

Vergaderjaar 1997–1998

25 600 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1998

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 april 1998

Inleiding

Bij de behandeling van de begroting voor 1998 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 4 december 1997 heeft de Tweede Kamer een door de heer Rosenmöller ingediende motie aangenomen, waarin wordt verzocht in een notitie een aanpak te schetsen, waarmee in beginsel iedere werkloze op het niveau van de startkwalificatie kan worden gebracht. Tevens heeft de Tweede Kamer een door mevrouw Adelmund ingediende motie aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om de facilitaire van de scholingsbehoefte van alleenstaande ouders te bevorderen door de scholingsnoodzaak los te koppelen van de directe beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt.

Naar aanleiding van beide moties geef ik in deze notitie de bouwstenen aan voor de verdere ontwikkeling van het beleid terzake.

Startkwalificatiebeleid tot nu toe

De startkwalificatie (thans niveau basisberoepsopleiding zoals in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) is door alle relevante actoren erkend als basisniveau, waarover elke schoolverlater zou moeten beschikken om duurzaam een plek op de arbeidsmarkt te kunnen verwerven. In 1991 is dit ook vastgelegd in het convenant tussen overheid en sociale partners naar aanleiding van het advies van de Commissie-Rauwenhoff. Sindsdien heeft met name de Wet Educatie en Beroepsonderwijs de mogelijkheden om een start-kwalificatie te halen vergroot. Vooral het instellen van één kwalificatiestructuur, opgebouwd uit deelkwalificaties, de mogelijkheden tot maatwerk, en de invoering van het assistentniveau zijn in dit kader relevant. Daarnaast kunnen de Regionale Opleidings Centra (ROC's) ook contractactiviteiten aanbieden aan derden. Dit biedt hen de mogelijkheid om recht-streeks met «de vraagkant» te onderhandelen over maatwerk-trajecten voor specifieke groepen. Arbeidsvoorziening maakt dan ook steeds meer gebruik van de mogelijkheden van het beroepsonderwijs.

Om bedrijven te stimuleren meer schoolverlaters en reeds werkenden op te leiden tot een startkwalificatie is de fiscale faciliteit leerlingwezen ingevoerd.

Niettegenstaande deze ontwikkelingen zijn er nog steeds veel werkzoekenden zonder startkwalificatie: 18% van de werkloze beroepsbevolking (86 000 personen) heeft alleen basisonderwijs genoten; 26% van de werkzoekenden heeft als hoogste opleiding mavo of lbo (respectievelijk 50 000 en 82 000 personen).¹ Aanvullend beleid is derhalve noodzakelijk.

Onderstaand geef ik aan op welke actiegebieden aanvullend beleid nodig is en langs welke lijnen dit beleid gerealiseerd kan worden.

Aanvullend beleid

Het aanvullend beleid is nodig op een zestal actiegebieden:

1 Preventie:

Een startkwalificatiebeleid begint met preventie. De eerste zorg is immers om de instroom van mensen zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt te beperken. Het voortijdig schoolverlaten moet verder teruggedrongen worden.

2 Bewustwording:

In het scholingsbeleid voor werkzoekenden stond tot dusver bemiddeling naar de arbeidsmarkt voorop. Scholing is een middel daartoe. Om meer startkwalificaties voor werkzoekenden te realiseren moeten alle partijen die betrokken zijn bij de scholing van werkzoekenden (Arbeidsvoorziening, uitkeringsorganisaties, het beroepsonderwijs) het behalen van een startkwalificatie door werklozen als een beleidsdoel erkennen. In feite moet de huidige «noodzakelijkheidstoets», waarbij bepaald wordt of de voorgestelde scholing voor het betreffende individu noodzakelijk is om weer een baan te vinden, worden uitgebreid met een «wenselijkheid- en haalbaarheidstoets». Uitgangspunt moet daarbij zijn, dat het behalen van een startkwalificatie in principe wenselijk is met het oog op duurzame arbeidsinpassing. Getoetst moet worden in hoeverre en onder welke voorwaarden dat voor de desbetreffende werkloze haalbaar is. De opleidingsrichting moet mede bepaald worden door de vraag op de arbeidsmarkt.

3 Intensivering:

Met de huidige scholingsinspanning worden niet alle werkzoekenden zonder startkwalificatie bereikt. Daarvoor moet het beleid zich – behalve op cliënten in fase 2 en 3 – ook richten op fase 4- en op fase 1-cliënten. In fase 4 zitten veel werklozen zonder startkwalificatie, van wie een deel zeker schoolbaar is. Een voorbeeld hiervan zijn alleenstaande bijstandsgerechtigde ouders met kinderen jonger dan 5 jaar, die ontheven zijn van de sollicitatieplicht. Omdat zij niet direct beschikbaar hoeven zijn voor de arbeidsmarkt komt het in de praktijk voor, dat zij niet in aanmerking komen voor scholingsvoorzieningen voor (langdurig) werklozen. Ook wanneer de alleenstaande ouder zich, gedurende de periode dat er ontheffing is van de arbeidsverplichting, vrijwillig wil voorbereiden op (her-)intreding op de arbeidsmarkt staan niet alle voorzieningen open.

Werklozen zonder startkwalificatie kunnen ook geïndiceerd zijn voor fase 1. Deze werklozen krijgen nu geen enkel traject aangeboden, omdat ingeschat wordt dat zij zonder traject toch wel een baan(tje) vinden. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij flexwerkers.

4 Meer combinaties van werk(ervaring) en scholing:

Het behalen van een startkwalificatie betekent niet dat werkzoekenden een jarendurend fulltime scholingstraject moeten afleggen tot zij een startkwalificatie hebben en pas daarna kunnen herintreden op de

¹ Bron: EBB 1996.

arbeidsmarkt. Er moet gezocht worden naar wegen om via korte scholingstrajecten (die dan wel zoveel mogelijk erkend moeten worden als modules van een beroepsopleiding) werkzoekenden naar de arbeidsmarkt te bemiddelen en vervolgens met bedrijfstakken danwel individuele werkgevers verdere afspraken te maken om de betreffende werkzoekende al werkend verder te scholen. De verantwoordelijkheid van de bemiddelaar of trajectbegeleider houdt in zo'n geval niet op bij het bemiddelen naar een baan, maar loopt door tot al werkend een startkwalificatie wordt behaald.

Een belangrijke extra mogelijkheid voor het behalen van startkwalificaties is de combinatie van gesubsidieerde arbeid en scholing. In plaats van een keuze tussen instrumenten (óf scholing, óf werkervaring) zou het uitgangspunt meer moeten zijn om werkervaring zoveel mogelijk te combineren met scholing, zeker voor die personen, die nog geen startkwalificatie hebben.

5 *Regelgeving:*

Er moet nagegaan worden of de regelgeving, die de voorwaarden bepaalt waaronder men scholing met behoud van uitkering mag volgen, aangepast moet worden. Fricties zouden zich kunnen voordoen in de duur van de scholing en in de combinatie met werk.

6 *Meer samenwerking tussen aanbieders van scholing:*

De samenwerking tussen Regionale opleidingscentra (ROC's), de Landelijke organen voor het beroepsonderwijs (LOB's) en de scholingsinstituten van Arbeidsvoorziening (Centra Vakopleiding), en ook Vrouwenvak scholen en Centra Beroepsoriëntatie en Beroeps-oefening moet meer gericht worden op het behalen van startkwalificaties.

Hoe tot dit aanvullende beleid te komen?

Actieve regie:

Een actieve regie, vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid samen met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, is noodzakelijk om op alle fronten de gewenste ontwikkeling op gang te brengen.

Ik acht het van belang de relevante organisaties (RBA's, Gemeenten, Uvi's, scholingsinstellingen, ROC's, sociale partners) bij de verdere operationalisering te betrekken.

Ik heb inmiddels een traject in gang gezet om in de komende maanden met deze organisaties verder uit te werken wat er concreet moet gebeuren om de gewenste ontwikkeling tot stand te brengen. Vanuit de wenselijkheid van scholing van flex-werkers, heb ik aan Arbeidsvoorziening gevraagd om aan te geven, wat nodig is om deze werknemers voor scholing in aanmerking te laten komen. Arbeidsvoorziening heeft naar de mogelijkheden en voorwaarden hiervoor een onderzoek uitgezet. De resultaten komen in april beschikbaar. Op grond daarvan zal Arbeidsvoorziening een plan van aanpak maken.

Voorts zal ik de komende maanden nader onderzoeken hoe de uitvoeringsorganisaties en opleidingsinstellingen in de praktijk vorm geven aan het scholingsbeleid met betrekking tot werkzoekenden. Met deze onderzoeksactiviteiten verwacht ik een beter beeld (kwalitatief en kwantitatief) te krijgen van de werklozen, voor wie het haalbaar zou zijn om zich verder te kwalificeren tot een startkwalificatie, de uitvoeringsmodaliteiten en -praktijk, welke van scholingstoepassing in de uitvoeringspraktijk mogelijk is en financiële consequenties.

In dit verband is relevant, dat bekend is, dat sommige gemeenten alleenstaande ouders louter op grond van de ontheffing van de arbeidsplicht, uitsluiten van scholingsfaciliteiten. Dit is de kern van de motie Adelmund. Hieruit blijkt, dat de mogelijkheden die de bijstandswet biedt, in de praktijk niet overal benut worden. Want de bijzondere bijstand kan wel degelijk aangewend worden ten behoeve van kosten verbonden aan activiteiten die geen direct beroepsgericht karakter hebben maar wel een noodzakelijke voorbereiding vormen op de toeleiding naar de arbeidsmarkt. Voorzover het deelnemen aan dergelijke noodzakelijk geachte activiteiten, bijvoorbeeld het volgen van scholing of het opdoen van werkervaring, voor de belanghebbende kosten van kinderopvang meebrengt waar geen andere regeling in voorziet, kan hiervoor eveneens bijzondere bijstand worden verleend. Ik verwijs u hierbij naar de Memorie van toelichting bij de bijstandswet (blz. 142).

Er zijn dus vanuit de bijstandswet formeel geen belemmeringen. Regelwijziging is hier niet nodig. Het is van belang om de gemeenten bewust te maken van de mogelijkheden die de wetgeving biedt. In dit kader is aansluiting gezocht bij mijn antwoord op de motie Bakker/Van Dijke nr. 20, dat u een dezer dagen zult ontvangen.

Een ander punt van onderzoek vormt de vraag of de op grond van centrale regelgeving en/of regionale beleidsinvulling toegestane scholingsduur het behalen van een start-kwalificatie in de weg staat. Ook wil ik meer zicht krijgen op de mogelijkheden die er zijn om werken en leren te stimuleren voor uitkeringsgerechtigden en op eventuele belemmeringen, die er vanuit regelgeving of praktijk te signaleren zijn.

Op grond van deze onderzoeksactiviteiten is het beter mogelijk om de doelgroep van het beleid af te bakenen en kunnen voorstellen ontwikkeld worden om het aanvullende beleid vorm te geven. Van belang daarbij is in ieder geval een gerichte voorlichting aan de verschillende gemeenten en uitvoeringsinstellingen om de gesignaleerde discrepantie tussen beleid, regelgeving en uitvoeringspraktijk te verkleinen.

Actieve regie is ook nodig om de mogelijkheden van combinatie van gesubsidieerd werk en scholing beter te benutten. In de Regeling Extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen en in de WIW is de combinatie met scholing, waaronder ook de beroepsbegeleidende leerweg, heel nadrukkelijk mogelijk. Via gerichte voorlichting en communicatie met de uitvoerders zal ik deze mogelijkheden extra onder de aandacht brengen.

Preventie:

Om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen stelt het kabinet in het Actieprogramma «Een Leven Lang Leren» een aantal nieuwe maatregelen voor, zoals extra middelen om het scholingsaanbod zo in te richten, dat het deze jongeren aanspreekt, en het aanstellen van specifieke trajectbemiddelaars om voortijdig schoolverlaters alsnog naar een startkwalificatie te geleiden.

Extra middelen:

De noodzaak om extra geld te reserveren voor intensivering van de scholing of beroepsonderwijs van werklozen is pregnant meegegeven aan een volgend kabinet via het Actieprogramma «Een Leven Lang Leren». Ook in het Nederlandse Nationale Actieplan Werkgelegenheid is de doelstelling om zoveel mogelijk werkzoekenden tot het niveau startkwalificatie te brengen ingepast in de richtsnoeren die betrekking hebben op een sluitende aanpak van werklozen (richtsnoer 1, 2 en 3) en op

scholing en beroepsonderwijs (richtsnoer 4, 5, 6, 7 en 15). De ESF-middelen zullen in de toekomst mede voor de implementatie van het Europees werkgelegenheidsbeleid worden ingezet.

Combineren van scholing met werk(ervaring):

Om de duale leerweg te stimuleren moet het bedrijfsleven de bereidheid tonen om vacatures met werklozen te bezetten, en die vervolgens de gelegenheid te bieden zich verder te scholen naar in ieder geval een startkwalificatie. Via CAO-afspraken zullen ook sociale partners het beleid om meer werkzoekenden tot een startkwalificatie te scholen moeten stutten. Momenteel vinden er, als follow-up van het najaarsoverleg 1997, gesprekken plaats tussen overheid en sociale partners om tot afspraken te komen om het werkend leren te bevorderen. Het is mijn inzet om daarin ook de combinatie van werk(ervaring) met scholing en beroepsonderwijs om werkzoekenden tot een startkwalificatie te brengen expliciet tot gemeenschappelijk doel te maken.

Ook moet worden gezien of dergelijke trajecten voor de werkgever extra aantrekkelijk gemaakt kunnen worden. Daarbij zijn met name twee modaliteiten de moeite waard om verder te onderzoeken. Via de fiscale weg acht ik het combineren van de afdrachtskorting voor langdurig werklozen en de afdrachtskorting onderwijs een optie, die verder verkend moet worden. Hetzelfde geldt voor het meegeven van een bonus aan een werkzoekende zonder startkwalificatie, die de werkgever kan inzetten voor het verder scholen tot een startkwalificatie. Een punt voor nader overleg met Arbeidsvoorziening vormt de koppeling met de huidige sector-scholingsregeling van Arbeidsvoorziening.

Tot slot

Bij al deze inspanningen moet ermee rekening gehouden worden, dat het niet voor iedere werkzoekende haalbaar is om een startkwalificatie te behalen. Hierbij spelen aan de ene kant aanlegfactoren een rol. Niet iedereen is in staat om een kwalificatie op het niveau van de basis-beroepsopleiding, en zelfs niet op het niveau van een assistentopleiding te behalen. Voor deze werkzoekenden is het van belang, dat er voldoende eenvoudige banen beschikbaar zijn, waarvoor het behalen van een startkwalificatie niet nodig is. Ook anderszins kunnen persoonlijke factoren ertoe leiden, dat werkzoekenden niet in staat zijn om aan een scholingsprogramma deel te nemen. Dit geldt met name voor een deel van de fase-4-cliënten met medische, psychische en/of sociale problemen. Deze werkzoekenden zijn vooralsnog aangewezen op sociale activering.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert