jeugdwerkloosheid

Jeugdwerkloosheid kan door een aantal factoren ontstaan. Genoemd worden verkeerde studiekeuze, onvoldoende werknemersvaardigheden, weinig effectief zoekgedrag, het ontbreken van een startkwalificatie. Ook het gegeven dat jongeren over relatief weinig werkervaring beschikken en veelal op basis van tijdelijke contracten werkzaam zijn speelt een rol. Voor nieuwe toetreders is het extra moeilijk om op de arbeidsmarkt te komen in tijden van crisis. Jeugdwerkloosheid loopt in een crisis snel en hoog op en bedraagt doorgaans twee keer het niveau van de gemiddelde werkloosheid. Het oplopen van jeugdwerkloosheid in crisistijd ligt niet zozeer bij de jongeren zelf maar hangt vooral samen met het dalen van de vacaturegraad, als gevolg van teruglopende omzetten. Jongeren komen ook sneller aan de slag als de economie weer aantrekt. Het Rijk richt de aandacht bij jeugdwerkloosheid vooral op kwetsbare doelgroepen, zoals Pro/Vso, mbo en Vsv'ers.

5 SBB (april 2020) *Actieplan stages en leerbanen*.

Tijdens de vorige crisis nam vooral de werkloosheid onder jongeren met een vmbo-opleiding of een mbo-opleiding op niveau 1 t/m 3 toe. Een slechte start op de arbeidsmarkt heeft lange termijn gevolgen voor inkomen, huisvesting en eigenaarschap en het aangaan van relaties en gezinsvorming. Het CPB wees recent op negatieve effecten op baankansen en loonniveaus voor de groep die afstudeert tijdens een recessie. De duur en precieze gevolgen verschillen tussen opleidingsniveaus.⁶

Vóór de coronacrisis waren ook groepen jongeren werkloos. In het eerste kwartaal 2020 was 6,8 procent van de 15-24 jarige beroepsbevolking werkloos.⁷ Er was sprake van een jarenlange dalende trend. Onder jongeren zonder startkwalificatie en migrantenjongeren is de werkloosheid doorgaans het dubbele van andere groepen jongeren. Daarbij komt dat sinds de vorige crisis het aantal jongeren in flexbanen fors is gegroeid. Als een jongere al aan werk komt, dan is er een risico dat hij dat werk ook weer snel kwijt kan raken. Veel jongeren hebben nauwelijks of geen WW-rechten opgebouwd en zullen een beroep op Bijstand moeten doen.⁸

Een belangrijk deel van de jongeren is niet economisch zelfstandig. Maar binnen deze groep is wel sprake van veel dynamiek. Bijna een kwart is in elk van de vijf daaropvolgende jaren ook niet economisch zelfstandig. Het betreft jongeren zonder startkwalificatie, een migratieachtergrond (vooral onder vrouwen), met een psychische aandoening.

Kijkend naar de huidige crisis valt te constateren dat de vraag, omzet en werkgelegenheid in sectoren waar traditioneel veel jongeren (willen) werken fors is afgenomen. Het betreft vooral werk in horeca, hospitality, toerisme, evenementen, culturele sector. Schoolverlaters die een opleiding hebben gevolgd voor genoemde sectoren zullen het naar verwachting (extra) moeilijk hebben om aan de slag te komen. Het CPB heeft geraamd dat in 2021 9 procent tot 20 procent van de jongeren zonder werk zit.⁹ Uit cijfers van het CBS blijkt dat het aantal werkzame jongeren dit jaar – ondanks een licht herstel in het derde kwartaal – flink is gedaald. De afname was het grootst bij werkenden die bij hun ouders wonen.¹⁰

6 CPB (aug 2020) *Langdurige effecten van de coronacrisis op de arbeidsmarkt*.

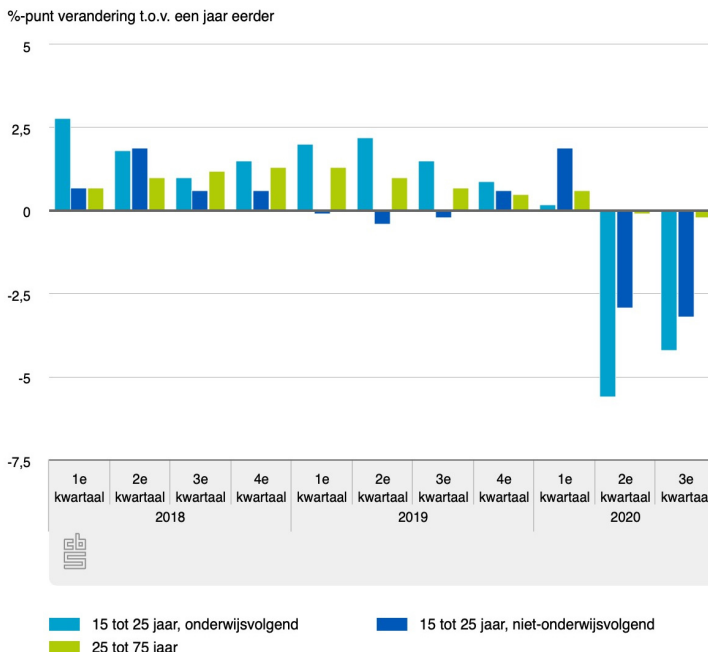
7 EBB (15-5-2020) *Arbeidsdeelname jongeren 15-24 jaar*.

8 Naar schatting komt maximaal één derde van de werknemers met een oproep- of uitzendcontract niet in aanmerking voor WW. Meer dan de helft (53%) daarvan zijn thuiswonende kinderen. Negen procent is student. Van de overige 38% heeft ongeveer een derde een huishoudinkomen van meer dan twee keer modaal.

9 CPB (26-6-2020) *Crisis op de arbeidsmarkt, wie zitten in de gevarenzone?*

10 CBS (19-11-2020) *Licht herstel arbeidsdeelname onderwijsvolgende jongeren in derde kwartaal* en CBS (21-8-20) *Arbeidsdeelname vooral gedaald onder thuiswonende kinderen*.

Figuur 1.1 Nettoarbeidparticipatie



Bron: CBS (19-11-2020)

Het werkloosheidspercentage onder jongeren tussen 18 en 25 jaar bedroeg in het derde kwartaal van 2020 6,7 tot 12,2 procent al naar gelang de concrete leeftijd van de jongere (112.000 werklozen). Ruim twee derde van de jeugdwerklozen van 18 tot 25 jaar is onderwijsvolgend. Bij deze cijfers kan nog worden opgemerkt dat een aanzienlijk deel van de jongeren in deeltijd werkt. Maar, ook ruim 400.000 jongeren werken 28 uur of meer per week.¹¹ Het betreft cijfers tot en met het derde kwartaal van 2020, het werkloosheidspercentage is in oktober licht gedaald.

Het aantal WW-uitkeringen onder jongeren (tot 27 jaar) is sterk gestegen. Het betreft vooral jongeren met flexibele contracten, oproepcontracten en in uitzendwerk. De WW-uitkering van jongeren is door een beperkt arbeidsverleden van korte duur. Ultimo juli bleek dat het aantal WW-uitkeringen van jongeren (15-25 jaar) was gedaald, een deel van de jongeren had toen al de maximale duur van de uitkering bereikt.¹² Gemeenten en CBS melden een toename van het aantal bijstandsuitkerin-

¹¹ CBS-statline (14-8-2020) *Arbeidsdeelname; jongeren, 2e kwartaal 2020*.

¹² UWV (juli 2020) *Nieuwsflits arbeidsmarkt*.

gen (Participatiewet) in alle leeftijdsgroepen, maar de toename bij jongeren tot 27 jaar was relatief het grootst.¹³ Hierbij zijn sterke lokale/regionale verschillen zichtbaar. Zo was in Rotterdam sprake van een stijging met 48 procent, in Amsterdam 26 procent en in Den Haag 14 procent.¹⁴ Voor een ander deel van de jongeren met werk/inkomensverlies bieden de Tozo en TOFA-regeling compensatie. Het UWV heeft ruim 23.000 TOFA-aanvragen ontvangen, ongeveer de helft daarvan is goedgekeurd.¹⁵ Ruim zeventig procent van de goedgekeurde aanvragen betreft werknemers tussen de 18 en 27 jaar. Een ander deel van de jongeren gebruik van de Tozo-regeling, ultimo juni betrof dat iets meer dan 17.000 jongeren. Ervaringsfeit is dat een deel van de werkende armen wordt gevormd door jongere zzp'ers.¹⁶

Bij studenten met een bijbaan geldt dat er samenhang is tussen bijverdienste en gebruik van studielening. Hoe minder mogelijkheden tot bijverdienen, hoe groter de noodzaak om meer te lenen of een beroep te doen op ouders voor bekostiging van de studie en het levensonderhoud. Bij thuiswonende studenten is het inkomen, en de wisseling daarin, ook van invloed op eventuele uitkeringen en toeslagen van de ouders. De TOFA-regeling heeft waarschijnlijk voor bepaalde groepen studenten tijdelijk in een financiële ondersteuning voorzien.

Eerdere plannen voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid gaven steeds aandacht aan 'van school naar werk' (preventie), bevorderen van transities tussen tijdelijke banen (helpen werkzaam te blijven), bevorderen transities van werkloosheid naar werk en of onderwijs (re-integratie). In een recente studie worden de volgende (evidence based) onderdelen voor een effectieve aanpak om jongeren naar werk te helpen beschreven¹⁷:

- *Preventie*: inzet op beroepsopleiding en training met stage. De link met een werkgever is van groot belang. Bevorder het opdoen van ervaring in echte banen en bij reguliere werkgevers tijdens schooltijd. Vergroot toegang tot professioneel netwerk;
- *Maatwerkondersteuning*: de groep jongeren is divers en vraagt om doelgerichte beleidsinterventies aangepast aan de behoeften van de specifieke groep. Hoe beter 'getarget' hoe groter het succes van een programma. Dit vereist een goed diagnostisch systeem om de specifieke behoefte te duiden. Persoonlijke 'counseling', mentoring en voortdurende ondersteuning is noodzakelijk;

13 CBS (30-11-2020) *Meer bijstandsontvangers in alle leeftijdsgroepen*.

14 G. Engbersen (september 2020) *De Heropening van de samenleving, hoofdstuk 4*.

15 UWV (28-07-2020) *TOFA-uitkering gaat vooral naar 18 tot 27-jarigen*.

16 CBS (16-7-20) *Tozo met persoons en bedrijfskenmerken* en OIS (november 2019) *Werkende minima in Amsterdam*.

17 S. Bekker, W. Wesseling, T. Wilthagen, N. Balau (2020) *Key lessons for supporting youth in their steps to work*.

- *Partnership op lokaal niveau*: samenwerking tussen gemeenten, arbeidsvoorziening, scholen, gezondheidszorg, werkgevers, vakbonden (enz.) is noodzakelijk. Risicjongeren moeten actief worden benaderd;
- *Het creëren van betere kansen*: Focus op duurzaam aan het werk gaan, met toekomstperspectief. Daarbij is nazorg van belang, dat betekent dat de dienstverlening moet doorlopen nadat de jongere een baan heeft verworven. Dit vraagt om voldoende middelen (geld en personeel) voor een lange termijn.

1.5 Overwegingen voor beleid

Bij het nadenken over beleid voor jongeren is het van belang de tijdelijkheid van de daling van de werkgelegenheid en de gemoeide maatregelen in ogenschouw te houden. Dat betekent dat bepaalde maatregelen voor jongeren in een gezonde economie vermoedelijk niet nodig zijn. Kijkend naar de huidige crisis is het daarentegen niet ondenkbaar dat sectoren waar jongeren veel werken zeer langdurig of structureel zullen krimpen. Zo is er bijvoorbeeld geen garantie dat de horeca en evenementenbranche op korte termijn terugkeren naar de oude omvang. Bij de te nemen maatregelen zal dan ook spanning kunnen ontstaan tussen het faciliteren van deze aanpassing van de markt en het blijven stimuleren van de vraag naar arbeid in die sectoren voor jongeren. Recent heeft het kabinet nader toegelicht welke maatregelen zij neemt om jeugdwerkloosheid te voorkomen.¹⁸ Er komt een regionale aanpak jeugdwerkloosheid met 4 miljoen euro per regio. In aanvulling daarop kan gebruik worden gemaakt van onder andere de extra middelen voor gemeentelijke dienstverlening.

Schoolverlaters 2020, terug naar school of blijf op school of studiebanc

Voor schoolverlaters 2020 is ‘terug naar school of studiebanc’, of ‘blijf op school of in studiebanc’ een goede optie. Dat zal met nieuwe beperkingen door COVID overigens niet altijd een aantrekkelijk perspectief zijn. Ook moet rekening worden gehouden met de afkeer van school/onderwijs en opgedane negatieve ervaringen in het reguliere onderwijs (enzovoorts). Voor veel van deze jongeren jongeren/volwassenen zal het daarom effectiever zijn om onderwijs of studie op maat te doen, dual onderwijs/werkplekieren of een mbo-diploma halen bij private opleiders. Er zijn inmiddels interessante praktijkvoorbeelden waarin opleiders samenwerken met tekortsectoren zoals zorg, techniek in brede zin, ICT, politie, beveiliging, onderwijs.

¹⁸ Ministerie BZK (8-10-2020) *Kabinetsreactie verslag werkgroep Halsema en manifest 15 burgemeesters*.

Aanbod aan jongeren; aansluiting op de arbeidsmarkt bevorderen

Veel jongeren werken en laaggeschoolden werken in zwaar getroffen sectoren zoals horeca, catering, evenementen, detailhandel, schoonmaak, et cetera. Het is nog onduidelijk hoe de werkgelegenheid in deze sectoren zich op de middellange termijn ontwikkelt. Zo kan de tijdelijke sluiting van horeca en kantoren leiden tot tijdelijke werkloosheid als dezelfde mensen daarna op dezelfde plek weer aan de slag gaan. Er is echter ook een kansarmere groep jongeren die in deze crisis meer risico loopt op werkloosheid, minder arbeidsparticipatie en beperkte economische zelfstandigheid. Bij jongeren speelt bovendien een stapeling met eerder opgelopen achterstanden waardoor zij geen buffers hebben opgebouwd (zie bijvoorbeeld SER-advies Jongerenplatform 2019).

De jongeren die risico lopen om de aansluiting met de arbeidsmarkt te missen of deze te verliezen moeten worden geholpen naar een zo economisch zelfstandig mogelijk bestaan. Langdurige werkloosheid onder deze groep moet worden voorkomen. Vroegtijdig signaleren om erger te voorkomen is noodzakelijk.¹⁹ Ook intensieve ondersteuning voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt door middel van ‘life coaching’ is een kansrijke invulling van de noodzakelijke begeleiding van kwetsbare jongeren. Voor de langere termijn is het belang uitvoering te geven aan de maatregelen van het IBO voor jongeren met afstand tot arbeidsmarkt.²⁰ Het SER Jongerenplatform doet in samenwerking met de Jongeren Denktank Coronacrisis de komende maanden uitvraag naar de kansen en belemmeringen van de crisis onder jongeren.

Een deel van de jongeren zal het niet lukken om binnen een bepaalde periode zelfstandig werk te vinden. Hiertoe kan worden overwogen ‘landsbreed’ een aanbod aan jongeren (bijvoorbeeld tot 25 jaar indachtig de Europese jeugdwerkgarantie²¹) te doen met een baan, een leer/werkplek voor een bepaalde periode, stage of opleiding. Goede vulling van cv blijft nodig. Beoogd is lokaal maatwerk binnen een richting gevend kader en financiering. De brede criteria van een dergelijk aanbod zouden landelijk kunnen worden beschreven. Een essentieel onderdeel van dit aanbod is het ondersteunen van de begeleiding door werkgevers, zoals leerplek/bbl-subsidies. Ook de jongeren moeten worden begeleid, te denken valt aan een jongerencoach. Verder zou dit aanbod een landelijk vastgestelde, gepaste, vergoeding moeten bevatten met de mogelijkheid om deze baan per direct stop te zetten als de jongere een baan heeft

19 Zie ook Kabinetsreactie *IBO Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt* (4 oktober 2019), en *Planning maatregelen in kabinetsreactie IBO jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt*.

20 OCW (8 juli 2020) *Voortgang maatregelen IBO Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt*.

21 De Participatiewet en het programma kwetsbare jongeren hanteren overigens een leeftijdsgrens van 27 jaar, het verdient aanbeveling eenduidige leeftijdsgrenzen te hanteren in (nationaal) beleid/wetgeving.

gevonden. Aandachtspunt is voldoende budget voor gemeenten om een dergelijk aanbod te doen. De maatschappelijke kosten baten rekening van een dergelijk aanbod zijn waarschijnlijk positief, maar vragen om een voorinvestering. Ook zal voldoende begeleiding van werkgevers nodig zijn. Veel werkgevers zijn nu vooral bezig met overleven en mogelijk minder met maatschappelijke doelstellingen.

Bijscholing: brede inzet op werkplekleren, stages, duaal opleiden en praktijkverklaringen
 Voor jongeren voor wie een startkwalificatie (nog) een brug te ver is kan een intensieve periode van werken en leren uitkomst bieden. Het doel is dan het behalen van een mbo-vakcertificaat. Vaste onderdelen van deze vorm van praktijkleren zijn begeleiding, een leerbaan en een vorm van inkomen. Hierbij is aandacht nodig voor het versoepelen van regelgeving met betrekking tot 'gecertificeerde leerbedrijven'. Als er geen sprake is van een officieel leerbedrijf kan mogelijk wel een goede simulatie-stageplek worden geboden of benut.

Cao-afspraken en sociale plannen

In het decentrale cao-overleg en/of in sociale plannen kunnen banen voor jongeren worden vrijgespeeld, bijvoorbeeld door specifieke formatie vrij te houden of afspraken waarin werkuren van oudere werknemers worden verminderd en uren voor jongere vergroot. In bedrijven kan worden nagegaan of doorstroom kan worden gefaciliteerd. Ook valt aan te bevelen afspraken te maken over het blijven aanbieden van traineeships en startersfuncties in met name de grotere bedrijven.

Loonkostenvoordeel voor werkgevers

Werkgevers tijdelijk prikkelen en faciliteren om jongeren (en andere doelgroepen) aan werk te helpen en of houden. Hiertoe kan bijvoorbeeld tijdelijk het loonkostenvoordeel voor bepaalde groepen worden ingezet en aangepast of andere subsidies worden gecreëerd. Het huidige loonkostenvoordeel is bedoeld voor stimulering van werkgelegenheid aan de basis van de arbeidsmarkt. Punt van aandacht daarbij is het informeren van werkgevers over bestaande instrumenten.

Bezinning op adequaat financieel vangnet voor jongeren

Het (acute) verlies aan werk en daarmee de inkomsten voor jongeren als gevolg van het sluiten van bedrijven in met name sectoren waar veel jongeren werkzaam zijn, kon tijdelijk worden opgevangen door de TOFA-regeling. De specifieke situatie leert dat er een groep jongeren is waarvoor WW of bijstand geen vangnet kan bieden, zij hebben een te kort of onregelmatig arbeidsurenpatroon en er is sprake van uitsluitende voorwaarden in bestaande sociale regelingen. Nagegaan zou kunnen worden

op welke wijze wel in dergelijke financiële risico's voor jongeren kan worden voorzien.

Aandacht voor bevorderen doorstroom mbo-hbo

Speciale aandacht vraagt de doorstroom van mbo (4) naar hbo. Stapelen van diploma's neemt zowel binnen het voortgezet onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs toe.²² Uit onderzoek bleek dat financiële overwegingen voor mbo-gediplomeerden de belangrijkste reden vormt om niet door stromen naar het hbo. Leenaversie is daarbij een belangrijke verklarende factor.²³ Onzekerheid over het inkomen uit werk, gecombineerd met leenaversie kan deze doorstroom de komende tijd verder belemmeren.

Knelpunten hbo- en wo-studenten meenemen in planvorming en blijven volgen

De hbo- en wo-studenten zijn meestal geen prioritaire groep in het beleid van gemeenten of actieplannen jeugdwerkloosheid. Toch hebben zij in deze crisis ook te maken met belemmeringen voor het afronden van studie, minder beschikbaarheid van stages of opleidingsplekken, minder beschikbaarheid van passend werk na afronden van de opleiding (waaronder startersbanen), en zorgpunten over de kwaliteit van het werk voor recent afgestudeerden onder andere door langdurige inzet op thuiswerken en daardoor beperkte mogelijkheden arbeidsvaardigheden op te doen. Het is zaak daar in het overheidsbeleid en (regionale) actieplannen jeugdwerkloosheid op in te spelen en ook de ontwikkelingen rond deze doelgroep op korte en langere termijn te monitoren.

Macrodoelmatigheid van opleidingen agenderen en tussentijds overstappen faciliteren

De huidige arbeidsmarkt kent sterke krimp en groei van bepaalde sectoren en beroepen. Hoe dit precies zal uitkristalliseren is niet duidelijk, maar het is nu meer dan ooit zeer belangrijk dat er opleidingen worden aangeboden die jongeren toekomstperspectief bieden. Dat impliceert tevens dat opleidingen waarvan duidelijk is dat het arbeidsmarktperspectief erg somber is geworden, uiteindelijk zouden moeten worden verminderd of gestopt. Overstappen van een opleiding met weinig lange termijnperspectief naar een kansrijkere opleiding moet worden bevorderd en gefaciliteerd.

22 Volgens de Onderwijsraad (2019) stroomde in het jaar 2016-2017 ruim 35 procent van de mbo 4-gediplomeerden direct door naar hbo. Vijf en tien jaar daarvoor was dit nog 39 procent.

23 J. Nooij, N. Raaijmakers, A van den Broek (2016) *Motieven van mbo-studenten om al dan niet te kiezen voor het hbo voor en na invoering van het studievoorschot*.

Studie- en arbeidsmarktinformatie en toeleiden naar kansrijke richtingen

Een betere informatievoorziening draagt bij aan de keuze van deze studenten om juist nu door te leren. Bevorderen goede studie- en arbeidsmarktinformatie voor jongeren, nu de traditionele manieren zoals bijvoorbeeld open dagen, wegvallen. Onderwijs en sectoren van het bedrijfsleven moeten daarbij gezamenlijk acteren om studenten te (ver)leiden naar de studierichtingen waar vraag naar is op de arbeidsmarkt.

2 Financieel kwetsbare/verarmde werkenden

Naar schatting 300.000 tot 800.000 werkenden hebben als gevolg van de coronacrisis kort of langer durend verlies aan inkomen. Bijvoorbeeld vanwege het wegvallen van opdrachten of vermindering van werkuren. Regelingen als Tozo, TOFA, de WW, alsmede afspraken over uitstel van betaling dempen de inkomenssterugval van het huishoudinkomen. Niettemin zullen er ook specifieke groepen zijn die geen ondersteuning kunnen genieten en bijvoorbeeld terugvallen op het inkomen van een partner.

Er is sprake van een sterk heterogene groep van zzp'ers (circa 1 op de 3) en werknemers (300.000 tot 566.000), met verschillende deelgroepen naar leeftijd, sector, opleidingsniveau.²⁴ Bijna 10 procent van de huishoudens heeft geen spaarbuffer voor meer dan 3 maanden levensonderhoud. Volgens het CPB en de AFM is er ondanks de WW voor werknemers en Tozo voor zelfstandigen nog steeds een kwetsbare groep die na inkomensverlies snel in de problemen komt. Naar schatting 106.000 huishoudens hebben binnen een halfjaar te weinig financiële middelen om hun maandlasten te dragen, drie kwart van deze huishoudens kan het zelfs maar maximaal 3 maanden uitzingen.²⁵ Hierbij moet nog worden opgemerkt dat deze cijfers ervan uitgaan dat huishoudens acuut hun uitgavenpatroon kunnen aanpassen. Huishoudens in de lage inkomensgroepen en/of met jongere hoofdkostwinners zijn oververtegenwoordigd in de groep huishoudens met een korte uitzingtermijn. Er is daarbij sprake van een combinatie van werkloosheidsrisico en financiële kwetsbaarheid. Dat betekent dat er, als geen ander werk wordt gevonden om het inkomen te vergroten, ingezet moet worden op het verminderen van uitgaven (of soms uitstel

²⁴ Inmiddels tekent zich af dat ook een groep zelfstandigen *met personeel* die jarenlang goed verdiende als gevolg van het voortduren van de crisis, en een hernieuwde lockdown, financieel kwetsbaar is geworden. (NOS Nieuwsuur 26 oktober 2020)

²⁵ CPB/AFM (september 2020) *Stresstest huishoudens*. En zie CBS (16-4-2020) *1 op de 5 zelfstandigen schatte buffer in 2019 op hooguit 3 maanden* en CBS (9-7-2020) *Het effect van het wegvallen van het zelfstandigeninkomen*.

van betaling). Dat is voor bepaalde groepen uitermate lastig want hoe lager het inkomen hoe hoger het aandeel dat opgaat aan vaste lasten. Een huishouden met een modaal inkomen en een gemiddelde huur is circa 55 procent van het netto-inkomen kwijt aan de vaste lasten.²⁶

Uit een recente Nibud-enquête bleek dat 1 op de 5 mensen een inkomensterugval verwacht van meer dan 30 procent van het inkomen. Een deel daarvan verwacht zelfs algehele terugval van inkomen. Uit ander onderzoek valt op te maken hoe de economische en maatschappelijke impact door burger werd en wordt ervaren. Zo bleek dat bepaalde groepen meer dan andere groepen angst voor inkomensverlies ervaren. Dit is vooral het geval bij de minima, laagopgeleiden, uitkeringsafhankelijken en arbeidsongeschikten en werkenden met een tijdelijke baan en die moeilijk kunnen rondkomen. Het beeld bij zzp'ers is in dit opzicht iets diffuser, zzp'ers maken zich vooral zorgen over het inkomen op de langere termijn. Met betrekking tot het mentaal welbevinden wordt geconcludeerd dat mensen met een minimum tot modaal inkomen vaker te kampen hebben met negatieve gevolgen van COVID-19 dan de hogere-inkomensgroepen.²⁷

Naarmate de inkomensterugval langer voortduurt neemt de kans op schulden toe. De tijdelijke disbalans leidt tot betalingsproblematiek en uiteindelijk tot problematische schuld en veelal grote maatschappelijke lasten. Ervaringsfeit is dat een groot deel van de werkenden en ondernemers zich (te) laat meldt voor schuldhulpdienstverlening. Een complicerende factor is dat de fysieke loketten voor schuldhulpverlening op lokaal niveau door de coronacrisis vaak gesloten zijn (of waren). Met het oog op het bereiken van nieuwe groepen, zoals zzp'ers en ondernemers, is de campagne Kom jij eruit? geïntensiveerd, gericht op alle mensen met (dreigende) geldzorgen en die te lang wachten met het zoeken van hulp. Ook via niet voor de hand liggende kanalen en plekken (bijvoorbeeld huisartsen) en een nieuw landelijk telefoonnummer wordt ingezet om meer mensen met financiële problemen te bereiken.²⁸

Werkgevers hadden en krijgen te maken met werknemers met toenemende schulden, of werknemers die zich grote zorgen maken over hun financiële situatie. Een groot deel van de werkgevers blijkt bereid om hun medewerkers te helpen bij het voorkomen en aanpakken van financiële problemen. Veel werkgevers weten echter niet hoe zij hun werknemers kunnen helpen.²⁹

26 Nibud (maart 2019) *Meer dan de heft van budget op aan vaste lasten* en Nibud (juli 2020) *Coronabarometer*.

27 G. Engbersen e.a. (april 2020 en september 2020) *De bedreigde stad en De heropening van de samenleving, de maatschappelijke impact van COVID 19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Nederland*.

28 Q and A's Congres intensivering armoede en schulden (oktober 2020).

29 Panteia (2020) *Schulden en werk, deelrapport II Werknemers met schulden*.

Het is nog niet duidelijk hoe de armoedecijfers zich feitelijk gaan ontwikkelen. Het armoedecijfer wordt op jaarbasis berekend waarbij het huishoudinkomen gekoppeld aan de noodzakelijke uitgaven als maatstaf geldt. Voor de crisis waren vooral zzp'ers, oproepkrachten en deeltijdwerkers, jongeren en werkenden met een migratieachtergrond, waaronder arbeidsmigranten, hoog risicogroepen voor de combinatie werk en armoede. Tot en met 2019 was er sprake van daling van het armoedecijfer (6,2 procent van de Nederlandse bevolking), waarbij het cijfer onder werknemers in 2019 ongewijzigd bleef ten opzichte van 2018.³⁰ Ervaringsfeit is dat het armoedecijfer meebeweegt met de conjunctuur, de conjunctuur verklaart ongeveer 30 procent van stijging of daling van het armoedecijfer.³¹ Het armoederisico is relatief groot in handel, horeca, cultuur, recreatie en overige dienstverlening. Dit zijn grotendeels ook de sectoren waar door corona de meeste klappen vallen. De kansen op meer-uren/ meer-inkomsten zullen voor die groepen gering zijn. Het 'uit de armoede werken' lijkt in veel gevallen voorlopig geen optie.

2.1 Overwegingen voor beleid

Van-werk-naar-werk-trajecten/gedifferentieerd arbeidsmarktbeleid

Voorkomen moet worden dat tijdelijke armoede in langdurige armoede overgaat, het steun en herstelpakket van het kabinet zet daar ook op in. Voor zover het werkenden betreft in een arbeidsmarktsegment waar weinig kwalificaties vereist zijn, zouden intensieve, eventueel tijdelijke, Van-werk-naar-werk-trajecten kansrijk zijn. Te denken valt aan van horeca naar zorg, et cetera.³²

Een deel van de mensen zal zelf hun weg vinden, en ander deel heeft juist baat bij vwnw regio en of sector overstijgend. Gezien de leeftijd van groepen die het betreft (jongeren/ouderen), alsmede het feit dat veel verschillende groepen geraakt worden is een sterk gedifferentieerd arbeidsmarktbeleid van persoonlijke begeleiding, cursussen, opleidingen en andere vormen van steun noodzakelijk³³.

Overgang naar een andere sector vraagt om ondersteuning door meer samenwerking tussen O&O-fondsen in betrokken sectoren. Het is nodig om die samenwerking regionaal in te vullen en dan ook ontschotting van middelen te realiseren. Samenwerking tussen O&O-fondsen ontstaat van onderaf maar de overheid kan mee bevorderen dat O&O-fondsen meer bereid zijn te investeren in opleidingen buiten hun eigen sector.

30 CBS (2-12-2020) *Armoederisico in 2019 een fractie lager*.

31 SER (2017) *Opgroeien zonder armoede*, pp 2-3.

32 UWV presenteert kansrijke en minder kansrijke beroepen: <https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/beroep/kansrijke-en-minder-kansrijke-beroepen/>

33 G. Engbersen e.a. (september 2020) *Heropening van de samenleving*, p.30.

Niet alle werkgevers in crisistijd kunnen een inzet plegen op VWNW. Het ligt dan ook in de rede om uitkeringsinstanties te betrekken bij het bevorderen van scholing: bijvoorbeeld bij het eerste contact met UWV of gemeente. Daarbij is voldoende budget voor actief arbeidsmarktbeleid een randvoorwaarde. Ook is het raadzaam dat uitkeringsinstanties zich op de lange termijn richten en op duurzame werkhervatting of werkbehoud. Uit effectiviteitsonderzoek komt naar voren dat scholingsinspanningen vooral op de langere termijn renderen. Dit kan op gespannen voet staan met voorwaarden van WW en bijstand.³⁴

Verder moet in ogenschouw worden gehouden dat er ook groepen (financieel kwetsbare) werkenden zijn die geen beroep kunnen doen op sectorale voorzieningen of sociale zekerheid (zzp, bepaalde flexkrachten). Door het ontbreken van inkomensondersteuning zal men minder snel kiezen voor fulltime (om)scholing terwijl dat voor de langere termijn wel een goede investering zou zijn.

Niet gebruik van voorzieningen verminderen

Financieel kwetsbare werkenden zijn in hoge mate afhankelijk van toeslagen en andere ondersteunende (inkomens)voorzieningen. Er is echter sprake van een groot niet-gebruik van dergelijke regelingen door onbekendheid, terughoudendheid bij de doelgroep en versnippering van diverse regelingen. Voor de korte termijn zijn daarom maatregelen nodig die het aantal terugvorderingen en het niet-gebruik van toeslagen substantieel beperken. Speciale aandacht moet ook uitgaan naar het goed informeren van de financieel kwetsbare werkenden. Dit vraagt om herkenbare en laagdrempelige lokale dienstverlening voor geldproblemen (een financieel servicepunt). Werkenden met financiële problemen moeten tijdig worden doorverwezen of geholpen. Werkenden die zich de afgelopen maanden bij gemeenten (Tozo) of UWV hebben gemeld actief in beeld houden en of benaderen met aanbod van andere mogelijkheden voor inkomensondersteuning. Dat kan ook onderdeel zijn van de gesprekken die gemeenten vanaf 1 januari gaan voeren met ondernemers over het toekomstperspectief in het kader van Tozo 3.

Dempen inkomenssterugval en verlengen uitzingtermijn

De extra noodmaatregelen als NOW en Tozo voorzien voor de kortere termijn in (naast het reguliere sociale zekerheidsregime) in inkomensondersteuning. Maar er is mogelijk meer nodig omdat een deel van de groep financieel kwetsbaar is. Te denken valt aan voldoende middelen voor schuldsanering, voorkomen betalingsachter-

³⁴ SER (2019) *Inventarisatie LLO in de sociale zekerheid*.

standen, en inspelen op de specifieke kenmerken van deze groep via fiscaliteiten. Meer fundamentele opties zijn het verlengen van uitkeringen en/ of het laten meebewegen van de uitkeringsniveaus van bestaande uitkeringen zoals WW en bijstand. Dat vraagt uiteraard om een bredere doordenking en beschouwing van voor en nadelen. Het CPB wees specifiek voor zelfstandigen op het bevorderen van het aanleggen van financiële buffers via spaarfaciliteiten.³⁵ Bij de eventuele vormgeving moet worden voorkomen dat fiscale facilitering van zzp-schap geen onbedoelde effecten heeft zoals verdere druk op tarieven waardoor uiteindelijk toch geen buffers kunnen worden opgebouwd.

3 Mensen met arbeidsbeperking (Participatiewet, Wajong, WIA)

Diversiteit en inclusie zijn thema's die in tijden van crisis gemakkelijk onder druk komen te staan. Voor een indicatie van de omvang van de groep mensen met een arbeidsbeperking het volgende. Van de niet werkzame bevolking hebben ongeveer 1,2 miljoen personen lichte dan wel sterke arbeidsbelemmeringen door ziekte. Meer specifiek, binnen de doelgroep banenafpraak (Participatiewet, Wajong WSW) waren begin 2020 118.000 personen aan het werk en 114.000 personen zonder werk.³⁶ Het aantal WAO- en WIA-uitkeringen bedraagt 556.000. Eind 2018 werkten ongeveer 100.000 arbeidsbeperkten met een WGA, WIA of WAO-uitkering. Ook valt te wijzen op een vrij grote groep werkzoekende arbeidsbeperkten zonder uitkering ('nug').³⁷ De afgelopen jaren kwam een derde van degenen die werden ontslagen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering binnen een jaar al dan niet blijvend aan het werk.³⁸

Het betreft een diverse groep waarbij de gevolgen van de crisis per subgroep kunnen verschillen. De coronagevolgen verschillen per persoon en per beperking en uitkeringsachtergrond. Soms blijken mensen met beperking juist weerbaarder/positiever dan zittend personeel.³⁹ Het UWV constateerde ultimo eerste kwartaal een verlies aan banen in de categorie banenafpraak maar beschikt niet over de redenen van baanverlies. Feit is wel dat een groot deel van deze werkenden werkzaam is in flexibele en tijdelijke contracten, in sectoren en beroepen die te maken hebben met krimp als gevolg van de coronamaatregelen. Het SCP stelde dat voor de doelgroep

³⁵ CPB/AFM (september 2020) *Stresstest huishoudens*.

³⁶ CBS-statline (13-2-2020) *Niet werkzame bevolking, UWV-dashboard kerncijfers banenafpraak*.

³⁷ Exacte cijfers zijn niet voorhanden, binnen de groep NUG zijn verschillende deelgroepen met arbeidsbeperkingen te duiden; jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering, 'klassieke nuggers' zoals mensen die na afloop WW wegens vermogen geen recht op bijstand kregen en arbeidsbeperkt zijn geworden. Zie ook SCP (19.11.2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*.

³⁸ *UWV monitor arbeidsparticipatie 2019*.

³⁹ Diversiteit in Bedrijf (7 juli 2020) *webinar 'Werken met een arbeidsbeperking in corona-tijd'*.

arbeidsbeperkten mag worden verwacht dat de huidige stand van zaken leidt tot beëindiging van het dienstverband en terugval op Participatiewet-uitkering of een arbeidsongeschiktheids- en/of WW-uitkering van UWV. Voor wie via een andere constructie aan het werk was, zoals detachering, wordt beluisterd dat opdrachten wegvallen en dat er bijvoorbeeld sprake is van (gedeeltelijke) sluiting van sociale werkvoorzieningsafdelingen. Er is gevaar van verdringing van mensen op beschutte werkplekken door andere werklozen die een baan aanvaarden.⁴⁰ De instroom van jongeren met arbeidsbeperking naar de Participatiewet loopt gestaag door (bijvoorbeeld instroom na VSO/Pro scholen), terwijl er minder kansen op werk zijn in de nabije toekomst/ oplopende werkloosheid.

Uit recente cijfers van het UWV blijkt dat de vooruitgang met betrekking tot de banenafpraak vanaf het tweede kwartaal in 2020 stagneert; meer dan 1600 werkzame personen in deze doelgroep verloren hun baan, een netto baanverlies van 496 banen. Daarnaast zijn er mensen met een handicap die buiten de banenafpraak vallen en eveneens hun baan verliezen. Het UWV beschikt niet over concrete inzichten over de reden van het baanverlies, de specifieke sectoren en beroepen waar dit banenverlies optreedt.⁴¹ Eerder is geconstateerd dat de realisatie van de banenafpraak de afgelopen jaren mede mogelijk was door de gunstige economische conjunctuur. Op het niveau van individuele bedrijven bieden vooral de resultaten van het banenplan inzicht in de bereidheid van werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Uit onderzoek bij de evaluatie van de Participatiewet bleek dat werkgevers beslist in deze groep willen investeren, maar ook dat het succes van het banenplan niet zozeer te danken is aan de wetgeving en afspraken, maar vooral aan de economisch goede tijden.⁴² Niettemin wordt nu ook gemeld dat werkgevers die de afgelopen periode hadden geïnvesteerd in het bieden van plekken aan arbeidsbeperkten, hierop, in ieder geval voorlopig, blijven inzetten.⁴³ Werkgevers die voor de crisis bezig waren met de eerste stappen op dit vlak, maken soms de afweging om dit voorlopig on hold te zetten.

In een recent webinar van het project Diversiteit in bedrijf werden actuele ervaringen gedeeld over de doelgroep banenafpraak.⁴⁴ HR-medewerkers vragen zich af hoe ze mensen met arbeidsbeperking kunnen behouden. Veel van de medewerkers heb-

40 Programmaraad (9 juli 2020) *Verslag intervisie beschut werk na corona 25 juni 2020*.

41 UWV (26-10-2020) *Factsheet banenafpraak tweede kwartaal 2020*.

42 P. Fris e.a. (2019) *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten*.

43 In de zomer gaf 80 procent van de werkgevers die al ervaring hebben opgedaan met inclusie aan dit jaar evenveel of zelf meer mensen met een beperking in dienst te hebben (website Op naar de 100.000 (26-10-2020)).

44 Diversiteit in bedrijf (7 juli 2020) *webinar 'werken met een arbeidsbeperking in corona-tijd'*.

ben geen vast maar een tijdelijk en flexibel contract en dreigen, als sprake is van bezuiniging en ontslag, als eerste hun baan te verliezen. Verder vragen HR-medewerkers zich af hoe zij deze groep in deze tijd aan het bedrijf kunnen binden. Veel van hen zijn aangewezen op persoonlijke begeleiding op de werkplek, van jobcoaches of collega's.

Die begeleiding is veelal weggevallen door het gedwongen werken op afstand dan wel thuis zitten. De vraag is of daarvoor digitale alternatieven voorhanden zijn.

Werkplekvoorzieningen zijn niet eenvoudig voor iedereen beschikbaar. Ook zijn bij versoepeling van coronamaatregelen nog steeds gezondheidsvraagstukken/risico's aan de orde en blijven belemmeringen met betrekking tot het reizen naar het werk aanwezig. Werken op afstand is voor deze groep niet vanzelfsprekend omdat niet alle werkzaamheden zich lenen voor werken op afstand en een deel van deze doelgroep niet altijd in staat is om digitale middelen te gebruiken. Het is de vraag wat passende thuiswerkplekvoorzieningen voor deze groep zijn. Investerings van werkgevers in dergelijke voorzieningen zijn echter wel kosteneffectief omdat de betreffende werknemer productief blijft. Daarnaast moet vanuit de bestaande regelingen van UWV en gemeenten ook kunnen worden voorzien in aanpassing van de thuiswerkplek als deze noodzakelijk zijn voor betrokkene.

Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat juist tijdens de lockdown(s) bleek dat juist deze groepen behoefte houden aan contact en al snel alleen kunnen komen te staan. Er is veel behoefte aan coaching op afstand en het blijven organiseren van contactmomenten. Naar verluidt kunnen jobcoaches die door het UWV worden toegekend ook begeleiding geven als thuis wordt gewerkt, bijvoorbeeld door huisbezoek. Ook kan UWV ondersteunen bij het (extra) toekennen van werkvoorzieningen op een thuiswerkplek. Werkgevers kunnen overigens ook zelf intern voorzien in coaching en begeleiding op afstand waarmee wordt voorzien in de behoefte aan contact met bedrijf en collega's.

Ook de uitvoeringscapaciteit van gemeenten en UWV staat onder druk. Bijvoorbeeld door invoering van nieuwe regelingen zoals NOW, Tozo en sterke toename van uitkeringsaanvragen WW. Of dit betekent dat er minder aandacht kan uitgaan naar de doelgroep arbeidsbeperkten valt nog niet te zeggen. Voor zover bekend is er nog geen beperking van uitvoeringscapaciteit om werkzoekenden met een arbeidsbeperking naar werk te begeleiden. Maar het is wel waarschijnlijk dat de druk op de uitvoeringscapaciteit toeneemt. Zowel voor het verstrekken van een uitkering, maar ook grotere groepen die naar werk begeleid moeten worden. Daar komt bij dat er

weinig werk is voor de doelgroep. De ‘opnamemogelijkheid’ van de arbeidsmarkt staat voor deze doelgroep onder druk. Het zal (veel) meer inspanningen vragen om resultaat te boeken. Vanuit gemeentezijde wordt beluisterd dat veel gemeenten aangeven al maanden tegen de grenzen van de beschikbare capaciteit aan te lopen.

3.1 Overwegingen voor beleid

Het is de vraag hoe we de negatieve gevolgen van de coronacrisis en de Lock down kunnen beperken en kunnen omzetten in nieuwe kansen op werk en werkbehoud voor mensen met een arbeidsbeperking.

Aanpassing van het werk

Er is inzet nodig om uitval/werkloosheid te voorkomen. Van belang is dat werkgever en gemeente/UVW in overleg treden om na te gaan hoe het werk wel kan worden volgehouden en mensen kunnen worden vastgehouden. Denkbaar is dat tijdelijk wat ander werk of verbreding van werk bij de betreffende werkgever wordt gevonden, inrichten van thuiswerkplekken met ondersteuning van (tweede) werkvoorziening. Ook gedeeltelijke uitvoering van het werk kan een oplossing zijn, bijvoorbeeld door middel van het creëren van ruimte voor flexibele uren en werktijden.

Vooraf investeren en inventariseren wat werkgevers echt nodig hebben

De instrumenten en voorzieningen die de Participatiewet kan bieden zijn voornamelijk gericht op individuele werkplek oplossingen of looncompensatie. Als werkgevers deze instrumenten inzetten ontvangen zij de vergoedingen achteraf. Juist nu zou het beter zijn om vooraf te investeren om een grotere kans op plaatsing van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen. Verder is het raadzaam te inventariseren en concretiseren wat werkgevers in deze crisisperiode echt nodig hebben om mensen met een arbeidsbeperking een plek te bieden, of werkbehoud van deze groep te bevorderen. Te denken valt aan tegemoetkomingen voor investeringen zoals bijvoorbeeld een brailletoetsenbord en meer structurele voorzieningen zoals vervoer en jobcoaching.

Thuiswerken begeleiden

Zet in op het bereiken en ondersteunen van mensen voor wie thuiswerken niet mogelijk is. De inzet van digitale voorzieningen en het versterken van digitale vaardigheden kan nuttig zijn maar mogelijk niet geschikt of afdoende voor deze groepen. Structuur blijven bieden blijft nodig. Overweeg ook een punt voor vragen vanuit deze doelgroep. Het project ‘Op naar de 100.000 banen’ heeft een Toolbox Corona en Banenafpraak ontwikkeld waarin ook aandacht wordt besteed aan thuiswerk door mensen uit deze doelgroep.

Het continueren van coaching is noodzakelijk en punt van zorg. In een aantal gevallen zal een interne of externe jobcoach betrokkene kunnen ondersteunen op zijn thuiswerkplek. Daarnaast zijn aandacht voor en zo nodig investeringen in klant-vriendelijke programma's voor contact op afstand, noodzakelijk.

Commitment van de top van het bedrijf is essentieel

Verder blijft belangrijk dat werkgevers – dan wel de top van het bedrijf – intern naar alle medewerkers uitdraagt dat en waarom zij blijven inzetten op werk en werk-behoud van collega's met een arbeidsbeperking, juist in deze tijd. Het commitment van de top en het actief uitdragen daarvan is essentieel voor het behoud van draagvlak en versterking van de onderlinge betrokkenheid van alle medewerkers in de organisatie.

Versneld nieuwe praktijken voor digitale inclusie ontwikkelen

Het is van belang dat werkgevers nieuwe praktijken voor digitale inclusie ontwikkelen en ervaringen daarmee met elkaar delen. Dit inzet zou gepaard moeten gaan met het creëren van draagvlak voor nieuwe praktijken rondom digitale inclusie. Daarvoor is samenwerking van werkgevers, overheid en maatschappelijk middenveld noodzakelijk.

Benutten kansen andere sectoren/transitiebanen

Voor het toeleiden naar nieuw werk is het gewenst na te gaan in welke sectoren wel meer banen beschikbaar zijn voor deze doelgroep. Een eerste inzicht is recentelijk door UWV-arbeidsmarkt-informatie opgeleverd. Bekende groeisectoren zouden wellicht ook een extra inzet kunnen plegen op creëren/openstellen van banen voor mensen met een beperking.

Scholings- en trainingsprogramma's

Om het overstappen naar ander werk en of een andere sector te faciliteren is specifieke inzet op scholing en training gewenst. Als uren tijdelijk wegvallen doordat werkzaamheden niet gedaan kunnen worden kunnen deze uren ook worden benut voor scholing en training voor andere werkzaamheden of om voor te bereiden op een beter passende baan als de arbeidsmarkt weer aantrekt.

Nieuwe vormen van matching toepassen

Tijdens de eerste maanden van de crisis is ervaring opgedaan met het organiseren van een specifieke banenmarkt voor mensen met arbeidsbeperking, door toepassing van sollicitaties op afstand. Eerste regionale ervaringen van UWV zijn positief, gebruik van de webcam lijkt een drempel weg te nemen om met werkgever in

gesprek te komen. Deze doelgroepen moeten in beeld zijn, maar ook werkgevers moeten in beeld zijn. Maak een overzicht van in welke sectoren werk is en welke werkgevers daar een inclusieve werving & selectie/werkvloer hebben. Dit stimuleert mensen om sneller te solliciteren. Daarnaast is het waardevol om initiatieven als Stichting Studeren en Werken Op Maat, Onbeperkt aan de Slag en Emma@4work, De Normaalste Zaak (AWVN) en Samen Sterk Zonder Stigma (een organisatie voor mensen met een psychische aandoening die ook een aanbod richting werkgevers heeft) te stimuleren en beter onder de aandacht te brengen.

Uitvoeringsorganisaties faciliteren

Dienstverlening en ondersteuning gemeenten moet voldoende worden bekostigd. Die ruimte kan onder druk komen te staan als gemeenten/uitvoeringsorganisaties tekorten oplopen in andere domeinen. Het reguliere Participatiewet instrumentarium (loonkostensubsidies, no riskpolissen enzovoort) en budget is onveranderd van toepassing. De middelen voor re-integratie ten behoeve van de meer kwetsbare groepen zijn beperkt van omvang, of er is sprake van vergrote druk hierop. Gepaard met een toenemende instroom van recent werkloos geworden groepen, kan dit ertoe leiden dat het beschikbare budget vooral voor die nieuwe groep wordt ingezet omdat daarmee sneller resultaat kan worden bereikt.

Arbeidsfit blijven als geen werk voor handen is

Voor de groep beschut werkenden zouden, als op langere termijn blijkt dat er te weinig werk voor handen (daarvan lijkt nog geen sprake overigens), alternatieven moeten worden gezocht. Denkbaar is dat tijdelijk voorzien in vrijwilligerswerk, bedoeld om sociale contacten te blijven houden en zo mogelijk scholing en ervaring op te doen in nieuwe competenties en vaardigheden. Het kunnen doen van vrijwilligerswerk door deze groep vraagt ook om noodzakelijke voorzieningen.⁴⁵

Behoud en benutten bestaande sociale infrastructuur kwetsbare groepen

Voorkomen moet worden dat door onvoldoende investeren in deze groepen ook de infrastructuur voor begeleiding en expertise ten onder gaat. Bovendien is de bestaande infrastructuur van de SW-bedrijven de komende tijd van belang voor het kunnen opvangen van de uitvallers van de banenafpraak.

45 Programmaraad (9 juli 2020) *Verslag intervisie beschut werk van 25 juni 2020*.

4 (Chronisch) zieke werkenden

De coronacrisis heeft gevolgen voor (chronisch) zieke werkenden. De gezondheidseffecten van het virus kunnen bovendien leiden tot een nieuwe groep chronisch zieken en de klachten van mensen die al chronisch ziek zijn doen toenemen (mede doordat de reguliere zorg in 2020 een tijd zwaar onder druk heeft gestaan). Chronisch zieke werkenden zullen langer te maken hebben met maatregelen tegen het virus en mogelijk noodgedwongen thuis zitten, omdat extra voorzichtigheid met hun gezondheid noodzakelijk is.

Er zijn nog weinig concrete cijfers voorhanden. Lid van de Denktank Ieder(in) ontvangt wel veel signalen van mensen die in de risicogroep zitten en toch moeten komen werken, omdat de werkgever beoordeelt dat zij niet tot de risicogroep behoren. Daarnaast zijn er veel mensen met een partner in de risicogroep, die moeten werken. Zo nemen mensen vrije dagen op om maar niet besmet te raken, om hun eigen leven of dat van zijn of haar partner niet in gevaar te brengen. Dit levert veel stress, spanningen op de werkvloer en mogelijk burn-out op in de nabije toekomst. Deze mensen staan voor onmogelijke dilemma's.

Werkgevers wijzen op de toename van het ziekteverzuim bij bedrijven. Cijfers van het CBS wijzen uit dat het verzuim in alle sectoren samen in het tweede kwartaal van 2020 van 4,3 naar 4,5 procent steeg.⁴⁶ De sector zorg en welzijn had in het tweede kwartaal de hoogste stijging sinds 2003. De zorg heeft overigens al enige jaren het hoogste ziekteverzuim van alle bedrijfstakken. Op grond van richtlijnen van het RIVM moeten werkenden bij verkoudheidsklachten, zieke huisgenoten of omdat ze in aanraking zijn geweest met iemand die besmet is met het coronavirus, thuisblijven. Werkgevers moeten in deze gevallen het loon doorbetalen.

Verder valt te wijzen op de groep zieke werkenden en zieke werklozen (Ziektewet/ZW) die al langer in een re-integratietrajecten zitten.⁴⁷ Deze trajecten (eerste en tweede spoor) lopen op dit moment gewoon door. Gelet op de beperkte opnamecapaciteit op de arbeidsmarkt is de verwachting dat er tijdens deze periode – als er sprake is van arbeidsvermogen – zij het werk niet zullen kunnen hervatten. Op uiterlijk datum einde ZW-uitkering vindt dan instroom in de WIA-en/of de WW-uitkering plaats, afhankelijk van de mate van arbeidsvermogen op dat moment.

⁴⁶ CBS (29-9-2020) Ziekteverzuim zorg en welzijn hoogst sinds 2003. Hierbij kan worden opgemerkt dat het ziekteverzuim een seizoenpatroon met een piek in het eerste kwartaal.

⁴⁷ Het aantal lopende ziektewetuitkeringen met een looptijd van meer dan 13 weken stijgt al een aantal jaren (> 70.000). Bijna drie kwart van de ZW-uitkeringen wordt binnen een half jaar beëindigd wegens herstel.

Ook zijn er signalen van keuringen die op afstand plaatsvinden, waardoor de werknemer zich niet voldoende gehoord voelt. Er zijn alternatieven beschikbaar zoals een onlinegesprek of een telefoongesprek, maar dat zal niet in alle gevallen het gevoel wegnemen niet voldoende gehoord te zijn. Andere signalen betreffen de sollicitatieplicht, waarbij sollicitant en instantie het niet eens zijn of de persoon in kwestie tot de risicogroep behoort.

4.1 Overwegingen voor beleid

Steun voor werkenden met een kwetsbare situatie

Werkenden zouden de mogelijkheid moeten hebben een verklaring van een (bedrijfs)arts of specialist te vragen, die bevestigt dat zij thuis moeten werken/blijven vanwege de kwetsbare situatie van henzelf of van een huisgenoot. Dit biedt mensen met een arbeidsbeperking en hun naasten zekerheid om te kunnen zorgen en werken met doorbetaling van loon.

Aandacht voor kosten werkgever bij quarantaine werknemer

De werkgever maakt kosten voor loondoorbetaling als de werknemer zich ziek meldt vanwege coronavoorschriften. Het is ook verstandig dat deze werkenden worden aangemoedigd zich niet naar het werk te komen. Denkbaar is dat werkgevers een compensatie voor deze kosten verkrijgen.

Instroom in WIA door coronacrisis voorkomen

Een herstel/re-integratietraject kent een wettelijke doorlooptijd van 2 jaar in de Ziektewet (en maximaal 3 jaar als de werkgever schuldig nalatig is). Dit zijn wettelijke termijnen. Werkhervatting kan onderdeel zijn van een dergelijk traject. Hierbij kan mogelijk worden aangesloten bij andere activiteiten gericht op het toeleiden van werkenden en werkzoekenden naar meer kansrijke sectoren.

5 Langdurig werklozen

Ondanks de hoogconjunctuur tot begin van dit jaar was er nog een grote groep langdurig werklozen. Langdurig werklozen zijn personen die 12 maanden of meer werkloos zijn, geen betaald werk hebben, recent naar werk hebben gezocht en daarvoor direct beschikbaar zijn. Eind 2019 ging het om 95.000 personen, dat was toen ongeveer een derde van het totaal aantal werklozen. Van deze langdurig werklozen had

iets minder dan de helft een uitkering (WW, Bijstand, WIA/Wajong).⁴⁸ Doordat de werkloosheid de laatste maanden sterk is opgelopen, is het aandeel van de langdurige werkloosheid in het totale aantal werklozen recent afgenomen. In het derde kwartaal was ruim 1 op de 5 werklozen langdurig werkloos.

De crisis op de arbeidsmarkt leidt ook tot veranderingen in de binding met de arbeidsmarkt. Een steeds groter deel van de niet werkzame beroepsbevolking is weliswaar beschikbaar voor werk maar heeft niet gezocht vanwege ontmoediging. Het aantal ontmoedigden' was in het tweede en derde kwartaal met respectievelijk 94.000 en 78.000 aanzienlijk hoger dan in dezelfde periode van 2019. Daarnaast geven ruim 3 miljoen 15- tot 75-jarigen (waaronder een grote groep AOW'ers) aan niet te willen of kunnen werken.

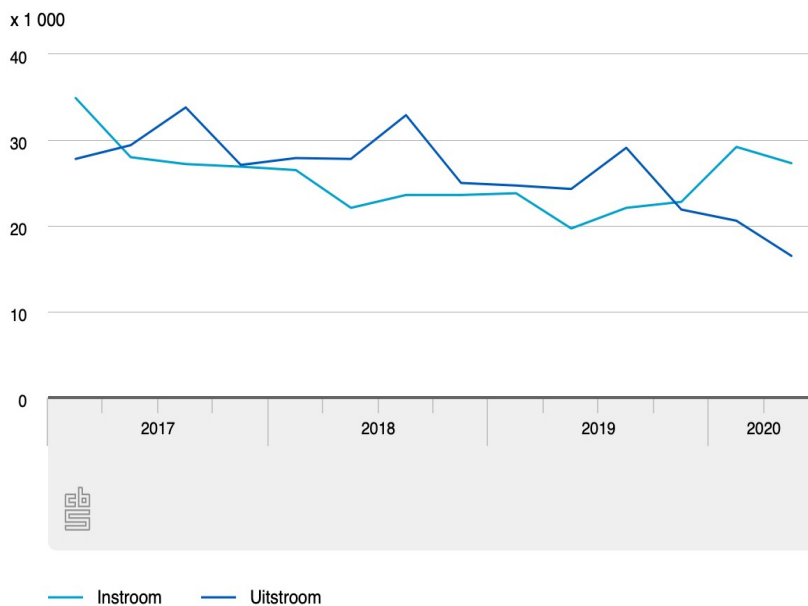
Inzoomend op de bijstand (de grootste deelgroep) kan worden gesteld dat deze voor velen een permanente voorziening/ situatie geworden is. Deze groep komt ook bij hoogconjunctuur niet aan het werk. Het aantal bijstandsuitkeringen is de afgelopen jaren gedaald, maar in absolute zin bleef het aantal mensen met een bijstandsuitkering hoger dan het laagste punt in het eerste decennium van deze eeuw. Het aantal personen met een bijstandsuitkering is sinds het intreden van de coronacrisis gestegen. Ultimo eind september 2020 waren er 423.000 personen met een algemene bijstandsuitkering. Dat waren er bijna 7 duizend meer dan een jaar eerder. Voor het tweede kwartaal op rij zijn er nu meer bijstandsonvangers dan een jaar eerder. Ten opzichte van een jaar eerder lag het aantal bijstandsonvangers hoger bij jongeren tot 27 jaar en bij 45-plussers. Bij de jongeren ging het om ruim 5 procent. Dit komt overeen met 2 duizend mensen. Dat vooral meer jongeren in de bijstand terechtkwamen hangt samen met een daling van de arbeidsdeelname in deze leeftijdsgroep en is mogelijk ook een gevolg van minder kansen voor banen voor jongeren met een arbeidsbeperking. Bij de 45-plussers was het verschil met vorig jaar duidelijk minder groot: 0,4 procent. Bij de 27- tot 45-jarigen lag het aantal bijstandsgerechtigden iets lager dan een jaar eerder.⁴⁹

De instroom in de bijstand is momenteel groter dan de uitstroom. Dat betekent dat er een grotere kans is om langer in een uitkeringssituatie te blijven.

⁴⁸ CBS, *Dashboard arbeidsmarkt/werklozen*.

⁴⁹ CBS (31-8-2020) Vooral meer jongeren met bijstand in tweede kwartaal 2020. En zie CBS (30-11-2020), Meer bijstandsonvangers in alle leeftijdsgroepen.

Figuur 1.2 In- en uitstroom algemene bijstand van personen tot AOW-leeftijd, per kwartaal.



Bron : CBS (30-11-2020)

Binnen deze algemene trends bestaan regionale/lokale verschillen qua in en uitstroom. De instroom en uitstroom hangt samen met de samenstelling van de beroepsbevolking en lokale werkgelegenheid, in combinatie met het beschikbaar zijn van mogelijkheden om mensen terug te leiden naar werk.

De huidige crisis kan de kansen voor deze groep verder verkleinen. De opgebouwde afstand tot de arbeidsmarkt maakt dat deze groep nog maar weinig kans maakt op werk. Er zijn weinig vacatures beschikbaar voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Er vindt bovendien verdringing plaats van laaggeschoolden door beter gekwalificeerden. Daarbij komt dat het re-integratiebudget van zowel gemeenten als UWV voor deze groepen het afgelopen decennium gekrompen. Grote groepen werkzoekenden ontvangen geen re-integratiedienstverlening. Re-integratie wordt beperkt door het beschikbare budget en de prikkels in de bekostiging. Daarbij wordt door UWV voornamelijk ingezet op mensen die niet zelf de weg terugvinden naar werk, en door gemeenten voornamelijk op de makkelijker plaatsbare groep.⁵⁰

50 Brede maatschappelijke heroverweging nr. 6 (22 april 2020) *Naar een inclusieve samenleving*.

5.1 Overwegingen voor beleid

Noodzaak actief en inclusief arbeidsmarktbeleid

Het verminderen van langdurige werkloosheid is ook los van de coronacrisis een belangrijk aandachtspunt in het arbeidsmarktbeleid. Dat vraagt om actief arbeidsmarktbeleid met versterking van de eigen arbeidsmarktpositie⁵¹. Er zijn allerlei factoren die de arbeidsparticipatie (van specifieke subgroepen) kunnen vergroten. Denk aan (kosten van) kinderopvang en de armoedeval.

Recent zijn nieuwe inzichten ontstaan over nut en noodzaak van re-integratie. Er is een brede inzet op evidence based werken op de werkvloer van gemeenten en UWV, de eerste uitkomsten van de experimenten Participatiewet komen beschikbaar en de positieve effecten op langere termijn van scholing werden aangetoond. In het recente BMH-rapport Inclusive samenleving is aandacht besteed aan het vergroten van het re-integratiebudget en het zorgdragen voor arbeidsparticipatie van groepen die langdurig werkloos zijn. De Commissie Regulering van arbeid en de WRR hebben begin dit jaar gewezen op het belang van persoonlijke dienstverlening en maatwerk. Recent heeft het ministerie van SZW een technische uitwerking gegeven van de aanbeveling om te investeren in mensen die niet op eigen kracht aan de slag komen. Hierbij werd ook gewezen op de bredere maatschappelijke baten van werk, zoals minder zorgkosten en versterking van de sociale cohesie.⁵²

Betrokken blijven bij arbeidsmarkt en samenleving

Als de groep die al langer in de bijstand zit voorlopig geen kans maakt als er een groot aantal recent werklozen bijkomen met recente werkervaring, is het van belang in te zetten op het betrokken houden van de minder kansrijken bij arbeidsmarkt en samenleving

Aandacht voor creatie of facilitering speciale werkgelegenheid

Het oogmerk van deze optie is dat deze groep ondanks de nog verder teruglopende kansen op de arbeidsmarkt, mee kan doen en economische zelfstandigheid kan realiseren. Hierbij kan gedacht worden aan banen die nu niet ingevuld zijn, maar waar wel behoefte aan kan zijn bij werkgevers en overheidsinstanties.

⁵¹ Onder actief arbeidsmarktbeleid wordt verstaan: beleid gericht op het activeren van personen naar werk, zoals begeleiding, scholing, financiële prikkels of directe baancreatie. Zie WRR (15-1-2020) *Het betere werk* en CPB (28-5-2020) *Update actief arbeidsmarktbeleid*.

⁵² Ministerie van SZW (1 juli 2020) *Technische beleidsvarianten ter verdere invulling van het advies van de Commissie Regulering van werk*. Fiches 26 en 28.

Statushouders en andere groepen nieuwkomers nemen in sociaaleconomisch opzicht een kwetsbare positie in. Over de afgelopen 5 jaar zijn er circa 135.000 verblijfsvergunningen asiel verstrekt, met een groot aandeel Syriërs. De kwetsbaarheid wordt bij de huidige economisch crisis uiterst zichtbaar. Zij kampen weliswaar met vergelijkbare problemen als andere kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, maar er zijn in aanvulling hierop een aantal migratie-specifieke factoren die hun positie verder verslechteren. Hierbij verdienen drie aspecten aandacht:

De arbeidsparticipatie van volwassen statushouders is laag. Weinig statushouders vinden snel betaald werk. Ter illustratie, van de groep statushouders met een Syrische achtergrond die in 2014 naar Nederland is gekomen had 5 jaar later 40 procent betaald werk verworven.⁵³ Het merendeel moet nog gebruik maken van een bijstandsuitkering. Het gemiddelde besteedbaar inkomen van deze huishoudens is na 5 jaar verblijf in Nederland nog erg laag. Onder andere het ontbreken van een (in Nederland aanvaarde) opleiding of geschikte werkervaring en onvoldoende taalbeheersing dragen eraan bij dat veel nieuwkomers/statushouders moeite hebben om duurzaam werk te vinden. De hoogconjunctuur van de afgelopen jaren heeft echter wel bijgedragen aan de toegenomen arbeidsparticipatie van statushouders. In de huidige recessie, met afnemende kansen op werkgelegenheid, zullen de mogelijkheden voor deze groep alleen maar afnemen. In tijden van krimpemde werkgelegenheid is het voorstelbaar dat de bereidheid van bedrijven om deze groep werkervaring te laten opdoen zal afnemen, met als gevolg dat de kansen van nieuwkomers worden beperkt. Harde cijfers ontbreken echter nog.

Statushouders die wel werkzaam zijn, zijn in verhoudingsgewijs sterke mate afhankelijk van banen in deeltijd (75 procent), op tijdelijke basis (88 procent) met een laag loon. De geboekte baanwinst van de afgelopen jaren is fragiel omdat veel statushouders in sectoren werken die verhoudingsgewijs grote gevolgen van corona ondervinden. Ongeveer een derde werkt in de uitzendbranche, een kwart in de horeca en bijna een vijfde in de handel. Ervaringsfeit is dat de werkloosheid van deze groepen snel stijgt bij een neergaande conjunctuur. Onderzoekers wijzen erop dat het juist voor deze groepen moeilijk wordt om via sociale contacten (opnieuw) een baan te vinden.⁵⁴ Statushouders die hun werk verliezen, ontberen daarmee ook mogelijkheden om hun taalniveau werkende weg te verhogen. Duale trajecten waarin gelijk-

53 CBS (april 2019) *Cohortstudie asiel 2014-2019, werk en uitkering*, CBS (17-4-20) *Asiel en integratie 2020-cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Zie ook Divosa (24-9-2020) *Infographic statushouders aan het werk*.

54 J. Dagevos en E. Miltenburg (2020) *Syrische statushouders: zet corona een streep door de stijgende participatie?*

tijdig wordt gewerkt aan de ontwikkeling van de Nederlandse taal en werk(nemers)-vaardigheden hebben grote toegevoegde waarde voor versnelde (arbeids) integratie van statushouders.⁵⁵ Tegelijkertijd staan deze constructies als gevolg van de huidige economische crisis onder druk. De achterstand ten opzichte van andere doelgroepen loopt op en resulteert in minder kansen in de toekomst als de arbeidsmarkt aantrekt.

Statushouders en andere nieuwkomers die aan het beroepsonderwijs deelnemen hebben grote moeite met het verkrijgen van ervaringsplaatsen en stages. Ook valt te wijzen op de verminderde taalondersteuning aan deze groepen als gevolg van beperkingen in contact. Taallessen zijn soms op een lager pitje komen te staan of sterk beperkt. Dat heeft op termijn negatieve gevolgen voor aansluiting vinden op de arbeidsmarkt.

6.1 Overwegingen voor beleid

Het is van belang om specifieke achterstanden van deze doelgroep, en bepaalde deelgroepen daarbinnen, te blijven verkleinen. Het SCP en CPB wezen heel recent nog op de negatieve gevolgen van dergelijke achterstanden voor de gezondheid, het aangaan van sociale netwerken en het gevoel erbij te (mogen) horen. Daarbij kunnen deze achterstanden leiden tot polarisatie en onbenut arbeidspotentieel voor de Nederlandse economie.⁵⁶

Toepassen werkzame instrumenten en toereikende dienstverlening gericht op werk Gemeenten lopen tegen grenzen aan wat ze kunnen bereiken met het huidige instrumentarium.⁵⁷ Er is een bestendige kern van statushouders waarmee gemeenten niet echt verder komen als het gaat om toeleiding naar werk of opleiding. Als gevolg hiervan stukt het aandeel statushouders dat direct naar werk wordt bemiddeld. Deze situatie is met de coronacrisis verder verslechterd. Arbeidstoeleiding van statushouders is weliswaar een proces van lange adem, maar ook van de inzet van voldoende en werkzame instrumenten. Een van de inzichten is bijvoorbeeld dat statushouders die werkloos worden het beste binnen 3 maanden naar nieuw werk kunnen worden begeleid. De dienstverlening van UWV is daar niet op ingericht, bovendien raken statushouders uit beeld als de werkverkenner niet of onjuist wordt ingevuld.

⁵⁵ Regioplan (2018) *Eindrapport duale trajecten taal en werk*.

⁵⁶ SCP/CPB (15-10-2020) *Kansrijk integratiebeleid*.

⁵⁷ Monitorinformatie uit de jaarlijkse publicaties van KIS/Divosa over het gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding statushouders. Utrecht, Kennisplatform Integratie & Samenleving (9 november 2020).

Zorgelijk is dat gemeenten inschatten dat een bestendige kwart van de groep statushouders momenteel niet bemiddelbaar is naar werk en daarom ondersteuning krijgt in het kader van maatschappelijke participatie. Voor deze groep zal de weg naar werk lang zijn. Daarentegen blijken de inzet van klantmanagement met een lagere caseload en het gebruik van een leerbaarheidstoets effectieve instrumenten om een hogere uitstroom naar werk en opleiding mogelijk te maken. Ook geven gemeenten aan dat het bieden van nazorg de negatieve gevolgen van de coronacrisis voor deze kwetsbare groep op de arbeidsmarkt kan beperken. Toereikende financiële kaders om een intensieve ondersteuning van nieuwkomers te kunnen realiseren en het bieden van een infrastructuur waarin meer succesvolle beleidspraktijken worden gedeeld zijn noodzakelijk om de meest kwetsbare nieuwkomers in de nabije toekomst te kunnen ondersteunen.

Aandacht voor goede informatievoorziening aan statushouders

Een goede communicatie over werk, inkomen en gezondheidsaspecten is met het coronavirus nog belangrijker geworden. Op de werkvloer verloopt deze communicatie lang niet altijd optimaal. Extra problematisch is het feit dat veel plaatsen waar informatie beschikbaar is of uitleg wordt gegeven gesloten zijn. Naar verluidt wist bijvoorbeeld een deel van de statushouders niet dat zij na verlies van werk recht op WW hadden. Aandacht bij het communiceren over beleid en maatregelen ten behoeve van een adequate informatievoorziening aan de groep van nieuwkomers en anderstaligen is daarom van essentieel belang. Wellicht kan hierbij worden aangesloten bij al lopende initiatieven zoals de Helpdesk Nieuwkomers die op landelijke schaal algemene informatie over corona ontsluit aan nieuwkomers.

Aandacht houden voor het vergroten - en behoud - van taalvaardigheid

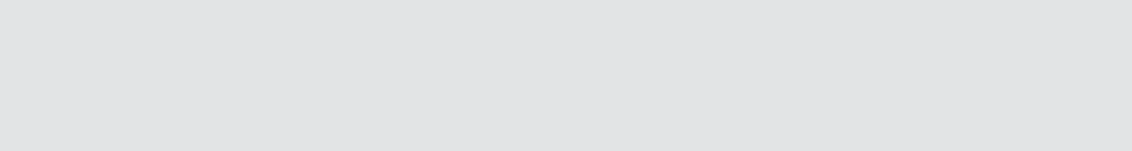
Het is voor statushouders van groot belang hun kennis van de Nederlandse taal op peil te houden en te blijven verbeteren. Het onderwijs Nederlands als tweede taal heeft te maken (gehad) met beperkingen door de coronamaatregelen. Ook (lokale) vrijwilligersprojecten gericht op vergroten kennis van de Nederlandse taal zijn vaak stilgelegd. Onderwijs op afstand behoort niet zonder meer tot de mogelijkheden voor deze doelgroep vanwege het ontbreken van voldoende digitale voorzieningen, of mogelijkheden in de thuissituatie om hieraan te blijven deelnemen.

Matrix kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, omvang, knelpunten en overwegingen voor beleid

Beschreven doelgroep	Specifieke (sub)groepen	Groepsomvang (indicatief)	Geobserveerde knelpunten	Mogelijke instrumenten alsmede overwegingen voor beleid
1. Nieuwe en recente arbeidsmarkt-toetreders: Jongeren	<ul style="list-style-type: none"> > School en studieverlaters 2020 en ook 2021 m.n. mbo 1 en 2, samenloop van beperkingen > Arbeidsbeperkte jongeren > Jongeren in het hoger onderwijs > Jeugdwerklozen 	<p>300.000 schoolverlaters jaarlijks (2018)</p> <p>Nu 112.000 jongeren van 18 tot 25 jaar werkloos Raming CPB: 9 à 20% van de jongeren zonder werk in 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende aantal stages, bbl-plekken, opleidingsplekken - Verdringing door hoger opgeleiden - Veel onderwijs op afstand - Oplopende jeugdwerkloosheid; teruglopende vacaturegraad in sectoren waar veel jongeren werken - Meer lenen 	<ul style="list-style-type: none"> - Schoolverlaters 2020; terug naar school of blijf op school - Aanbod aan jongeren; aansluiting op arbeidsmarkt bevorderen - Bijscholing, brede inzet op werkpleklers, stages, duaal opleiden en praktijkverklaringen - Cao-afspraken en sociale plannen - Loonkostenvoordeel voor werkgevers - Bezinning op adequaat financieel vangnet voor jongeren - Aandacht voor bevorderen doorstroom mbo- hbo - Knelpunten HBO en WO studenten meenemen in planvorming en blijven volgen - Macrodoelmatigheid van opleidingen agenderen en tussentijds overstappen faciliteren - Studie en arbeidsmarktinformatie en toeleiden naar kansrijke richtingen
2. Financieel kwetsbare/ verarmde werkenden	<ul style="list-style-type: none"> > Kwetsbare zzp'ers 	<p>300.000 tot 800.000 werkenden werknemers/ zzp) met verlies aan inkomen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Stijgende kans op schulden en oplopende armoedecijfers - Bereiken doelgroep - Uitgaven niet kunnen aanpassen op korte termijn 	<ul style="list-style-type: none"> - Van werk naar werk en gedifferentieerd arbeidsmarktbeleid - Niet-gebruik van voorzieningen verminderen - Dempen inkomsterugval en verlengen uitzingtermijn

Beschreven doelgroep	Specifieke (sub)groepen	Groepsomvang (indicatief)	Geobserveerde knelpunten	Mogelijke instrumenten alsmede overwegingen voor beleid
3. Mensen met een arbeidsbeperking (Participatiewet, Wajong, WIA)	> Gedifferentieerd beeld; sommige deelgroepen passen zich goed aan de gewijzigde omstandigheden en thuiswerken.	1,2 miljoen totaal	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal gerealiseerde banen voor banenafpraak stagneert - Minder werk voor beschut werkenden - Veel flex werkenden, behoud werkenden is issue, - Thuiswerken en werkplekvoorzieningen - Beperkte opnamecapaciteit arbeidsmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanpassing van het werk - Vooraf investeren en inventariseren wat werkgevers echt nodig hebben - Thuiswerken begeleiden - Commitment van de top van het bedrijf is essentieel - Versneld nieuwe praktijken voor digitale inclusie ontwikkelen - Benutten kansen andere sectoren/ transitiebanen - Scholing en trainingsprogramma's - Nieuwe vormen van matching toepassen - Uitvoeringsinstanties faciliteren - Arbeidsfit blijven als geen werk voorhanden is - Behouden en benutten sociale infrastructuur kwetsbare groepen
4. (Chronisch) zieke werknemers	> Niet alle chronische ziekten zijn kwetsbaar voor corona. Heterogene doelgroep, ook met combinaties van ziekten.	1 op de 5 binnen de potentiële beroepsbevolking, boven de 55 jaar heeft 48 procent een chronische ziekte en 25% van de mensen tussen 25 en 55 jaar. (SER (2016) Advies over werken met een chronische ziekte, p. 36). Circa 30 procent van de mensen met chronische ziekte zit zonder werk (idem)	<ul style="list-style-type: none"> - Chronisch zieke werknemers zullen langer te maken hebben met maatregelen tegen het virus en moeten extra voorzichtigheid betrachten, - Er ontstaat een nieuwe groep chronisch zieke werknemers door corona - Wel of niet werken is dilemma voor werkende en werkgevers - Meer ziekteverzuim door inachtneming coronarichtlijnen - Minder werkherleving tijdens re-integratie mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Steun voor werknemers met een kwetsbare situatie - Aandacht voor kosten werkgever bij quarantaine werknemer - Instroom in WIA door coronacrisis voorkomen

Beschreven doelgroep	Specifieke (sub)groepen	Groepsomvang (indicatief)	Geobserveerde knelpunten	Mogelijke instrumenten alsmede overwegingen voor beleid
4. Langdurig werklozen	<ul style="list-style-type: none"> > Langdurig werkloos > Ontmoedigden; groep zonder uitkering en niet werkzoekend 	<p>88.000 personen langer dan 12 maanden werkloos, zonder betaald werk, dat is 1 op de 5 werklozen (3e kwartaal 2020)</p> <p>Aantal ontmoedigden 78.000 (3e kwartaal 2020)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - uitstroom uit bijstand daalt door crisis - Weinig vacatures beschikbaar - Focus uitvoering op makkelijker plaatsbare groepen - Groep ontmoedigden groeit ten opzichte van 2019 	<ul style="list-style-type: none"> - Noodzaak actief en inclusief arbeidsmarktbeleid - Betrokken blijven bij de arbeidsmarkt en samenleving - Aandacht voor creatie of facilitering speciale werkgelegenheid
5. Nieuwkomers/ stathouders	> Deelgroepen; recent in Nederland of langer, en verschil naar afkomst	Laatste 5 jaar > 135.000 nieuwe vergunningshouders	<ul style="list-style-type: none"> - Werkzaam in tijdelijke banen in sectoren die door corona worden getroffen - Ontbreken sociale netwerken - Oplopen taalachterstanden, beperkingen taallessen - Moeite leerwerkplek te vinden 	<ul style="list-style-type: none"> - Toepassen werkzame instrumenten en toereikende dienstverlening gericht op werk - Aandacht voor goede informatievoorziening aan stathouders - Aandacht houden voor het vergroten en behoud van taalvaardigheid



Samenstelling werkgroep Doelgroepen

In de werkgroep Doelgroepen van de Denktank Coronacrisis nemen vertegenwoordigers deel van:

- landelijke werkgevers en werknemersorganisaties
- Iederin
- UWV
- VNG
- Diversiteit in Bedrijf
- de Onderwijsraad
- CBS
- SCP
- SER-kroonleden.

De werkgroep wordt voorgezeten door prof. dr. Godfried Engbersen (WRR en EUR) en secretariael ondersteund door de SER.

Publicatieoverzicht Denktank Coronacrisis

Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt - Een inventarisatie
December 2020

Advies De contouren van een intelligent herstelbeleid
Mei 2020

Advies Mobiliteit en de Coronacrisis
Juni 2020

Advies Investeren in Europese samenwerking
Juni 2020

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Werkgroep Doelgroepen van de Denktank Coronacrisis

Fotografie

Omslag: ANP/Hilz

Vormgeving

2D3D, Den Haag (basisontwerp);
SER vormgeving



Contactgegevens

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2020, Sociaal-Economische Raad