

Beleidskader Werk en Inkomen 2002



Raad voor Werk en Inkomen

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding	6
Samenvatting	10
1 Arbeidsmarkt	18
1.1 Inleiding	20
1.2 Vraagzijde arbeidsmarkt	22
1.3 Aanbodzijde arbeidsmarkt	28
1.4 Arbeidsmarkt 2003: kernproblemen en kansen in vogelvlucht	43
2 Scholing	46
2.1 Inleiding	48
2.2 Beleidsprioriteiten RWI	49
2.3 Arbeidsmarktrelevant scholen	52
2.4 Scholing gericht op startkwalificatie	55
2.5 Employability werknemers	56
2.6 Scholing als reïntegratie-instrument	58
2.7 Voorstellen	59
3 Verruiming arbeidsaanbod	62
3.1 Inleiding	64
3.2 Beleid	65
3.3 Een betere uitvoering	76
3.4 Voorstellen	82
4 Armoede- en productiviteitsval	86
4.1 Inleiding	88
4.2 Armoedeval	89
4.3 Productiviteitsval	96
4.4 Bevorderen concurrentiepositie werklozen en arbeidsgehandicapten	98
4.5 Voorstellen	105

5	Gesubsidieerde arbeid	108
5.1	Inleiding	110
5.2	Versterkt inzetten op tijdelijke loonkostenfaciliteiten	112
5.3	Gereserveerde werkgelegenheid voor langdurig werklozen	114
5.4	Niet-arbeidsgehandicapten met grote afstand tot arbeidsmarkt	116
5.5	Voorstellen	117
6	Reïntegratiemarkt	120
6.1	Inleiding	122
6.2	Arbeidsmarktsituatie	123
6.3	Kwaliteit en transparantie reïntegratiemarkt	123
6.4	Speelveld UWV	125
6.5	Aanbestedingsprocedure UWV	126
6.6	Speelveld gemeenten	128
6.7	Opdrachtgeverschap werkgevers en werknemers	129
6.8	Voorstellen	130
7	Budgetten	132
7.1	Inleiding	134
7.2	Doelen reïntegratiebeleid	135
7.3	Analysekader: effectiviteit en doelmatigheid	136
7.4	Omvang en verdeling budgetten	140
7.5	Voorstellen	143
8	Agenda Raad voor Werk en Inkomen	146
	Bijlagen	152
1	Aanbevelingen uit IBO-rapport 'Aan de Slag'	152
2	Overzicht scholingsinstrumenten rijksoverheid	157
3	Gesubsidieerde arbeid	159
4	Informatiebehoefte omvang en verdeling reïntegratiemiddelen	161
5	Afkortingen	164
6	Samenstelling Raad voor Werk en Inkomen	166

Voorwoord

Het functioneren van de arbeidsmarkt blijft een actueel beleidsthema met een uitdaginge weerbaarheid. De afgelopen jaren van hoogconjunctuur hebben geleid tot een geweldige groei van de werkgelegenheid en een behoorlijke afname van de werkloosheid. Een doelgericht beleid van overheden en sociale partners heeft hieraan bijgedragen. Toch staan er nog veel mensen aan de kant ondanks een groot aantal openstaande en deels moeilijk vervulbare vacatures. De instroom in de WAO is nog steeds hoog.

Er is – kortom – geen enkele reden om de ernst van de nog altijd grote problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt te onderschatten. Temeer niet, omdat na de lange periode van economische voorspoed veel tekenen wijzen op enige teruggang van de groei op afzienbare termijn en daarmee op ‘afkoeling’ van de arbeidsmarkt. De duur en de mate van deze afnemende groei valt moeilijk te voorspellen, maar het lijkt verstandig om rekening te houden met een toenemende werkloosheid. Vooral de fout uit de jaren tachtig, van verwaarlozing van de toen snel oplopende jeugdwerkloosheid, met alle gevolgen van dien, mag niet meer opnieuw worden gemaakt. Zowel voor de verdere economische ontwikkeling als voor het tegengaan van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en de daaruit voortkomende uitkeringsafhankelijkheid, is het noodzakelijk te blijven inzetten op een duurzame arbeidsparticipatie van zo veel mogelijk mensen.

Kennelijk is het huidige stelsel van sociale zekerheid nog onvoldoende in evenwicht om enerzijds waar nodig inkomensbescherming te bieden en anderzijds stimulansen en ondersteuning te bieden om werk te aanvaarden of te hervatten. De huidige wet- en regelgeving leidt vaak (onbedoeld) in de uitvoering tot een langduriger beroep op een uitkering dan wenselijk is. Ook wordt de overstap van uitkering naar werk door de werkzoekende niet altijd als voldoende lonend ervaren. Werkgevers hebben soms aarzelingen over de verwachte productiviteit en inzetbaarheid van een te reïntegreren uitkeringsgerechtigde.

De Raad voor Werk en Inkomen wil bijdragen aan een waar nodig sterker activerend arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid. De Raad laat zich leiden door de vraag: ‘hoe werkt het echt?’ In dit eerste beleidskader bundelt de RWI de ruime (praktijk)kennis die aanwezig is bij sociale partners en gemeenten op het brede terrein van werk en inkomen. De Raad heeft vooral voorstellen ontwikkeld die na bestuurlijk overleg met de minister van SZW op korte termijn kunnen worden ingevoerd en zodoende snel tot resultaat kunnen leiden.

Jan van Zijl
voorzitter Raad voor Werk en Inkomen

Inleiding

Dit is het eerste beleidskader van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Het beleidskader bevat voorstellen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over het te voeren beleid rondom werk en inkomen.

Sinds 1 januari 2002 is de RWI het overlegorgaan van vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI vormt een forum waar deze drie partijen gezamenlijk invulling geven aan hun betrokkenheid bij het beleid ten aanzien van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid.

De beleidsvoorstellen van de RWI zijn niet vrijblijvend voor de partijen die in de Raad vertegenwoordigd zijn, noch voor degenen aan wie de adviezen zijn gericht. In de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI) is bepaald dat de minister het beleidskader van de RWI betreft bij zijn beleid en er slechts met redenen omkleed van afwijkt.

De RWI ziet twee hoofddoelstellingen voor het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid:

- bevorderen van werkgelegenheid en arbeidsdeelname;
- bestrijden van ziekteverzuim, werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid.

Het realiseren van deze doelstellingen brengt zowel de vraag- als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt in beeld als ook de dynamiek daartussen. Dit beleidskader begint dan ook met een analyse van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en van de problemen die een beleidsmatige aanpak vragen. De RWI meent dat de noodzakelijke verdere groei van het arbeidsaanbod alleen mogelijk is door een betere aansluiting van de beroepsbevolking, werkend of werkloos, op de veranderende eisen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt. Kwalificaties van werkenden en werkzoekenden moeten gericht zijn op wat de arbeidsmarkt vraagt. Het arbeidsmarktbeleid moet bijdragen aan vacatureervulling, vooral in functies en sectoren met grote personeelstekorten. Daarbij is het belangrijk arbeidspotentieel onder laagopgeleide werkenden en onder uitkeringsgerechtigden en 'stille reserves' te traceren en te activeren.

Een effectieve reïntegratie van werkzoekenden – werklozen en arbeidsgehandicapten – naar de arbeidsmarkt, is een noodzakelijke voorwaarde om het beroep op uitkeringen terug te kunnen dringen. Toeleiding naar reguliere arbeid verdient waar mogelijk de voorkeur. Loonkostensubsidies kunnen aanvullend worden ingezet. Aan de onderkant van het loongebouw blijft er een voorziening van gereserveerde, maar reguliere werkgelegenheid bestaan, waarin langdurig werklozen die via bemiddeling of trajectbegeleiding niet aan de slag komen, een nieuwe start en een blijvend nuttige werkplek kunnen vinden. Daarmee wordt onderstreept dat werk de

norm is en een uitkering de uitzondering.

Niet voor iedereen is betaalde arbeid een haalbare optie. Dan kan vrijwilligerswerk een alternatief zijn. Hoewel geen arbeidsmarktbeleid in strikte zin, ziet de RWI sociale activering als een belangrijk instrument voor maatschappelijke participatie.

Dit leidt voor de RWI tot enkele belangrijke uitgangspunten die in dit beleidskader nader worden uitgewerkt:

1. Verbetering van de kwaliteit en de inzetbaarheid van de beroepsbevolking onder andere door middel van kwalificerende scholing.
2. Een reïntegratie- en sociale zekerheidsbeleid dat is gericht op effectieve toeleiding naar de arbeidsmarkt.
3. Resultaatgerichtheid bij instanties die belast zijn met reïntegratie van uitkeringsgerechtigden.
4. Een reïntegratiemarkt waarin meer efficiency en hogere effectiviteit wordt nagestreefd.
5. Een omvang en inzet van beschikbare budgetten waarbij een evenwicht bestaat tussen de noodzaak om werkzoekenden extra ondersteuning te bieden en de te verwachten opbrengst daarvan.
6. Een instrumentarium voor gemeentelijk arbeidsmarktbeleid gericht op het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van degenen die anders langdurig werkloos dreigen te worden. Het reserveren van werkgelegenheid voor degenen die anders buiten het reguliere arbeidsproces zouden blijven staan en het bieden van beschermde werkgelegenheid voor degenen die zich op de reguliere markt niet staande kunnen houden.

Naast het arbeidsmarkt- en het reïntegratiebeleid behoort het inkomensbeleid tot het werkgebied van de RWI. Dat geldt in algemene zin, maar meer in het bijzonder voorzover inkomensmaatregelen rechtstreeks effect hebben op arbeidsparticipatie of reïntegratie. Het gaat daarbij tevens om de doelmatigheid en rechtmatigheid van de werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen. In dit beleidskader komen inkomensaspecten onder meer aan de orde in hoofdstuk vier over de armoede- en productiviteitsval.

De RWI overschrijdt zonedig bij de uitwerking van zijn voorstellen de grenzen van het beleidsterrein van SZW. Belangrijke onderdelen van het arbeidsmarktbeleid hebben immers hun wortels in het beleid van andere ministeries. Bijvoorbeeld Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Economische Zaken bij scholing, en Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport als het gaat om inburgering, sociale activering en minderhedenbeleid. Bij de uitvoering van fiscale regelingen komt het ministerie van Financiën in beeld. Via de minister van SZW doet de RWI ook voorstellen aan de genoemde ministeries.

De werking van maatregelen en instrumenten in de praktijk vormt een belangrijk richtpunt van de advieswerkzaamheden voor de RWI. Daarbij valt duidelijk op dat over veel overheidsbeleid geen of onvoldoende evaluatiegegevens of resultaatmetingen bekend zijn. Het is daarom vaak moeilijk te duiden of (en in welke mate) bepaalde effecten aan het beleid of aan andere invloeden zijn toe te schrijven. Het ontbreken van wezenlijke basis- en evaluatieve gegevens is voor de RWI aanleiding te pleiten voor meer en betere meting van resultaten via een door hem wenselijk geacht analyseschema.

De RWI heeft niet alleen de wettelijke opdracht om te adviseren over de inzet van de huidige beschikbare middelen, maar ook over de gewenste omvang van het totale budget. Naar het oordeel van de Raad vloeit de gewenste omvang voort uit de aard en de ernst van de problemen op de arbeids- en reïntegratiemarkt, en uit de effectiviteit van de instrumenten voor het oplossen daarvan. Harde uitspraken over de in te zetten middelen zijn, gelet op het ontbreken van voldoende inzicht in de effectiviteit, in dit eerste beleidskader niet te doen.

Dat betekent overigens niet dat er volgens de Raad aanleiding is te veronderstellen dat de inzet van instrumenten en middelen niet vruchtbaar zou zijn of dat het beleid met veel minder toe zou kunnen. Daarvoor zijn de problemen op de arbeidsmarkt nog te groot. Het betekent wèl dat, naast de opdracht om meer inzicht te verwerven, enige terughoudendheid is geboden waar het gaat om voorstellen met budgettaire consequenties. Die terughoudendheid is terug te vinden als het geheel aan voorstellen in dit beleidskader op zijn financiële consequenties wordt gezien. Een en ander neemt niet weg dat het saldo van herschikkingen en intensiveringen die met de voorstellen gepaard gaan, kan leiden tot een beperkte toename van het totaal benodigde budget. De noodzaak van de inzet van het extra budget is gelegen in de hardnekkigheid van het vraagstuk van de armoedeval, de nog altijd moeizame vacaturevervulling en de verwachte toename van de werkloosheid in 2002 en 2003.

De RWI is zich ervan bewust dat een oordeel van het kabinet over de gewenste inzet van middelen voor arbeidsmarktbeleid plaatsvindt in het kader van een brede afweging. De formatie van een nieuw kabinet biedt echter de gelegenheid die afweging in 2002 fundamentele en voor een wat langere periode te maken. De RWI gaat ervan uit dat de regering zijn voorstellen ook in dat perspectief beoordeelt.

Cliënten

De RWI is met ingang van 2003 verplicht de Landelijke Cliëntenraad in de gelegenheid te stellen tot een reactie op het concept-beleidskader. De Raad heeft de voorlopige landelijke cliëntenraad, die ten tijde van de vaststelling van het beleidskader nog niet formeel was opgericht, de gelegenheid geboden dit jaar reeds van dat recht gebruik te maken. De voorlopige landelijke cliëntenraad heeft daarvan afgezien. De Raad heeft over enkele thema's in dit beleidskader informeel wel vruchtbaar en constructief overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de voorlopige landelijke cliëntenraad.

'Aan de slag'

In september 2001 verscheen het rapport 'Aan de slag', resultaat van een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de toekomst van het arbeidsmarktbeleid. Op verzoek van de minister van SZW heeft de RWI dit onderzoek waar mogelijk betrokken bij dit beleidskader. In een bijlage is dit specifiek verantwoord.

2003 en verder

De RWI heeft geprobeerd met de door hem uitgewerkte thema's een brede tour d'horizon te maken langs belangrijke aspecten van het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid, waarbij de praktische oriëntatie voorop stond. De RWI is zich ervan bewust dat hij hierbij zeker niet volledig is geweest. Dat zou niet alleen van hoogmoed getuigen, het zou ook onmogelijk zijn geweest in het eerste jaar van zijn bestaan. Op een aantal thema's en aspecten zal de RWI in afzonderlijke voorstellen nog dit jaar terugkomen, of hij zal deze betrekken in een van zijn volgende beleidskaders. Enkele actiepunten van de RWI voor het komend jaar die uit dit beleidskader voortvloeien, zijn opgenomen in hoofdstuk acht.

Samenvatting

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De onzekere toestand van de wereldeconomie maakt een exacte voorspelling van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in Nederland op de middellange termijn moeilijk. Een aantal trends op hoofdlijnen tekent zich niettemin af. Omdat die richtinggevend moeten zijn voor het arbeidsmarktbeleid in het komende jaar, begint het advies van de Raad met een beschrijving van die verwachte ontwikkelingen.

Ontwikkelingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt

Vanaf 1998 is een daling van de groei van de werkgelegenheid zichtbaar. Het CPB verwacht een dieptepunt in 2002, gevolgd door een licht herstel in de jaren erna. Een aanhoudende laagconjunctuur kan leiden tot uitstoot van personeel en dan vooral bij mensen met een lage productiviteit. Verwacht mag worden, dat de afname van de vraag naar arbeid zich in alle sectoren zal voordoen, met uitzondering van de zorg. Het sterkst zal de afname zijn in de technische en industrieberoepen, die geconcentreerd zijn in de conjunctuurgevoelige sectoren.

Niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief vinden er veranderingen plaats aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Allereerst betekent de toenemende internationale concurrentie dat er hogere eisen gesteld worden aan het personeel. Productiviteit en brede inzetbaarheid zijn daarbij sleutelwoorden. Omdat het opleidingsniveau sterk samenhangt met deze kenmerken, nemen opleidingseisen geleidelijk verder toe. Gevolg: minder vraag naar laag opgeleiden en (relatief) meer vraag vanaf MBO-niveau.

Afnemende groei van de werkgelegenheid betekent minder vacatures. Werkgevers openen minder nieuwe vacatures en zijn geneigd om vrijvallende vacatures niet te vervullen. In een dergelijke situatie zijn werknemers ook minder snel geneigd om van baan te veranderen. Doordat de mobiliteit op de arbeidsmarkt afneemt, zijn er ook minder vacatures waar werklozen van kunnen profiteren. Gevolg: meer aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt en moeilijker plaatsbare werklozen en arbeidsgehandicapten. Het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt neemt af.

Verwacht wordt dat door de afnemende groei van de werkgelegenheid in de komende jaren de vacaturevervulling er anders uit komt te zien. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt zullen blijvende knelpunten in de vacaturevervulling het beeld bepalen, naast een oplopende werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid. Dit komt dan vooral omdat vraag en aanbod kwalitatief niet goed op elkaar aansluiten. Op de

hogere opleidingsniveaus is vooral sprake van kwantitatieve tekorten. Hierdoor zullen de meeste moeilijk vervulbare vacatures zich blijven voordoen op en vanaf MBO-niveau.

Ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt

De sterke groei van de werkgelegenheid in de afgelopen jaren werd vooral mogelijk gemaakt door een forse toename van de beroepsbevolking. Nederland heeft een grote inhaalslag gemaakt met de arbeidsdeelname van (gehuwde) vrouwen. Maar ook de arbeidsdeelname van mannen ouder dan 55 jaar is aanzienlijk verbeterd.

Verwacht wordt dat het arbeidsaanbod de komende jaren nog slechts met 1,1 procent per jaar zal groeien. Door de vergrijzing zal slechts 0,1 procent daarvan voor rekening van de bevolkingsgroei kunnen komen. De groei van de werkgelegenheid zal dus vooral moeten komen uit een betere benutting van de potentiële beroepsbevolking. Enkele ontwikkelingen dwingen daarbij tot alertheid. Een minder florissante economische groei leidt tot een moeizamere reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten. Ook stimuleert dit vervroegde uittreding van oudere werknemers en ontmoedigt het vrouwen om te herintreden.

De mogelijkheden tot uitbreiding van de participatie zitten vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt, bij de ongeschoolden en laaggeschoolden. Op de hogere opleidingsniveaus is de participatie in de afgelopen jaren al zodanig toegenomen, dat de 'rek' er uit begint te raken. Doordat de ontwikkeling van de vraag leidt tot geleidelijk hogere opleidingseisen, kan dit tot kwalitatieve aansluitingsproblemen leiden. Een verdere verhoging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking is daarom belangrijk voor het behoud van economische groei en werkgelegenheid. Meer specifiek is van belang is dat zoveel mogelijk mensen beschikken over een startkwalificatie en dat oudere werknemers goed geschoold blijven. Dit laatste is ook van belang om uitstroom, onder andere richting de WAO, te beperken.

Bijzondere aandacht vragen etnische minderheden en jongeren. Ondanks de afgenomen werkloosheid onder allochtonen is hun arbeidsdeelname nog altijd veel lager dan bij autochtonen. Een preventief beleid is van groot belang bij jongeren. De jeugdwerkloosheid is erg conjunctuurgevoelig. Voorkomen moet worden dat door een teruglopende conjunctuur veel jongeren een 'valse start' op de arbeidsmarkt maken, zoals dat in de jaren tachtig en negentig gebeurd is.

Ondanks de positieve ontwikkelingen van de afgelopen jaren staat nog altijd een groot deel van de potentiële beroepsbevolking als gevolg van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid buiten spel. Velen kunnen en willen weer werken. Maar veel mogelijkheden voor werkherovating blijven om uiteenlopende redenen onbenut.

Beleidsaanbevelingen van de Raad

Het arbeidsmarktbeleid heeft volgens de Raad twee hoofddoelstellingen:

- vergroten van de arbeidsdeelname en de werkgelegenheid;
- verminderen van ziekteverzuim, werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid.

Hieronder worden de voorstellen van de Raad toegelicht om deze doelstellingen te bereiken, rekening houdend met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Verbeteren van scholingsbeleid

Scholing vermindert de aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt en verhoogt daarmee de arbeidsdeelname en verlaagt de werkloosheid. Scholing is een zaak van verschillende partijen. De overheid heeft een belangrijke rol bij het stimuleren van een goed opgeleide beroepsbevolking. Werkgevers en werknemers zijn zelf verantwoordelijk voor scholing binnen bedrijven. De uitkeringsinstanties (UWV en gemeenten) zijn verantwoordelijk voor scholing van mensen zonder werk.

De Raad vindt dat scholing als arbeidsmarktinstrument moet worden gericht op:

- het zoveel mogelijk behalen van een startkwalificatie door werkenden en werkzoekenden, zodat zij een goede arbeidsmarktpositie hebben;
- investeren in opleiding en loopbaanontwikkeling van werknemers, om hen ook op latere leeftijd gemotiveerd en geschikt te houden voor de arbeidsmarkt;
- arbeidsmarktrelevante scholing.

Bijzondere aandacht bij scholing moet volgens de Raad uitgaan naar de 'integratietrajecten' voor inburgeraars en vluchtelingen met een verblijfstatus. Gemeenten zijn daar primair verantwoordelijk voor. De Raad vindt het een goede zaak dat de verantwoordelijkheid voor inburgering ook wordt opgepakt door het bedrijfsleven via de pilots 'werkgebonden inburgeringstrajecten'.

Voorstel van de Raad is om de nu bestaande fiscale scholingsaftrek voor werkgevers te verbeteren. Werkgevers dienen gestimuleerd te worden om te investeren in de startkwalificaties van hun werknemers. Daarom kan de scholingsaftrek voor werkgevers bij dit type scholing worden verhoogd. Als startkwalificaties worden verkregen met behulp van erkenning van verworven competenties (zogenaamde 'EVC-procedures'), moeten de kosten die daarmee gepaard gaan, onder de fiscale faciliteit voor werkgevers vallen. Ook de werkgevers in de non-profit sector moeten op een zelfde wijze kunnen profiteren van deze maatregelen. Dat is nu nog niet het geval. Werknemers en werkzoekenden die op eigen kosten een opleiding volgen om startkwalificaties te krijgen, moeten naar de mening van de Raad ook een hogere fiscale tegemoetkoming krijgen. De aftrek kan zó worden vormgegeven dat tweederde van de gemaakte studiekosten worden vergoed. Ten slotte: de ontheffing van de sollicitatieplicht die uitkeringsgerechtigden krijgen bij het volgen van scholing wordt

aangepast. Deze zou alleen nog moeten gelden voor kwalificerende scholing, gericht op het behalen van landelijk erkende diploma's of deelcertificaten. Zo wordt voorkomen dat mensen langdurig werkloos worden doordat zij langdurig scholing volgen. De Raad heeft om die reden ook een sterke voorkeur voor combinaties van scholing met werk, zodat personen niet onnodig lang buiten de arbeidsmarkt staan.

Beleid dat het arbeidsaanbod vergroot

Een groot deel van het potentiële arbeidsaanbod blijft onbenut, ondanks de vele jaren van achtereenvolgende economische groei en krapte op de arbeidsmarkt. Het gaat om mensen met en zonder een uitkering.

Van meer dan een half miljoen mensen met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering is een groot deel niet verplicht om zelf naar werk te zoeken. Bovendien wordt in de uitvoering vaak informeel gedoogd dat er geen werk wordt gezocht door mensen die daartoe wél verplicht zijn. Mensen met een uitkering krijgen vaak ook niet de ondersteuning die zij nodig hebben op de weg terug naar de arbeidsmarkt. Het kabinetsbeleid, gebaseerd op Europese afspraken over werkgelegenheid, om nieuwe werkzoekenden te helpen ter voorkóming van langdurige uitkeringsafhankelijkheid, schiet tekort. Veel 'reïntegratietrajecten' resulteren niet in een baan. Dit komt onder meer doordat nog niet duidelijk wat er te koop is op de markt voor reïntegratie. Deze 'reïntegratiemarkt' werkt nog niet goed (genoeg).

Werkzoekenden zónder uitkering zijn van groot belang voor de arbeidsmarkt. Een groot deel van de groei van de werkgelegenheid in de afgelopen jaren is immers op het conto gekomen van mensen die voorheen niet actief waren op de arbeidsmarkt. Ook in de komende jaren zal een verdere stijging van de arbeidsdeelname in belangrijke mate moeten komen van deze groep.

Voorstel van de Raad is dat de mensen die nú een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben betere ondersteuning krijgen. Een belangrijk deel van deze groep acht zichzelf in staat om weer aan het werk te gaan. De Raad vindt dat een maximale inspanning nodig is om gemotiveerde arbeidsgehandicapten die aan het werk willen hierbij te ondersteunen. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (opvolger van het GAK) zou hiertoe een laagdrempelig informatie- en verwijspunt voor deze groep kunnen inrichten. Mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen recht op een reïntegratieadvies over de weg terug naar de arbeidsmarkt. Bij een dergelijk advies hoort ook dat zij recht krijgen op noodzakelijke reïntegratie-activiteiten en recht op aanvraag van een zogenaamd 'persoonsgebonden reïntegratiebudget'. Als zij opnieuw ziek worden en terugvallen op de WAO, gaan zij er niet in inkomen op achteruit. Ook werkgevers krijgen dan een compensatie, zodat zij geen grote financiële risico's lopen als zij oudere en langdurig arbeidsgehandicapten aannemen.

Als het UWV samen met de cliënt vaststelt dat er mogelijkheden zijn voor werkhervatting en het UWV ook daadwerkelijk de terugkeer naar de arbeidsmarkt ondersteunt, dan mag van de cliënt verwacht worden dat hij zelf ook actief zoekt naar werk. De Raad stelt voor dat de WAO zó wordt aangepast, dat voor arbeidsgehandicapten uiterlijk aan het eind van de reïntegratie-activiteiten dezelfde inschrijf- en sollicitatieplicht gaat gelden als voor niet-arbeidsgehandicapte werkzoekenden.

Bijna een kwart van de mensen met een WW-uitkering is nu ontheven van de sollicitatieplicht omdat zij ouder zijn dan 57,5 jaar. Het kabinet heeft eerder onderzoek aangekondigd naar de arbeidsmarktkansen van oudere werknemers. Mede afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek, zijn verschillende mogelijkheden denkbaar, uiteenlopend van het volledig handhaven van de ontheffing van de sollicitatieplicht tot en met het volledig schrappen van deze ontheffing. Een volgens de Raad realistische tussenvariant zou kunnen zijn om nieuwe werklozen van 57,5 jaar en ouder niet onmiddellijk na instroom in de uitkering te ontheffen van de sollicitatieplicht. Zij hebben op dat moment immers nog recente werkervaring. Voorwaarde voor invoering van deze tijdelijke sollicitatieplicht is dat de Centra voor Werk en Inkomen deze oudere werkzoekenden ook daadwerkelijk actief ondersteunen bij het vinden van werk.

Het kabinet heeft gekozen voor een private uitvoering van reïntegratie-activiteiten. Om te zorgen dat cliënten adequate ondersteuning krijgen, is het wenselijk dat de verantwoordelijke instanties weten wat er te koop is op deze markt voor reïntegratie en tot welke resultaten dat leidt. De informatie van de uitkeringsinstanties (UWV en gemeenten) over de resultaten van reïntegratie-activiteiten dienen per reïntegratiebedrijf publiek beschikbaar te worden gesteld.

Werk moet lonen. Voor de werknemer én de werkgever

Mensen met een uitkering gaan er nu vaak financieel niet of nauwelijks op vooruit, als zij hun uitkering inwisselen voor een baan. Dit komt doordat zij inkomensafhankelijke voordelen kwijt raken als zij meer gaan verdienen. Werk loont dan dus niet voor mensen met een uitkering ('armoedeval'). Dat geldt soms ook voor werkgevers. Een deel van de (laagopgeleide) beroepsbevolking heeft een productiviteit die lager uitvalt dan de loonkosten op het niveau van het wettelijke minimumloon of de laagste CAO-schaal ('productiviteitsval'). Hierdoor worden de arbeidsmarktkansen van dit deel van de beroepsbevolking structureel bedreigd.

Zorgen dat werk loont – zowel voor de werknemer als de werkgever – is volgens de RWI een kwestie van lange adem, waarbij concrete stappen van jaar tot jaar wellicht meer vruchten afwerpen dan grootscheepse stelselherzelingen.

De Raad adviseert het kabinet daarom de premievrije voet in de werkloosheidspremie (AWF) op 1 januari 2003 af te schaffen. Dit is mogelijk zonder negatieve inkomensgevolgen door tegelijkertijd de AWF-premie fors te verlagen. De grote vermogens- en exploitatie-overschotten in het werkloosheidsfonds maken dit mogelijk.

De Raad stelt ook voor de fiscale arbeidskorting die alle werknemers ontvangen zó aan te passen dat deze al volledig tot uitbetaling komt bij 70 procent (in plaats van nu nog 100 procent) van het wettelijk minimumloon. Dit sluit aan bij het inkomen van een alleenstaande bijstandsgerechtigde. Deze gerichte verhoging van de arbeidskorting komt vooral ten goede aan werkzoekenden die het meest last ondervinden van de armoedeval.

Om te zorgen dat werk ook loont voor mensen met kinderen, stelt de Raad voor om de minimumbijdrage die ouders moeten betalen voor de kinderopvang te laten gelden tot een inkomen van 130 procent van het minimumloon. Dit voordeel wil de Raad ook laten doorwerken naar hogere inkomensniveaus, deels om te voorkomen dat de armoedeval alleen maar naar een ander niveau verschuift en deels omdat lagere kinderopvangkosten een belangrijke stimulans kunnen zijn voor de arbeidsdeelname van mensen zonder uitkering.

De Raad is van mening dat de fiscale tegemoetkoming voor werkgevers in de loonkosten voor laagbetaald werk (SPAK) in essentie moet blijven bestaan. De SPAK blijkt een effectieve maatregel die laagbetaalde werkgelegenheid behoudt en vergroot.

De Raad vindt het van groot belang dat werklozen en arbeidsgehandicapten beter en sneller geholpen worden bij het vinden van een baan. Daarom stelt de Raad voor dat de huidige loonkostensubsidies (de vermindering langdurig werklozen, de WIW-werkervaringsplaatsen en de REA-premiekortings, allemaal met afwijkende doelgroepen en voorwaarden) worden vervangen door één nieuwe, uniforme regeling. Werkgevers die een werkloze (langer dan zes maanden werkloos) of een arbeidsgehandicapte aannemen, kunnen in dit voorstel zélf een afdrachtskorting toepassen op de af te dragen loonbelasting van 7.500 euro in de eerste achttien maanden na indienstreding. Naast deze fiscale loonkostensubsidie kan de uitkeringsinstantie (UWV en gemeenten) met de werkgever afspraken op maat maken over kosten van scholing, begeleiding en aanpassing van de werkplek.

Werklozen en arbeidsgehandicapten die aan de doelgroepcriteria voldoen, worden voortaan standaard hierover geïnformeerd, zodat zij potentiële werkgevers kunnen wijzen op de subsidie die zij 'waard' zijn. Hierdoor ontstaat een soort 'voucher' dat werkzoekenden de mogelijkheid biedt om op eigen initiatief de kans op terugkeer naar de arbeidsmarkt te verbeteren.

Gesubsidieerde arbeid moderniseren

Gesubsidieerde arbeid is het sluitstuk van het arbeidsmarktbeleid, als alle andere inspanningen gericht op werkherhervatting – al dan niet met behulp van de nieuw vorm gegeven tijdelijke loonkostensubsidie – niet hebben geresulteerd in een baan. Het overheidsbeleid voor gesubsidieerde banen kan niet los worden gezien van de situatie op de arbeidsmarkt. Ondanks de vele jaren van economische groei en van de enorme toename van het aantal banen, is het aantal langdurig werklozen nog altijd hoog.

De Raad wenst het stelsel van gesubsidieerde arbeid te moderniseren. De Raad vindt het belangrijk dat er reguliere, laagbetaalde banen in de collectieve sector beschikbaar blijven voor langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten die langdurig geen baan hebben kunnen vinden. Deze extra banen aan de onderkant van het loonebouw hebben zich inmiddels bewezen in onder meer zorg, welzijn, kinderopvang en hebben een bijdrage geleverd aan het vergroten van de veiligheid.

De Raad vindt omzetting van deze In- en Doorstroombanen in reguliere, maar voor de doelgroep gereserveerde functies, voor de hand liggen. Na de omzetting blijven gemeenten de regie houden over de functies, maar de Raad vindt dat de gereserveerde banen alleen nog mogen worden gerealiseerd bij werkgevers waar een CAO (of soortgelijke regeling) van toepassing is. Ook wil de Raad een aantal voorwaarden schrappen die aan de huidige functies verbonden zijn, maar die niet passen bij reguliere functies.

Als gevolg van de voorstellen van de Raad verdwijnt de WIW als gemeentelijk arbeidsmarktinstrument, met dien verstande dat voor huidige werknemers in WIW-verband baanzekerheid wordt gegarandeerd.

Op dit moment is sprake van 'beschermd arbeid' voor arbeidsgehandicapten in de vorm van de sociale werkvoorziening (WSW). De Raad vindt ook dat er 'beschermd arbeid' moet komen voor werklozen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze banen zijn alleen toegankelijk voor mensen die langer dan drie jaar werkloos en ouder dan 50 jaar zijn dan wel door een onafhankelijke indicatiecommissie voor deze vorm van beschermd arbeid in aanmerking worden gebracht.

Werkt het beleid?

De Raad kan tenslotte nog onvoldoende beoordelen of de publieke middelen van het arbeidsmarktbeleid goed worden ingezet. Het ontbreekt aan systematisch inzicht in de doelstellingen, doelgroepen en effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid van het kabinet. De Raad vindt het belangrijk dat daar snel verandering in komt. Publieke middelen moeten worden verdeeld op basis van hun gebleken bijdrage aan het realiseren van gestelde doelen. Dat geldt óók voor het arbeidsmarktbeleid. De Raad verzoekt het kabinet daarom om snel zorg te dragen voor meer en beter inzicht in de doelen, middelen en effectiviteit van dit beleid.

HOOFDSTUK 1

Arbeidsmarkt

1 Arbeidsmarkt

1.1 Inleiding

In een periode waarin een ingrijpende institutionele herschikking van het arbeidsmarktbeleid plaatsvindt, is het goed om bij alle aandacht die er is voor instituties en structuren niet te vergeten waar het in feite om gaat: de arbeidsmarkt in het algemeen en de knelpunten en kansen daarop in het bijzonder. Daarom begint de Raad dit beleidskader met een impressie van de arbeidsmarkt in de nabije toekomst. De Raad is van mening, dat aan de basis van het beleid steeds de volgende vragen ten grondslag moeten liggen:

- welke imperfecties heeft de arbeidsmarkt die overheidsbeleid zinvol maken?
- welke maatregelen zouden in verband daarmee moeten worden ingezet (en op welk moment)?

In dit hoofdstuk zal de nadruk liggen op de eerste van deze twee vragen. De rest van het beleidskader is gewijd aan de tweede.

Dit beleidskader gaat primair over het beleid voor het jaar 2003. Hoe de arbeidsmarkt er dan uit zal zien, laat zich niet met zekerheid voorspellen. In de tweede helft van 2001 zijn de economische vooruitzichten sterk naar beneden bijgesteld. Dat betekent een somberder visie op de ontwikkeling van de werkgelegenheid in het algemeen. Een aantal aankondigingen van massaontslagen en inkrimpingen in grote ondernemingen en sectoren maakt het pessimistische beeld sinds het najaar van 2001 compleet.

Ondanks de onvoorspelbaarheid van veel aspecten van de arbeidsmarkt in 2003 zijn enkele ontwikkelingen relatief goed te voorzien. Daartoe behoort aan de aanbodzijde de ontwikkeling van de omvang van de potentiële beroepsbevolking. Aan de vraagzijde van de markt behoort de werkgelegenheid in de quartaire sector tot de redelijk voorspelbare grootheden. Ook zijn er kwalitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt gaande die verder reiken dan de waan van de dag, zoals de veranderende samenstelling van het aanbod en de veranderende kwalificatie-eisen van werkgevers.

Daarnaast zijn er zaken die zich moeilijker laten voorspellen. Aan de vraagzijde is dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid in grote delen van de marktsector. Vooral de werkgelegenheid in de industrie is zeer conjunctuurgevoelig. Aan de aanbodzijde speelt de vraag, welke effecten een teruglopende conjunctuur heeft op de participatiebeslissingen van de potentiële beroepsbevolking. Beide elementen bepalen de marges waartussen de werkloze beroepsbevolking kan groeien of krimpen.

Het Centraal Plan Bureau (CPB) ziet voor de periode 2003–2006 de beperkte toename van het aanbod als voornaamste remmende factor voor de groei van de werkgelegenheid. Dat is in lijn met de economische theorie, die aangeeft dat op de lange termijn de ontwikkeling van het aanbod bepalend is voor de omvang van de vraag.^[1] De achter ons liggende jaren lijken het CPB op dat punt gelijk te geven. De ferme economische groei van de afgelopen jaren zou nooit mogelijk zijn geweest zonder de sterke groei van de beroepsbevolking. Die had demografische oorzaken en kwam daarnaast tot stand door de inhaalslag die Nederland heeft gemaakt op het punt van de participatie van vrouwen.

Kwantitatief voldoende aanbod is in de visie van de Raad een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor de ontwikkeling van de vraag. Andere belangrijke voorwaarden zijn dat vraag en aanbod matchen en dat vraag en aanbod elkaar ook weten te vinden. Het gegeven dat Nederland na een groot aantal jaren van sterke groei van de werkgelegenheid nog altijd met ongeveer 1,5 miljoen uitkeringsgerechtigden op grond van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid kampt, duidt op een kwalitatief aansluitingsprobleem.

Wanneer de vraag afneemt en de productiviteitseisen verder omhoog gaan, zal de aansluitingsproblematiek sterk in betekenis toenemen. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat de sterke groei van de beroepsbevolking, die voor de ontwikkeling van de vraag de gevolgen van de aansluitingsproblematiek in de afgelopen jaren versluierte, tot het verleden behoort. Met andere woorden: herstel van de economische groei en daarmee van de groei van de werkgelegenheid is de komende jaren alleen mogelijk bij aanpassing van de beroepsbevolking, werkend of werkloos, aan de veranderende eisen van de vraag en bij een effectieve activering en toeleiding van het werkloze aanbod. Dat zijn noodzakelijke voorwaarden om in het gunstigste geval te kunnen profiteren van een eventueel internationaal economisch herstel. In het ongunstigste geval, bij het achterwege blijven van economisch herstel, wordt daarmee de schade zo veel mogelijk beperkt.

1.2 Vraagzijde arbeidsmarkt

Belangrijkste bevindingen:

1. De werkgelegenheid zal in de komende jaren veel minder toenemen dan in de afgelopen jaren het geval is geweest.
2. Die afname zal het sterkst zijn in die sectoren die in verband met hun conjunctuurgevoeligheid de afgelopen jaren de sterkste groei hebben doorgemaakt.
3. In een aantal van die sectoren zal een uitstoot plaatsvinden van vooral die werknemers die, vaak bij gebrek aan beter gekwalificeerden, op de top van de conjunctuur zijn binnengehaald. Moeilijk vervulbare vacatures zullen zich de komende jaren meer gaan concentreren op de niveaus op en vanaf MBO-niveau.
4. Door de toenemende complexiteit en functionele flexibilisering van arbeid vereisen dezelfde beroepen en functies geleidelijk aan meer capaciteiten en daarmee een steeds hoger opleidingsniveau.
5. De kansen op werk zullen daardoor bij veel functies afnemen voor ongeschoolden en andere werkzoekenden waarvoor een lage productiviteitsperceptie bij werkgevers geldt.
6. Het aantal vacatures zal in de komende jaren afnemen. Toch zal het aantal knelpunten in de vacaturevervulling groot blijven vanwege een daling in de vrijwillige baanmobiliteit, door de eerdergenoemde verscherping van de functie-eisen en door tekortkomingen in de kwalificaties van een deel van het arbeidsaanbod.
7. Voor hogere opleidingsniveaus zullen kwantitatieve tekorten blijven gelden, terwijl voor laaggeschoolden vooral de kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod problemen in de vacaturevervulling zal veroorzaken.

1.2.1 Ontwikkelingen en trends werkgelegenheid

Minder groei werkgelegenheid

De werkgelegenheid is de afgelopen zeven jaar fors gegroeid. Vanaf 1998 is echter een daling van die groei waarneembaar. Deze was nog vier procent in 1998 en zal volgens het CPB dalen tot een half procent in 2002.^[2] Voor de periode 2003-2006 wordt een licht herstel van de werkgelegenheidsgroei verwacht tot één procent per jaar. De prognoses van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) over de arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006 gaan uit van een gemiddelde groei van de werkgelegenheid in de komende jaren van 1,2 procent.^[3] Deze prognose is in vergelijking met het CPB aan de optimistische kant. Niet ondenkbaar is dat werkgevers in 2001 nog huiverig waren om een eventuele overcapaciteit af te bouwen door werknemers af te laten vloeien die ze net met zo veel moeite hadden binnengehaald. Dit zal veranderen als de laagconjunctuur aanhoudt. Dan kan

vooral een uitstoot plaatsvinden van werknemers die – in verband met de grote vraag – ondanks gebrekkige kwalificaties in de achter ons liggende periode aan de slag konden.

Veranderende structuur werkgelegenheid

De structuur van de werkgelegenheid is aan een ingrijpend veranderingsproces onderhevig. Een belangrijk element in dit kader is de opmars van de ICT in alle sectoren en beroepen. Onderzoek laat zien dat die effecten sterk kunnen wisselen al naar gelang de implementatiestrategieën van werkgevers.^[4] Een effect dat echter steeds eenduidig naar voren komt, is dat er toenemende opleidingseisen worden gesteld aan werknemers. Het ROA heeft een prognose gemaakt van de vraagontwikkeling naar opleidingsniveau van 2001 tot 2006.^[5] Hoewel deze prognose niet gezien kan worden als een exacte voorspelling, is een aantal trends duidelijk: een sterke afname van de vraag naar ongeschoolden en mensen op VMBO-niveau en een sterke toename van de vraag vanaf HBO-niveau. De vraag naar de middenniveaus is iets beter dan de gemiddelde ontwikkeling van de vraag. Het is frappant dat het niet zo zeer de verschuiving van werkgelegenheid tussen sectoren is die hieraan ten grondslag ligt. Juist de verschuiving binnen sectoren en vooral die binnen beroepen zorgt voor deze toenemende opleidingseisen aan werknemers. Hogere opleidingseisen zijn dus zowel een ‘productiviteitssignaal’ als een ‘flexibiliseringsignaal’.

Opleidingsniveau als productiviteitssignaal

Opleidingsniveau heeft een belangrijk ‘signaaleffect’. Werkgevers gaan ervan uit, dat een opleiding een signaal is voor bepaalde persoonskenmerken die de verwachting van een relatief hoge productiviteit wettigen.^[6] Die verwachting is niet helemaal ten onrechte, wanneer de persoonskenmerken die leiden tot een succesvolle scholingsloopbaan dezelfde zijn als de kenmerken die leiden tot succes in het werk. In een periode van afnemende rendementen zullen werkgevers bij voorkeur die werknemers in dienst willen nemen, waarvan op grond van hun kwalificaties een hoge productiviteit mag worden verwacht. Dat kan tot een versterking van het signaaleffect leiden.

Zwaardere functie-inhoud

Daarnaast is ook sprake van zwaardere eisen wat betreft functie-inhoud. Vooral op het vlak van complexiteit en van het vermogen tot het verwerken van informatie. Ook de functionele flexibilisering (brede inzetbaarheid, taakroulatie, taakverbreding en interne arbeidspool) die in veel bedrijven gaande is, leidt tot hogere eisen aan werknemers. Bij een onderzoek van TNO Arbeid bleek dat 75 procent van de ondervraagde werkgevers aangaf te vrezen dat als deze tendens doorzet, niet al hun werknemers daarin mee zouden kunnen.^[7]

Sectorale ontwikkeling

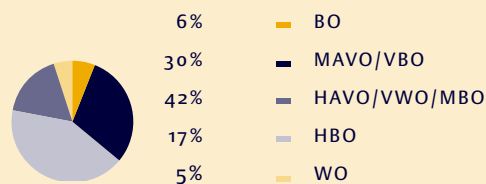
Naar verwachting worden bijna alle sectoren in 2002 geconfronteerd met een verdere afname van de groei van de werkgelegenheid. Ook in de sectoren handel en zakelijke dienstverlening waar de werkgelegenheidsgroei de afgelopen jaren het grootst is geweest. Een uitzondering vormt de zorg, waar als gevolg van de demografische ontwikkeling en het kabinetsbeleid de groei van de werkgelegenheid in de komende kabinetsperiode op zes procent wordt geschat. De vraag naar technische en industrieberoepen, die geconcentreerd zijn in de meest conjunctuurgevoelige sectoren, zal het meeste dalen. Ook in de ICT en in de economisch-administratieve beroepen zal de vraag minder groot zijn dan het geval is geweest. Daarnaast neemt het aanbod toe door de uitstoot uit een aantal sectoren en door grote ondernemingen die sterk afslanken.

1.2.2 Vacatures: ontwikkelingen en trends

Het aantal vacatures is de afgelopen jaren sterk gegroeid als gevolg van de groei van de werkgelegenheid. In juni 2000 bereikte het aantal openstaande vacatures met 218 duizend (standcijfer) een ongekend hoogtepunt. Een jaar later was dit aantal nog altijd ongewijzigd. Werkgevers beschouwden ruim de helft daarvan als moeilijk vervulbaar. Figuur één geeft een beeld van de gemiddelde stand van de totale vacaturemarkt in 2000.^[8]

Hierbij valt op dat de grote massa van de vacatures op het middenniveau van de markt zit. In het derde kwartaal van 2001 werd voor het eerst een daling van het aantal vacatures zichtbaar. De stand kwam uit op 171 duizend, dat zijn twaalf duizend minder vacatures dan in de vergelijkbare periode in het jaar ervoor.^[9]

Figuur 1 Vacatures naar opleidingsniveau

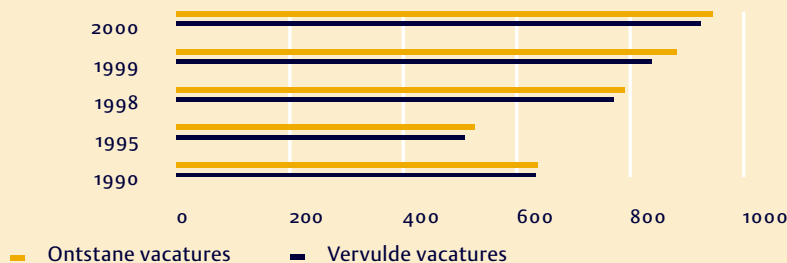


Bron: CBS Statline

Nog belangrijker dan de vacaturestanden zijn de stromen. Het aantal ontstane en het aantal vervulde vacatures is tot en met 2001 sterk gegroeid. Figuur twee maakt zichtbaar dat sinds 1995 de dynamiek op de arbeidsmarkt enorm is toegenomen. In 2000 zijn bijna tweemaal zoveel vacatures vervuld als in 1995. Die dynamiek lijkt

nu weer af te nemen. Het aantal ontstane vacatures was in het derde kwartaal van 2001 tien procent lager dan in 2000. Het aantal vervulde vacatures lag slechts drie procent lager. De werkzoekenden profiteerden eind 2001 kennelijk nog van de voorraad vacatures, ontstaan in betere tijden.

Figuur 2 Ontstane en vervulde vacatures (x 1000)



Bron: CBS

Werkgelegenheidsgroei en groei vacaturemarkt

Groei van de werkgelegenheid heeft op drie manieren invloed op de groei van het aantal vacatures:

- ten eerste ontstaat er een uitbreidingsvraag door;
- ten tweede leidt een langere periode van groei tot vertrouwen, waardoor meer werknemers een overstap naar een andere baan wagen en een vacature achterlaten;
- ten derde worden door baanverandering of door beëindiging van de participatie (onder andere pensioen) vrijkomende plaatsen in een periode van groei voor hervulling opengesteld. Wanneer de uitbreidingsvraag groot is, is de vervangingsvraag ook groot.

Mobiliteit leidt tot optimaliteit

Een hoge vrijwillige baanmobiliteit, gebaseerd op een algemeen vertrouwen in de economische ontwikkeling, leidt tot een optimalisering van de allocatie van arbeid. Zonder deze toegenomen mobiliteitsbereidheid van werkenden zou het aantal ontstane vacatures lager zijn geweest en het aantal onvervulbare vacatures vermoedelijk groter.

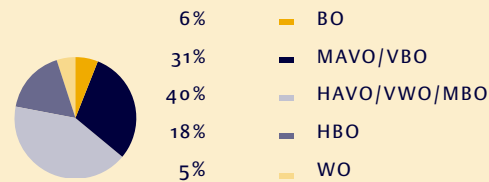
Inmiddels heeft een daling van de groei van de werkgelegenheid geleid tot een einde aan de groei van het aantal vacatures. Dat het niveau in het tweede kwartaal van 2001 ondanks de teruglopende groei van de werkgelegenheid nog op hetzelfde hoge niveau lag als een jaar eerder, hangt vermoedelijk samen met het op dat moment nog altijd grote vertrouwen van werkzoekenden. Daardoor bleven veel mensen wisselen van baan. In het derde kwartaal van 2001 is de kentering voor het eerst zichtbaar geworden. Verwacht wordt dat dit vertrouwen in 2002 verder

afneemt waardoor de vrijwillige mobiliteit als oorzaak van het ontstaan van vacatures een geringere rol zal spelen. Deze vrijwillige mobiliteit is niet alleen van groot belang voor de optimalisering van de kwalitatieve verdeling van arbeidskrachten over de beschikbare banen. Ook ontstaan daardoor vacatures waar werklozen van kunnen profiteren (doorstroming). Afnemend vertrouwen zal daarom leiden tot minder vacatures in het algemeen, maar niet tot minder knelpunten in de vacaturevervulling. Wel zullen de mogelijkheden tot plaatsing van werklozen erdoor afnemen. Gevolg: meer moeilijk vervulbare vacatures en meer moeilijk plaatsbare werklozen.

1.2.3 Moeilijk vervulbare vacatures

In 2000 was ruim de helft van de vacatures volgens werkgevers moeilijk vervulbaar (gemiddelde stand 2000). Dat gold voor alle opleidingsniveaus. Figuur drie geeft aan hoe de moeilijk vervulbare vacatures verdeeld zijn over de verschillende opleidingsniveaus.^[10] Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat de knelpunten zich concentreren op het HBO- en WO-niveau. De werkelijkheid is anders: veertig procent van de moeilijk vervulbare vacatures bevindt zich op MBO-niveau.

Figuur 3 Moeilijk vervulbare vacatures naar opleidingsniveau



Bron: CBS Statline

Een ander punt betreft de vacaturevervulling naar sector. In procenten van de werkzame beroepsbevolking was in 2000 het aantal moeilijk vervulbare vacatures in de bouw ruim driemaal zo groot als in het onderwijs, en tweemaal zo groot als in de zorg.^[11] Door de grote omvang van de zorgsector (bijna één miljoen werknemers, tegen bijvoorbeeld ongeveer 260 duizend in de bouw) is in deze sector sprake van een omvangrijk probleem. Dit probleem wordt versterkt door de grote maatschappelijke gevolgen van een tekort aan 'handen aan het bed'. Voor het onderwijs geldt de kanttekening, dat achter het relatief gunstige beeld voor de middellange termijn een ernstig demografisch probleem schuil gaat (vergrijzing van het docentencorps, en daardoor een dreigende uitstroomborg).

Oplossingsrichtingen

Tabel één laat zien op welke manier werkgevers zeggen te reageren op moeilijk vervulbare vacatures. Het is opmerkelijk dat het opleiden van nieuw personeel niet populairder is geworden, maar het opleiden van eigen personeel wel.

Tabel 1 Maatregelen bij bedrijven met moeilijk vervulbare vacatures (in procenten)

	1993-1995	1995-1997	1997-1999
Intensiever werven vast personeel	67	73	78
Opleiden nieuwkomers	59	56	58
Opleiden personeel	27	38	40
Taken uitbesteden aan uitzendwerkers	20	33	33
Hoger salaris bieden	13	20	30

Bron: NEI 2001, *Krapte op de arbeidsmarkt, werkgeversreacties*

1.2.4 Verwachtingen 2003

De komende tijd zal, door de afnemende groei van de werkgelegenheid, de problematiek van de vacaturevervulling een ander gezicht krijgen. Tot nu toe deden de knelpunten zich voor in alle marktsegmenten en op alle opleidingsniveaus. De komende jaren zullen een gevarieerder beeld te zien geven. Volgens het ROA zullen onder het MBO-niveau vrijwel geen knelpunten in de vacaturevervulling zijn.^[12] Het ROA spreekt van een tweedeling op de arbeidsmarkt, met een scheidslijn op MBO-niveau. Aangezien het aanbod aan werklozen veelal laaggeschoold is, zullen hun kansen op de arbeidsmarkt verslechteren. Dit beeld dreigt door de economische ontwikkelingen scherper te worden dan het ROA veronderstelt. In 2003 verwacht de Raad desondanks nog aanzienlijke problemen bij de vacaturevervulling aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het probleem is niet zozeer de afwezigheid van aanbod. Wel of deze groep aan de kwaliteitseisen voldoet. Ook toeleiding van werkzoekenden naar vacatures op dit niveau vergt de nodige aandacht. Een kwantitatief overschot op het lagere niveau hoeft dus nog niet te betekenen dat er geen moeilijk vervulbare vacatures zullen zijn.

De Raad verwacht dat op de hogere opleidingsniveaus niet in alle opleidingsrichtingen tekorten zullen blijven bestaan. Dat betekent dat afgestudeerden van minder goed in de markt liggende opleidingsrichtingen minder makkelijk dan in het recente verleden kunnen uitwijken naar andere functies op hun opleidingsniveau. Ze zullen vaker genoeg moeten nemen met een functie op een lager niveau. Daarmee kan een neerwaarts verdringingseffect op gang komen, waardoor uiteindelijk ongeschoolden uit de markt gedrukt zullen worden.

1.3 Aanbodzijde arbeidsmarkt

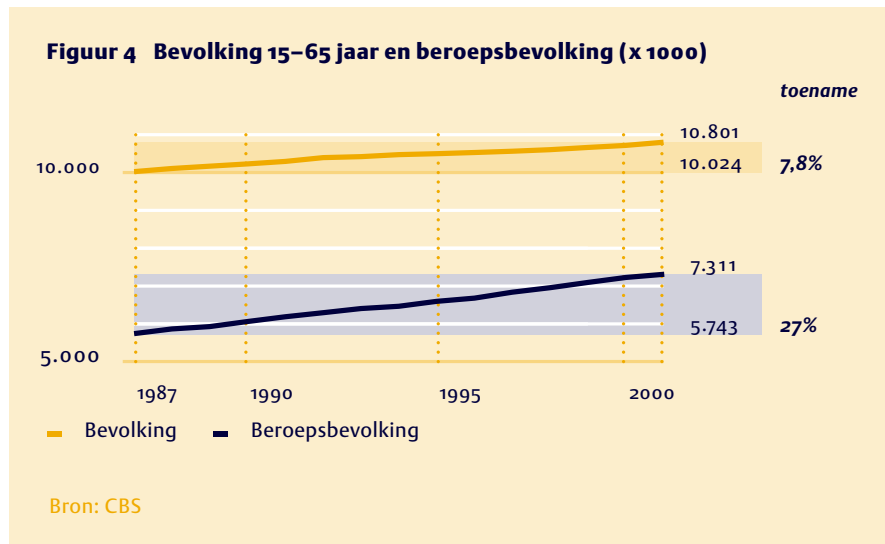
Belangrijkste bevindingen:

1. De beroepsbevolking is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Dit is het gevolg van de groei van de bevolking van vijftien tot en met 64 jaar, maar vooral ook door de groei van de arbeidsparticipatie. De groei kwam voor tweederde voor rekening van vrouwen.
2. De beroepsbevolking zal in de jaren tot 2006 nog met 1,1 procent per jaar groeien. Deze verwachting is vooral gebaseerd op de toenemende arbeidsparticipatie van verschillende groepen.
3. De participatie zal minder snel groeien door vergrijzing, verzadiging op de hogere opleidingsniveaus en enige ontmoediging van het arbeidsaanbod door de afnemende arbeidsmarktperspectieven.
4. Een belangrijke manier om tot een hogere arbeidsparticipatie te komen is een verhoging van het opleidingsniveau: de netto arbeidsparticipatie is vooral sterk toegenomen in de hogere opleidingscategorieën. De ruimte voor meer participatie zit dus nog vooral bij de lagere opleidingscategorieën. De vraag naar lager opgeleiden neemt echter af.
5. Veel werklozen met een werkloosheidsuitkering zoeken om verschillende redenen geen werk, ook al zijn ze formeel daartoe verplicht. Ook zijn veel werklozen niet verplicht werk te zoeken.
6. Vermindering van het ziekteverzuim is een belangrijke mogelijkheid om te komen tot vergroting van het arbeidsaanbod.
7. Voorkomen is beter dan genezen. Toch mag het preventieve beleid de reïntegratie van het huidige WAO-bestand – gelet op het potentiële arbeidsaanbod binnen dat omvangrijke bestand – niet buiten beeld brengen.
8. De werkloosheid is de afgelopen jaren ook onder minderheden sterk gedaald. Hun achterstand op de arbeidsmarkt is in termen van participatie echter groter dan uit de werkloosheidscijfers blijkt.
9. Jongeren profiteren op de arbeidsmarkt vaak als eersten van een aantrekkende conjunctuur. Zij ondervinden echter ook snel de gevolgen van een omslag in de conjunctuur. Na jaren van sterke daling dreigt de jeugdwerkloosheid daarom weer op te lopen.

1.3.1 Beroepsbevolking en participatie

Zoals uit figuur vier blijkt, was in 2001 de omvang van de potentiële beroepsbevolking (vijftien tot en met 64 jaar) 10,8 miljoen mensen.^[13] Van hen worden 7,2 miljoen mensen gerekend tot de beroepsbevolking. Dit zijn alle mensen van vijftien tot

en met 64 jaar die twaalf uur of meer per week (willen) werken (bruto participatie). Van de beroepsbevolking zijn 6,9 miljoen mensen daadwerkelijk aan het werk (netto participatie). De werkloze beroepsbevolking is dus driehonderdduizend personen.



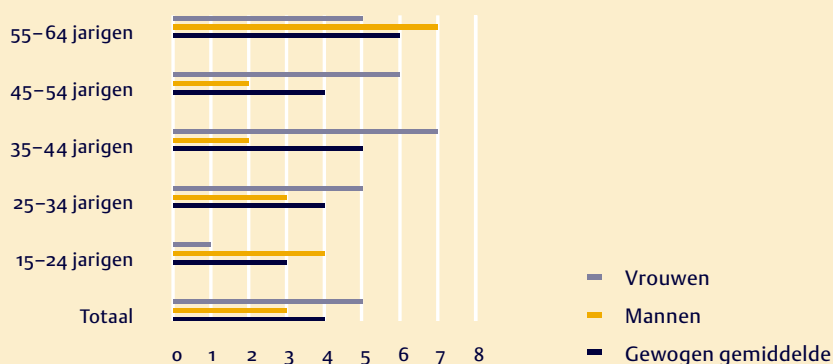
Samenstelling en ontwikkeling beroepsbevolking

De beroepsbevolking bestaat voor zestig procent uit mannen en veertig procent uit vrouwen. De Nederlandse beroepsbevolking telt, vergeleken met andere landen, relatief veel hoog opgeleiden en veel laag- en ongeschoolden.^[14] Er is een relatief beperkt middensegment (in paragraaf 1.2.3 is aangegeven, dat het grootste deel van de moeilijk vervulbare vacatures op het middenniveau te vinden is). Circa dertig procent van de beroepsbevolking heeft een lage opleiding (onder startkwalificatieniveau), veertig procent heeft een middelbare opleiding en dertig procent een hoge opleiding. De beroepsbevolking is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Gedeeltelijk is die groei te verklaren uit de groei van de gehele bevolking van vijftien- tot en met 64-jarigen. De voornaamste oorzaak is dat meer mensen betaald werk wilden. Tweederde van de groei in personen komt voor rekening van vrouwen. Het gaat hierbij vooral om deeltijdbanen.

Toename netto participatie

De netto participatiegraad is de afgelopen jaren sterk toegenomen en bedraagt 65 procent in 2000. De participatiegraad is laag onder laagopgeleiden (veertig procent), vrouwen (54 procent), ouderen tussen de 55 en 64 jaar (32 procent) en etnische minderheden (53 procent). Figuur vijf laat de groei van de netto participatie in drie jaar tijd zien, uitgesplitst naar leeftijd en geslacht. De netto participatiegraad is vooral toegenomen bij mannen tussen 55 en 64 jaar en bij vrouwen tussen 35 en 44 jaar. Daarmee hebben de Nederlandse vrouwen in deze leeftijdsklasse de achterstand

**Figuur 5 Groei netto arbeidsparticipatie tussen 1997 en 2000
(in procentpunten)**



Bron: CBS

met onze buurlanden in korte tijd vrijwel volledig ingelopen. In de jongste leeftijdsklassen zien we een geringere toename van vrouwen dan van mannen. Daarin weerspiegelt zich de toegenomen onderwijsdeelname van vrouwen.

Nederland kampioen deeltijdwerk

De sterke toename van het vrouwelijk deel van de beroepsbevolking is de afgelopen jaren mede mogelijk gemaakt door de beschikbaarheid van parttime banen. Nederland is internationaal kampioen deeltijdwerk. Ondanks het veel hogere percentage deeltijdbanen bevindt de netto participatie zich, uitgedrukt in FTE's, op een gemiddeld Europees niveau. In tabel twee zijn op drie participatiemaatstaven Nederland en de EU met elkaar vergeleken.^[15] De cijfers in de tabel wijken iets af van de cijfers elders in dit hoofdstuk, doordat ter wille van de internationale vergelijkbaarheid de banen voor minder dan twaalf uur per week zijn meegenomen. Er is sprake van een groot verschil in netto participatie in personen. Er zijn in Nederland veel meer mensen met een baan dan in de EU gebruikelijk is. Die banen zijn echter gemiddeld genomen wel kleiner. Daardoor is de netto participatie in Nederland in FTE ongeveer op Europees gemiddeld niveau.

Afnemende groei beroepsbevolking

De potentiële beroepsbevolking zal mede door de vergrijzing de komende jaren nog maar weinig groeien. Groei van het arbeidsaanbod moet vooral komen van toenemende participatie van een aantal groepen. Verwacht wordt dat het arbeidsaanbod in de periode 2002-2006 jaarlijks gemiddeld met 1,1 procent groeit. Toenemende participatie is verantwoordelijk voor één procent van de groei en demografische ontwikkelingen (leeftijd en immigratie) slechts voor 0,1 procent.

Tabel 2 Arbeidsparticipatie in NL en EU (in procenten)

	<i>NL</i>	<i>EU</i>
Bruto participatie	75	70
Netto participatie	73	64
Netto participatie in fte	57	58

Bron: *Sociale Nota 2002*

Toenemende participatie kan vooral komen door:

- herintredende vrouwen;
- meer vrouwen die doorwerken na de geboorte van kinderen;
- ouderen die minder vaak en minder jong vervroegd uittreden;
- meer en effectievere reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten;
- grotere deeltijdbanen.

Een neergaande conjunctuur heeft een negatief effect op veel van deze punten. Dat negatieve effect kan nog eens worden versterkt door de toegenomen inkomensniveaus van huishoudens in de achter ons liggende periode van sterke groei. De financiële motivatie om (meer) te gaan werken is daardoor minder groot. Verwacht wordt dat een stagnerende groei van de werkgelegenheid samen zal gaan met een eveneens stagnerende groei van het arbeidsaanbod.

Tekort hoger opleidingsniveau

Verwacht wordt dat de vraag op de arbeidsmarkt zich steeds meer gaat richten op de hoge opleidingsniveaus. Zoals figuur zes laat zien, is de participatiegraad bij de hoge opleidingsniveaus al erg hoog. Vergroten van de deeltijdbanen zou een deel van dit tekort kunnen oplossen. Er zijn echter steeds meer signalen, dat daar weinig van verwacht hoeft te worden, gezien de voorkeuren van betrokkenen.^[16] De ruimte zit nog in de lagere opleidingsniveaus, maar daar is minder vraag naar. Daardoor zal 2003 worden gekenmerkt door een toenemende werkloosheid onder laagopgeleiden naast blijvende knelpunten in de vacaturevervulling. Dit versterkt het belang van een verdere upgradering van de beroepsbevolking. Daardoor wordt beter aangesloten bij de eisen van de vraag en neemt bovendien de participatiebereidheid toe.

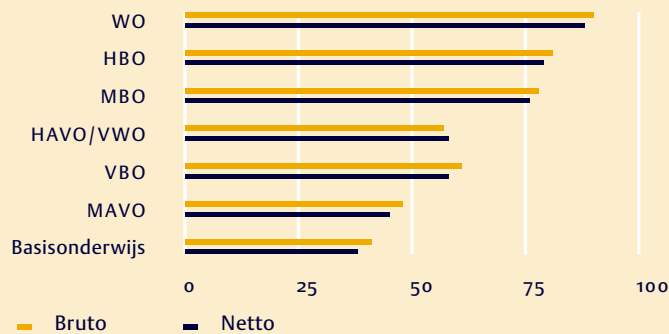
Match niet-werkenden en vraag arbeidsmarkt

Het ROA heeft berekend hoe de potentiële beroepsbevolking die nog niet aan het werk is, qua opleidingsachtergrond kan aansluiten op de moeilijk vervulbare vacatures.^[17] Van de werklozen die actief zoeken naar werk, bevindt zich volgens het ROA ruim zestig procent op een marktsegment waar zich nauwelijks knelpunten

voordoen. Ruim dertig procent zit in een knelpuntsegment. Voor degenen die niet zoeken, liggen deze cijfers op ruim zeventig procent respectievelijk twintig procent. Uit het bovenstaande kan niet zonder meer worden afgeleid dat twintig procent à dertig procent van de werklozen geschikt is voor de moeilijk vervulbare vacatures. Naast opleiding stellen werkgevers steeds vaker andere, dikwijls meer in de sociaal-normatieve sfeer liggende eisen.

Van de werkenden heeft een veel groter deel een opleiding in een knelpuntsegment (bijna vijftig procent). Dat maakt begrijpelijk dat werkgevers voor moeilijk vervulbare vacatures liever terugvallen op degenen die elders al werkzaam zijn. Door de afnemende mobiliteit van werkenden wordt dat moeilijker.

Figuur 6 Arbeidsparticipatie naar opleidingsniveau (in procenten)



Bron: CBS Statline

Verlate uitstroom ouderen

De participatie kan worden bevorderd door meer mensen te laten toetreden op de arbeidsmarkt. Een andere mogelijkheid is het voorkomen van uitstroom. Daarbij kan naast vrouwen met kleine kinderen gedacht worden aan oudere werknemers. Tussen 1990 en 2000 is de netto participatiegraad van mannen van 55 tot 64 jaar toegenomen van 42 procent naar 48 procent.^[18] Voor vrouwen in die leeftijdsklasse was de toename van elf procent naar twintig procent. Voor mannen is er weliswaar sprake van een verbetering, maar 48 procent is in vergelijking met de leeftijdscategorie eronder (88 procent voor de mannen van 45 tot 54 jaar) nog altijd erg laag. Ook vergeleken met de VS (66 procent) of Zweden (67 procent) is de participatiegraad van oudere mannen in Nederland laag. Vergeleken met het EU-gemiddelde scoort Nederland echter weer gemiddeld.^[19] Doordat de participatie van de 'jongere ouderen' van 50 tot 54 jaar niet meer stijgt, wordt gevreesd dat de arbeidsdeelname van ouderen gaat stabiliseren in plaats van verder toenemen.^[20] Er is dus alle reden om de komende jaren in te zetten op een intensief beleid, gericht op het voorkomen van voortijdige uitstroom van ouderen.

Om oudere werknemers voor het arbeidsproces te behouden is een leeftijdsbewust personeelsbeleid noodzakelijk. Dat berust volgens De Zwart op vier pijlers: arbeidsvoorwaardenbeleid, ARBO-beleid, loopbaanbeleid en de houding van leidinggevendenden.^[21] Uit literatuur blijkt, dat bij een adequaat beleid de productiviteit van ouderen niet hoeft onder te doen voor die van jongeren. Belangrijk is wel, dat zij voldoende regelmogelijkheden hebben om leeftijdsgebonden minder sterke kanten met hun kennis en ervaring te compenseren.^[22] Ook is belangrijk dat ouderen bereid zijn en in staat worden gesteld een functie te vervullen die op hun leeftijd is afgestemd. Scholing van ouderen blijkt vooral een positieve invloed te hebben op de preventie van instroom in de WAO.^[23] Deze mogelijkheden worden ondersteund door fiscale en andere overheidsmaatregelen. Een belangrijke rem op de groei van participatie van ouderen kan het beleid bij inkrimping van bedrijven zijn. Recente voorbeelden laten zien dat in dergelijke gevallen de ouderenregelingen die leiden tot vervroegde uitstroom als oplossing worden gehanteerd. Vaak gaan hiermee werknemers, die ergens anders nog jarenlang productief kunnen zijn, voorgoed voor de arbeidsmarkt verloren.

1.3.2 Werk zoeken werk vinden

Het onderzoek 'Hoe Zoeken Werkzoekenden' van Arbeidsvoorziening geeft een interessant beeld van de werkzoekenden in Nederland.^[24]

Vooraf meer positieverbeteraars

Het totale aantal werkzoekenden in 2000 lag iets hoger dan in het jaar ervoor. Dat kwam vooral door een toename van het aantal werkenden met een vaste baan die op zoek gingen naar een andere baan (de zogenaamde vrijwillige baanmobiliteit). Met de conjuncturele wind in de rug zochten velen elders een positieverbetering. Dit onderbouwt de vrees, uitgesproken in een vorige paragraaf, dat een conjuncturele terugslag ertoe kan leiden dat deze vorm van mobiliteit afneemt, waardoor het allocatieproces stagneert.

Werkloos en niet op zoek

Het aantal werkzoekenden zonder werk is laag in verhouding tot het aantal uitkeringsgerechtigden. Veel werklozen met een bijstands- of WW-uitkering blijken, naar eigen zeggen, niet op zoek naar werk te zijn. Bij het arbeidsbureau stonden in het jaar 2000 ruim 118 duizend WW- en bijstandsgerechtigden van jonger dan 57 jaar ingeschreven die niet naar een baan zochten. Daarnaast stond ongeveer veertig procent van de bijstands- en WW-uitkeringsgerechtigden niet bij een arbeidsbureau ingeschreven. Bij slechts een deel kwam dit door een ontheffing van de sollicitatieplicht.

Tabel 3 Directe aanleiding tot zoeken (x1000) in 2000

	<i>Aantal</i>	<i>procenten</i>
Einde huidige werk in zicht	35	4
Zonder werk geraakt	180	21
Schoolverlater	46	5
Herintreedster	22	8
Positieverbeteraar	517	61
Totaal	844	100

Bron: Arbeidsvoorziening HZW

Ook relevant voor het onderwerp van deze paragraaf zijn de uitkomsten van een onderzoek onder uitkeringsgerechtigden. Daaruit kwam naar voren dat tussen de zes procent en twaalf procent van de uitkeringsgerechtigden wel eens zwart werkt, één op de vijf WW-gerechtigden en twee op de vijf bijstandgerechtigden wel eens bewust te weinig solliciteert, en één op de zes WAO-gerechtigden zich wel eens zieker voordoet dan hij is.^[25] Op de sollicitatieplicht, en de invloed daarvan op de omvang van het aanbod, wordt verderop in dit beleidskader uitvoerig teruggekomen.

1.3.3 Wat zoeken werkzoekenden?

Helft zoekt deeltijdbaan

Uit 'Hoe Zoeken Werkzoekenden' blijkt dat bijna de helft van de werkzoekenden op zoek is naar een deeltijdbaan. Met het oog op uitbreidingsmogelijkheden van het arbeidsaanbod is het interessant dat in 2000 123 duizend werkenden met een deeltijdbaan op zoek waren naar een fulltime baan of een grotere parttime baan. Daar stonden 57 duizend werkenden tegenover, die op zoek waren naar een kleinere baan.

Overige eisen

Werkzoekenden stellen eisen aan de baan die ze zoeken. Per categorie zit daar verschil in. Wie zou verwachten dat werklozen minder kritisch zijn dan werkenden komt bedrogen uit.

Tabel 4 Eisen werkzoekenden aan nieuwe baan (in procenten)

	<i>Moet er financieel op voortgaan</i>	<i>Niet bereid ervoor te verhuizen</i>	<i>Maximale reistijd 1/2 uur</i>
Werkend	31	64	38
Werkloos	50	75	48
Bijstand	59	58	39
WW	36	75	43
Herintreder	64	85	67

Arbeidsvoorziening HZW

Tabel vier laat zien, dat werkende werkzoekenden financiële vooruitgang minder belangrijk vinden dan de andere groepen werkzoekenden. Vooral de herintreders en de bijstandsgerechtigden stellen eisen op dit punt.

Opvallend is de reis- en verhuisbereidheid van bijstandsgerechtigden. Er zou voor hen dus buiten de lokale markt naar werk gezocht kunnen worden. Herintreders zijn over het algemeen alleen in de markt voor een baan op maximaal een half uur reisafstand van hun huis.

Werk vinden

Er waren in 2000 ruim 1,1 miljoen mensen in Nederland, die één of meerdere keren een baan vonden. Dat aantal is niet te vergelijken met het aantal werkzoekenden, omdat het een stroomcijfer over een jaar is en het aantal werkzoekenden een stand op een willekeurig moment weergeeft. Het zijn ook niet allemaal (voormalig) werkzoekenden. Van de werkvindders vond 36 procent de baan zonder ernaar op zoek te zijn geweest. Vooral herintreders vinden op deze manier een baan. Veertig procent van mensen die een baan vonden, kwam uit een vaste baan en twintig procent uit een tijdelijke baan. Veertien procent had nooit eerder een baan gehad en 26 procent was enige tijd zonder werk. Mensen uit een vaste baan vinden meestal ook weer een vaste baan. Werklozen en werkenden met een tijdelijke baan komen in bijna de helft van de gevallen weer terecht in een tijdelijke baan. Dat geldt temeer voor werkloze werkzoekenden die eerder een tijdelijk contract hadden.^[26]

1.3.4 Inactieven en arbeidsreserve

Ondanks de groei van de participatie van de beroepsbevolking kent Nederland nog steeds een groot aantal inactieven. Zouden alle mensen van vijftien tot en met 64 jaar die geen voltijdsonderwijs volgen fulltime werken, dan zou het arbeidsaanbod met 3,5 miljoen volledige banen kunnen stijgen. Vanzelfsprekend is een restcapaciteit van 3,5 miljoen niet reëel. Lang niet alle mensen kunnen en willen werken op de arbeidsmarkt. Hieronder wordt nader ingegaan op een tweetal categorieën niet werkenden: werklozen en zieken/arbeidsongeschikten.

Werklozen

Om de omvang van de werkloosheid in beeld te brengen zijn verschillende cijfers bruikbaar.

De cijfers zijn onderling beperkt vergelijkbaar aangezien met verschillende definities gewerkt wordt. Hierdoor is veel begripsverwarring mogelijk op het gebied van werkloosheid.

Tabel 5 Aantal werklozen naar verschillende criteria (2001)

	Aantal	Wil werk		Op zoek	
		Beschikbaar	Ingeschreven	Beschikbaar	Ingeschreven
Wil betaald werk	611.000	•			
WW of bijstandsuitkering	512.000				
Werkloze beroepsbevolking	248.000 *	•	•	•	
Geregistreeerde werkloosheid	148.000		•		•

Bron: CBS-statline

* Juli 2001

De cijfers die gebruikt worden moeten aansluiten bij het onderwerp dat men in kaart wil brengen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een probleem voor de samenleving in de vorm van schadelast door een uitkering maar ook van een probleem voor betrokkene in de vorm van een onvervulde wens om te werken. De huidige definities zijn niet erg robuust om werkloosheid vanuit verschillende invalshoeken te benaderen. De Raad wil daarom zo spoedig mogelijk in samenspraak met het Centraal Bureau voor de Statistiek komen tot een aanbeveling voor een nieuwe definitie en telwijze op het gebied van werkloosheid.

Nieuwe definitie en registratie werkloosheid

De volgende tabel kan behulpzaam zijn bij het ontwikkelen van een nieuwe definitie en van nieuwe systemen van registratie. De enige groep die in dit schema niet tot de categorie van werklozen wordt gerekend, is de groep die geen uitkering ontvangt en die geen werk wil.

Tabel 6 Definitie werkloosheid

<i>Niet-werkenden die kunnen werken</i>	<i>Willen werk</i>	<i>Willen geen werk</i>
<i>Met uitkering</i>	Werkloos	Werkloos
<i>Zonder uitkering</i>	Werkloos	Niet werkloos

Dynamiek werkloosheid

Net als bij de vacaturemarkt is het bij werkloosheid van belang met de dynamiek in het bestand rekening te houden. Voor veel mensen is werkloosheid iets tijdelijks, waar ze bovendien ook op eigen kracht snel weer uit weten te komen. Achter het aantal van 190 duizend mensen met een WW-uitkering eind 2000 ging bijvoorbeeld een instroom van 275 duizend en een uitstroom van 308 duizend schuil. Van de WW-gerechtigden die instromen, is na drie maanden 62 procent en na een half jaar 75 procent weer uitgestroomd.^[27] Voor de ABW was in 1999 de instroom 111 duizend tegen een uitstroom van 137 duizend.^[28] Dat leverde een stand van 395 duizend op. Het bestand van mensen met een uitkering wegens werkloosheid kent dus een grote dynamiek. Die dynamiek wordt veroorzaakt door een klein deel van het bestand. Werkloosheidsduur is de beste voorspeller voor de kans op werk. Hoe langer iemand werkloos is, des te geringer de kans op het vinden van werk. De dynamiek in de werkloosheid was de afgelopen jaren weliswaar groot, maar ging toch aan een groot deel van de werklozen voorbij. Een belangrijke categorie werklozen bleef in de bestanden van de diverse instanties achter.

1.3.5 Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

WAO: na jaren weer relatieve groei

Na een aantal jaren van afname is er sinds 1996 weer sprake van een toenemende instroom van uitkeringsgerechtigden wegens arbeidsongeschiktheid. Die toename kan niet volledig worden verklaard door de toename van de beroepsbevolking. Er is binnen de beroepsbevolking wel een aantal verschuivingen opgetreden, dat het toenemende arbeidsongeschiktheidspercentage zou kunnen verklaren. Het arbeidsongeschiktheidsrisico is het grootst bij vrouwen en bij ouderen. Deze beide categorieën maken een groeiend deel uit van de beroepsbevolking.

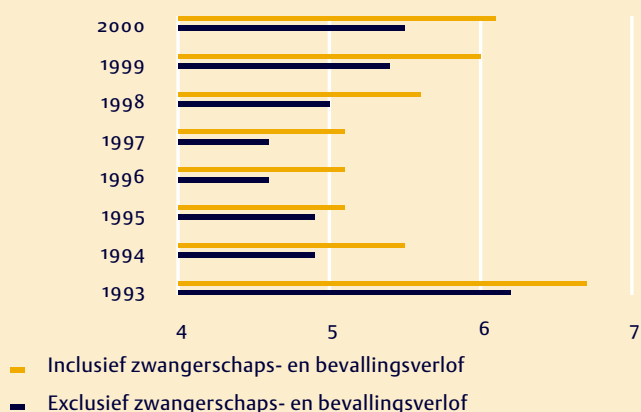
Reïntegratiemogelijkheden

Arbeidsongeschiktheid wil niet zeggen: afgeschreven voor de arbeidsmarkt. Ruim één op de vijf WAO-gerechtigden werkt. Het betreft hier veelal gedeeltelijk arbeidsgehandicapten die voor het deel dat ze geschikt zijn werken. Vaak werken ze bij hun oude werkgever.^[29] De helft van de gedeeltelijk arbeidsgehandicapten is volledig werkloos. Deze werkloze WAO'ers worden veelal gekenmerkt door een laag opleidingsniveau, een hoge leeftijd, een slechte gezondheid en een langere periode van arbeidsongeschiktheid. Dat wil niet zeggen dat er geen verdere mogelijkheden zijn. Uit verschillende onderzoeken blijkt, dat er ook onder langdurig arbeidsgehandicapten die niet werken nog arbeidsmarktpotentieel aanwezig is.

Ziekteverzuim

De weg naar de WAO begint met ziekteverzuim. Voorkomen van WAO-instroom begint dan ook met een goed verzuimbeleid. Er zijn talloze praktijkvoorbeelden waarin de effecten van een goed verzuimbeleid zichtbaar zijn.^[30] Ziekteverzuim is niet alleen van belang als voorportaal van de WAO. Ook een hoog percentage op zichzelf is uit een oogpunt van kosten en van beperking van de actieve participatie een probleem. Eén procentpunt minder ziekteverzuim komt de komende jaren ongeveer overeen met de totale groei van de beroepsbevolking; een enorm extra aanbod. Uit figuur zeven blijkt, dat het ziekteverzuim sinds 1996 weer oploopt.^[31] Die toename wordt vermoedelijk vooral veroorzaakt door kortdurend verzuim.

Figuur 7 Ziekteverzuim in particuliere bedrijven 1993-2000 (in procenten)



Bron: ESB

Uitstroomkansen

Onderzoek naar de mogelijkheid van reïntegratie van zieken en arbeidsgehandicapten leert, dat de beste kansen voor een succesvolle interventie liggen in de eerste maanden na uitval wegens ziekte.^[32] Een goede ARBO-dienstverlening wordt daarbij vaak noodzakelijk geacht. Stroomt men onverhoopt toch de WAO in, dan stroomt nog altijd 31 procent binnen een jaar weer uit. Daarna neemt de herstelmogelijkheid snel af. Na twee jaar is de uitstroom wegens herstel vrijwel nihil.^[33]

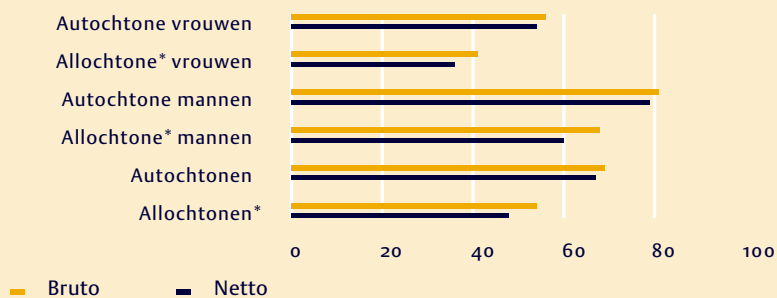
1.3.6 Etnische minderheden ^[34]

Etnische minderheden vormen een steeds groter deel van de bevolking van Nederland. In 1998 behoorde negen procent van de bevolking tot de minderheden. In 2015 zal dat zijn opgelopen naar veertien procent. In de vier grote steden neemt het aandeel minderheden toe van 28 procent naar 49 procent in 2015. Een steeds groter deel van de etnische minderheden bestaat uit asielmigranten. Volgmigratie is een belangrijke reden van toename. Elke oorspronkelijke migrant wordt gevolgd door gemiddeld vier volgmigranten.^[35]

Arbeidsparticipatie

Minderheden participeren minder op de arbeidsmarkt dan autochtonen. Niet alleen de netto participatie, degenen die aan het werk zijn, ligt lager. Ook de bruto participatie, dus inclusief degenen die op zoek zijn naar werk, ligt ver beneden het niveau van de autochtonen.^[36] Het verschil tussen de netto en de bruto participatie is bij minderheden groter, waardoor de werkloosheid onder hen drie maal zo hoog ligt als onder autochtonen. Overigens wisselt het beeld per etnische minderheidsgroep.

Figuur 8 Arbeidsparticipatie naar doelgroep in 2000 (in procenten)



* Cf. definitie Minderhedenbeleid

Bron: ESB

De werkloosheidsproblematiek onder minderheden wordt overigens onderschat, als alleen naar de cijfers wordt gekeken: in de werkloosheidscijfers wordt geen rekening gehouden met degenen die ontmoedigd zijn, of zich om andere redenen van de reguliere arbeidsmarkt hebben afgewend. Een relatief groot deel van de minderheden heeft een zodanig grote afstand tot de arbeidsmarkt, dat ze zelfs in de werkloosheidsstatistieken nog niet zijn doorgedrongen.

Opleidingsniveau als verklaring

Minderheden hebben relatief vaak een laag opleidingsniveau. Op alle opleidingsniveaus blijven minderheden achter ten opzichte van autochtonen. Bij de verschillende etnische groepen wisselt het beeld. Zo is de achterstand van Surinamers de laatste jaren flink geslonken en is de participatiegraad van Surinaamse vrouwen hoger dan die van hun autochtone seksegenoten. Door de toename van het aandeel asielzoekers zal de diversiteit van de categorie minderheden verder toenemen. Dat betekent dat een eenduidig beleidsantwoord op de problematiek van de achterstand van minderheden minder gemakkelijk te geven valt.

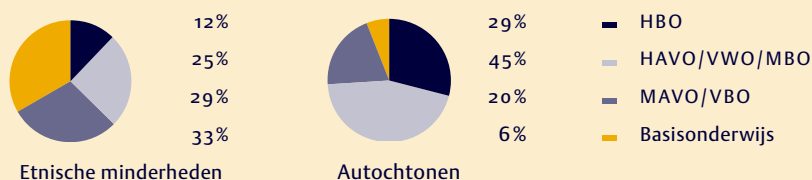
Opleidingsniveau wordt wel gezien als verklaring voor de hoge werkloosheid en de geringe participatie onder deze categorie. Kijken we naar de werkloosheid naar opleidingsniveau, dan zien we dat ook onder hoogopgeleiden de werkloosheid bij allochtonen hoger is dan bij autochtonen (cijfers over 1998).^[37]

Het is, zoals uit figuur tien blijkt, niet alleen het relatief lage opleidingsniveau dat bepalend is voor de relatief geringe deelname van minderheden aan het arbeidsproces.

Verwachtingen nabije toekomst

In de afgelopen jaren van oplopende spanning op de arbeidsmarkt kregen minderheden kansen: degenen die op het preferentielijstje van werkgevers stonden, waren al aan de slag. Deze gunstige uitgangspositie is aan verandering onderhevig. Vooral op de lagere opleidingsniveaus zal het kwantitatieve tekort omslaan in een overschot en zal de selectiviteit van werkgevers toenemen. Daar komt bij dat door veranderingen in de sectorstructuur van de werkgelegenheid en door veranderingen in productieprocessen binnen sectoren, de functie-eisen verschuiven van formele opleidingseisen naar meer sociaal-cultureel getinte eisen. Het 'passen binnen de cultuur van de onderneming' wordt belangrijker. Dit schept extra barrières voor het multiculturele aanbod. Deze kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen zullen ertoe leiden dat bij ongewijzigd beleid de achterstand van minderheden de komende jaren weer groter zal worden.

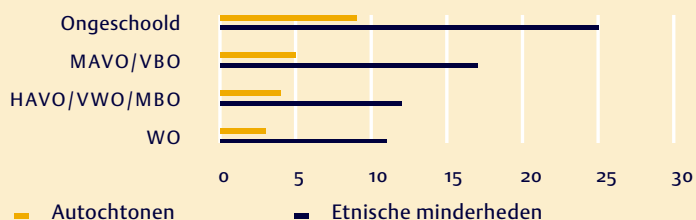
Figuur 9 Beroepsbevolking naar afkomst en opleidingsniveau 1998



Percentages tellen niet op tot 100 als gevolg van afronding

Bron: SZW

Figuur 10 Werkloosheid naar etniciteit en opleiding



Bron: SZW

1.3.7 Groei jeugdwerkloosheid

De jeugdwerkloosheid is van oudsher zeer gevoelig voor conjuncturele schommelingen. De afgelopen jaren hebben dan ook een scherpe daling van de werkloosheid onder jongeren laten zien. De keerzijde van de medaille is, dat bij een veranderende conjunctuur de jeugdwerkloosheid ook weer relatief scherp oploopt. Er moet rekening mee gehouden worden dat het aantal jeugdwerklozen in 2003 aanzienlijk boven het niveau van 2001 uit kan komen. Uitgaande van de generieke prognoses met betrekking tot de werkloze beroepsbevolking door het CPB en uitgaande van de uit het verleden bekende extra conjunctuurgevoeligheidscomponent van jongeren, zou het aantal werkloze jongeren in 2003 bijna 75 procent boven het niveau van 2001 kunnen liggen.

1.3.8 Regionale dimensie

Door de werkgelegenheidsontwikkeling van de afgelopen jaren zijn de verschillen tussen de provincies geringer geworden. In 1996 was de werkloze beroepsbevolking in Groningen met twaalf procent nog zes procentpunten hoger dan in Utrecht. In 2000 was dat verschil gehalveerd.

Wat de kaart niet laat zien, is dat in relatief gunstige regio's de grote steden nog als centra van relatief hoge werkloosheid liggen. Dat geldt vooral voor Amsterdam en Rotterdam, die beide op zeven procent uitkwamen. Utrecht en Den Haag deden het met drie procent, respectievelijk vier procent een stuk beter.^[38] Recent onderzoek laat zien, dat de groei van de werkgelegenheid het sterkst was in de gebieden rond de grote steden, gevolgd door de grote steden zelf. De relatief hoge werkloosheid in Amsterdam en Rotterdam wordt veroorzaakt door aanbodgebonden factoren. Vraag en aanbod in de grote steden passen niet bij elkaar. Verwacht wordt, dat de relatief positieve ontwikkeling van de werkgelegenheid in de grote steden zal doorzetten. De kenniseconomie brengt agglomeratievoordelen met zich mee. Daarbij blijft Rotterdam achter ten aanzien van de andere drie grote steden.^[39]

Naarmate de regionale arbeidsmarktplatforms meer vorm krijgen, wordt het van belang bij de verzameling en ter beschikkingstelling van arbeidsmarktdata, aan te sluiten bij de regionale indeling van de platforms. Enkele platforms hebben zelf initiatieven ontwikkeld om tot een goed regionaal gediversifieerd beeld van de deelmarkten per platformregio te komen.

Figuur 11 Werkloosheid naar regio 2000 (in procenten)



1.4 Arbeidsmarkt 2003: kernproblemen en kansen in vogelvlucht

Deze verkenningstocht door het arbeidsmarktlandschap begon met de belofte een antwoord te geven op de vraag, welke imperfecties op de arbeidsmarkt overheidsbeleid zinvol maken. In dit hoofdstuk is een aantal ontwikkelingen geschetst. In deze afsluitende beschouwing worden de belangrijkste op een rij gezet en beleidsconsequenties benoemd.

1.4.1 Afnemende groei en blijvende fricties

De arbeidsmarkt zal zich de komende jaren naar verwachting als volgt ontwikkelen: afnemende groei van de werkgelegenheid, afnemende groei van de beroepsbevolking, afnemende mobiliteit en in hoge mate blijvende kwalitatieve fricties tussen vraag en aanbod. De vraag zal vooral stagneren waar het aanbod nog ruim is, namelijk onderaan het loon- en opleidingsgebouw. De groeiomogelijkheden van de arbeidsmarktparticipatie lijken vooral uitgeput waar de vraag groot blijft, te weten: op of boven het MBO-niveau.

1.4.2 Scheidslijn arbeidsmarkt

Er bevindt zich in 2003 een scheidslijn op de arbeidsmarkt, die door het opleidingsgebouw heenloopt. Boven het MBO-niveau hebben werkgevers problemen met het vervullen van vacatures omdat ze niet de mensen kunnen vinden die aan de gestelde opleidings-, ervarings- en productiviteitseisen voldoen. Bovendien is het aantal mensen in de beroepsbevolking op dit opleidingsniveau als geheel te laag. Onder deze scheidslijn is er weliswaar binnen het benodigde opleidingsniveau voldoende aanbod, maar dat voldoet niet aan andere eisen die het werk stelt. De resterende categorie langdurig werklozen uit de voorbije hausseperiode laat zien dat voor een aantal werklozen geen enkele baan passend is. Demotivatie en gebrek aan sociale vaardigheden zijn hier de belangrijkste oorzaken. Met toenemende eisen op het gebied van inzetbaarheid en productiviteit zal deze categorie alleen maar toenemen.

Werkzoekenden boven de scheidslijn, waarvan de kwalificaties niet matchen met vacatures boven de lijn zullen of kwalificaties moeten verwerven die hen voor werkgevers acceptabel maken, of zich moeten richten op vacatures onder de lijn. Doen ze dit laatste, dan vergroten ze de problemen voor de lager opgeleiden.

1.4.3 Beleidsconsequenties

Een succesvol arbeidsmarktbeleid zal de komende jaren moeten interveniëren op de volgende punten:

1. Bevordering van de productieve vermogens van werklozen en van werkenden op alle niveaus van de arbeidsmarkt.
2. Behoud en bevordering van de werkgelegenheid aan de onderkant van het loongebouw.
3. Voorkomen van langdurige uitval uit het arbeidsproces van werklozen en zieken.
4. Stimulering van verantwoordelijkheid, motivatie en beschikbaarheid van niet-actieven.
5. Behoud van oudere werknemers in het arbeidsproces.

Noten

- 1 Broersma, L. Koeman, J. & Teulings, C.N. (1997). *Arbeidsaanbod en werkgelegenheid*. *ESB* 82, nr. 4127, p. 836.
- 2 Centraal Planbureau (2001). *Economische verkenning 2003-2006*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- 3 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2001). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- 4 Gallie, D. e.a. (1998). *Restructuring the employment relationships*. Oxford: University Press.
- 5 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2001). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, p. 9.
- 6 Lazear, E. (1998). *Personnel Economics for Managers*. New York: Wiley & Sons.
- 7 Miedema, E. Oeij, E.P. & Verbruggen, V. (2001). *Trends en toekomstmogelijkheden van flexibilisering van de arbeid. Scenario-onderzoek fase twee vragenlijst onderzoek*. Hoofddorp: TNO-arbeid.
- 8 Data ontleend aan CBS Statline, bewerking RWI.
- 9 CBS-persbericht d.d. 16 januari 2002.
- 10 Data ontleend aan CBS, Statline. Bewerking RWI.
- 11 Centraal Planbureau (2001). *Macro economische verkenning 2002*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- 12 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2001). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, p. 45.
- 13 Cijfers ontleend aan CBS persbericht PB02-27, bewerking RWI.
- 14 Sabine Geurts e.a. (2000). *Curing the Dutch disease? International Social Security Review* 53, nr 4, p. 82.
- 15 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Sociale Nota 2002*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie. (internationale cijfers inclusief banen <12 uur).
- 16 Beer, P. de. (2001). *Voltooid emancipatie? Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 17, nr 4, pp. 302-303.
- 17 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2001). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, p. 80.
- 18 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Sociale Nota 2002*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie, p. 168.
- 19 Beer, P.T. de. (2001). *Ouderen blijven steeds langer werken*. *ESB* 86, nr. 4311, p. 460.
- 20 Beer, P.T. de. (2001). *Ouderen blijven steeds langer werken*. *ESB* 86, nr. 4311, p. 462.
- 21 Zwart, B. de. Veroudering, Werk en Gezondheid, een academische benadering. *Tijdschrift Sociale Gezondheidszorg* 75, nr.7, pp 417-424.
- 22 Zwart, B. de. (1997). Veroudering, werk en gezondheid. *Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde*, nr. 7, p. 417.
- 23 Groot, W. Maassen Brink, H. van den. (1997). *Bedrijfsgerelateerde scholing en arbeidsmarktflexibiliteit van oudere werknemers*. Amsterdam: Welboom.

- 24 Arbeidsbureau Nederland. (2001). *Hoe Zoeken Werkzoekenden?* Zoetermeer: Arbeidsbureau Nederland.
- 25 Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 31-01-2001.
- 26 Arbeidsbureau Nederland. (2001). *Hoe Zoeken Werkzoekenden?* Zoetermeer: Arbeidsbureau Nederland.
- 27 Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (2001). *Blijfkansen in de WW 1998-2000*. Amsterdam: Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen.
- 28 Data, beschikbaar gesteld door het CBS.
- 29 Bruinsma, H. & Jongh, H. de. (2000). Werkenden in de WAO. *ESB* 85, nr. 4244, p. 164.
- 30 Bureau AS/tri, Bureau MECCANO in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Invulling geven aan verzuim. Bedrijven en de WAO problematiek*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 31 Statistiek CBS (2001). *ESB* 86, nr. 4311, p. 463.
- 32 Bruinsma, H. & Jongh, H. de. (2000). Werkenden in de WAO. *ESB* 85, nr. 4244, p. 164.
- 33 Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen. (2001). *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid. Jaaroverzicht WAO, WAZ en Wajong 2000*. Amsterdam: Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen.
- 34 Centraal Bureau voor de Statistiek. (1999). *Maandstatistiek van de bevolking*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, pp. 20-36.
- 35 Dunnewijk, B. (2001). Immigratie geen structurele oplossing voor arbeidsmarkt. *ESB* 86, nr. 4311, pp. 448-451.
- 36 Data ontleend aan: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Sociale Nota 2002*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- 37 Tweede Kamer, 1999-2000, 27223, nr.1, SZW bewerking van EBB-informatie.
- 38 Cijfers ontleend aan Statline, CBS. Bewerking RWI.
- 39 Rienstra, G.U. (2002). De agglomeratievoordelen zijn terug. *ESB* 87, nr. 4343, pp. 56-58.

HOOFDSTUK 2

Scholing

2 Scholing

2.1 Inleiding

2.1.1 Arbeidsmarktsituatie

Opleidingsniveau blijkt een significante rol te spelen voor arbeidsdeelname: hoe hoger opgeleid, hoe hoger de arbeidsparticipatie (WO negentig procent, basisonderwijs 41 procent). Niet-werkenden hebben naar verhouding een lagere opleiding dan werkenden. Van de werkloze beroepsbevolking heeft zeventien procent alleen basisonderwijs, van de werkenden acht procent.^[1]

De huidige arbeidsmarkt kent een aantal specifieke knelpunten rond de aansluiting tussen onderwijs en arbeid. De fricties tussen vraag en aanbod zijn voor een deel kwantitatief (absolute tekorten), voor een deel kwalitatief (het arbeidsaanbod sluit onvoldoende aan bij wat werkgevers vragen). Op dit moment kent de arbeidsmarkt groeiende tekorten aan hoger- en middelbaar opgeleiden. Dit komt deels door het complexer worden van de arbeid, deels doordat werkgevers geleidelijk hogere eisen zijn gaan stellen aan het opleidingsniveau. De vraag naar hoger en middelbaar opgeleiden kan niet alleen worden vervuld door de instroom van jongeren in deze opleidingen; de grens hieraan is min of meer bereikt door het in de afgelopen jaren al sterk gestegen opleidingsniveau en door de ontgroening. Vacaturevervulling op de middelbare en hogere niveaus zal daarom tevens bereikt moeten worden via doorscholing van werkenden.

Voor laaggeschoolden geldt dat aansluitingsproblemen tussen vraag en aanbod knelpunten in de vacaturevervulling veroorzaken. In sectoren met veel vraag naar lager opgeleiden ligt het probleem vaak niet zozeer in een tekort aan mensen in specifieke opleidingsrichtingen, maar heeft het eerder te maken met onvoldoende sociale en communicatieve vaardigheden bij de beschikbare kandidaten. De hoge vacaturegraad kan ook te maken hebben met de (gepercipieerde) geringe aantrekkelijkheid van het werk of de arbeidsomstandigheden in de betreffende sector. Een tekortschietend opleidingsniveau is hier daarom slechts een van de factoren. Knelpunten in vraag en aanbod van laaggeschoolde arbeid hebben ook te maken met psychosociale factoren en financiële drempels; hierop wordt in de hoofdstukken drie en vier nader in gegaan. Niettemin is scholing een belangrijk instrument om (laagopgeleide) werkzoekenden en arbeidsgehandicapten naar de arbeidsmarkt toe te leiden.

2.1.2 Scholingsdeelname

De scholingsdeelname van de beroepsbevolking loopt nog niet voldoende in de pas met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Dit ondanks het feit dat de scholingsinvesteringen als geheel de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen. Binnen de beroepsbevolking zijn er verschillen in scholingsdeelname tussen de verschillende categorieën. Jongere hoogopgeleide werknemers volgen de meeste scholing. Vooral oudere en laagopgeleide werknemers en niet-werkenden nemen onvoldoende deel aan scholing, gezien de toegenomen noodzaak hen voor de arbeidsmarkt te behouden c.q. te (her)winnen. Daarnaast is scholing een van de instrumenten om degenen die aan de kant staan de aansluiting met de arbeidsmarkt (weer) te doen vinden.

Scholing is een zaak van verschillende partijen. Werkgevers en werknemers zijn zelf de eerstverantwoordelijken om het scholingsbeleid binnen bedrijven gestalte te geven. Bij scholing van werkzoekenden zonder werk komen vooral gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) in beeld. Vanuit haar verantwoordelijkheid moet de rijksoverheid betrokken partijen stimuleren en faciliteren om hun scholingsverantwoordelijkheden (beter) gestalte te geven en om imperfecties in de werking van de 'scholingsmarkt' te corrigeren als blijkt dat bepaalde groepen onvoldoende aan scholing deelnemen en/of het geschikte scholingsaanbod ontbreekt. Ook is de overheid in brede zin verantwoordelijk voor het realiseren van een voldoende opleidingsniveau van haar burgers. Voor de huidige arbeidsmarkt is het wenselijke basisniveau een startkwalificatie: een beroepsopleiding op niveau MBO-2 dan wel een HAVO- of VWO-diploma. De RWI ziet het als een verantwoordelijkheid van de centrale overheid om, in samenwerking met sociale partners en gemeenten, zo veel mogelijk werkenden en werkzoekenden (alsnog) op minimaal dit niveau te kwalificeren.

2.2 Beleidsprioriteiten RWI

De RWI vindt dat scholing als arbeidsmarktinstrument vooral moet worden gericht op de volgende doelstellingen:

- het behalen van een (start)kwalificatie door zo veel mogelijk laagopgeleide werkenden en werkzoekenden, om hen een blijvend sterke arbeidsmarktpositie te geven;
- investeren in opleiding en loopbaanontwikkeling van werknemers, om hen ook op latere leeftijd gemotiveerd en geschikt te houden voor de arbeidsmarkt (employability);
- stimuleren van arbeidsmarktrelevante scholing binnen reïntegratietrajecten, om zowel duurzame plaatsingen op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen als om aan de vraagzijde bij te dragen aan het vervullen van personeelsbehoeften.

Hiermee sluit de RWI aan bij het huidige scholingsbeleid van de overheid. Dit is onder meer gericht op verhoging van het algemene kennisniveau, 'opscholing' van werkenden en het (alsnog) behalen van een startkwalificatie voor een zo groot mogelijk deel van de beroepsbevolking. Mede op grond van adviezen van de Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing die naar aanleiding van het najaarsoverleg 2000 is ingesteld, worden hiertoe extra middelen voor het beroeps- onderwijs beschikbaar gesteld.^[2] De urgentie van het opleidings- en scholingsbeleid wordt versterkt door de scholingsafspraken die in maart 2000 door de Europese Top in Lissabon werden gemaakt. Daaraan heeft ook Nederland zich gebonden. Aan deze afspraken wordt onder andere gerefereerd in het Nationaal Actieprogramma Werkgelegenheid 2001.^[3]

De RWI wil graag bepaalde accenten in het beleid extra benadrukken. De Raad vindt namelijk dat er niet zozeer een tekort aan beleidsmaatregelen of -middelen bestaat, maar dat het op veel onderdelen ontbreekt aan 'beleidsscherpte'. Hij sluit hiermee aan bij recente conclusies van het Centraal Planbureau.^[4]

2.2.1 Samenhang scholingsregelingen

Uit de bijlage bij dit hoofdstuk blijkt, dat het scholingsbeleid van de overheid een veelheid aan op zichzelf waardevolle scholingsregelingen en -geldstromen kent. Voor een betere benutting van beleidsinstrumenten en budgetten kan minder overlap en versnippering echter zinvol zijn. De RWI vindt meer samenhang tussen de vele scholingsregelingen wenselijk. Dit om de transparantie te vergroten en om de effectiviteit van de inzet te bevorderen. De Raad wil daarom in de loop van 2002 bezien of deze betere samenhang mogelijk is. Hierbij zal de RWI ook ingaan op de mogelijkheden van subsidies uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor scholing van werkzoekenden en werkenden. De beschikbare middelen vanuit ESF-3 zouden zodanig benut moeten worden dat zij versterkend werken op de inzet van met name het gemeentelijke scholings- en activeringsbudget, scholingsmiddelen van sectorfondsen en fiscale regelingen.

Op dit moment wordt, mede door de afwikkeling van het vorige ESF-programma en de door uitvoerende partijen als ingewikkeld ervaren regelgeving, nog (te) weinig gebruik van ESF-3 gemaakt. De Raad stelt dit met zorg vast, mede omdat ook voor het realiseren van de beleidsprioriteiten startkwalificatiescholing en employability van (oudere) werknemers ESF-3 van betekenis kan zijn. ESF-doelstelling 3 kent als prioriteiten de sluitende aanpak van de werkloosheid onder volwassenen, een blijvende inzetbaarheid van de beroepsbevolking, en een leven lang leren als onderdeel van het beroepsonderwijs. Jaarlijks is circa 295 miljoen euro beschikbaar. De Raad constateert dat niet de beschikbaarheid van ESF-budget, maar de daadwerkelijke benutting ervan een belangrijk punt van aandacht is. De RWI vindt het

belangrijk dat vooral de mogelijkheden die het ESF-programma 2000-2006 biedt om werknemers op te leiden tot startkwalificatieniveau optimaal worden benut. ESF-3 heeft door de trage start van het programma in 2000 een ruim budget dat volop gebruikt kan worden voor cofinanciering van maatwerktrajecten. Door deze ruimte volop te benutten neemt Nederland een voortrekkersrol in het daadwerkelijk verhogen van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking.

De Raad ziet geen aanleiding om voor 2003 een andere verdeling van de beschikbare middelen voor te stellen, gelet op het feit dat er momenteel geen budgettaire belemmeringen (plafonds) aanwezig zijn bij de verscheidene beleidsdoelen.

2.2.2 Verbetering fiscale faciliteit

De RWI vindt het wel van belang om mogelijke verbeteringen binnen de fiscale faciliteiten voor scholing zo spoedig mogelijk te realiseren, aangezien individuele bedrijven en instellingen met behulp van dit instrumentarium rechtstreeks kunnen worden gestimuleerd bij te dragen aan de beoogde doelen van beleid.

De Raad is van oordeel dat binnen de fiscale scholingsaftrek de beleidsprioriteiten startkwalificatie en scholing van oudere werknemers momenteel te beperkt tot uitdrukking komen in vergelijking met de facilitering van andere doelgroepen. De RWI stelt voor tot meer robuuste verschillen te komen. In de betreffende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

Een tweede aandachtspunt dat de Raad signaleert is de beperkte fiscale ondersteuning van scholing in de non-profitsector. Via de afdrachtsvermindering scholing is in het verleden beleidsmatig een parallelle gezocht met de fiscale scholingsaftrek voor de profitsector. Op basis van de beschikbare informatie meent de Raad te moeten constateren dat deze parallelle voorbij gaat aan het gegeven dat de kosten van scholing voor de profitsector – naast de fiscale afdrachtsvermindering – ook als investering volledig aftrekbaar zijn. De Raad acht het uit een oogpunt van arbeidsmarktbeleid niet wenselijk als scholing in de non-profitsector hierdoor aanmerkelijk

minder fiscaal gefaciliteerd zou worden dan in de profitsector.

De RWI stelt daarom voor om het verschil in facilitering van scholing tussen de profit- en non-profitsector geleidelijk via herschikking of intensivering terug te brengen weg te werken, te beginnen met de beleidsprioriteiten startkwalificatie en oudere werknemers.

2.3 Arbeidsmarktrelevant scholen

Scholing is een instrument om enerzijds aan de personeelsbehoeften van werkgevers te voldoen en anderzijds om (potentiële) arbeidskrachten een duurzame plaats op de arbeidsmarkt te bieden.

Het is daarom zaak scholing te richten op die functies en sectoren waar ook een daadwerkelijke vraag (en dus kans op plaatsing) bestaat. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de motivatie en mogelijkheden van de werkzoekende.

2.3.1 Vraaggerichte scholing

Scholing kan behulpzaam zijn bij directe vacaturevervulling. Bij hierop gerichte scholings- en instroomprojecten wordt soms bij de scholing een baangarantie gegeven. Het kan gaan om scholing voor concrete vacatures (functiegerichte scholing) en om scholing voor beroepsrichtingen met veel werkgelegenheid (bredere vakgerichte scholing). Ook zijn er gecombineerde in- en doorstroomprojecten die zich richten op doorscholing van 'zittend' personeel voor (moeilijk vervulbare) vacatures op hoger niveau, zodat aan de onderkant ruimte komt voor nieuwe instroom ('trek in de schoorsteen').

Vraaggerichte scholingsprojecten komen vaak tot stand vanuit (regionale) samenwerking en overleg tussen bedrijfsleven (sectoren, branches, individuele bedrijven), reïntegratieopdrachtgevers en -bedrijven en scholingsinstellingen. De RWI-subsidieregeling Stimuleringsregeling Vacaturevervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers (SVWW) is bedoeld ter ondersteuning van vraaggerichte scholingsprojecten. De regeling biedt ruimte voor het financieren van procedures voor de erkenning van verworven competenties (EVC) en voor werkend leren.

In toenemende mate is het van belang ook sectoroverstijgende scholing te stimuleren. Het kan hierbij gaan om noodzakelijke omscholing om tekorten in de ene sector op te vullen vanuit overschotten in de andere. Op de huidige arbeidsmarkt is het ook van belang de mobiliteit te stimuleren om eventuele uitval (vanwege bijvoorbeeld verwachte inkrimpingen, arbeidsongeschiktheidsrisico's of vastlopende loopbaanmogelijkheden) te voorkomen. Via EVC-procedures kan gekeken worden in hoeverre de vaardigheden opgedaan in de ene sector met aanvullende scholing overdraagbaar zijn naar de andere. Sectoroverstijgende scholingsprojecten kunnen worden gesubsidieerd vanuit de SVWW en vanuit ESF-3.

2.3.2 Kwalificerende scholing

Een opleiding geldt als een paspoort voor vakbekwaamheid en als een signaal voor vaardigheden die werkgevers graag willen. Scholing zou daarom vooral ingezet moeten worden om (laagopgeleide) werkzoekenden en werkenden erkende kwalificaties te laten behalen zodat de scholing bijdraagt aan het verwerven van een duurzame positie op de arbeidsmarkt.

De RWI verstaat onder kwalificerende scholing: scholing die leidt tot het behalen van een landelijk erkend diploma of deelcertificaat. Kwalificerende scholing kan bestaan uit een afgeronde HAVO- of VWO-opleiding, een beroepsopleiding of deelcertificaten in het kader van de Wet Educatie Beroepsonderwijs of van een erkende brancheopleiding. In uitzonderingsgevallen kan het ook gaan om een HBO- of universitaire opleiding (afgerond, dan wel voor de beroepsuitoefening relevante modules).

Bij kwalificerende trajecten hoeft lang niet altijd gedacht te worden aan een volledige opleiding. Via zogeheten EVC-procedures kan de kennis en ervaring die iemand heeft opgedaan in werksituaties of bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk worden 'verzilverd'. EVC kan soms leiden tot aanzienlijke vrijstellingen in het opleidingstraject. In veel branches en scholinginstellingen worden al EVC-procedures toegepast (onder andere bepaalde vormen van assessment).

2.3.3 Scholingsaanbod op maat

Voldoende en adequaat scholingsaanbod is een voorwaarde voor het realiseren van voldoende kwalificerende scholingen. Het gaat daarbij niet alleen om aantallen scholingen, maar ook om maatwerk. Het is vooral van belang dat alle opleidingsinstellingen de mogelijkheid bieden om op elk moment met de noodzakelijke scholing van start te kunnen gaan. De RWI is voorstander van uitbreiding van de methodiek van 'hoofdelijk versnelde scholing' zoals deze nu door het Centrum Vakopleiding wordt gehanteerd, naar andere typen beroepsonderwijs en -scholing. Een andere vorm van maatwerk zijn duale trajecten (werk en onderwijs samen). Deze vragen flexibiliteit in het opleidingstraject, eventueel zelfs de bereidheid de theorie naar de werkplek te brengen.

2.3.4 Werkend leren

De RWI heeft een sterke voorkeur voor gecombineerde leer-werk trajecten. De volgorde 'eerst scholen, dan werken' kan (onbedoeld) de afstand tot de arbeidsmarkt groter maken in plaats van kleiner omdat de kans op werkhervatting sterk afneemt naarmate de werkloosheid voortduurt. Hoe langer een (kwalificerende) scholing duurt, hoe urgenter naar het oordeel van de Raad daarom de combinatie met een dienstverband wordt.

Werkend leren is vaak ook motiverender voor de werkzoekende, met name voor mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt en/of een wat minder rooskleurige onderwijsgeschiedenis.^[5] Bovendien kan de betrokkene bij een combinatie van werken en leren dikwijls (in elk geval gedeeltelijk) een inkomen uit arbeid verwerven. Voor het bedrijf geeft werkend leren de mogelijkheid het scholingstraject optimaal te laten aansluiten op de behoeften van het bedrijf. Naast de reguliere duale leerwegen (leren en werken) kan een met een loonkostensubsidie gefaciliteerde baan in combinatie met een kwalificerend scholingstraject een alternatief vormen.

2.3.5 Scholing en integratie

Een deel van de scholingstrajecten zijn 'integratietrajecten'. Daarbij gaat het om de doelgroepen inburgeraars en vluchtelingen met een verblijfstatus. Gemeenten houden hier een eerste verantwoordelijkheid. De RWI vindt het een goede zaak dat de verantwoordelijkheid voor de inburgering momenteel mede wordt opgepakt door het bedrijfsleven via de pilots 'werkgebonden inburgeringstrajecten'. Werkgevers kunnen inburgeraars ook faciliteren door mensen die tijdens het inburgeringstraject werk vinden, tijd en ruimte te geven om het traject af te ronden.

Binnen de groep vluchtelingen met verblijfstatus bevinden zich veel mensen met een middelbare of hogere opleiding die zij behaald hebben in het land van herkomst. Het is zeer wenselijk om deze personen op hun niveau op de arbeidsmarkt te kunnen inzetten, gezien de grote vraag naar hoger opgeleiden. Hiervoor zijn maatwerktrajecten nodig die soms langere tijd duren. Hiertoe acht de RWI een specifieke aanpak nodig op basis van EVC (momenteel worden bijvoorbeeld in een ESF-Equalproject EVC-procedures voor de doelgroep vluchtelingen ontwikkeld) en internationale diplomawaardering. Waar mogelijk zou dit een combinatie van werken en leren moeten zijn. Zo nodig is een fulltime opleidingstraject met behoud van uitkering echter de meest zinnige investering. De RWI verwacht dat de verruimde scholingsmogelijkheden in de bijstandswet hiervoor de mogelijkheid bieden. De hierboven beschreven aanpak zou verder ontwikkeld moeten worden door de centrumgemeenten.

2.4 Scholing gericht op startkwalificatie

Volgens het CBS kent de beroepsbevolking op dit moment ruim 1,9 miljoen werkenden en zo'n 121.500 werklozen zonder startkwalificatie. Van de 15 tot 29-jarigen die geen onderwijs meer volgen, heeft één op de vijf geen startkwalificatie.^[6] Dit cijfer van circa twee miljoen werkenden zonder startkwalificatie moet met enige relativering worden gezien. Het is zeer wel mogelijk dat een behoorlijk aantal werkenden nooit een opleiding op startkwalificatieniveau heeft afgerond, maar inmiddels wel door ervaring en/of branche- en bedrijfsopleidingen op dit niveau of hoger functioneert.^[7]

De overheid zet een aantal beleidsinstrumenten in om te bevorderen dat laaggeleide werkenden en werkzoekenden een startkwalificatie behalen en zich 'doorscholen' naar MBO-4 (zie hiervoor bijlage twee: Overzicht scholingsinstrumenten rijksoverheid). Het gaat hierbij vooral om fiscale aftrekmogelijkheden en subsidies. Om het beleid gericht op scholing naar startkwalificatieniveau te bevorderen doet de RWI voorstellen zoals omschreven in de paragrafen 2.4.1 en 2.4.2.

2.4.1 Meetbare doelstellingen

De RWI ondersteunt het overheidsbeleid om serieus werk te maken van scholing gericht op het bereiken van startkwalificaties. De kansen op werk voor ongeschoolden en andere werkzoekenden waarvoor een lage productiviteitsperceptie bij werkgevers geldt, nemen immers af. Opvallend en niet passend binnen de door de overheid zelf geschapen kaders van de operatie Van Beleidsbegroting naar Beleidsverantwoording (VBTB-operatie) is dat de overheid geen kwantitatieve doelen of streefcijfers verbindt aan de instrumenten voor startkwalificatiescholing. Dit met uitzondering van de extra onderwijsaftrek voor instromende werkzoekenden die per 2002 is ingevoerd. De Raad vindt het gewenst dat de overheid voor de startkwalificatiescholing een jaarlijks toetsbaar streefcijfer formuleert.

2.4.2 Ruimere fiscale aftrekmogelijkheden startkwalificatiescholing

De fiscale scholingsaftrek wordt weinig benut voor scholing tot het niveau startkwalificatie. Hoewel hiervoor een veelheid aan oorzaken is aan te wijzen, valt in ieder geval op dat de fiscale facilitering van scholing gericht op het verkrijgen van een startkwalificatie zich nauwelijks onderscheidt van andere vormen van scholing. De Raad stelt daarom voor de scholingsaftrek tot honderd procent te verhogen voor scholing gericht op startkwalificatie en deze verhoging door te laten werken in de fiscale afdrachtsvermindering scholing voor de non-profitsector.

Omdat het meetellen van reeds verworven kwalificaties van belang is voor het ontwerpen van startkwalificatiescholing op maat, vindt de Raad het belangrijk de kosten van EVC-procedures in aanvulling op de scholingskosten aftrekbaar te maken binnen de fiscale faciliteit. Zulks naar analogie van de subsidiabele activiteiten bij ESF-3 en Equal.

De RWI vindt dat voor werknemers en werkzoekenden die geheel of gedeeltelijk op eigen kosten een startkwalificatiescholing volgen (dit is naar verwachting geen grote groep), een hogere fiscale tegemoetkoming zou moeten gelden. In het huidige belastingsstelsel zijn studiekosten aftrekbaar tot maximaal vijftienduizend euro met een niet-aftrekbare drempel van vijfhonderd euro. Om het op eigen initiatief behalen van een startkwalificatie optimaal te ondersteunen, stelt de Raad voor bij scholing gericht op het behalen van een startkwalificatie de drempel voor fiscale aftrek van studiekosten niet van toepassing te verklaren en de scholingsaftrek vast te stellen op tweehonderd procent van de gemaakte kosten. Feitelijk (rekening houdend met het belastingtarief dat van toepassing zal zijn op de aftrekbare kosten) betekent dit dat eigen initiatief van werkenden en werkzoekenden wordt gestimuleerd door zestig tot zeventig procent van de gemaakte studiekosten te vergoeden.

Op basis van het (nu nog) beperkte gebruik van de fiscale scholingsfaciliteiten voor startkwalificatiescholing zouden de kosten van bovengenoemde voorstellen marginaal zijn en kunnen worden gefinancierd viaerschikking binnen de regeling en/of via beperkte fiscale lastenverlichting.

2.5 Employability werknemers

Blijven investeren in het menselijk potentieel is een belangrijk strategisch instrument voor succesvolle bedrijfsresultaten. Niet alleen werkgevers, ook werknemers zelf zijn zich van de noodzaak van blijvende scholing bewust. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat momenteel in bijna alle CAO's een scholingsparagraaf is opgenomen. Scholing is in het belang van werkgevers (afzonderlijke bedrijven en branches/sectoren) en werknemers omdat de investering bijdraagt aan een duurzame arbeidsmarktpositie.

Een belangrijke doelgroep voor employability-beleid zijn oudere werknemers. Gezien de huidige arbeidsmarkt en de demografische ontwikkelingen is het van groot belang oudere werknemers voor het arbeidsproces te behouden. Het kabinet zet in op een zowel preventief als curatief beleid. Voor de huidige 40-55-jarigen moet het (weer) vanzelfsprekend worden langer aan de slag te blijven en een eventueel eerder uittreden zelf te financieren. Het kabinet heeft zowel voor de werknemer als de werkgever enkele stimuleringsubsidies ingevoerd voor het geval een oudere werkzoekende werk vindt. De Taskforce Ouderen die in maart 2001 voor twee jaar is ingesteld om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen, heeft verder een 'aanjaagfunctie' richting werkgevers en werknemers.

2.5.1 Employabilitybeleid

De Raad vindt dat zowel werkgevers als werknemers zich moeten inspannen om ouderen langer aan het werken te houden. Naast blijvend in ouderen investeren via scholing gaat het dan om de mogelijkheden voor aanpassingen in de vorm van functiebijstelling, korter werken en dergelijke.

De Raad ondersteunt de gezamenlijke inspanning van overheid en sociale partners om te komen tot een persoonlijke ontwikkelingsrekening (POR) of een persoonlijk ontwikkelingsbudget (POB). Hiermee krijgt de wederzijdse verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor employability en scholing gestalte. Facilitering van de POR of POB kan plaatsvinden vanuit sectorfondsen en via fiscale aftrekmogelijkheden.

De RWI vindt een op employability gerichte aanpak een essentiële bouwsteen voor een succesvol 'leeftijdsbewust personeelsbeleid' voor werknemers van veertig jaar en ouder. Dit in het besef dat er binnen de groep ouderen grote verschillen bestaan in werkbeleving en loopbaanontwikkeling, afhankelijk van onder andere opleiding (hoger opgeleiden hebben meer regelmogelijkheden in het werk), gezinsfase en gezondheid. Ook geslacht is een factor: vrouwen beginnen soms pas na hun veertigste als herintreedster met een loopbaan.

De RWI doet de volgende voorstellen om het employabilitybeleid van bedrijven te versterken.

Om het belang van blijvende inzetbaarheid van werknemers ouder dan veertig jaar tot uitdrukking te laten komen, is een robuustere vormgeving van de fiscale scholingsaftrek op dit onderdeel gewenst, met doorvertaling hiervan naar de afdrachtsvermindering scholing voor de non-profitsector. De mate waarin de scholingsaftrek wordt verhoogd is afhankelijk van de ruimte voor herschikking binnen de regeling dan wel de ruimte voor fiscale lastenverlichting.

Bij een eventuele herschikking binnen de regeling zou dan wel kritisch naar de bepaling moeten worden gekeken dat bedrijven die minder dan 120 duizend euro aan scholing uitgeven, extra fiscale aftrek kunnen krijgen, ongeacht de omvang van het bedrijf. Het lijkt meer voor de hand te liggen deze extra fiscale faciliteit te beperken tot het midden- en kleinbedrijf. Bij een eventuele verruiming van de faciliteit zou bovendien het huidige plafond in de regeling (het maximaal aftrekbaar scholingsbedrag) moeten worden verhoogd.

2.6 Scholing als reïntegratie-instrument

Scholing maakt vaak onderdeel uit van een reïntegratietraject. In die situatie is de bijdrage van scholing aan een succesvolle (door)start op de arbeidsmarkt echter als zodanig niet zichtbaar.

Doorgaans is scholingsgeld beschikbaar vanuit of in aanvulling op een overeengekomen trajectprijs. Waar scholing aanbodgericht gefinancierd wordt door opdrachtgevers zou sprake kunnen zijn van 'overscholing' omdat onvoldoende afgerekend wordt op het resultaat in termen van duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt. Waar de kosten van scholing in de trajectprijs zijn inbegrepen, bestaat het gevaar van overhaast toewerken naar plaatsingsresultaten ('onderscholing') zonder oog voor de structurele versterking van de arbeidsmarktkansen van betrokkenen.

2.6.1 Meer zicht op inzet scholing

De RWI wil door middel van onderzoek meer zicht krijgen op de inzet van scholing binnen reïntegratietrajecten en het beleid dat reïntegratiebedrijven en hun opdrachtgevers hierop momenteel voeren. Het onderzoek zou antwoord moeten geven op de vraag wanneer besloten wordt tot inzet van scholing en welke overwegingen bij de keuze van het scholingstraject een rol spelen. Het gaat daarbij onder meer om de meest geschikte aanpak naar doelgroep en om het al dan niet inzetten van combinaties van werken en leren.

Het onderzoek kan aanknopingspunten opleveren voor een optimale inzet van scholing (wanneer is welke scholing zinvol), en indicaties geven voor de beleidsmatige voorwaarden (waaronder financieringssystematiek) om een zo effectief mogelijke scholingsinzet te bevorderen.

2.6.2 De markt van scholing voor reïntegratie

Zoals gesteld in paragraaf 2.3.3 en onder verwijzing naar het recent uitgebrachte rapport in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit over doelmatigheid van de scholingsmarkt, spelen de huidige scholingsinstellingen dikwijls nog onvoldoende in op de groeiende behoefte aan scholing op maat.^[8] Scholingsinstellingen zijn momenteel bezig met de omslag van aanbodgestuurde naar vraaggestuurde financiering. Ook voor scholing in het kader van reïntegratietrajecten zou een situatie moeten ontstaan waarbij geen monopolieposities van scholingsinstellingen meer bestaan. Deze reïntegratiescholingsmarkt zou optimaal tegemoet moeten komen aan de vraag naar meer maatwerktrajecten.

Voor reïntegratiebedrijven, hun opdrachtgevers en cliënten zou de transparantie in het opleidingsaanbod vergroot kunnen worden. Dat kan via het beschikbaar stellen van informatie over welke scholing bij welke scholingsvraag past. Het gaat dan niet alleen om informatie, maar ook om hulp bij het formuleren van de scholingsbehoefte en om ‘vergelijkend warenonderzoek’ tussen aanbieders waarbij ook informatie over behaalde resultaten wordt verstrekt. Transparantie van de reïntegratiescholingsmarkt is ook van groot belang bij toepassing van persoonsgebonden reïntegratiebudgetten.

De RWI zal onderzoeken of, en zo ja hoe, informatie over de scholingsmarkt opgenomen kan worden in de Reïntegratiemonitor. Het geven van informatie over het regionale scholingsaanbod en het onder de aandacht brengen van scholingsmogelijkheden voor werkzoekenden valt onder de informatie- en adviestaak van de CWI's. De Raad vindt het noodzakelijk dat deze taak actief wordt opgepakt. Ook de regionale platforms arbeidsmarktbeleid kunnen een rol spelen om de transparantie en benutting van het scholingsaanbod in de regio te bevorderen.

2.7 Voorstellen

Samenvattend doet de Raad voor Werk en Inkomen de volgende beleidsaanbevelingen:

1. De RWI stelt voor het nu bestaande verschil in fiscale facilitering tussen de profit- en non-profitsector (doordat de profitsector scholingskosten naast de scholingsaftrek ook kan aftrekken als investeringskosten) terug te brengen via herschikking of intensivering. Deze gelijkschakeling zou kunnen beginnen met de beleidsprioriteiten startkwalificatie en scholing voor werknemers ouder dan veertig.
2. In het kader van de VBTB-operatie vindt de Raad het belangrijk dat de overheid een jaarlijks streefcijfer formuleert voor startkwalificatiescholing en de realisatie daarvan toetst.
3. Om startkwalificatiescholing van werkenden extra te stimuleren, stelt de RWI voor de scholingsaftrek tot honderd procent te verhogen voor scholing gericht op startkwalificatie en deze verhoging door te laten werken in de fiscale afdrachtsvermindering scholing voor de non-profitsector.
4. De RWI is er voorstander van EVC-procedures fiscaal aftrekbaar te maken binnen de scholingsfaciliteit.
5. Als werkenden of werkzoekenden geheel of gedeeltelijk op eigen kosten een startkwalificatiescholing volgen, zouden zij deze studiekosten voor tweehonderd procent moeten kunnen aftrekken. Tevens zou de bij studiekostenaftrek gehanteerde drempel van vijfhonderd euro niet van toepassing moeten zijn.
6. Om het belang van blijvende inzetbaarheid van werknemers ouder dan veertig jaar tot uitdrukking te laten komen, vindt de RWI een robuustere vormgeving van de fiscale scholingsaftrek op dit onderdeel gewenst, met doorvertaling hiervan

naar de afdrachtsvermindering scholing voor de non-profitsector. Bij een eventuele herschikking of verruiming van de scholingsfaciliteit vindt de RWI het verder van belang dat:

- bij een verruiming van de faciliteit het huidige plafond in de regeling (het maximaal aftrekbare scholingsbedrag) wordt verhoogd;
- de huidige extra aftrekmogelijkheid voor bedrijven die minder dan 120 duizend euro aan scholing uitgeven, beperkt wordt tot het midden- en kleinbedrijf.

Noten

- 1 Cijfers CBS en Centraal Planbureau (2000). *Werken en Leren 2001-2002: feiten en cijfers over de arbeidsmarkt en het onderwijs in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Centraal Planbureau.
- 2 Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing (2001). *Naar een stevig fundament voor de kennis-samenleving*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- 3 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Nationaal Actieprogramma Werkgelegenheid 2001*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 4 Centraal Planbureau (2002). *De pijlers onder de kenniseconomie: opties voor institutionele vernieuwing*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- 5 Thomas, E., Verhoef, M. & Hövels, B. (1999). *Terug in het spel. Onderzoek naar de schoolbaarheid van moeilijk bemiddelbare werkzoekenden*. Nijmegen: ITS.
- 6 Cijfers CBS en Centraal Planbureau (2000). *Werken en Leren 2000-2001: feiten en cijfers over de arbeidsmarkt en het onderwijs in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Centraal Planbureau.
- 7 EVC biedt de mogelijkheid daaraan alsnog formele erkenning te geven.
- 8 MDW-werkgroep in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (2001). *Slagvaardig scholen*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

HOOFDSTUK 3

Verruiming arbeidsaanbod

3 Verruiming arbeidsaanbod

3.1 Inleiding

Uit de arbeidsmarktanalyse blijkt dat nog steeds een groot deel van het potentiële arbeidsaanbod onbenut blijft. Het gaat daarbij om mensen met en zonder uitkering. Dit is behalve een sociaal probleem ook een belemmering voor economische groei, welvaart en werkgelegenheid. “De Nederlandse arbeidsmarkt ... kampt met een belangrijk structureel probleem: ondanks tekorten op de arbeidsmarkt wordt het potentieel aan arbeidskrachten onvoldoende benut, doordat een groot deel van de bevolking in de werkende leeftijd van uitkeringen leeft”.^[1]

Er zijn diverse oorzaken waarom uitkeringsgerechtigden niet daadwerkelijk tot het arbeidsaanbod behoren. Eén daarvan is dat op grond van het huidige kabinetsbeleid vier van de vijf uitkeringsgerechtigden geen verplichting hebben om werk te zoeken. Bovendien wordt informeel in de uitvoering vaak gedoogd dat er geen werk wordt gezocht door uitkeringsgerechtigden die daartoe wel verplicht zijn.

Een andere belangrijke oorzaak is dat wanneer werklozen en arbeidsgehandicapten zelf graag aan de slag willen, zij lang niet altijd de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Het meer recente kabinetsbeleid, gebaseerd op Europese afspraken over werkgelegenheid en gericht op een ‘sluitende aanpak’ van nieuwe werkzoekenden ter voorkoming van langdurige uitkeringsafhankelijkheid, schiet tekort. Een deel van de uitkeringsgerechtigden krijgt niet op tijd de beoogde adequate ondersteuning en veel reïntegratietrajecten resulteren niet in een baan. Mensen die al gedurende langere tijd een uitkering hebben, kunnen soms geheel buiten het beeld van de uitkeringsinstantie raken, ook omdat de uitkeringsinstantie zegt niet de mensen en middelen te hebben om deze groep te begeleiden. Personen die zelf gemotiveerd zijn om te werken, raken zo het spoor bijster of ondervinden dat zij door de ‘armoedeval’ er financieel soms niet of nauwelijks op vooruit gaan bij het aanvaarden van werk.

De RWI vindt een dergelijke situatie uit sociaal en economisch oogpunt ongewenst omdat op deze manier veel mensen van de arbeidsmarkt worden afgehouden. De voorstellen in dit hoofdstuk moeten samen met de afspraken uit de ‘Agenda voor de Toekomst’ en de in dit beleidskader geformuleerde voorstellen voor het verminderen van de armoedeval, leiden tot een betere benutting van het potentiële arbeidsaanbod van uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden.

Later komt de Raad uitgebreid terug op de doelmatigheid en de effectiviteit van het reïntegratiebeleid, waaronder de sluitende aanpak. Dat laat onverlet dat een aantal voorstellen in dit hoofdstuk direct bijdraagt aan een verbetering van de (uitvoering) van de sluitende aanpak en daarmee aan de effectiviteit van het Europese werkgelegenheidsbeleid dat gericht is op het voorkómen in plaats van het bestrijden van langdurige uitkeringsafhankelijkheid.

In dit hoofdstuk gaat de Raad in op verbeteringen in het beleid en in de uitvoering om het beschikbare arbeidsaanbod beter te kunnen benutten.

3.2 Beleid

3.2.1 Werkzoekenden zonder uitkering

De werkzoekenden zonder uitkering vormen een bijzondere categorie die van groot belang is voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Een groot deel van de werkgelegenheids groei in de afgelopen jaren is op het conto gekomen van mensen die voorheen niet actief waren op de arbeidsmarkt. Ook in de komende jaren zal een verdere stijging van de arbeidsdeelname in belangrijke mate op het conto komen van deze groep.

Van belang is dat het beleid van de overheid geen belemmeringen opwerpt voor deze ontwikkeling en, zo mogelijk, deze ontwikkeling stimuleert. Voor het functioneren van de arbeidsmarkt is het belangrijk om meer dan tot nu toe de focus op dit potentieel aan werknemers te richten. De Raad doet daarom in het hoofdstuk over de armoedeval enkele gerichte voorstellen (aanpassing van de arbeidskorting en aanpassing van de ouderbijdragentabel kinderopvang) die werk zeker ook voor werkzoekenden zonder uitkering, lonender kunnen maken.

De Raad vindt het ook wenselijk dat het beleid om een 'sluitende aanpak' voor nieuwe werkzoekenden te realiseren beter wordt. Dat kan ook een belangrijke bijdrage vormen aan het toeleiden naar de arbeidsmarkt van deze categorie werkzoekenden. Praktische initiatieven op verschillende plaatsen in het land tenslotte, al gaande of in ontwikkeling, richten zich vooral op de 'stille reserves', waarbij het vooral gaat om niet-werkenden die zich (nog) niet als werkzoekende bij het CWI hebben gemeld.

De Raad heeft geconstateerd dat weinig concreet en betrouwbaar inzicht bestaat in de omvang, kenmerken en motieven van het bestand van werkzoekenden zonder uitkering. Dit inzicht is nodig om verdere beleidsmatige initiatieven te kunnen ontplooien. De Raad zal hier bij voorrang aandacht aan geven. Van bijzondere betekenis is hierbij dat met ingang van 1 januari 2002 gemeenten de verantwoordelijkheid hebben overgenomen van (voorheen) Arbeidsvoorziening om werkzoekenden zonder uitkering toe te leiden naar de arbeidsmarkt, voorzover ze daarbij ondersteuning nodig hebben.

3.2.2 Arbeidsgehandicapten

Reïntegratie zieke werknemers en nieuwe WAO-gevallen

Met de SUWI-wetgeving en de Wet Verbetering Poortwachter is de werkgever tenminste tot het einde van het dienstverband (in de regel is dat het einde van het eerste WAO-jaar) verantwoordelijk voor de reïntegratie van zijn zieke werknemers.^[2] De werkgever is ook verantwoordelijk voor de reïntegratie bij een andere werkgever in het geval reïntegratie bij hemzelf niet mogelijk is. De Wet Verbetering Poortwachter voorziet in diverse nieuwe instrumenten om de reïntegratie-inspanningen van de werkgever en de werknemer te bevorderen. Een goede uitvoering van de Wet Verbetering Poortwachter houdt in dat de mogelijkheden van zieke werknemers voortaan veel beter benut worden dan voorheen het geval was. Vanaf het moment dat duidelijk is dat herstel niet vanzelfsprekend is, zullen werkgever, ARBO-dienst en werknemer actieve reïntegratiemaatregelen nemen. Zodra vastgesteld is dat de werknemer niet kan reïntegreren in de eigen functie of bij de eigen werkgever zullen activiteiten worden ondernomen om de werknemer te plaatsen bij een andere werkgever. Indien ook dit onverhoopt niet lukt, wordt de reïntegratieverantwoordelijkheid voor de werknemer twee jaar na de initiële ziekmelding overgedragen aan het UWV met het dossier van de verrichte inspanningen. Deze overgang van de reïntegratieverantwoordelijkheid van de werkgever naar het UWV zal veelal samenvallen met de wettelijk verplichte 1e-jaars herbeoordeling in de WAO. Het UWV zal dan mede op basis van de reeds verrichte reïntegratie-inspanningen moeten beoordelen of er toch nog mogelijkheden zijn voor werkherleving, en zonodig worden reïntegratieactiviteiten met de cliënt afgesproken. Dit zal in veel gevallen betekenen dat het UWV dan een REA-traject inkoopt ter ondersteuning van de zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van de cliënt. Dat moet voortaan veel beter gebeuren dan tot nu nog het geval is.

Als het UWV samen met de cliënt vaststelt dat er mogelijkheden zijn voor werkherleving en dat de cliënt daarbij ondersteuning nodig heeft, moet de cliënt deze ondersteuning volgens de Wet REA ook zo snel mogelijk kunnen krijgen. Eventuele noodzakelijke beschikkingen dienen daartoe snel (sneller dan in het verleden) te worden afgegeven. Eerst zal het UWV samen met de cliënt kijken welke ondersteuning gewenst is en welk reïntegratiebedrijf het best geëquipeerd is om deze ondersteuning te bieden. Vervolgens zal een traject worden ingekocht dat dan ook zo spoedig mogelijk daadwerkelijk van start moet gaan. Onderdeel (c.q. sluitstuk) van het reïntegratietraject is altijd bemiddeling naar werk. Als de cliënt deze ondersteuning daadwerkelijk krijgt en het reïntegratiebedrijf de cliënt bemiddelt naar werk, dan mag – net als bij de WW en de ABW – van de cliënt redelijkerwijs verwacht worden dat hij zelf actief zoekt naar werk. Bovendien mag van de cliënt worden verwacht dat hij zich bekend maakt bij werkgevers door inschrijving in de Nationale Vacature- en Sollicitantenbank.

Deze opvatting heeft – anders dan bij de WW en ABW – nog geen wettelijke basis in de WAO.^[3] Daarom stelt de RWI voor om de WAO zo aan te passen dat het UWV voor WAO'ers die reïntegratietrajecten doorlopen uiterlijk na afloop van reïntegratieactiviteiten een inschrijf- en sollicitatieplicht oplegt. Uiteraard moet het hierbij niet gaan om een bureaucratische invulling van de sollicitatieplicht (in casu een administratieve controle of iedere cliënt het vereiste aantal sollicitatiebrieven per tijdvak kan overleggen) maar om reële afspraken met de individuele cliënt over hoe hij zèlf zijn bijdrage denkt te leveren aan het vinden van een baan.

Met dit voorstel wordt, net als bij de WW en de ABW, tot uitdrukking gebracht dat de cliënt recht heeft op tijdige en adequate ondersteuning inclusief bemiddeling naar werk. Dit recht van de cliënt betekent een plicht voor het UWV (en zijn reïntegratiebedrijf), die veel beter kan en moet worden uitgevoerd. Tegenover het afdwingbare recht van de cliënt staat de inspanningsverplichting om zèlf ook al datgene te doen wat de kans op werkherleving zo groot mogelijk maakt.

Reïntegratie huidige WAO-gerechtigden

Als het bipartiete opdrachtgeverschap voor de reïntegratie van zieke werknemers zo snel mogelijk wordt opgepakt, kan het UWV zich in het vervolg richten op zijn kerntaken op dit vlak: de reïntegratie van WAO-gevallen waar hij primair voor verantwoordelijk is, inclusief de huidige WAO-gevallen. Mede doordat het huidige 'Poortwachtersmodel' tot nu toe gebrekkig functioneert en de uitvoering van de keuringen door UVI's te wensen overlaat, blijven tot dusverre veel mogelijkheden voor werkherleving van WAO'ers onbenut. Dat geldt ook, of in het bijzonder, voor mensen die al langer een WAO-uitkering hebben. Zo geeft ongeveer de helft van personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering enkele jaren na toetreding tot de WAO zelf aan dat ze weer aan het werk zouden kunnen.^[4] Zelfs onder de groep die zéér langdurig in de WAO verblijft, blijkt een aanzienlijk deel nog altijd in staat (en een kleiner deel ook bereid) om betaald werk te doen.^[5] Constante factor daarbij is dat het initiatief voor de reïntegratie vaak bij de persoon zelf ligt. Deze voelt zich daarbij trouwens zelden gesteund door de uitvoeringsinstelling.^[6] Ook hier geldt kennelijk dat mensen wel bereid zijn om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, maar dat zij daartoe niet in de gelegenheid worden gesteld.

De Raad acht het van groot belang dat de mogelijkheden voor werkherleving van de mensen die nu een WAO-uitkering hebben, beter benut worden. Dat is niet alleen om sociale redenen belangrijk. Het is ook van belang voor het goed laten functioneren van de arbeidsmarkt en voor het vergroten van het economische draagvlak van de sociale zekerheid. Dit laatste vooral gezien de grote omvang van de groep mensen waar het om gaat en de kansen die nu blijven liggen.

In de huidige fase van herstructurering van de uitvoering kan nu niet verwacht worden dat het UWV het gehele 'zittend bestand' WAO'ers op korte termijn doorlicht op mogelijkheden voor werkherleving. Daarvoor is de groep veel te groot, en is de beschikbare uitvoeringscapaciteit van het UWV te klein. Het UWV kan voortaan wel

de (her)beoordelingen goed uitvoeren. Dat wil zeggen: de mogelijkheden voor werkhervatting bespreken en benutten. Ook kan het UWV meer doen om langdurig WAO'ers die zelf willen reïntegreren, adequate dienstverlening te bieden. Reïntegratie heeft de grootste kans van slagen als betrokkenen zelf gemotiveerd zijn. Het beleid dient er daarom vooral op gericht te zijn om alle gemotiveerde arbeidsgehandicapten die terug willen keren naar de arbeidsmarkt bij dat proces behulpzaam te zijn.

De groep huidige arbeidsgehandicapten zou naar het oordeel van de Raad op de volgende manier naar de arbeidsmarkt kunnen worden begeleid:

1. Zij kunnen via een nieuwe centrale en laagdrempelige informatie- en verwijfsfunctie – een soort landelijke helpdesk – geïnformeerd worden over de weg terug naar de arbeidsmarkt en de consequenties daarvan.
2. Zij krijgen recht op een reïntegratieadvies via dit centrale informatiepunt, zodat zij desgewenst kunnen worden geadviseerd over de weg terug naar de arbeidsmarkt.
3. Zij krijgen recht op door het UWV noodzakelijke geachte reïntegratie-activiteiten en ze krijgen recht op aanvraag van een persoonsgebonden reïntegratiebudget.
4. Zij krijgen recht op bezwaar tegen afwijzing van een persoonsgebonden budget of van uitvoering van de activiteiten die in het reïntegratieadvies zijn aanbevolen.
5. Hun recht op 'herleving' van de oude uitkering wordt uitgebreid, zodat zij bij uitval door ziekte na werkhervatting niet worden 'gestraft' voor goed gedrag (werkhervatting).
6. De 'no-risk polis' WULBZ/PEMBA voor werkgevers wordt uitgebreid, zodat zij niet 'gestraft' worden voor goed gedrag (aannemen van oudere langdurig arbeidsgehandicapten) als hun nieuwe werknemers na werkhervatting weer uitvallen door ziekte.

Deze voorstellen zijn snel in te voeren, leggen geen zware hypotheek op de beschikbare uitvoeringscapaciteit en kunnen eraan bijdragen dat op korte termijn meer WAO'ers het werk hervatten. Hieronder worden deze voorstellen toegelicht.

Laagdrempelige informatie- en verwijfsfunctie

Een belangrijke vraag is waar de genoemde laagdrempelige informatie- en verwijfsfunctie een plaats moet krijgen. Het UWV heeft een wettelijke taak om WAO'ers te reïntegreren (zodra de periode van de reïntegratieverantwoordelijkheid van de werkgever is afgelopen). Het UWV moet daarom over de benodigde (arbeidskundige en verzekeringstechnische) kennis beschikken om de cliënt adequaat te kunnen helpen. Het onderbrengen van het informatiepunt binnen het UWV heeft dan ook de voorkeur van de RWI. De ervaringen tot dusverre van cliënten met UVI's zijn echter niet altijd even gunstig. Zo krijgt de cliënt niet altijd (tijdig) wat hij nodig heeft. Ook kan de cliënt bij zijn reïntegratie het als een probleem ervaren dat zijn initiatief voor reïntegratie consequenties kan hebben voor het recht op de WAO-uitkering.

Bij de vormgeving van het informatiepunt binnen het UWV kan rekening gehouden worden met deze ervaringen en gevoelens van cliënten, zodat het informatiepunt straks ook echt laagdrempelig is voor de cliënt. Een onafhankelijke positionering en aansturing binnen het UWV ligt voor de hand. Voor een optimale vormgeving kan het UWV nader overleggen met zijn cliëntenraad.

Recht op advies en recht op uitvoering van dit advies

Personen die willen reïntegreren, kunnen via het meldpunt recht krijgen op een reïntegratieadvies (voorzien van een voorstel voor een trajectplan). Op deze manier kunnen WAO'ers via het informatiepunt snel, eventueel met behulp van een onafhankelijke externe adviseur, advies krijgen over hun reïntegratie. Zo'n reïntegratieadvies (inclusief een voorstel voor een trajectplan) dient zo snel mogelijk een vervolg krijgen.

De 'normale weg' is dat het UWV in overleg met de cliënt gebruik maakt van een al gecontracteerd reïntegratiebedrijf, of namens de cliënt een contract afsluit met een reïntegratiebedrijf. Het reïntegratiebedrijf voert het trajectplan uit. Dat is vergelijkbaar met de wijze waarop het UWV regulier REA-trajecten inkoop, bijvoorbeeld naar aanleiding van een herbeoordeling.

Het kan ook mogelijk gemaakt worden dat de cliënt een persoonsgebonden reïntegratiebudget aanvraagt bij het UWV. Als de cliënt besluit om zelfstandig, met inzet van een persoonsgebonden budget een trajectplan in te dienen, eventueel met behulp van een onafhankelijke externe adviseur, wordt dit door het UWV slechts getoetst op doelmatigheid en rechtmatigheid van inzet van publieke gelden. Doel van het plan moet uiteraard zijn om de kans op werkherleving te vergroten.

De mogelijkheid van de aanvraag van een persoonsgebonden reïntegratiebudget is al voorzien in de SUWI-wet. De Raad stelt voor dat de kring van personen die een persoonsgebonden reïntegratiebudget kunnen aanvragen, wordt uitgebreid naar het 'zittend bestand' WAO (personen ingestroomd in de WAO vóór 1 januari 2001). Op welke manier het trajectplan ook wordt uitgevoerd, van de cliënt mag redelijkerwijs verwacht worden dat hij meewerkt aan de succesvolle uitvoering van het traject. Omgekeerd geldt dat als het trajectplan niet wordt uitgevoerd, de cliënt bezwaar kan maken tegen de afwijzing.

Recht op herleving van de oude uitkering

Dat WAO'ers die na werkherleving bij hernieuwde uitval door ziekte een lager inkomen krijgen dan de huidige WAO-uitkering, is niet wenselijk. Goed gedrag (werkherleving) van werknemers mag niet worden gestraft. Bij veel WAO'ers bestaat onduidelijkheid over de gevolgen van reïntegratie en werkherleving voor hun inkomen en hun pensioen.

Ook mogen werkgevers financieel niet gestraft worden als zij ex-WAO'ers in dienst nemen. Deze categorie mensen heeft een (gemiddeld genomen) grotere kans op uitval door nieuwe ziekte en arbeidsongeschiktheid.

De huidige wetgeving bevat maatregelen om de financiële risico's van werknemers en werkgevers te verminderen: proefplaatsingen, herziening arbeidsongeschiktheidspercentage bij scholing eerst na één jaar, terugkeer naar het oude uitkeringsniveau voor 45-plussers bij hernieuwde uitval binnen vijf jaar, toetrederskorting en de wettelijke 'no-risk polis' WULBZ/PEMBA. Van groot belang is dat cliënten een duidelijk beeld hebben van de gevolgen van reïntegratie en werkhervatting voor hun inkomen en pensioen, rekening houdend met deze maatregelen. Het nieuwe informatie- en verwijspunt binnen het UWV moet vragen van cliënten over dit onderwerp kunnen beantwoorden.

Gezien de nu zeer kleine uitstroom van ouderen uit de WAO kan het beleid ten aanzien van werkhervatting worden aangepast. De Raad stelt voor om WAO-uitkeringsgerechtigden van 45 jaar en ouder – die al langer dan drie jaar arbeidsgehandicapt zijn – bij werkhervatting de zekerheid te bieden dat bij uitval en hernieuwde toekenning van een WAO-uitkering het dagloon wordt vastgesteld ter hoogte van de laatst genoten uitkering. Deze zekerheid geldt tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Ook de bestaande wettelijke 'no-risk polis' WULBZ/PEMBA voor werkgevers wordt op een vergelijkbare manier aangepast. Met dit voorstel lopen zowel de werknemer als de werkgever minder financiële risico's bij nieuwe ziekte en arbeidsongeschiktheid van de werknemer dan nu.

Tabel 1 Uitkeringsbestand WW en ABW naar sollicitatieplicht (in procenten)

	WW	ABW *
Totaal x 1.000 personen (is steeds 100%)	194	365
Waarvan werkend	ca.40	ca.15
Waarvan niet werkend	ca.60	ca.85
Waarvan sollicitatieplichtig	< 73	34
Waarvan formeel ontheven van sollicitatieplicht	27	42
Waarvan 'de facto' ontheven van sollicitatieplicht	Onbekend	24

* Gegevens hebben betrekking op 1999

Bronnen: LISV, CBS, *Evaluatie Algemene Bijstandswet*, SCP

3.2.3 Ontheffingenbeleid

Er zijn verschillende soorten reïntegratie- of arbeidsverplichtingen:

- de actieve sollicitatieplicht (WW, ABW);
- de inschrijfplicht bij het CWI (WW, ABW);
- de acceptatieplicht van passende arbeid (WW, ABW).

Alle uitkeringsgerechtigden in het kader van de WW, ABW en WAO zijn verplicht om mee te werken aan hun reïntegratie.

In tabel één is aangegeven welk deel van de uitkeringsgerechtigden (WW, ABW) is ontheven van de plicht om zelf naar werk te zoeken. In de tabel zijn ook de zogenaamde ‘de facto ontheffingen’ meegenomen: het gaat hier om cliënten die officieel de plicht hebben om naar werk te zoeken, maar in feite niet worden gehouden aan deze verplichting.^[7] In de tabel is ook aangegeven welke uitkeringsgerechtigden een

Tabel 2 Uitkeringsbestand WW en ABW naar sollicitatieplicht (in procenten)

<i>Sollicitatieplicht</i>	<i>Naar reden</i>	<i>ABW</i>	<i>WW</i>
Nee	Categorale ontheffing	18	27
	Ouder dan 57,5 jaar	10	27
	Alleenstaande ouder met Kind onder de vijf jaar	8	n.v.t.
Nee	Individuele ontheffing	24	Niet bekend
	Medische reden	12	n.v.t.
	Volgt traject	3	Niet bekend
	Sociale reden	2	n.v.t.
	Overig/onbekend	7	n.v.t.
Nee	‘De facto’ ontheffing	24	Niet bekend
	Medische reden	12	Niet bekend
	Volgt traject	3	Niet bekend
	Sociale reden	4	Niet bekend
	Overig/onbekend	5	Niet bekend
Ja		34	< 73
Totaal		100	100

Bronnen: *Evaluatie Algemene Bijstandswet*, LISV

dienstverband hebben naast de uitkering. Uit tabel één kan worden afgeleid dat een belangrijk deel van de mensen met een uitkering is ontheven van de plicht om zelf naar werk te zoeken. Arbeidsgehandicapten hebben wel een algemene reïntegratieplicht maar geen inschrijf- en sollicitatieplicht. Hiervan is wel sprake bij arbeidsgehandicapten die naast een arbeidsongeschiktheidsuitkering een ABW- of WW-uitkering hebben.

In tabel twee zijn de redenen van ontheffing van de sollicitatieplicht toegelicht voor de personen met een WW- of ABW-uitkering.

Bij de sollicitatieplicht (die actief zoekgedrag veronderstelt) hoort ook een plicht om passende arbeid te aanvaarden. Ook sommige personen zonder sollicitatieplicht hebben zo'n acceptatieplicht: nieuwe WW'ers en ABW'ers van 57,5 jaar en ouder.

Voor alle mensen met een sollicitatie- en/of acceptatieplicht geldt ook een inschrijfplicht bij het CWI. Maar doordat bij het grootste deel van de uitkeringsgerechtigden geen sprake is van een sollicitatie- of acceptatieplicht, is dit deel ook niet bekend bij het CWI. Voor werkgevers en arbeidsmarktintermediairs is deze groep onvindbaar. Op basis van bovenstaande analyse heeft de Raad een aantal overwegingen en voorstellen met betrekking tot het ontheffingenbeleid in de WW en de ABW geformuleerd.

3.2.4 Ontheffingenbeleid WW

Ontheffing sollicitatieplicht bij 57,5 jaar en ouder

Belangrijkste reden voor ontheffing van de sollicitatieplicht in de WW is de categorale vrijstelling voor alle personen die ouder zijn dan 57,5 jaar. Dit betreft ruim een kwart van de WW-populatie. In het kabinetsstandpunt 'Bevordering arbeidsdeename ouderen' is de mogelijkheid voorzien dat vanaf medio 2002 de nieuwe werklozen van 57,5 jaar en ouder niet langer vrijstelling krijgen van de sollicitatieplicht, op basis van een nader onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers.

Een (gefaseerde) herinvoering van de sollicitatieplicht voor 57,5-plussers heeft evenwel alleen zin als deze groep ook reële arbeidsmarktkansen heeft. Anders komt het opleggen van een sollicitatieplicht neer op zinloos en frustrerend solliciteren.

Uit een oogpunt van arbeidsmarktbeleid is de recente werkervaring bij nieuwe instromers in de WW van belang. Hoewel de werkhervattingkans in de WW sterk afneemt met de leeftijd, is het zeker niet zo dat oudere werknemers geen kans meer hebben op werkhervatting. Door de verbeterde arbeidsmarktsituatie is de kans op werkhervatting voor alle werknemers, ook die van oudere werknemers, de afgelopen jaren toegenomen.

Tabel 3 Feitelijke werkherhervatting binnen 12 maanden na instroom WW (naar leeftijd in procenten)

<i>Leeftijd</i>	<i>Werkherhervatting binnen 12 maanden</i>
< 50 jaar	57
50–55 jaar	46
55–57,5 jaar	36
57,5–60 jaar	19
60–65 jaar	13
Gemiddeld	53

Bron: LISV, 2001, *Werkherhervattingskansen oudere werknemer*

Zeker als sprake is van recente werkervaring blijkt solliciteren niet zinloos te zijn. Ook voor oudere werknemers heeft solliciteren een positieve invloed op de werkherhervatting. Een recente vergelijking door het LISV van de werkherhervatting van oudere werknemers die net wél en die net níet onder de sollicitatieplicht vallen, is in dit verband van belang. Daarbij is gekeken hoeveel mensen binnen twaalf maanden na instroom in de WW weer werk hebben gevonden. De werkherhervatting van personen met een leeftijd van 57,5 tot 58,5 jaar is dan ongeveer de helft van de werkherhervatting bij personen met een leeftijd van tussen 56,5 en 57,5 jaar. Er blijkt een trendbreuk bij de werkherhervatting van ouderen die precies op de leeftijd van 57,5 jaar ligt. De verschillen in werkherhervatting kunnen volgens het onderzoek niet worden verklaard uit afwijkende achtergrondkenmerken, zoals geslacht, herkomst of bedrijfstak waarin men werkzaam was. Het LISV concludeert daarom dat het gevonden verschil in werkherhervatting in de WW het gevolg is van het net wél of net níet onder de sollicitatieplicht vallen.^[8] Overigens blijken ook andere factoren van invloed te zijn op de arbeidsmarktkansen van oudere werknemers, zoals de gezondheidssituatie van deze personen, de vormgeving van uittreedroutes (sociale plannen, VUT- en prepensioenregelingen) en personeels- en employabilitybeleid.^[9] In lijn met het SER-advies over de arbeidsdeelname van oudere werknemers en het kabinetsstandpunt over dit onderwerp zijn, mede afhankelijk van de uitkomsten van het (spoedig te publiceren) onderzoek van het kabinet naar de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers en de manier waarop de uitvoeringsinstanties invulling hebben gegeven aan het beleid (inschrijfplicht en acceptatieplicht) voor werkzoekenden van 57,5 jaar en ouder, verschillende opties denkbaar:

- de categorale ontheffing van de sollicitatieplicht voor 57,5-plussers blijft gehandhaafd;
- de categorale ontheffing van de sollicitatieplicht voor 57,5-plussers komt geheel te vervallen;
- een tussenvariant.

Een volgens de Raad realistische tussenvariant zou een tijdelijke sollicitatieplicht na instroom in de uitkering kunnen zijn. Dus op een moment dat er nog sprake is van recente werkervaring. De sollicitatieplicht vergroot de kans op werkervaring dan daadwerkelijk. De cliënt wordt dan niet meer – zoals nu nog het geval is – onmiddellijk na instroom in de WW permanent ontheven van de plicht om naar werk te zoeken, maar pas na enige tijd. Bij de invulling van zo'n tijdelijke sollicitatieplicht kan ook rekening worden gehouden met individuele omstandigheden. Zo ligt het voor de hand om met een 64-jarige minder zware afspraken te maken dan met een 58-jarige.

Zoals al is toegelicht, gaat het hierbij niet om een bureaucratische invulling van de sollicitatieplicht (een administratieve controle of iedere cliënt X sollicitatiebriefjes per maand inlevert), maar om concrete werkafspraken met de individuele cliënt. Kort gezegd: maatwerk gericht op werkervaring.

De Raad is van mening dat na ommekomst van het onderzoek naar de arbeidsmarktkansen van oudere werknemers een dergelijke tussenvariant aan de orde kan zijn als het kabinet eerst via bestuurlijke afspraken waarborgt dat de Centra voor Werk en Inkomen deze oudere werknemers ook daadwerkelijk – ongeacht hun fasering – actief ondersteunen bij het vinden van werk.

Ontheffing sollicitatieplicht WW bij scholing

De WW kent de mogelijkheid van ontheffing van de sollicitatieplicht tijdens het volgen van noodzakelijk geachte scholing. Het recht op WW kan worden verlengd indien de scholing langer duurt dan de uitkeringsrechten. De Raad hecht eraan dat het – onder voorwaarden – mogelijk blijft om ontheffing van de sollicitatieplicht te kunnen verlenen tijdens het volgen van scholing. Hierdoor zijn mensen in staat om zich duurzaam te kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Het langdurig volgen van scholing mag er natuurlijk niet toe leiden dat WW'ers met vaak recente werkervaring in feite langdurig werkloos worden. Om dat te voorkomen kan de huidige ontheffingsmogelijkheid verder worden aangescherpt.

De Raad stelt daarom voor om de ontheffing van de sollicitatieplicht bij scholing in de WW en verlenging van de WW-duur te beperken tot kwalificerende scholing gericht op duurzame arbeidsinpassing. De Raad vindt het namelijk van belang dat kwalificerende scholing, als duurzame investering in de arbeidsmarktkansen van betrokkene, kan worden afgerond. Tegelijkertijd mag tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht niet het signaal inhouden dat het zoeken naar werk pas zinvol is na afronding van de kwalificerende scholing. De tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht kan om die reden twee maanden voor afronding van de kwalificerende scholing komen te vervallen. Zo kan de werkloze en zijn kwalificerende scholing afronden en direct na afloop van zijn scholing het werk hervatten.

De Raad vindt dat bij voorkeur voor inzet van duale trajecten moet worden gekozen, zodat voorkomen wordt dat betrokkene te lang buiten de arbeidsmarkt staat (zeker bij kwalificerende scholing gedurende langere tijd).

Ontheffingen sollicitatieplicht ABW

In de bestuurlijke afspraken tussen gemeenten en de minister van SZW, de 'Agenda voor de Toekomst', is een dubbele doelstelling opgenomen om het aantal formele ontheffingen te halveren en alle personen met een 'de facto' ontheffing op korte termijn te herbeoordelen.

'SZW en VNG bevorderen dat [...] in het kader van de sluitende aanpak van vooral het zittende bestand van geval tot geval zal worden beoordeeld of een eventuele ontheffing van de arbeidsverplichting kan komen te vervallen. Gestreefd wordt naar een aanzienlijke terugdringing van het aantal ontheffingen. Als wenselijke macrotrend wordt een halvering van de formele ontheffingen geformuleerd en een beoordeling van alle zogeheten de facto ontheffingen op korte termijn.'^{10]}

Er bestaan momenteel grote verschillen tussen gemeenten in de mate waarin zij ABW'ers op formele gronden ontheffen van de plicht om actief naar werk te zoeken. De individuele ontheffingsgronden verklaren deze verschillen. Gemeenten hebben van de wetgever de vrijheid gekregen om mensen op individuele basis (sociale of medische redenen) te ontheffen van de sollicitatieplicht. Om deze reden is gemiddeld 24 procent van het ABW-bestand ontheven van de plicht om actief naar werk te zoeken. Deze beleidsruimte is er niet voor de categorale ontheffingen (personen ouder dan 57,5 jaar en alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar). Deze categorale ontheffing heeft betrekking op gemiddeld achttien procent van de ABW-populatie.

Volgens de gemeenten is het mogelijk en wenselijk, gelet op de afspraken in 'Agenda voor de Toekomst', om het aandeel ontheffingen in de ABW aanzienlijk terug te dringen. Maar door uiteenlopende lokale omstandigheden en wettelijke beleidsvrijheid is een vertaling naar lokaal niveau van de landelijke afspraken niet goed mogelijk. Daarom is het des te meer van belang dat de verwezenlijking van de beleidsmatige intentie om het aantal ontheffingen terug te dringen via monitoring gevolgd kan worden, zeker in de grotere gemeenten.

Ontheffing sollicitatieplicht ABW bij scholing

Een deel van de mensen in de ABW wordt ontheven van de sollicitatieplicht omdat zij een reïntegratietraject volgen. Momenteel ligt een wetsvoorstel in de Tweede Kamer voor aanpassing van de ontheffing van de sollicitatieplicht tijdens scholing. Daardoor kan het aantal ontheffingen om deze reden afnemen. Uitgangspunt van de wet is dat in beginsel alle arbeidsverplichtingen tijdens het volgen van noodzakelijk geachte scholing onverkort van toepassing blijven. Wel blijft het mogelijk dat gemeenten een ontheffing van één of meer arbeidsverplichtingen blijven verlenen op basis van individuele omstandigheden van de cliënt.

Het voorstel van de Raad op dit punt heeft dezelfde strekking als het voorstel zoals dat voor de WW is gedaan. Ook voor de ABW-populatie vindt de Raad het van belang dat kwalificerende scholing (als een vorm van duurzame investering in de

arbeidsmarktkansen van betrokkene) kan worden afgerond. Tegelijkertijd mag tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht niet het signaal inhouden dat het zoeken naar werk pas zinvol is na afronding van de kwalificerende scholing. Net als bij de WW betekent dit, dat de ontheffing van de sollicitatieplicht bij scholing in de ABW dient te worden beperkt tot kwalificerende scholing gericht op duurzame arbeidsinpassing. De ontheffing van de sollicitatieplicht vervalt ruim (twee maanden) voor het einde van de scholing. De cliënt krijgt dat ruimschoots vóór het einde van de scholing te horen, zodat hij zich tijdig en goed kan oriënteren op de arbeidsmarkt. Zo kan de cliënt en zijn kwalificerende scholing afronden en direct na afloop van de kwalificerende scholing aan het werk.

Het is volgens de Raad inconsequent om bijstandsgerechtigden wegens het volgen van kwalificerende scholing wel te ontheffen van de sollicitatieplicht, maar hen tegelijkertijd de beperking op te leggen dat ze maximaal negentien uur per week scholing mogen volgen, omdat ze anders aan de arbeidsmarkt worden 'onttrokken'. De beperking in de wet dat ABW'ers maximaal negentien uur per week scholing mogen volgen, kan volgens de Raad vervallen voor het volgen van kwalificerende scholing.

Ontheffing sollicitatieplicht bij 57,5 jaar en ouder

De overwegingen bij een eventuele aanpassing van de categorale ontheffing van de sollicitatieplicht voor bijstandsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder zijn dezelfde als bij de WW, behalve dan dat de meeste personen die in de bijstand instromen geen recente en relevante werkervaring hebben en daarom kleinere kansen hebben om snel werk te vinden.

3.3 Een betere uitvoering

3.3.1 Uitvoeringspraktijk

Met de voorstellen die in de voorgaande paragrafen door de Raad zijn geformuleerd, kan een groter deel van het uitkeringsbestand beleidsmatig tot het potentiële arbeidsaanbod worden gerekend. Maar een daadwerkelijke verruiming van het aanbod staat of valt met een goede uitvoering van het beleid.

De Raad signaleert nog een groot aantal problemen in de uitvoering. Uitvoerders kennen hun cliënten onvoldoende en zijn nog te veel gericht op een rechtmatige verstrekking van de uitkering, en in veel mindere mate op reïntegratie. Dat draagt eraan bij dat cliënten beperkt worden geïnformeerd over hun reïntegratieverplichtingen, en het leidt ertoe dat deze verplichtingen ook onvoldoende worden gehandhaafd. Als wel reïntegratietrajecten worden ingezet, is sprake van een substantiële uitval vóór en tijdens de inzet van deze trajecten en is vaak niet duidelijk wat de inzet en het resultaat is van het traject. Hierdoor kunnen cliënten hun recht op

activering en ondersteuning door gemeenten en UWV onvoldoende effectueren. Dat de uitvoeringspraktijk moet verbeteren, wordt breed gedragen en is ook één van de doelen van de SUWI-operatie. In het kader van de 'Agenda voor de Toekomst' heeft de minister van SZW afspraken gemaakt met gemeenten over de verbetering van de uitvoering van de ABW.

Binnen het kader van de nieuwe wet- en regelgeving en de bestuurlijke afspraken doet de Raad in deze paragraaf aanvullende voorstellen die kunnen bijdragen aan een verdere verbetering van de uitvoeringspraktijk. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen algemene voorstellen en voorstellen gericht op specifieke uitvoerders (gemeenten, UWV en CWI).

3.3.2 Algemeen

Rechten en plichten

Uitkeringsgerechtigden blijken vaak slecht geïnformeerd over hun rechten en plichten bij aanvang van de uitkering. Mede hierdoor worden plichten deels niet of onvoldoende nagekomen. Een deel van de uitkeringsgerechtigden geeft overigens zelf aan reïntegratieplichten niet of onvoldoende na te komen.^[11] Ook zullen cliënten weinig aanspraak maken op hun rechten als ze daarvan niet goed op de hoogte zijn.

Om de rechten en plichten concreet te maken, stelt de Raad voor dat direct bij instroom in de uitkering (WW, ABW, WAO) in overleg met de cliënt de rechten en plichten worden vertaald in concrete werkafspraken 'op maat' tussen de verantwoordelijke instantie en de cliënt. In plaats van dat de cliënt alleen wordt geïnformeerd over zijn wettelijke rechten en plichten, worden voortaan dus afspraken gemaakt over de concrete invulling van deze rechten en plichten. Deze afspraken zijn maatwerk.

Onderdeel hiervan zijn afspraken over doorlooptijden, eventuele wachttijden en voorziene cliëntcontacten. De Raad denkt dat hierdoor de kans vergroot wordt dat de cliënt verplichtingen nakomt, rechten kan effectueren en dat het draagvlak bij uitvoerders toeneemt om afspraken te handhaven.

Cliëntcontacten

Frequent contact met de cliënt is van groot belang. Alleen dan kan daadwerkelijk zicht worden gekregen op mogelijkheden en ontwikkelingen van de cliënt en kan worden gecontroleerd of gemaakte afspraken worden nagekomen.

De wet legt een beperkt aantal momenten voor cliëntcontacten vast. Maar zelfs deze wettelijk verplichte contacten blijken, zeker bij een langere uitkeringsduur, niet of slechts administratief te worden afgedaan. De uitvoering voert gebrek aan capaciteit vaak als argument aan. De Raad kan de geldigheid van dit argument op dit moment niet beoordelen, maar denkt dat veel verbetering mogelijk is als

capaciteit gericht wordt ingezet en per cliënt wordt bekeken wanneer contact nodig en nuttig is. De Raad zal onderzoek verrichten om een goed beeld van de werkelijkheid te krijgen en om voorstellen voor verbetering te kunnen doen, waarbij zowel de beleidsmatige als budgettaire gevolgen in kaart zullen worden gebracht.

Fasering van werklozen

De Raad vindt het van belang dat toegangscriteria tot reïntegratie-instrumenten transparant zijn en zo eenvoudig mogelijk. Waar mogelijk objectieve criteria, waar nodig subjectief te beoordelen criteria. Conform deze lijn heeft de Raad omtrent de instroomeisen en indicaties voor werklozen de volgende opvattingen:

1. De fasering en de daarop volgende procedures betekenen een veelheid van sterk op elkaar lijkende gesprekken met de cliënt door verschillende instanties. Dat is niet alleen onpraktisch, het is ook erg klantvriendelijk.
2. De voorspellende waarde van het instrument fasering is te gering gebleken voor het nemen van de zwaarwichtige beslissingen die nu uit de toepassing voortvloeien.
3. Toepassing van fasering is in de meeste gevallen overbodig omdat een grote meerderheid van de werklozen binnen drie maanden weer aan de slag is.
4. Fasering werkt stigmatiserend en de-activerend.

In verband met het bovenstaande pleit de Raad voor afschaffing van de fasering en een aanpak die op de volgende punten van de huidige werkwijze afwijkt:

- aan het begin van het dienstverleningsproces worden zo min mogelijk beslissingen genomen die beter later in het proces genomen kunnen worden, aan de hand van opgedane ervaringen;
- om ervaringen met de cliënt op te doen, is het noodzakelijk om de cliënt na instroom in de uitkering geregeld te zien;
- werklozen waarvoor activering, bemiddeling en controle zin heeft, behoren altijd tot de actieve 'caseload' van tenminste één van de betrokken instanties.

De uitkerende instantie heeft de wettelijke taak om haar cliënten te reïntegreren. Een van de uitgangspunten daarbij is het (Europese) werkgelegenheidsbeleid. Dat schrijft een sluitende aanpak van nieuwe werklozen voor: uiterlijk binnen twaalf maanden na instroom moeten werklozen een aanbod krijgen gericht op werkherleving. Het is aan de uitkerende instanties (UWV en gemeenten) om samen met het CWI nadere afspraken te maken over hoe de uitvoeringscapaciteit van het CWI zo te benutten, dat zoveel mogelijk werklozen bemiddeld worden naar werk. In hoofdstuk zeven over budgetten licht de Raad toe wat de consequenties zijn van afschaffing van de fasering voor de doelgroep van het publieke reïntegratiebeleid.

Inzet en resultaat reïntegratietrajecten

De Raad vindt het van belang inzicht te krijgen in de inzet en resultaten van reïntegratie-activiteiten, waaronder actieve bemiddeling, reïntegratietrajecten, gesubsidiëerde arbeid en controle. Het UWV en CWI hebben in hun bedrijfsplannen al eerste

voorstellen voor prestatie- en resultaatindicatoren gedaan. Met de implementatie van de monitor 'scholing en activering' (waarmee de inzet en resultaten van reïntegratie-inspanningen van gemeenten worden gemeten) moet deze informatie op termijn ook beschikbaar komen voor gemeenten. Het is belangrijk dat deze prestatie- en resultaatindicatoren worden aangevuld. Enerzijds met kengetallen die helpen begrijpen waarom de effectiviteit van reïntegratie-activiteiten hoog of laag uitvalt (zoals doorloop- en wachttijden, uitval voor en tijdens reïntegratie-activiteiten en de inzet van sanctiebeleid). Anderzijds met kengetallen die gericht zijn op de controlerende taak van de uitvoerders (zoals activering en controle, (her)onderzoeken, werkbriefjes en dergelijke).

De Raad vraagt aan de Minister helder te maken hoe publieke uitvoerders met ingang van 2003 systematisch verantwoording afleggen over de inzet en resultaten van reïntegratie-activiteiten.

ICT

Gelet op de zeer ingrijpende herstructurering van de uitvoering, is het begrijpelijk dat de ontwikkeling van een doelmatige ICT-ondersteuning van de uitvoering niet onmiddellijk en voor de gehele populatie gerealiseerd kan worden. In afwachting van deze ondersteuning is het intussen van belang dat de gegevens die relevant zijn voor (reïntegratie naar de) arbeidsmarkt van nieuwe uitkeringsgevallen worden opgeslagen en geactualiseerd. Op deze manier kan de noodzakelijke verbetering van de informatievoorziening geleidelijk tot stand komen. Hierbij zou het uiteraard niet uit moeten maken of deze gegevens van het CWI, de uitkeringsinstantie of het reïntegratiebedrijf van de uitkeringsinstantie afkomstig zijn.

De Raad is van mening dat de minister van SZW nadere afspraken moet maken met gemeenten, UWV en CWI om te waarborgen dat, in afwachting van een doelmatige ICT-ondersteuning, de voor de arbeidsmarkt relevante gegevens van nieuwe uitkeringsgevallen worden vastgelegd en geactualiseerd.

3.3.3 Gemeenten: uitvoering ABW

Cliëntcontacten

Naar de mening van de Raad zetten gemeenten een stap in de goede richting van de gerichte inzet van uitvoeringscapaciteit voor cliëntcontacten door in een drietal gemeenten (Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg) te experimenteren met het instrument heronderzoek. Deze experimenten sluiten aan bij de afspraken in het kader van de 'Agenda voor de toekomst'. Doel is een betere koppeling tussen het fraude- en handhavingsbeleid en het activeringsbeleid. Uitgangspunt is dat heronderzoeken minstens iedere zes maanden plaatsvinden, en dat regelmatig contact met de cliënt plaatsvindt. Met de G4 en de G25 worden soortgelijke afspraken gemaakt.

Ontheffingen op medische gronden

Medische redenen vormen de basis voor de meeste individuele en 'de facto' ontheffingen in de ABW. Onduidelijk is in hoeverre bij ontheffing als gevolg van medische beperkingen ook goed gekeken is naar de arbeidsmogelijkheden van betrokkene. Naast eventuele medische beperkingen, zouden ook de mogelijkheden tot het verrichten van arbeid eerst verkend moeten zijn voordat volledige ontheffing van de sollicitatieplicht wordt verleend. Op basis van meer kennis (nader onderzoek) op dit punt zal de Raad op een later moment zonnodig komen met voorstellen.

3.3.4 UWV (uitvoering WW) en CWI

'De facto' ontheffingen WW

Een deel van de WW-gerechtigden geeft zelf aan bewust langere tijd niet te solliciteren. Dit gegeven, gevoegd bij de geringe mate waarin dat leidt tot toepassing van sancties, roept de vraag op of niet ook in de WW sprake is van 'de facto' ontheffingen op de sollicitatieplicht. Dit is te vergelijken met de problematiek in de ABW. De plicht in de WW om actief naar werk te zoeken lijkt op basis van de huidige praktijk vooral een papieren plicht: afgezien van een beperkt aantal activering- en controlegesprekken in de eerste werkloosheidsmaanden voor de 'fase 1-gevallen', is daarna alleen sprake van een administratieve controle op de vraag of de cliënt het vereiste aantal sollicitaties heeft verricht.

De bedrijfsplannen van UWV en CWI maken duidelijk dat de activering- en controlegesprekken worden vervangen door 'actieve bemiddelingsgesprekken' door en op het CWI. Deze gesprekken vinden, net als activering- en controlegesprekken, alléén in de eerste werkloosheidsmaanden plaats, en dan nog uitsluitend voor de groep die in fase 1 is ingedeeld. Onduidelijk is of uitvoeringscapaciteit wordt vrijgemaakt om ook andere groepen in de WW op een vergelijkbare manier te reïntegreren.

De Raad stelt daarom voor dat het UWV, net als de gemeenten het aantal 'de facto' ontheffingen in de WW in kaart brengt en aangeeft hoe dit aantal zoveel mogelijk kan worden verminderd.

Gerichte inzet uitvoeringscapaciteit

De Raad acht transparantie over de inzet van uitvoeringscapaciteit van belang. Uit de bedrijfsplannen van het UWV en het CWI wordt niet duidelijk hoe de beschikbare uitvoeringscapaciteit wordt ingezet, voor welke taken (waaronder reïntegratie en controle) dat wordt gedaan en welk deel van die capaciteit wordt ingezet voor daadwerkelijke contacten met de cliënt. Transparantie en verantwoording over de inzet van de uitvoeringscapaciteit is gewenst. De Raad stelt daarom voor dat het UWV en het CWI (voor hun bedrijfsplannen voor 2003) expliciteren hoe zij hun totaal beschikbare uitvoeringscapaciteit zullen verdelen over hun taken.

Case-management

Een verbetering in de nieuwe werkprocessen is dat cliënten (WW en WAO) een vast aanspreekpunt krijgen voor het uitkerings- en reïntegratieproces: de zogenaamde 'case-manager'. Hiervoor is in het bedrijfsplan UWV een jaarlijks budget van achttien miljoen euro voorzien. Gezien de grote aantallen personen die jaarlijks een uitkering krijgen, is het de vraag of dit bedrag toereikend is. Dit omdat volgens de Raad case-management zich ook nadrukkelijk tot na de eerste maanden van de uitkering moet uitstrekken.

De Raad vraagt de minister van SZW inzichtelijk te maken of het budget van achttien miljoen euro toereikend is voor het beoogde case-management WW en WAO.

Inschrijving bij het CWI

Inschrijving bij het CWI betekent op dit moment ook inschrijving in het PGI-systeem. De cliënt is op deze manier bekend bij de consulenten. Inschrijfplichtigen die in het PGI-systeem worden geregistreerd, kunnen zich ook laten inschrijven in de Nationale Vacature- en Sollicitantenbank (NVS). Met behulp van de NVS kunnen werkgevers en arbeidsmarktintermediairs werkzoekenden ook zonder tussenkomst van CWI-consulenten terugvinden.

De inschrijving in de NVS gebeurt nu op vrijwillige basis. Degenen die zich in de NVS hebben laten inschrijven, krijgen een registratienummer waarmee zij gegevens in de NVS kunnen bijwerken. Het CWI streeft naar zelfwerkzaamheid van cliënten en begeleidt hen daarin. Dit houdt het risico in dat cliënten die hun gegevens in de NVS niet bijwerken, onvindbaar worden voor werkgevers.

Omdat inschrijving in de NVS de kans op het vinden van werk kan vergroten, stelt de Raad voor dat alle personen met een wettelijke inschrijfplicht voortaan worden en ook blijven opgenomen in de NVS, met inachtnaam van de privacy van de cliënt. Dit voorstel stelt uiteraard eisen aan de NVS, ook om te waarborgen dat de NVS up-to-date blijft voor en de werkzoekenden en de werkgevers en arbeidsmarktintermediairs die de NVS willen raadplegen.

3.3.5 UWV: uitvoering WAO

In het bedrijfsplan van het UWV voor 2002 is het wegwerken van achterstanden van de medische keuringen als hoogste prioriteit benoemd. Het begrijpelijkerwijs zo snel mogelijk wegwerken van deze achterstanden in de keuringen mag er niet toe leiden dat de mogelijkheden voor werkherleving van WAO'ers onvoldoende benut worden.

De Raad vindt dat de wijze waarop de (her)beoordelingen worden uitgevoerd, veel beter kan en moet. Het vaststellen van het recht op een uitkering en het benutten van mogelijkheden van werkherleving zijn volgens de Raad even belangrijke

onderdelen van de claimbeoordeling en de herbeoordelingen. Het is volgens de Raad uit den boze dat mensen niet de gelegenheid krijgen om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen als zij dat nadrukkelijk willen.

De Raad stelt voor dat de minister met het UWV bij voorrang afspraken maakt om te waarborgen dat bij (het wegwerken van de achterstanden bij de medische) beoordelingen zowel het vaststellen van het recht op de uitkering als het benutten van reïntegratiemogelijkheden tot hun recht komen. Deze afspraken moeten erin resulteren dat ook de mogelijkheden voor werkhervatting besproken en benut worden en niet alleen het recht op de uitkering in de (her)keuring wordt vastgesteld. De prestatie- en resultaatsindicatoren van het UWV moeten hierover systematisch helderheid gaan verschaffen. Het (management van het) UWV kan vervolgens worden beoordeeld op basis van de vraag of het UWV erin slaagt om zijn belangrijkste taak werkelijk te realiseren, namelijk, het reïntegreren van WAO-gevallen waarvoor het UWV verantwoordelijk is. Voor het case-management WAO en de ICT-ondersteuning van de uitvoering geldt uiteraard hetzelfde voorstel als bij de WW.

3.4 Voorstellen

Samenvattend doet de Raad voor Werk en Inkomen de volgende beleidsaanbevelingen:

Verbeteren positie WAO'ers

De positie van huidige arbeidsgehandicapten die zelf graag het werk willen hervatten, wordt sterk verbeterd. Het UWV richt een centrale en laagdrempelige informatie- en verwijzfunctie in om deze cliënten te ondersteunen. WAO'ers krijgen via dit informatiepunt recht op een reïntegratie-advies over de terugweg naar de arbeidsmarkt. Om het reïntegratie-advies te effectueren, krijgt deze groep recht op reïntegratie-activiteiten die het UWV noodzakelijk acht, en recht op aanvraag van een persoonsgebonden reïntegratiebudget. Om te voorkomen dat goed gedrag (werkhervatting) wordt afgestraft, gaan de huidige uitkeringsgerechtigden van 45 jaar en ouder die langer dan drie jaar arbeidsgehandicapt zijn, er niet in inkomen op achteruit als zij opnieuw ziek worden en terugvallen op de WAO. Deze garantie geldt tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Ook de 'no-risk polis' WULBZ/PEMBA voor werkgevers wordt op een vergelijkbare manier aangepast, zodat ook werkgevers niet worden gestraft voor goed gedrag (aannemen van oudere en langdurig arbeidsgehandicapten).

Ontheffing sollicitatieplicht tijdens scholing

De Raad vindt het van groot belang dat kwalificerende scholing als een vorm van duurzame investering in de arbeidsmarktkansen van betrokkene kan worden afgerond. Tegelijkertijd mag tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht niet het

Tabel 4 Verbeteren uitvoeringspraktijk WW, WAO en ABW

	<i>UWV</i>	<i>CWI</i>	<i>Gemeenten</i>
Direct bij instroom in de uitkering in overleg met de cliënt rechten en plichten vertalen in werkafspraken 'op maat'	•	•	•
De relevante gegevens voor de arbeidsmarkt over nieuwe uitkeringsgevallen vastleggen en actualiseren (in afwachting van doelmatige ICT)	•	•	•
Alle personen met een wettelijke inschrijfplicht (blijven) opnemen in de Nationale Vacature- en Sollicitantenbank		•	
In kaart brengen van 'de facto' ontheffingen in de WW en deze zonodig verminderen	•		
Waarborgen dat in de claimbeoordeling en herbeoordelingen WAO voortaan ook de reïntegratiemogelijkheden van de cliënt worden benut	•		
Inzichtelijk maken of het budget van 18 miljoen euro toereikend is voor het beoogde case-management WW en WAO	•		
Effectief ondersteunen van nieuwe instromers van 57,5 jaar en ouder in de WW en ABW		•	
Transparant maken hoe uitvoerders			
– hun beschikbare uitvoeringscapaciteit (mensen, middelen) verdelen over hun taken en welk deel daarvan gepaard gaat met cliëntcontacten	•	•	
– verantwoording afleggen over de inzet en resultaten van reïntegratie-activiteiten	•	•	•

signaal zijn dat het zoeken naar werk pas zinvol is na afronding van de kwalificerende scholing. Daarom stelt de Raad voor om de ontheffing van de sollicitatieplicht bij scholing in de WW en ABW en de verlenging van de WW-duur bij scholing te beperken tot kwalificerende scholing gericht op duurzame arbeidsinpassing. De ontheffing van de sollicitatieplicht komt geruime tijd (twee maanden) voorafgaande aan het einde van de scholing te vervallen, zodat de cliënt zich tijdig en goed kan oriënteren op de arbeidsmarkt. Zo kan de cliënt zowel zijn kwalificerende scholing afronden als direct na afloop ervan het werk duurzaam hervatten. De beperking in de wet dat ABW'ers maximaal negentien uur per week scholing mogen volgen, kan volgens de Raad voor het volgen van kwalificerende scholing vervallen.

Inschrijf- en sollicitatieplicht tijdens reïntegratie-activiteiten

Als de uitkeringsinstantie samen met de cliënt vaststelt dat er mogelijkheden zijn voor werkhervatting – en de cliënt daarbij ook daadwerkelijk ondersteuning krijgt inclusief bemiddeling naar werk – dan mag van de cliënt verwacht worden dat hij zelf ook actief zoekt naar werk en zich bekend maakt bij werkgevers. Omdat deze verwachting – anders dan bij de WW en de ABW – nog geen wettelijke basis heeft, wordt de WAO zó aangepast, dat het UWV tijdens (of uiterlijk) na afloop van reïntegratie-activiteiten een inschrijf- en sollicitatieplicht oplegt. Het voorstel is alleen van toepassing op nieuw te starten reïntegratie-activiteiten. Het gaat daarbij niet om een bureaucratische invulling van een wettelijke plicht, maar om reële afspraken met de cliënt over hoe hij zelf denkt zijn bijdrage te leveren aan het vinden van een baan.

Verbeteren uitvoeringspraktijk WW, WAO en ABW

De Raad vindt dat de minister moet waarborgen dat op korte termijn met de uitvoerders van de sociale zekerheid nadere afspraken worden gemaakt over de volgende punten:

Noten

- 1 Europese Commissie (2001). *Aanbeveling van de Raad inzake de tenuitvoerlegging van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten*. Brussel: Europese Commissie.
- 2 Indien de werkgever daarvoor kiest, kan hij ook gedurende de volledige Pemba-periode (tot einde 5e WAO-jaar) verantwoordelijk blijven voor de reïntegratie van zijn zieke werknemers.
- 3 De WAO kent geen sollicitatieplicht. De WAO kent wel een inschrijfplicht: het UWV kan een persoon met een WAO-uitkering verplichten om zich in te schrijven bij het CWI.
- 4 Landelijk instituut sociale verzekeringen. (2001). *De 12-maandszieken van januari 1998*. Amsterdam: Landelijk instituut sociale verzekeringen, p. 60.
- 5 Gemeenschappelijk Administratie Kantoor. (2001). *Bemiddelbaarheid van WAO-gerechtigden*. Amsterdam: Gemeenschappelijk Administratie Kantoor.
TMP Worldwide in opdracht van Sociaal Fonds Bouwnijverheid. (2001). *Eindrapportage analyse WAO-bestand*. Amsterdam: Sociaal Fonds Bouwnijverheid.
- 6 Regioplan Onderzoek Advies en Informatie in opdracht van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen. (2001). *Langdurig WAO'ers: voorgoed aan de kant?* Amsterdam: Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen.

- 7 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2000). *Lijnen naar de toekomst. Evaluatie Algemene Bijstandswet 1996-1999*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, p. 34.
- 8 Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen. (2001). *Werkhervattingskansen oudere werklozen*. Amsterdam: Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen.
- 9 Zie bijvoorbeeld M. Lindeboom, 1999, *Het arbeidsmarktgedrag van oudere werknemers*, Vrije Universiteit Amsterdam.
- 10 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Vereniging Nederlandse Gemeenten (2001), *Agenda voor de toekomst. Bestuurlijke afspraken SZW-VNG 2001-2004*, p. 5.
- 11 Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie en het Marktonderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2001). *Randomized response: onderzoek naar regelovertreding*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

HOOFDSTUK 4

Armoede- en productiviteitsval

4 Armoede- en productiviteitsval

4.1 Inleiding

Nederland kent na een groot aantal jaren van sterke werkgelegenheidsgroei nog altijd ongeveer anderhalf miljoen mensen met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit duidt op een kwalitatief aansluitingsprobleem tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd duidt het op structurele oorzaken die ertoe leiden dat de zuigkracht van de arbeidsmarkt nog aan velen voorbij gaat.

Vooraf onder laagopgeleiden is de arbeidsdeelname laag. Dit heeft enerzijds te maken met een tekortschietende vraag naar (laaggeschoolde) arbeid, anderzijds met te weinig aanbod van (laaggeschoolde) arbeid. De meeste vacatures doen zich nu voor op MBO-niveau en hoger. De vraag naar lager opgeleiden neemt af. De verwachting is dat de komende jaren de kansen op werk voor ongeschoolden en andere categorieën werkzoekenden van wie werkgevers een lage productiviteit verwachten verder afnemen. Voor lang niet alle laagopgeleide werkzoekenden is verhoging van het kwalificatieniveau mogelijk. Behoud en bevordering van werkgelegenheid aan de onderkant van het loongebouw blijft daarom een belangrijke doelstelling van het werkgelegenheidsbeleid in de komende jaren.

Het beleid van de overheid moet zich richten op: een toename van het (laaggeschoolde) arbeidsaanbod en op het verruimen van de vraag naar laaggeschoolde arbeid. Het beleid zal effectiever uitvallen, als sprake is van een gecombineerde inzet. In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe de arbeidsparticipatie van laagopgeleide werkzoekenden en arbeidsgehandicapten kan worden bevorderd via het vergroten van financiële prikkels voor werkgever en werknemer.

De RWI werkt in de volgende paragrafen drie beleidssporen uit:

1. Bevorderen dat de overstap van uitkering naar werk voor de werkzoekende voldoende 'lonend' is ('armoedeval'). Dit is uitgewerkt in paragraaf 4.2.
2. Compensatie van de werkgever voor een al dan niet tijdelijk lagere productiviteit van de laagopgeleide werknemer ('productiviteitsval'). Zie paragraaf 4.3.
3. Verbeteren van de concurrentiepositie van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt via tijdelijke loonkostensubsidie. Dit is beschreven in paragraaf 4.4.

4.2 Armoedeval

De oorzaken van een tekortschietend aanbod van arbeid zijn divers. Eén van de problemen die mensen ondervinden bij de overgang van uitkering naar werk is dat zij financieel soms niet of nauwelijks beter af zijn, als zij hun uitkering inwisselen voor een baan. Dit probleem wordt ook wel aangeduid met de naam armoedeval.^[1] Bij een stijging van het bruto inkomen door het aanvaarden van werk, dalen inkomsten uit inkomensafhankelijke regelingen. Uit een enquête onder werkzoekenden blijkt echter dat bijna zestig procent van de bijstandsgerechtigden en meer dan zestig procent van de herintreedsters als eis aan het accepteren van een baan stellen dat ze er financieel op vooruit gaan.^[2] Hoewel er meer motieven zijn bij de overgang van uitkering naar werk dan louter financiële en er door persoonlijke omstandigheden zeer uiteenlopende effecten van de armoedeval optreden, is het centrale uitgangspunt van de RWI: werk moet – meer dan nu – lonen.

Het oplossen van de armoedeval is geen eenvoudig probleem. De laatste jaren is er regelmatig aandacht geweest voor deze problematiek.^[3] Voor een deel heeft deze aandacht zich vertaald in maatregelen die de armoedeval verminderen, zoals de verhoging van het arbeidskostenforfait in het oude belastingsstelsel en de arbeidskorting in het nieuwe stelsel. Maar tegelijkertijd heeft uit een oogpunt van armoedebestrijding een verruiming van inkomensafhankelijke regelingen als bijzondere bijstand en kwijtscheldingsbeleid plaatsgevonden^[4].

4.2.1 Oplossingsrichtingen

Voor de vermindering van de armoedeval zijn vele oplossingen te bedenken, maar de praktijk heeft laten zien dat ze geen van alle eenvoudig zijn. Ingrijpende wijzigingen in inkomensafhankelijke regelingen kunnen grote inkomensconsequenties hebben en kunnen voor een deel van de mensen met lage inkomens bepaalde voorzieningen onbetaalbaar maken. Ook kan het grote gevolgen hebben voor andere markten. Inperken van de huursubsidie kan bijvoorbeeld leiden tot grote verschuivingen op de woningmarkt.

Een andere oplossing is het verhogen van het inkomen van werkenden door het nemen van generieke maatregelen. Dit type instrument kan eventueel ook ingezet worden om de negatieve inkomenseffecten van wijzigingen in inkomensafhankelijke regelingen te verminderen. Deze oplossingsrichting kent als voornaamste bezwaar dat met generiek beleid zeer hoge kosten gepaard kunnen gaan. Een voorbeeld van dit type beleidsvoorstellen betreft een generieke verhoging van de arbeidskorting. Daarmee wordt werk lonender en de armoedeval navenant kleiner. De Raad acht dit type beleidswijziging uitsluitend kansrijk (in termen van kosten-batenverhoudingen) als het plaatsvindt in het kader van herschikking van beleid en van beschikbare budgettaire ruimte.

4.2.2 Voorstellen RWI

In dit hoofdstuk doet de RWI, gelet op de hierboven beschreven overwegingen, voorstellen om op de korte termijn de armoedevalproblematiek te verminderen via snel te operationaliseren stappen. Doelbewust is afgezien van voorstellen die het karakter hebben van stelselherzieningen, deels omdat ze het werkerterrein van de RWI zouden overschrijden. Maar ook omdat de ervaring leert dat vele jaren verloren gaan alvorens – eventueel – vooruitgang wordt geboekt. Een andere reden is dat specifieke, operationele voorstellen vaak een veel betere kosten/batenverhouding laten zien dan generieke maatregelen. Tot slot zijn er tussen de minister van SZW en gemeenten al afspraken gemaakt om tot verbeteringen te komen. Hiermee worden de afspraken bedoeld in de 'Agenda van de toekomst' over gemeentelijk minimeleid in relatie tot de armoedeval.

In dit kader constateert de RWI dat de invloed van het gemeentelijke kwijtscheldingsbeleid op de armoedeval belangrijk kan verminderen, als de minister van SZW het vrijlatingspercentage in de kwijtschelding verruimt van twintig procent naar vijftig procent.^[5]

Hierdoor betaalt iemand die honderd euro netto meer gaat verdienen vijftig euro extra aan lokale lasten en houdt vijftig euro over. In de huidige situatie houdt betrokkene slechts twintig euro over van iedere extra verdiende honderd euro.

Het devies van de RWI is dat elke stap in de goede richting bijdraagt aan het verkleinen van de problematiek. Gezien de hardnekkigheid van het probleem van de armoedeval is het van jaar op jaar volharden in het nemen van stappen in de goede richting uiteindelijk een grote stap voorwaarts.

Bij de voorstellen gericht op verminderen van de armoedeval hanteert de RWI de volgende criteria:

- werk moet vooral meer lonend worden voor niet-werkenden met een uitkering;
- de voorstellen moeten kostenefficiënt zijn;
- de voorstellen mogen geen grote negatieve inkomenseffecten veroorzaken;
- voorkomen moet worden dat het probleem verschuift.

Hieronder doet de RWI drie voorstellen die de teruggang in inkomen bij het aanvaarden van werk beogen te verminderen.

Voorstel 1: Afschaffing premievrijstelling WW-premie (AWF)

Op dit moment betalen werknemers (en werkgevers) uitsluitend premie over het inkomen boven het minimumloon per dag ten behoeve van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF). Door deze gedeeltelijke premievrijstelling (franchise) is de premie boven het minimumloon meteen fors. Werknemers betalen in 2002 bijna vijf procent premie over elke euro die zij meer dan het minimumloon per dag verdienen.

Het spreekt voor zich dat uit een oogpunt van armoedeval deze vormgeving ongewenst is. Zonder de franchise kan het huidige premiepercentage voor werknemers meer dan gehalveerd worden, om eenzelfde totaalbedrag aan AWF-premie te innen. Bij een premie over iedere verdiende euro treden er echter negatieve inkomenseffecten op bij mensen met een minimuminkomen. De RWI acht afschaffing van de werknemersfranchise in het AWF dan ook alleen verantwoord als deze gepaard gaat met een forse verlaging van dezelfde AWF-premie. Deze premieverlaging moet koopkrachtverlies van de laagste inkomens tegengaan. Met het oog op de uitzonderlijk riant financiële positie waarin het Algemeen Werkloosheidsfonds verkeert, kan aan deze voorwaarde daadwerkelijk worden tegemoet gekomen.

Zowel het exploitatieoverschot als het vermogenoverschot in het werkloosheidsfonds biedt naar het oordeel van de RWI voldoende ruimte om in 2003 de gemiddelde premie voor alle werknemers inderdaad fors te verlagen.

In 2002 zijn de premies 1,6 miljard euro boven lastendekkend niveau vastgesteld. Er is dus sprake van een exploitatieoverschot. Ook de afgelopen jaren zijn de premies in het AWF-fonds ruim boven lastendekkend niveau vastgesteld. Hierdoor is een vermogenoverschot van bijna vijf miljard euro ontstaan^[6]. Deze situatie is structureel onhoudbaar. Vandaar dat de Raad voorstelt om de onvermijdelijke premieverlaging op een zodanige wijze te doen dat in 2003 de bijdrage aan de armoedeval, die het gevolg is van de vormgeving van de premieheffing voor het AWF-fonds, verdwijnt.

De RWI stelt wel voor de franchise voor werkgevers te handhaven, omdat deze een gunstig effect heeft op de loonkosten aan de onderkant van het loongebouw. Aangezien ook werkgevers bijgedragen hebben aan het exploitatie- en vermogensoverschot ligt het voor de hand ook de werkgeverspremie te verlagen. Mocht in de toekomst de AWF-premie omhoog moeten dan kan dat bij de door de RWI voorgestelde vormgeving gebeuren zonder de negatieve effecten op de armoedeval die bij de huidige vormgeving wel zouden optreden. Het belang van dit voorstel schuilt in de combinatie van generieke lastenverlichting voor werkgevers en werknemers enerzijds en een verkleining van de armoedeval anderzijds. De lastenverlichting draagt substantieel bij aan het beheersen van de loonkosten, hetgeen van belang is voor de werkgelegenheid. De vermindering van de armoedeval draagt bij aan een verruiming van het arbeidsaanbod.

Voorstel 2: maximum arbeidskorting al bij 70 procent WML

De arbeidskorting is een korting op de belasting voor mensen die betaalde arbeid verrichten. Hierdoor wordt werken aantrekkelijker gemaakt ten opzichte van een uitkering. Momenteel krijgen werkenden met een jaarinkomen tot vijftig procent van het wettelijk minimumloon (WML) een bedrag van maximaal 133 euro per jaar. Van vijftig tot honderd procent van het WML stijgt de arbeidskorting geleidelijk tot het maximumbedrag van 949 euro.

Alleenstaanden en alleenstaande ouders in de bijstand hebben een uitkering die respectievelijk afgeleid is van zeventig procent en negentig procent van het minimumloon. Op zichzelf zou het voor hen aantrekkelijk moeten zijn om een baan te aanvaarden die meer oplevert dan hun uitkering, maar minder dan honderd procent minimumloon (WML) oplevert. Als zij dat doen krijgen zij echter slechts een deel van de arbeidskorting. Ook voor herintredende vrouwen levert een grote deeltijdbaan niet de volledige arbeidskorting op, als zij minder dan honderd procent WML verdienen. Veel uitkeringsgerechtigden zijn afhankelijk van laagbetaald werk en/of deeltijdwerk. Bovendien bieden niet alleen werkzoekenden zich aan voor deeltijdwerk, maar vragen werkgevers – zeker voor laaggeschoold werk – vaak deeltijdwerkers. Door werk in deze banen aantrekkelijker te maken kan een deel van de moeilijk vervulbare vacatures worden vervuld.

Om de overgang van een uitkering naar werk al bij een lager brutoloon aantrekkelijker te maken, stelt de RWI voor de maximale arbeidskorting al uit te keren bij een jaarinkomen dat aansluit bij het uitkeringsniveau van een alleenstaande in de bijstand, namelijk zeventig procent WML.

Door dit voorstel neemt ook de arbeidskorting in het traject vijftig tot zeventig procent WML enigszins toe, maar beneden vijftig procent WML neemt de korting niet toe.

Bij het voorstel wordt vastgehouden aan de toetsing aan het jaarinkomen en wordt niet overgegaan op het uurloon. Dit om verhoging van de administratieve lasten van werkgevers en uitvoerders te voorkomen en deeltijdwerkers die weliswaar een hoger uurloon maar een laag jaarinkomen hebben, te laten profiteren van de arbeidskorting.

Voor een alleenstaande die zeventig procent van het minimumloon verdient is de vooruitgang op jaarbasis circa 485 euro, dus circa veertig euro per maand. Dat is een inkomensvoortgang van ongeveer vijf procent van zijn of haar besteedbaar inkomen.

Tabel 1 Indicatie voordeel maximale arbeidskorting vanaf 70% WML

Inkomen in percentage WML	70	80	90
Voordeel in euro's per jaar	485	320	155

Met het naar voren halen van het maximumbedrag van de arbeidskorting zijn natuurlijk kosten gemoeid. Een tentatieve raming van deze kosten komt uit op een bedrag van 140 tot 180 miljoen euro. Om hetzelfde inkomenseffect te bereiken met een algemene verhoging van de arbeidskorting zou een budget van meer dan drie miljard euro nodig zijn. Om hetzelfde inkomenseffect te bereiken op een niveau van zeventig procent WML bij een ongewijzigde vormgeving van de arbeidskorting zou zelfs een veelvoud van genoemde drie miljard euro noodzakelijk zijn.

De RWI meent daarom dat dit specifieke voorstel, dat vooral aangrijpt bij inkomensniveau waar de armoedeval zich het meest voordoet, uit een oogpunt van kosten/batenverhouding zeer aantrekkelijk is om de problematiek van de armoedeval te verminderen.

Voorstel 3: minimale ouderbijdrage kinderopvang tot 130 procent WML

De huidige VWS-adviestabel voor de ouderbijdrage kinderopvang is zo ingericht dat huishoudens met een minimuminkomen slechts een ouderbijdrage betalen die overeenkomt met de kosten die zij uitsparen aan levensmiddelen et cetera. Op dit moment gaat circa twintig procent van de gehele inkomensstijging in het traject boven het minimum verloren aan een hogere ouderbijdrage kinderopvang.

De huidige VWS-tabel is een adviestabel die gemeenten vaak hanteren bij bepaling van de subsidie voor ouders met een subsidieplaats en die werkgevers vaak gebruiken bij het bepalen van de kosten van een bedrijfsplaats. Voor subsidieplaatsen betekent dit dat de kosten van kinderopvang die boven de ouderbijdrage uitkomen voor rekening van de gemeenten komen. Voor bedrijfsplaatsen betaalt de werkgever het meerdere van de kosten.

Dit betekent in de huidige regeling dat – zonder compenserende maatregelen – bij een verlaging van de inkomensafhankelijke ouderbijdrage werkgevers en gemeenten meer gaan betalen.

Op dit moment werkt het kabinet aan een wetsvoorstel voor een nieuwe wet over kinderopvang: de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK). Deze wet treedt mogelijk per 2004 in werking en ligt nu voor commentaar bij de Raad van State. In deze wet worden de huidige adviestabel van VWS en de kinderopvangregeling voor alleenstaande ouders met een uitkering samengevoegd tot één inkomensafhankelijke regeling. Uitgangspunten zijn volgens de hoofdlijnennotitie over de Wet Basisvoorziening Kinderopvang:

- tripartiete financiering door de overheid, ouders en werkgevers;
- werkgevers nemen macro gezien een derde van de kosten voor hun rekening en gaan een vast bedrag betalen;
- ouders betalen een inkomensafhankelijke bijdrage.

In het wetsvoorstel leidt verlaging van de inkomensafhankelijke bijdrage voor ouders niet meer tot een stijging van de bijdrage van de werkgever, maar tot een verhoging van de bijdrage van de rijksoverheid. De exacte vormgeving van de ouderbijdragetabel in het nieuwe wetsvoorstel is nog niet gepubliceerd.

Bij kinderopvang doet zich het armoedevalprobleem ook voor. Ouders die vanuit een uitkering gaan werken tegen een loon boven het minimumloon, raken een deel van hun extra inkomsten kwijt aan kinderopvang.^[7] Bovendien verliezen ouders in de huidige tabel al vanaf een laag inkomensniveau zo'n twintig euro per maand aan extra kinderopvangkosten bij stijging van het maandinkomen met honderd euro.

Om de armoedevalproblematiek te verkleinen voor mensen met kinderen die vanuit een uitkering tegen een laag inkomen gaan werken, stelt de RWI voor de minimale ouderbijdrage vanaf 2003 voor ouders met een inkomen tot circa 130 procent van het minimumloon (WML) te laten gelden. Voor de hogere inkomens wordt, totdat de maximale ouderbijdrage is bereikt, de bijdrage met een vast bedrag verlaagd, zodat het ook voor mensen met een wat hoger inkomen aantrekkelijk blijft om meer te gaan verdienen.

Dit betekent voor alle ouders van net boven het huidige minimum van de tabel tot onder het maximum een daling van de kosten van kinderopvang.

Als het voorstel van de RWI met ingang van 2003 wordt vertaald in beleid, kan het tevens als richtinggevend voorstel gelden voor de definitieve vormgeving van het wetsvoorstel dat op zijn vroegst in 2004 in werking treedt. Figuur één maakt dit duidelijk. Hierin is de ouderbijdrage in euro's per maand gerelateerd aan het bruto inkomen per maand in euro's.

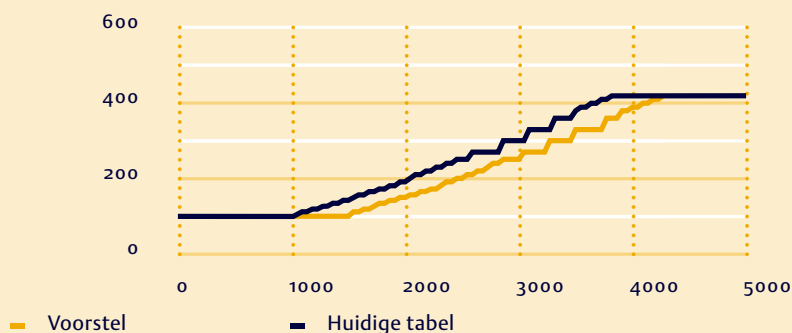
Dit voorstel neemt de armoedevalproblematiek van de kinderopvangregeling weg tot circa 130 procent van het WML. Voor gezinnen met een inkomen van 130 procent WML, twee kinderen en drie dagen opvang – een veel voorkomende situatie van de kinderopvang – betekent dit een daling van de ouderbijdrage van circa zestig euro per maand.

Tabel 2 Indicatie voordeel minimale ouderbijdrage*

Inkomen	130% WML	150% WML
Voordeel in euro's per jaar	700	540

* Bij twee kinderen en drie dagen opvang

Figuur 1 De ouderbijdrage kinderopvang in euro's per maand*



* Gebaseerd op de tabel voor 2002. Hierbij is uitgegaan van twee werkende ouders met twee kinderen die drie volledige dagen per week naar de kinderopvang gaan.

Ook voor huishoudens met een hoger inkomen is het effect positief. Dit betekent vooral een voordeel voor herintredende vrouwen. Omdat bij hun inkomen vaak dat van hun werkende partner wordt opgeteld, komen zij nu vaak relatief hoog in de tabel terecht. Voor het gevoel van deze vrouwen gaat hun inkomen dan grotendeels op aan de kinderopvang en worden daardoor geremd in hun arbeidsdeelname.

Verlaging van de inkomensafhankelijke ouderbijdrage leidt in de huidige VWS-tabel tot een stijging van de bijdrage van werkgevers en gemeenten. Op macro niveau gezien moeten werkgevers hiervoor worden gecompenseerd door verruiming van de bestaande afdrachtvermindering voor kinderopvang. Gemeenten moeten worden gecompenseerd door verhoging van de bijdrage van het Rijk aan het gemeentefonds. Deze compensatie is een eenmalig probleem, als de nieuwe wet per 2004 van kracht wordt.

Bij uitwerking van de ouderbijdrage conform de hoofdlijnennotitie betekent dit dat in het nieuwe wetsvoorstel de kosten voor de rijksoverheid toenemen, omdat de werkgevers voortaan een vast bedrag betalen en de rijksoverheid de consequenties van de inkomensafhankelijke ouderbijdrage draagt. Mocht de wet later in werking treden of werkgevers en gemeenten onverhoopt ook in het nieuwe wetsvoorstel de budgettaire gevolgen van een verlaging van de ouderbijdrage ondervinden, dan zouden ook na 2003 werkgevers en gemeenten daarvoor gecompenseerd moeten worden.

In het rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke regelingen blijkt dat met het verlengen van het traject waar de minimumbijdrage op van toepassing is tot 130 procent WML, bij gebruik van de huidige VWS-adviestabel, circa tachtig miljoen euro is gemoeid.^[8] Gelet op de forse inkomensvoordelen die uit het voorstel voortvloeien, is de RWI van mening dat sprake is van een zeer gunstige kosten/batenverhouding bij dit voorstel ten opzichte van generiek beleid.

4.3 Productiviteitsval

Een tekortschietende productiviteit om de loonkosten voor de werkgever terug te verdienen ('productiviteitsval') kan een structurele of een tijdelijke oorzaak hebben. Omdat een deel van de beroepsbevolking een productiviteit heeft die lager uitvalt dan de loonkosten op het niveau van het wettelijk minimumloon (of de laagste CAO-schaal), wordt dit deel van de beroepsbevolking structureel bedreigd in de kans op deelname aan de arbeidsmarkt: hun productiviteit weegt onvoldoende op tegen de loonkosten. Dit probleem kan in allerlei gradaties spelen bij, bijvoorbeeld, sommige (voortijdige) schoolverlaters, herintreders, laag-opgeleiden, personen zonder startkwalificatie, arbeidsgehandicapten en uiteraard bij werkzoekenden die enige tijd buiten het arbeidsproces hebben gestaan.

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde hoe het overheidsbeleid de productiviteitsval kan verkleinen en zo de arbeidsdeelname kan behouden en vergroten en (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid kan verminderen.

4.3.1 Bevorderen laagbetaalde reguliere arbeid

Een van de belangrijkste redenen waarom het loon van werknemers niet altijd de productiviteit van de werknemer weerspiegelt, is dat er sprake is van een bodem in het loongebouw: het wettelijk minimumloon dat de overheid om sociale redenen heeft ingevoerd en in de loop van de jaren heeft verhoogd. Omdat een deel van de beroepsbevolking een productiviteit heeft die lager uitvalt dan de loonkosten op het niveau van het minimumloon (of de laagste CAO-schaal), worden de arbeidsmarktkansen van dit deel van de beroepsbevolking structureel bedreigd.

De 'vermindering lage lonen' (ook wel bekend als 'specifieke afdrachtkorting', SPAK) beoogt dit structurele probleem te verminderen. Het doel van de SPAK is om laagbetaalde werkgelegenheid te behouden of uit te breiden door de loonkosten op en vlak boven het wettelijk minimumloon structureel met maximaal tien procent te verlagen. De 'productiviteitsval', een te lage productiviteit om aan de eisen van werkgevers te voldoen, wordt zo aangepakt zonder het netto beloningsniveau van werknemers te verlagen.

Ondanks vele jaren van hoogconjunctuur is op dit moment nog steeds sprake van een zeer scheve verhouding tussen de beschikbare werkgelegenheid en het (veel ruimere) potentiële arbeidsaanbod op de laagste opleidingsniveaus. De meeste vacatures doen zich voor op MBO-niveau en hoger en deze situatie zal zich waarschijnlijk blijven voordoen. De specifieke afdrachtkorting (SPAK) als stimuleringsmaatregel voor laagbetaalde werkgelegenheid is en blijft dus actueel.

Uit een evaluatie naar de effectiviteit van de SPAK blijkt dat deze maatregel de loonkosten van 885.000 personen in de marktsector verlaagt, ofwel zestien procent van alle werknemers in het bedrijfsleven.^[9+10] Door de eenvoud en geringe administratieve lasten voor werkgevers is het niet-gebruik onder werkgevers laag. De SPAK wordt veel toegepast in de detailhandel, de horeca en de zakelijke dienstverlening; één op de vier werknemers in deze sectoren is 'SPAK'er'. Meer dan de helft van het SPAK-budget gaat naar het midden- en kleinbedrijf. De SPAK wordt relatief vaak toegepast bij deeltijdwerkers (met lagere SPAK-bedragen), vrouwen, jongeren (met lagere SPAK-bedragen), laaggeschoolden (tot en met MAVO-niveau) en bij allochtone werknemers. Vaak hebben de betreffende werknemers een dienstverlenende of verzorgende functie die behoort tot de laagste functieniveaus.

In de periode 1996 tot en met 1998 heeft de SPAK de reguliere werkgelegenheid voor laagbetaalden per saldo met vijftig- tot zestigduizend banen vergroot. Zonder de SPAK zouden deze banen er dus niet zijn geweest. Ex ante berekeningen van het structurele werkgelegenheidseffect door CPB, NEI en EIT lopen overigens sterk uiteen (van enkele tienduizenden tot bijna 150 duizend extra banen), afhankelijk van de gehanteerde veronderstellingen.^[11] De werkgelegenheidseffecten moeten worden gezien in relatie tot het budgettaire beslag van (op dit moment) 0,65 miljard euro per jaar.

4.3.2 Toekomst SPAK

De SPAK blijkt per saldo derhalve een effectieve maatregel om laagbetaalde reguliere werkgelegenheid te behouden en te vergroten. De Raad is van mening dat de SPAK dan ook – in essentie – dient te worden gehandhaafd.

De effectiviteit van de SPAK kan wellicht worden vergroot door de vormgeving van het instrument nog meer te richten op de doelstelling: behoud en bevorderen van laagbetaalde werkgelegenheid.

Eén invalshoek bij de vormgeving van de SPAK is die van de structurele verhouding tussen de loonkosten voor de werkgever in verhouding tot de productiviteit van de werknemer. Vraag is of de SPAK-toetsloongrens van 115 procent WML in dat perspectief adequaat genoeg is om de lage loonschalen volledig onder het bereik van de SPAK te brengen.

Een andere invalshoek is de (ontwikkeling van de) productiviteit van individuele werknemers. Vraag is hoe de productiviteit van werknemers zich in de tijd ontwikkelt en welke gevolgen dat heeft voor het overschrijden van de SPAK-grens dan wel voor de verbetering van de individuele productiviteit. De Raad kan zich daarbij als optie voorstellen dat na een periode van vier jaar de productiviteit van een werknemer dusdanig is verbeterd dat deze opweegt tegen de loonkosten, waardoor de SPAK

niet meer opportuun is. Een nader empirisch onderzoek naar beide vragen en mogelijke opties is gewenst om te beoordelen op welke wijze de effectiviteit van de SPAK kan worden bevorderd.

Een eventuele wijziging in de SPAK-systematiek moet zorgvuldig worden beoordeeld, omdat wijziging al gauw afbreuk doet aan de betrouwbaarheid van de overheid. Het kabinet heeft sinds de introductie van de SPAK reeds tot twee keer toe de systematiek van de SPAK ingrijpend gewijzigd: eerst met een verschuiving van de deeltijdfactor (waardoor maar liefst 215 duizend werknemers uit de SPAK vielen) en met de introductie en, kort daarna, afschaffing van de zogenaamde 'doorstroom-SPAK' (met gevolgen voor de loonkosten van nog eens negentigduizend werknemers). Deze wijzigingen hebben vermoedelijk het structurele karakter van de SPAK in de ogen van (sommige) werkgevers verminderd en hebben daarmee, onbedoeld, de effectiviteit van de SPAK op korte termijn verlaagd.

4.4 Bevorderen concurrentiepositie werklozen en arbeidsgehandicapten

Tijdelijke loonkostensubsidies zijn gericht op het verbeteren van de concurrentiepositie van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten door hun loonkosten voor de werkgever tijdelijk te verlagen.

Op dit moment bestaan drie vormen van tijdelijke loonkostensubsidies:

- de Vermindering Langdurig Werklozen (VLW, gericht op langdurig werklozen);
- de REA-premiëkorting (gericht op arbeidsgehandicapten);
- de WIW-werkervaringsplaatsen (WIW-wep, gericht op langdurig werklozen).

De subsidies zijn primair een compensatie voor de (tijdelijke) verminderde productiviteit van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten. Daarnaast zijn ze ook bedoeld als:

- tegemoetkoming in de eenmalige kosten van de werkgever na indiensttreding van deze personen, bijvoorbeeld om de werkplek aan te passen en/of om de werknemer bij te scholen;
- compensatie voor de hogere kansen op uitval door ziekte en de daarmee samenhangende kosten.

Als compensatie voor de hogere kansen op uitval is overigens ook sprake van de 'no-risk polis WULBZ/PEMBA' voor werkgevers die een arbeidsgehandicapte in dienst nemen. Door deze polis lopen werkgevers minder financiële risico's bij uitval door ziekte.

4.4.1 Invalshoek RWI

De RWI acht het van groot belang dat werklozen en arbeidsgehandicapten op regulier werk worden geplaatst met een tijdelijke loonkostensubsidie. Ook is van belang dat deze plaatsing – waar nodig – wordt aangevuld met een tegemoetkoming voor de kosten in verband met (bijvoorbeeld) aanpassing van de werkplek, begeleiding of training. Dit ‘tijdelijk steuntje in de rug’ verdient naar het oordeel van de Raad meer beleidsprioriteit dan nu het geval is.

Daarom is gekeken hoe de vormgeving van de drie subsidies veel beter kan worden gericht op het doel van deze instrumenten: het bevorderen van kansen voor langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten. Leidraad daarbij is dat de vormgeving optimaal op de werkgever moet zijn gericht, wil de subsidie het gedrag van de werkgever beïnvloeden.

De RWI hanteert als uitgangspunten voor bijstelling:

1. Onderlinge consistentie: nu hebben de drie subsidies afwijkende voorwaarden, uitvoering en uitbetaling. Deze instrumenten zouden elkaar moeten versterken in plaats van beconcurreren. Zo biedt de recent ingevoerde REA-premiëkorting de werkgever bij het in dienst nemen van een WAO’er minder subsidie dan wanneer hij een langdurig werkloze aanneemt. Dat is alleen al vanuit een economisch oogpunt curieus. De maatschappelijke schadelast van een arbeidsongeschiktheidsuitkering is gemiddeld genomen veel hoger, voor wat betreft hoogte van het bedrag en uitkeringsduur, dan van een werkloosheidsuitkering.
2. Directe uitbetaling: de werkgever moet snel uitsluitel krijgen of hij recht heeft op subsidie, zodat hij deze som geld kan meewegen bij de beslissing om iemand in dienst te nemen. De tegemoetkoming in de productiviteitsval voor de werkgever is immers vooral in het eerste jaar van belang.
3. Activerende werking: de personen die voldoen aan de doelgroepcriteria zouden voortaan standaard moeten worden gewezen op de subsidie, zodat zij potentiële werkgevers voortaan zélf kunnen wijzen op de subsidie die zij ‘waard’ zijn. Zonder dat sprake is van een formeel waardepapier, zou hierdoor een soort ‘voucher’ ontstaan dat werkzoekenden de mogelijkheid geeft om op eigen initiatief de kans op terugkeer naar de arbeidsmarkt te verbeteren.

De Raad stelt voor de VLW, de WTW-wep en de REA-premiëkorting te vervangen door één nieuwe, uniforme regeling. Werkgevers die een langdurige werkloze of een arbeidsgehandicapte aannemen met een loon van minder dan 150 procent WML, krijgen recht op een korting op de loonbelasting van 7.500 euro. Werkgevers die hun arbeidsgehandicapte werknemer herplaatsen binnen het eigen bedrijf krijgen recht op een korting van 2.500 euro. UWV en gemeenten houden de mogelijkheid om een aanvullende subsidie te verlenen. Er komt een evaluatie naar de vraag

of het geheel laten vervallen van het toetsloon van 150 procent WML wenselijk is en naar de vraag hoe het aanvullend beleid van gemeenten en UWV wordt ingevuld en tot welke resultaten dit leidt.

Uiteraard heeft het voorstel alleen betrekking op nieuwe gevallen vanaf 1 januari 2003. Huidige toepassingen van de drie subsidies (VLW, WIW-wep en REA-premiekortings) blijven doorlopen.

Dit voorstel leidt tot een aanzienlijke vereenvoudiging voor werkgevers. Hierdoor neemt de benutting van het huidige instrumentarium toe en wordt de effectiviteit vergroot.

4.4.2 Hoofdpijnen nieuwe loonkostensubsidieregeling

De hoofdpijnen van de nieuwe loonkostensubsidieregeling zijn:

1. Werkgevers die een werkloze (langer dan zes maanden werkloos) of een arbeidsgehandicapte (in de zin van de Wet REA) in dienst nemen tegen een loon van maximaal 150 procent WML krijgen recht op een forfaitaire korting op de loonbelasting van totaal 7.500 euro, naar evenredigheid toepasbaar in de eerste achttien maanden na indiensttreding.
2. Ook werkgevers die hun arbeidsgehandicapte werknemer in dienst houden (in plaats van een arbeidsgehandicapte in dienst nemen) krijgen – net als nu – een subsidie als tegemoetkoming in de kosten die zij maken (voor, bijvoorbeeld, aanpassing van de werkplek). Zij krijgen recht op een forfaitaire korting op de loonbelasting van totaal 2.500 euro.
3. ‘Werkloos’ betekent in dit verband dat de betrokkene langer dan zes maanden werkloos moet zijn. Na zes maanden zijn de kansen op werkherhervatting aanzienlijk lager geworden dan direct na instroom in de uitkering. Hiermee wordt ook het werkloosheidsduurcriterium in de huidige VLW (dat nu nog afhankelijk van de gemeente en de leeftijd nul, zes of twaalf maanden is) geüniformeerd:
4. In de VLW is nu sprake van een toetsloon van 130 procent of 150 procent WML. In de REA-premiekortings en de WIW-loonkostensubsidie is van een toetsloon geen sprake. Om redenen van consistentie (en om de budgettaire effecten te beperken) wordt daarom voor de nieuwe afdrachtkorting over de gehele linie een toetsloon van 150 procent WML gehanteerd. Op basis van een nadere evaluatie kan worden beoordeeld of het verantwoord is – bij een geringe instroom op een loon hoger dan 150 procent WML – om het toetsloon geheel te schrappen.
5. Er worden bewust géén aanvullende eisen gesteld aan het dienstverband, om te voorkomen dat een nieuwe administratieve drempel voor de werkgever wordt opgeworpen. Essentie van dit voorstel is een laagdrempelige regeling, die zo de kansen van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten zo groot mogelijk maakt. Wel gelden bij banen van minder dan 36 uur of een dienstverband korter dan achttien maanden genoemde bedragen (7.500 euro en 2.500 euro) naar rato: duurt het

dienstverband bijvoorbeeld vijftien maanden, dan kan de werkgever zijn afdrachtkorting vijftien maanden toepassen en daarmee 15/18 deel van het totaalbedrag incasseren. Zo wordt 'oneigenlijk gebruik' ontmoedigd. Voor jongeren geldt het toetsloon en het VLW-bedrag naar rato van de staffeling van het minimumjeugdloon. Net als nu het geval is, kan de tijdelijke loonkostensubsidie samenlopen met de SPAK zolang de werkgever aan de voorwaarden van beide regelingen voldoet.

6. Zodra personen tot de doelgroep worden gerekend (in casu langer dan zes maanden werkloos worden of een WAO-uitkering krijgen) worden zij door de verantwoordelijke instantie geattendeerd op de regeling, zodat zij zelf potentiële werkgevers kunnen wijzen op de subsidie die zij 'waard' zijn. De attendering is tevens de bewijsvoering voor de werkgever naar de fiscus. Voor alle overige gevallen krijgt de werkgever binnen twee weken uitsluitel over de vraag of de werkgever recht heeft op de korting en eventueel de (aanvullende) subsidie, zodat hij deze som geld kan meewegen in zijn beslissing om iemand aan te nemen.

4.4.3 Flankerend beleid gemeenten en UWV

Gemeenten en UWV houden de bevoegdheid om, in aanvulling op deze fiscale afdrachtkorting, subsidie te verlenen om tegemoet te komen aan kosten in verband met bijvoorbeeld kwalificerende scholing, begeleiding of aanpassing van de werkplek.

Aanvullend beleid kan op initiatief van de uitkeringsinstantie tot stand komen, maar kan ook worden verleend op aanvraag door de werkgever. De nu al bestaande mogelijkheden van arbeidsgehandicapte werknemers om zelf voorzieningen (zoals vervoersvoorzieningen, communicatiemiddelen voor doven) aan te vragen kunnen overigens worden gehandhaafd.

Gemeenten en UWV kunnen dus aanvullend beleid blijven voeren, bijvoorbeeld door de hoogte van de subsidie af te laten hangen van het omzetten van de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in onbepaalde tijd of door andere aanvullende eisen aan de werkgever te stellen. Ook kan het aanvullend beleid zo worden ingevuld, dat de werknemer wordt gedetacheerd door de gemeente of de uitlenende private organisatie om de financiële risico's bij uitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid terug te dringen voor de werkgever. Een alternatieve vorm van aanvullend beleid (het door de gemeente voorzien in een tijdelijke private no-riskpolis ten gunste van de werkgever die een langdurig werkloze direct in dienst neemt) is recent bij wijze van experiment van start gegaan.

De bevoegdheid van gemeenten en UWV om aanvullend beleid te voeren, hoeft niet beperkt te worden door een toetsloon. Dit is vooral van belang bij de indiensttreding van arbeidsgehandicapten die vaak meer zullen verdienen dan 150 procent

WML en voor wie hun werkgevers dan géén recht heeft op de fiscale loonkosten-subsidie zoals deze nu wordt voorgesteld door de Raad. Het UWV kan in die gevallen desgewenst zelf subsidie verlenen.

Het is van belang is dat gemeenten en het UWV, gezien hun wettelijke reïntegratie-taak, dit aanvullend beleid maximaal benutten om via maatwerk hun (langdurig werkloze en arbeidsgehandicapte) cliënten bij werkgevers te plaatsen. Gemeenten doen dat nu al actief. Ook het UWV zou actiever gebruik kunnen maken van flankerend beleid bij loonkostensubsidies en dit naar potentiële werkgevers en eigen klanten moeten uitdragen, zodat zonedig een 'pakket op maat' kan worden afgesproken.

De Raad is van mening dat na invoering van het voorstel regelmatig onderzocht moet worden hoe gemeenten en UWV hun aanvullend beleid invullen (ook voorbij de 150 procent WML, zeker waar het arbeidsgehandicapten betreft) en tot welk resultaat dat leidt.

4.4.4 Financiering

Het voorstel kan worden gefinancierd uit algemene middelen (belastingderving en SZW-begroting) en, net als nu, uit werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsfondsen. Uitgangspunt moet zijn dat de verdeling tussen algemene- en premiemiddelen afhankelijk is van waar inverdieneffecten zich voordoen. Dit betekent dat:

- de regeling ten laste van algemene middelen komt, als langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten aan de slag komen die voorheen geen uitkering of een ABW-uitkering hadden;
- de regeling wordt verrekend met AWF en AO-fondsen, als langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten aan de slag komen die voorheen een WW- of WAO-uitkering hadden.

Aandachtspunten bij de financiering zijn verder:

1. Met behulp van het scholings- en activeringsbudget van het Fonds voor Werk en Inkomen kan het aanvullend beleid worden gefinancierd. Het huidige budget voor werkervaringsplaatsen kan, na aftrek van de subsidie die fiscaal wordt verstrekt, aan dit budget worden toegevoerd.
2. Net als bij de invoering van de VLW kunnen de budgetten voor de gesubsidieerde arbeid zo worden aangepast dat een toereikende bekostiging van de gesubsidieerde arbeid blijft gewaarborgd. Budgettaire effecten doen zich dan per saldo alleen voor buiten de gesubsidieerde arbeid.

**Tabel 3a Aanspraken 'nieuwe' werkgever
(indiensttreding bij nieuwe werkgever)**

Huidige situatie			
<i>Regeling</i>	<i>Totaalbedrag</i>	<i>Vorm</i>	<i>Voorwaarden</i>
VLW (a)	€ 9.600 over 48 maanden	Afdrachtskorting via fiscus	6 of 12 maanden werkloos < 130% WML dienstverband > 12 weken dienstverband > 15 uur per week
VLW (b)	€ 9.600 over 48 maanden	Afdrachtskorting via fiscus	0 maanden werkloos > 50 jaar < 150% WML dienstverband > 12 weken dienstverband > 15 uur per week
WIW-wep	€ 8.865 over 12 maanden	Subsidie via gemeente	> 12 maanden werkloos dienstverband > 6 maanden
REA-premie- korting	€ 6.126* over 36 maanden	Premiekorting via UWV	arbeidsgehandicapt
Voorstel RWI			
<i>Regeling</i>	<i>totaalbedrag</i>	<i>Vorm</i>	<i>voorwaarden</i>
In plaats van: VLW (a+b) + WIW-wep	€ 7.500* over 18 maanden	Afdrachtskorting via fiscus	6 maanden werkloos < 150% WML
In plaats van: REA-premie- korting	€ 7.500* over 18 maanden	Afdrachtskorting via fiscus	arbeidsgehandicapt < 150% WML
* Met mogelijkheid van aanvullende subsidie door gemeente of UWV			

Indien de kosten van de nieuwe regeling zouden stijgen ten opzichte van de huidige drie subsidies, hoeft dat niet als problematisch te worden ervaren: indien er meer langdurig werklozen of arbeidsgehandicapten worden aangenomen, leidt dit weer tot besparingen in de sociale zekerheid (lagere ABW-, WW- en WAO-uitkeringslasten) omdat sprake is van uitstroom uit de uitkering. Uiteraard zal goed moeten worden gekeken hoe de maatschappelijke kosten en baten van de nieuwe regeling uitvallen. De Raad zal dit, net als bij alle andere instrumenten van het reïntegratiebeleid, nauwlettend volgen.

**Tabel 3b Aanspraken 'oude' werkgever
(herplaatsing binnen eigen bedrijf)**

Huidige situatie

<i>Regeling</i>	<i>Totaalbedrag</i>	<i>Vorm</i>	<i>Voorwaarden</i>
REA-premie-korting	€ 2.042* over 12 maanden	Premiekorting via UWV	arbeidsgehandicapt

Voorstel RWI

In plaats van: REA-premie-korting	€ 2.500* over 18 maanden	Afdrachtskorting via fiscus	arbeidsgehandicapt < 150% WML
--------------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	----------------------------------

* Met mogelijkheid van aanvullende subsidie door gemeente of UWV

4.5 Voorstellen

Samenvattend doet de Raad voor Werk en Inkomen de volgende beleidsaanbevelingen:

Afschaffing premievrijstelling AWF met behulp van lastenverlichting

De huidige vormgeving van de werkloosheidspremie (AWF) versterkt de problematiek van de armoedeval, omdat tot het minimumloon geen premie wordt geheven en daarboven ruim twee keer zoveel als zonder premievrije voet (franchise) het geval zou zijn.

Dit armoedevalachtige karakter van de AWF-premie kan verminderen door de premievrije voet te verwijderen. De werknemerspremie kan daardoor meer dan halveren. Om negatieve inkomenseffecten te voorkomen kan het vermogens- en exploitatieoverschot worden aangewend voor een forse verlaging van de premie.

Aangezien ook werkgevers bijgedragen hebben aan de opbouw van het exploitatie- en vermogenoverschot ligt het voor de hand ook de premie die zij betalen volgens de normale verdeelsleutel te verlagen.

De RWI stelt voor de franchise voor werkgevers wel te handhaven, omdat deze een gunstig effect heeft op de loonkosten aan de onderkant van het loongebouw.

Maximum arbeidskorting al bij 70 procent WML

Alleenstaanden en alleenstaande ouders in de bijstand hebben een uitkering die afgeleid is van zeventig respectievelijk negentig procent van het minimumloon. Als zij gaan werken en – op jaarbasis – minder verdienen dan het minimumloon dan krijgen zij niet de volledige arbeidskorting. Dat geldt eveneens voor andere werkzoekenden (bijvoorbeeld herintredende vrouwen) die een grote deeltijd baan accepteren. Daarom stelt de RWI voor de maximale arbeidskorting al uit te keren bij een jaarinkomen dat aansluit bij het uitkeringsniveau van een alleenstaande in de bijstand, namelijk zeventig procent WML.

Minimale ouderbijdrage kinderopvang tot 130 procent WML

Om de armoedevalproblematiek te verkleinen voor mensen met kinderen (en om werken lonender te maken voor werkzoekenden zonder uitkering) stelt de RWI voor de minimale ouderbijdrage kinderopvang te laten gelden tot een inkomen tot circa 130 procent van het minimumloon (WML). Voor de hogere inkomens wordt, totdat de maximale ouderbijdrage is bereikt, de bijdrage met een vast bedrag verlaagd, zodat het ook voor mensen met een wat hoger inkomen aantrekkelijk blijft om meer te gaan verdienen.

SPAK handhaven en zo mogelijk verbeteren

De SPAK blijkt een effectieve maatregel, die de laagbetaalde werkgelegenheid behoudt en vergroot. De Raad is daarom van mening dat de SPAK in essentie dient te worden gehandhaafd. De effectiviteit van de SPAK kan mogelijk worden vergroot

door de vormgeving ervan te verbeteren. Daarom acht de Raad een empirisch onderzoek wenselijk. Op basis hiervan zal de Raad adviseren of de SPAK nog meer gericht kan worden op de doelstelling: bevorderen van laagbetaalde reguliere werkgelegenheid alsmede het vergroten van arbeidsmarktkansen van laagproductieve werknemers.

Eén fiscale subsidie bij indiensttreding van werklozen en arbeidsgehandicapten

De Raad stelt voor de nu bestaande tijdelijke loonkostensubsidies (de vermindering langdurig werklozen, de WIW-werkervaringsplaatsen en de REA-premiekorting) af te schaffen en te vervangen door één nieuwe, uniforme en laagdrempelige regeling. Werkgevers die een werkloze (langer dan zes maanden werkloos) of een arbeidsgehandicapte aannemen met een loon van minder dan 150 procent WML, krijgen recht op een korting op de loonbelasting van maximaal 7.500 euro. Werkgevers die hun arbeidsgehandicapte werknemer herplaatsen binnen het eigen bedrijf krijgen recht op een korting van 2.500 euro. UWV en gemeenten houden de mogelijkheid om een aanvullende subsidie te verlenen.

Noten

- 1 Bij de vraag of het (financieel) aantrekkelijk is voor een uitkeringsgerechtigde om te gaan werken, is het van belang ook nog rekening te houden met de verwervingskosten voor arbeid (die op 5% geschat zijn) en met onconvenianten (zie ook: Moors, F. De armoedeval, een probleem. Maar voor wie? Arm met een baan. *Tijdschrift voor arbeid en participatie* 22, nr. 3-4, pp. 243-249). Een uitkeringsgerechtigde levert immers '40 uur vrije tijd' in voor soms zwaar en vuil werk.
- 2 Arbeidsbureau Nederland. (2001). *Hoe Zoeken Werkzoekenden?* Zoetermeer: Arbeidsbureau Nederland.
- 3 Zie onder andere de drie rapporten van de Werkgroep Harmonisering Inkomensafhankelijke Regelingen, respectievelijk:
WHIR. (1997). *Armoede en Armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*. Den Haag: Vuga uitgeverij.
WHIR. (1999). *Inkomensafhankelijke regelingen*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
WHIR. (2000). *Armoedeval, analyse en oplossingen*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
- 4 Ministerie van Financiën. (2001). *Kijk op belastingen en premies: Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001. Deelrapportage Arbeidsmarkt en Armoedeval*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
Allers, M.A. (2000). *Armoedeval in Amsterdam*. Groningen: Coelo.
Allers, M.A. (2000). *Armoedebeleid en armoedeval in Alphen aan de Rijn*. Groningen: Coelo.
- 5 Tweede Kamer, 2001-2002, 28 000 B en 28 000 C, nr.11.
- 6 Het totale vermogen in het AWF-fonds zal naar verwachting circa 6,3 miljard euro bedragen ultimo 2002, waarvan circa 1,4 miljard is gereserveerd als conjuncturele reserve. De overige 4,9 miljard is het vermogenoverschot in het AWF-fonds. Doordat de huidige franchise voor de AWF-premie is vastgesteld op het WML exclusief vakantietoeslag, treden er bij een premie van circa 0,4 procent geen negatieve inkomenseffecten op voor mensen met een inkomen tot het wettelijk minimumloon. Bron: Centraal Planbureau (2001). *Macro economische verkenning 2002*. Den Haag: SDU Uitgevers en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Sociale Nota 2002*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- 7 Voor alleenstaande ouders die vanuit een uitkering gaan werken tegen een loon van maximaal 130% WML is er wel gratis kinderopvang mogelijk.

- 8 Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen. (2000). *De armoedeval, analyse en oplossingen*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
- 9 Polanen Petel, V.C.A. van. e.a. Nederlands Economisch Instituut in opdracht van Ministerie van Financiën en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (1999). *De werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW. Eindrapport*. Rotterdam: Nederlands Economisch Instituut.
- 10 Alle cijfers hier over SPAK en VLW (bereik, kosten, effecten) hebben betrekking op het bedrijfsleven. SPAK en VLW wordt ook toegepast op de gesubsidieerde arbeid. Omdat bij de invoering van SPAK en VLW de budgetten voor gesubsidieerde arbeid neerwaarts zijn bijgesteld, hebben deze maatregelen per saldo geen gevolgen voor de gesubsidieerde arbeid.
- 11 Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2001). *Aan de slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Economisch Instituut Tilburg in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (1996). *Loonvorming en werkgelegenheid in Nederland. Een dynamische analyse*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.



HOOFDSTUK 5

Gesubsidieerde arbeid

5 Gesubsidieerde arbeid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de positie en het functioneren van gesubsidieerde arbeid, belangrijk onderdeel van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid, aan de orde. Gesubsidieerde arbeid is het sluitstuk van het reïntegratiebeleid, als andere inspanningen gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt niet tot het beoogde resultaat hebben geleid.

Bij gesubsidieerde arbeid gaat het in de huidige situatie met name om de WIW-dienstbetrekkingen en -werkervaringsplaatsen, de zogeheten In- en Doorstroombanen (I&D-banen) en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). In bijlage drie wordt nader ingegaan op deze regelingen.

Het beleid voor gesubsidieerde arbeid kan niet los worden gezien van het dubbele gezicht dat de arbeidsmarkt al vele jaren vertoont: een groot aantal openstaande vacatures, maar ook nog een zorgwekkend aantal (langdurig) werklozen. Weliswaar is de langdurige hoogconjunctuur goed geweest voor een enorme groei van het aantal banen; tegelijkertijd is ondanks die hoogconjunctuur het aantal langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten nog steeds hoog (zie tabel 1). Voorzover sprake is van een daling van langdurige werkloosheid in de WW en vooral in de bijstand valt dit bovendien voor een belangrijk deel te verklaren uit de groei van gesubsidieerde arbeid voor deze doelgroep in dezelfde periode.

Tabel 1 Aantal uitkeringsgerechtigden (langer dan 1 jaar) in 1995 en 2000

	1995	2000
ABW	362	269
WW	133	108
WAO*	175	220
Totaal	670	597

* Gedeeltelijk arbeidsongeschikt, aantallen gebaseerd op schatting

Bron: Lisv, SZW, CBS

5.1.1 Beleidsuitgangspunten RWI

Bovenstaande constatering leidt tot de volgende opvatting van de Raad over het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid. Het vertrekpunt bij de arbeidstoeleiding blijft: snelle bemiddeling en begeleiding van werkzoekenden naar werk door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en door reïntegratiebedrijven. De RWI vindt het in aanvulling daarop noodzakelijk dat ook in de komende jaren de mogelijkheid aanwezig blijft om mensen met geringe kansen op terugkeer naar de arbeidsmarkt een tijdelijke steun in de rug te bieden. Tegelijkertijd is een blijvende ondersteuning nodig voor werkzoekenden die langdurig, maar vergeefs, zelfs in gunstige economische tijden, op eigen kracht een plek op de arbeidsmarkt proberen te veroveren. De RWI is er daarom voorstander van het huidige stelsel van gesubsidieerde arbeid vergaand te moderniseren en de activerende werking van het stelsel te versterken. Dit strookt met de beleidsmatige omslag naar activerend arbeidsmarktbeleid die erop is gericht zo veel mogelijk uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen. Deze aanpak staat ook wel bekend als: ‘van vangnet tot trampoline’.

De RWI hanteert als uitgangspunten voor de modernisering van het huidige instrumentarium:

- het beleid moet in eerste instantie zijn gericht op tijdelijke ondersteuning in plaats van permanente ondersteuning;
- het beleid moet zoveel mogelijk leiden tot werk in een reguliere werkomgeving in plaats van in een beschermde werkomgeving;
- voor werkzoekenden met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt blijft een gemeentelijke vangnetvoorziening noodzakelijk;
- de drempel voor toegang tot de gemeentelijke arbeidsmarktinstrumenten moet hoger zijn als het instrument niet tijdelijk is en verder van de reguliere arbeidsmarkt af staat.

5.1.2 Drie beleidssporen

De RWI doet in de volgende paragrafen voorstellen voor drie hoofdsporen voor de instrumenten van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid:

1. Regulier werk voor werklozen met behulp van een tijdelijke fiscale loonkostensubsidie voor de werkgever. Waar nodig kunnen afspraken worden gemaakt over aanvullende gemeentelijke subsidie voor: loonkosten, scholing, begeleiding of training. Dit tijdelijke steuntje in de rug verdient naar het oordeel van de RWI meer prioriteit dan nu het geval is.
2. Regulier werk in structurele functies in de collectieve sector die zijn gereserveerd voor langdurig werklozen. Het kan hierbij gaan om bijstandsgerechtigden, WW-gerechtigden, arbeidsgehandicapten en werkzoekenden zonder uitkering. Instroom op deze functies is pas mogelijk, nadat is gebleken dat tijdelijke vormen

van bemiddeling, begeleiding en ondersteuning niet hebben geleid tot werkhervatting. De RWI wil het reguliere karakter van deze functies aanzienlijk versterken. De gemeenten houden de regie.

3. Beschermde arbeid voor zeer langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Een dergelijke voorziening komt tegemoet aan de noodzaak van een vangnetfunctie in het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid, zoals deze voor arbeidsgehandicapten al beschikbaar is in de vorm van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). De RWI vindt het wenselijk ook zeer langdurig werklozen de mogelijkheid te bieden arbeid te verrichten. Hiervoor kan bij voorkeur de huidige WSW-infrastructuur worden gebruikt.

Met dit driesporenbeleid ontstaat een stelsel van instrumenten met duidelijk te onderscheiden doelen en doelgroepen. Ten opzichte van het huidige begrip gesubsidieerde arbeid is nog slechts het derde spoor, de beschermde arbeid, naar het oordeel van de Raad als zodanig te beschouwen.

In de volgende paragrafen worden de drie beleidssporen nader uitgewerkt. Dit mondt uit in een aantal concrete beleidsvoorstellen.

5.2 Versterkt inzetten op tijdelijke loonkostenfaciliteiten

Als gesubsidieerde arbeid primair wordt ingezet als ondersteuning bij instroom op de arbeidsmarkt, geeft de RWI de voorkeur aan het tijdelijk verstrekken van loonkostensubsidies bij instroom van werkzoekenden op reguliere banen, zoals dit nu het geval is bij de WIW-werkervaringsplaatsen. Door verruiming van de doelgroep, vereenvoudiging van de uitvoering en de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk kunnen deze loonkostensubsidies leiden tot een vergroting van de kansen voor werkzoekenden om in te stromen op een reguliere baan. Meer maatwerk is mogelijk doordat gemeenten aanvullende afspraken kunnen maken met individuele werkgevers en werknemers.

De loonkostensubsidie moet de bereidheid van werkgevers vergroten om mensen die een tijdje werkloos zijn in dienst te nemen. De subsidie moet daarom eenvoudig zijn te verkrijgen en voor de werkzoekenden die instromen, moet de afstand tot de arbeidsmarkt niet al te groot zijn. De kans op werkhervatting neemt snel af naarmate de werkloosheid langer duurt; de huidige eis van twaalf maanden werkloosheid, voordat het instrument werkervaring kan worden ingezet, is dan erg lang. De Raad denkt daarom dat de termijn van zes maanden effectiever is. Deze termijn zal dan ook worden gehanteerd in de voorstellen van de Raad tot herziening van de fiscale afdrachtsvermindering.

Door de loonkostensubsidie, die nu nog door de gemeente wordt verstrekt, te fiscaliseren en te stroomlijnen wordt toepassing van het instrument vereenvoudigd (zie voor fiscale en regeltechnische aspecten van dit voorstel hoofdstuk vier over de armoede- en productiviteitsval).

Als de beoogde toekomstige werkgever de risico's om betrokkene in dienst te nemen te groot vindt, blijft tijdelijke detachering door de gemeente of een uitlevende private organisatie mogelijk, net als nu. Ook dit kan de bereidheid van werkgevers vergroten om iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen.

Aanvullend op de loonkostensubsidie kunnen gemeenten eigen beleid blijven voeren. In overleg met werkgever en werknemer kunnen afspraken op maat worden gemaakt over loonkosten, begeleiding, training en scholing; bij langdurige scholing bij voorkeur in de vorm van een duaal traject waarbij leren en werken worden gecombineerd. Investeren in de kwalificaties van betrokkene op de werkplek zelf vergroot de kans dat de werkgever betrokkene na afloop van de tijdelijke loonkostensubsidie in dienst houdt en daarmee de kans op duurzame reïntegratie.

Met behulp van het scholings- en activeringsbudget van het Fonds Werk en Inkomen kan het aanvullende beleid worden gefinancierd. Het huidige budget voor werkervaringsplaatsen kan aan dit budget worden toegevoegd, na aftrek van de subsidie die fiscaal wordt verstrekt.

De werkloosheid onder jongeren loopt naar verwachting op in 2002 en 2003. De Raad ziet voor de loonkostensubsidies, evenals voor het aanvullende beleid van gemeenten, een belangrijke rol weggelegd om te voorkomen dat deze werkloosheid zich vertaalt in langdurige werkloosheid.^[1] De harde les van de jaren tachtig is nog steeds dat aan het begin van een loopbaan geen langdurige werkloosheid mag ontstaan.

Jongeren hebben de afgelopen jaren bij uitstek geprofiteerd van de hoogconjunctuur. Daarom kon de wettelijke verplichting die gemeenten hebben om jongeren een sluitende aanpak te bieden relatief eenvoudig worden waargemaakt. De sluitende aanpak is bedoeld om langdurige jeugdwerkloosheid te voorkomen. De situatie kan evenwel snel veranderen. De beleidswijzigingen die de Raad voorstelt, die mede beogen om sneller dan voorheen werklozen een tijdelijke steun in de rug te bieden, kunnen ertoe bijdragen dat de potentiële dreiging geen werkelijkheid wordt. Door jongeren al na zes maanden een tijdelijke steun in de rug te bieden, kan worden voorkomen dat gemeenten, op grond van de hun opgelegde wettelijke verplichting, na twaalf maanden op grote schaal dienstverbanden aan langdurig werklozen jongeren moeten gaan aanbieden. De tijdelijke ruggesteun kan zowel in de marktsector als in de collectieve sector gestalte krijgen.

5.3 Gereserveerde werkgelegenheid voor langdurig werklozen

De RWI vindt het belangrijk dat er reguliere, laagbetaalde banen in de collectieve sector beschikbaar blijven voor langdurig werklozen voor wie tijdelijke ondersteuning onvoldoende is gebleken. Feitelijk zijn de huidige In- en Doorstroombanen al te beschouwen als een vorm van gereserveerde werkgelegenheid. Het zijn reguliere banen in die zin dat betrokkene direct in dienst is van de werkgever en functieloon krijgt betaald. Wel is nu nog een reeks van voorwaarden verbonden aan de financiering van de In- en Doorstroombanen. De banen zijn nu grotendeels gerealiseerd in de sectoren zorg (27 procent), openbare veiligheid en toezicht (25 procent), onderwijs (18 procent) en beheer openbare en publieke monumenten (12 procent).^[2]

De RWI heeft op verzoek van het kabinet bezien of de huidige budgetten voor deze In- en Doorstroombanen naar de individuele werkgevers voor deze functies zouden kunnen worden overgeheveld. De Raad acht dit te risicovol. De kans is dan groot dat het budget in het geheel niet meer aan (laagbetaalde) werkgelegenheid wordt besteed, ofwel dat de functies niet meer worden bezet door de groep langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten die op deze banen zijn aangewezen. De RWI vindt het daarom van belang dat ook in de toekomst aan de inzet van gereserveerde banen (die in de plaats komen van de huidige instroom-/doorstroombanen) een aantal voorwaarden wordt gesteld. Deze hebben betrekking op de instroomeis en de maximale beloning, omdat daarmee de banen gereserveerd blijven voor de doelgroep. De gemeente kan deze voorwaarden waarborgen vanuit haar regiefunctie voor het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid. Het ligt daarom voor de hand de financiering van de banen via de gemeenten te laten verlopen, evenals in de huidige situatie. De RWI ziet geen aanleiding de huidige maximale beloning voor de gereserveerde functies te wijzigen, gezien de omvang van de werkgelegenheid in de collectieve sector in de laagste loonschalen.^[3] Deze grens is 130 procent van het wettelijk minimumloon voor de meeste gereserveerde banen, met een uitloop naar 150 procent van het wettelijk minimumloon voor een klein aantal van de functies (maximaal tien procent van het totale aantal). De RWI vindt dat de gereserveerde functies exclusief beschikbaar moeten zijn voor langdurig werklozen bij wie een vorm van tijdelijke ondersteuning onvoldoende is gebleken. Eerst moeten de tijdelijke instrumenten van het eerste spoor intensief worden benut. De RWI vindt daarom dat de instroomeis moet worden aangescherpt van twaalf maanden naar 24 maanden. Afwijking van deze termijn is alleen mogelijk als op basis van een onafhankelijke indicatiestelling vanuit het CWI wordt vastgesteld dat betrokkene, gezien het voorafgaande intensieve traject, eerder voor een gereserveerde baan in aanmerking komt.

De RWI wil gereserveerde functies regulier maken door ze alleen te realiseren bij werkgevers waar de arbeidsvoorwaarden geregeld zijn bij collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan. Bovendien moet de werkgelegenheid bij die werkgever overwegend uit andere functies bestaan dan uit gereserveerde banen of een vorm van gesubsidieerde arbeid. Daarnaast stelt de Raad voor om bij gereserveerde banen reguliere arbeidsvoorwaarden te hanteren door a-typische voorwaarden uit de huidige regeling te schrappen, zoals de leeftijdsgrens, maximale omvang van het dienstverband en de maximale beloning het eerste jaar dat iemand in dienst treedt en kunnen de doorstroombanen volledig in plaats van grotendeels worden gefinancierd. De middelen hiervoor kunnen worden ontleend aan het verschil tussen beschikbare en gerealiseerde banen aan het einde van 2002.

Door de gereserveerde functies regulier te maken, wordt voorkomen dat werknemers in dienst treden bij stichtingen die speciaal worden opgericht om het werkgeverschap te kunnen vervullen voor gereserveerde banen. Ook worden zo de basisvoorwaarden geschapen voor normaal loopbaan-, scholings- en personeelsbeleid. Hierdoor ontstaan er meer mogelijkheden voor groei binnen de eigen organisatie of naar ander werk, al moet dit gezien het reguliere karakter van de banen nooit doel op zich zijn. In geval van doorgroei ontstaat ruimte voor nieuwe instroom op de vrijgekomen gereserveerde baan voor een langdurig werkloze of arbeidsgehandicapte.

De jaarlijkse kans op instroom op een gereserveerde baan (enkele duizenden personen per jaar) is beperkt in verhouding tot het aantal langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten dat tot de doelgroep voor deze banen behoort (enkele honderdduizenden). Dit is zelfs het geval als meer dan gemiddeld sprake zou zijn van uitstroom uit gereserveerde functies.

Resumerend constateert de Raad dat deze vorm van gesubsidieerde arbeid is ontstaan in een periode met een lage werkgelegenheidsgroei en een hoge (langdurige) werkloosheid. Met het tot stand brengen van deze banen werd tevens beoogd in te spelen op maatschappelijk nuttige activiteiten. De aanbodinvalshoek was echter maatgevend.

Deze extra banen aan de onderkant van het loongebouw hebben zich inmiddels bewezen in onder meer zorg, welzijn, kinderopvang en hebben een bijdrage geleverd aan het vergroten van de veiligheid.

Gelet op het blijvend maatschappelijke nut van deze functies, mede veroorzaakt door de uitgeoefende vraag, vindt de RWI omzetting van deze banen naar volledig reguliere, maar overigens gereserveerde, functies voor de hand liggen. Het volume gereserveerde banen in verhouding tot het gewenste niveau van maatschappelijke dienstverlening is overigens primair een politieke verantwoordelijkheid.

5.4 Niet-arbeidsgehandicapten met grote afstand tot arbeidsmarkt

5.4.1 Beschermde arbeid

De RWI is van mening dat een deel van de werkzoekenden zo'n grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft, dat deze niet in aanmerking zal komen voor een reguliere baan op grond van het eerste beleidsspoor (tijdelijke loonkostensubsidie) of het tweede beleidsspoor (gereserveerde werkgelegenheid). Voor deze groep is een vorm van beschermde werkgelegenheid nodig. Voor de groep arbeidsgehandicapten is dit al mogelijk in het kader van de WSW. De Raad vindt dat ook langdurig werkzoekenden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt de mogelijkheid moeten hebben om arbeid te verrichten en wil daarom ook hen een vorm van beschermde arbeid bieden.

De gemeente is verantwoordelijk voor het totstandkomen van deze voorziening. Het ligt voor de hand dat daarbij gebruik wordt gemaakt van de infrastructuur van de sociale werkvoorziening. Deze organisaties hebben immers veel ervaring met het creëren van beschermde arbeid voor mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Als gemeenten gebruik maken van de infrastructuur van de sociale werkvoorziening, dan mag dit niet ten koste gaan van het bestaande voorzieningenniveau voor de doelgroep van de WSW.

De beschermde arbeid is bedoeld voor de minst kansrijke groep langdurig werklozen. Daarom moet een zware en zo objectief mogelijke instroomeis gelden. De Raad beveelt aan dat de WSW-indicatiestellingscommissie ook de indicering van deze groep doet. Deze zal bij het CWI worden ondergebracht om een zo groot mogelijke objectiviteit te waarborgen. Bij de instroom op deze aanvullende voorziening is primair gedacht aan werkzoekenden die langer dan drie jaar werkloos én ouder dan vijftig jaar zijn. De indicatiecommissie kan in uitzonderingssituaties echter ook voor anderen vaststellen dat er geen mogelijkheden bestaan om op een andere manier betaald werk te verrichten.

De beschermde arbeid kan worden gefinancierd vanuit het vaste budget dat gemeenten nu nog krijgen voor WIW-dienstbetrekkingen. Door de voorstellen van de RWI vervalt immers de mogelijkheid van nieuwe instroom op WIW-dienstbetrekkingen voor onbepaalde tijd, waardoor het aantal dienstbetrekkingen en daarmee het gebruik van het vaste budget steeds meer zal afnemen.

5.4.2 Huidig WIW-bestand

Als gevolg van de voorstellen van de Raad wordt de WIW afgeschaft. De Raad vindt dat de huidige WIW'ers met een dienstverband voor onbepaalde tijd de zekerheid van een baan moet worden gegarandeerd. Gelet op de kenmerken van de deelnemers (hoge leeftijd; voorheen zeer langdurig werkloos) zal voor een deel van hen langdurig overgangsrecht noodzakelijk zijn. Niettemin kan op een aantal manieren versnelde reductie van het WIW-bestand worden bereikt. Hierbij kan gedacht worden aan het omzetten van de huidige dienstbetrekking in een gereserveerde baan, waardoor betrokkene bij de werkgever zelf in dienst komt en niet meer wordt gedetacheerd. Deze constructie wordt in het kader van de uitstroombactie ex-banenpoolers van het Ministerie van SZW en de VNG al veel toegepast.^[4]

Acht de werkgever dit risico te groot, dan is beschermde werkgelegenheid een optie. Komt betrokkene voor geen van beide opties in aanmerking, dan zal permanente detachering door de gemeente bij de huidige werkgever mogelijk moeten blijven en moet hiervoor budget beschikbaar blijven. Dit vergt nadere financieringsafspraken tussen rijk en gemeenten.

5.5 Voorstellen

Samenvattend doet de Raad voor Werk en Inkomen de volgende beleidsaanbevelingen:

Meer inzetten op tijdelijke fiscale loonkostensubsidies

1. Een tijdelijke fiscale loonkostensubsidie voor werkzoekenden die instromen op een reguliere baan en langer dan zes maanden werkloos zijn.
2. De mogelijkheid voor gemeenten om naast de loonkostensubsidie aanvullend beleid te voeren door afspraken op maat te maken over zaken als loonkosten, scholing en begeleiding.
3. Gemeenten kunnen hiervoor het scholings- en activeringsbudget van het Fonds Werk en Inkomen inzetten. Dit budget kan hiertoe worden aangevuld met het huidige budget voor werkervaringsplaatsen, na aftrek van de loonkostensubsidie die langs fiscale weg wordt verstrekt.

Gereserveerde werkgelegenheid exclusief voor langdurig werklozen

De gereserveerde werkgelegenheid exclusief beschikbaar maken voor langdurig werklozen door het aanscherpen van de instroomeisen van twaalf naar 24 maanden, tenzij op basis van een onafhankelijke indicatiestelling vanuit het CWI wordt vastgesteld dat betrokkene, gezien het voorafgaande intensieve traject, eerder voor een gereserveerde baan in aanmerking komt.

Het reguliere karakter van de gereserveerde functies versterken door:

- gereserveerde banen alleen te realiseren bij werkgevers waar een CAO van kracht is of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan;
- te eisen dat de werkgelegenheid bij een werkgever overwegend uit andere functies bestaat dan uit gereserveerde banen of een vorm van gesubsidieerde arbeid;
- geen eisen meer te stellen aan de omvang van het dienstverband;
- de bepaling te schrappen dat het aanvangsalaris het minimumuurloon moet zijn;
- de doorstroombanen volledig te financieren;
- de leeftijdsgrens af te schaffen;
- de maximale bij de functie behorende beloning binnen de maximale beloning te laten vallen.

Beschermde arbeid voor niet arbeidsgehandicapten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

1. Werkzoekenden zonder arbeidshandicap met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt evenals arbeidsgehandicapten (WSW) de mogelijkheid bieden om te werken door hen een vorm van beschermde arbeid te bieden.
2. Deze vorm van beschermde arbeid moet worden gereserveerd voor werkzoekenden die langer dan drie jaar werkloos en ouder dan vijftig zijn óf waarvan een objectieve indicatiestelling vaststelt dat er geen mogelijkheden bestaan om op een andere manier betaald werk te verrichten. De indicatiestelling kan worden gedaan door de WSW-indicatiestellingscommissie.
3. Ter bevordering van de objectiviteit wordt de WSW-indicatiestellingscommissie ondergebracht bij het CWI.

Noten

- 1 De verwachting is gebaseerd op:
- 2 *Macro economische verkenning 2003-2006*. Centraal Bureau van de Statistiek (2001). Den Haag: Centraal Planbureau (2001).
- 3 Arbeidsbureau Nederland. (2002).
- 4 Verantwoordingsinformatie ID-banen 2000, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 5 Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2001) *De arbeidsmarkt in de collectieve sector (bijlage pp. 12-15)*. Den Haag: Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 6 Rijksbegroting XV 2002, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 28 000 XV, nr. 1 & 2. Bestuurlijke afspraken Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2001-2004 in het kader van de 'Agenda voor de Toekomst'.

HOOFDSTUK 6

Reïntegratiemarkt

6 Reïntegratiemarkt

6.1 Inleiding

Om de activeringsdoelstelling van het kabinet te kunnen realiseren, wordt het stelsel van sociale zekerheid gewijzigd. Dit onder andere door de invoering van de Wet Structuur Werk en Inkomen (Wet SUWI), de bijbehorende Invoeringswet en de Wet Verbetering Poortwachter. Een van de elementen van deze nieuwe wetgeving is het tot stand brengen van een private markt voor reïntegratieactiviteiten. Het kabinet verwacht dat op een private markt meer mensen die werkloos of arbeidsgehandicapt zijn weer aan het werk kunnen worden geholpen.

De vraagzijde van de reïntegratiemarkt wordt gevormd door de opdrachtgevers. Van belang is hoe zij op deze nieuwe markt gaan opereren. Voor de aanbodzijde is duidelijkheid gewenst over wat het aanbod is, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Transparantie op de reïntegratiemarkt wil zeggen: weten welke aanbieders op deze markt actief zijn. Maar ook: weten wat de kwaliteit is van de dienstverlening, wat de behaalde resultaten zijn en hoe het zit met de prijsvorming. Succes of falen van de reïntegratiemarkt wordt niet alleen bepaald door de voorwaarden die aan deze markt zelf worden gesteld, maar ook door de stand van de conjunctuur.

De ontwikkeling van een private markt leidt tot een nieuwe rol van een aantal organisaties. Gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), werknemers en werkgevers worden opdrachtgever van reïntegratiebedrijven.

Deze rol is voor deze organisaties niet helemaal nieuw. Gemeenten beschikken zelf over een aantal reïntegratie-instrumenten en kochten in het verleden bij Arbeidsvoorziening trajecten in. De uitvoeringsinstellingen waren al opdrachtgever voor reïntegratie. De reïntegratietaken van werkgevers en werknemers voor arbeidsgehandicapten wordt op grond van de nieuwe wetgeving aanmerkelijk uitgebreid.

Werkgevers zijn voortaan verantwoordelijk, zowel voor reïntegratie binnen de eigen onderneming, als daarbuiten. De duur van deze verantwoordelijkheid kan variëren. Verder is te verwachten dat ARBO-diensten, verzekeringsmaatschappijen, sectorale organisaties en samenwerkingsverbanden onder voorwaarden namens de genoemde opdrachtgevers het opdrachtgeverschap gaan uitoefenen.

In dit hoofdstuk wordt de nieuwe reïntegratiemarkt vanuit verschillende invalshoeken onder de loep genomen. In paragraaf 6.2 worden dwarsverbanden gelegd met de arbeidsmarktanalyse. De noodzaak van een goed functionerende reïntegratiemarkt dringt zich daarbij op. In paragraaf 6.3 wordt de situatie aan de aanbodbkant besproken. Daarbij wordt onder andere ingegaan op de vraag hoe kwaliteit van dienstverlening kan worden gewaarborgd en bevorderd en op de vraag hoe de trans-

parantie op dit punt zo groot mogelijk kan zijn. De volgende onderdelen van dit hoofdstuk gaan in op het opdrachtgeverschap (de vraagkant). In paragraaf 6.4 komen de dilemma's en randvoorwaarden van de reïntegratiemarkt aan bod. Vervolgens worden de verschillende typen opdrachtgevers besproken: het UWV, de gemeenten en werkgevers en werknemers.

6.2 Arbeidsmarktsituatie

De huidige arbeidsmarktsituatie noodzaakt tot een efficiënte en effectieve reïntegratiemarkt. De reïntegratiekansen zullen afnemen door de verwachte conjunctu-rele ontwikkelingen. Er zullen minder vacatures ontstaan en een terugloop van snelle successen en reïntegratieresultaten ligt voor de hand; als personen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt zijn gereïntegreerd, wordt de kans op succes voor de groep achterblijvers kleiner. Afromingeffecten zullen deze tendens mogelijk versterken.

Zoals in het hoofdstuk arbeidsmarkt ook is aangegeven, wordt een goed opererende reïntegratiemarkt noodzakelijk nu de mogelijkheden voor werklozen en arbeidsge-handicapten om weer aan het werk te komen minder rooskleurig zijn door gerin-gere doorstroming binnen de groep werkenden.

Reïntegratie begint met het maken van goede afwegingen over wie in aanmerking komt voor reïntegratieondersteuning en eindigt met de noodzaak om te komen tot een duurzame (her)plaatsing.

6.3 Kwaliteit en transparantie reïntegratiemarkt

De reïntegratiemarkt ontstaat niet uit het niets. Veel reïntegratiebedrijven beschik-ken al over de nodige ervaring. Het kabinet verwacht dat marktwerking op termijn zal leiden tot een hoger kwaliteitsniveau van de reïntegratiedienstverlening. Om deze doelstelling te realiseren langs de weg van marktwerking, is voldoende concu-rentie noodzakelijk. Deze concurrentie komt het best tot stand, als aanbod, prijs, kwaliteit en resultaat van de reïntegratiedienstverlening volkomen transparant zijn.

Maar zover is het nog niet. Het is nog onvoldoende duidelijk welke aanbieders actief zijn, welke diensten zij aanbieden en hoe prijs en kwaliteit zich tot elkaar verhouden. Verbeteringen op dit vlak moeten zo snel mogelijk tot stand komen, in het belang van het welslagen van de private reïntegratiemarkt. Daar waar reïntegra-tieactiviteiten publiek worden gefinancierd, hebben opdrachtgevers de mogelijk-heid en de plicht bij te dragen aan de gewenste markttransparantie. Dit kan door adequate rapportages te vragen van het reïntegratiebedrijf en door deze informatie beter toegankelijk te maken.

Voorwaarden marktwerking

Belangrijke voorwaarden om een goede werking van deze markt te bevorderen zijn:

1. Voldoende (differentiatie van) vraag en aanbod. Het is ongewenst dat er slechts een beperkt aantal aanbieders of vragers op deze markt is. Dit kan leiden tot prijsafspraken en suboptimale dienstverlening.
2. Financieel belang bij effectieve dienstverlening voor opdrachtgevers en voor reïntegratiebedrijven.
3. Vrije toetreding tot de reïntegratiemarkt voor nieuwe aanbieders. Lage toetredingsdrempels vergroten de kans op concurrentie.
4. Transparantie van de markt. Opdrachtgevers moeten redelijk in beeld hebben welke aanbieders actief zijn, welke diensten zij aanbieden en hoe prijs en kwaliteit zich tot elkaar verhouden. Aanbieders moeten hun concurrenten kennen en kunnen beoordelen waar overlappingen of lacunes in het aanbod zitten.

Deze voorwaarden kunnen zo worden opgevat, dat er sprake moet zijn van een 'level playing field', dat wil zeggen: een omgeving waarin voor opdrachtgevers onderling en voor reïntegratiebedrijven onderling gelijke condities gelden. Daarnaast zou er sprake moeten zijn van concurrentie, of minimaal de dreiging daarvan.

Positie cliënt

Marktwerking leidt tot effectievere reïntegratie. Vanuit deze verwachting is gekozen voor een private uitvoering van reïntegratie. In de gekozen verdeling van verantwoordelijkheden is doorgaans niet de cliënt zelf de vrager op de reïntegratiemarkt, maar eerder zijn werkgever of uitkeringsinstantie. Maar voor effectieve reïntegratie is het van groot belang dat de cliënt zelf invloed heeft op de vraag waar en welke vorm van ondersteuning kan worden ingekocht. Bij de beoordeling van de werking van de reïntegratiemarkt zal de Raad daarom ook nadrukkelijk kijken naar de positie van de cliënt.

Reïntegratiemonitor

Met de aanschaf van de Reïntegratiemonitor wil de RWI bijdragen aan meer transparantie binnen de reïntegratiemarkt. Het beschikbaar komen van informatie over kwaliteit van de dienstverlening is een belangrijke volgende stap naar verdere transparantie en verbetering van de Reïntegratiemonitor.

De reïntegratiemarkt is op dit moment nog niet volledig uitgekristalliseerd. Tegelijkertijd is het al wel mogelijk kwaliteitskenmerken te onderscheiden, die in de werkprocessen van reïntegratiebedrijven kunnen zorgen voor betere reïntegratieresultaten. De brancheorganisatie Borea heeft wat dit betreft al een goede aanzet geleverd met de uitwerking van kwaliteitscriteria. Andere initiatieven op dit vlak komen bijvoorbeeld van TNO en Arcon. De Raad vindt het van belang dat de zoektocht naar een optimale vormgeving van kwaliteitskenmerken en meetpunten van kwaliteit voortvarend wordt voortgezet. Tegelijkertijd mag dit geen belemmering

worden voor het verkrijgen van informatie over nu al erkende, cruciale onderdelen van het reïntegratieproces. Dit is ook van belang voor de uitbreiding van de Reïntegratiemonitor van de RWI. De Raad zal een platform inrichten waar de verdere ontwikkeling van de Reïntegratiemonitor ter hand kan worden genomen. Hierin zal tevens ruimte zijn voor deelname van cliënten.

Informatievoorziening

De Raad heeft geconstateerd dat de informatieverstrekking over reïntegratie op meerdere plaatsen is geregeld. Zowel in de Wet SUWI, in de algemene maatregel van bestuur SUWI, als in de regeling SUWI wordt de informatieverstrekking van de publieke opdrachtgevers voorgeschreven.

De Raad zal bevorderen dat een door het UWV, gemeenten, werkgevers, werknemers en cliënten gezamenlijk gedragen begrippenkader voor de kwaliteit van reïntegratiedienstverlening tot stand komt.

Dit mede op basis van het gegevensregister SUWI, de resultaten van het project 'Structureren en integratie gemeentelijke informatiestromen SZW (SIGIS)' en private initiatieven. Hierover zal de Raad separaat adviseren.

De Raad zal met gebruikmaking van de beschikbare informatie en onderzoeken jaarlijks de stand van zaken op de reïntegratiemarkt analyseren.

6.4 Speelveld UWV

Het UWV is sinds 2001 de grootste opdrachtgever op het terrein van reïntegratie. In 2002 is sprake van een overgangsrecht voor het opdrachtgeverschap van werkgevers en werknemers. Het UWV blijft in 2002 opdrachtgever voor arbeidsgehandicapte werknemers, tenzij de werkgever schriftelijk heeft aangegeven bij het UWV dit zelf te willen doen. Deze voorziening heeft als doel te voorkomen dat werknemers zonder opdrachtgever komen te zitten tijdens de invoeringsperiode van SUWI. Met ingang van 2003 wordt het UWV uitsluitend verantwoordelijk gesteld voor de reïntegratie van werkloze uitkeringsgerechtigden met een WW-uitkering, voor de reïntegratie van het huidige bestand arbeidsgehandicapten en voor de reïntegratie van nieuwe arbeidsgehandicapten, na afloop van het opdrachtgeverschap van werkgevers en werknemers (na twee tot zes jaar).

Met het oog op de eerder genoemde randvoorwaarden voor optimaal opdrachtgeverschap, zijn ten aanzien van het UWV de volgende drie punten van belang:

1. De positionering van het UWV op de reïntegratiemarkt. Als grootste opdrachtgever heeft het UWV veel invloed op de markt. Deze invloed zou het UWV optimaal moeten inzetten voor bevordering van de werking van de markt. Het UWV beschikt immers door haar omvangrijke reïntegratietaak over een zeer grote hoeveelheid

informatie. De Raad is van mening dat het UWV zoveel mogelijk deze informatie moet inzetten ter bevordering van de transparantie van de reïntegratiemarkt, mede met gebruikmaking van de Reïntegratiemonitor.

2. De aansturing van het UWV zou zodanig moeten worden vormgegeven dat het UWV belang heeft bij reïntegratie.
3. De aanbestedingsprocedure zou zodanig ingericht moeten zijn dat het UWV over een goed instrument beschikt om het opdrachtgeverschap optimaal uit te voeren (zie paragraaf 6.5).

Het is zaak dat op korte termijn een ruimere invulling wordt gegeven aan de prestatie-indicatoren op het gebied van reïntegratie. Dit voor het bevorderen van de effectiviteit van de reïntegratie, maar ook om reïntegratie meer aandacht te geven binnen de bedrijfsvoering van het UWV, naast de uitkeringsverzorging.

In het huidige jaarplan is slechts voorzien in een getalsmatig volgen van het aantal in te zetten trajecten en het aantal gerealiseerde plaatsingen. Actieve beïnvloeding en sturing van het reïntegratieproces wordt niet vertaald in te realiseren prestatie-indicatoren die voor de overige processen wel gelden. Meting van en rapportage over doorlooptijden en efficiency van ingezette middelen en de waarborg dat iedere cliënt tijdig een traject krijgt aangeboden zijn van belang voor de doelmatigheid van reïntegratie.

6.5 Aanbestedingsprocedure UWV

In 2000 zijn de uitvoeringsinstellingen (UVI's) begonnen met het afsluiten van de contracten met reïntegratiebedrijven voor 2001 aan de hand van een aanbestedingsprocedure. Dit op instigatie van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV). De aanbestedingsprocedure heeft tot doel om op een transparante manier overeenkomsten tussen de UVI's en de reïntegratiebedrijven tot stand te laten komen. Daarnaast is het de bedoeling om contracten te gunnen aan bedrijven die de beste prijs kwaliteitsverhouding aanbieden. Na de eerste aanbestedingsprocedure van het LISV heeft een uitgebreide evaluatie plaatsgevonden door diverse partijen. Op basis hiervan is de aanbestedingsprocedure verbeterd. Belangrijkste verbeteringen zijn dat de vergoeding voor reïntegratiebedrijven nu deels afhankelijk wordt gemaakt van het gerealiseerde plaatsingsresultaat. Een andere verbetering is dat er twintig procent vrije ruimte binnen de aanbesteding is gereserveerd, om zo nieuwkomers en gespecialiseerde bedrijven een kans te geven op de reïntegratiemarkt. Inmiddels zijn ook de contracten voor 2002 gegund.

Aanbesteding 2003

Het UWV heeft in het bedrijfsplan aangegeven dat de aanbesteding vanaf 2003 zal veranderen om de werking van de markt meer tot haar recht te laten komen. Belangrijk verschil is dat er ingekocht gaat worden op basis van arbeidsmarktge-

richte competenties van uitkeringsgerechtigden in plaats van beperkingen zoals nu nog het geval is. De aanbesteding zal in kleinere segmenten gaan verlopen, gespreid over het jaar. Ten slotte wordt de vergoeding voor reïntegratiebedrijven nog meer afhankelijk gemaakt van het gerealiseerde plaatsingsresultaat.

Sturen op inspanning of resultaat?

Opdrachtgevers kunnen op verschillende manieren sturen op reïntegratieactiviteiten. Sturing kan plaatsvinden op inspanning, dat wil zeggen gerelateerd aan producten, prijs en/of aantallen cliënten, of op resultaat, het aantal duurzame plaatsingen. Sturen op inspanning heeft te weinig oog voor resultaat; sturen op resultaat houdt het risico in van selectie van de relatief gemakkelijk plaatsbare cliënten ten koste van cliënten die juist het meest ondersteuning behoeven. De optimale vormgeving zal een mengvorm van beiden zijn.

Kerntaken

Door de SUWI-wetgeving en de Wet Verbetering Poortwachter is de verantwoordelijkheid voor reïntegratie veel meer bij de werkgever gelegd dan tot nu toe het geval was. Dit is van belang voor de rol van het UWV bij reïntegratie (zie ook paragraaf 6.6). Het UWV dient te stimuleren en te faciliteren dat werkgevers zo snel mogelijk hun nieuwe verantwoordelijkheid oppakken. Dit kan onder meer via de aanbestedingsprocedure. Consequentie is dan dat het UWV zich kan richten op zijn kerntaken: verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van WW'ers en van zittende WAO'ers.

Zoals gezegd, heeft de wijze waarop het UWV zijn opdrachtgeversrol invult grote gevolgen voor de werking van de reïntegratiemarkt. De Raad, die als wettelijk taak heeft om de werking van de markt te bevorderen, zal daarom dit jaar de aanbestedingsprocedure 2002 en de komende aanbestedingsprocedure in ogenschouw nemen. De Raad zal de opdrachtgeversrol steeds vanuit de volgende invalshoeken beoordelen:

1. Proces. Hoe beïnvloedt het proces van de uit- en aanbesteding de optimale werking van de reïntegratiemarkt? Op welke wijze wordt vorm en inhoud gegeven aan de samenwerking met sectoren en gemeenten?
2. Resultaat. Hoe effectief zijn de gecontracteerde reïntegratiebedrijven bij het reïntegreren van cliënten? Op welke wijze draagt de aanbestedingsprocedure bij aan de reïntegratie van bijzondere groepen?
3. Positie cliënt. Wat is de invloed van de cliënt op de aanbesteding? Welke gevolgen heeft dat voor de effectiviteit, en in welke mate komt de aanbestedingsprocedure tegemoet aan de wensen van de cliënt?

6.6 Speelveld gemeenten

Gemeenten hebben bij het uitvoeren van hun reïntegratietaak – de uitvoering van de gesubsidieerde arbeid uitgezonderd – te maken met grotendeels dezelfde spelregels als het UWV. Gemeenten hebben echter een aantal specifieke kenmerken die hun rol als opdrachtgever en daarmee de totstandkoming van een private reïntegratiemarkt kunnen beïnvloeden. Zij beschikken vaak over eigen organisaties voor de uitvoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW), voor de Instroom-Doorstroombanen en voor de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Daarnaast zijn er binnen het gemeentelijk domein organisaties actief op het terrein van de sociale activering en welzijn. Op dit moment hebben gemeenten beperkt ervaring met hun rol als opdrachtgever van reïntegratie. Reïntegratiediensten werden vaak bij Arbeidsvoorziening ingekocht. De minister van SZW heeft, gezien deze situatie en vanuit de wens een ‘level playing field’ te creëren, afspraken gemaakt met de gemeenten over de reïntegratiemarkt. Dit in het kader van de ‘Agenda voor de Toekomst’. De gemaakte afspraken houden onder andere in dat gemeenten zo veel mogelijk aspecten van de reïntegratie uitbesteden aan private, niet aan gemeenten gelieerde, partijen. Hieronder valt bijvoorbeeld de uitvoering van trajectplannen.

Gemeenten zijn naast het UWV een belangrijke speler op de private reïntegratiemarkt. De Raad erkent dat de rol van gemeenten nieuw is en dat gemeenten ook de tijd moeten krijgen deze rol te vervullen. Gezien de wettelijke taak van de Raad op het gebied van de kwaliteit en transparantie van de reïntegratiemarkt, acht de Raad het niettemin van groot belang inzicht te verkrijgen in de wijze waarop ook gemeenten hun rol als opdrachtgever vervullen. Evenals bij de evaluaties van de aanbestedingsprocedures van de UVI's zijn daarbij de volgende stappen van belang:

- het al dan niet (openbaar) aanbesteden;
- de gunnings- en selectiecriteria;
- de uiteindelijke contracten.

Hierbij zijn de invalshoeken zoals die ook voor het UWV worden gehanteerd, namelijk: proces, resultaat en de positie van de cliënt, aan de orde.

Op de positie van SW-bedrijven op de reïntegratiemarkt zal de Raad later in een apart advies over de WSW terugkomen.

6.7 Opdrachtgeverschap werkgevers en werknemers

In SUWI worden de verantwoordelijkheden van werkgevers en werknemers bij verzuim en reïntegratie verder uitgebouwd. Verder wordt de werkgever verantwoordelijk voor de reïntegratie bij een andere werkgever en voor de periode dat het dienstverband met de werknemer doorloopt, met een maximum van twee jaar. Bovendien kan de werkgever met instemming van de ondernemingsraad er voor kiezen de verantwoordelijkheid te nemen voor de reïntegratie van zieke werknemers gedurende de gehele PEMBA-periode, dus voor een periode van zes jaar. Deze regelgeving is zowel op de private als op de publieke sector van toepassing. De ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging krijgt instemmingsrecht op het reïntegratiebeleid van de werkgever. CAO-afspraken gaan boven eventuele afspraken die op ondernemingsniveau met de OR of personeelsvertegenwoordiging zijn gemaakt, waarbij aan het algemeen verbindend verklaren van CAO-afspraken de voorwaarde is verbonden dat niet heel specifiek één of meerdere reïntegratiebedrijven worden aangewezen als te contracteren bedrijf.

Belang werkgevers

Volledige verantwoordelijkheid van werkgevers voor reïntegratie sluit aan bij de ingezette lijn dat werkgevers de financiële consequenties van verzuim en arbeidsongeschiktheid moeten ondervinden. Zij hebben dan ook alle belang om verzuim te voorkomen, reïntegratie te bevorderen en het opdrachtgeverschap serieus ter hand te nemen. Onderdeel van de Wet Verbetering Poortwachter is immers, dat de werkgever verplicht kan worden tot voortzetting van de loondoorbetaling met maximaal 52 weken, als het UWV constateert dat de werkgever zich onvoldoende heeft ingespannen voor reïntegratie. Hoewel belang bij reïntegratie een noodzakelijke voorwaarde is voor goed opdrachtgeverschap, is het geen afdoende voorwaarde. Een onderneming moet ook beschikken over voldoende informatie: wat zijn de rechten en plichten van werkgevers en werknemers? Welke reïntegratiebedrijven zijn er? Wat leveren zij? Daarnaast moet de onderneming beschikken over (hulp)middelen om tot goed opdrachtgeverschap over te gaan: hoe kom je tot een afweging voor de keuze van een reïntegratiebedrijf? Wat staat er in een contract met een reïntegratiebedrijf? Hoe reken je dit af?

Gezamenlijke initiatieven werkgevers en werknemers

Vooraf bij kleine ondernemingen – waar beroep op een reïntegratiebedrijf slechts zelden nodig zal zijn vanwege de geringe kans dat in een kleine onderneming arbeidsongeschiktheid voorkomt – is het de vraag of deze ondernemingen voldoende zijn toegerust om de verantwoordelijkheid in het kader van het opdrachtgeverschap van reïntegratie op te pakken. Zij kunnen zich hierin laten bijstaan door een ARBO-dienst, maar voor de keuze van een ARBO-dienst en voor de ondersteu-

ning bij werkhervatting bij de eigen werkgever door de ARBO-dienst geldt dezelfde vraag: is de onderneming hiertoe adequaat toegerust? De vraag is of individuele ondernemingen de expertise hebben om keuzes te maken die tot een optimale reïntegratie van zieke of arbeidsgehandicapte werknemers zullen leiden, in een markt waarin de informatie over de mogelijkheden voor reïntegratie en de resultaten daarvan niet overzichtelijk zijn. In 2002 heeft de onderneming nog de mogelijkheid de opdrachtgeversrol aan het UWV over te laten. De kans op succes bij reïntegratie is echter groter, als de onderneming zich actief en betrokken opstelt. Vanuit het grote publieke belang bij reïntegratie is het zaak maatregelen te nemen om individuele bedrijven, branches en sectoren zo te stimuleren en te ondersteunen dat het opdrachtgeverschap zo goed mogelijk kan worden vervuld. Tegelijkertijd is het van belang het risico te verkleinen dat door informatietekorten en gebrek aan hulpmiddelen het opdrachtgeverschap niet tijdig ingevuld wordt en de beoogde marktwerking niet tot stand komt.

6.8 Voorstellen

Samenvattend doet de Raad voor Werk en Inkomen de volgende beleidsaanbevelingen:

Informatieverstrekking en onderzoek

De RWI acht het van groot belang dat informatie over diverse aspecten van reïntegratie op korte termijn in samenhang beschikbaar komt. Op korte termijn dient minimaal (per reïntegratiebedrijf) publiek beschikbaar te worden gesteld: informatie over prijs, resultaat, doelgroep en doorlooptijden van reïntegratieactiviteiten die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten en UWV zijn uitgevoerd. Daar waar de reguliere informatievoorziening nog niet op korte termijn tot de gewenste resultaten leidt, is het een taak voor de minister van SZW aanvullend onderzoek te initiëren.

Aansturing van het UWV

Waar het gaat om uitkeringsverstrekking, is een strikt uniforme regeltoepassing gewenst. Reïntegratie vergt echter een ander type uitvoering, waarbij het eerste uitgangspunt effectiviteit dient te zijn. Kosten van dit beleid zouden moeten worden afgewogen tegen de financiële opbrengsten aan de uitkeringskant.

De Raad is van mening dat het mogelijk moet zijn bij de uitwerking van het reïntegratiebeleid beargumenteerde keuzes te maken per doelgroep, regio, branche en dergelijke in de inrichting of aanpassing van het uitvoeringsproces. Het doel hierbij zou moeten zijn: het realiseren van duidelijk omschreven prestaties.

De prestaties kunnen worden vergeleken door middel van benchmarking om vervolgens na analyse van de verschillen tot bijstelling van de randvoorwaarden van

het meersporenbeleid te komen. Over de wijze waarop de aansturing van het UWV kan bijdragen aan een doelmatige en effectieve uitvoering, zal de Raad separaat adviseren.

Evaluatie van de aanbestedingsprocedures van het UWV en gemeenten

Gezien de wettelijke taak van de Raad op het gebied van de kwaliteit en transparantie van de reïntegratiemarkt, acht de Raad het van groot belang inzicht te verkrijgen in de wijze waarop het UWV en gemeenten hun rol als opdrachtgever vervullen. Daarbij zijn de volgende stappen van belang:

- het al dan niet (openbaar) aanbesteden;
- de gunnings- en selectiecriteria;
- de uiteindelijke contracten.

De Raad stelt voor deze stappen in relatie tot de eerder genoemde aspecten (proces, resultaat en de positie van de cliënt) jaarlijks te evalueren.

Ondersteuning van het private opdrachtgeverschap

De RWI vindt het van belang dat ondernemingen, branches en sectoren het opdrachtgeverschap voor reïntegratie professioneel ter hand kunnen nemen. Ondersteuning kan ervoor zorgen dat de informatie die nodig is om voldoende te investeren in het opdrachtgeverschap eenvoudiger kan worden vergaard. De Raad is van mening dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid private initiatieven voor het opdrachtgeverschap, die voldoen aan het bipartiete karakter van het opdrachtgeverschap, zoals in de SUWI-wetgeving is omschreven, dient te stimuleren en financieel moet ondersteunen. De vormgeving van een dergelijke stimuleringsregeling is te bepalen aan de hand van de feitelijke ontwikkeling van het opdrachtgeverschap en daarbij optredende belemmeringen.

HOOFDSTUK 7

Budgetten

7 Budgetten

7.1 Inleiding

De Raad voor Werk en Inkomen heeft de wettelijke taak het kabinet te adviseren over de omvang en verdeling van de middelen voor reïntegratiebeleid. Om tot een goed advies over de verdeling en de omvang van reïntegratiemiddelen te komen, moet volgens de RWI de ‘koninklijke weg’ worden bewandeld. Dat wil zeggen, dat reïntegratiemiddelen worden verdeeld op basis van:

- gebleken inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van het reïntegratiebeleid en de daarvoor ingezette instrumenten;
- de omvang en de kenmerken van de doelgroep waarvoor een instrument wordt ingezet (vooral de zwaarte van de problematiek).

Dit veronderstelt beantwoording van de volgende vragen:

- wat is het probleem op de arbeidsmarkt?
- wat beoogt het overheidsbeleid bij te dragen aan de oplossing van dat probleem (beleidsdoel)?
- met welk (kwantitatief) operationeel doel wordt een arbeidsmarktinstrument ingezet?
- hoe worden effectiviteit en doelmatigheid van het arbeidsmarktinstrument gemeten en beoordeeld?

De RWI heeft bij de voorbereidingen van dit beleidskader geconstateerd dat belangrijke informatie over doelstellingen, doelgroepen, instrumenten, prijzen, resultaten en effectiviteit van het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid vaak niet of onvoldoende voorhanden is. Om zijn wettelijke taak op dit vlak naar behoren te kunnen vervullen, acht de RWI het van belang dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zo spoedig mogelijk de randvoorwaarden creëert om de beschreven ‘koninklijke weg’ naar behoren te kunnen bewandelen. De RWI hoopt dat in de loop van 2002 de meest urgente verbeteringen hun beslag krijgen en is bereid daar actief aan bij te dragen.

De RWI ziet in dit beleidskader bewust af van het formuleren van voorstellen die op korte termijn majeure verschuivingen in de budgetten tot gevolg zouden hebben. Dit bij gebrek aan voldoende betrouwbare informatie. Wel heeft de RWI pragmatisch gekeken naar het beschikbare materiaal over de benutting van instrumenten in relatie tot de omvang en kenmerken van de (verwachte) doelgroep. Ook heeft de Raad gekeken naar het beschikbare materiaal over de uitvoeringspraktijk van instrumenten. De RWI doet op basis daarvan voorstellen die naar zijn inschatting tot een meer effectieve inzet van middelen leiden. Voor zover empirische informatie over effectiviteit beschikbaar was, is deze uiteraard meegewogen in de analyse

en de voorstellen. De RWI doet daarnaast voorstellen over de randvoorwaarden die in acht zouden moeten worden genomen bij de besluitvorming over de verdeling van budgetten.

In dit hoofdstuk komt in paragraaf 7.2 aan de orde wat de doelen zijn van het reïntegratiebeleid. In paragraaf 7.3 introduceert de RWI zijn analysekader voor het verkrijgen van inzicht in effectiviteit en doelmatigheid. In paragraaf 7.4 gaat de RWI in op de omvang en verdeling van de budgetten. In de bijlage bij dit hoofdstuk geeft de RWI een overzicht van de informatie die nodig is voor het bepalen van de omvang en verdeling van budgetten.

7.2 Doelen reïntegratiebeleid

Omschrijving doelen

De doelen van het reïntegratiebeleid kunnen worden afgeleid uit de hoofddoelstellingen van het sociaal-economisch beleid. Het gaat dan om het bevorderen van de economische groei, het streven naar een zo groot mogelijke arbeidsdeelname en het streven naar een redelijke inkomensverdeling. Hoofddoelstellingen van het reïntegratiebeleid op macro niveau zijn dan:

- bevorderen van de werkgelegenheid en de arbeidsdeelname;
- bestrijden van ziekteverzuim, werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid.

Deze doelstellingen gebruikt de RWI als ijkpunt voor het reïntegratiebeleid. Alle instrumenten van het reïntegratiebeleid moeten worden getoetst op hun bijdrage aan beide doelstellingen. Uiteraard kunnen er, in het kader van het bredere sociaal-economische beleid, ook andere doelen aan de orde zijn. Denk bijvoorbeeld aan het voorkomen van sociale uitsluiting en armoede, het vergroten van de productieve vaardigheden van de beroepsbevolking of het verbeteren van de kwaliteit van de collectieve dienstverlening. Ook de bijdrage aan deze doelstellingen kan in evaluaties in kaart worden gebracht. Maar de kern is en blijft: wat zijn de effecten op werkgelegenheid en arbeidsdeelname, op ziekteverzuim, op uitkeringsafhankelijkheid en op werkloosheid?

Operationaliseren doelen

De wijze waarop de RWI de omvang en verdeling van budgetten wil bepalen sluit aan bij de wijze waarop de SZW-begroting en de begroting van andere departementen nu wordt opgezet in de stijl van de operatie 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB).^[1] Kern is dat per begrotingsartikel een beleidsdoelstelling wordt geformuleerd, die is vertaald in operationele en meetbare doelen. Of het beleid effectief en doelmatig is, kan worden beoordeeld door per begrotingsartikel verantwoording af te leggen over de budgettaire middelen die hiermee zijn gemoeid en de mate waarin doelen blijken te zijn gerealiseerd. In de VBTB-

doelstellingen zouden logischerwijs ook de doelstellingen van het reïntegratiebeleid moeten worden geoperationaliseerd.

Bij de huidige opzet van de begroting (2002) geeft de minister van SZW aan dat het conformeren van de begroting aan de eisen van VBTB een groeiproces is. De RWI deelt deze mening van de minister, maar hecht eraan dat in het kader van VBTB bij het formuleren van de doelstellingen meer nog dan nu:

- doel en middel duidelijk onderscheiden zijn;
- doelen eenduidig, operationeel en gekwantificeerd zijn;
- onderscheid wordt aangebracht tussen beleidseffecten en exogene factoren, daar waar het gaat om kwantitatieve doelen.

7.3 Analyse kader: effectiviteit en doelmatigheid

De instrumenten van het reïntegratiebeleid zouden naar het oordeel van de RWI voortaan systematisch – dat wil zeggen: periodiek en op een vergelijkbare wijze – moeten worden geëvalueerd en beoordeeld aan de hand van twee vragen:

1. Draagt het instrument daadwerkelijk bij aan de beoogde doelen voor het instrument?
2. Draagt het instrument daadwerkelijk bij aan de doelen van het reïntegratiebeleid?

Effectiviteit (doeltreffendheid) en doelmatigheid van instrumenten kunnen op verschillende manieren worden gemeten. Hiervoor worden doorgaans de volgende drie criteria gehanteerd: ^[2]

- de resultaten na inzet van het instrument (bruto effectiviteit);
- de mate waarin deze resultaten het gevolg zijn van de inzet van het instrument (netto effectiviteit);
- de verhouding tussen de (maatschappelijke) kosten en de baten van het instrument (doelmatigheid).

Hierna is een aantal beoordelingscriteria van het reïntegratiebeleid benoemd dat de RWI van belang vindt (zie tabel 1). Deze criteria brengen effectiviteit en doelmatigheid van het instrument tot uitdrukking of maken het mogelijk om te begrijpen hoe effectiviteit en doelmatigheid van het instrument tot stand komen.

Als helder beschreven is wat het beoogde doel is, kan worden gekeken of de instrumenten daar de beoogde bijdrage aan leveren. Als een instrument niet effectief of doelmatig is, kan worden gekeken hoe de voorwaarden van zo'n instrument kunnen worden aangepast. Als aanpassing niet mogelijk is, kan worden besloten het instrument af te schaffen, omdat de middelen beter besteed kunnen worden. Voor bijvoorbeeld scholing en het fiscale instrumentarium heeft de RWI voorstellen gedaan voor aanpassing van de voorwaarden in de hoofdstukken drie en vijf.

Bij een beoordeling van een instrument moeten de criteria in onderlinge samenhang worden beschouwd en gewogen. Zo kan een instrument weliswaar een geringe netto

effectiviteit hebben, maar gepaard gaan met een gunstige kosten- batenverhouding. Een ander voorbeeld is, dat de effectiviteit van een instrument zeer gering is, maar dat hiermee een relatief 'moeilijke' groep wordt bediend. Voor het bepalen van de omvang en verdeling van de budgetten is het dus van belang dat inzicht in de effectiviteit en de doelmatigheid van instrumenten ontstaat.

Het is tevens van belang evaluaties systematisch en periodiek per instrument uit te voeren, waarbij de beschrijving van de criteria voor evaluatie een rol kunnen spelen. Alleen dan kan op termijn daadwerkelijk over de omvang en verdeling van de reïntegratiemiddelen worden geadviseerd op basis van gebleken inzicht in effectiviteit. Vergelijkbaar met de praktijk bij de fiscale instrumenten zou structureel tenminste eens per drie à vier jaar onderzoek moeten worden gedaan met behulp van deze criteria.

Bij evaluatie van regelingen geeft de RWI prioriteit aan het verkrijgen van inzicht in effectiviteit en doelmatigheid van:

- instrumenten in het kader van de Wet op de Reïntegratie Arbeidsgehandicapten (REA);
- scholingsmaatregelen;
- de sluitende aanpak voor nieuwe instroom van werklozen en arbeidsgehandicapten.

De RWI hecht aan inzicht in de effectiviteit van de instrumenten in het kader van REA, omdat hierop nauwelijks zicht is ontstaan bij de evaluatie van de Wet REA. Bovendien is het REA-budget fors toegenomen sinds 1998, terwijl onduidelijk is of de inzet van de premies die werkgevers en werknemers opbrengen ten behoeve van reïntegratie opwegen tegen de besparing in de uitkeringslasten. De prioriteit voor evaluatie van de scholingsmaatregelen wordt toegelicht in het hoofdstuk over scholing en het belang van de sluitende aanpak in het hoofdstuk over verruiming van het arbeidsaanbod.

Voor een gedegen evaluatie is het overigens nodig dat er helderheid komt over de vraag of en hoe de effectiviteit van instrumenten gemeten kan worden. Gezien de vele methodologische problemen bij het meten van netto effectiviteit, is het gewenst dat de gebruikte onderzoeksmethoden worden geüniformeerd en gecertificeerd, in nauwe samenspraak met de belangrijkste wetenschappelijk experts, de SUWI-organen (waaronder de RWI) en de beide planbureaus (SCP, CPB). Daarbij moet de mogelijkheid tot het uitvoeren van experimenten worden meegewogen.

Voor onafhankelijke evaluatie is het van belang te beschikken over de benodigde beleidsinformatie, zoals: informatie over doelgroep, bereik en bruto effect. Voor een deel komt deze informatie beschikbaar via structurele monitoren. Daar waar dit niet het geval is, zou de informatievoorziening alsnog op dergelijke wijze moeten worden belegd en jaarlijks beschikbaar moeten komen.

Aandachtspunten bij beoordeling van reïntegratie instrumenten

<i>Criterion</i>	<i>Omschrijving</i>
a] Doel	Om de effectiviteit en doelmatigheid te kunnen beoordelen is het van belang dat de doelen van een instrument helder en eenduidig zijn geformuleerd en gekwantificeerd.
b] Doelgroep	Naarmate de doelgroep beter wordt afgebakend, kan het instrument gerichter worden ingezet en neemt de effectiviteit waarschijnlijk toe.
c] Bereik	Onder het brutobereik wordt verstaan het totaal aantal deelnemers dat van het instrument gebruik heeft gemaakt en/of het gemiddeld aantal deelnemers op een bepaald moment (standcijfer). Het netto bereik wordt bepaald door het brutobereik te delen op de totale doelgroep die aan het instrument kan deelnemen. Het nettobereik zegt iets over de mate waarin het instrument wordt toegepast voor de doelgroep en bijdraagt aan de reïntegratie van de betreffende groep.
d] Bruto effect	Het bruto effect is het resultaat na inzet van instrumenten. De maatstaven voor bruto effectiviteit verschillen per type instrument (afhankelijk van de doelstelling van het instrument). Maatstaven zijn bijvoorbeeld: het aantal plaatsingen naar reguliere arbeid of het aantal gerealiseerde gesubsidieerde banen. Over het algemeen geldt dat wanneer de doelstellingen van een instrument helder en eenduidig zijn geformuleerd en sprake is van een goede registratie, het vaststellen van de bruto effecten niet ingewikkeld is. In de praktijk wordt niet altijd aan deze voorwaarden voldaan.

- e] Netto-effect Het netto effect is het resultaat als gevolg van de inzet van instrumenten. Bijvoorbeeld: hoeveel arbeidsgehandicapten met een REA-traject zouden ook zonder REA-traject een baan hebben gevonden? Netto effecten van een instrument zijn veel lastiger te meten dan bruto effecten. Ook is er nog geen sprake van overeenstemming onder beleidsmakers en wetenschappers over de vraag of en hoe netto-effectiviteit het beste gemeten kan worden.
- f] Doelmatigheid Van belang is ook de vraag hoe de kosten en baten van instrumenten zijn en hoe deze ten opzichte van elkaar uitvallen. Ook van belang is hoe de maatschappelijke kosten en baten zich ten opzichte van elkaar verhouden. Voor dit laatste dient een relatie gelegd te worden tussen bruto en netto effecten en de totale kosten van het instrument. Voor mensen met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt kan worden volstaan met tijdelijke loonkostensubsidies, voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn structurele subsidies nodig (zie ook hoofdstuk 5 over gesubsidieerde arbeid).
- g] Onbedoelde neveneffecten Evaluaties van instrumenten richten zich idealiter op de vraag of de doelen van het instrument en van het beleid worden gerealiseerd als gevolg van inzet van het instrument. Van belang is dat ook wordt nagegaan of er andere effecten optreden. Zo kan scholing niet alleen de werkhervattingskans vergroten, maar kan ook de productiviteit van deelnemers vergroten. Als er geen goed beeld is van de onbedoelde en indirecte effecten van een instrument, kan de effectiviteit ervan systematisch worden onder- of overschat.
- h] Uitvoeringsaspecten Door de uitvoering van een instrument op succes- en faalfactoren door te lichten, kan beter worden begrepen hoe effectiviteit tot stand komt.

7.4 Omvang en verdeling budgetten

Verschillende soorten budgetten

De beschikbare publieke middelen voor het reïntegratiebeleid moeten worden verdeeld op basis van de omvang en samenstelling, het bereik onder de doelgroep (de reïntegratiepopulatie) en de effectiviteit van de ingezette instrumenten die hiermee zijn gemoeid. Dit uitgangspunt is echter niet voor alle soorten budgetten toepasbaar. Bij het bepalen van de noodzakelijke omvang en verdeling van de budgetten voor reïntegratiebeleid en advisering op dat vlak is het daarom onvermijdelijk om onderscheid te maken tussen drie soorten budgetten: 'trekkingsrechten', budgetten voor structurele werkgelegenheid in de collectieve sector en budgetten voor aanbodversterking. Hierna wordt op elk type budget nader ingegaan.

'Trekingsrechten'

Trekingsrechten voor werkgevers of werknemers zijn fiscale afdrachtverminderingen en andere faciliteiten die het karakter hebben van open eind regelingen. Dat wil zeggen: iedere werkgever of werknemer die voldoet aan de voorwaarden kan een recht doen gelden op de betreffende regeling. Deze bestaan bijvoorbeeld voor scholing en voor het stimuleren van indienstneming van langdurig werklozen. De RWI kan alleen adviseren over de voorwaarden en de hoogte van de tegemoetkoming, op grond van een oordeel over de effectiviteit van het instrument voor de beoogde doelgroep. Uiteraard hebben zulke voorstellen budgettaire consequenties, maar deze blijken pas achteraf en kunnen geen onderdeel uitmaken van advisering vooraf. Een goede inschatting van de doelgroep leidt hooguit tot een goede raming van de kosten vooraf. In dit beleidskader worden enkele eerste aanbevelingen over de voorwaarden van het fiscale instrumentarium gedaan, vooral in hoofdstuk twee over scholing en in hoofdstuk vier over de armoede- en productiviteitsval.

Budgetten voor structurele werkgelegenheid in de collectieve sector

Bij budgetten voor structurele werkgelegenheid in de collectieve sector, gereserveerde arbeid, is de beleidsruimte om van het ene op het andere jaar te komen tot forse bijstellingen beperkt. Voor het vaststellen van het benodigde budget zijn niet alleen de omvang en kenmerken van de doelgroep bepalend, maar ook het door de politiek gewenste niveau van publieke dienstverlening. Uitzondering hierop vormt de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). De omvang van de doelgroep is daarbij leidend. Een indicatie daarvoor is de omvang van de wachtlijst voor WSW-geïndiceerde personen. Op gesubsidieerde arbeid wordt apart ingegaan in hoofdstuk vijf.

Budgetten voor aanbodversterking

Budgetten voor aanbodversterking zijn de gelden die de UWV en gemeenten ter beschikking krijgen voor de uitvoering van hun wettelijke reïntegratietaak. De omvang van deze budgetten kan van jaar tot jaar variëren. Dit is beleidsmatig

allereerst wenselijk en noodzakelijk, omdat de omvang van de doelgroep van jaar tot jaar fors kan fluctueren. Maar van belang is ook dat de kenmerken van de te reïntegreren populatie snel kunnen veranderen door wisselingen in het bestand. Daarmee zou de minister van SZW dan ook bij de bepaling van het beschikbare macrobudget voor aanbodversterking rekening moeten houden. Voor de verdeling van de middelen tussen UWV en gemeenten kan eveneens gebruik worden gemaakt van de gegevens over omvang en samenstelling van de te reïntegreren populatie van deze uitvoerders. Bij een advies over verdeling van deze budgetten zal rekening worden gehouden met eventuele incentives die ervoor zorgen dat uitvoerders (i.c. gemeenten en UWV) met goede resultaten (uitstroom), ook hiervoor financieel kunnen worden beloond.

Reïntegratiepopulatie

De budgetten om werklozen en arbeidsgehandicapten terug te leiden naar de arbeidsmarkt, de budgetten voor aanbodversterking, moeten naar het oordeel van de RWI primair worden verdeeld op basis van de omvang en kenmerken van de daadwerkelijk voor reïntegratie beschikbare populatie. Meer budget is nodig als de populatie in omvang toeneemt of als er bijvoorbeeld meer mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt komen.

Ook bij de omvang en verdeling van de overige budgetten speelt de reïntegratiepopulatie een rol, zij het een minder belangrijke. Bij budgetten voor 'trekkingsrechten' is de omvang van de reïntegratiepopulatie vooral van belang voor het maken van een goede raming van het budget en kunnen ook anderen dan de reïntegratiepopulatie tot de doelgroep worden gerekend. Bij 'gesubsidieerde arbeid' speelt naast de omvang van de populatie ook de afweging over het gewenste niveau van publieke dienstverlening.

De RWI stelt voor in ieder geval de volgende doelgroep voor de reïntegratiepopulatie te hanteren:

- WW- en ABW-gerechtigden die niet werken, niet formeel zijn ontheven van de sollicitatieplicht en langer dan zes maanden werkloos zijn, dan wel (naar het oordeel van het CWI) binnen zes maanden na instroom in de uitkering een evidente afstand tot de arbeidsmarkt blijken te hebben;
- werkzoekenden zonder uitkering die niet werken, die langer dan zes maanden zijn ingeschreven bij het CWI, dan wel (naar het oordeel van het CWI) een evidente afstand tot de arbeidsmarkt hebben;
- arbeidsgehandicapte werknemers in het eerste ziektejaar die niet terug kunnen naar hun oude werkgever;^[3]
- gedeeltelijk arbeidsgehandicapten die niet werken, behorend tot de doelgroep van de WAO, WAZ, WAJONG of WAMIL.

De op deze wijze afgebakende doelgroep kan de basis vormen voor een macroverdeling van reïntegratiebudgetten voor aanbodversterking, zonder dat dit op

microniveau een uitspraak hoeft te impliceren over wie in aanmerking kan komen voor ondersteuning bij reïntegratie.

Werkzoekenden zonder uitkering zien wellicht van het recht op ondersteuning bij reïntegratie af, als daar in het kader van wederkerigheid verplichtingen aan zijn verbonden. Dat kan evenzeer gelden voor sommige gedeeltelijk arbeidsgehandicapten. Tegelijkertijd komen volledig arbeidsgehandicapten (die medisch gezien wel nog belastbaar zijn) gevraagd en ongevraagd soms in aanmerking voor reïntegratie. Dit is evenzeer het geval bij bijstandsgerechtigden met een formele ontheffing van de sollicitatieplicht.

De RWI vindt het van belang dat in dergelijke situaties – op basis van wederzijdse rechten en plichten – ondersteuning wordt geboden bij terugkeer naar de arbeidsmarkt. Voor een macro-raming vooraf van toe te delen reïntegratiebudgetten over uitvoerders is het niet noodzakelijk met deze individuele toepassingsmogelijkheden rekening te houden.

Op basis van toekomstige gegevens over de mate waarin deze individuele toepassingen voorkomen of over de mate van belastbaarheid van nieuwe instroom in de WAO, kan hier bij de macroverdeling van budgetten in de toekomst rekening mee worden gehouden.

Voor een goede toedeling van budgetten is daarnaast van belang om de criteria toe te passen op zowel de nieuwe instroom als op het zittende bestand.

De RWI is van mening dat de omschrijving van de reïntegratiepopulatie niet gebaseerd moet zijn op de fasering – anders dan het oordeel van het CWI over wie wel en wie niet direct bemiddelbaar is – vanwege redenen die elders in dit beleidskader worden genoemd. Bij de vaststelling van de omvang en verdeling van de macrobudgetten zal een alternatief moeten worden gevonden voor het bepalen van de omvang en kenmerken van de reïntegratiepopulatie. Dit kan naar het oordeel van de RWI gebeuren aan de hand van objectieve criteria.

De RWI vraagt daarnaast aandacht voor het vraagstuk van dat deel van de populatie dat niet of niet op korte termijn is terug te leiden naar de arbeidsmarkt. De RWI signaleert dat in de uitvoering onhelderheid bestaat over de vraag wat het beleid voor deze populatie is. Knelpunt op dit vlak is onder andere dat de formele uitkeringsverantwoordelijkheid van het UWV voor WW- en WAO-gerechtigden soms botst met de algemene zorgplicht van gemeenten voor hun inwoners. Dit knelt vooral in situaties waar sprake is van een grote afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld bij ouderen in de WAO en in de WW. De formele verantwoordelijkheid van het UWV leidt dan veelal niet tot enigerlei actie richting de cliënt, terwijl gemeenten bij wijkgerichte acties en bijvoorbeeld bij activiteiten op het vlak van sociale activering wel met betrokkenen in aanraking komen.

Informatie over doelgroep en toedeling middelen

Voor alle budgetten is – naast inzicht in de effectiviteit van het instrumentarium – vooral van belang dat inzicht bestaat in de omvang van de doelgroep van het beleid en in de kenmerken van die doelgroep, de reïntegratiepopulatie. De RWI heeft moeten constateren dat dit inzicht onvoldoende bestaat, althans niet adequaat herleidbaar is uit openbare informatie.

De RWI acht transparantie over de doelstellingen van het beleid wenselijk. Tevens vindt de Raad het wenselijk dat er helderheid bestaat in de aannames over de omvang en de kenmerken van de doelgroep, die bij de vaststelling en verdeling van de huidige budgetten over de verantwoordelijke uitvoerders worden gehanteerd. Dit in het licht van de VBTB-operatie. De toedeling van budgetten in het verleden moet immers zijn gebaseerd op dergelijke aannames.

Een belangrijke vraag is in dit verband welke gegevens gebruikt worden om een financiële vertaling te geven aan de beleidsdoelstelling om een sluitende aanpak voor de nieuwe instroom van werkzoekenden en arbeidsgehandicapten te waarborgen. Hiervoor zal de minister van SZW onderbouwing nodig hebben over nieuwe instroom en over de kenmerken van die instroom, aangezien de sluitende aanpak niet voor de gehele instroom van toepassing is.

In de bijlage bij hoofdstuk zeven is een overzicht van de specifiek benodigde informatie opgenomen.

Informatie over besteding middelen

Behalve inzicht in de factoren die bepalend zijn geweest voor de toekenning van budgetten vooraf, mist de RWI ook inzicht in de verantwoording achteraf van de aanwending van budgetten. De RWI vindt het wenselijk dat uitvoerders (in casu gemeenten en UWV) op basis van toegekende macrobudgetten vervolgens in de uitvoering maatwerk kunnen leveren door een flexibele aanwending van die budgetten. Dit past bij volwassen relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers en bij privatisering van de reïntegratiemarkt. Tegelijkertijd is het vanzelfsprekend dat achteraf verantwoording wordt afgelegd over de resultaten van de beschikbaar gestelde publieke gelden.

7.5 Voorstellen

Samenvattend doet de Raad voor Werk en Inkomen de volgende beleidsaanbevelingen:

Doelen van het beleid

De hoofddoelstellingen van het arbeidsmarktbeleid zijn:

- het bevorderen van de werkgelegenheid en de arbeidsdeelname;
- het bestrijden van ziekteverzuim, werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid.

De RWI stelt voor om eenduidige, concrete, operationele en kwantificeerbare doelstellingen te benoemen voor de instrumenten die worden ingezet om deze beleidsdoelstellingen te realiseren.^[4]

Omdat de RWI hecht aan de inzet van middelen op basis van gebleken inzicht in effectiviteit en doelmatigheid, verzoekt de RWI de minister van SZW ervoor zorg te dragen dat er systematisch empirisch inzicht bestaat in de vraag of de instrumenten van het arbeidsmarktbeleid daadwerkelijk bijdragen aan het bereiken van deze twee hoofddoelstellingen.

Doelgroep

Om het benodigde budget te kunnen vaststellen, is het nodig om te weten wie tot de doelgroep van het instrument behoort en hoe deze doelgroep zich kwantitatief en kwalitatief ontwikkelt. Niet alleen de omvang, maar ook de kenmerken van de reïntegratiepopulatie zijn van belang. De RWI stelt voor in ieder geval de volgende doelgroep voor de reïntegratiepopulatie te hanteren:

- WW- en ABW-gerechtigden die niet werken, niet formeel zijn ontheven van de sollicitatieplicht en langer dan zes maanden werkloos zijn, dan wel (naar het oordeel van het CWI) binnen zes maanden na instroom in de uitkering een evidente afstand tot de arbeidsmarkt blijken te hebben;
- werkzoekenden zonder uitkering die niet werken, die langer dan zes maanden zijn ingeschreven bij het CWI, dan wel (naar het oordeel van het CWI) een evidente afstand tot de arbeidsmarkt hebben;
- arbeidsgehandicapte werknemers in het eerste ziektejaar die niet terug kunnen naar hun oude werkgever;
- gedeeltelijk arbeidsgehandicapten die niet werken, behorend tot de doelgroep van de WAO, WAZ, WAJONG of WAMIL.

Informatie over doelgroep en middelen

De RWI verzoekt de minister van SZW om bij de vaststelling in 2002 van de omvang en verdeling van de middelen voor het reïntegratiebeleid helderheid te verschaffen over de beleidsmatige keuzes bij de budgetverdeling. Daarbij gaat het om de doelstelling van het beleid, de omvang van de doelgroep en de inzichten in de kenmerken van de doelgroep.

Behalve inzicht in de factoren die bepalend zijn geweest voor de toekenning van budgetten vooraf, mist de RWI ook inzicht in de verantwoording achteraf van de aanwending van budgetten. De RWI verzoekt de minister van SZW zo spoedig mogelijk aan te geven hoe nu en in de toekomst wordt gewaarborgd dat relevante informatie over de besteding van publieke reïntegratiebudgetten beschikbaar komt.

Noten

- 1 Zie de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*, Tweede Kamer, 1998-1999, 26 573, nr. 2.
- 2 Nes, P.J. Cluitmans, M.M. & Koning, J. de, Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (1998). *Evaluatie van activering*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken.
Beer, P. de. (2000). Banengroei en hardnekkige armoede. In G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (Red.), *Arm Nederland, Balans van het armoedebeleid, vijfde jaarrapportage en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Fay, R.G. (1996). *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from program evaluations OECD countries*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
Martin, J.P. (2000). *What works among labour market policies: evidence from OECD countries experiences*, Labour Market en Social Policy Occasional Papers No. 35. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- 3 Niet werken wil zeggen minder dan 12 uur conform definitie van het Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 4 Een voorbeeld van een goede uitwerking van de operationele doelstelling in kwantificeerbare, reproduceerbare en voor een langere periode leverbare prestatiegegevens is artikel 1 'Basisdienstverlening Werk en Inkomen (CWI)'. Waarbij overigens in de groeiparagraaf wordt vermeld dat sommige streefwaarden nog niet voorhanden zijn en dit dus later wordt ingevuld. Zie ook rapportage Algemene Rekenkamer. (2002). *VBTB in begrotingen 2002*. Tweede Kamer, 2001-2002, 26573, nr. 69.

HOOFDSTUK 8

Agenda Raad voor Werk en Inkomen

8 Agenda Raad voor Werk en Inkomen

Inleiding

De Raad voor Werk en Inkomen heeft in dit eerste beleidskader voorstellen geformuleerd voor het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid van de komende jaren. Niet alle daarvoor in aanmerking komende thema's zijn hierin opgenomen. Een aantal van die thema's zal de RWI in de aanloop naar het volgende beleidskader ter hand nemen, respectievelijk verder uitwerken. In dit laatste hoofdstuk worden enkele van die thema's geschetst, zonder de suggestie te willen wekken dat daarmee de complete toekomstagenda voor de RWI is vastgelegd. In dit verband is het relevant op te merken dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de RWI is overeengekomen dat alle verzoeken die hij richt aan het UWV en de Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen voor uitvoeringstechnisch commentaar ook ter kennisneming aan de RWI zullen worden voorgelegd. De Raad zal per keer bezien of er aanleiding bestaat zich met een voorstel tot de minister te richten.

Effectiviteit en doelmatigheid reïntegratiebeleid

Bij het formuleren van voorstellen over de omvang en de verdeling van de middelen voor het reïntegratiebeleid wil de RWI zich laten leiden door de vraag welk instrument de beste resultaten oplevert voor welke doelgroep. De RWI wil in nauwe samenspraak met andere betrokkenen (wetenschappelijke experts, Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau en SUWI-partijen) een eenduidig analysekader opstellen waarmee de netto effectiviteit van het reïntegratie-instrumentarium kan worden beoordeeld. Met een beter inzicht in de effectiviteit van dat instrumentarium is de Raad beter in staat om zijn voorstellen over de omvang en verdeling van reïntegratiemiddelen te onderbouwen.

In 2002 zal de RWI bij voorrang inspanningen doen om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de Wet REA, scholing en de sluitende aanpak van werklozen. De RWI zal daarbij gebruikmaken van informatie die beschikbaar komt uit onderzoeken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Waar dat eventueel nodig is, zal de RWI nog aanvullend eigen onderzoek laten doen.

Transparantie reïntegratiemarkt

De RWI heeft de wettelijke taak om de kwaliteit en transparantie op de reïntegratiemarkt te bevorderen. De RWI heeft de informatie in de Reïntegratiemonitor voor alle betrokkenen gratis toegankelijk gemaakt als bijdrage aan het meer transparant maken van de reïntegratiemarkt. Op dit moment biedt de Reïntegratiemonitor slechts informatie over welke bedrijven actief zijn op de reïntegratiemarkt en de door deze bedrijven aangeboden diensten. Aanbieders van scholing en ARBO-dienstverlening zijn (nog) niet systematisch opgenomen in de monitor. De RWI zal

onderzoeken of, en zo ja, hoe informatie over deze markten toegankelijk gemaakt kan worden voor (potentiële) opdrachtgevers van reïntegratie. De Reïntegratiemonitor bevat nu nog geen gegevens over kwaliteitskenmerken, evenmin over de resultaten die de verschillende bedrijven bij reïntegratie boeken. Die informatie zal volgens de RWI zo spoedig mogelijk beschikbaar moeten zijn. Een noodzakelijke stap om dat te realiseren is een gemeenschappelijk gedragen en gestandaardiseerd begrippenkader voor kwaliteitskenmerken en resultaten. De eerste stappen op deze weg zullen in 2002 al tot resultaat moeten leiden.

Opdrachtgeverschap reïntegratie

Het jaar 2002 is in meerdere opzichten een overgangsjaar voor het opdrachtgeverschap reïntegratie. De RWI zal intensief volgen hoe het opdrachtgeverschap van werkgevers en werknemers, UWV en gemeenten zich ontwikkelt. Volgens de RWI zijn – naast een eventuele stelselherziening – de invulling van het opdrachtgeverschap door werkgevers en werknemers en de reïntegratieresultaten die het UWV boekt met het ‘zittend bestand’ belangrijke wegen waarlangs een bijdrage kan worden geleverd aan de vermindering van het aantal mensen dat met een WAO-uitkering langs de kant staat. Bij het opdrachtgeverschap van werkgevers en werknemers is de centrale vraag of het opdrachtgeverschap voor werknemers in het eerste en tweede ziektejaar zodanig opgepakt wordt dat het de instroom van de WAO beperkt. Bij het opdrachtgeverschap van UWV zal de RWI de aanbestedingsprocedure evalueren op de aspecten proces, resultaat en de positie van de cliënt. Bij het gemeentelijke opdrachtgeverschap is niet alleen relevant de wijze waarop, maar ook de mate waarin gemeenten de reïntegratieactiviteiten voor hun cliënten aan private partijen uitbesteden. Hierbij rekening houdend met de bestuurlijke afspraken tussen gemeenten en het Rijk op dit vlak.

Aansturing uitvoering

Het veelzijdige takenpakket van het UWV kan als het gaat om de uitvoering worden herleid tot twee majeure taken: het verstrekken van uitkeringen en het reïntegreren van uitkeringsgerechtigden. Bij het verstrekken van uitkeringen is een strikte en uniforme regeltoepassing gewenst. Bij reïntegratie staat de effectiviteit voorop (dat wil zeggen: het succes van de reïntegratie), wat een ander type uitvoering met zich mee kan brengen.

De Centra voor Werk en Inkomen (CWI) zijn verantwoordelijk voor de intake uitkeringsverstrekking enerzijds en basisdienstverlening arbeidsmarktbemiddeling anderzijds. Het CWI moet deze taken in nauwe samenwerking met de uitkeringsinstanties (UWV en gemeentelijke sociale dienst) uitvoeren. CWI en UWV zijn recent gevormd. De wijze waarop het Rijk deze zelfstandige bestuursorganen aanstuurt, is nog in ontwikkeling. Rekening houdend met deze omstandigheden zal de RWI zich buigen over de mogelijkheden om de opdrachtverlening en financiering van het UWV en CWI zodanig verder te ontwikkelen dat ze een optimale bijdrage leveren aan een effectief arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid.

Voor de RWI is ook de ontwikkeling van de bestuurlijke en financiële verhoudingen in de relatie met gemeenten van belang. Dit in verband met het in medebewind uitvoeren van de Algemene Bijstandswet, de nieuwe gemeentelijke verantwoordelijkheid voor werkzoekenden zonder uitkering en de geleidelijke omslag naar meer financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor het volume aan bijstandsgerechtigden.

Regionale platforms arbeidsmarktbeleid

Onderdeel van de SUWI-operatie is de vorming van regionale platforms arbeidsmarktbeleid voor de afstemming op regionaal niveau tussen diverse betrokken partijen. Het initiatief voor de vorming van deze platforms is bij de gemeenten gelegd. Na een zekere aanloopperiode acht de RWI het nu zinvol om te bezien hoe de regionale platforms arbeidsmarktbeleid zich inmiddels hebben ontwikkeld en hoe zij een verdere bijdrage kunnen leveren aan de invulling van het regionale arbeidsmarktbeleid.

Werkzoekenden zonder uitkering

De RWI constateert dat er weinig concreet en betrouwbaar inzicht bestaat in de omvang, kenmerken en motieven van het bestand van werkzoekenden zonder uitkering. Dit inzicht is nodig om verdere beleidsmatige initiatieven te kunnen ontplooiën. Daarom zal de RWI met voorrang aandacht schenken aan het verkrijgen van dit inzicht.

WSW

Recent is een evaluatie van de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening beschikbaar gekomen. Ook heeft recent de Algemene Rekenkamer over de WSW een rapport uitgegeven. De RWI is van plan om, rekening houdend met beide genoemde evaluaties, over de sociale werkvoorziening met een eigen advies te komen. Daarin zal de Raad onder meer aandacht schenken aan de keuze van uitvoering in de publieke dan wel private sector, maar ook aan de samenhang van de WSW met andere instrumenten van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid.

Arbeidsongeschiktheid en de bijstand

Vanuit verschillende overwegingen acht de RWI het van belang nader aandacht te besteden aan de problematiek van arbeidsongeschiktheid onder bijstandsgerechtigden. Allereerst vanwege het grote aantal individuele ontheffingen van de sollicitatieplicht op medische gronden onder bijstandsgerechtigden. Daarnaast constateert de RWI dat de formele uitkeringsverantwoordelijkheid van het UWV voor WAO'ers soms botst met de algemene zorgplicht die gemeenten voor hun inwoners hebben. Dit speelt in het bijzonder waar de betreffende groep een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Tenslotte kan een mogelijke herziening van het stelsel van WAO-uitkeringen gevolgen hebben voor de instroom van (gedeeltelijk) arbeidsgehandicapten in de bijstand.

Scholing

Scholing vervult een belangrijke rol in het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid. Een groot aantal (fiscale en subsidie-) instrumenten beoogt de scholing van werkenden en werklozen te stimuleren. Het gaat hierbij zowel om publiek geld van verschillende departementen en van het Europees Sociaal Fonds (ESF), als om privaat geld uit bijvoorbeeld Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen). Het is de vraag of het grote aantal, naast elkaar bestaande en deels overlappende, instrumenten als zodanig niet reeds een optimale inzet in de weg staat. De RWI zal in een nader voorstel de mogelijkheden verkennen om de effectiviteit te vergroten door een stroomlijning van het grote aantal instrumenten op scholingsgebied.

Een specifiek aspect van dit thema is de scholing die in reïntegratietrajecten wordt ingezet. Vaak wordt dit gedaan als instrument voor aanbodversterking. Het inzicht in de bijdrage van scholing aan een succesvolle reïntegratie is echter beperkt: wanneer moet scholing worden ingezet? Welk type scholing moet voor wie en onder welke omstandigheden worden ingezet? De RWI is daarom van plan een verkennend onderzoek te doen naar de inzet van scholing binnen reïntegratietrajecten.

In verhouding tot de totale trajectkosten vormen de scholingskosten vaak een aanzienlijk bedrag. Hierbij is meestal sprake van inputfinanciering, maar ook instituutfinanciering speelt een rol. Resultaatfinanciering is veel minder aan de orde. De RWI betreft daarom in het onderzoek de vraag in hoeverre de wijze van financiering van scholing in reïntegratietrajecten de inzet en effectiviteit van dit instrument beïnvloedt.

Fiscale instrumenten

Voor de bevordering van een optimaal werkende arbeidsmarkt bestaat een aantal fiscale instrumenten voor werkgevers (afdrachtskortingen) en voor werkenden (heffingskortingen). Het aantal fiscale instrumenten in het arbeidsmarktbeleid is door de jaren heen sterk toegenomen, net als het aandeel hiervan in het totaal van middelen dat omgaat binnen het arbeidsmarktbeleid. Evenals andere instrumenten moeten de fiscale instrumenten beoordeeld worden op hun bijdrage aan de doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid. De RWI constateert dat bijvoorbeeld de effectiviteit van deze instrumenten wordt belemmerd doordat in een aantal situaties de te betalen belasting lager is dan de gecumuleerde afdrachts- respectievelijk heffingskortingen. De RWI zal de mogelijkheden, de beperkingen en de reikwijdte van fiscale instrumenten nader beschouwen in het licht van de arbeidsmarkt doelstellingen.

Cliënten

Ook in de ogen van de RWI is de betrokkenheid van cliënten een belangrijke voorwaarde voor het bevorderen van arbeidsparticipatie en voor de zekerheid dat iedereen die daar recht op heeft, de juiste uitkering krijgt. De RWI ziet het als zijn taak om – in aanvulling op enkele voorstellen die al in dit beleidskader zijn geformuleerd – te komen met voorstellen om de betrokkenheid van cliënten bij reïntegratie verder te versterken, vooral waar dit de effectiviteit van het beleid kan verbeteren.

Bijlagen

1. Aanbevelingen IBO-rapport 'Aan de slag'
2. Overzicht scholingsinstrumenten rijksoverheid
3. Gesubsidieerde arbeid
4. Informatiebehoefte omvang en verdeling reïntegratiemiddelen
5. Afkortingen
6. Samenstelling Raad voor Werk en Inkomen

1 Aanbevelingen uit IBO-rapport 'Aan de Slag'

Aan de minister van SZW is toegezegd dat de RWI de aanbevelingen van het rapport 'Aan de Slag' van de interdepartementale werkgroep beleidsonderzoek (IBO) in zijn beleidskader zou betrekken.^[1]

In deze bijlage worden de tien samenvattende aanbevelingen uit het IBO-rapport voorzien van verwijzingen naar de passages in dit beleidskader waar de opvattingen van de Raad over deze thema's worden verwoord.^[2]

1.1 Verruiming van het arbeidsaanbod van uitkeringsgerechtigden

IBO: "Richt het arbeidsmarktbeleid nadrukkelijker op een vermindering van de afhankelijkheid van uitkeringen en op een grotere doorstroming uit ondersteunende regelingen naar reguliere banen. Leg bij aanvang van werkloosheid in alle gevallen het accent op bemiddeling en op stimulering van effectief zoekgedrag, mede door handhaving van de spelregels (controle en waar nodig sancties). Doe de inzet van ondersteunende maatregelen (scholing, kinderopvang) of het tijdelijk toestaan van vrijwilligerswerk niet resulteren in ontheffingen van de sollicitatieplicht".

In het hoofdstuk Gesubsidieerde arbeid (5) komt de visie van de RWI op het voorstel 'Doorstroming uit ondersteunende regelingen naar reguliere banen' uitgebreid aan bod. De voorstellen van de RWI inzake 'bemiddeling en stimulering van effectief zoekgedrag', 'controle' en 'sancties' komen aan de orde in het hoofdstuk Verruiming van het arbeidsaanbod (3) in de paragraaf over 'Een betere uitvoering' (3.3) In paragraaf 3.2.3 gaat de Raad in op het beleid inzake ontheffingen van de sollicitatieplicht.

1.2 Van regelingen naar prestaties

IBO: “Maak daarvoor een stevige bestuurlijke en financiële omgeving: door een gaandeweg grotere mate van budgettering van de bijstand (50 procent en verder), door op reïntegratie gerichte prestatie-afspraken met UWV en CWI, door vergroting van de bestedingsmogelijkheden van toe te wijzen reïntegratiebudgetten en door stimulering van een zakelijk opdrachtgeverschap op de reïntegratiemarkt. Maak de prestaties van gemeenten en uitvoeringsinstellingen volkomen transparant en publiceer landelijke benchmarks”.

In het hoofdstuk Budgetten (7) geeft de RWI zijn visie op de grondslagen waarop de omvang en verdeling van budgetten (paragraaf 7.4) zijn gebaseerd. In paragraaf 3.3.2 (over uitvoeringspraktijk) wordt ingegaan op de verantwoordingsinformatie die de publieke uitvoerders zouden moeten opleveren over hun reïntegratie-activiteiten.

In het hoofdstuk Reïntegratiemarkt (6) wordt ingegaan op opdrachtgeverschap van de publieke en private opdrachtgevers.

In zijn Agenda (hoofdstuk 8) kondigt de RWI aan nader aandacht te gaan besteden aan de opdrachtverlening en financiering van UWV en CWI, alsmede aan de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten inzake het reïntegratiebeleid.

1.3 Reïntegratiebudgetten: macro-omvang

IBO: “Relateer de (macro) omvang van de budgetten die jaarlijks op de reïntegratiemarkt kunnen worden besteed aan de voor dat jaar te voorziene uitkeringslasten (ABW, WW en WAO). Daarmee kan een samenhangend financieel stelsel van ‘werk en inkomen’ ontstaan dat conjunctuur- en schokbestendig is”.

De visie van de Raad op dit punt is verwoord in paragraaf 7.4 ‘Omvang en verdeling van budgetten’.

1.4 Gesubsidieerde arbeid WIW

IBO: “Zet in dit kader de WIW (dienstbetrekkingen, werkervaringsplaatsen, scholing en activering) om in een vrij besteedbaar budget binnen het Fonds Werk en Inkomen”.

1.5 Gesubsidieerde arbeid I/D-banen

IBO: “Zet het grootste deel van de I/D-banen, waar die onmisbaar zijn voor de instandhouding van maatschappelijk nuttige dienstverlening, om in reguliere arbeidsplaatsen in de publieke sector. Zet het resterende deel van de I/D-banen om in een door gemeenten vrij te besteden reïntegratiebudget (Fonds Werk en Inkomen)”.

In het hoofdstuk Gesubsidieerde arbeid (5) geeft de RWI zijn visie op de gesubsidieerde arbeid en doet daar voorstellen voor verbeteringen van het stelsel van gesubsidieerde arbeid.

1.6 WSW

IBO: “Verhelder de verhouding tussen de gemeenten en de bedrijven die (vanouds) de WSW uitvoeren, maar die in toenemende mate actief zijn op de bredere reïntegratiemarkt. Doe de gemeenten kiezen: óf voor een uitvoering van de WSW door bedrijven in het publieke domein, óf voor uitvoering daarvan in SW- bedrijven die actief kunnen zijn op de particuliere reïntegratiemarkt, maar waarvan de exploitatie-tekorten niet ten laste kunnen komen van de gemeenten”.

Zoals aangekondigd in zijn Agenda (8), is de RWI voornemens om over de WSW in de loop van het jaar 2002 met een separaat advies te komen. Daarin zal onder meer aandacht zijn voor de keuze van uitvoering in de publieke- dan wel de private sector, alsmede voor de samenhang tussen de WSW en andere instrumenten van het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid.

1.7 Van fasering naar profilering

IBO: “Verander de ‘fasering’ van werkzoekenden van een administratief instrument in een veel persoonlijker ‘profilering’ gebaseerd op ervaringsgegevens door actieve bemiddeling, controle en waar nodig sanctionering, ongeacht de initiële verwachtingen. Zet dure reïntegratie- instrumenten niet te snel in. Neem voor actieve bemiddeling in elk geval drie maanden, zo nodig verlengd tot zes maanden. Richt de relaties tussen gemeenten, UWV en CWI daarop nadrukkelijker in”.

In het hoofdstuk Verruiming arbeidsaanbod (3) komt in de paragraaf over de uitvoering (3.3.2) de opvatting van de RWI over de fasering aan bod.

1.8 Indicatiestellingen

IBO: “Saneer de veelheid van indicatiestellingen en doe die (in onafhankelijke commissies) organiseren door het CWI: handhaaf alleen een (in reikwijdte beperkte) REA-toets en de WSW-indicatie”.

Met ‘de veelheid van indicatiestellingen’ wordt in het IBO- rapport bedoeld^[3]:

- de ‘kansmeter’ waarmee het CWI bepaalt wie wel (fase 2, 3, 4) en geen (fase 1) steun nodig hebben;
- de kwalificerende intake plus het vervolgesprek fase 4, op basis waarvan het CWI een reïntegratieadvies opstelt voor gemeente of UWV;
- de WIW-verklaring, die door het CWI aan de gemeente wordt afgegeven om de toegang tot gesubsidieerde banen in het kader van WIW te kunnen bepalen;
- de arbeidsgehandicapten- of REA-toets, die wordt uitgevoerd om te kunnen vaststellen wie in aanmerking komt voor het REA-instrumentarium;
- de WSW-(her)indicatie, waarmee bepaald wordt wie in aanmerking komt voor toegang tot de WSW.

In de paragraaf over uitvoeringspraktijk (3.3.2) schetst de RWI zijn visie op de toegangscriteria tot reïntegratie-instrumenten.

- 1+2. De opvattingen van de RWI met betrekking tot de fasering (en dus de kansmeter, de kwalificerende intake en het vervolgesprek) staan verwoord in paragraaf 3.3.2 van het hoofdstuk Verruiming arbeidsaanbod.
3. In de voorstellen van de RWI voor de gesubsidieerde arbeid is de WIW-verklaring overbodig geworden. Verwezen wordt hier naar hoofdstuk 5 van dit beleidskader.
4. De RWI doet voorstellen voor het verbeteren van de concurrentiepositie van werklozen en gehandicapten in het hoofdstuk Armoede- en productiviteitsval (paragraaf 4.4). Daarbij wordt de REA-toets gehandhaafd.
5. De RWI doet voorstellen over beschermde arbeid in paragraaf 5.4 van het hoofdstuk Gesubsidieerde arbeid. Daarin wordt ook de opvatting van de RWI over de positionering van de indicatiestelling WSW verwoord.

1.9 Werk moet lonen

IBO: “Werk moet lonen. Overweeg omzetting van de fiscale stimulering van de vraag naar lager gekwalificeerde arbeid (SPAK) in een stimulering van het arbeidsaanbod, door verhoging van de arbeidskorting of door introductie van een (inkomensafhankelijke) ‘earned income tax credit’.”

In paragraaf 4.3.2 van het hoofdstuk Armoede- en productiviteitsval zet de RWI zijn opvattingen omtrent de SPAK uiteen.

1.10 Evaluaties

IBO: “Richt de evaluaties van het arbeidsmarktbeleid doeltreffender in. Maak ruimte voor experimenten en gebruik de uitkomsten daarvan mede voor (evalueerend) onderzoek. Ontwikkel, met de Planbureaus en de wetenschap, een standaard voor de methodiek van evaluatie en protocolleer die”.

In paragraaf 7.3 van het hoofdstuk Budgetten schetst de RWI op hoofdlijnen zijn visie op een analysekader voor effectiviteit en doelmatigheid van het reïntegratiebeleid.

In zijn Agenda (hoofdstuk 8) spreekt de RWI zijn wens uit om in nauwe samenwerking met andere betrokkenen te komen tot een eenduidig analysekader voor de beoordeling van netto-effectiviteit.

Noten

- 1 Interdepartementaal beleidsonderzoek, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). Aan de slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 2 Idem, p.15
- 3 Ibidem, p. 62

2 Overzicht scholingsinstrumenten rijksoverheid

Beleidsdoel	Huidige instrumenten
Verhogen opleidingsniveau beroepsbevolking	<ul style="list-style-type: none">– Extra geld voor doorstroom VMBO-MBO-HBO (beroepskolom) 26,6 mln euro– Verruimde scholingsmogelijkheden WW'ers en bijstandsgerechtigden
Startkwalificatie voortijdig schoolverlaters	<ul style="list-style-type: none">– Regionale Meld- en Coördinatiepunten voortijdig schoolverlaters– Innovatieve (regionale) projecten– Leerwerktrajecten VMBO– Afdrachtvermindering Onderwijs (BBL); 208,5 mln euro
Startkwalificatie werkenden	<ul style="list-style-type: none">– Afdrachtvermindering Onderwijs (BBL)– Extra scholingsaftrek en Afdrachtvermindering Scholing non-profit voor scholing werknemers naar startkwalificatie en taalcurssussen; 15,9 mln euro– ESF-3, onderdeel scholing: werkenden tot startkwalificatie, MBO-4 en sectoroverstijgend; 295 mln euro (voor ESF-3 als geheel; zie ook hoofdstuk 6 <i>Reïntegratie</i>)– Verruimde Afdrachtvermindering Onderwijs voor scholing ex-werkzoekende naar startkwalificatie (werkenden met onafgemaakt traject of zonder startkwalificatie in dienst genomen); 45,4 mln euro– Meer inzet EVC (expertisecentrum)
Doorscholen van werkenden	<ul style="list-style-type: none">– Scholingsimpuls EZ voor innovatieve doorscholingsprojecten (4,54 mln euro in 2001)– ESF-3 (zie ook hierboven)– meer inzet EVC (expertisecentrum)– Subsidieregeling RWI voor met werkloosheid bedreigde werkenden (90 mln euro in 2002)
Werkgevers stimuleren te blijven investeren in hun personeel	<ul style="list-style-type: none">– Scholingsaftrek en Afdrachtvermindering Scholing non-profit (290,4 mln euro)– Aftrek bijdrage scholingsfondsen (percentage per sector)– Scholings- en employabilityparagrafen in CAO's, POP en POR– Employability-adviseurs (EZ)– Investors in People (EZ)

Ouderen blijven scholen	<ul style="list-style-type: none"> - Hogere investerings- en scholingsaftrek voor werknemers ouder dan 40 jaar (in Scholingsaftrek en Afdrachtvermindering Scholing non-profit) - Taskforce Ouderen
Preventie instroom WAO	<ul style="list-style-type: none"> - REA-subsidie (per 2002 afdrachtkorting), kan ook voor scholing worden aangewend
Werkenden (en werkzoekenden) stimuleren te blijven investeren in hun loopbaan	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscale aftrek studiekosten (max 15.000 euro, drempel 500 euro) - Onbelaste vrije verstrekkingen door werkgever, w.o. cursussen en vakliteratuur - Wet Financiering Loopbaanonderbreking (mag ook voor opleiding worden gebruikt) - Experimenten persoonsgebonden scholingsbudget
Reïntegratie uitkeringsgerechtigden, w.o. 'zittende' WAO-ers, mede via scholing	<ul style="list-style-type: none"> - Scholing als onderdeel van reïntegratietrajecten via UWV en gemeenten - Praktijkscholing (Centrum Vakopleiding) nu nog geoormerkt (63,5 mln euro) - REA-scholingsinstellingen - ESF-3 (295 mln euro), doelstelling sluitende aanpak werkloosheid
Inburgeraars (nieuwkomers en oudkomers)	<ul style="list-style-type: none"> - Inburgeringscursussen, taalcursussen, basiseducatie (OCenW, BZK) - Werkgebonden inburgeringstrajecten (experimenten) - Taskforce Inburgering (tien ontwikkeltrajecten) - Vervolgonderwijs via Wet Inburgering Beroepsonderwijs (WEB)
Oplossen knelpunten aan vraagzijde	<ul style="list-style-type: none"> - RWI-subsidieregeling voor vraaggerichte scholingsprojecten (90 mln euro in 2002) - Taskforces onderwijs en zorg - Informatie over arbeidsmarktperspectieven beroepen en opleidingen in CWI

3 Gesubsidieerde arbeid

Gesubsidieerde arbeid kent een lange historie. Projecten en maatregelen voor werkverschaffing en werkverruiming komen al decennia voor. Zo is de voorloper van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) al in 1969 in werking getreden.^[1] Deze vorm van beschermde werkgelegenheid bestaat nog steeds en biedt inmiddels werkgelegenheid aan circa 90.000 personen. Daarnaast bieden de WIW-dienstbetrekkingen en de werkervaringsplaatsen en de In- en Doorstroombanen aan nog eens 80.000 personen een tijdelijke of permanente arbeidsplaats, met een vorm van subsidie.

Kengetallen gesubsidieerde arbeid

	<i>Aantallen</i>
WIW-dienstbetrekking	32.300
WIW-werkervaringsplaats	3.700
ID-baan	47.900
WSW	86.700
Totaal	170.600

Bron: SZW 2002

Gesubsidieerde arbeid is – nadat langdurige werkloosheid in de jaren tachtig massale vormen had aangenomen – sinds de jaren negentig fors in omvang toegenomen. Daarmee heeft het een wezenlijke bijdrage geleverd aan het terugdringen van de langdurige werkloosheid. De beleidsdoelstellingen en de vormgeving van de instrumenten is in de afgelopen jaren voortdurend aan veranderingen onderhevig geweest.

Gesubsidieerde arbeid is een specifieke voorziening, gericht op het bieden van een tijdelijke of permanente arbeidsplaats aan (langdurig) werklozen en arbeidsgehandicapten. Deze arbeidsplaats wordt met behulp van subsidie gecreëerd. De voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend zijn neergelegd in wet- en regelgeving.

De doeleinden van de huidige regelingen voor gesubsidieerde arbeid zijn:

1. Het bieden van een tijdelijk dienstverband, al dan niet via detachering, voor mensen die een duwtje in de rug nodig hebben, voordat binnen afzienbare tijd kan worden ingestroomd op een reguliere, niet-gesubsidieerde baan (WIW-dienstbetrekkingen en WIW-werkervaringsplaatsen).
2. Het bieden van een vast dienstverband in de vorm van een WSW- of WIW-dienstbetrekking aan mensen van wie wordt verwacht dat ze niet binnen afzienbare

termijn kunnen instromen op een reguliere, niet-gesubsidieerde baan.

3. Het creëren van structurele functies in de onderste loonschalen van de collectieve sector die via uiteenlopende subsidievoorwaarden zijn bestemd voor langdurig werklozen (I/D-banen).

In het kader van de huidige regelgeving zijn verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid mogelijk. Er is arbeid in een beschutte werkomgeving voor gehandicapten die niet onder normale omstandigheden aan het werk kunnen. Dit zijn arbeidsplaatsen die worden gecreëerd in het kader van de WSW. Van detacheringen is sprake bij de WIW-dienstbetrekkingen als het gaat om de sluitende aanpak van jongeren en langdurig werklozen ouder dan 23 jaar en in mindere mate bij de WSW. Een (voormalig werkloze) werknemer heeft dan een dienstbetrekking bij een uitlenende organisatie. In de praktijk is dat de gemeente of organisatie die aan de gemeente is gelieerd. Gesubsidieerde arbeid kan ook de vorm aannemen van een regulier dienstverband bij een reguliere werkgever, waarbij de loonkosten geheel of gedeeltelijk worden vergoed (tijdelijk of structureel) via een loonkostensubsidie. Hiervan is sprake bij de WIW-werkervaringsplaatsen, de I/D-banen en het begeleid werken in het kader van de WSW.

Bij gesubsidieerde arbeid is niet altijd even duidelijk of sprake is van een subsidie van de arbeidsplaats, of van een subsidie aan een persoon op de arbeidsplaats. Van een structureel gesubsidieerde functie wordt gesproken als werkgever de subsidie voor de betreffende formatieplaats behoudt, wanneer de werknemer uitstroomt. De werkgever heeft dus recht op een formatieplaats. Daarvan is sprake bij de I/D-banen en de beschutte werkplekken in het kader van de WSW.

Van tijdelijk gesubsidieerde banen wordt gesproken als de subsidie stopt wanneer de werknemer uitstroomt. De werkgever heeft dan geen recht op een formatieplaats. Dit is het geval bij de dienstbetrekkingen in het kader van de WIW, de WIW-werkervaringsplaatsen en detacheringen en begeleid werken in het kader van de WSW.

Noten

- 1 Breure, J. (1997). Toepassing gesubsidieerde arbeid. *Handleiding voor de praktijk*. Deventer: Kluwer bedrijfsinformatie.

4 Informatiebehoefte omvang en verdeling reïntegratiemiddelen

Bij de wens om te adviseren over omvang en verdeling van de reïntegratiemiddelen zoals in hoofdstuk zeven staat beschreven, is de RWI op drie informatieproblemen gestuit (zie ook de tabel op de volgende pagina). Informatie over de volgende drie punten is slechts ten dele beschikbaar:

- een heldere omschrijving van de operationele doelen van beleid, de bijdrage van de instrumenten daaraan, de aannames bij de raming en vaststelling van de bijbehorende budgetten;
- informatie over effectiviteit en doelmatigheid;
- informatie over omvang en kenmerken reïntegratiepopulatie.

In de tabel op de volgende pagina vat de RWI de noodzakelijke informatie samen. Hierin wordt tevens aangegeven waarvoor de informatie nodig is en wanneer en op welke wijze de informatie naar de mening van de RWI beschikbaar zou moeten komen. Een deel van deze informatie zal reeds via de huidige informatiestructuren beschikbaar zijn en voor zover dat niet het geval is zal deze informatie voor de RWI toegankelijk moeten worden gemaakt. Voor een ander deel zijn aanvullende informatiestructuren of aanvullend onderzoek nodig om meer of betere informatie te verkrijgen. De RWI stelt voor om in overleg met de minister van SZW te bekijken of dit aanpassing van de informatievoorschriften conform de SUWI-regeling vergt.

Uiteraard is op meerdere plaatsen ook op dit moment al informatie beschikbaar. Bijvoorbeeld via de structurele monitoren van de Wet Inschakeling Werkzoekenden, de Algemene Bijstandswet en Wet Sociale Werkvoorziening. Ook zijn er diverse initiatieven om in de toekomst tot betere informatie en een lagere informatiedruk bij bijvoorbeeld gemeenten te komen, zoals het project Structurering en Integratie Gemeentelijke Informatiestromen SZW (SIGIS). En niet in de laatste plaats zijn daar de ontwikkelingen met betrekking tot VBTB. De tot nu toe beschikbare openbare informatie is echter ontoereikend om vast te kunnen stellen wat de omvang en kenmerken van de doelgroep zijn, welke aannames zijn gemaakt bij de huidige bepaling van omvang en verdeling van budgetten en voor het gedegen evalueren van het gevoerde beleid.

Tabel Overzicht noodzakelijke informatie

<i>Informatie</i>	<i>Benodigd voor inzicht in</i>	<i>Wanneer</i>	<i>Op welke wijze</i>
Doel beleid	Effectiviteit en budget	Jaarlijks	Wet- en regelgeving, VBTB
Doelgroep	Effectiviteit en budget	Jaarlijks	
– omschrijving			Wet- en regelgeving, VBTB
– omvang			Raming/beleidsinformatie
– kenmerken			Raming/beleidsinformatie
Bereik (q)	Effectiviteit en budget	Jaarlijks	
– raming			Raming
– realisatie			Beleidsinformatie
Bruto-effect	Effectiviteit en doelmatigheid	Jaarlijks	Beleidsinformatie
Netto-effect	Effectiviteit	Periodiek	Beleidsevaluatie
Doelmatigheid	Doelmatigheid	Periodiek	Beleidsevaluatie
Neveneffecten	Effectiviteit	Periodiek	Beleidsevaluatie
Uitvoeringseffecten	Effectiviteit	Periodiek	Beleidsevaluatie
Hoogte vergoeding per instrument (p)	Budget en doelmatigheid	Jaarlijks	Wet-en regelgeving, Raming (op basis van kostprijs)
(Macro) Budget (p*q)	Budget en doelmatigheid	Jaarlijks	
– raming			VBTB-begroting
– realisatie			VBTB-verantwoording
– besteding uitvoerders			Financiële (jaar)overzichten
Achtergrond huidige omvang en verdeling middelen	Budget	Jaarlijks	Wet-en regelgeving, VBTB

5 Afkortingen

A&C-gesprekken	Activerings- en Controlegesprekken
ABW	Algemene Bijstandswet
AO-fonds	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AWF	Algemeen Werkloosheidsfonds
BBL-traject	(leertraject in het kader van) Beroepsbegeleidende Leerweg
Borea	brancheorganisatie van reïntegratiebedrijven
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
EIT	Economisch Instituut Tilburg
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EVC	Erkenning van Verworven Competenties
FWI	Fonds Werk en Inkomen
G25	de vijftiengrootste gemeenten in Nederland
G4	de vier grootste gemeenten in Nederland
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
I/D-baan	Instroom-/Doorstroombaan
IOAW	(Wet) Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze Werknemers
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LBO	Lager Beroepsonderwijs
LISV	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen
MAVO	Middelbaar Algemeen Vormend Onderwijs
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NUG	Niet-uitkeringsgerechtigd
NVS	Nationale Vacature- en Sollicitantenbank
O&O-fonds	Opleidings- en Ontwikkelingsfonds
PEMBA	Premiedifferentiatie En Marktwerking Bij Arbeidsongeschiktheid
PGI-systeem	Primair gemeenschappelijk informatiesysteem
POB	Persoonlijk Ontwikkelingsbudget
POR	Persoonlijke Ontwikkelingsrekening
ROA	Regionaal Orgaan Asielzoekers

REA	Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SIGIS	Structurering en Integratie Gemeentelijke Informatiestromen SZW
SPAK	Specifieke Afdrachtkorting
SUWI	Wet Stuctuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVWW	Stimuleringsregeling Vacatureervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UVI	Uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VLW	(fiscale afdrachts-)Vermindering Langdurig Werklozen
VMBO	Vorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAJONG	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten
WAMIL	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Militairen
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheid
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Zelfstandigen
WBK	Wet Basisvoorziening Kinderopvang
WTW-baan	(baan in het kader van de) Wet Inschakeling Werkzoekende
WTW-wep	werkervaringsplaats in het kader van de Wet Inschakeling Werkzoekende
WMJL	Wet Minimumjeugdloon
WML	Wet Minimumloon
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WULBZ	Wet Uitbreiding Loondoorbetaling Bij Ziekte
WVP	Wet Verbetering Poortwachter
WW	Werkloosheidswet

6 Samenstelling Raad voor Werk en Inkomen

(per 01-01-2002)

Voorzitter Jan van Zijl

Leden

namens de gemeenten: Drs. T.J.F.M. Bovens (gemeente Maastricht; vice-voorzitter)
P.M.M. Heijnen (gemeente Den Haag)
Drs. A.A. van Nieuwkerk (Vereniging Nederlandse Gemeenten)
H.C.J. Roijers (gemeente Vlaardingen)
Dr. W. Kuiper (Vereniging Nederlandse Gemeenten)

namens de werkgevers: Drs. A. van Delft (MKB Nederland)
Drs. G.A.M. van der Grind (LTO Nederland)
Mr. A.F. Gaastra (ROP)
Mr. S.J.L. Nieuwsma (VNO/NCW)
J. Ruiter (VNO/NCW; vice-voorzitter)

namens de werknemers: Mw. E.L. Snoey (ROP)
Mw. Drs. A.M. Jongerius (FNV; vice-voorzitter)
W.W. Muller (Unie MHP)
S. van de Pol (FNV)
Mw. J.M.J.C. Westerbeek-Huitink (CNV)

Colofon

Beleidskader Werk en Inkomen 2002 is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden verveelvoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving: Ontwerpbureau Smidswater BNO, Den Haag

Fotografie: Dick Weisz, Delft

Druk: Grafisch productiebedrijf Gorter BV

Verkoop: Elsevier bedrijfsinformatie BV

Postbus 808, 7000 AV Doetinchem

Tel. 0314 - 35 83 58

Fax 0314 - 34 90 48

ISBN 90 5901 100 7

Maart 2002