



# Aan de slag

Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid

# Aan de slag

Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid

Voor het bestellen van meer van deze (gratis) rapporten kunt u bellen met de informatielefoon: 0800-9051 (gratis).

Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid in hoofdlijnen</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>De arbeidsmarkt in beweging</b>	<b>18</b>
3.1	De huidige arbeidsmarkt: krapte en inactiviteit	19
3.2	Oorzaken van werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid	23
3.3	Kansen en risico's op de toekomstige arbeidsmarkt	24
3.4	Lessen voor beleid	26
<b>4</b>	<b>Ervaringen met het arbeidsmarktbeleid</b>	<b>28</b>
4.1	Inleiding	29
4.2	Wat weten we van de arbeidsmarktinstrumenten?	30
4.3	Ervaringen in de uitvoering	43
4.4	Lessen voor beleid	48
<b>5</b>	<b>Heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid</b>	<b>50</b>
5.1	Uitgangspunten	51
5.2	Lastenverlichting gericht op werkenden	53
5.3	Reïntegratiebeleid	55
5.4	Beschermd werkgelegenheid	61
5.5	Heroriëntatie op de indicatiestellingen	62
5.6	Evaluatie van beleid	63
5.8	Samenhang en samenstelling van het arbeidsmarktbeleid	63
	<b>Literatuur</b>	<b>66</b>
	<b>Bijlage 1:</b> Taakopdracht	70
	<b>Bijlage 2:</b> Samenstelling van de werkgroep	71
	<b>Bijlage 3:</b> Overzicht van arbeidsmarktinstrumenten	72
	<b>Bijlage 4:</b> Beoordeling van evaluatieonderzoeken	74
	<b>Bijlage 5:</b> Economische effecten van actief arbeidsmarktbeleid	82

# 1

## Inleiding

Het arbeidsmarktbeleid is in de loop van de jaren negentig zeer aanzienlijk uitgebreid en geïntensiveerd. De daarmee gemoeide middelen belopen nu bijna het drievoudige van de gelden die in 1990 waren uitgetrokken en bijna het dubbele van de bedragen die rond 1994 nog werden ingezet. Bij elkaar wordt in 2001 een bedrag van ruim 11 miljard gulden aan uitgaven voor het arbeidsmarktbeleid (plus een bedrag van meer dan 2 miljard aan fiscale tegemoetkomingen) in stelling gebracht.

Het beleid en de daaronder te vatten regelingen zijn gaandeweg aangepast aan nieuwe ambities en gewijzigde omstandigheden. Vooral in de tweede helft van de jaren '90 is werk gemaakt van extra stimulering van werkgelegenheid in de marktsector (met vooral fiscale middelen) en van een directe creatie van banen in de publieke sector. Het aantal mensen dat profiteert van de met specifieke regelingen tot stand gebrachte werkgelegenheid belooft nu ongeveer 90.000 personen. Daarnaast zijn ruim 90.000 mensen in de beschutte sfeer aan het werk binnen het kader van de WSV (Wet Sociale Werkvoorziening).

Inmiddels zijn de verhoudingen op de arbeidsmarkt sinds het midden van de jaren '90 aanmerkelijk veranderd. De werkloosheid, die medio jaren tachtig nog 10% en in 1990 nog 7% beliep, is nu tot ongeveer 3½ % gedaald. Het aantal bij de arbeidsbureaus geregistreerde werklozen ligt nu onder de 2%. Onder de lager opgeleide beroepsbevolking is de werkloosheid overigens structureel groter dan dit gemiddelde, maar ook voor deze groep zijn de verhoudingen op de arbeidsmarkt veranderd.

Op de arbeidsmarkt zijn over een breed front spanningen zichtbaar. Het aantal openstaande vacatures is aanmerkelijk. Eind maart 2001 stonden ongeveer 216.000 vacatures open. De helft van die vacatures is naar het oordeel van werkgevers moeilijk vervulbaar, en meer dan de helft staat meer dan drie maanden open. Ook voor mensen met een lagere opleiding, waarvoor de kansen op de arbeidsmarkt altijd geringer zullen zijn dan voor beter opgeleiden, geldt dat de knelpunten bij werving aanzienlijk zijn. In verhouding tot het aantal beschikbare banen is het aantal vacatures voor de elementaire beroepen zelfs (tot twee maal) groter dan voor de hoger en wetenschappelijk opgeleide beroepsbevolking.

De gesignaleerde spanningen op de arbeidsmarkt zullen natuurlijk weer enigermate kunnen wegebben, met het omslaan van de huidige periode van hoogconjunctuur. Dat vraagt vooral aandacht voor beleidsopties die voldoende 'conjunctuurbestendig' zijn.

In deze en de voorgaande kabinetsperiode zijn de middelen die jaarlijks worden uitgetrokken voor het arbeidsmarktbeleid, zoals gezegd, ongeveer verdubbeld. Door de gunstige werkgelegenheidscijfers en door het grotere bereik van de arbeidsmarktinstrumenten, is de omvang van de doelgroep waarop die middelen in hoofdzaak betrekking hebben (d.w.z. uitkeringsgerechtigden en diegenen die geplaatst zijn in gesubsidieerd werk) in diezelfde periode met ongeveer 13% gedaald. Binnen die minder omvangrijk geworden 'doelgroep' is het accent verschoven van een uitsluitende uitkeringsafhankelijkheid naar deelname aan op activering gerichte programma's. Bovendien is een steeds grotere aandacht ontstaan voor de reïntegratiemogelijkheden van arbeidsgehandicapten en gedeeltelijk arbeidsongeschikten. De in acht te nemen 'doelgroep' is derhalve geen onveranderlijk gegeven. Het is, tegen de achtergrond van die ingrijpend gewijzigde omstandigheden, wenselijk om de vraag onder ogen te zien of de vormgeving van het arbeidsmarktbeleid nog past bij de omstandigheden die zich inmiddels voordoen, respectievelijk bij de opgaven die zich nu aandienen.

Bovendien moet worden onderkend dat het denken over de vormgeving van het reïntegratiebeleid en over de verantwoordelijkheden die daarbij passen is voortgeschreden. Met de recente wetsvoorstellen op het terrein van de uitvoering van 'werk en inkomen' (SUWI) en met de verdere vormgeving van het Fonds Werk en Inkomen (FWI) in de relatie met gemeenten zijn nieuwe kaders ontstaan, niet alleen voor de vormgeving van het toekomstig activerings- en reïntegratiebeleid, maar ook ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling die daarbij past. Met SUWI, met het FWI en met de gedeeltelijke budgettering van de bijstand tekenen zich immers nieuwe verhoudingen en verantwoordelijkheden af: in de relatie tussen Rijk en gemeenten en in de verhouding tussen de publieke en de particuliere sector. Daarin passen ook de recente bestuurlijke afspraken van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de gemeenten over de na te streven resultaten van het activeringsbeleid ('Agenda van de toekomst'). Deze institutionele veranderingen versterken de wenselijkheid van een heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft, gelet op die veranderende omstandigheden, in de zomer van 2000 aan de Tweede Kamer toegezegd een breed georiënteerde studie te laten maken van de vraag hoe de verdere ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid kan worden vormgegeven. Dit rapport, dat in het kader van de zogeheten Interdepartementale Beleidsonderzoeken is voorbereid, is het resultaat van dat toegezegde onderzoek.

### **Probleemstelling**

Om langdurige werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid te vermijden en terug te dringen, beschikt de overheid over een reeks van instrumenten, die variëren van de instrumenten van algemeen economisch beleid tot specifieke maatregelen voor doelgroepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

Dit Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) richt zich op de vormgeving van het gerichte arbeidsmarktbeleid. Dat omvat de verschillende vormen van reïntegratie naar regulier werk (bemiddeling, loonkosten-subsidies, gesubsidieerde arbeid, scholing en de daarbij behorende incentives) en beschermde werkgelegenheid (WSW) en heeft ook betrekking op de inzet van fiscale instrumenten zoals de lastenverlichting voor lager betaald werk (specifieke afdrachtskorting, SPAK). De aan de werkgroep meegegeven probleemstelling (zie bijlage 1) is:

**“de vraag of het arbeidsmarktinstrumentarium in het licht van de huidige en te verwachten omstandigheden op de arbeidsmarkt doelmatig en doeltreffend is ingericht. In de beoordeling daarvan worden betrokken: regelgeving, toepassing, bereik, complexiteit van de uitvoering, incentivestructuur (t.a.v. doelgroepen en uitvoerende instellingen), evenwicht tussen rechten en plichten, alsmede complementariteit en overlap in het beleid als geheel.”**

De werkgroep brengt in dit kader opties in beeld voor de verdere ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid.

Daarbij wil zij meer in het bijzonder de volgende vragen onder ogen zien:

- Welke veranderingen binnen het reïntegratiebeleid zijn wenselijk, om uitkeringsgerechtigden en (langdurig) werklozen doelmatig, doeltreffend en dus ook duurzaam aan de slag te doen komen op de reguliere arbeidsmarkt?
- Hoe kunnen voorzieningen voor beschermde werkgelegenheid -voor mensen die niet in staat zijn om een plek op de reguliere arbeidsmarkt te veroveren- zo doelmatig mogelijk worden georganiseerd?
- Hoe kan met gerichte lastenverlichting op doelmatige wijze een bijdrage worden geleverd aan werk en -daarmee- ook aan een verbetering van de inkomens van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt?

### **Werkwijze**

De werkgroep baseert de beleidsvarianten die in dit rapport worden gepresenteerd op verschillende bouwstenen. Een eerste bouwsteen bestaat uit het inzicht in de veranderingen op de arbeidsmarkt en de eisen die deze aan het toekomstig arbeidsmarktbeleid stellen (hoofdstuk 3). Een tweede bouwsteen bestaat uit het inzicht in de ervaringen met het beleid tot nu toe (hoofdstuk 4).

Hoewel inmiddels de nodige ervaring met het instrumentarium is opgedaan en veel evaluerend onderzoek is gedaan -dan wel nog gaande is- is het vanwege de methode van veel onderzoek lastig om daaruit lessen te trekken over de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid op de meest relevante punten: verhoging van de uitstroomkans naar werk, duurzaamheid van resultaten, relatieve effectiviteit van de verschillende instrumenten en 'deadweight loss' van ingezette middelen. Daarom maakt de werkgroep waar dat mogelijk is ook gebruik van buitenlandse evaluatiestudies en van ervaringen in de praktijk van de uitvoering. In het kader van dat laatste zijn expertmeetings georganiseerd en werkbezoeken afgelegd.

Op basis van deze bouwstenen worden in hoofdstuk 5 opties geschetst voor de toekomstige inrichting van het arbeidsmarktbeleid. Hoofdstuk 2 geeft een samenvatting op hoofdlijnen.





# 2

## **Heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid in hoofdlijnen**

Kijkend naar de veranderende situatie op de arbeidsmarkt en naar de zich wijzigende verhoudingen tussen de rijksoverheid, de gemeenten en de private sector, meent de werkgroep dat een brede heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid wenselijk is. De werkgroep onderzoekt daartoe (in hoofdstuk 5) een aantal denkbare opties. Deze opties zijn op hoofdlijnen geformuleerd. De werkgroep ziet zich daartoe alleen al gedwongen door de omvang en de diversiteit van het hier onderzochte beleidsterrein. Bovendien zijn niet alle technisch denkbare varianten voor de inrichting van het beleid uitgewerkt, maar worden de beschouwingen gezet in het teken van het ontwikkelingsperspectief van een meer resultaatgericht, minder gedetailleerd en van meer incentives voorzien activeringsbeleid. De werkgroep heeft een en ander tenslotte mede willen plaatsen tegen het reliëf van de door het kabinet gevraagde langetermijnverkenningen, die met de werkzaamheden van de werkgroep gelijktijdig zijn uitgevoerd (vooral die op het terrein van de economische structuur, de fiscaliteit, het onderwijs en de sociale infrastructuur). Waar die verkenningen mede in het teken staan van de vraag hoe met het overheidsbeleid '*richting* kan worden gegeven, *ruimte* kan worden geboden en *rekenschap* kan worden gevraagd en afgelegd', sluit dit rapport daarbij aan.

### **De doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid**

De doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid verdienen een zo helder mogelijke verwoording. Aan die doelstellingen zal het beleid - en dus ook een heroriëntatie op de inrichting daarvan - steeds moeten worden getoetst.

Zeker in de (uitvoerings)praktijk zijn spanningen zichtbaar tussen twee doelstellingen van de overheidsinspanningen in de sfeer van het arbeidsmarktbeleid. Het beleid beoogt om te beginnen een vermindering van de afhankelijkheid van uitkeringen (en van andere ondersteuning) van mensen die - nu of na enige tijd - daadwerkelijk op eigen benen kunnen staan. Gegeven het feit dat daarvoor ook inspanningen van de kant van de overheid nodig kunnen zijn, is een reeks van daarop toegesneden reïntegratie-instrumenten ontwikkeld: werkervaring, tijdelijke dienstbetrekkingen, scholing, begeleiding, het toestaan of stimuleren van vrijwilligerswerk. Mede gegeven de wijze van financiering van die mogelijkheden door de rijksoverheid, zijn echter weinig prikkels aanwezig die maken dat er een belang is om

deze vormen van ondersteuning zo kort mogelijk te houden of geheel te vermijden indien zij niet nodig zijn. Daarmee ontstaat een sturing op wat in het jargon 'trajecten' heet: inspanningen van de overheid die wel beogen de arbeidsmarktkansen van mensen te vergroten, maar die op dat resultaat weinig worden beoordeeld en daarop ook niet worden afgerekend.

Bovendien heeft de overheid arrangementen gemaakt voor langdurig werklozen, in de vorm van gesubsidieerde, permanente werkgelegenheid (Instroom/ Doorstroombanen ofwel I/D-banen) waarmee zij uitdrukkelijk optreedt als 'employer of last resort'. Daarmee krijgt het arbeidsmarktbeleid -hetzij *de jure*, hetzij *f*- een tweede doelstelling: ondersteuning van minder kansrijke groepen, ook indien daarbij een uitkeringsafhankelijkheid voortbestaat en/of andere vormen van ondersteuning (subsidieëring) vereist blijven.

De effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid is gebaat bij een grotere eenduidigheid van doelstellingen. De noodzaak van soms langdurige inspanningen ten behoeve van mensen die een baan zoeken en die op eigen kracht nog niet weten te vinden, kan en mag niet worden ontkend, evenals de noodzaak tot het bieden van permanente beschermde werkgelegenheid voor mensen die op de reguliere arbeidsmarkt geen plek kunnen veroveren. Beide zijn onmisbare onderdelen van het arbeidsmarktbeleid. Maar dat beleid heeft ook *dán* een verdergaande doelstelling en het verdient aanbeveling om die verderstreckende doelstelling nadrukkelijker te expliciteren: vermindering en vermindering van de afhankelijkheid van uitkeringen of van andere vormen van ondersteuning van mensen die in staat zijn op eigen kracht hun weg op de arbeidsmarkt te vinden. Die laatste doelstelling stelt eisen aan de inrichting en aan de wijze van bekostiging van het beleid.

Bovendien omvat de vraag naar de effectiviteit van het reïntegratiebeleid ook die naar de *duurzaamheid* van de beoogde resultaten. Duurzaam is reïntegratie als het gevonden werk voor een langere periode kan worden vastgehouden, of als het leidt tot zodanige persoonlijke ervaringen en bekwaamheden, dat - indien nodig of gewenst - ander werk op eigen kracht gevonden kan worden. De resultaten van reïntegratie kunnen, naar het oordeel van de werkgroep, als duurzaam worden gekarakteriseerd als werkaanvaarding ook leidt tot een perspectief op inkomensverbeteringen op langere termijn, hetzij binnen de aanvaarde baan, hetzij door door-

stroming naar elders. Dit laatstgenoemde perspectief lijkt nu in het reïntegratiebeleid, dat nogal gericht is op de mogelijkheden van zelfs langdurige ondersteuning, onderbelicht.

### Werk moet lonen

Als de overheid van uitkeringsgerechtigden verlangt dat zij werk zoeken en aanvaarden, moet daar tegenover staan dat werk ook loont. Dat moet in alle omstandigheden de hoeksteen zijn van een activerend arbeidsmarktbeleid. Door de netto-netto koppeling en een cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen op en net boven het sociaal minimum, waarin zowel rijks- als gemeentelijke regelingen bij elkaar een rol spelen, is in Nederland evenwel een aanmerkelijke 'armoedeval' ontstaan. Berekeningen wijzen uit dat, in omstandigheden, bij werkaanvaarding tot 130 à 140% van het wettelijk minimumloon moet worden verdiend, om verzekerd te zien dat de betrokkene er in netto besteedbaar inkomen daadwerkelijk op vooruit gaat (of zelfs: niet op achteruit gaat).

Door een verschuiving van de lastenverlichting die nu aan de werkgevers wordt gegeven naar een lastenverlichting voor werkenden kan een bijdrage worden geleverd aan het overbruggen van die armoedeval. De systematiek van heffingskortingen die in het nieuwe belastingstelsel is geïntroduceerd, biedt daartoe meer mogelijkheden dan voorheen beschikbaar waren. Door een verschuiving van de nu met de SPAK gemoeide middelen naar een tegemoetkoming van werkenden (bijvoorbeeld door verhoging van de arbeidskorting) wordt werk financieel aantrekkelijk gemaakt ten opzichte van uitkeringen. De werkgroep acht het bovendien een voordeel dat de arbeidskorting rechtstreeks aan werkenden ten goede komt, hetgeen zij van betekenis acht voor de individuele beslissingen van mensen die over een 'uitkeringsalternatief' beschikken. De werkgroep bepleit aandacht voor de mogelijkheid om een (extra) arbeidskorting inkomensafhankelijk te maken (d.w.z. de vorm te geven van een *earned income tax credit*, EITC).

Overigens ontlopen de effecten van de SPAK en van een verhoging van de arbeidskorting, of de introductie van een EITC, op de werkgelegenheid en de werkloosheid elkaar niet dramatisch. Een vermindering van de SPAK heeft wel een toename tot gevolg van de loonkosten van lager betaalde arbeid in specifieke sectoren

(handel, horeca, dienstverlening) en - vooral - in het midden- en kleinbedrijf. Die specifieke gevolgen worden door een verhoging van de arbeidskorting of EITC maar ten dele ongedaan gemaakt. De SPAK heeft een in verhouding wat gunstiger effect op lager betaalde arbeid; de arbeidskorting of EITC bevordert de werkgelegenheid en reduceert de werkloosheid over een bredere linie, en stimuleert het arbeidsaanbod. Waar het gaat om heroverweging van de SPAK tekent de werkgroep daarnaast aan dat het van belang is te onderkennen dat de SPAK (en VLW) medefinancieringsbron is van gesubsidieerde arbeid en dus niet kan worden verminderd zonder effecten op die regelingen.

### Rechten en plichten

Mensen die niet op eigen kracht aan de slag komen, hebben recht op inkomensvervangende uitkeringen, krachtens de bijstandswet of de werknemersverzekeringen, en kunnen een beroep doen op de mogelijkheden voor ondersteuning van de kant van de overheid. Tegenover die rechten staan ook plichten. In de wet- en regelgeving zijn die verplichtingen, en de sancties op het niet nakomen daarvan, ondubbelzinnig en duidelijk verwoord. De praktijk is echter niet altijd even ondubbelzinnig. Controle blijft niet zelden achterwege, is vaak niet tijdig, en sancties worden lang niet altijd toegepast. Een evenwicht tussen rechten en plichten is niet alleen van belang als het gaat om werkaanvaarding van diegenen die dat onmiddellijk kunnen. Ook deelname aan scholing of sociale activering (waaronder vrijwilligerswerk) laat dat vereiste evenwicht onverlet. Een deelname aan ondersteuningsprogramma's behoeft evenmin reden te zijn voor ontheffing van een sollicitatieplicht en de noodzaak van werkaanvaarding als die mogelijkheid zich voordoet. Integendeel, ondersteuning (bijvoorbeeld scholing) moet - in een meer duale opzet - kunnen worden gecombineerd met werk.

De handhaving van rechten en plichten dient te worden ondersteund door een goed ingerichte incentivestructuur: waar het gaat om het lokaal beleid dienen gemeenten een financieel belang te hebben bij het terugdringen van de uitkeringsafhankelijkheid. Voor werkzoekenden moet regulier werk lonend zijn. Indien dit niet het geval is, moet elk stelsel van reïntegratiefaciliteiten tegen de stroom in roeien, om mensen kansen te bieden die zij niet als zodanig ervaren.

### Van regelingen naar prestaties

Het arbeidsmarktbeleid heeft vooral vorm gekregen in regelingen van de rijksoverheid (waaronder die in het kader van de WIW, de I/D-banen, de WSW en allerlei mogelijkheden in het kader van de wet REA), die door gemeenten en uitvoeringsinstellingen worden uitgevoerd. Gemeenten zijn gaandeweg meer eigen regie gaan brengen in dat reïntegratiebeleid, overigens in onderscheiden mate en met nog een ontwikkelingsweg te gaan. De nieuwe bijstandswet (1996), de introductie van de WIW (Wet Inschakeling Werkzoekenden), de zogeheten 'sluitende aanpak', de beginnende ontwikkeling van de private reïntegratiemarkt en het FWI zijn daarin katalyserend geweest. Waar het gaat om de regievoering door gemeenten valt op dat zij de verfiningen die in de regelingen zijn aangebracht naar doelgroep, financiering en doelstellingen, nauwelijks van betekenis achten en het instrumentarium vooral op maat willen inzetten.

De werkgroep meent dat de ontwikkeling van de gemeentelijke regie stevige stimulering verdient. In veel gevallen is een groter vertrouwen van de rijksoverheid op zijn plaats in de mogelijkheden die bij lokale overheden bestaan voor het voeren van een effectief reïntegratiebeleid. Dat betekent ook dat minder specifieke regelgeving van de kant van het Rijk mogelijk is, onder de voorwaarde dat in de financiële betrekkingen tussen het Rijk en de gemeenten voldoende incentives tot het behalen van de gewenste prestaties worden gebracht. Want in die combinatie moet de sleutel voor succes gezocht worden: meer ruimte, meer rekenschap.

Om te komen tot een stelsel waarin prestaties meer centraal staan dan de vereisten van specifieke regelingen, is in de eerste plaats een vergroting van de mate van budgettering van de bijstand een belangrijke stap. Thans is de bijstand voor 25% gebudgetteerd en is er het vooruitzicht om op experimentele basis te opteren voor 50%. Die ontwikkeling verdient extra stimulering, door verdergaande experimenten en door formulering van een ontwikkelingspad voor een grotere mate van budgettering van de bijstand voor alle gemeenten. Een budgettering van (het betreffende deel van) de bijstand betekent immers dat de middelen vooraf op basis van objectieve verdeelmaatstaven aan gemeenten worden toegekend, dat de gemeenten eventuele overschotten op het gebudgetteerde deel kunnen behouden en dat

zij tekorten op dat onderdeel dienen bij te plussen. Op die manier worden de gemeenten feitelijk beloond voor een succesvol reïntegratiebeleid en ondervinden zij ook de consequenties van lokaal beleid dat niet bijdraagt aan een vermindering van uitkeringsafhankelijkheden.

In samenhang met de verhoging van de budgettering van de bijstand kunnen bovendien de reïntegratiemiddelen worden gebudgetteerd, binnen een qua bereik uit te breiden Fonds Werk en Inkomen, zodat een budgettaire 'kop' op de bijstand ontstaat voor reïntegratie, die gemeenten grotere aanwendingsmogelijkheden in de sfeer van het arbeidsmarktbeleid biedt.

Denkbaar is dat de rijksoverheid, vooruitlopend op een versterking van de financiële prikkels via budgettering, de gemeentelijke prestaties in de sfeer van het reïntegratiebeleid al op korte termijn extra beloont, door de gemeenten die in verhouding veel uitstroom uit de bijstand realiseren (bijvoorbeeld meer dan 20% volumebeperking) binnen het Fonds Werk en Inkomen een eenmalige jaarlijkse 'bonus' te geven (d.w.z. de incidentele voordelen van een vermindering van de bijstandsuitgaven in grotere mate bij gemeenten te laten neerslaan dan met de huidige mate van budgettering van 25% het geval is). Daarmee ontstaat een voor de gemeenten voordelig arrangement, zonder grotere budgettaire risico's, terwijl structureel in de verhouding Rijk-gemeenten van een win-win situatie sprake kan zijn. Daarnaast kan de rijksoverheid blijvend accenten leggen in het reïntegratiebeleid door prestatie-afspraken te maken over de uitstroom van bepaalde doelgroepen, en deze uitstroom extra te belonen.

In de verhoudingen met het Uitvoeringsinstituut voor de Werknemersverzekeringen (UWV), een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), kunnen financiële prikkels niet dezelfde rol spelen als in de relatie met de gemeenten. Het UWV beschikt niet over de zelfstandige financiële ruimte en de bijbehorende verantwoordelijkheden om succes en falen budgettair te kunnen opvangen en de consequenties van tegenslagen zelfstandig te kunnen dragen. Een dergelijke situatie zou alleen met kunstgrepen in de financiële verhoudingen tussen het Rijk en het zbo kunnen worden gesimuleerd, en de vraag is of dat bijdraagt aan het vereiste van transparante verhoudingen tussen het Rijk en het zbo. In de verhoudingen met de zelfstandige bestuursorganen komt het des te meer aan op stevig ingerichte afspraken over te behalen prestaties

## Heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid

(de uitstroom van doelgroepen) en over de essentiële kenmerken van de *werkprocessen* (zoals de wijze van uitbesteden van reïntegratie) en een daarop te enten systematiek van begroting, bekostiging en verantwoording.

Waar het reïntegratiebeleid nu nog relatief zwaar inzet op het creëren van gesubsidieerde banen met een (semi-) permanent karakter, kan dat inmiddels een grotere oriëntatie krijgen op stimulering van het aanbod van (gekwalficeerde) arbeid en op doorstroming naar regulier, niet-gesubsidieerd werk. De ontwikkeling van de WIW is er al één die deze richting is ingeslagen. De WIW kan, naar het oordeel van de werkgroep, in een setting zoals hierboven geschetst, als regeling vervallen. De vormgeving van de bekostiging van de huidige WIW-dienstbetrekkingen verdraagt zich hoe dan ook slecht met zijn eigen doelstellingen. De bekostiging is hoofdzakelijk gebaseerd op het daarin verwerkte volume (het aantal dienstbetrekkingen) en daarmee ontstaat een incentive die haaks staat op de doelstelling van de wet, die doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt beoogt. In de hier gekozen optiek kunnen de desbetreffende budgetten onderdeel zijn van een Fonds Werk en Inkomen dat de gemeenten vrijlaat - als het gaat om het reïntegratiebeleid - in de aanwending van die middelen.

Voor I/D-banen gelden voor een deel dezelfde, voor een deel andere overwegingen. Die vorm van gesubsidieerde arbeid is succesvol geweest waar het - naar de aard van zijn doelstelling - ging om de creatie van specifieke werkgelegenheid. Met een weliswaar geringe vertraging ten opzichte van de aanvankelijke doelstellingen, is daarvan ook het bereik aan de beoogde maat. Met de I/D-regeling zijn inmiddels ongeveer 45.000 mensen aan een baan geholpen, in onder meer de zorg, veiligheid en toezicht, het onderwijs en de kinderopvang. Maar nu de arbeidsmarkt inmiddels veel meer mogelijkheden biedt, kan een oriëntatie op het vinden van regulier werk, op de activering van arbeidsaanbod en op doorstroming vanuit de I/D-banen naar niet-gesubsidieerde banen meer gewicht krijgen. De I/D-banen beogen geen doorstroming naar regulier en ongesubsidieerd werk, bewerkstelligen dat ook niet en hebben daarmee een permanent karakter. Bij een beoordeling van de I/D-regeling moet ook worden beseft dat deze zich door een dubbele doelstelling kenmerkt. Behalve dat sprake is van een werkgelegenheidsinstrument voor langdurig werklozen (dat beoogde te voorzien in werk dat met

de geleidelijke ophoging van de laagste CAO-loonschalen destijds praktisch verdwenen was), wil de regeling ook structureel voorzien in maatschappelijk nuttige werkgelegenheid in de publieke sector. In de loop van de achter ons liggende jaren zijn daarmee flink wat, vooral gemeentelijke voorzieningen in stand gehouden.

De werkgroep adviseert beide doelstellingen te scheiden. Waar de regeling van betekenis is voor de instandhouding van maatschappelijk nuttige dienstverlening, verdient het aanbeveling de I/D-banen te 'witten'. De desbetreffende middelen kunnen dan aan de profiterende instellingen worden overgedragen, met waar nodig flankerend beleid om de rechtszekerheid van de huidige werknemers in I/D-banen te waarborgen.

Voor zover de middelen voor de I/D-banen behouden blijven voor het reïntegratiebeleid, kunnen deze (zoals die voor de WIW) worden ingebracht in het Fonds Werk en Inkomen. De regeling zelf kan vervallen. Indien (vooral de grote) gemeenten hechten aan een uniformere regeling voor het bieden van arbeid aan mensen waarvoor geen andere mogelijkheden meer voorhanden zijn, kan in overleg met de gemeenten en de vakbeweging worden onderzocht of een afzonderlijke rechtspositionele regeling op dit beloningsniveau in stand kan blijven. Daarbij zou aan stringente (volumebeperkende) toetredingseisen moeten worden gedacht. Te denken zij aan aantoonbaar actief zoekgedrag, aan de eis van toepassing van ondersteuningsmaatregelen in het kader van de reïntegratie over een periode van tenminste enige jaren en - gegeven de dan sterk verminderde kansen op de arbeidsmarkt - aan een leeftijdscriterium van bijvoorbeeld 50 jaar of ouder.

Naast gesubsidieerde arbeid vormt scholing een belangrijk onderdeel van het arbeidsmarktbeleid.

Scholingsinstrumenten blijken in het algemeen en tot nog toe niet zeer effectief te zijn waar het gaat om de reïntegratie van werkzoekenden. Alhoewel het opleidingsniveau wellicht de belangrijkste determinant van arbeidsmarktkansen is, heeft scholing als onderdeel van beleid voor werkzoekenden hooguit bescheiden effecten. Scholing in combinatie met werk en kleinschalige programma's voor gemotiveerde groepen zijn in verhouding effectiever. De werkgroep ziet hierin een aanmoediging om scholing vooral te combineren met werk (in 'duale trajecten') en om de mogelijkheden steeds te ondersteunen met het stimuleren van actief zoekgedrag op de arbeidsmarkt.

Het meeste perspectief schuilt - getuige Nederlands én buitenlands onderzoek - in een beleid dat de uitkeringsgerechtigde van meet af aan met een combinatie van actieve bemiddeling, controle en (waar nodig) met een ondubbelzinnige aankondiging en effectuering van sancties stimuleert om daadwerkelijk werk te zoeken en te aanvaarden. Een ondersteuning met een langduriger inzet van middelen en instrumenten moet daarop aanvullend zijn; zij moet daarvoor niet in de plaats treden. De werkgroep meent dat deze benadering in alle gevallen de voorkeur heeft en niet moet worden geregeerd door een 'fasering' vooraf. Bij een onmiddellijke fasering wordt al bij aanvang van de werkloosheid de afstand tot de arbeidsmarkt en de aard van de benodigde inspanningen vastgelegd. Een vorm van 'profiling' kan weliswaar nuttig en nodig zijn, maar krijgt vooral betekenis door de ervaringen die tijdens de begeleiding van de werkzoekende worden opgedaan. Dit type 'case-management' krijgt in de praktijk nog onvoldoende gestalte en wordt door de inrichting van de huidige regelingen ook niet voldoende gestimuleerd. Een en ander vraagt een actieve bemiddelingsrol van de Centra voor Werk en Inkomen, om aan die actieve profiling (meer dan aan de huidige en vooral administratieve fasering) vorm te geven.

### **Mogelijkheden op de reïntegratiemarkt**

De ontwikkeling van de private reïntegratiemarkt biedt gemeenten en het UWV de mogelijkheid om voor mensen die zonder steun in de rug niet aan de slag komen, ondersteuning in te kopen. Datzelfde geldt voor werkgevers en sociale partners, waar bedrijven- en sectorinitiatieven worden ondernomen. Dit verruimt de mogelijkheden om maatwerk te bieden aan (langdurig) uitkeringsgerechtigden, die vaak een combinatie van hindernissen moeten overwinnen om aan de slag te komen. Op dit moment is sprake van een overgangsfase. De reïntegratiemarkt is nog ondoorzichtig en wordt gekenmerkt door nog weinig marktconform gedrag van aanbieders en vragers: de contracten worden meestal (voor een belangrijk deel) gefinancierd op basis van inspanningsverplichtingen.

De reïntegratiemarkt heeft - door de ruimte voor diversiteit en de werking van financiële prikkels - de potentie om zich te ontwikkelen tot een doelmatig raamwerk voor vormen van reïntegratie op maat. Om dit te bereiken dient de overheid te waarborgen dat deze markt voldoet aan de volgende randvoorwaarden: geen toe-

tredingsbelemmeringen voor reïntegratiebedrijven, keuzevrijheid voor opdrachtgevers, transparantie over aanbieders, contractvoorwaarden en resultaten, scheiding van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en een resultaatgebonden financiering. Het is van groot belang die marktconformiteit stevig te stimuleren, want de ondoorzichtigheid van de markt en de grote belangen die op deze markt omgaan, maken dat 'checks en balances' vereist zijn.

Het tot wasdom komen van de private reïntegratiemarkt biedt evenzeer mogelijkheden voor een *vermindering van regelgeving* door instrumenten om te zetten in reïntegratiebudgetten die aan opdrachtgevers (gemeenten en UWV) ter beschikking worden gesteld. Hiermee wordt meer geld vrijgespeeld voor het bieden van maatwerk, ontstaat meer ruimte om te experimenteren met diverse reïntegratiemethoden, daarin 'best practices' te onderscheiden en van elkaar te leren.

### **Samenhang van reïntegratiemarkt, beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid**

Een vernieuwende vormgeving van het reïntegratiebeleid vergt stappen op drie terreinen die van elkaar afhankelijk zijn: het opdrachtgeverschap op de reïntegratiemarkt, de daarbij behorende beleidsvrijheid en de wijze waarop te dien aanzien verantwoordelijkheden kunnen worden genomen en afgedwongen. De reïntegratiemarkt ontwikkelt zich niet vanzelf, maar is mede afhankelijk van het tempo waarin en de wijze waarop opdrachtgevers de desbetreffende dienstverlening zullen uitbesteden. Uitbesteding van reïntegratie vereist beleidsvrijheid voor uitvoerders, maar het vereist ook dat zij financieel belang hebben bij een doelmatige inkoop van de reïntegratiediensten. Daarom moet de hier bepleite omzetting van regelgeving in reïntegratiebudgetten gelijk op gaan met het scheppen van effectieve randvoorwaarden voor de werking van de reïntegratiemarkt en een grotere financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten, respectievelijk met afspraken over prestaties en werkwijzen met het UWV. Ook de besteding van het budget van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) zal aan marktconforme voorwaarden moeten voldoen.

### **Robuust reïntegratiebeleid**

Naarmate er meer middelen worden toegevoegd aan de reïntegratiebudgetten van gemeenten en het UWV,

speelt de wijze waarop de reïntegratiebudgetten worden vastgesteld en verdeeld over uitvoerders natuurlijk een grotere rol. De werkgroep stelt voor de middelen voor reïntegratie op macro-niveau mee te laten 'ademen' met het aantal ABW-, WAO- en WW-gerechtigden. Hierdoor ontstaat een logische samenhang tussen de hoeveelheid beschikbare reïntegratiemiddelen en de jaarlijkse omvang van de doelgroepen. Per uitkeringsregeling (ABW, WAO en WW) kan een opslag worden gelegd op de geraamde bedragen voor de uitkeringsgelden, die rekening houdt met de structureel verschillende kansen op reïntegratie van WW-ers, ABW-ers en WAO-ers. De bedragen die met die opslag voor reïntegratiebeleid beschikbaar komen, zullen dan met de stand van de conjunctuur variëren.

Het voordeel van de voorgestelde systematiek is dat het instrumentarium zelf niet langer afhankelijk is van de stand van de conjunctuur of van economische schokken: het enige dat varieert is het budget dat beschikbaar wordt gesteld. Bovendien hoeft - door meer te werken met budgetten en minder met wijzigingen van regelingen - een verandering van omstandigheden op de arbeidsmarkt niet aanstonds door te werken in nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving. Dat stelsel wordt daarmee robuuster en stelt opdrachtgevers en opdrachtnemers op de reïntegratiemarkt in de gelegenheid om vast te stellen aan welk type instrument of aan welke combinatie van instrumenten behoefte is, daarbij rekening houdend met de steeds veranderende verhoudingen op de arbeidsmarkt.

### **Beschermde werkgelegenheid**

Het sluitstuk van het arbeidsmarktbeleid is al sinds lange tijd de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en dat zal in de toekomst niet veranderen. De WSW voorziet in arbeidsmogelijkheden voor mensen die vanwege lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Om in die behoefte te voorzien blijft ook in de toekomst de WSW, of een vergelijkbaar instrument, noodzakelijk. De WSW als sluitstuk van het arbeidsmarktbeleid kan daarbij preciezer worden gepositioneerd, door de WSW primair te beschouwen als middel om een specifieke doelgroep permanent aan werk te helpen, zonder hoge verwachtingen te hebben van de WSW als reïntegratie-instrument op de weg naar reguliere, niet-beschutte arbeid. Dat doet niet af aan het oogmerk om door bevordering van de arbeidsbekwaamheid de integratie

van arbeidsgehandicapten in de samenleving te bevorderen. Voor grote groepen van deze werknemers zal de WSW echter een permanente voorziening zijn.

Wel is het gewenst de plaats van de SW-bedrijven in het bredere reïntegratiebeleid op korte termijn te verduidelijken. Veel SW-bedrijven ontwikkelen zich de laatste jaren tot brede reïntegratiebedrijven, die niet alleen uitvoering geven aan de WSW, maar eveneens aan onderdelen van het (overige) gemeentelijke reïntegratiebeleid (WIW). Een groot deel van de SW-bedrijven bereidt zich voor op een actieve rol, als opdrachtnemer op de reïntegratiemarkt. Daarmee ontstaat een minder duidelijke rolverdeling tussen gemeenten en SW-bedrijven, waar het gaat om het gemeentelijk inkoopbeleid. Er zijn bestuurlijke relaties, er zijn eigendomsverhoudingen, er zijn subsidierelaties en er ontstaan contractrelaties tussen steeds dezelfde partijen. Het kabinet is van oordeel dat de reïntegratiemarkt zich als particuliere markt dient te kunnen ontwikkelen. De werkgroep meent dat derhalve ten aanzien van de opstelling van de SW-bedrijven in de reïntegratiemarkt en de bestuurlijke relatie met gemeenten meer duidelijkheid vereist is, waarbij overigens niet uitsluitend wordt gekeken naar de rechtsvorm van de bedrijven, maar bovenal naar de marktconformiteit van de zakelijke relaties met gemeenten.

De werkgroep meent dat de SW-bedrijven geëquipeerd kunnen zijn een rol te spelen in het reïntegratiebeleid voor die groepen die door aanmerkelijke achterstanden niet eenvoudig op de reguliere arbeidsmarkt hun weg zullen weten te vinden, en ziet daarom geen reden waarom de overheid de ontwikkeling van SW-bedrijven naar brede reïntegratiebedrijven in de weg zou willen staan. Het is dan wel zaak de banden tussen de betreffende gemeenten en SW-bedrijven te verzakelijken. Concreet betekent dit dat de gemeenten het exploitatietekort van het SW-bedrijf in dat geval niet langer voor hun rekening dienen te nemen en dat een bestuurlijke betrokkenheid van gemeenten bij de uitvoering van de WSW door dat bedrijf niet voor de hand ligt. De positie van het SW-bedrijf zal dan, kort samengevat, niet meer verschillen van die van andere private reïntegratiebedrijven. Deze consequentie van de verbreding van de actieradius van de desbetreffende SW-bedrijven is noodzakelijk voor een goede werking van de private reïntegratiemarkt. Alleen het meer 'klassieke' SW-bedrijf - dat zich beperkt tot het organiseren van beschermde werkgelegenheid voor de WSW-geïndiceerde werknemer - kan in die optiek publiek georgani-

## Tien aanbevelingen

Dit rapport doet, op hoofdpunten, de volgende aanbevelingen:

- 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 ontzettingen van de sollicitatieplicht.
- Maak daarvoor een stevige bestuurlijke en financiële omgeving: door een gaandeweg grotere mate van budgettering van de bijstand (50% en verder), door op reïntegratie gerichte prestatie-afspraken met UWV en CWI, door vergroting van de bestedings mogelijkheden 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.
- Relateer de (macro) omvang van de budgetten die jaarlijks op de reïntegratiemarkt kunnen worden besteed aan de voor dat jaar te voorziene uitkeringslasten (ABW, WVV en WAO). Daarmee kan een samenhangend financieel stelsel van 'werk en inkomen' ontstaan dat conjunctuur- en schokbestendig is.
- Zet in dit kader de WIW (dienstbetrekkingen, werkervaringsplaatsen, scholing en activering) om in een vrij besteedbaar budget binnen het Fonds Werk en Inkomen.
- 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).
- Verander de 'fasering' van werkzoekenden van een administratief instrument in een veel persoonlijker 'profiling' 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.
- 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.
- 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.
- 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'.
- Richt de evaluaties van het arbeidsmarktbeleid doeltreffender in. Maak ruimte voor experimenten en gebruik de uitkomsten daarvan mede voor (evaluerend) onderzoek. Ontwikkel, met de Planbureaus en de wetenschap, een standaard voor de methodiek van evaluatie en protocolleer die.



seerd of anderszins aan de gemeente gelieerd blijven. In beide opties kan de bekostiging van de arbeidsplaatsen in het kader van de WSW overigens meer het karakter krijgen van een daadwerkelijk persoonsgebonden of persoonsvolgend budget.

De werkgroep adviseert, uit een oogpunt van bevordering van zakelijke relaties op de reïntegratiemarkt, gemeenten te noodzaken ondubbelzinnig te kiezen voor één van de twee opties. Men kiest óf voor uitvoering van de WSW door het 'klassieke' SW-bedrijf, dat geen opdrachten kan aanvaarden voor andere reïntegratietaken, óf voor onderbrenging van de uitvoering van de WSW in een bedrijf dat op de reïntegratiemarkt ten volle actief kan zijn, maar dan ook niet kan terugvallen op gemeentelijke bijstand bij het ontstaan van enig exploitatietekort. Het moet voor zich spreken dat ook in het laatste geval beschutte werkgelegenheid voor de WSW-geïndiceerde gewaarborgd blijft.

### Indicatiestellingen

De werkgroep signaleert dat er op dit moment verschillende vormen van indicatiestellingen en toetredingsbepalingen zijn van de diverse instrumenten, die moeten helpen om te bepalen wie ondersteuning nodig heeft en die van betekenis zijn bij de keuze voor het in te zetten reïntegratiemiddel. De hierboven geschetste heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid kan gepaard gaan met een aanzienlijke vereenvoudiging van de indicatiestellingen binnen het arbeidsmarktbeleid. Behalve voor mensen die te indiceren zijn voor de WSW, verdient een systematiek waarmee mensen eerst via intensieve bemiddeling en met een bijbehorende controle aan de slag proberen te komen, uit een oogpunt van doeltreffendheid de voorkeur boven een te snelle inzet van (soms dure) reïntegratie-inspanningen.

De werkgroep adviseert de voorzieningen (commissies) voor indicatiestellingen die nog vereist zijn (WSW en REA-toets) te concentreren onder de verantwoordelijkheid van de CWI-organisatie (Centrum voor Werk en Inkomen). Wat betreft de WSW is daarmee gewaarborgd dat indicering op een grotere bestuurlijke afstand van de SW-bedrijven plaatsvindt, terwijl voor de REA-toets (waar nog nodig) geldt dat daarmee een bundeling kan ontstaan van expertise en opbouw van kennis, en meer onderscheid kan worden bewerkstelligd in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgevers, arbo-diensten en het UWV.

Door af te zien van een 'fasering' van werkzoekenden aan het begin van werkloosheid, worden de voorspel-fouten verminderd en ongewenste gedragseffecten, waaronder stigmatisering, ontmoediging van het zoekgedrag en het te snel inzetten van langdurige en dure reïntegratie-inspanningen, vermeden. Indien mensen na verloop van tijd aanvullende ondersteuning nodig blijken te hebben kan zulks - niet in bulk, maar naar kleinere doelgroepen onderscheiden - door de opdrachtgevers op de private reïntegratiemarkt worden uitbesteed. Daarmee kunnen de landelijke regelingen, met hun onderscheiden instroombepalingen en de bijbehorende indicatiestellingen, plaatsmaken voor (resultaatgebon-den) incentives voor inspanningen op maat door reïntegratiebedrijven.

### Evaluatie van beleid

Een uitbesteding van reïntegratie vergt dat de rijksoverheid niet langer voorschrijft welke vorm van reïntegratie door de opdrachtgever gekozen zou moeten worden. Dat betekent natuurlijk niet dat de rijksoverheid daarmee het inzicht in de resultaten van het beleid voor gezien houdt. De (mede) bekostiging van dat beleid uit de publieke kas maakt het onverkort noodzakelijk dat de rijksoverheid zicht heeft op de effectiviteit van de reïntegratie-inspanningen. De werkgroep constateert - mede op basis van een overzicht van het SCP (zie bijlage 4) dat op verzoek van de werkgroep de beschikbare evaluaties op een rij heeft gezet - dat de diverse evaluaties die wat dit betreft voorhanden zijn uit een aantal oogpunten te wensen overlaten. Vooral het inzicht in de effectiviteit van het beleid - in termen van de verhoging van uitstroomkansen naar regulier werk en de duurzaamheid van daarmee bereikte resultaten - ontbreekt vaak. De opzet van de evaluaties is veelal ook niet toereikend om de vraag te beantwoorden wat er zonder de beleidsinzet zou zijn gebeurd.

De werkgroep adviseert een eenduidiger onderzoeksmethodiek te (doen) ontwikkelen en ook een consequentere formulering te geven aan de na te streven doelstellingen van arbeidsmarktbeleid. Het eerste kan in samenspraak met de Planbureaus en de wetenschap gebeuren. Het tweede vraagt explicitering van doelstellingen aan de kant van het beleid. De werkgroep stelt voor het reïntegratiebeleid een duidelijke doelstelling te geven en de effectiviteit zoveel mogelijk af te meten 1<sup>o</sup>) aan de daadwerkelijke aanvaarding van regulier, niet-gesubsidieerd werk, 2<sup>o</sup>) aan de vraag of de betrokkene

na het verstrijken van enige tijd nog altijd aan de slag is en 3°) aan de vraag of de betrokkene zijn of haar inkomen na enige jaren door dat werk ook heeft weten te verbeteren. Dat vereist longitudinaal onderzoek en koppelingen van bestandsgegevens (uitkeringsinstellingen, fiscus, CBS). In een in te richten 'knooppunt beleidsinformatie' wordt dit laatste door het ministerie van SZW en het CBS voorbereid.

De werkgroep bepleit bovendien met de gemeenten, het UWV en de RWI af te spreken en te regelen dat de respectievelijke prestaties in de sfeer van de reïntegratie volkomen transparant en openbaar worden gemaakt. Alleen dan kan ook ten volle aan een benchmarking van resultaten worden gewerkt.

### **Tot slot: aan de slag**

Als er één moment is om het arbeidsmarktbeleid van nieuwe oriëntaties en impulsen te voorzien, dan is het nu wel. De kansen op de arbeidsmarkt zijn groter dan zij lange tijd geweest zijn. Kansen voor de mensen die van die mogelijkheden op de arbeidsmarkt afhankelijk zijn, maar kansen ook voor doeltreffend overheidsbeleid, dat zich gesteld ziet voor de opgave om de arbeidsparticipatie duurzaam te vergroten en uitkeringsafhankelijkheden terug te dringen.

# 3

## De arbeidsmarkt in beweging

### 3.1

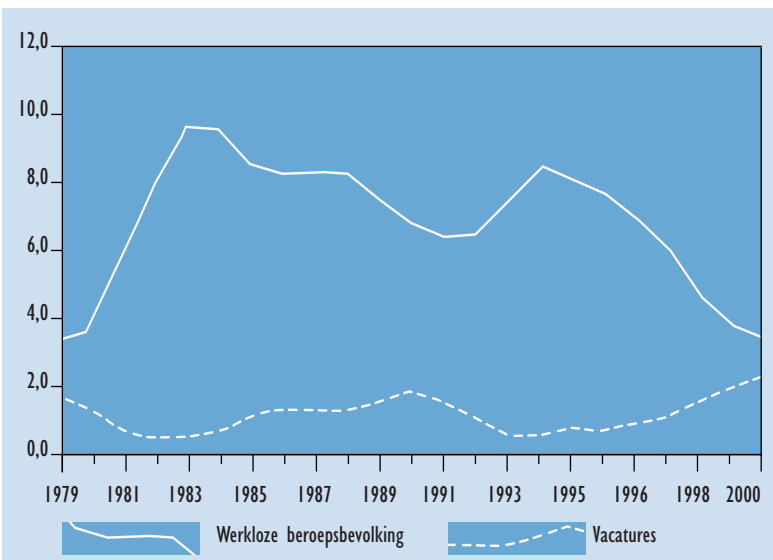
#### De huidige arbeidsmarkt: krapte en inactiviteit

##### Spectaculaire groei van de werkgelegenheid

Het laatste decennium is de verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt aanzienlijk veranderd. Gemiddeld groeide de werkgelegenheid in de jaren negentig met een indrukwekkend tempo van ruim 125.000 personen per jaar. De arbeidsmarkt is in staat geweest om de trendmatige stijging van het arbeidsaanbod geheel op te nemen. Met een consequent sociaal-economisch beleid heeft de overheid daarvoor de randvoorwaarden weten te scheppen. Een matiging van loonkosten, beheersing van de overheidsuitgaven, een gunstiger verhouding tussen loon en uitkering, een omslag van passief naar actief arbeidsmarktbeleid en een flexibilisering van de arbeidsmarkt hebben eraan bijgedragen dat de arbeidsmarkt structureel beter is gaan functioneren.<sup>(1)</sup> De werkloosheid is teruggedrongen en de arbeidsmarkt is krap en dynamisch geworden: ruim 1,1 miljoen mensen vond in 1999 een baan en het aantal baanwisselaars is verdubbeld ten opzichte van 1994. Het aantal openstaande vacatures nam sterk toe en is het niveau van de werkloosheid genaderd (zie figuur 3.1).

**Figuur 3.1**

**Werkloosheid en vacatures, als percentage van de beroepsbevolking, 1979-2000**



Bron: CBS/CPB, bewerking SZW

<sup>(1)</sup> Zie Bovenberg (1997) voor een uitgebreide analyse.

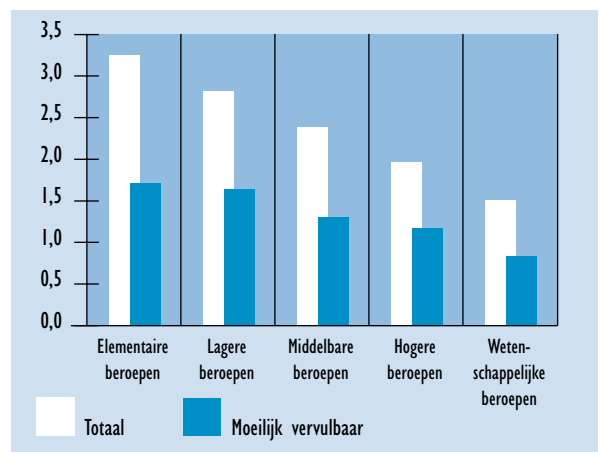
<sup>(2)</sup> Zie ook WRR (2000).

#### Personeelsknelpunten

De spectaculaire groei van de werkgelegenheid gaat gepaard met personeelsknelpunten die zichtbaar worden in een toenemend aantal moeilijk vervulbare vacatures. Het percentage moeilijk vervulbare vacatures bedraagt nu circa 50% van het totaal aantal vacatures. Deze omstandigheden gelden niet alleen voor hoogopgeleide functies, maar ook voor lagere en elementaire beroepen (figuur 3.2). In die laatste categorie is het aantal vacatures per 100 banen relatief groot, ondanks de relatief hoge werkloosheid onder laagopgeleiden.

**Figuur 3.2**

**Aantal vacatures naar beroepsniveau in 1999 (per 100 banen)**



Bron: CBS vacature-enquete

Hoewel de huidige hoogconjunctuur niet tot in lengte van jaren zal voortduren en de verwachtingen ook zijn dat de groei van de werkgelegenheid het komende jaar wat zal kunnen terugvallen, blijft de Ausgangssituatie voor het activerend arbeidsmarktbeleid in verhouding gunstig. Een en ander vraagt ook des te nadrukkelijker om een beleid dat in voldoende mate 'conjunctuurbestendig' is.

#### Lage participatie van bepaalde groepen

Ondanks de krapte op de arbeidsmarkt zijn er nog omvangrijke groepen die buiten het arbeidsproces staan.<sup>(2)</sup> De arbeidsdeelname van vrouwen is in de afgelopen tien jaar fors gestegen; toch participeren zij nog minder dan mannen. Dat is niet altijd vrijwillig; alleenstaande vrouwen met kinderen zijn oververtegenwoordigd in de bijstand. Ook de arbeidsparticipatie van

ouderen is in Nederland nog altijd relatief laag. In 1993 bereikte de arbeidsdeelname van de bevolking in de leeftijd van 55 tot en met 64 jaar een dieptepunt van 24 procent. Sindsdien is de dalende tendens van de arbeidsdeelname evenwel omgezet in een stijgende: tot een niveau van 34 procent in 2000. Een derde groep met een in verhouding geringe arbeidsdeelname wordt gevormd door de *etnische minderheden*: gemiddeld genomen loopt hun arbeidsdeelname nog 20 procentpunt achter op die van autochtonen<sup>(3)</sup>. Dit hangt samen met het opleidingsniveau, maar ook bij hetzelfde opleidingsniveau blijkt de participatie van etnische minderheden lager te zijn dan van autochtonen. Een laatste groep met een relatief geringe participatiegraad bestaat uit *mensen met een lage opleiding*. Dit gegeven verandert weinig in de loop der jaren: het aandeel van laagopgeleiden is geslonken, maar hun inactiviteit is nog steeds relatief hoog.

#### **Uitkeringsafhankelijkheid en langdurige werkloosheid**

De combinatie van krapte en onbenutte arbeidscapaciteit kenmerkt de structurele problemen van de Nederlandse arbeidsmarkt. Die problemen uiteten zich in het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid en langdurige inactiviteit, bij een dynamiek op de arbeidsmarkt die tegelijkertijd zeer aanmerkelijk is.

De dalende werkloosheid is gepaard gegaan met een afname van het aantal werkloosheidsuitkeringen, maar de mensen die afhankelijk zijn van een uitkering zijn lang niet allemaal onmiddellijk beschikbaar voor werk. Het aantal werkloosheidsuitkeringen (WW en ABW) is al vanaf de jaren '80 ongeveer 300.000 hoger dan de werkloosheid.<sup>(4)</sup> Om als 'werkloos' te worden geboekstaafd moet iemand zonder werk zijn, maar bovendien zoeken naar en op korte termijn beschikbaar zijn voor arbeid. Aan die kenmerken voldoen lang niet alle WW- en bijstandsgerechtigden (zie tabel 3.1).

**Tabel 3.1**  
**Arbeidsverplichting in ABW en WW in 1999**

Status	ABW In % van het totaal	WW
Formele arbeidsverplichting	55	71
- waarvan <i>de facto</i> ontheffing	24	0
Formele volledige ontheffing	42	29
Onbekend	3	0
Totaal aantal personen	404.000	221.100

Bron: Engelen et al. (1999) en SZW.

Van de bijstandsgerechtigden heeft circa tweederde formeel óf *de facto* een ontheffing van de arbeidsverplichting. In de WW heeft bijna 30% een formele ontheffing van die verplichting. Deze mensen zullen met activeeringsbeleid dus niet gemakkelijk worden bereikt. In de WW gaat het alleen om mensen die 57½ jaar en ouder zijn. Deze groep heeft geen actieve sollicitatieplicht (maar moet aangeboden, passende arbeid wel aanvaarden). Buiten deze groep dient iedereen werk te zoeken en beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Bij de ABW gaat het om categoriale en individuele ontheffingen van de arbeidsplicht. Categoriale ontheffingen gelden voor eenoudergezinnen met kinderen jonger dan vijf jaar<sup>(5)</sup> en voor mensen van 57½ jaar of ouder. Individuele ontheffingen kunnen worden verleend om medische of sociale redenen. Daarnaast worden cliënten met een arbeidsverplichting niet altijd voldoende gecontroleerd, zodat sprake kan zijn van *de facto*-ontheffingen, wat inhoudt dat 'soepel' wordt omgegaan met een formele arbeidsplicht of dat de frequentie van de controle zeer laag is.<sup>(6)</sup>

Van de ABW-ers heeft 42% een formele volledige ontheffing van de arbeidsplicht (in 1999). Dit zijn voornamelijk mensen ouder dan 57½ jaar, alleenstaande ouders met kind jonger dan vijf jaar en individuele ontheffingen om medische redenen (zie tabel 3.2). Daarnaast heeft nog eens 24% een *de facto*-ontheffing.

<sup>(3)</sup> Netto arbeidsdeelname in banen vanaf 12 uur.

<sup>(4)</sup> Cijfers van de werkloze beroepsbevolking vanaf 1985 vergeleken met het aantal ABW- en WW-uitkeringen.

<sup>(5)</sup> In het kader van de Agenda van de toekomst zijn met de VNG afspraken gemaakt over een reïntegratie-aanbod aan alleenstaande ouders in de bijstand met de zorg voor een kind dat jonger is dan vijf jaar, waarbij zij niet de plicht krijgen om te solliciteren maar wel om een passend aanbod te aanvaarden (zie hoofdstuk 4).

<sup>(6)</sup> Heronderzoek dat langer dan 18 maanden geleden heeft plaatsgevonden.

**Tabel 3.2****Redenen voor ontheffing arbeidsplicht, als percentage van de bijstandpopulatie, 1999**

Ouder dan 57½ jaar	10
Alleenstaand ouderschap met kind onder de vijf jaar	8
Medische redenen	13
Overig (o.a. sociale redenen en deelname aan scholing of activering)	6
Onbekend	5
Totaal	42

Bron: Engelen et al. (1999), SCP-bewerking in: Jehoel-Gijsbers en Hoff (2001).

Zo bezien is er maar voor ruim 30% van alle bijstandsgerechtigden de plicht om werk te zoeken. Dit beeld is in lijn met de geringe zoekactiviteit onder bijstandsgerechtigden en de lange verblijfsduur in de bijstand. Uit CBS-cijfers blijkt dat van alle bijstandsgerechtigden 23% actief zoekt en beschikbaar is voor werk, 12% wel beschikbaar is maar niet actief zoekt en 13% een kleine baan heeft.<sup>7)</sup> Bijstandsgerechtigden zijn relatief lang afhankelijk van de uitkering: de gemiddelde verblijfsduur neemt toe en de gemiddelde leeftijd stijgt, terwijl het totale bijstandsvolume daalt. In 1999 had 80% van de bijstandsgerechtigden langer dan een jaar een uitkering, terwijl dat in 1994 nog 74% was (zie ook Box *Stromers en blijvers in de bijstand en de WAO*).

### Arbeidsongeschikten

Het arbeidsongeschiktheidsvolume groeit. In 2000 zijn er ruim 100.000 nieuwe uitkeringen verstrekt; 8.500 meer dan een jaar daarvoor. De helft van deze groei kan in verband worden gebracht met de groei van de verzekerde populatie. Nog eens 20% kan worden verklaard door de vergrijzing en een toenemende participatie van vrouwen. Vrouwen hebben een instroomkans die (gecorrigeerd voor leeftijd) bijna driemaal zo groot is als die van mannen. Ook in absolute aantallen is de instroom van vrouwen al groter dan die van mannen. Opvallend is dat de hoge instroomkans voor vrouwen vooral een Nederlands probleem is. In andere landen is het verschil minder groot of afwezig.

Waar de WAO toeneemt, is het volume van de WAZ (Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen)

al jaren stabiel: instroom en uitstroom houden elkaar daar in evenwicht. De Wajong (Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) groeit daarentegen met ruim 3.000 uitkeringen per jaar. De Wajong-populatie is nog relatief jong, zodat er nog slechts weinig Wajong-ers uitstromen.

De instroomkans in de WAO verschilt per sector. Sectoren die op dit punt het slechtste scoren zijn de schoonmaaksector, de uitzendbranche, de zorg en de bouw. Ook sectoren waar veel langdurig werklozen aan de slag komen (in gesubsidieerde arbeid en ook de uitzendbranche) kennen een hoge WAO-instroom. Wat precies de achtergrond is van deze hoge instroom is moeilijk exact te duiden. De naar verhouding hoge instroom in specifieke sectoren wordt wel mede geweten aan een 'onvolledig werkgeverschap'. Dat wil zeggen dat de werknemer veelal werkt op andere plekken dan bij de eigen werkgever. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitzendbranche, de reinigungssector en deels ook voor de gesubsidieerde banen.

Een gedeelte van het totaal aantal WAO-gerechtigden werkt. Dit zijn grotendeels gedeeltelijk arbeidsongeschikten (zie tabel 3.3). Meer dan de helft van die laatste categorie werkt.

**Tabel 3.3****Achtergrondkenmerken WAO-ers, 1999**

Gedeeltelijk arbeidsongeschikten als % van het totaal	30%
- waarvan werkend	53%
Volledig arbeidsongeschikten als % van het totaal	70%
- waarvan (gedeeltelijk) werkend	14%

Bron: LISV, 2001, Signalement werkende uitkeringsgerechtigden.

Geïmpliceerd moet worden dat gaandeweg minder volledige WAO-uitkeringen worden verstrekt: sinds december 2000 ligt het aandeel volledig arbeidsongeschikten onder de nieuwe instromers beneden de 60%. Over het hele jaar 1999 lag dit percentage nog op 67%. De groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten is een potentieel belangrijke categorie voor het reïntegratiebeleid, want gedeeltelijk arbeidsongeschikten hebben

<sup>7)</sup> CBS (1999). Cijfers betreffen 1997.

een sollicitatie-plicht voor wat betreft hun resterende arbeidscapaciteit. De groep volledig arbeidsongeschikten mag in het kader van het reïntegratiebeleid echter evenmin buiten beeld blijven. Volgens een landelijke steek-

proef ziet 27% van de volledig arbeidsongeschikten nog reïntegratiemogelijkheden voor zichzelf; bij niet-werkzame gedeeltelijk arbeidsongeschikten is dat 47%.<sup>(\*)</sup>

### **'Stromers' en 'blijvers' in de bijstand en de WAO**

Hoe ziet de doelgroep bijstandsgerechtigden en WAO-ers er uit en welke factoren bepalen of mensen na een langdurig verblijf \*) in de bijstand of de WAO toch weer uit de uitkering stromen naar werk, scholing of een reïntegratietraject?

Uitstroom uit de bijstand is zelfs na lange duur mogelijk. Globaal gezien kunnen vier typen reacties op langdurige bijstandsafhankelijkheid worden onderscheiden. Een deel van de mensen die langdurig in de bijstand verkeren is actief bezig met reïntegreren. Dat lukt vaker bij relatief jonge, hoger opgeleide mensen met werkervaring. Ook meedoen aan vrijwilligerswerk, solliciteren en het gemotiveerd volgen van scholing bevordert de reïntegratie. Een actieve opstelling van de uitvoerende instellingen is hierbij van groot belang. Anderen kiezen voor vrijwilligerswerk, als opstap naar een uitweg uit de bijstand of juist als 'uitvlucht', zodat het effect van vrijwilligerswerk op reïntegratie niet op voorhand vast ligt. Een deel van de blijvers in de bijstand wordt in de loop van de uitkeringsduur - waar het gaat om zoekgedrag - passief. Deze mensen geven aan dat berusting in de bijstand samenhangt met het ervaren van tegenwerking door instanties. Het is daarom zorgelijk dat de meeste langdurig bijstandsgerechtigden daarover een negatief of hooguit neutraal oordeel hebben. De meest passieve groep onder de blijvers wil vooral met rust gelaten worden en heeft weinig sociale contacten. Dit hangt veelal samen met een 'aaneenschakeling van ellende' in de levensloop. Blijvers kampen vaak met een meervoudige problematiek van medische, sociale, psychische en financiële belemmeringen, die toenemen naarmate zij langer in de bijstand verkeren.

De groep langdurig arbeidsongeschikten is (in tegenstelling tot de groep langdurig bijstandsgerechtigden) veel minder sociaal geïsoleerd en heeft vaak geen geldzorgen. Een aanzienlijk deel van de langdurige WAO-ers is bovendien in staat om een nieuwe baan te vinden. Desondanks richten reïntegratiebedrijven hun inspanningen nog weinig op deze groep en hebben zij weinig inzicht in de kenmerken van de betrokkenen. In het algemeen stromen mannen, jongeren, hoger opgeleiden, mensen met een hoog inkomen, mensen met voltijd-werkervaring, gedeeltelijk arbeidsongeschikten, maar ook mensen met psychische klachten (!) relatief snel naar werk, scholing of andere reïntegratie-projecten. Motivatie is een doorslaggevende succesfactor voor reïntegratie. Zo hebben 'stromers' in vergelijking met 'blijvers' een meer positieve houding ten opzichte van scholing en zoeken zij actiever naar werk. Blijvers berusten vaak in de verwachting dat ze niet meer zullen reïntegreren. Zij ervaren vaker een gezondheidsachteruitgang en hebben een negatiever zelfbeeld dan stromers. Van de WAO-ers hebben de 'tevreden stromers' (32%) meestal weer werk gevonden. De 'berustende blijvers' in de WAO (38%) voelen geen frustratie of teleurstelling en doen bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. De 'ontvreden blijvers' (22%) zijn daarentegen verbitterd (vooral mannen) of onzeker (vooral vrouwen) en hebben hun problemen niet overwonnen. Een kleine restgroep van 'ontvreden stromers' (8%) heeft een mislukte reïntegratiepoging ondernomen of is om diverse redenen ontevreden over hun reïntegratie.

\*) Van minimaal 3 jaar in de WAO en minimaal 4 jaar in de bijstand. Bronnen: Hospers, Schuyt en van Geuns (1998). Batelaan, Does en van Geuns (2001).

### **Totaal aantal mensen met arbeidsplicht, en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden**

Het aantal uitkeringsgerechtigden met een WW, ABW, ANW- of arbeidsongeschiktheidsuitkering (minus samenloopgevallen) dat een arbeidsverplichting heeft en op zoek behoort te zijn naar werk, beliep in 1998 ongeveer 530.000 personen. Volgens globale schattingen ligt het aantal mensen met een uitkering dat daadwerkelijk op zoek is naar werk onder dit getal.<sup>(9)</sup> Daarnaast zijn er ultimo 2000 naar schatting 215.000 *niet-uitkeringsgerechtigden* die ingeschreven staan bij Arbeidsvoorziening, omdat zij op zoek zijn naar een baan. Het totaal aantal mensen dat, zo bezien, op zoek is of behoort te zijn naar werk, komt in grote lijnen overeen met het aantal mensen dat (in CBS enquêtes) aangeeft op korte of langere termijn beschikbaar te zijn voor werk.<sup>(10)</sup>

### **3.2 Oorzaken van werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid**

Theoretisch gesproken, kunnen mensen in een situatie van langdurige werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid belanden als informatieproblemen of andere institutionele omstandigheden het bijeenbrengen van vraag en aanbod belemmeren, als hun verdien capaciteit onder het vigerende marktloon ligt, of als werken onvoldoende loont en arbeidsaanbod om die reden niet beschikbaar wordt gemaakt.

#### **Onvolledige informatie**

Werkloosheid kan ontstaan doordat werkgevers en werkzoekenden elkaar feitelijk niet weten te vinden. Op de arbeidsmarkt is - net als op bijna elke andere markt - sprake van onvolledige informatie. Een werkzoekende heeft geen overzicht van alle relevante vacatures en kan een onvolledig beeld hebben van zijn of haar eigen capaciteiten in de termen die door werkgevers gevraagd worden. Een werkgever heeft geen overzicht van alle werknemers die in aanmerking komen voor een vacatu-

re, noch van hun kwaliteit en productiviteit. Beide partijen baseren zich bij werving en selectie op een aantal zichtbare kenmerken; voor werkgevers zijn dat bijvoorbeeld arbeidsverleden, opleiding, leeftijd. Maar die zichtbare kenmerken kunnen ook betrekking hebben op etniciteit. In dit opzicht of anderszins kan discriminatie daarbij *de facto* ook aan de orde zijn.

#### **Tekortschietende verdien capaciteit: rigiditeiten in de loonvorming**

Een tweede mogelijke oorzaak van werkloosheid is dat de potentiële werknemers 'uit de markt worden geprijsd' doordat hun verdien capaciteit onder het (wettelijk of in de CAO's vastgelegde) minimumloon ligt.<sup>(11)</sup> Het minimumloon legt een bodem in het loongebouw en daarmee ook in de arbeidsmarkt. Die bodem wordt wel aangeduid als de 'productiviteitsval'. Werknemers die van deze productiviteitsval de gevolgen ondervinden, krijgen geen baan aangeboden, omdat de genoemde rigiditeiten in de loonvorming verhinderen dat het loon neerwaarts wordt (kan worden) aangepast aan hun productiviteit.

#### **Onvoldoende prikkels**

Een derde oorzaak van werkloosheid is dat werk in de lagere loonschalen vaak onvoldoende lonend is ten opzichte van de uitkering die men achterlaat of kan verkiezen. Door een cumulatie van algemene en gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen, is sprake van een aanzienlijke armoedeval op minimumniveau. Hoewel de situatie zeker niet in alle gemeenten dezelfde is, kan worden becijferd dat de overgang van een minimumuitkering naar werk door een kostwinner gemiddeld een bruto inkomensverbetering vergt van ruim 30% om *de facto* een achteruitgang in netto besteedbaar inkomen te vermijden. Voor alleenstaanden is een niveau van ongeveer 110% van het minimum vereist, ten opzichte van een minimumuitkering die -voor die alleenstaande- op 70% daarvan ligt.<sup>(12)</sup>

<sup>(9)</sup> Zie Hoff en Jehoel-Gijsbers (1998).

<sup>(9)</sup> Jehoel-Gijsbers, Hoff en Schut (2001)

<sup>(10)</sup> Volgens de Enquête beroepsbevolking van het CBS waren in 1999 805.000 mensen op korte of langere termijn beschikbaar voor werk.

<sup>(11)</sup> Behalve door het wettelijk of in de CAO-bepaalde minimumloon, kunnen machtsconcentraties van werknemers binnen een bedrijf of bedrijfstak neerwaartse loonaanpassingen tegenhouden.

<sup>(12)</sup> Berekeningen door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zie ook SZW (2000).



Onderzoek in de praktijk laat zien dat dergelijke inkomensverbeteringen door werkaanvaarding weliswaar geen uitzondering behoeven te zijn, maar dat neemt niet weg dat er tot de genoemde inkomensniveaus een onmiskerbare barrière is die effectief zoekgedrag in de weg staat. Dit zal nog in sterkere mate gelden indien de baan zekerheid, de geboden arbeidsomstandigheden en/of de doorgroeimogelijkheden van het werk beperkt zijn en werkaanvaarding om die redenen onaantrekkelijk is.

### **Het gewicht van de drie oorzaken van inactiviteit**

Er zijn aanwijzingen dat het bijeenbrengen van vraag en aanbod efficiënter is geworden, en de frictiewerkloosheid structureel op een lager niveau is komen te liggen. De discussie rond de oorzaken van inactiviteit richt zich nu veelal op het onderscheid tussen armoedeval en productiviteitsval ('niet willen of niet kunnen werken'). In de praktijk kunnen deze oorzaken echter moeilijk los van elkaar worden gezien: werklozen met een lage opleiding of met meerdimensionale achterstanden zijn vatbaar voor de productiviteitsval én voor de armoedeval. Als indicatie voor het gewicht van beide problemen kan onderzocht worden welke van de twee 'bindend' is. Daarbij kan worden aangenomen dat de armoedeval bindend is wanneer (kleine) uitkeringsverlagingen - dan wel een kleine verhoging van de arbeidskorting voor werkenden - extra werkgelegenheid genereren, terwijl sprake is van loonrigiditeiten als (geringe) verlagingen van het effectieve minimumloon leiden tot extra werkgelegenheid.

Studies naar de effecten van een verlaging van het minimumloon in Nederland duiden op bescheiden effecten.<sup>(13)</sup> Daarin kan de doorwerking tot uitdrukking komen van de verlaging en bevrozing van het minimumloon in de jaren '80. In de jaren '70 stegen de minimumlonen nog aanmerkelijk sneller dan de overige lonen. Een en ander noopte in de jaren daarna tot reparatie. Bovendien zijn de lagere loonschalen in de CAO's in recentere jaren wat dichterbij het wettelijk minimum-

loon geschoven. De invloed van de productiviteitsval zal derhalve wat zijn verminderd.

Waar het gaat om de armoedeval heeft lang de gedachte geheerst dat de hoogte van uitkeringen van weinig betekenis zou zijn voor het zoekgedrag van werklozen. Uit meer recent en beter uitgevoerd onderzoek komt een ander beeld naar voren: zo blijkt oplegging van sancties aanzienlijke effecten te hebben op de uitstroom uit werkloosheid.<sup>(14)</sup> Ook de duur van de uitkering en het tijdstip van overgang (bijvoorbeeld van WW naar bijstand) zijn van invloed op het zoekgedrag. Veranderingen van de verhoudingen tussen loon en uitkering (armoedeval) zijn wel degelijk van betekenis voor de bereidheid werk te zoeken en te aanvaarden.

### **3.3 Kansen en risico's op de toekomstige arbeidsmarkt**

De huidige krapte en de dynamiek op de arbeidsmarkt bieden kansen voor het reïntegratiebeleid om langdurig werklozen en uitkeringsgerechtigden naar passend regulier werk te begeleiden. De arbeidsmarktsituatie is echter geen constante. Op korte termijn wordt verwacht dat de spanning op de arbeidsmarkt nog voortduurt, met een historisch gezien laag werkloosheidspercentage.<sup>(15)</sup> Mede door loonstijgingen in reactie op die krappe arbeidsmarkt, zal de werkloosheid op den duur echter weer kunnen oplopen. Dat kan voor onderscheiden groepen op de arbeidsmarkt in verschillende mate van betekenis zijn. Op de middellange termijn zijn tekorten en overschotten van verschillende typen arbeid moeilijk voorspelbaar. Gedragsreacties van werkgevers, werknemers en werkzoekenden op de huidige krapte leiden - vaak na langdurige aanpassingsprocessen - tot een nieuwe situatie op de arbeidsmarkt. De uitkomst is mede afhankelijk van de vormgeving van instituties op de arbeidsmarkt, waaronder ook de organisatie van het reïntegratiebeleid kan worden gerekend.

De onzekerheden over toekomstige verhoudingen tussen vraag en aanbod op deelmarkten zijn een extra

<sup>(13)</sup> Zie Teulings, Vogels en van Dielen (1998).

<sup>(14)</sup> Zie bijvoorbeeld van den Berg et al. (1998a,b).

<sup>(15)</sup> Zie CPB (2001).

aansporing om te waarborgen dat de werking van de arbeidsmarkt optimaal is en institutionele arrangementen op orde zijn, zodat het reïntegratiebeleid in geen enkel toekomstscenario voor een onmogelijke opgave komt te staan. Het is verstandig daarbij de trends in het arbeidsaanbod en de in dat licht te onderkennen risico's in acht te nemen.

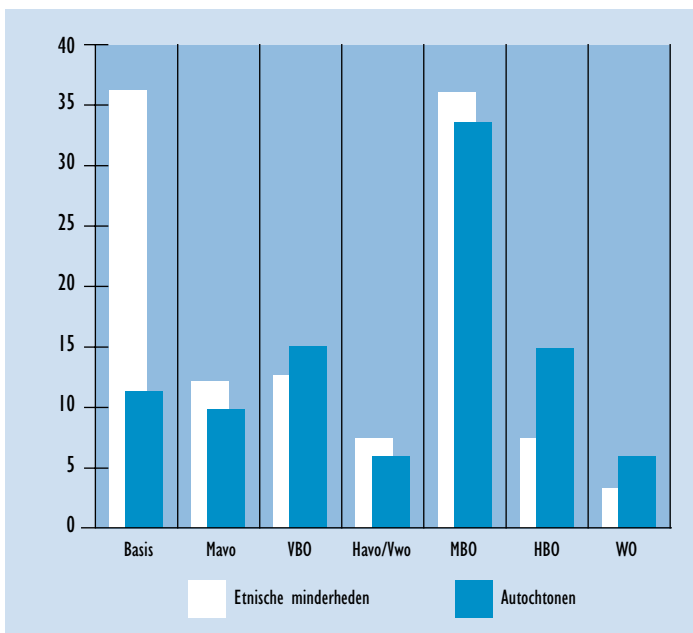
### Toename van risicogroepen

Het aandeel van risicogroepen onder de beroepsbevolking met een relatief grote kans om in een situatie van langdurige inactiviteit te belanden, neemt toe. Het gaat hierbij om etnische minderheden, vrouwen en ouderen. Hoewel binnen de groep etnische minderheden grote verschillen te onderkennen zijn, kenmerken zij zich, in vergelijking met de autochtone beroepsbevolking, door een gemiddeld laag opleidingsniveau (zie figuur 3.3), een in verhouding lage arbeidsparticipatie en een hoog niveau van werkloosheid.

**Figuur 3.3**

### Bevolking van 15-64 jaar naar opleidings-niveau, 1998.

In % van het totaal.



Bron: CBS (Enquête beroepsbevolking), bewerking SZW

Wel is in de afgelopen jaren ook de werkloosheid onder minderheden fors afgenomen. Langzamerhand neemt het opleidingsniveau van minderheden bovendien toe, en het aantal mensen dat het Nederlands goed beheerst wordt groter. Al deze gemiddelden nemen echter niet weg dat sprake is van grote verschillen tussen- en binnen de verschillende etnische groepen. Kwetsbare groepen zijn nieuwkomers (waaronder vluchtelingen en recent in Nederland gearriveerde Antillianen), ouderen (vooral onder Turken en Marokkanen) en jongeren die zonder diploma het onderwijs hebben verlaten. Veel drop-outs behoren tot de 'tussengeneratie' van jongeren die niet in Nederland zijn geboren en hun schoolopleiding niet in Nederland zijn gestart.

Ook het aandeel van oudere en vrouwelijke werknemers in de beroepsbevolking neemt (weer) toe. Die ontwikkeling verdient stimulering, waarbij overigens aandacht op zijn plaats is voor het in verhouding grote arbeidsongeschiktheidsrisico onder deze groepen. Bovendien moet worden onderkend dat herintreders kennisachterstanden kunnen hebben opgelopen op het moment dat zij de arbeidsmarkt weer betreden. Investerings in kennis zijn daarnaast ook van betekenis voor de oudere groepen onder de werknemers, indien van scholing lang geen sprake meer is geweest.

### Kennisintensieve samenleving

Kennis vormt een steeds belangrijker productiefactor. Het gemiddelde opleidingsniveau is de afgelopen decennia flink gestegen en zal de komende tien jaar -weliswaar in een lager tempo- blijven toenemen.<sup>(16)</sup> Het is waarschijnlijk dat de groep laagopgeleiden door de hoge en toenemende kennisintensiteit van de productie ook in de toekomst een -zij het in omvang waarschijnlijk slinkende- risicogroep blijft. De snelle technologische vooruitgang maakt daarnaast dat de inhoud van werk sneller verandert. Om de ontwikkelingen blijvend te kunnen volgen, neemt het belang van investeringen in kennis en 'employability' toe. Van de werkenden volgde in de jaren 1997-1998 in totaal 44% een cursus, onder de werkzoekenden was dat ruim een kwart en onder de overige niet-werkenden slechts 5 procent.<sup>(17)</sup>

<sup>(16)</sup> Zie CPB (2000b).

<sup>(17)</sup> OSA (1999).

De in verhouding geringe investeringen in scholing van werkzoekenden kan voor de huidige inactieven een extra achterstand betekenen (stilstand is ook hier immers achteruitgang).

### **Individualisering van arbeidsrelaties**

In de arbeidsrelaties ontstaat een grotere ruimte voor diversiteit. Individualisering, flexibilisering en het gebruik daarbij van informatie- en communicatietechnologie leiden tot veranderende wensen, behoeften en gedrag van werkgevers en werknemers. Die ontwikkelingen kunnen effecten hebben op arbeidspatronen en op de mate en de vorm waarin een beroep kan of moet worden gedaan op het stelsel van sociale zekerheid, in relatie met de vormgeving van private arbeidsvoorwaarden. Verdere welvaarts groei kan bewerkstelligen dat individuen die daartoe in staat zijn, meer geneigd kunnen zijn om naar eigen inzicht inkomensrisico's op te vangen of in de sfeer van de particuliere arbeidsvoorwaarden te regelen. Loopbanen kunnen zich minder voorspelbaar ontwikkelen. En mensen zullen ervoor kiezen, met hun partners, nieuwe verhoudingen te vinden tussen hun werk- en privé-omstandigheden. Al die facetten maken het des te noodzakelijker om een activerend stelsel van 'werk en inkomen' op te bouwen en te behouden, en mede daarmee te voorkomen dat mensen, door de gevolgen van eigen keuzes of door tegenslag, in situaties van langdurige inactiviteit belanden.

### **3.4 Lessen voor beleid**

Voorkomen is beter dan genezen. Daarom is de meest wezenlijke voorwaarde voor de effectiviteit van inspanningen van de kant van de overheid ter bevordering van de participatie een solide algemeen sociaal-economisch beleid. Dat is een belangrijke les van de afgelopen 25 jaar. In de jaren '70 en het begin van de jaren '80 hebben we door fnuikende sociaal-economische omstandigheden voor een welhaast onmogelijke opgave gestaan. Nu is door solide beleid in de afgelopen jaren en met een structureel betere werking van arbeidsmarkt, de beleidsopgave voor het arbeidsmarktbeleid minder groot, als we de kansen inderdaad grijpen.

Gezien de krappe arbeidsmarkt kan nu een slag worden gemaakt om langdurig werklozen aan een reguliere baan te helpen. Dit vergt beleid dat is toegespitst op de problemen waarmee de mensen in deze doelgroep kampen. Maatwerk is vereist voor ouderen, etnische minderheden, laagopgeleiden en zeer langdurig inactieven, die vaak een combinatie van hindernissen moeten overwinnen om aan de slag te komen. Maatwerk bieden vereist ruimte voor de individuele uitvoerende instellingen om doelmatige oplossingen te bieden.

De toekomstige arbeidsmarkt is op lange termijn moeilijk voorspelbaar en de verhouding tussen vraag en aanbod zal hoe dan ook fluctueren. Dit vereist ten eerste een voortgezet solide algemeen-economisch beleid, zodat het arbeidsmarktbeleid niet voor de onmogelijke opgave komt te staan om aan de 'achterkant' te moeten repareren wat aan de 'voorkant' verkeerd is gegaan. Ten tweede moet het arbeidsmarktbeleid kunnen inspelen op in de loop van de conjunctuur fluctuerende aantallen werklozen en/of risicogroepen, door voldoende beleidsvrijheid op decentraal niveau en de nodige flexibiliteit waar het gaat om de inzet (en de bekostiging) van passende instrumenten. Bovendien dienen mensen die in een ruime arbeidsmarkt ondersteuningsprogramma's volgen te worden gestimuleerd om bij een weer aantrekkende conjunctuur zo snel mogelijk weer regulier werk te zoeken ('werk boven traject'), zodat mensen die als gevolg van economische schokken hun baan verliezen, niet langer dan nodig is op afstand blijven van de reguliere arbeidsmarkt.<sup>(18)</sup> Dit pleit voor tijdelijke ondersteuning, regelmatige herbeoordeling, een verplichting werk te blijven zoeken tijdens de toepassing van 'trajecten' en voor mogelijkheden om na werkaanvaarding een traject in combinatie met dat werk af te ronden (een duale aanpak). Daarnaast is het zaak te waarborgen dat werkaanvaarding daadwerkelijk loont. Het is van belang te garanderen dat er een positief inkomensverschil is tussen regulier werk aan de ene kant en de (langdurige) uitkering - ook bij het aanbod van trajecten - aan de andere kant.

Behalve conjuncturele zijn er natuurlijk ook structurele omstandigheden die voor het arbeidsmarktbeleid van grote betekenis zijn. Het hierboven genoemde risico van

<sup>(18)</sup> Blanchard and Wolfers (2000).

de armoedeval is daar één van. Behalve in de institutionele sfeer liggen de structurele risico's vooral in het vlak van de kenmerken van het arbeidsaanbod. Te denken zij aan het toenemend aantal ouderen (in combinatie met snellere kennisveroudering), het groeiende aandeel etnische minderheden onder de beroepsbevolking (met nu een relatief slechte positie op de arbeidsmarkt) en de in het algemeen kwetsbare positie van laagopgeleide werknemers en werkzoekenden. Bovendien cumuleren de risico's. De grootstedelijke problematiek illustreert dit. Uitkeringsafhankelijkheid is dan (maar) een facet van een veel breder sociaal vraagstuk.

# 4

## Ervaringen met het arbeidsmarktbeleid

## 4.1 Inleiding

Het instrumentarium waarover de overheid beschikt om langdurige werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid terug te dringen varieert van het algemeen-economisch beleid tot specifiek arbeidsmarktbeleid voor doelgroepen met geringe arbeidsmarktkansen. Dit rapport gaat in op de ervaringen met specifiek arbeidsmarktbeleid.

Drie clusters van beleid worden daarbij onderscheiden:

- specifieke lastenverlichting voor werkgevers (SPAK);
- reïntegratie naar regulier werk (bemiddeling, begeleiding en controle, scholing, loonkostensubsidies en volledig gesubsidieerde arbeid);
- beschermde werkgelegenheid (WSW).

Het arbeidsmarktbeleid is de afgelopen jaren aanzienlijk geïntensiveerd. De in het kader van het arbeidsmarktbeleid beschikbare middelen zijn sinds 1990 bijna verdrievoudigd en sedert 1994 bijna verdubbeld, tot meer dan 11 miljard in 2001 aan uitgaven en meer dan 2 miljard aan fiscale tegemoetkomingen in het kader van de SPAK en de VLW (zie tabel 4.1). De budgetten voor het reïntegratiebeleid als zodanig (zoals WIW, I/D, VLW, Arbvo- en REA-budgetten) beliepen in 1990 1,5 en in 1994 3,3 miljard gulden; voor 2001 is een bedrag van 7,6 miljard begroot.

Door een stevige economische meewind in de afgelopen reeks van jaren en de toegenomen mogelijkheden van het reïntegratiebeleid, is de (kort- en langdurige) werkloosheid in dezelfde periode flink gedaald en is een

**Tabel 4.1:**  
**Doelgroep en uitgaven, 1990-2001**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Aantallen (in duizenden)</b>												
<b>Ontvangers SPAK</b>	-	-	-	-	-	-	810	1100	980	1090	1090	880
<b>Doelgroep reïntegratiebeleid *)</b>	1602	1617	1652	1734	1807	1794	1767	1717	1650	1590	1567	1571
<b>Deelnemers WSW</b>	82	84	85	86	86	87	87	91	90	91	93	93
<b>Bedragen (in mln gulden)</b>												
<b>SPAK</b>	-	-	-	-	-	-	788	1256	1795	1970	2045	1795
<b>WSW</b>	3234	3376	3475	3549	3513	3483	3547	3688	3660	3840	4035	4106
<b>Reïntegratiebeleid</b>												
WIW (tot 1998 JWG, Banenpool)	95	187	504	682	704	830	1033	1189	1644	1665	1687	1944
I/D-banen (tot 1999 EWLW)	-	-	-	-	-	56	347	750	1297	1468	1664	2156
VLW	-	-	-	-	-	-	67	184	373	540	450	525
Arbvo **)	484	779	963	1197	1204	1055	890	1105	1251	1210	1187	1089
REA (tot 1998 LKS)	0	0	6	15	25	44	69	85	421	802	984	992
Overige ***)	921	931	1255	1224	1386	1296	1023	1090	712	691	753	931
<b>Totaal reïntegratiebeleid</b>	<b>1500</b>	<b>1897</b>	<b>2728</b>	<b>3118</b>	<b>3319</b>	<b>3281</b>	<b>3429</b>	<b>4403</b>	<b>5698</b>	<b>6376</b>	<b>6725</b>	<b>7637</b>
<b>Totaal (SPAK, WSW en reïntegratie)</b>	<b>4734</b>	<b>5273</b>	<b>6203</b>	<b>6667</b>	<b>6832</b>	<b>6764</b>	<b>7764</b>	<b>9347</b>	<b>11153</b>	<b>12186</b>	<b>12805</b>	<b>13538</b>

\*) WW, ABW, WAO, WIW, RSP, I/D.

\*\*) Rijksbijdrage basis- en prestatiediensten. Tot 1996 beheersbudget Arbvo.

\*\*\*) Beleidsgelden Arbvo, Sluitende aanpak, Reïntegratiebudget uvi's, EAU, RSP, ESF-3.

**Bron: Sociale Nota's, begrotingen, beleidsbrieven. Cijfers voor 2001 zijn de begrote uitgaven.**

groot aantal mensen vanuit de uitkerings sfeer naar (al dan niet gesubsidieerde) arbeid geleid. In de breedst mogelijke omschrijving is de 'doelgroep' van het reïntegratiebeleid sedert 1994 met circa 13% verminderd, tot een totaal van 1,5 à 1,6 miljoen mensen. Daarvan kan door institutionele factoren (ontheffingen) thans ongeveer een derde (530.000 mensen in 1998) met activerend reïntegratiebeleid feitelijk worden bereikt (zie hoofdstuk 3).

De beschikbare budgetten voor beschermde werkgelegenheid via de reeds lang bestaande (maar in 1998 herziene) WSW-regeling zijn toegenomen, maar in veel mindere mate dan de reïntegratiemiddelen. Verder heeft de introductie van de SPAK in 1996 een vermindering bewerkstelligd van de loonkosten, in de private en de publieke sector, van de lagerbetaalde banen (net boven het minimumloon).

Dit hoofdstuk gaat in op de ervaringen met deze arbeidsmarktinstrumenten en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden voor het arbeidsmarktbeleid in de toekomst. Daarbij dient te worden bedacht dat er - ondanks het toenemend aantal evaluaties - slechts in beperkte mate uitspraken gedaan kunnen worden over de daadwerkelijke effecten van de verschillende beleidsprogramma's op de werkgelegenheid van de doelgroepen (zie bijlage 4 voor een beknopte bespreking van de beschikbare studies). Voor het inzicht in die effectiviteit is telkens ook inzicht nodig in de effecten die een alternatieve inzet van middelen zou hebben gegenereerd. De opzet van de meeste beschikbare evaluaties is niet toereikend voor de beantwoording van die vraag. Bovendien verschillen de gehanteerde onderzoeksmethodieken onderling sterk, hetgeen de vergelijkbaarheid van resultaten (soms naar de effecten van dezelfde regeling) niet vergemakkelijkt.

Daarnaast is het zaak de te meten effectiviteit eenduidig te definiëren en in dit opzicht ook te bezien wat de 'stated goals' zijn van die beleidsinitiatieven en regelingen. Die geëxpliciteerde doelstellingen zijn niet altijd dezelfde en ook niet altijd vergelijkbaar. De WIW beoogt doorstroming. Die doorstroming kan plaatsvinden naar reguliere arbeidsplaatsen, maar ook naar gesubsidieerd werk. Voor de I/D-regeling is uitstroom geen hoofddoelstelling (anders dan van I naar D). De twee regelingen (WIW en I/D) verdienen derhalve in beleidstermen een andere beoordeling, maar de effectiviteit wordt in beide gevallen mede beïnvloed door de alternatieven die aanwezig

would zijn geweest om uitkeringsafhankelijkheden met ook andere middelen (algemene of specifieke lastenverlichting, vermindering van de armoedeval of intensieve bemiddeling en sanctionering) te verminderen. En die toets (die 'counterfactual') is dus altijd relevant voor de beoordeling van de effectiviteit.

Tenslotte zij opgemerkt dat ook bij beschikbaarheid van meer op de daadwerkelijke effectiviteit gerichte evaluaties altijd zal gelden dat zij tijd- en plaatsgebonden zijn, zodat de uitkomsten slechts in beperkte mate zijn te generaliseren. Naarmate het beleid vaker van inhoud verandert, zal ook dat de evaluatie van de specifieke programma's parten spelen.

## **4.2**

### **Wat weten we van de arbeidsmarktinstrumenten?**

#### **4.2.1**

#### **Gerichte lastenverlichting**

De werking van de arbeidsmarkt stelt eisen aan de wijze waarop het meer algemene economische beleid vorm krijgt. Daarbij is de belasting- en premieheffing, die in niet geringe mate drukt op arbeid, natuurlijk een belangrijke factor. Een vermindering van de belastingdruk stimuleert werkgelegenheid. Daarbij is een keuze aan de orde voor lastenverlichting voor werkgevers of voor werknemers.

Verlaging van de werkgeverslasten zal, door afwenteling via de loonvorming, geheel of ten dele dezelfde effecten hebben als lastenverlichting voor werknemers. Zo zullen lagere tarieven in de inkomstenbelasting - of een hogere arbeidskorting voor werkenden - het arbeidsaanbod stimuleren en met een verminderde druk op de lonen de vraag naar arbeid stimuleren. Omgekeerd zullen lagere lasten op arbeid voor werkgevers doorwerken in het loon dat de werkgever bereid is te betalen en zodoende extra arbeidsaanbod uitlokken.

Op het minimumniveau wordt deze symmetrie in de praktijk door institutionele omstandigheden doorbroken. Daaraan zijn het bestaan van het wettelijk minimumloon (WML) en van de minimumloonschalen in de CAO's debet, alsmede de koppeling van de minimumuitkering aan het netto minimumloon. Het minimumloon legt immers een 'bodem' in het loongebouw, zodat een vermindering van de belasting van werknemers maar

bepikt kan worden doorgegeven aan de werkgever. De netto-netto koppeling maakt daar tegenover dat lastenverlaging aan werkgeverszijde geen invloed kan hebben op de verhouding tussen netto-loon en netto-uitkering op het minimumniveau, terwijl een arbeidskorting voor werknemers het verschil tussen loon en uitkering wel vergroot. Het bestaan van het minimumloon kan er dus toe leiden dat lastenverlichting voor de werkgevers grotere effecten heeft op de werkgelegenheid van de laagbetaalde werknemers (op en net boven het minimum), terwijl het bestaan van de koppeling er aan bijdraagt dat lastenverlichting via een arbeidskorting voor werknemers in termen van de stimulering van arbeidsaanbod effectiever kan zijn.

**Tabel 4.2**  
**SPAK doelgroepen naar kenmerk\* als % van alle werkenden, 1999**

	≤ 115% WML	≤ 105% WML	105%-115% WML
<b>Mannen</b>	8	5	3
w.v. < 23 jaar	24	16	8
w.v. 23-64	6	3	3
<b>Vrouwen</b>	16	8	7
w.v. < 23 jaar	28	19	9
w.v. 23-64	14	7	7
<b>Voltijd</b>	6	3	3
<b>Deeltijd</b>	14	8	6
<b>Flexibel</b>	32	20	12
<b>Handel</b>	19	11	8
<b>Horeca</b>	22	15	7
<b>Zakelijke dienstverlening</b>	19	10	8
<b>Totaal</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

\* Werkenden met loon beneden 115% WML, beneden 105% WML en tussen 105-115% WML.

Bron: CBS, Enquête werkgelegenheid en lonen.

Op dit moment vindt lastenverlichting plaats via de werkgevers, middels de zogeheten specifieke afdrachtskorting (SPAK), een fiscale tegemoetkoming aan werkgevers voor arbeidskrachten die (in een baan van 36 uur) niet meer verdienen dan 115% van het wettelijk minimumloon. Het SPAK-bedrag bedraagt in 2001 maximaal 4.240 gulden, maar is lager voor jongere werknemers en wordt voor deeltijders naar rato van het aantal gewerkte uren aangepast. Overigens kan in sectoren waar een volledige dienstbetrekking meer is dan 36 uur (bijvoorbeeld 40 uur), de SPAK tot een loon van bijna 130% WML tot uitbetaling komen.<sup>(19)</sup> De SPAK maakt het voor werkgevers aantrekkelijk om arbeidskrachten met een maandloon (bij een volledige dienstbetrekking) tot maximaal 115% WML in dienst te nemen. De fiscale loonkostenreductie als gevolg van de SPAK bedraagt ongeveer 10% van het wettelijk minimumloon.

In 2000 ontvingen de werkgevers de SPAK voor ruim 1 miljoen werknemers en beliep het budgettaire beslag ruim 2,0 mrd gulden. In 2001 zal dit bedrag lager zijn (naar schatting 1,8 mrd. gulden), omdat de zogeheten 'doorstroom-SPAK' (die we hier onbehandeld laten) met ingang van 2001 is afgeschaft. Ook het bereik in termen van het aantal werknemers neemt daarmee af (tot naar schatting 880.000 in 2001).

De mensen die voor SPAK in aanmerking komen zijn meestal mensen met een laag kwalificatieniveau, uitzondering zijn bijvoorbeeld studerende jongeren met een bijbaan. Jongeren, deeltijders en vrouwen zijn oververtegenwoordigd. Zo werkt 28% van de werkende jonge vrouwen voor minder dan 115% WML, in vergelijking met 11% van het totaal aantal werkenden (zie tabel 4.2). Het budgettaire beslag van de SPAK slaat daarentegen vooral neer bij volwassenen (93% van het totale SPAK-bedrag), vanwege het met de leeftijd oplopende SPAK-bedrag, en is gelijk verdeeld tussen mannen en vrouwen. De sectoren die het meeste gebruik maken van de SPAK zijn handel, horeca en zakelijke dienstverlening (zie tabel 4.2). Meer dan de helft van het SPAK-bedrag gaat naar het midden- en kleinbedrijf. Van het SPAK-bedrag wordt een kleine 20% aangewend als medefinancieringsbron voor de regelingen voor gesubsidieerde arbeid.

<sup>(19)</sup> Zie SZW/Arbeidsinspectie (2000), blz. 30. Het maximum uurloon waarbij deeltijders voor de SPAK in aanmerking komen, is in een sector waar 40 uur gewerkt wordt, 40/36 \* 115% WML = 128% WML.



De SPAK beoogt het inkomen en de kans op werk in de eenvoudiger banen te bevorderen. Een belangrijk voordeel van lastenverlichting via de SPAK is dat het de negatieve economische effecten van het wettelijk minimumloon ten dele ondervangt. Het minimumloon legt immers een bodem in de arbeidsmarkt, waardoor werknemers wier arbeidsproductiviteit het minimumloon niet rechtvaardigt uit de markt worden geprijsd. De huidige SPAK bevordert de totstandkoming van werkgelegenheid voor diegenen wier productiviteitsachterstand niet groter is dan 10% WML. Overigens gebeurt dat natuurlijk ten laste van belastingopbrengsten die ook (overige) arbeid belasten. Als nadeel van de SPAK wordt wel genoemd dat een loonstijging over de grens van 115% WML tot een aanzienlijke loonkostenstijging leidt en daarmee een rem zet op investeringen in de doorgroei van mensen.<sup>(20)</sup> Dit effect kan overigens in praktijk gemitigeerd worden door het feit dat bij doorgroeimogelijkheden voor medewerkers (of bij vertrek naar een andere werkgever) bij de vervulling van de achtergelaten functie opnieuw SPAK kan worden verkregen.<sup>(21)</sup>

De werkgelegenheids- en inkomenseffecten van de SPAK zijn alleen goed te benaderen met een model van de gehele economie, zodat de werkgelegenheid en werkloosheid in de situatie *met* SPAK vergeleken kan worden met die in de situatie *zonder* SPAK. Naar de effectiviteit van de SPAK zijn in het verleden diverse studies verricht. Niet al die studies geven een beeld van de effectiviteit ten opzichte van alternatieven of houden rekening met de gevolgen van extra (andere) belastingheffing ten behoeve van de SPAK. De geschatte omvang van de effectiviteit van de SPAK varieert in de diverse onderzoeken sterk; op grond van deze analyses valt slechts te concluderen dat het effect van de SPAK op de werkgelegenheid niet groot zal zijn (minder dan 8%

van het aantal toepassingen), maar dat een betrouwbare uitspraak over een exacte waarde onmogelijk is (zie bijlage 4).<sup>(22)</sup> Recente becijferingen van het CPB op verzoek van de werkgroep houden rekening met doorwerkingen in de gehele economie en suggereren maar kleine effecten (ongeveer 20.000 extra banen op het lager betaalde niveau ten koste van circa 10.000 aan hoger betaalde werkgelegenheid).<sup>(23)</sup>

### 4.2.2

#### Reïntegratiebeleid

Met het reïntegratiebeleid geeft de overheid werkzoekenden gerichte ondersteuning op weg naar werk. Het reïntegratiebeleid richt zich op - aan de activiteiten van particuliere (uitzend)bedrijven aanvullende - publieke bemiddeling en begeleiding naar werk, op het stimuleren van de aanvaarding van passend werk, op bevordering van de kwaliteit van het arbeidsaanbod en op de creatie van extra werkgelegenheid, hetzij direct, hetzij met loonkostensubsidies. Deze paragraaf vat de ervaringen met de verschillende typen van reïntegratie-instrumenten samen<sup>(24)</sup>:

- a) *Bemiddeling*. Deze bestaat uit directe bemiddeling en kwalitatieve intake door arbeidsvoorziening en in de nabije toekomst door de CWI's;
- b) *Het aantrekkelijker maken van het zoeken naar en de aanvaarding van werk*. Het gaat hier (naast het beleid gericht op bestrijding van de armoedeval) om het verstrekken van uitstroompremies en ook om toepassing van sanctiebeleid;
- c) *Scholing en training*. Dit betreft met name de scholing die wordt aangeboden door arbeidsvoorziening en scholing in het kader van de WIW-scholing en -activering;

<sup>(20)</sup> Zie Van Opstal en Waaijers (2000).

<sup>(21)</sup> Deze overweging heeft een rol gespeeld bij de afschaffing van de doorstroom-SPAK.

<sup>(22)</sup> Van Soest en Kalwij (1996) en Polanen Petel et al. (1999).

<sup>(23)</sup> Zie bijlage 5, tabel 2. De hier berekende effecten van een intensivering van de SPAK met 1 mrd zijn vermenigvuldigd met een factor 2 om een benadering te krijgen van de effecten van de SPAK regeling. Gezien de onzekerheden gebruikt de werkgroep deze becijferingen vooral ten behoeve van de onderlinge afweging van fiscale beleidsvarianten bij gelijke veronderstellingen.

<sup>(24)</sup> Zie OESO (1993), Fay (1996), Heckman, Lalonde en Smith (1999) en Martin (2000) voor een overzicht van de internationale ervaringen. Bijlage 4 en De Beer (2001) vatten de Nederlandse ervaringen samen. Deze paragraaf beperkt zich tot de belangrijkste onderdelen van het arbeidsmarktbeleid. Zo wordt bijvoorbeeld geen aandacht besteed aan vrijlatingsbepalingen ten aanzien van bijverdiensten van uitkeringsgerechtigden.

d) *Loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid.*

Dit beleidsonderdeel omvat meerdere instrumenten. De voornaamste zijn: de afdrachtvermindering langdurig werklozen (WVA-VLW), de WIW-dienstbetrekkingen, de WIW-werkervaringsplaatsen en de I/D-banen<sup>(25)</sup>.

Een overzicht van de arbeidsmarktinstrumenten is weergegeven in bijlage 3. Naast bovengenoemde instrumenten is er nog een drietal initiatieven en regelingen die als afzonderlijke categorieën lastiger onder te brengen zijn.

Zo is er de 'sluitende aanpak', die geen afzonderlijk instrument is, maar een toekenning van extra middelen met het uitdrukkelijke doel nieuwe werklozen binnen een jaar (jongeren binnen een half jaar) een reïntegratieaanbod te kunnen doen (zie box *Sluitende aanpak*). Iets vergelijkbaars geldt voor de ESF-middelen die additioneel zijn ten opzichte van de bestaande instrumenten. Tot slot is er de Wet REA in het kader waarvan een veelheid van instrumenten kan worden ingezet om de reïntegratie van arbeidsgehandicapten te bevorderen (zie box *Wet REA*).

### Sluitende aanpak

De sluitende aanpak kent extra middelen toe voor de intensivering van het gebruik van bestaande instrumenten met als doel iedere (nieuwe) werkloze die dat nodig heeft binnen twaalf maanden een aanbod te doen. Voor uitkeringsgerechtigden met sollicitatieplicht is het aanbod verplichtend, anderen kunnen op vrijwillige basis deelnemen. In beginsel kunnen alle reïntegratie-instrumenten worden ingezet. Jongeren krijgen direct een aanbod, waarbij wordt gekeken of de betrokkene ondersteuning nodig heeft om aan het werk te komen. Deze ondersteuning kan bestaan uit scholing, mogelijkheden voor het opdoen van werkervaring of een sollicitatietraining, of - meestal na een jaar - een WIW-dienstbetrekking. Uit cohortonderzoek blijkt dat in 2000 van de nieuwe volwassen werklozen 79% na een jaar werk had en 7% een 'traject' volgde.

Uit een internationale vergelijking blijkt dat Nederland de doelgroep van de sluitende aanpak relatief ruim definieert (ook mensen zonder uitkering) en relatief snel

naar een traject toeleidt (bijvoorbeeld in vergelijking met Engeland).<sup>(26)</sup>

In Nederland zijn de aanpassingen in de werkprocessen van de uitvoerende instellingen nog niet volledig doorgevoerd.<sup>(27)</sup> Nog niet alle organisaties hebben alle werkzoekenden in beeld, zodat de toepassing - en de mogelijkheid van monitoring - van de sluitende aanpak nog onvolledig is. Verder verschilt het moment waarop een aanbod wordt gedaan tussen gemeenten, terwijl uvi's en arbeidsvoorziening in de regel vrij direct een aanbod doen. Er is nog weinig bekend over de tijdstippen waarop de sluitende aanpak wordt toegepast, de beoogde duur van de inzet en de prijs/resultaatverwachting. De monitor scholing en activering van het ministerie van SZW zal in het eerste kwartaal van 2002 meer informatie opleveren over bereik en uitstroom. Het is het voorname om ook voor het bestaande bestand aan (langdurig) werkzoekenden een sluitende aanpak te realiseren. Dit betekent dat het huidige bestand van langdurige werklozen wordt opgeroepen en zo nodig en mogelijk een aanbod wordt gedaan.

<sup>(25)</sup> De RSP (regeling schoonmaakdiensten particulieren) is daarnaast een subsidieregeling voor werkgevers die werknemers in dienst nemen voor schoonmaakwerkzaamheden bij particulieren. Vanwege het beperkte budgettaire beslag (ongeveer 40 mln in 2000) wordt deze regeling hier niet apart behandeld. Zij kan op met de overige loonkostensubsidies vergelijkbare wijze (zie hoofdstuk 5) een plaats krijgen in een toekomstig reïntegratiebeleid.

<sup>(26)</sup> Zie KPMG Bureau voor Economische argumentatie (2001a).

<sup>(27)</sup> Zie KPMG Bureau voor Economische argumentatie (2001a).

### a) Bemiddeling

De publieke bemiddeling voor werkzoekenden vond tot voor kort plaats door de arbeidsbureaus. In het kader van de wetgeving in verband met de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) zullen de arbeidsbureaus opgaan in de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's). Daarbij zal arbeidsbemiddeling deel gaan uitmaken van de basisdienstverlening van de CWI's. Momenteel is er sprake van een overgangssituatie waarbij op sommige plaatsen al sprake is van een CWI en op andere plaatsen de basisdiensten nog in een arbeidsbureau zijn opgenomen.

Evaluaties uit verschillende landen laten positieve effecten zien van actieve bemiddeling.<sup>(28)</sup> De effecten van bemiddeling en individuele begeleiding zijn groter als de individuele behoeften relatief snel na het begin van de werkloosheid geconstateerd worden en als bemiddeling wordt gecombineerd met controle op het zoekgedrag van de deelnemer.<sup>(29)</sup> Het voordeel van bemiddeling ten opzichte van een te snelle inzet van 'reïntegratietrajecten' is dat deelnemers beschikbaar blijven voor de reguliere arbeidsmarkt en actief blijven zoeken. Wel kan bemiddeling doelmatiger worden door deze des te intensiever te richten op mensen die moeilijk aan de slag komen. In de praktijk activeren en controleren de CWI's of arbeidsbureaus vooral de mensen met de meeste arbeidsmarktchansen in het eerste half jaar van de werkloosheid. Deze inspanning zou daarentegen in het geval van de moeilijker reïntegreerbare cliënten en bij meer langdurige werkloosheid groter dienen te zijn.<sup>(30)</sup>

### b) Aantrekkelijker maken van het zoeken en het aanvaarden van werk

De bestrijding van de armoedeval met structurele middelen is de belangrijkste manier om (financiële) prikkels waar het gaat om het zoekgedrag van mensen te ver-

sterken. Werk moet (structureel) lonen. In aanvulling daarop kunnen uitstroompremies de overstap naar werk aantrekkelijk maken en kan ook een kritisch en weloverwogen omgaan met het ontheffingen- en sanctiebeleid de uitstroom naar werk stimuleren.

Met een uitstroompremie kan, met een relatief geringe budgettaire inzet, een specifieke groep personen worden gestimuleerd om werk te zoeken en te aanvaarden. Het belangrijkste verschil met een fiscale regeling als de arbeidskorting is dat de uitstroompremie niet permanent is en niet neerslaat bij de reeds werkende beroepsbevolking. Dit beperkt de zogeheten 'deadweight loss' tot de groep uitstromers, waaronder overigens evenzeer mensen zijn die ook zonder premie zouden zijn gaan werken. Er bestaan in de huidige situatie reeds verschillende (soorten) uitstroompremies. Bij uitstroom uit de bijstand of uit een WIW-dienstbetrekking of werkervaringsplaats ontvangt de werknemer een onbelaste premie van 4000 gulden, die in vier delen wordt uitbetaald. Bij de overstap van een I/D-baan naar niet-gesubsidieerd werk ontvangt de gemeente 8000 gulden, waarvan 4000 gulden ineens bestemd is voor de werknemer, als een onbelaste uitstroompremie. Gemeenten kunnen daarnaast zelf invulling geven aan het premiebeleid. Over het effect van premies op de uitstroom zijn nog geen evaluaties beschikbaar. Volgens onderzoek van dergelijke premies in de VS kunnen deze de werkloosheidsduur significant verlagen.<sup>(31)</sup>

De effecten van toepassing van sancties zijn inmiddels wel grondig geëvalueerd. Evaluaties wijzen op positieve resultaten van sancties, ook voor mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Personen met een sanctie hebben een uitstroomsnelheid naar een baan die ongeveer 90% groter is dan die van vergelijkbare personen zonder een sanctie.<sup>(32)</sup> Het preventieve effect van

<sup>(28)</sup> Zie Calmfors(1994), Stanley et al. (1998).

<sup>(29)</sup> Zie OESO (1993) en Martin (2000).

<sup>(30)</sup> Over de effectiviteit van bemiddeling zijn ook enkele Nederlandse studies beschikbaar. Zo hebben Van den Berg en Van der Klauw (2000) met een experiment de effecten van bemiddeling en monitoring onderzocht op een groep fase I-werkzoekenden in Eindhoven en Rotterdam. Zij komen tot de conclusie dat het effect op de baankans zeer beperkt is. Als reden geven zij aan dat monitoring van werkzoekenden met goede baankansen in een krappe arbeidsmarkt leidt tot een verschuiving van informeel naar formeel zoekgedrag waardoor de kans op een baan per saldo niet toeneemt. Activering en controle van de groep werkzoekenden met relatief ongunstige vooruitzichten zou volgens de onderzoekers daarentegen wel tot significante vergroting van de uitstroomkansen kunnen leiden.

<sup>(31)</sup> Zie Meyer(1995).

<sup>(32)</sup> Zie Van den Berg, Van der Klauw en Van Ours (1998a,b) en zie bijlage 4.

sancties is daarbij minstens even sterk is als het effect bij daadwerkelijke oplegging van sancties; de hoogte van de sanctie maakt opvallend genoeg, volgens onderzoek, niet veel uit. Dat suggereert dat mensen weer aan het werk gaan mede omdat zij zich gecontroleerd weten. Bovendien ondersteunt een actief sanctiebeleid de effectiviteit van andere instrumenten (zoals actieve bemiddeling).

Gemeenten hebben in de praktijk een aanmerkelijke autonomie bij het voeren van ontheffingen- en sanctiebeleid: de mogelijkheid om individuele omstandigheden van cliënten mee te wegen bij een ontheffing of bij het opleggen van een sanctie geeft daartoe ruimte. Zo heeft bijna een kwart van de mensen in de bijstand een *de facto*-ontheffing, hetgeen betekent dat weinig strict wordt omgegaan met de arbeidsplicht of dat onvoldoende wordt gecontroleerd (zie hoofdstuk 3). Er zijn steeds meer uitvoerende instellingen op het lokale niveau die toepassing van sancties - indien nodig - en van reïntegratie-inspanningen met elkaar verbinden, maar vaak vormen deze twee functies nog gescheiden onderdelen in de Sociale Dienst. Verwijtbaar gedrag wordt in de huidige situatie pas op momenten van heronderzoek geconstateerd; deze vinden in principe om de acht maanden plaats.<sup>(33)</sup> Bovendien wordt verwijtbaar gedrag lang niet altijd gesanctioneerd. De verschillen tussen gemeenten zijn groot. De toepassing van sancties kan verbeteren door het geven van goede voorlichting aan de cliënt over rechten en plichten, een goede controle door de gemeente en directe sanctionering van verwijtbaar gedrag. Over een beter gebruik van het sanctie-instrumentarium zijn inmiddels door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bestuurlijke afspraken gemaakt met de VNG, de G4 en de G21 (zie box *Agenda voor de Toekomst*).

### c) Scholing en training

Werkzoekenden kunnen scholing aangeboden krijgen door arbeidsvoorziening en door gemeenten in het kader van het scholings- en activeringsbudget van de WIW (de Wet Inschakeling Werkzoekenden). Het

budgettaire beslag van deze instrumenten in 2000 is respectievelijk 258 mln gulden voor de Centra voor Vakopleiding en 529 mln voor de WIW-Scholing en activering.

Scholing en training kan werkzoekenden equiperen voor de eisen op de arbeidsmarkt. De kansen op die arbeidsmarkt zijn immers sterk gerelateerd aan het niveau en de aard van de gevolgde opleiding. Voor wat betreft de effecten van scholing voor werkzoekenden is een groot aantal Nederlandse evaluaties beschikbaar, maar in de meeste studies wordt weinig aandacht besteed aan selectiviteitsproblemen: hebben werkzoekenden dankzij scholing een grotere kans op werk of kiezen werkzoekenden die toch al kansrijker waren eerder voor scholing? De waarde van het meeste Nederlandse onderzoek is daarom beperkt (zie bijlage 4). Uit internationaal onderzoek komt het algemene beeld naar voren dat algemene scholingsprogramma's als onderdeel van het reïntegratiebeleid voor inactieven met een lage initiële opleiding weinig effectief zijn.<sup>(34)</sup> Voor de effectiviteit van specifieke programma's, gericht op specifieke vaardigheden voor specifieke doelgroepen, zijn meer en positievere aanwijzingen beschikbaar. Zo heeft scholing aan (herintredende) vrouwen significante positieve en duurzame effecten. Daarnaast is scholing voor werkzoekenden met een zwakke arbeidsmarktpositie effectiever als meer nadruk wordt gelegd op praktische vaardigheden en op de mogelijkheden te leren in combinatie met werk.<sup>(35)</sup>

### d) Loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid

Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid heeft in het recente verleden sterk ingezet op het creëren van extra werkgelegenheid via loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid. De belangrijkste instrumenten zijn: de VLW, de WIW-werkervaringsplaatsen, de WIW-dienstbetrekkingen en de I/D-banen, met een budgettair beslag van in totaal 3,4 mrd gulden in 2000.<sup>(36)</sup> Deze instrumenten zijn deels tijdelijk van aard (VLW en WIW-werkervaringsplaats), maar ruim 80% van de middelen in

<sup>(33)</sup> Voor sommige groepen cliënten kunnen gemeenten een termijn van maximaal 18 maanden aanhouden.

<sup>(34)</sup> Zie OESO (1993), Martin (2000) en Friedlander, Greenberg en Robins (1997).

<sup>(35)</sup> Zie Johansson en Martinson (2000).

<sup>(36)</sup> De werking van de SPAK is deels vergelijkbaar met die van een loonkostensubsidie, maar de SPAK is een meer generieke fiscale maatregel en is daarom behandeld in paragraaf 4.2.1.

dit cluster is beschikbaar voor semi-permanente extra werkgelegenheid (WIW-dienstbetrekkingen of I/D-banen). In totaal werken in 2000 bijna 80.000 mensen op een WIW-dienstbetrekking of I/D-baan.<sup>(37)</sup> Het aantal bezette I/D-banen is sinds de invoering van de regeling gestaag gegroeid, terwijl bij de WIW-dienstbetrekkingen daarentegen na 1998 een daling van het bereik is opgetreden (zie figuur 4.1 en figuur 4.2).

### De WET REA

De WET REA, op 1 juli 1998 in werking getreden, vormt geen totaal nieuw systeem van wettelijke instrumenten om reïntegratie te stimuleren. De wet behelst vooral een samenvoeging van al bestaande regelingen. Grofweg zijn drie typen subsidies te onderscheiden voor mensen die via de zogenaamde arbeidsgehandicapten-toets (of REA-toets) als arbeidsgehandicapt zijn aangemerkt.

In de eerste plaats zijn er plaatsingssubsidies voor werkgevers die een arbeidsgehandicapte in dienst nemen. Deze bestaan uit een vast plaatsingsbudget (van 24.000 gulden verdeeld over drie jaar), alsmede een mogelijkheid om de werkelijke kosten vergoed te krijgen indien die werkelijke kosten daarboven uit gaan. Bovendien kan een aanvullende loonkostensubsidie worden ontvangen. In de tweede plaats is er de mogelijkheid van een vergoeding van de werkelijke kosten die een werkgever maakt om een arbeidsgehandicapte in dienst te houden. En ten derde kan het herplaatsen van een arbeidsgehandicapte werknemer in een nieuwe functie bij dezelfde werkgever worden gesubsidieerd met een vast bedrag voor de werkgever (van 8.000 gulden). Ook hier bestaat de mogelijkheid van een vergoeding van de werkelijke kosten en van een aanvullende loonkostensubsidie. De uvi's beoordelen de aanvragen van werkgevers. Daarnaast bevat de REA bepalingen die het risico reduceren op kosten bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, een regeling op grond waarvan middelen ten behoeve van de reïntegratie van werkzoekende arbeidsgehandicapten beschikbaar worden gesteld en een aantal kleinere regelingen. Een daarvan is de proefplaatsing, waarbij een arbeidsgehandicapte met behoud van een werkloosheidsuitkering op proef kan werken voor maximaal zes

### **Overzicht instrumenten loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid**

Werkgevers hebben recht op een fiscale tegemoetkoming, de VLW (*Afdrachtvermindering langdurig werklozen*), als zij een langdurig werkloze<sup>(38)</sup> in dienst nemen die niet meer verdient dan 130% van het bruto minimumloon.<sup>(39)</sup> De VLW levert een werkgever maximaal 4.880 gulden per werknemer op, voor maximaal vier

maanden. De totale uitgaven in het kader van de REA bedragen in 2001 naar schatting 922 mln gulden.

Voor arbeidsgehandicapten die niet aan het werk zijn, overlapt de REA met overige reïntegratie-instrumenten. Mensen die zowel arbeidsgehandicapt als werkzoekend zijn, maken eveneens deel uit van de door gemeenten of UWV te reïntegreren groepen (Niet-uitkeringsgerechtigden, ABW-gerechtigden respectievelijk WW-gerechtigden en WAO-gerechtigden).

De REA is recent geëvalueerd, zie Wevers, Besseling en de Vos (2001). De voornaamste conclusies van die evaluatie luiden dat:

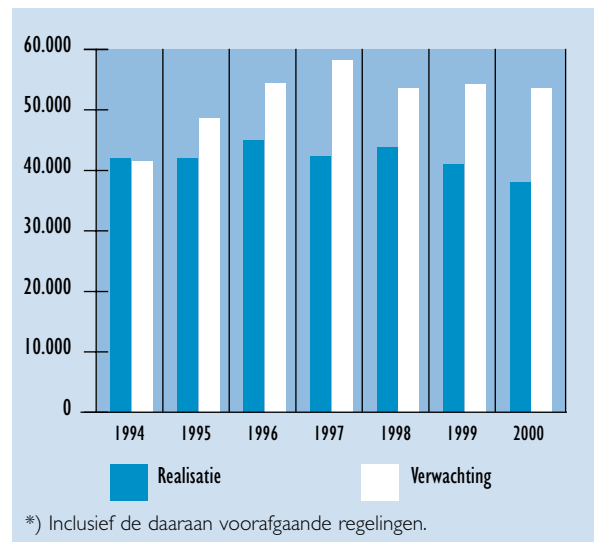
- de werkgevers - op wie de Wet REA primair is gericht - positief zijn over de mogelijkheden van de Wet REA, maar aan de instrumenten geen doorslaggevende betekenis toekennen bij hun reïntegratie-inspanningen. Ook zonder de REA-subsidies of voorzieningen zouden de meeste reïntegraties naar hun oordeel wel zijn doorgegaan;
- de wet ingewikkeld is;
- er nog veel knelpunten zijn en de meeste pré REA-knelpunten op het organisatorische vlak zijn blijven bestaan, zoals de trage afhandeling en bureaucratische rompslomp;
- het onderscheid tussen REA, WIW, WSW-indicaties onduidelijk is;
- de arbeidsgehandicaptentoets veel vrijheidsgraden heeft en niet altijd conform de aanwijzingen van het handicapbesluit wordt toegepast. In praktijk bekijkt men of betrokkene een voorziening nodig heeft, waarna het predikaat 'arbeidsgehandicapte' automatisch volgt. Er treden afstemmingsproblemen op tussen de uitvoeringsorganisaties (gemeenten, Arbo, Arbvo en Uvi).

jaar. Het budgettaire beslag bedroeg in 2000 circa 0,5 miljard gulden (zie tabel 4.3). In de praktijk werkt de regeling vooral als medefinancieringsbron van gesubsidieerde arbeid: in 1999 werkte ca. 88% van de VLW-gerechtigden in een regeling voor gesubsidieerde arbeid (WIW, WSW, I/D-baan).<sup>(40)</sup> De VLW wordt daarbij bovendien gecombineerd met andere afdrachtverminderingen, zoals de SPAK. Dit betekent dat de effectiviteit van dit instrument feitelijk niet los kan worden gezien van de effectiviteit van gesubsidieerde arbeid.

De WIW (*Wet Inschakeling Werkzoekenden*), van 1998, biedt gemeenten meerdere instrumenten, met als doel de afstand tot de arbeidsmarkt van langdurig werklozen, uitkeringsgerechtigden en werkloze jongeren te verkleinen. De WIW is vervangend geweest voor eerdere regelingen als de Banenpool, het Jeugdwerk Garantieplan, de Kaderregeling arbeidsinpassing, de EAU ('Melkert 2') en middelen uit het Fonds sociale vernieuwing. Naast instrumenten voor gesubsidieerde arbeid kent de WIW een budget voor scholing & training, incentives, arbeidsbemiddeling en sociale activering. Alle WIW-middelen maken deel uit van het gemeentelijk Werkfonds (het werkdeel van het Fonds Werk en Inkomen).

De *WIW-werkervaringsplaatsen* zijn gericht op doorstroming van langdurig werklozen.<sup>(41)</sup> De werkgever ontvangt een eenmalige subsidie van 18.700 gulden (in 2001) voor de duur van maximaal één jaar. De werknemer heeft een dienstverband met een reguliere werkgever en ontvangt salaris volgens de daar geldende CAO. De regeling kent geen plafond, maar in de uitvoering wordt een bescheiden aantal plaatsen gerealiseerd: in 2000 zijn 5.400 plaatsen gecreëerd, voor een budgettair beslag van 115 mln gulden (zie tabel 4.3).

**Figuur 4.1**  
**Ontwikkeling WIW-dienstbetrekkingen\*)**  
**sinds 1994**



**Bron: SZW**

De WIW-dienstbetrekkingen hebben een tweeledig karakter: zij bieden langdurig werklozen een tijdelijke, gesubsidieerde baan als opstap naar regulier werk, maar er is ook de mogelijkheid voor een contract voor onbepaalde tijd. De subsidie voor een WIW-dienstbetrekking bedraagt 18.700 gulden, plus aanvullende normbedragen voor verschillende doelgroepen. Het totale subsidiebedrag kan inclusief normbedragen oplopen tot ruim 32.000 gulden. Met 34.800 plaatsen en een budgettair beslag van meer dan 1 miljard gulden in 2000 vormen de *WIW-dienstbetrekkingen* het meest omvangrijke onderdeel van de WIW (zie tabel 4.3). De werknemer is in dienst bij de gemeente en wordt van daaruit gedetacheerd bij een reguliere werkgever. De regeling kent in eerste instantie een duur van twee jaar, waarna een

<sup>(37)</sup> Gemiddelde stand in 2000.

<sup>(38)</sup> Langdurig werkloos is iedereen die minimaal 12 maanden is ingeschreven bij het arbeidsbureau. Hierop gelden echter uitzonderingsbepalingen die de regeling ingewikkeld maken. Arbeidsgehandicapten, ouderen, mensen in gesubsidieerde arbeid en vluchtelingen komen al eerder voor VLW in aanmerking, en voor een aantal steden en regio's is 6 maanden werkloosheid het toelatingscriterium.

<sup>(39)</sup> Voor VLW-ers vanaf 50 jaar geldt een maximale beloning van 150% WML.

<sup>(40)</sup> SZW/Arbeidsinspectie (2000).

<sup>(41)</sup> Doelgroep van de WIW-werkervaringsplaatsen en de WIW-dienstbetrekking bestaat uit mensen die 23 jaar of ouder zijn en minstens twaalf maanden als werkloze werkzoekende staan ingeschreven bij het Arbeidsbureau, ofwel een gelijkstellingsbepaling hebben. Jongeren kunnen in het kader van de sluitende aanpak eerder in aanmerking komen.

contract voor onbepaalde duur kan worden aangegaan. Door het vervallen van de VLW, die wordt ingezet als aanvulling op het subsidiebedrag, gaat de mate van bekostiging van de WIW-baan na vier jaar omlaag, hetgeen kan werken als uitstroomprikkel voor gemeenten.

**Tabel 4.3**

**Aantal toepassingen en budget VLW, WIW-werkervaring, WIW-dienstbetrekking en I/D-baan in 2000**

	Toepassingen (jaargemiddelden)	Budget (in mln)
VLW *)	110.000	450
WIW-werkervaringsplaatsen	5.400	115
WIW-dienstbetrekkingen	34.800	1.129
I/D banen	43.100	1.664

\*) De VLW toepassingen betreffen 1999, cf. SZW/AI (2000).

**Bron: SZW**

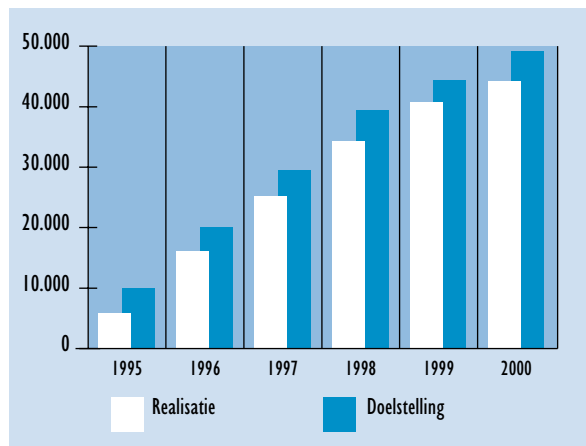
I/D-banen (*In- en Doorstroombanen*) zijn gesubsidieerde banen van onbepaalde duur in de collectieve en non-profit sector, uitgevoerd door gemeenten. De doelgroep van de I/D-banen bestaat ten eerste uit mensen van 23 jaar of ouder die een bijstandsuitkering ontvangen en langer dan een jaar werkloos zijn. Daarnaast kunnen gemeenten andere groepen (mensen met een WW- of WAO-uitkering of herintredende vrouwen, respectievelijk mensen met een WIW-baan) voor een I/D-baan in aanmerking laten komen.

De I/D-regeling heeft een tweeledige doelstelling: zij beoogt in de eerste plaats arbeidsplaatsen te creëren voor langdurig werklozen tegen een beloning die - waar het gaat om de instroombanen - net boven het minimumloon ligt (tot 130% WML) en die voor de doorstroombanen maximaal 150% WML bedraagt.<sup>(42)</sup>

Bovendien beoogt de regeling met die werkgelegenheid in een verbetering van structureel nuttige, publieke dienstverlening te voorzien (in onder meer de zorg, veiligheid en toezicht, het onderwijs, beheer van openbare

**Figuur 4.2**

**Ontwikkeling I/D-banen sinds 1995 in termen van toegekende plaatsen en bezette banen per ultimo**



**Bron: SZW**

ruimten, kinderopvang en sport). Veel voorkomende functies in deze sectoren zijn stadswacht, toezichhouder bij bijvoorbeeld het openbaar vervoer, groepshulp in de kinderopvang, assistent conciërge of onderwijsassistent op scholen, en diverse ondersteunende functies in de sectoren zorg en welzijn. Hoewel de aanduiding 'instroom-doorstroom' wellicht anders suggereert, is de regeling niet gericht op door- of uitstroming naar de reguliere arbeidsmarkt. De met het regeerakkoord van 1998 geïntroduceerde 'doorstroom'-banen bieden de mogelijkheid om, binnen de regeling zelf, naar een hoger beloningsniveau (150% WML) door te stromen. Wel is het nadien mogelijk gemaakt ook uitstroompremies toe te kennen. Voor de I/D-banen geldt daarnaast dat een bezetting van de arbeidsplaatsen door arbeidsgehandicapten wordt nagestreefd, tot een niveau van 10% van de instroom. Het aandeel van arbeidsgehandicapten in de instroom beliep in 2000 4,6%.

Over het jaar 2000 waren er gemiddeld ruim 43.000 I/D-banen, met een bijbehorend budgettair beslag van 1.7 mrd (zie tabel 4.3). Ultimo 2000 waren er bijna 45.000 I/D-banen, en de bedoeling is dat het aantal verder oploopt tot 60.000. Het subsidiebedrag bedraagt tussen de 37.000 en 46.000 gulden voor een instroom-

<sup>(42)</sup> Werknemers op een I/D-baan zijn in dienst bij de werkgever en vallen - veelal met een aparte schaal tot 130% WML voor instroombanen respectievelijk 150% WML voor doorstroombanen - onder de in de betreffende sector geldende CAO.

baan (afhankelijk van de duur van de dienstbetrekking en het instroommoment) en ruim 48.000 gulden voor een doorstroombaan. Bij de bekostiging van de I/D-baan wordt eveneens SPAK en VLW ingezet. De opbouw in het subsidiebedrag houdt rekening met het vervallen van de VLW na vier jaar en met het verlies aan SPAK bij een loongroei naar meer dan 115% WML.

De huidige banen zijn bijna allemaal *Instroombanen* met een beloningsgrens van 130% WML. De *Doorstroombanen* bieden een mogelijkheid voor mensen die vijf jaar op een instroombaan hebben gewerkt en kennen een beloningsgrens van 150% WML. Door de vijfjaarseis (die betekent dat in 2000 de eerste I/D-medewerkers hebben kunnen doorstromen) en doordat de subsidie van een doorstroombaan voor gemeenten niet volledig kostendekkend is, zijn er tot dusverre nog nauwelijks doorstroombanen gerealiseerd.

Het onderscheid tussen de WIW en de I/D-regeling is in de loop der tijd enigszins vervaagd: aan de meer permanente I/D-regeling is - sinds kort - een uitstroompremie<sup>(43)</sup> gekoppeld, terwijl de aanvankelijk op doorstroming gerichte WIW-dienstbetrekking deels een permanent karakter is gegeven. De I/D banen zijn niet zelden een vervolg op de WIW-baan: bijna 20% van de instroom in de I/D-banen bestaat uit WIW-ers.

### De effectiviteit van loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid

In de beoordeling van gesubsidieerde arbeid is de vraag cruciaal wat met die regelingen beoogd wordt. Is het streven met de regelingen een opstap naar ongesubsidieerd werk te creëren, of wordt een meer permanente werkgelegenheid beoogd voor mensen die hoe dan ook geen kans maken op regulier werk? In praktijk is dat onderscheid aan het vervagen en is een niet zelden volgtijdelijke inzet ontstaan van de verschillende regelingen die banen en mensen met subsidies blijvend ondersteunen.

Uit evaluaties en cijfers over in- en uitstroom blijkt dat het huidige instrumentarium, door het (semi-) permanente karakter en de ook meervoudige doelstelling van de regelingen, het risico loopt 'verstopt' te raken: men-

sen die kansen hebben op regulier werk lopen het risico onnodig lang vast te worden gehouden in beschermende regelingen, met nadelige gevolgen voor hun mobiliteit op de arbeidsmarkt en hun kansen op verdere inkomensgroei. De uitstroom uit de WIW-dienstbetrekkingen en de I/D-banen naar reguliere banen is in praktijk beperkt (tabel 4.4).

**Tabel 4.4:**  
**Geschatte uitstroom uit de WIW en I/D naar niet-gesubsidieerd werk in 2000**

	WIW-Dienstbetrekkingen	I/D-banen
Uitstroom als % van de gemiddelde bezetting	19*	6

\* De gemeten uitstroom vanuit de WIW-dienstbetrekkingen is inclusief doorstroom naar ander gesubsidieerd werk. Uit enquêteresultaten blijkt dat ongeveer 25% van de WIW-ers doorstroomt naar ander gesubsidieerd werk (vnl. I/D-banen), zie Harmelink et al. (2001), tabel 2.9. De hier weergegeven uitstroom uit de I/D-banen betreft de uitstroom naar regulier werk.

Bron: SZW

Met gesubsidieerde arbeid (via de WIW-dienstbetrekkingen en I/D-banen) zijn in de afgelopen jaren grote groepen werklozen aan een daadwerkelijke baan geholpen. Als opstap naar regulier, niet-gesubsidieerd werk zijn die programma's minder effectief geweest. Voor een deel (I/D) zijn zij ook niet als zodanig beoogd. De constatering dat gesubsidieerde arbeid in het algemeen minder succesvol is waar het gaat om doorstroming van de betrokkenen naar gewone banen in de markt- en de publieke sector, geldt zowel in Nederland als voor vergelijkbare programma's in andere landen.<sup>(45)</sup> Overigens is deze constatering voor wat betreft WIW-arbeidsplaatsen en I/D-banen niet verrassend, als men zich realiseert dat beide worden bekostigd op basis van de bezette arbeidsplaatsen. Daarmee is ook voor wat betreft de op doorstroming gerichte WIW de financiering afhankelijk van het in dienst hebben en houden van WIW-ers en

<sup>(43)</sup> De I/D-regeling en de bekostiging daarvan zijn tamelijk strikt gereguleerd: er zijn bepalingen ten aanzien van de beloning, de arbeidsduur en scholingstijd, bij tijdelijke contracten geldt een maximum duur van een jaar, en er geldt een detachingsverbod.

<sup>(44)</sup> Deze bedraagt 8.000 gulden, waarvan 4.000 gulden bestemd is voor de werknemer.

<sup>(45)</sup> Zie Martin (2000).



ontstaat een incentive die contrair werkt aan de doelstellingen van die wet.<sup>(46)</sup>

De geringe uitstroom uit gesubsidieerde arbeid hangt in nog meer opzichten samen met prikkels die de effectiviteit als reïntegratieinstrument beperken. De betreffende werkgevers hebben zeker geen belang bij uitstroom van de beste kandidaten, omdat de regelingen een basis hebben gelegd onder de betreffende vormen van dienstverlening. Dat geldt in het bijzonder voor de I/D-banen. Organisaties in zorg- en welzijnssector laten blijken dat zij met behulp van de I/D-banen de dienstverlening kunnen verbeteren en de werkdruk kunnen verminderen.<sup>(47)</sup> Maar ook mensen op WIW-dienstbetrekkingen zijn grotendeels (70% in 1999) gedetacheerd bij publieke instellingen en leveren daar een bijdrage aan het in stand houden van voorzieningen.<sup>(48)</sup> Een voorbeeld daarvan is de inschakeling van WIW-ers binnen de SW-bedrijven, om daar (na de verscherpte indicatiestelling voor WSW-ers) het werk uit te voeren dat de meeste vaardigheden vereist.<sup>(49)</sup>

Daarnaast is de stimulans voor werknemers om op zoek te zijn naar regulier, niet-gesubsidieerd werk niet groot. WIW-dienstbetrekkingen en I/D-banen hebben *de facto* en in de beleving van de werknemers het karakter van reguliere arbeid (waarvoor een CAO geldt en andere geregelde arbeidsvoorwaarden). Er is geen stimulans naar ander werk door te stromen; eerder zal na verloop van tijd de vraag ontstaan waarom van specifieke arbeidsvoorwaarden eigenlijk nog sprake is.

Tot slot wordt de begeleiding van mensen naar regulier werk (en het voorkomen van voortijdige uitval) bemoeilijkt doordat het werkgeverschap in een aantal gevallen tekort schiet. Het hoge ziekteverzuim binnen de WIW-dienstbetrekkingen is in het licht van de doorstroomdoelstelling een punt van zorg: in 1999 beliep het gemiddelde verzuim (exclusief zwangerschap) 15%, met

uitschieters tot 30%.<sup>(50)</sup> Daarmee samenhangend is de instroom in de WAO vanuit WIW-organisaties ook relatief hoog. Ook binnen de I/D-banen is het ziekteverzuim hoger dan bij het andere personeel. Het hoge ziekteverzuim hangt wellicht samen met de kenmerken van de doelgroep, maar zal eveneens worden veroorzaakt door een tekortschietende begeleiding. Juist hier is het zaak arbeidsritme en discipline te brengen in de wijze waarop werkervaring kan worden opgedaan. Meer in het bijzonder ontbreekt bij de WIW in veel gevallen een gestructureerde registratie en aanpak van het verzuim vanuit de WIW organisatie of door het inlenende bedrijf.<sup>(51)</sup> In de zorg- en welzijnssector heeft ongeveer de helft van de instellingen specifiek beleid ontwikkeld om I/D-medewerkers te begeleiden.<sup>(52)</sup>

In het Nederlandse instrumentarium zijn de middelen voor de daadwerkelijk tijdelijke instrumenten -VLW en WIW-werkervaring - in verhouding bescheiden, terwijl tijdelijke instrumenten de kans op regulier werk sterker verhogen dan langdurige instrumenten.<sup>(53)</sup> Met tijdelijke ondersteuning kunnen mensen hun productiviteit door werkervaring vergroten, kan de werkgever in geval van een tijdelijk contract de kwaliteiten van de werknemer op een relatief goedkope manier 'screenen' en blijft de werkzoekende georiënteerd op zijn verdere mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Uit een evaluatie van de in het kader van de WIW vervangen EAU (of Melkert-2) regeling, waarmee tussen 1995 en 1997 ruim 20.000 langdurig werklozen merendeels in de private sector zijn geplaatst, bleek een vergroting van de kans op werk.<sup>(54)</sup> Buitenlandse evaluaties over de effectiviteit van tijdelijke loonkostensubsidies, in termen van de kansen om op eigen benen een baan te veroveren, geven een wisselend beeld.<sup>(55)</sup>

Modelsimulaties van het CPB laten zien dat loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid, vanwege het meer gerichte karakter, waarschijnlijk effectiever zijn in de

<sup>(46)</sup> Dijkstra et al. (2001).

<sup>(47)</sup> Pen, Tissing en Zeeman (2001).

<sup>(48)</sup> Harmelink et al. (2001).

<sup>(49)</sup> Ook de evaluatie van de REA geeft aan dat de inzet van REA-trajecten om arbeidsgehandicapten aan regulier werk te helpen, door gemeenten wellicht te gauw als onhaalbaar worden beschouwd indien de eigen Wiw/Wsw-organisatie behoefte heeft aan vakkrachten, zie Wevers, Besseling en De Vos (2001).

<sup>(50)</sup> Castenmiller et al. (2001).

<sup>(51)</sup> Castenmiller et al. (2001).

<sup>(52)</sup> Pen, Tissing en Zeeman (2001).

<sup>(53)</sup> Zie Van Ours (2000).

<sup>(54)</sup> Jansen (2001). Zie ook bijlage 4.

### **Agenda voor de Toekomst: bestuurlijke afspraken SZW-VNG**

De minister van SZW en de VNG hebben in april 2001 afspraken gemaakt over extra inspanningen in de komende vier jaar om bijstandsgerechtigden in het arbeidsproces op te nemen, dan wel te stimuleren maatschappelijk te participeren. Dit is in het teken gesteld van het streven naar een voortzetting van de daling van het van bijstandsvolume met circa 10% per jaar.

Om dit doel te bereiken, is het streven onder meer om met iedere cliënt afspraken te maken over activering en daarbij duidelijkheid te scheppen door rechten en plichten vast te leggen, fraude te bestrijden, het aantal ontheffingen terug te dringen (door o.a. de bestaande ontheffingen opnieuw tegen het licht te houden) en reïntegratie zoveel mogelijk aan de private markt uit te

besteden. Ook zijn afspraken gemaakt om de informatievoorziening te stroomlijnen, over de aanpak van de armoedeval en verbetering van de cliëntparticipatie. Jaarlijks zal de balans worden opgemaakt van de bereikte resultaten. Een belangrijk onderdeel is de stimulering van het 'casemanagement', waarvoor het Rijk extra middelen ter beschikking stelt. Alleen gemeenten die concrete prestatieafspraken maken met het Rijk over de te bereiken uitstroom en de reïntegratie-inspanningen, kunnen voor de subsidie in aanmerking komen. Subsidie is afhankelijk van het behaalde resultaat. Vanuit deze afspraken worden met de G4 en G2I meer specifieke afspraken per gemeente gemaakt over concrete prestaties, zoals te realiseren reïntegratie-inspanningen en uitstroom uit de WIW.

**Bron: Agenda voor de toekomst SZW-VNG; Bestuurlijke afspraken 2001-2004**

bestrijding van langdurige werkloosheid dan meer generieke maatregelen, zoals een algemene lastenverlichting (zie bijlage 5). Tegenover een groter effect voor de doelgroep staat evenwel een minder gunstig effect op de groei van de productie, terwijl de instrumenten welis waar laagproductieve werknemers aan werk helpen, maar door het budgettaire beslag - en de lasten daarvan - de werkgelegenheidsontwikkeling in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt remmen.<sup>(56)</sup> Een en ander doet overigens niet af aan de noodzaak die programma's op hun specifieke merites te bezien. Daarover kunnen modelsimulaties geen uitsluitsel geven.

#### **4.2.3**

#### **Beschermd werkgelegenheid (WSW)**

De Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) biedt beschermd werkgelegenheid aan een kleine 90.000 mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking.<sup>(57)</sup> Hiervoor is een rijksbijdrage beschikbaar van 4,1 mrd gulden in 2001. Het subsidiebedrag per WSW-plaats (standaardeenheid) bedraagt in 2001 ruim 48.000 gulden. De gemeente kan een WSW'er zelf in dienst nemen en binnen een sociale werkplaats tewerk doen stellen, kan mensen detacheren bij een reguliere werkgever, of met begeleiding regulier plaatsen

<sup>(55)</sup> Amerikaans onderzoek (zie Stanley et al. (1998)) laat zien dat tijdelijke subsidies jongeren wel aan werk kunnen helpen, maar dat subsidies onvoldoende zijn om voor structurele effecten te zorgen: als de subsidie is afgelopen houdt ook het effect op. Bell et al. (1999) betogen dat met aanzienlijke subsidies het wel mogelijk is om probleemgroepen aan het werk te helpen, maar dat de productiviteitsgroei van de doelgroep - gemeten aan de stijging van het inkomen - tijdens de looptijd van de subsidie onvoldoende is om deze subsidies vervolgens overbodig te maken. Uit een recente evaluatie van het Zwitsers arbeidsmarktbeleid, zie Gerfin en Lechner (2000), blijkt dat een tijdelijke subsidie voor werklozen het meest effectieve instrument te zijn, dit in tegenstelling tot publieke werkgelegenheidsprogramma's (negatief) en scholing (wisselende resultaten). De verklaring die Gerfin en Lechner geven voor de effectiviteit van een tijdelijke subsidie voor werklozen is de directe relatie met de reguliere arbeidsmarkt, en de werking van het programma als een goedkope manier voor werkgevers om werknemers te screenen.

<sup>(56)</sup> Zie bijlage 5 en Jongen (1999).

<sup>(57)</sup> De doelgroep van de WSW bestaat uit mensen van onder de 65 jaar die vanwege hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking zijn aangewezen op arbeid onder aangepaste omstandigheden, en daartoe in staat zijn en bereid zijn.

bij een werkgever ('begeleid werken'). De meeste mensen werken in een sociale werkplaats, ruim 13% van de WSW-ers is gedetacheerd, terwijl begeleid werken nog maar weinig voorkomt.<sup>(58)</sup>

Binnen de groep WSW-ers is het aandeel van etnische minderheden ongeveer 5%; circa 28% van de WSW-ers is vrouw.<sup>(59)</sup> De regeling heeft -behalve het hoofdoel van het bieden van permanente beschermde werkgelegenheid- als neven doel de toeleiding naar regulier werk te bevorderen. In de praktijk stromen WSW-ers echter nauwelijks uit naar ander werk: de uitstroom bedraagt 0,8% in 2000.

In 1998 is de doelgroep scherper afgebakend. De indicatiestelling vindt plaats door een commissie die bestaat uit onafhankelijke deskundigen, waaronder een arts, een psycholoog, een arbeidsdeskundige en een arbeidsmarktdeskundige. Deze commissie geeft een -niet bindend- advies aan de gemeente. Het voorbereidend werk voor de indicatie wordt vaak verricht door het SW-bedrijf en ook de leden van de indicatie-commissie hebben niet zelden een nauwe relatie met dat bedrijf. De onafhankelijkheid van de indicatiecommissies kan daarom waarschijnlijk nog worden versterkt.<sup>(60)</sup>

Met de nieuwe indicatiestelling en door toevoegingen aan de budgetten is de wachtlijst voor de WSW aanzienlijk teruggelopen, van ca. 20.000 eind 1997 tot ca. 6.500 eind 2000. Een deel van het huidige werknemersbestand zou volgens de huidige criteria niet voor de WSW zijn geïndiceerd.<sup>(61)</sup>

Veel SW-bedrijven ontwikkelen zich - mede als gevolg van de strengere indicatie - in de richting van een breed reïntegratiebedrijf.<sup>(62)</sup> De bedrijven bieden in toenemen-

de mate ook andere vormen van reïntegratie (dan uitvoering van de WSW) aan. Voor een deel zal dit het gevolg zijn van de spanning waarin het SW-bedrijf is komen te verkeren door de strengere indicatiestelling (en een geleidelijk verlies van de meer gekwalificeerde medewerkers) enerzijds en de eis tot bedrijfsmatig werken anderzijds.<sup>(63)</sup> Door de scherpere indicatiestelling verliezen de SW-bedrijven vaardigheden voor werksoorten die wellicht zullen moeten worden beëindigd, en de wachtlijsten zijn geen onuitputtelijke bron van nieuwe werknemers meer. Daarnaast zullen de bedrijven menen voor reïntegratie geëquipeerd te zijn. Vele bedrijven bezinnen zich op hun toekomstige rol. En men treft inmiddels ook meer en meer gecombineerde WSW-WIW-organisaties aan, die in voorkomende gevallen ook de I/D-regeling voor gemeenten uitvoeren en reïntegratiediensten voor anderen dan de gemeenten (bijvoorbeeld voor uvi's) uitvoeren. Veel van deze initiatieven worden door de SW-bedrijven zelf geëntameerd. Van regie op de WSW vanuit de gemeenten is nog weinig sprake.<sup>(64)</sup> Daarin speelt ook het feit een rol dat de bestuurlijke relatie met de SW-bedrijven vaak via gemeenschappelijke regelingen met andere gemeenten is georganiseerd. Overigens is de opstelling van gemeenten en besturen tegenover deze ontwikkelingen niet overal dezelfde.

Omdat een groot aantal SW-bedrijven zich in het verlengde van die ontwikkelingen als volwaardig reïntegratiebedrijf op de markt wil begeven (waarbij het bieden van arbeidsritme en het opdoen van werkervaring als specialismen kunnen gelden), is het zaak een vermenging van rollen voor te zijn. Het SW-bedrijf is bestuurlijk gelieerd aan de gemeente. De rijksbijdrage is gebudgetteerd en het is de gemeente die de eventuele exploitatiekortingen van dat bedrijf zal moeten opvangen. Als het

<sup>(58)</sup> Zie Van Nes, Gravensteijn-Ligthelm en Goudriaan (2001). Het aantal plaatsingen voor begeleid werken bedraagt eind 2000 rond de 400, hetgeen gemiddeld genomen overeenkomt met 7% van alle SW-plaatsingen direct van de wachtlijst. Dit ligt ruim onder het streefpercentage van 25% van het totaal aantal directe plaatsingen. Slechts een beperkt aantal van de mensen die voor de SW worden geïndiceerd krijgt een indicatie voor begeleid werken, en maar een beperkt gedeelte van de WSW-geïndiceerden heeft een voorkeur voor begeleid werken.

<sup>(59)</sup> Zie Dijkman (1995).

<sup>(60)</sup> Zie SZW (2001).

<sup>(61)</sup> Om hoeveel mensen dat zou gaan is niet bekend, omdat er bij de inwerkingtreding van de wet voor is gekozen het 'zittend bestand' niet volgens de nieuwe criteria te indiceren.

<sup>(62)</sup> NOSW en Ernst & Young Consulting (2000) en NOSW (2001).

<sup>(63)</sup> Zie ook Dijkstra et al. (2001).

<sup>(64)</sup> Dijkstra et al. (2001).

SW-bedrijf de ruimte wil om op de reïntegratiemarkt, als zakelijke marktpartij, op te treden en de betrokken gemeenten (gegeven hun regiefunctie voor de WSW en hun opdrachtgeversschap in de reïntegratiemarkt) in die ontwikkeling wensen mee te gaan, dan zijn alle waarborgen op zijn plaats die beogen te vermijden dat de bestuurlijke, financiële en contractuele relaties tussen de gemeenten en de bedrijven onduidelijk worden of elkaar kruislings beïnvloeden.

### 4.3

#### Ervaringen in de uitvoering

De arbeidsmarktinstrumenten scheppen mogelijkheden om mensen te activeren, maar het is mede afhankelijk van de uitvoerders voor wie, wanneer, welk instrument wordt ingezet en hoe dat gebeurt. De wijze waarop gemeenten en uitvoerende instellingen hun verantwoordelijkheden nemen is daarmee medebepalend voor de effectiviteit van het beleid. Duidelijk is wel dat zich evenzovele verschillen in de uitvoeringspraktijk voordoen als er uitvoerende organisaties zijn. Daardoor kan ook niet in algemene zin over de uitvoering worden gesproken: er zijn 'best-practices' en er zijn 'worst-practices'.

Wat de rijksoverheid betreft is het eerst en vooral van belang om na te gaan of de wet- en regelgeving de uitvoering en het lokaal beleid wel in de meest wenselijk te achten richting sturen. Dat vereist ook duidelijkheid over de doelstellingen van de rijksoverheid en een kritische beoordeling van de mogelijkheden en de incentives die men de diverse arbeidsmarktprogramma's meegeeft. De geboden incentives en de ervaringen van de degenen die het beleid uitvoeren (gemeenten, CWI en UWV) komen in deze paragraaf aan bod. Daarbij wordt vooruitgekeken naar de situatie die ontstaat wanneer de nieuwe Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) een feit is.

#### 4.3.1

##### CWI / arbeidsbureau

Voor werkzoekenden<sup>(65)</sup> begint met ingang van volgend jaar de (publieke ondersteuning bij) reïntegratie en werkherleving in het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), dat vanaf 2002 de opvolger is van het arbeidsbureau. Het CWI heeft als doel om werkzoekenden via

de kortste weg aan werk te helpen. Mensen kunnen er terecht voor informatie en bemiddeling. Daarnaast verzorgt het CWI de gegevensverzameling die nodig is voor het verstrekken van een uitkering door de gemeente of het UWV en verwijst het CWI personen die verdere ondersteuning nodig hebben - met een reïntegratie-advies - door naar de gemeente of de uitvoeringsinstelling. De advisering door het CWI is niet bindend.

Het CWI is een zelfstandig bestuursorgaan: samen met het hoofdkantoor vormen de 131 CWI-kantoren een zelfstandige, publiekrechtelijke organisatie. Het CWI heeft geen directe financiële prikkel voor doelmatigheid, omdat het CWI geen zelfstandige financiële huishouding is. Daarom dient het Rijk met het CWI afspraken te maken over de werkprocessen en de gewenste resultaten, en zal zoveel mogelijk moeten worden gestuurd op de daadwerkelijke prestaties die met die werkprocessen kunnen worden bereikt.

Het CWI gebruikt verschillende indicatie-instrumenten: met behulp van de zogeheten *kansmeter* bepaalt het CWI de afstand van de werkzoekende tot de arbeidsmarkt. Mensen die als behorend tot 'fase 1' worden aangemerkt, kunnen direct op zoek naar werk. Mensen die naar het oordeel van het CWI niet zonder meer aan de slag komen, worden op basis van een CWI-advies voor reïntegratie (voor fase 2 en 3: de zogenaamde *kwint*) of sociale activering (voor fase 4) door de gemeente of het UWV verder geholpen (zie box: *Wat is de kansmeter en wat is de kwint?*).

Een vorm van fasering ('profiling') kan gewenst zijn om de werkprocessen zo objectief mogelijk te maken en ook te kunnen 'benchmarken'. Ervaringen met (voorlopers van) de huidige fase-indeling en ook ervaringen in het buitenland geven echter aan dat voorzichtigheid geboden is: het vroegtijdige en verfijnde karakter van dit instrument leidt tot aanzienlijke voorspelfouten. In gemeenten en uitvoeringsinstellingen hecht men niet altijd waarde aan de fasering; soms worden de desbetreffende taxaties nog eens overgedaan.

Behalve dat de fasering hulpmiddel is bij beslissingen op microniveau, worden ook op macroniveau de uitkomsten gebruikt om te sturen op middelen en doelgroepen.

<sup>(65)</sup> Niet-uitkeringsgerechtigden, mensen met een ANW-uitkering, de meeste Bijstandsgerechtigden (exclusief ABW-ers zonder vast adres, 65-plussers en zelfstandigen) en WW-ers. Voor zieke werknemers begint de reïntegratie bij de werkgever.

pen. Dat sturen gebeurt door de toegang tot regelingen te beperken tot bepaalde doelgroepen en/of door normprijzen aan zwaarte-categorieën te verbinden. Daarmee heeft de fasering, die op microniveau betekenis heeft, maar daar al aanmerkelijke voorspelfouten met zich brengt, consequenties voor de toedeling van budgetten. De uitvoerende instelling zal hiermee geen prikkel ondervinden om te voorkomen dat werkzoekenden te snel als 'fase 4' worden gekenmerkt.

Gezien het risico van voorspelfouten, dient profiling niet tot onomkeerbare beslissingen in het werkproces te leiden. Het is waarschijnlijk beter om niet al op eerste dag van de werkloosheid te faseren, of in elk geval om na een vroege fasering niet direct langdurige (dure) traject

ten in te zetten. Het risico bestaat dat de indeling in fase 2, 3 en 4 de zoekintensiteit van mensen terugdringt en dat deze groep te snel in 'trajecten' wordt gezet.

### 4.3.2

#### Gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Zij worden eveneens verantwoordelijk voor ondersteuning (op verzoek) van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en voor hulp aan diegenen die uitkeringsgerechtigd zijn op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw). Daarnaast voeren de gemeenten de ABW, de IOAW en de IOAZ uit, maar ook reïntegratie-instrumenten zoals de WIW, I/D en WSW.

#### Wat is de kansmeter en wat is de kwint?

Om cliënten te 'faseren' hanteert het CWI 'de kansmeter'. De kansmeter is bedoeld als een hulpmiddel voor de consulent om cliënten zo snel mogelijk toe te leiden naar de meest geschikte dienstverlening door CWI of gemeente/UWV. De kansmeter doet geen uitspraak over het type traject dat iemand nodig heeft, maar de indeling in vier fasen geeft wel de geschatte afstand tot de arbeidsmarkt en de vermoedelijke zwaarte van de benodigde reïntegratie-inspanning aan.

Eerst beantwoordt de cliënt schriftelijk een aantal basisvragen. Daaropvolgend vindt een intakegesprek plaats en worden aanvullende vragen gesteld. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de basisgegevens die de cliënt verstrekt ten behoeve van de inschrijving in het bemiddelingsbestand en/of bij de aanvraag van een uitkering. Met behulp van een beslisschema wordt uiteindelijk de globale fase-indeling vastgesteld. De elementen uit het beslisschema zijn:

- formele vrijstellingsgronden of mogelijke arbeidshandicap;
- reëel arbeidsmarktperspectief: het perspectief van het beroep, de arbeidsmarkt- en de persoonlijke kwalificaties van de cliënt;
- belemmeringen: zijn er geestelijke, lichamelijke of financiële belemmeringen die het krijgen van werk in de weg staan? Indien dat het geval is, komen mensen in 'fase 4'.

Kwint staat voor kwalificerende intake en is bestemd voor werkzoekenden die met de kansmeter niet in fase I of 4 zijn ingedeeld. Nadat met de fase-indeling de afstand tot de arbeidsmarkt en de benodigde zwaarte van een traject is aangegeven, leidt de Kwint tot een uitspraak over de inhoud van het reïntegratietraject, op basis van de mogelijkheden en/of beperkingen van de werkzoekende. Op basis van een gesprek worden drie profielen van de cliënt geschetst:

- een zoekprofiel: hoe en op welke manier is de cliënt op zoek naar werk of zich aan het oriënteren op de arbeidsmarkt;
- het kwalificatieprofiel: het arbeidsverleden, opleidingsverleden en kwalificatietekorten ten aanzien van het wensberoep;
- bemiddelingsprofiel: op welke punten heeft de cliënt ondersteuning nodig bij het zoeken naar een baan.

Een variant van de kwalificerende intake is de 'herwaardering arbeidsmarktpositie', waarbij de werkzoekenden (op verzoek van de uitkerende instantie indien van toepassing) worden uitgenodigd voor herwaardering van de afstand tot de arbeidsmarkt. Dit geldt ook voor fase-I werkzoekenden die na een half jaar nog werkloos zijn. Het resultaat van een herwaarderingsgesprek kan, net als bij een kwalificerende intake, resulteren in een nieuw reïntegratie-advies.

Met de WIW, I/D- en WSW-regelingen beschikken de gemeenten over een breed reïntegratie-instrumentarium voor mensen met meer of minder grote afstand tot de arbeidsmarkt. In de praktijk kunnen gemeenten de vrijheid binnen de specifieke regelingen benutten om een lokaal reïntegratiebeleid te voeren. Met name de WIW geeft daartoe mogelijkheden, en is daarmee een verbetering ten opzichte van eerdere instrumenten. De verfijningen van instrumenten naar doelgroep en doelstelling spelen op gemeentelijk niveau overigens nauwelijks een rol. Zo vinden gemeenten de rol en functie van I/D banen ten opzichte van WIW-dienstbetrekkingen onduidelijk, en ook de keuze tussen een WIW-dienstbetrekking of WIW-werkervaringsplaats kan nogal willekeurig tot stand komen.<sup>(66)</sup>

In gemeenten is veelal nog weinig sprake van gericht casemanagement, ofwel intensieve bemiddeling en persoonlijke aandacht voor de cliënt. De rol van de gemeente bij reïntegratie beperkt zich in de meeste onderzochte gemeenten tot het toeleiden van voornamelijk ABW-cliënten naar de (aan de gemeente gelieerde) WIW-organisatie.<sup>(67)</sup> De WIW-organisatie stelt vervolgens een trajectplan op. Hiermee samenhangend houden gemeenten weinig procesmatige informatie bij over hun cliënten. Zij krijgen bovendien nauwelijks terugkoppeling over de voortgang van de reïntegratie bij de WIW-organisatie: soms ziet een gemeente een cliënt na een jaar weer terug zonder een beeld te hebben van wat er in dat jaar is gebeurd.<sup>(68)</sup> Wel zijn inmiddels in het kader van de gezamenlijke agenda voor de Toekomst (zie box *Agenda voor de Toekomst*) bestuurlijke afspraken gemaakt met de VNG, G4 en G21 over het intensiveren van het casemanagement.

Sinds kort hebben gemeenten een wat substantiëler financieel belang bij geslaagde reïntegratie. De middelen voor de bijstand zijn sinds 1 januari 2001 voor 25% gebudgetteerd (zie box *Wat is het Fonds Werk en Inkomen?*). Hierdoor hebben gemeenten een rechtstreeks financieel belang bij uitstroom uit de ABW. Dit financiële belang van de gemeente bij uitstroom naar regulier werk is daarbij gelijk aan het belang bij uitstroom naar gesubsidieerde arbeid, omdat de betrokkenen in beide gevallen uit de uitkering is en de kosten van

de subsidieregelingen door het Rijk worden gedragen. De gemeente heeft daarnaast mogelijk enig belang bij de doorstroming van moeilijk reïntegreerbare bijstandsgerechtigden naar gesubsidieerd werk, waar dat gemakkelijker realiseerbaar is en tot de gemeentelijke infrastructuur is gaan behoren (zie eveneens paragraaf 4.2.2).

### **4.3.3** **UWV**

De uitvoering van de premie-inning, de claimbeoordeling en de uitkeringsverzorging wordt onder SUWI opgedragen aan één publiekrechtelijke organisatie, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het UWV wordt gevormd door het samenvoegen van de huidige vijf uitvoeringsinstellingen voor de werknemersverzekeringen (uvi's): Cadans, GAK Nederland, GUO, Sfb en USZO, alsmede het overgrote deel van het LISV. Het UWV wordt verantwoordelijk voor de premie-inning, de claimbeoordeling, de uitkeringsverzorging en de reïntegratie van WW-gerechtigden en van WAO-gerechtigden<sup>(69)</sup> (behalve in gevallen dat de werkgevers of sociale partners de reïntegratieverantwoordelijkheid hebben). Het UWV is verplicht om het aanbieden en uitvoeren van reïntegratie-activiteiten aan de private markt uit te besteden.

Het UWV als zelfstandig bestuursorgaan zal geen direct financieel belang hebben bij een zo doelmatig mogelijke besteding van de publieke reïntegratiemiddelen en een zo laag mogelijke uitvoeringslast. Met sturing op basis van de globale karakteristieken van het werkproces (bijvoorbeeld over de wijze van activering en controle of de wijze van aanbesteding van reïntegratie-inspanningen) en, vooral, op basis van feitelijke prestaties kan de doelmatigheid worden bevorderd. Het is zaak daarvan bij het van start gaan van het UWV met voorrang werk te maken.

De uvi's voeren tot dusverre voornamelijk referentiediensten uit en zijn niet zozeer gericht op reïntegratie. Actieve individuele bemiddeling van WW-gerechtigden komt moeizaam en veelal alleen op initiatief van de cliënt tot stand; er is in het algemeen meer aandacht als één functionaris binnen de instelling die verantwoorde-

<sup>(66)</sup> <sup>(67)</sup> <sup>(68)</sup> Dijkstra et al. (2001), 0

<sup>(69)</sup> En van overige groepen zoals WAJONG, WAZ.

### Wat is het Fonds Werk en Inkomen (FWI)?

Het FWI geeft gemeenten een groter financieel belang bij werkervaring door bijstandsgerechtigden. Het FWI bestaat uit een inkomensdeel (ABW, IOAW en IOAZ) en een werkdeel (WIW). Het inkomensdeel is met ingang van 1 januari 2001 voor 25% gebudgetteerd (via de Wet financiering ABW, IOAW en IOAZ; de Wfa), zij het met een zekere veiligheidsmarge. De overige 75% kunnen gemeenten bij het Rijk declareren. Het werkdeel bestaat ook uit een vast budget en een declaratiedeel voor dienstbetrekkingen en werkervaringsplaatsen. Daarnaast ontvangen gemeenten een scholings- en activeringsbudget.

De omvang van het 25% macro-budget voor gemeenten wordt jaarlijks vastgesteld op basis van de geraamde uitkeringslasten van ABW, IOAW en IOAZ. Dit macro-budget wordt vervolgens verdeeld over gemeenten. In 2001 gebeurt dat op basis van een verdeelmaatstaf op historische basis, namelijk het aandeel per gemeente in de totale uitkeringslasten. Deze methodiek belooft echter gemeenten die in het verleden verhoudingsgewijs weinig activerend beleid hebben gevoerd en een relatief hoog aandeel in de uitkeringen hebben. Vanaf 2002 zal daarom een verdeelmethodiek worden ingevoerd die pons/ponsgewijs is gebaseerd op objectieve- en historische verdeelmaatstaven. Vanaf 2003 zal voor de meeste gemeenten een volledig objectieve verdeelmaatstaf gelden.

Een financieel voordeel voor gemeenten ontstaat als zij erin slagen om uitkeringsgerechtigden te laten uitstro-

men. Aldus kunnen zij geld besparen op het budgetdeel. Deze besparingen kunnen gemeenten vrij besteden, zij het bij voorkeur in het verlengde van de doeleinden van de wet.

Het werkdeel van het FWI moet geheel worden besteed aan dienstbetrekkingen, werkervaringsplaatsen en activiteiten gericht op reïntegratie. Is sprake van onderrealisatie op het vaste budget van het werkdeel, dan wordt dat toegevoegd aan het scholings- en activeringsbudget van het daarop volgende jaar. Is sprake van besparingen door een efficiëntere uitvoering, dan mag de gemeenten die besparingen het daaropvolgende jaar inzetten voor intensiveringen in de WIW of de WSW. Indien gemeenten de middelen voor het scholings- en activeringsbudget in enig jaar niet uitputten, dan mogen zij maximaal 50% van het in dat jaar toegekende scholings- en activeringsbudget meenemen naar volgend jaar.

Het FWI zoals dat in 2001 is ingevoerd, is een eerste stap in een groeiproces en nog geen eindsituatie. Beoogd wordt om het FWI volgend jaar te evalueren met het oog op een mogelijke verdere ontwikkeling in de jaren daarna. Met name wordt dan gedacht aan een grotere budgettering en aan een sterkere deregulering van het werkdeel van het FWI. Vanuit dat oogpunt wil het kabinet vanaf 2002 de mogelijkheid scheppen voor gemeenten om op vrijwillige basis te experimenteren met een hoger budgetteringspercentage en/of met een verdergaande deregulering van het werkdeel, door het vaste budget voor dienstbetrekkingen en werkervaringsplaatsen en het scholings- en activeringsbudget samen te voegen tot een reïntegratiebudget.

lijkheid heeft.<sup>(70)</sup> Wel heeft reïntegratie, als gevolg van de sluitende aanpak, meer prioriteit gekregen dan voorheen. De nadruk ligt daarbij nog vooral op het aanleveren van kandidaten voor reïntegratie-trajecten, en nog niet zozeer op de doelmatigheid van die trajecten. Uvi's geven wel aan dat kwaliteit en uitval belangrijker aandachtspunten worden.

De nog te geringe aandacht voor reïntegratie blijkt eveneens uit de toepassing van het sanctiebeleid. Toepassing van sancties gebeurt nog onvoldoende en facultatief. Daarin zal een rol spelen dat uvi's weinig belang hebben bij toepassing van sancties, noch daarop 'gebenchmarkt' worden. Bijna alle VVV-gerechtigden krijgen formele activerings- en controlegesprekken, waarin overigens niet zelden slechts wordt geteld of de

<sup>(70)</sup> Een illustratie van de geringe gerichtheid op reïntegratie-inspanningen is bijvoorbeeld dat uvi's nog weinig procesmatige informatie bijhouden over hun cliënten, zie Bergsma en Hazelaar (2001). Voor arbeidsgehandicapten heeft de invoering van de Wet REA niet tot grote aanpassingen in de bedrijfsvoering geleid. Werkgevers ervaren de trage afhandeling van reïntegratiesubsidies door uvi's in het algemeen als een knelpunt, zie Wevers, Besseling en de Vos (2001).

cliënt voldoende sollicitatiepogingen heeft ondernomen.<sup>(71)</sup> Er is geen duidelijke verbinding tussen reïntegratie- en sanctiebeleid. Een en ander kan worden verbeterd door van meet af aan met het UWV zodanige prestatie-afspraken te maken dat mede kan worden gestuurd op de activerende doelstellingen van het beleid ten aanzien van 'werk en inkomen'.

#### 4.3.4

#### Reïntegratiebedrijven

Lange tijd is de reïntegratie van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten uitgevoerd in het publieke domein. In het kader van SUWI zal de verzorging van uitkeringen door de publieke sector geschieden en wordt de reïntegratie uitbesteed aan private reïntegratiebedrijven. Private reïntegratiebedrijven krijgen -afhankelijk van de contractvorm- de mogelijkheden en incentives om zelf te bepalen hoe cliënten het beste aan werk kunnen worden geholpen.<sup>(72)</sup> Hierdoor krijgen zij de ruimte om te experimenteren en zal de diversiteit aan reïntegratie-inspanningen groter worden dan nu.

Op dit moment is sprake van een overgangsfase. De private reïntegratiemarkt is nog ondoorzichtig, kent een grote dynamiek door nieuwe toetreders en fusies en wordt nog gekenmerkt door weinig marktconform gedrag van aanbieders en vragers: de contracten worden meestal (voor een belangrijk deel) gefinancierd op basis van inspanningsverplichtingen, waarbij de prijs van een traject in veel gevallen *ex post* wordt vastgesteld.<sup>(73)</sup> Men is aan opdrachtgeverskant kennelijk huiverig voor 'afroming' en er is nog geen systematische opzet voor contractvormen die dat risico voorkomen en niettemin op prestaties weten te sturen.

De uvi's sluiten sinds 1999 eigen contracten af met Arbeidsvoorziening en vanaf 2000 ook met andere reïntegratiebedrijven. Bij de aanbestedingsronde zijn in 2000 grote aantallen trajecten in een keer aanbesteed. In de offertes bestond weinig differentiatie in prijzen naar doelgroep en bij de gunning speelden de kenmer-

ken van de doelgroep een ondergeschikte rol. Hierdoor maakten kleine en gespecialiseerde reïntegratiebedrijven minder kans op contracten. Voorts werd te weinig afge-rekend op resultaat.<sup>(74)</sup> In de aanbestedingsprocedure voor 2002, die het LISV thans ontwikkelt, worden deze knelpunten deels ondervangen.<sup>(75)</sup> Een vorm van gedeeltelijke resultaatsfinanciering (*no cure less pay*) zal verplicht worden gesteld, 'doelgroepgericht en regio-specifiek' offereer wordt een belangrijker selectie-criterium. Ook komt er meer keuzevrijheid voor de cliënt door met raamovereenkomsten te werken.

Dit laatste houdt in dat de casemanager samen met de cliënt kan kiezen uit diverse reïntegratiebedrijven waarmee een raamovereenkomst is afgesloten. Voorts zal 20% van de te contracteren trajecten buiten de aanbestedingsprocedure worden gehouden om meer ruimte te bieden aan bijvoorbeeld het contracteren van nieuwkomers op de reïntegratiemarkt.

De gemeenten kopen nog maar zeer voorzichtig in op de markt en kopen vooral in bij Arbvo / Kliq en de eigen WIW/WSWorganisaties, die enigermate als verlengstuk van de eigen gemeente fungeren. Van elf onderzochte gemeenten laten de meeste gemeenten (acht) de WIW uitvoeren door een stichting, twee door het SW-bedrijf en één in eigen beheer.<sup>(76)</sup> Gemeenten zijn daarmee zowel vrager van reïntegratietrajecten voor hun cliënten, als aanbieder via de gesubsidieerde arbeid en 'eigen' reïntegratiebedrijven.

Het inkoopgedrag van gemeenten wordt veelal bepaald door historisch gegroeide voorkeuren, die nog geen plaats hebben gemaakt voor zakelijke inkooprelaties. Overigens hebben gemeenten in het algemeen nog weinig zicht op de prijs-kwaliteitverhouding van diverse aanbieders en zijn zij vooral bekend met de eigen netwerken. In slechts twee van elf onderzochte gemeenten wordt met prestatiecontracten gewerkt.<sup>(77)</sup>

Overeenkomsten bevatten meestal nog een garantie voor minimale instroom, zodat de continuïteit van het reïntegratiebedrijf gewaarborgd is.

<sup>(71)</sup> Bergsma en Hazelaar (2001).

<sup>(72)</sup> Zie ook Fay (1997).

<sup>(73)</sup> Dijk et al. (2000).

<sup>(74)</sup> Cordia et al. (2001); De Haan (2001); Vinke en Cremer (2001); KPMG-BEA (2001b).

<sup>(75)</sup> LISV (2001).

<sup>(76)</sup> Dijkstra et al. (2001).

<sup>(77)</sup> Dijkstra et al. (2001).



Gemeenten hebben nog weinig duidelijkheid over hun opdrachtgeversrol en worstelen met de vraag of en hoe zij de stichtingen op afstand moeten zetten en moeten laten concurreren met private reïntegratiebedrijven. Met gemeenten is afgesproken dat zij zoveel mogelijk uitbesteden aan private reïntegratiebedrijven. Voor zover aan de gemeente gelieerde bedrijven opdrachtnemer zijn, dienen de voorwaarden gelijk te zijn aan die voor private bedrijven. Grotere gemeenten geven aan met de komst van SUWI en FWI meer als zakelijke opdrachtgever te willen gaan functioneren, maar daarbij het 'case-management' (inclusief het opstellen en volgen van een trajectplan) in eigen hand te willen houden.<sup>(78)</sup>

### 4.4

#### Lessen voor beleid

De Nederlandse beleidsmix bestaat uit gerichte lastenverlichting, reïntegratiebeleid en beschermde werkgelegenheid. Het fiscale arbeidsmarktbeleid krijgt (naast de arbeidskorting) vorm in lastenverlichting voor de werkgever via de SPAK. Dit instrument draagt naar het zich laat aanzien in bescheiden mate bij aan de werkgelegenheid aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt. Lastenverlichting in het onderste segment op de arbeidsmarkt draagt niet alleen bij aan meer werkgelegenheid, maar voor een deel ook aan hogere netto inkomens in dat segment.

Het reïntegratiebeleid zet in Nederland relatief zwaar in op gesubsidieerde arbeid met een (semi-) permanent karakter. Deze instrumenten hebben een groot aantal werklozen aan een gesubsidieerde baan geholpen, maar bieden weinig stimulering tot doorstroming naar regulier werk voor mensen die wel die doorstromingsmogelijkheden hebben. Uitvoerende instellingen worden (door de bekostigingsregimes) financieel geprikkeld cliënten in gesubsidieerde arbeid of trajecten te houden. Gemeenten hebben de gesubsidieerde arbeid bovendien nodig om publieke dienstverlening (in de sfeer van onderwijs, zorg, toezicht, welzijn, groen, e.d.) in stand te houden (hetgeen met de I/D-regeling ook feitelijk is beoogd) en zijn mede door die oriëntatie niet bij uitstek gericht op begeleiding van de moeilijker reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden naar regulier werk.

Naast de gesubsidieerde arbeid vormt scholing een belangrijk onderdeel van het arbeidsmarktbeleid.

Scholingsinstrumenten blijken echter in het algemeen, zeker wanneer zij los van een werksituatie worden toegepast, niet erg effectief in het bijdragen aan de reïntegratie van werkzoekenden. Hoewel het opleidingsniveau van een werkzoekende wellicht de belangrijkste determinant van zijn of haar kansen op de arbeidsmarkt is, heeft scholing in algemene zin als onderdeel van reïntegratiebeleid naar het zich laat aanzien hooguit bescheiden effecten. Dit pleit voor terughoudendheid bij de inzet van algemene scholingsprogramma's in het kader van reïntegratie. Scholingsinspanningen dienen bij voorkeur te worden ingezet in combinatie met werk (duale trajecten), respectievelijk voor specifieke en gemotiveerde groepen.

Een combinatie van actieve bemiddeling, controle en consequent sanctiebeleid blijkt volgens evaluaties effectief. In uitvoerende instellingen en in gemeenten is op dit moment nog onvoldoende sprake van dit type 'case-management', waarbij uitkering en activering in samenhang worden ingezet (aan één loket). Resultaatafspraken en financiële incentives in de verhouding tussen het Rijk en de gemeenten kunnen de toepassing van deze aanpak aantrekkelijker maken. Dit beleid dient te worden gedragen door een algemener beleid dat de armoedeval serieus terugdringt, zodat werk ook voldoende loont. Uitstroompremies kunnen daarbij een aanvullende rol spelen.

Het blijkt moeilijk, zo niet onmogelijk, om aan het begin van de periode van werkloosheid vast te stellen wie welke vorm van reïntegratie nodig heeft. Vroegtijdige 'fasering' heeft nadelen. Een meer volgtijdelijk systeem, waarbij mensen niet direct worden ingedeeld en doorverwezen naar een bepaald type aanvullende ondersteuning, maar eerst (en ongeacht categorisering) worden gestimuleerd om met actieve bemiddeling (inclusief controle en handhaving van de spelregels) aan de slag te komen, verdient daarom in het algemeen de voorkeur boven een (te) vroegtijdige 'fase-indeling'.

De WSW biedt beschermde werkgelegenheid aan mensen die daar vanwege hun handicap op aangewezen zijn. Gezien de doelgroep is het niet zinvol om veel te verwachten van de te behalen uitstroom uit de WSW naar regulier werk, zeker niet waar het gaat om de nieuw geïndiceerde WSW-ers. De omvang van het subsidiebedrag en het permanente karakter van de regeling maakt

<sup>(78)</sup> Dijkstra et al. (2001).

een scherpe indicatiestelling hier zeker van belang. De huidige indicatiestelling is verscherpt, maar kan nog onafhankelijker (van SW-bedrijven) worden vormgegeven. Tenslotte vraagt de tendens binnen veel SW-bedrijven om zich te ontwikkelen tot een breder 'reïntegratiebedrijf' om een heroverweging van de verhouding tussen de betreffende SW-bedrijven en de betrokken gemeenten, om ervoor te waken dat opdrachtgevers- en opdrachtnemersrollen, of bestuurlijke en zakelijke relaties, met elkaar verstrengeld raken.

Over de hele lijn genomen bevat het huidige instrumentarium een zekere overlap. Zo is in de praktijk het onderscheid tussen de mensen die in aanmerking komen voor de WIW en de I/D-regeling niet erg scherp en ontstaan volgtijdelijke trajecten van ondersteuning en gesubsidieerde arbeid, zonder evidente stimulansen voor doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt. De VLW is een weliswaar generieke fiscale regeling (waarop ook particuliere werkgevers een beroep kunnen doen), maar deze wordt voornamelijk ingezet als additionele financieringsbron voor gesubsidieerde arbeid, zoals dat ook geldt voor een - zij het veel beperkter - gedeelte (circa 20%) van de SPAK. De REA stimuleert reïntegratie van arbeidsgehandicapten, maar deze doelgroep overlapt met de doelgroep van te reïntegreren werklozen. Zo wordt de reïntegratie vanuit twee invalshoeken met soortgelijke instrumenten bevorderd. De bijbehorende indicatiestellingen (kansmeter en REA-toets) meten vanuit deze perspectieven de afstand tot de arbeidsmarkt en vertonen derhalve eveneens overlap. Tenslotte tekenen zich ook in de WSW ontwikkelingen af die al evenzeer tot combinaties van de inschakeling van mensen in gesubsidieerd werk leiden, die weliswaar verschillend geïndiceerd zijn en een beroep doen op onderling verschillende regelingen (WSW, WIW en I/D), maar in praktijk dicht bij elkaar liggende functies vervullen.

Tegelijkertijd dient de samenhang tussen de verschillende schakels in het uitvoeringsproces en tussen de verschillende instrumenten te worden vergroot. Nu en de in de toekomst loopt de uitvoering over diverse schakels (CWI, gemeente / UWV en reïntegratiebedrijf). Dit stelt hoge eisen aan de informatieoverdracht en het bijhouden van procesmatige gegevens van cliënten. Geïsoleerde instrumenten zijn daarnaast vaak niet adequaat voor cliënten met meervoudige problemen (zoals sociaal-psychische problemen, schulden, verslavingsproblemen). Wel biedt de WIW ten opzichte van de voorgangers van deze regeling al veel meer beleidsvrijheid voor gemeenten om lokaal beleid te voeren. Die beleidsvrijheid kan echter nog verder worden vergroot. Bij het opheffen van praktische belemmeringen op weg naar werk lopen uitvoerders bijvoorbeeld op tegen wachtlijsten in de kinderopvang en in de zorg. Dit pleit voor ruimte op het lokale niveau om voorzieningen op het terrein van werk en inkomen, zorg, inburgering, kinderopvang e.d. gelijktijdig en in samenhang met reïntegratie te kunnen inkopen.

Met de totstandkoming van de private reïntegratiemarkt kan een slag worden gemaakt naar meer maatwerk, minder regelgeving van bovenaf en meer sturing op prestaties. Die oriëntatie op de mogelijkheden van actiever reïntegratiebeleid vergt echter wel een goede aansturing van deze markt, door professioneel opdrachtgeverschap. Nu wordt de reïntegratiemarkt nog gekenmerkt door weinig marktconform gedrag van vragers en aanbieders; en is er in de contractrelaties nog geen degelijke systematiek die kan waarborgen dat prestaties worden beloond, zonder dat zulks leidt tot een vrijwel uitsluitende afroming van de onmiddellijk reïntegreerbare cliënten door de bedrijven die zich op de reïntegratiemarkt begeven.

# 5

## Heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid

## **5.1**

### **Uitgangspunten**

Letten op de zich wijzigende verhoudingen op de arbeidsmarkt en rekening houdend met de eerder geschetste inzichten in de effectiviteit van de vigerende regelingen, meent de werkgroep dat het verstandig is het arbeidsmarktbeleid in den brede een hernieuwde oriëntatie te geven. Zij heeft zich daarbij laten leiden door een aantal uitgangspunten.

#### **Werk moet lonen**

De overheid verwacht van uitkeringsgerechtigden dat zij werk zoeken en aanvaarden; daar zal tegenover moeten staan dat werk ook loont. Voor uitkeringsgerechtigden op het minimumniveau is echter lang niet altijd evident dat het aanvaarden van werk ook tot een onmiddellijke verbetering van het netto besteedbaar inkomen leidt. De 'armoedeval' op minimumniveau kan, door een cumulatie van algemene en gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen, zeer aanzienlijk zijn. In beginsel biedt (hernieuwde) deelname aan het arbeidsproces mensen weliswaar de mogelijkheid om hun inkomenspositie ook op termijn te verbeteren. Dit neemt echter niet weg dat de beslissing om werk te zoeken en te aanvaarden niet in de weg mag worden gestaan door het feit dat die keuze niet al onmiddellijk loont. Werk moet, hoe dan ook, lonen. Dat moet de hoeksteen zijn van reïntegratiebeleid.

#### **Rechten en plichten**

Het reïntegratiebeleid heeft economische én sociale doelstellingen. Het is maatschappelijk van groot belang te bewerkstelligen dat de arbeidsparticipatie kan toenemen en dat de mate waarin mensen een beroep moeten doen op sociale uitkeringen kan afnemen. Het is bovendien de dure plicht van de overheid om te waarborgen dat mensen die niet staat zijn om (onmiddellijk) op eigen kracht een plaats te vinden in het arbeidsproces, daardoor niet permanent van de mogelijkheden van deelname aan arbeid uitgesloten raken. De samenleving heeft daar aanzienlijke sommen geld voor over en de overheid biedt inmiddels een reeks aan mogelijkheden voor ondersteuning en hulp. Daar tegenover staan plichten van de uitkeringsgerechtigden. In de wet- en regelgeving zijn die verplichtingen, en de sancties op het

niet nakomen daarvan, duidelijk verwoord. Waar het vooral op aankomt, is dat deze verplichtingen (en eventuele sancties) in de praktijk betekenis krijgen in de individuele betrekkingen tussen uitvoeringsinstellingen en uitkeringsgerechtigden. Geen rechten zonder plichten.

#### **Van regelingen naar prestaties**

Het arbeidsmarktbeleid heeft vorm gekregen in een veelheid van regelingen die eisen stellen aan de relaties tussen uitkeringsgerechtigden en uitvoerende instellingen, aan de verantwoording door uitvoeringsinstellingen en lagere overheden, aan de monitoring van inspanningen en prestaties (beleidsinformatie) door de rijksoverheid en aan het toezicht op de rechtmatige en doeltreffende besteding van middelen.

De werkgroep meent dat in veel gevallen een groter vertrouwen van de kant van de rijksoverheid op zijn plaats is in de mogelijkheden die bij de lokale overheid bestaan voor effectief reïntegratiebeleid. Dat impliceert dat minder en minder specifieke regelgeving van de kant van het Rijk mogelijk is, onder de voorwaarde dat in de financiële betrekkingen tussen het Rijk en de gemeenten - in de sfeer van het arbeidsmarktbeleid - betekenisvolle incentives worden gebracht. Reïntegratie moet (gemeenten) lonen. Tegelijk kan het niet anders dan dat in die betrekkingen ook de informatievoorziening die benodigd is ter beoordeling van de effectiviteit van het (ook lokale) activeringsbeleid geregeld is. Kortom: geen geld zonder prestaties.

#### **Reparatie én preventie**

Behalve voor reïntegratie is aandacht geboden voor het voorkomen van werkloosheid van risicogroepen. Het is daarbij niet alleen van belang te voorkomen dat mensen een beroep moeten gaan doen op uitkeringen, respectievelijk op reïntegratieinspanningen, waar dat door tijdig optreden zou kunnen worden vermeden. Het is ook belangrijk te voorkomen dat mensen in een 'draaideur' gevangen raken en herhaaldelijk uit het (gesubsidieerde of reguliere) arbeidsproces uitvallen. Hier is een, overigens niet eenvoudig te beïnvloeden complex aan de orde, dat reikt van het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, via bevordering van 'employability' en scholing van werkenden tot het voorkomen van uitval van oudere werknemers en effectiever arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid over een brede linie.

## Heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid

Binnen het reïntegratiebeleid is het vanuit deze optiek van groot belang gemeenten de ruimte te bieden om waar nodig voorzieningen op het gebied van kinderopvang, zorg, inburgering etcetera, in samenhang met reïntegratiediensten te kunnen inkopen.

### **Robuust reïntegratiebeleid**

Hoewel de reïntegratie-inspanningen ten behoeve van individuele mensen natuurlijk moeten rekenen met de omstandigheden op de arbeidsmarkt, moet voorkomen worden dat de inrichting van het arbeidsmarktbeleid in termen van de *regelingen* die in stelling worden gebracht te zeer afhankelijk wordt van de conjuncturele situatie op de arbeidsmarkt. Een herijking van het beleid dient zodanig te worden vormgegeven dat het arbeidsmarktbeleid ook *in structurele zin* recht kan doen aan de vereisten en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Ook dat vraagt meer vrijheden in de uitvoering, een minder aan specifieke regelingen gebonden beschikbaarstelling van middelen en een daarbij passende incentive-structuur.

### **Van schotten naar samenhang**

Het arbeidsmarkt- of reïntegratiebeleid heeft zich ontwikkeld tot een lappendeken van regelingen met onderling verschillende toetredingseisen, uitvoeringsmodaliteiten en vergoedingsregelingen. In het verleden zijn al pogingen ondernomen om regelingen bijeen te nemen en te integreren; de regelingen zijn er daarmee overigens niet altijd overzichtelijker op geworden (bijvoorbeeld de REA). Waar mogelijk dient een grotere samenhang in het beleid te worden nagestreefd, waarin wat de werkgroep betreft het SUWI-kader richtinggevend is. Een vermindering van bureaucratie, ontschotting van de mogelijkheden om een samenhangende aanpak (arbeid, inburgering, onderwijs, zorg) en maatwerk te kunnen ontwikkelen en een groter vertrouwen in de werking van financiële prikkels gaan daarbij hand in hand.

### **Monitoren en leren**

Tenslotte moet worden geconstateerd dat, hoewel veel

onderzoek en monitoring van de inspanningen en resultaten van het arbeidsmarktbeleid plaatsvindt, het inzicht in vooral de effectiviteit daarvan te wensen overlaat. Daaraan is enerzijds het aantal verschillende regelingen debet, en ook het feit dat regelingen vervallen, gewijzigd worden en door nieuwe worden vervangen, en soms maar enige jaren bestaan; anderzijds heeft monitoring en beleidsevaluatie tijd nodig, is de onderzoeksopzet of de methodiek niet altijd toegesneden op de vraagstellingen die hier aan de orde zijn, ontbreken de mogelijkheden om dwarsverbanden te leggen tussen verschillende gegevensbronnen of zijn gegevens maar moeilijk beschikbaar te maken.

De werkgroep bepleit meer uniforme vraagstellingen aan te houden en die in overeenstemming te brengen met het vereiste inzicht in feitelijke beleidsprestaties, zoals die in VBTB-kader<sup>(79)</sup> in de begroting van het ministerie van SZW tot uitdrukking worden gebracht, en waarover ook de Tweede Kamer zich kan uitspreken. Voorts beveelt de werkgroep aan om kritisch te zijn waar het gaat om de gehanteerde methodologie. Niet alle onderzoek leidt tot betrouwbare inzichten. Meer investeringen in de ontwikkeling van de te hanteren methodologie, overleg daarover met wetenschappelijke instellingen, SCP en CPB, meer gebruikmaking van ex-ante evaluaties en van experimenten, ook voor evaluatie in praktijk, verdienen aanbeveling.

### **Een heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid**

Langdurige werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid verdienen met een zo groot mogelijke doeltreffendheid te worden bestreden. Daarvoor kan algemeen beleid in stelling worden gebracht (loonkostenbeheersing, lastenverlichting), daarvoor kan specifiek reïntegratiebeleid nodig zijn en daarvoor kan, waar dat onvermijdelijk is, ook beschermde of beschutte arbeid worden mogelijk gemaakt.

In dit hoofdstuk schetst de werkgroep voorstellen voor een heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid die beoogt te voldoen aan de hierboven geschetste uitgangspunten.

<sup>(79)</sup> Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) is de noemer waaronder de rijksoverheid streeft naar een duidelijker op prestaties gerichte opzet van de begroting.

## 5.2 Lastenverlichting gericht op werkenden

Belastingen op arbeid vullen de schatkist, maar belasten de werking van de arbeidsmarkt. Belastingen op arbeid maken het voor de werknemer minder aantrekkelijk om betaalde arbeid te verrichten en verminderen de vraag naar arbeid door werkgevers. Een verlichting van lasten kan derhalve gunstige effecten hebben op de werking van de arbeidsmarkt. Daarmee is nog niet gezegd in welke vorm, of tegen welke prijs, lastenverlichting nuttig en nodig is. In elk geval is het zaak telkens de mogelijkheden van een generieke tegen een specifieke lastenverlichting af te wegen, en tevens rekening te houden met de neerslag van die lastenverlichting. Want hoewel lastenverlichting aan werkgevers kan worden geboden óf aan werknemers, zal in beide gevallen de werking van markten en loonvorming maken dat de betreffende voordelen (ten dele) worden 'doorgegeven' aan de andere marktpartij. Een beoordeling van de vorm waarin een fiscale tegemoetkoming (van werkgevers of van werknemers) wenselijk kan zijn en ook de afweging van de alternatieven die er te dien aanzien zijn, vergt daarom een bredere economische analyse. De werkgroep heeft die analyse aan het CPB gevraagd (zie bijlage 5).

De werkgroep ziet, mede op grond van de CPB-analyse, aanleiding om de bestaande lastenverlichting voor werkgevers in de vorm van de SPAK te heroverwegen. Door de systematiek van heffingskortingen in het nieuwe belastingstelsel zijn nieuwe mogelijkheden voor gerichte lastenverlichting voor werkenden binnen bereik gekomen. De SPAK grijpt aan op de vraagzijde van de arbeidsmarkt; de heffingskortingen (voor werkenden) op de aanbodzijde. Door een verschuiving van lastenverlichting via de werkgever - van de huidige SPAK - naar een (mogelijk nader vorm te geven) arbeidskorting voor werkenden, wordt werk financieel aantrekkelijk gemaakt ten opzichte van uitkeringen. De werkgroep acht het bovendien een voordeel dat de arbeidskorting rechtstreeks aan werkenden ten goede komt, hetgeen zij van betekenis acht voor de individuele beslissingen van mensen die over een 'uitkeringsalternatief' beschikken.

De werkgroep bepleit aandacht voor de mogelijkheid om een (extra) arbeidskorting inkomensafhankelijk te maken (d.w.z. de vorm te geven van een *earned income tax credit*, EITC). Daarbij kan worden overwogen deze hetzij op jaarloon-, hetzij op uurloonbasis te berekenen.

Bij een EITC op basis van het jaarinkomen profiteren ook mensen met een kleine baan, maar met een relatief hoge beloning, van de EITC. De EITC op uurloonbasis is het meest gericht op mensen met een lage verdien capaciteit en dringt de werkloosheid het meeste terug (zie bijlage 5). In uitvoeringstechnische zin is een uurloonvariant echter omslachtiger en administratief belastend.

Een omzetting van de SPAK in een (inkomensafhankelijke) arbeidskorting heeft gevolgen voor de bekostiging van gesubsidieerde arbeid, aangezien een kleine 20% van de toepassingen van de SPAK wordt aangewend binnen het domein van de gesubsidieerde arbeid. Ook leidt deze omzetting op korte termijn tot een lastenverzwaring voor werkgevers, met name in het MKB waar ruim de helft van het SPAK-bedrag terecht komt. Bij omzetting van gerichte lastenverlichting van de werkgevers- naar de werknemerszijde onderscheidt de werkgroep drie opties:

### Optie I SPAK omzetten in een verhoging van de arbeidskorting

Een eerste mogelijkheid is het omzetten van de SPAK in een verhoging van de bestaande arbeidskorting voor werkenden. De huidige arbeidskorting bedraagt 2.027 gulden met een opbouwtraject tot het wettelijk minimumloon. Een verhoging van de arbeidskorting komt direct ten goede aan alle werkenden, zonder effecten in de sfeer van de marginale wig (de SPAK heeft die effecten na 115% WML wel). Een algehele arbeidskorting richt zich niet specifiek op de 'onderkant' van de arbeidsmarkt en draagt niet rechtstreeks bij aan een vermindering van de 'productiviteitsval' die ontstaat als de verdien capaciteit van mensen geringer is dan het wettelijk minimumloon. Met een verhoging van de arbeidskorting vermindert wel de 'armoedeval'.

Uit modelsimulaties blijkt dat met een verschuiving van 1 mrd aan middelen van de SPAK naar de arbeidskorting wordt bereikt dat de algehele arbeidskorting met ongeveer 150 gulden per werknemer per jaar toeneemt (zie bijlage 5). Deze verschuiving leidt in de CPB-berekeningen tot een lichte stijging van de werkgelegenheid en tot een vermindering van de algehele werkloosheid, aangezien de maatregel werk voor uitkeringsgerechtigden meer lonend maakt. Daar staat tegenover dat de werkgelegenheid van laagopgeleiden afneemt, omdat een instrument dat gericht is op de onderkant van het loongebouw (de SPAK) wordt omgezet in meer generieke (zij

het op werkenden gerichte) lastenverlichting. De werkgelegenheidseffecten zijn bescheiden van omvang, omdat de bijdrage aan de overbrugging van de armoedeval met 150 gulden bescheiden is. Behalve dat er effecten zijn op de werkgelegenheid, beïnvloedt deze andere vormgeving van lastenverlichting ook de productie. Deze neemt in de berekeningen toe met 0,5 mrd, doordat de maatregel - in tegenstelling tot de SPAK - alle werkenden bereikt en daarmee ook hogerproductieve arbeid stimuleert (zie tabel 5.1 en bijlage 5).

### **Optie 2:**

#### **SPAK omzetten in een EITC op uurloonbasis**

In deze optie wordt het SPAK bedrag aangewend voor een extra arbeidskorting aan de onderkant van het loongebouw: een *Earned Income Tax Credit* (EITC). Om de EITC te richten op mensen met een lage verdien capaciteit, wordt het bedrag geleidelijk afgebouwd tot nul naarmate het inkomen toeneemt en is het te verrekenen bedrag gebaseerd op het uurloon en niet op het jaarinkomen. Deze biedt daarmee een vergelijkingsbasis voor de effecten van de SPAK, die ook op uurloonbasis is.

Het voordeel van deze optie is dat werken aantrekkelijker wordt voor de groep mensen die in de huidige situatie het meest gehinderd worden door de armoedeval. Het nadeel van deze optie is dat de vereiste afbouw van het bedrag de marginale wig vergroot. De EITC leidt vanwege de vormgeving op basis van uurloon bovendien tot aanzienlijke administratieve kosten voor werkgevers, werknemers en de belastingdienst. Een EITC op uurloonbasis impliceert een principiële wijziging in het belastingstelsel, omdat de belastinggrondslag voor dit onderdeel wijzigt van het inkomen op jaarbasis naar het inkomen per uur. Om vast te kunnen stellen of een belastingplichtige in aanmerking komt voor een EITC dient de belastingdienst te beschikken over het inkomen én het aantal gewerkte uren. De uitvoeringskosten kunnen wellicht worden verminderd door zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de systematiek van de huidige SPAK.

In de doorrekening van de effecten van de EITC is gekozen voor een vormgeving met een constant bedrag per gewerkt uur bij lonen tussen 100% en 115% WML en een afbouw tot nul bij 150% WML.

Volgens modelberekeningen van het CPB is bij 1 mrd gulden aan middelen een EITC mogelijk van 650 gulden per jaar bij een volledige baan. In vergelijking met de

vorige optie, is de werkgelegenheidswinst groter en daalt de werkloosheid sterker. Voorts levert een verschuiving van 1 mrd. gulden van de SPAK naar de EITC, op uurloonbasis, een kleine 0,5 mrd. gulden aan extra productie op. In termen van laaggeschoolde werkgelegenheid en laaggeschoolde werkloosheid blijft de SPAK beter scoren. De reden is dat de EITC-subsidie wordt uitgestrekt over een langer inkomenstraject dan de SPAK en daarmee minder specifiek is gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt (zie tabel 5.1 en bijlage 5).

Het CPB heeft op verzoek van de werkgroep ook doorgerekend wat de effecten zouden zijn als de SPAK wordt beperkt tot een loonbereik dat dicht op het minimumloon ligt, bijvoorbeeld tot 105% van het wettelijk minimumloon. Die beperking richt zich daarmee meer op het gebied waar de productiviteitsval daadwerkelijk door het minimumloon wordt veroorzaakt. De beperking van de SPAK tot 105% van het wettelijk minimumloon leidt tot ruwweg een halvering van het budgettaire beslag van de SPAK. Wanneer deze worden ingezet voor een EITC op uurloonbasis dan bedragen de effecten ruwweg de helft van de effecten van een volledige omzetting van de SPAK (zie bijlage 5).

### **Optie 3**

#### **SPAK omzetten in een EITC op jaarloonbasis**

Een EITC kan worden toegekend op basis van het jaarloon. Het belangrijkste verschil met de vorige optie is dat de EITC in deze optie is gericht op mensen met een laag jaarinkomen, zodat zowel mensen met een laag uurloon als mensen met een kleine baan daarvan profiteren. Deze optie stimuleert daarom zowel deeltijdwerk als het werk in lagerbetaalde functies. Bij vormgeving op jaarbasis wordt de EITC niet gehinderd door bijzondere administratieve en uitvoeringsvraagstukken (anders dan die op uurloonbasis).

Uit de modelberekeningen blijkt dat het omzetten van 1 miljard aan middelen van de SPAK naar een EITC op jaarloonbasis resulteert in een EITC op jaarloonbasis van 370 gulden. Dit stimuleert de totale werkgelegenheid met krap 17 duizend personen, maar doet de werkgelegenheid in uren dalen. De mate waarin deze variant de totale werkgelegenheid in personen stimuleert is dan ook het gevolg van additioneel uitgelokte deeltijdarbeid. Derhalve neemt de werkloosheid niet in dezelfde mate af.<sup>(60)</sup> In samenhang met de daling van de werkgelegenheid in uren daalt de productie met bijna 0,3 mrd.

Voorts daalt ook in deze variant de laagbetaalde werkgelegenheid enigszins (zie tabel 5.1 en bijlage 5).

aanvaarden. Rechten en plichten kunnen in de praktijk steviger gestalte krijgen.

**Tabel 5.1**

**Effect van omzetting van 1 mrd gld. aan SPAK in een arbeidskorting**

	Verhoging arbeidskorting	EITC op basis uurloon	EITC op basis jaarinkomen
<b>Mutatie NNI in mln gulden 2002</b>			
Productie	520	420	-260
<b>Mutatie in personen</b>			
Totale werkgelegenheid	400	5.000	16.600
Laaggeschoolde werkgelegenheid	-7.500	-1.300	-1.600
Werkloosheid	-1.200	-4.100	-1.700
Langdurige werkloosheid	-400	-2.400	-1.400

Bron: CPB, zie bijlage 5

## 5.3 Reïntegratiebeleid

De doelstelling van het reïntegratiebeleid is (langdurig) werklozen en andere uitkeringsgerechtigden te helpen aan de slag te komen en te blijven. De werkgroep ziet mogelijkheden het beleid verder te stroomlijnen, prestatiegerichter vorm te geven en meer ruimte te bieden aan gemeenten en uitvoeringsinstellingen.

### 5.3.1 Rechten en plichten

De inspanningen die van de kant van de overheid en van mensen zelf nodig zijn om te voorkomen dat mensen onnodig of langdurig een beroep moeten doen op sociale uitkeringen, moeten zich kenmerken door *wederkerigheid*. Tegenover het recht op bijstand of een andere uitkering bij werkloosheid staat de verplichting van de betrokkene om werk te zoeken en, indien passend, te

Ten eerste is het van belang om rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden helder te definiëren, te communiceren en te handhaven: niet voldoen aan de verplichtingen

(op tijd op afspraak, cursus of werk komen) vraagt een sanctie. Daarbij past ook dat mensen die een uitkering aanvragen deze pas krijgen, nadat zij hebben aangetoond naar werk te hebben gezocht.<sup>(80)</sup> Het verdient aanbeveling om het werken met individuele contracten tussen uitvoerder en cliënt te stimuleren en daarmee ook te bevorderen dat rechten en plichten daadwerkelijk worden nagekomen. De uitkeringsgerechtigde heeft plichten, maar ook de gemeente of uitvoeringsinstelling heeft die. Zodra een gemeente of het UWV passende afspraken maakt

met de cliënt over reïntegratie -bijvoorbeeld scholing, schuldhulpverlening of sociale activering- verplicht de wet de betrokkene om daarvoor te tekenen. Weigering kan worden opgevat als weigering om mee te werken aan het verkrijgen van betaalde arbeid. Daarop moet een sanctie volgen. Maar tegelijk verplicht ook de aanbiedende partij zich tot nakoming van het 'contract' van die kant. Elk aanbod vraagt een actieve opstelling van de aanbieder om alles in het werk te stellen om de kwaliteit van het gebodene te waarborgen, om het aanbod op maat te snijden en daarmee, in het belang van de cliënt, ook resultaten te boeken. Nu al werken sommige gemeenten met op deze wijze ingerichte individuele contracten.

Ten tweede zouden gemeenten minder individuele ontheffingen dienen te verlenen en vaker moeten controleren of de reden voor een gegeven ontheffing nog wel aanwezig is. Individuele ontheffingen zijn minder nodig naarmate de gemeenten meer vrijheid krijgen om bijvoorbeeld ook kinderopvang, psychosociale hulpverle-

<sup>(80)</sup> De mate waarin de EITC op basis van het jaarinkomen deeltijd stimuleert ten opzichte van de SPAK kan overigens in werkelijkheid kleiner zijn.

Omdat de SPAK een volledige dienstbetrekking stelt op 36 uur, kan een deeltijder in een bedrijf of sector waar de volledige dienstbetrekking 40 uur bedraagt, *de facto* tot  $40/36 * 115\% \text{ WML} = 128\% \text{ WML}$  per uur verdienen om voor SPAK in aanmerking te komen (zie 4.2.1).

<sup>(81)</sup> In het kader van SUWI wordt de ABW zodanig bijgesteld dat de verplichting om te zoeken geldt vanaf het eerste moment van intake, zodat het zoekgedrag van mensen al bij de aanvraag van de uitkering kan worden gecontroleerd en zonodig gesanctioneerd.



ning e.d. in samenhang met reïntegratie in te kopen, indien dat nodig is om drempels te slechten. Voorts passen de *de facto*-ontheffingen - d.w.z. het achterwege blijven van controle op arbeidsverplichtingen - niet in een evenwichtig stelsel van rechten en plichten. De werkgroep signaleert dat het aantal *de facto*-ontheffingen veel en veel te groot is: in de bijstandswet heeft dat fenomeen betrekking op ongeveer een kwart van de uitkeringsgerechtigden. Tenslotte behoeft deelname aan scholing of sociale activering in het kader van de reïntegratie geen reden te zijn voor een formele ontheffing van de verplichting werk actief te blijven zoeken. Om te waarborgen dat reïntegratie ook duurzaam effectief kan zijn, is het bovendien aanbevelenswaardig om ondersteuningsactiviteiten die op een grotere 'employability' gericht zijn, niet te staken nadat regulier werk gevonden is. Integendeel: gestreefd kan worden naar veel meer duale ondersteuningsprojecten, waarin regulier werk en scholing zo nodig gecombineerd kunnen worden. Zo kan ook worden voorkomen dat mensen te veel 'opgesloten' raken in trajecten.

De werkgroep acht het vooral zinvol, en het meest effectief, om handhaving van rechten en plichten te stimuleren met een goede incentivestructuur: waar het de gemeenten betreft, is van betekenis dat zij een voldoende financieel belang hebben bij het terugdringen van de uitkeringsafhankelijkheid en bij een doeltreffende, op regulier werk gerichte inzet van ondersteuningsmogelijkheden. Een en ander kan in bestuurlijke zin worden ondersteund met resultaatgerichte afspraken tussen het Rijk en de gemeenten. Wat betreft de zelfstandige bestuursorganen, als het UWV, is een sturing op resultaat en werkprocessen sowieso onontbeerlijk.

### 5.3.2

#### **Van regelingen naar prestaties**

Lange tijd is de reïntegratie van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten niet alleen als een publiek te registreren, maar ook als een publiek uit te voeren verantwoordelijkheid gezien. De publieke verantwoordelijkheid voor reïntegratie vermindert niet, maar de uitvoering verandert zeker. In het kader van SUWI zal de verzorging van uitkeringen in de publieke sector geschieden en worden aan publieke zijde (UWV, gemeenten) ook verantwoordelijkheden gedefinieerd - naast die in de private sector - voor het opdrachtgeverschap voor reïntegra-

tiediensten. Die reïntegratie zelf wordt uitbesteed aan (ingekocht bij) private reïntegratiebedrijven. Verder krijgen de gemeenten in het kader van het Fonds Werk en Inkomen meer vrijheid en verantwoordelijkheid. De werkgroep ziet in dit, zich ontwikkelende kader mogelijkheden voor de vormgeving van een arbeidsmarktbeleid dat minder uit rijksregelingen bestaat en des te meer vorm krijgt in een van deugdelijke incentives voorzien, financieel-bestuurlijk raamwerk voor (van rijkszijde) beschikbaar te stellen reïntegratiebudgetten.

#### **Uitbesteding reïntegratie aan private reïntegratiebedrijven**

Om in het reïntegratiebeleid meer te kunnen vertrouwen op een budgettering van middelen en grotere vrijheden met betrekking tot de aanwending daarvan is ook een goede werking van de private reïntegratiemarkt onontbeerlijk. Daarom dient de private markt te voldoen aan de volgende randvoorwaarden: geen toetredingsbelemmeringen voor reïntegratiebedrijven, keuzevrijheid voor opdrachtgevers, helderheid over de aard van de verhandelde diensten, transparantie wat betreft aanbieders, hun voorwaarden en resultaten, scheiding van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en resultaatfinanciering.

Binnen deze randvoorwaarden dienen de gemeenten en het UWV hun rol als opdrachtgever goed neer te (kunnen) zetten. Datzelfde geldt voor de besteding van de sectorspecifieke budgetten van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). De eerste randvoorwaarde hiervoor is dat concurrentiebevorderende en transparante aanbestedingsprocedures worden gevolgd. Vooral de scheiding van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap in gemeenten verdient nog aandacht. Vele gemeenten gunnen thans reïntegratietrajecten voor hun ABW-cliënten aan 'eigen' reïntegratiebedrijven (WIW- en SW-bedrijven). Met de gemeenten is door het Rijk afgesproken dat gaandeweg zoveel mogelijk aan private bedrijven wordt uitbesteed. De nadruk bij het uitbesteden van reïntegratie dient, naar het oordeel van de werkgroep, bovendien te liggen op het doel - duurzame uitstroom naar regulier werk - en niet zozeer op het middel: het reïntegratietraject. Dit impliceert dat reïntegratiebedrijven op plaatsing afgerekend worden: 100% resultaatfinanciering. Daarbij dient het private reïntegratiebedrijf maximale vrijheid te krijgen om maatwerk te bieden. Bij de nieuwe aanbestedingsprocedure voor het UWV is

'een vorm van gedeeltelijke resultaat-financiering' (*no cure less pay*) voorgeschreven. Het UWV kan met een deel van de contracten experimenteren met andere contractvormen, bijvoorbeeld bonussen bij plaatsing van een langere duur. Voor gemeenten is op dit moment nog geen resultaatfinanciering voorgeschreven.

Het risico van resultaatfinanciering is dat de mensen die feitelijk moeilijk te integreren zijn buiten de boot vallen. Een reïntegratiebedrijf zal allicht belang hebben bij 'afroming' van de kandidaten die de minste inspanningen vergen. Op dit moment is er nog geen systematische opzet om het risico van afroming te reduceren, anders dan door in de contracten te rekenen met de waarschijnlijk benodigde inspanning. Afroming kan worden tegengegaan door relatief kleine (10 à 50) en relatief homogene groepen (opleidingsniveau; beroepen; aard van de problematiek) aan te besteden. Binnen die groep kan afroming - bij financiering op basis van resultaat - worden tegengegaan door de beloning per naar reguliere arbeid geleide cliënt, te laten toenemen naarmate een groter deel van de groep wordt gereïntegreerd. Zo is bij aanbesteding van diensten voor 25 cliënten een contract denkbaar waarmee een duurzame plaatsing van de eerste (onbepaalde) cliënt f 2500,- oplevert en voor elke volgende f 500,- meer; de tiende levert dan f 7000 op, de 20ste f 12.000, de 25ste f 14.500 (zie figuur 5.1).

Deze benadering, of elke soortgelijke, genereert toenemende marginale opbrengsten voor het reïntegratiebedrijf, tegenover ook toenemende marginale kosten, zonder dat een nadere categorisering naar individuele kenmerken van de cliënt noodzakelijk is. De opdrachtgever

ziet de kans gemaximaliseerd dat voor het totaal aanbestede bedrag zoveel mogelijk kandidaten worden geplaatst.

### Sterkere financiële prikkels en aansturen op prestaties

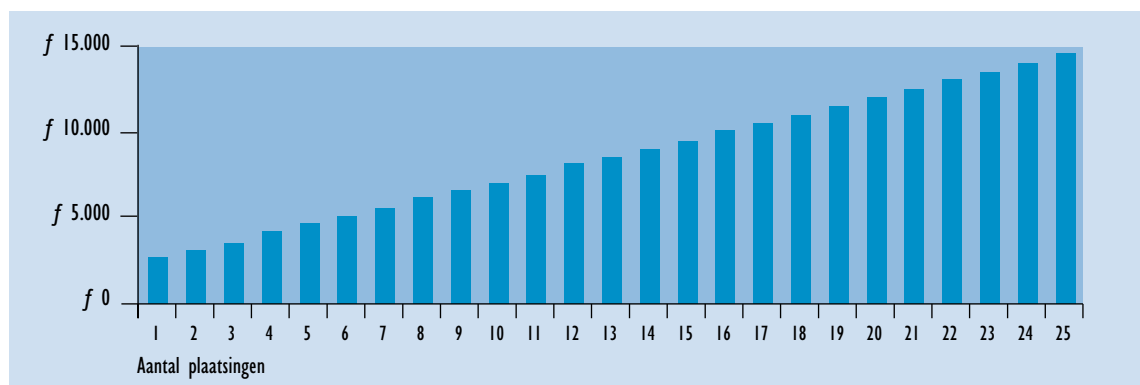
Het tot wasdom komen van een private reïntegratiemarkt biedt mogelijkheden voor een *vermindering van regelgeving* door instrumenten om te zetten in reïntegratiebudgetten. In een stelsel waarbij de reïntegratie wordt ingekocht op de markt, is een logische volgende stap om te bezien in hoeverre de bestaande specifieke reïntegratieinstrumenten kunnen worden omgezet in reïntegratiebudgetten voor de instellingen die het reïntegratiebeleid feitelijk uitvoeren. Hiermee wordt meer geld vrijgespeeld voor het bieden van maatwerk en wordt het stelsel ook eenvoudiger. Met die ontwikkelingslijn wordt overigens de ontschotting van reïntegratiebeleid die met de WIW al is ingezet, principiëler doorgetrokken.

Het is gewenst om de omzetting van de diverse instrumenten in -binnen dit domein- vrijer besteedbare reïntegratiebudgetten gepaard te doen gaan met een *vergroting van incentives* in de financiële relaties met gemeenten, zodat de lusten en lasten van een geslaagde reïntegratie ook in betekenisvolle mate bij gemeenten komen te liggen. Dit is te realiseren door de wijze waarop de middelen voor de bijstand en reïntegratie aan de gemeente beschikbaar worden gesteld. Met de gedeeltelijke (25%) budgettering van de bijstand in het kader van het FWI is een eerste stap gezet naar een model waarbij gemeenten ook een groter financieel belang hebben bij uitstroom uit de bijstand. Verder worden

**Figuur 5.1**

### Oploop van de vergoeding, om afroming tegen te gaan

Beloning per plaatsing



experimenten in gang gezet waarbij de budgettering van de bijstand kan worden verdubbeld tot 50%.

Om te komen tot een stelsel waarin prestaties in plaats van instrumenten centraal staan, vormt een vergroting van de mate van budgettering van de bijstand voor alle gemeenten naar 50% en verder een belangrijke stap. Op die manier worden gemeenten beloond voor een succesvol reïntegratiebeleid en ondervinden zij ook de negatieve consequenties van falend beleid. In samenhang met de vergroting van de budgettering van de bijstand kunnen ook de reïntegratiemiddelen worden gebudgetteerd, zodat meer beleidsvrijheid bij de besteding van reïntegratie en sterkere financiële incentives hand in hand gaan. Budgettering van reïntegratiemiddelen betekent dat een budgettaire 'kop' op de bijstand ontstaat, die gemeenten grotere aanwendingsmogelijkheden in de sfeer van het arbeidsmarktbeleid bieden.

Vooruitlopend op een versterking van de financiële prikkels in de bekostiging kan de rijksoverheid prestaties al onmiddellijk belonen, door gemeenten die relatief veel uitstroom uit de bijstand realiseren (denk aan meer dan 20% volumedaling) een 'bonus' te geven. Te denken valt aan een methodiek die de gemeenten binnen het Fonds Werk en Inkomen een stuk van het voordeel laat van een substantieel bovengemiddelde vermindering van het aantal bijstandsgerechtigden in enig jaar; terwijl het risico van tegenvallers nog door het Rijk (voor het niet-gebudgeteerde deel) wordt afgedekt. Op die manier kan al op korte termijn worden geprofiteerd van de gunstige arbeidsmarktsituatie. Daarnaast kan de overheid blijvend accenten leggen in het reïntegratiebeleid door *prestatie-afspraken* te maken over de uitstroom van bepaalde doelgroepen, door de concrete prestaties van gemeenten zichtbaar te maken (benchmarking) en door specifieke uitstroom extra te belonen. Dit ligt in het verlengde van de aanpak die is gekozen met de Agenda voor de Toekomst (zie box in hoofdstuk 4).

Naarmate meer gestuurd wordt op prestaties en minder op input, zal wel voldoende zicht moeten blijven bestaan op een doelmatige besteding van publieke middelen, door middel van verantwoordings- dan wel beleidsinformatie aan het Rijk. De vermindering van regelgeving die hier wordt bepleit, maakt wel dat met minder specifieke verantwoordingsinformatie zal kunnen worden volstaan. Informatie over resultaten en effecten is dan belangrijker. In die zin bepleit de werkgroep een

'New Deal' met de gemeenten, waarin de beoogde prestaties in termen van toeleiding naar de reguliere arbeidsmarkt voorop staan, waarin voldoende vrijheden aan gemeenten worden gelaten, aan de hand van resultaten wordt afgerekend en gezamenlijk wordt gestreefd naar een transparante verantwoording van inspanningen en resultaten.

De relatie van de rijksoverheid met het UWV is een andere dan die met de gemeenten. Het UWV is immers een zelfstandige bestuursorgaan van het rijk. De financiële gevolgen van het optreden van een zelfstandige bestuursorgaan treffen het zbo zelf niet. Aansturing dient plaats te vinden op basis van overeenstemming over het werkproces en met behulp van doelstellingen in concrete prestaties. Belangrijke elementen in de afspraken met het UWV kunnen zijn:

- de in termen van reïntegratie te realiseren prestaties;
- de wijze van aanbesteding;
- eisen aan de contractvormen (zoals resultaatsfinanciering en manier of afroming te verminderen);
- bereik van bepaalde doelgroepen (langdurig werklozen, laag opgeleiden, etnische minderheden);
- eisen aan frequentie en vormgeving van activerings- en controlegesprekken.

### **Conjunctuurbestendigheid van het stelsel**

Naarmate er meer middelen worden toegevoegd aan vrij besteedbare reïntegratiebudgetten van gemeenten en UWV, speelt de wijze waarop de reïntegratiebudgetten worden vastgesteld en verdeeld over uitvoerders een grotere rol. De werkgroep stelt voor de middelen voor reïntegratie op macroniveau mee te laten bewegen met het aantal ABW-, WW-, en WAO- gerechtigden, zodat het aanbod van reïntegratiemiddelen kan reageren op de behoefte. Per uitkeringsregeling kan een opslag worden gelegd op de uitkeringsgelden, die rekening houdt met de verschillende kansen op reïntegratie van ABW-ers, WW-ers en WAO-ers. De omvang van die opslag in miljarden kan variëren met de conjuncturele situatie.

Het voordeel van de voorgestelde systematiek is dat het instrumentarium niet langer afhankelijk is van de stand van de conjunctuur of van economische schokken: het enige dat varieert zijn de budgetten die beschikbaar worden gesteld. Binnen dit stelsel worden de reïntegratiebedrijven in de gelegenheid gesteld om vast te stellen aan welk type instrument, of combinatie van instrumen-

ten, een individu behoefte heeft, rekening houdend met telkens veranderende verhoudingen op de arbeidsmarkt. De geopperde methodiek laat uiteraard de politieke oordeelsvorming over de wenselijk geachte omvang van het geheel van de beschikbaar te stellen middelen onverlet, evenals de verdeling daarvan over de uitvoeringsinstellingen en de gemeenten.

### 5.3.3

#### **Gevolgen voor het bestaande instrumentarium**

In de ontwikkeling van een stelsel dat beoogt dat reïntegratiediensten worden ingekocht op een zakelijke markt, is het van betekenis ook de (publieke) opdrachtgevers op die markt de mogelijkheden te bieden de meest wenselijk geachte diensten te contracteren. Een vereenvoudiging van regelingen en - waar mogelijk - een budgettering van reïntegratiemiddelen passen in die ontwikkeling. Een en ander vraagt dus, in die ontwikkelingsgang, een omzetting van de afzonderlijke regelingen en beleidsinstrumenten in eenvoudig(er) en vrij(er) besteedbare budgetten. Waar die mogelijkheden worden onderzocht, dient wel te worden beseft dat met de nu bestaande regelingen ook andere doelstellingen (dan toeleiding naar reguliere arbeid) worden beoogd: te denken zij vooral aan de doelstelling om met gesubsidieerde arbeid te voorzien in maatschappelijk nuttige (publieke) voorzieningen.

De werkgroep ziet, daarmee rekening houdend, de volgende mogelijkheden voor vereenvoudiging:

#### **VLW**

De VLW is bedoeld om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om langdurig werklozen aan te nemen, maar wordt in de praktijk vooral gebruikt om gesubsidieerde arbeid te financieren. De VLW-middelen kunnen derhalve worden overgeheveld naar de reïntegratiebudgetten. Wanneer de VLW-middelen in die budgetten worden omgezet, blijft de mogelijkheid bestaan om deze op individuele basis in te zetten als stimuleringspremie voor werkgevers. Het grote voordeel is dat reïntegratie-bedrijven de ruimte krijgen om de middelen voor andere vormen van reïntegratie in te zetten.

tegratie-bedrijven de ruimte krijgen om de middelen voor andere vormen van reïntegratie in te zetten.

#### **WIW**

Met de huidige WIW zijn al de nodige vormen van reïntegratie mogelijk: scholing en activering, werkervaringsplaatsen en dienstbetrekkingen. Door de WIW om te zetten in een ongedifferentieerde reïntegratiebudget waarmee gemeenten reïntegratiediensten kunnen inkoop, krijgen de reïntegratiebedrijven de mogelijkheid om op zoek te gaan naar de meest effectieve wijze van reïntegratie. Die kan bestaan uit intensieve begeleiding, werkervaring, scholing, ondersteuning met zorg, kinderopvang, uitstroomprijs of een combinatie van instrumenten. Ook een tijdelijke gesubsidieerde baan blijft dan overigens mogelijk (in dat geval kan een reïntegratiebedrijf een werkgever bijvoorbeeld een persoonsgebonden tegemoetkoming bieden in de loonkosten). Als de reïntegratie-contracten zakelijk worden ingericht, is de prikkel om met die mogelijkheid spaarzaam om te gaan of een tijdelijke status te geven, groter dan die nu is.<sup>(62)</sup>

#### **I/D-banen**

De I/D-regeling heeft twee hoofddoelstellingen. Enerzijds beoogt de regeling langdurig werklozen een kans te bieden op werk, anderzijds beoogt de regeling ook structurele arbeidsplaatsen te doen herleven in de publieke sector, teneinde maatschappelijk nuttige voorzieningen in stand kunnen houden. De functies (stads-wachten, tramconducteurs, conciërges, e.d.) zijn een onmisbare aanvulling geworden op de voor die publieke dienstverlening ingezette arbeid. Naarmate de regeling langer bestaat, wordt de vraag onvermijdelijker of de betreffende werkgelegenheid niet gewoon onderdeel moet zijn van de reguliere inzet van arbeid in de publieke sector. Dit geldt zeker indien de betrokkenen niet erg veel minder productief zijn dan de reguliere werknemers. Men zou de desbetreffende banen in die zin kunnen 'witten', waardoor zij zich tegelijk buiten de sfeer gaan ophouden van het actief te benutten arbeidsmarkt-instrumentarium.

<sup>(62)</sup> Het gesubsidieerd werk kan ook als een instrument worden ingezet om mensen die werkaanvaarding kennelijk een minder aantrekkelijke optie vinden, te verplichten om onmiddellijk aangeboden (gesubsidieerd) werk te aanvaarden. Deze verplichting maakt een weigering om mee te werken aan reïntegratie tot een relatief onaantrekkelijke optie. In Nederland bestaan geen systematische ervaringen met een zo directe inzet van de mogelijkheden van gesubsidieerde arbeid.

De werkgroep bepleit een uiteenrafeling van de twee hoofddoelstellingen van de I/D-regeling. Waar het gaat om de *instandhouding van feitelijk reguliere arbeid* in de publieke sector, verdient het aanbeveling de desbetreffende budgetten over te dragen aan de instanties die voor instandhouding van de voorzieningen verantwoordelijk zijn (de gemeenten, onderwijs, zorg, politie, welzijn, sport en openbaar vervoer). De werkgroep veronderstelt dat het hier om een substantieel deel van de nu bezette I/D-banen zou kunnen gaan.

Aan de nu zittende werknemers zal daarbij de nodige rechtszekerheid kunnen worden geboden, zodat zij niet voor hun baan behoeven te vrezen ondanks het wijzigen van de bekostiging. De I/D-banen zijn overigens ook nu met de nodige rechtszekerheid omgeven. Het is een optie om die rechtszekerheid bij het 'witten' van de banen financieel extra te waarborgen in de vorm van een persoonsgebonden budget aan de betreffende instelling, dat alleen vrijvalt bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst op verzoek van de betrokkene, bij pensionering of bij arbeidsongeschiktheid.

Het verdere *behoud van de reïntegratiedoelstelling* van de I/D-banen voor beleid in de toekomst is het meest gediend door een toevoeging van de voor dat doel beschikbare gelden aan de reïntegratiebudgetten. Ten dele kunnen die gelden benodigd zijn voor oplossingen voor mensen die -ook na ondersteuning en hulp- niet op de reguliere arbeidsmarkt hun weg vinden. De gemeenten kunnen daarvoor gesubsidieerde arbeid als mogelijkheid in stelling houden, alsdan te bekostigen uit de reïntegratiebudgetten. De werkgroep meent in dit verband dat de middelen die behouden blijven voor het reïntegratiebeleid, kunnen worden toegevoegd aan het Fonds Werk en Inkomen. De regeling kan vervallen. Indien (vooral de grote) gemeenten hechten aan een regeling voor plaatsing van mensen waarvoor geen andere mogelijkheid meer voorhanden is, kan in overleg met de gemeenten en de vakbeweging worden onderzocht of een landelijke, in CAO's te verankeren rechtspositionele regeling op dit beloningsniveau in stand zou kunnen blijven, waarvoor stringente (volumebeperkende) toetredingseisen bestaan. Te denken zij aan aantoonbaar actief zoekgedrag, aan de eis van toepassing van ondersteuningsmaatregelen in het kader van de reïntegratie over een periode van tenminste enige jaren en (gezien de objectief verminderende werkherkattingskansen na die leeftijd) aan een leeftijdscriterium van 50 jaar of ouder.

### REA

De REA is een overkoepelend instrument met een reeks aan subsidiemogelijkheden voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten, voor herplaatsing van arbeidsgehandicapten en voor werkplekaanpassingen. Daarnaast bevat de REA regelingen die het risico van het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte reduceren. De REA kan worden gezien als de tegenhanger van de PEMBA-prikkel voor werkgevers. Met de PEMBA-prikkel wordt geprobeerd de uitstroom van de regulier arbeidsmarkt naar de WAO tegen te gaan, terwijl de REA bedoeld is om WAO-ers en andere arbeidsgehandicapten naar de reguliere arbeidsmarkt te geleiden en om werk voor arbeidsgehandicapten te behouden. Een goed werkende reïntegratiemarkt kan een groot deel van de arbeidstoeleidendende REA-onderdelen overnemen en zo het stelsel vereenvoudigen. Het private reïntegratiebedrijf kan een arbeidsgehandicapte werkzoekende bijvoorbeeld een tijdelijke loonkosten-subsidie (een rugzakje) meegeven om een werkgever 'over te halen' deze persoon aan te nemen. Zo kan de specifieke subsidie voor het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte vervallen en kunnen de middelen die daarmee worden vrijgespeeld worden toegevoegd aan de (niet geoomerkte) middelen voor reïntegratie. Voor dit onderdeel is de REA-toets voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten dan niet meer noodzakelijk.

Voorts kunnen de huidige REA-subsidies die tot doel hebben werk voor arbeidsgehandicapten te behouden, worden vereenvoudigd. De subsidies aan de werkgever bij het overplaatsen van werknemers die arbeidsgehandicapt zijn geworden naar een andere functie, kunnen worden samengevoegd met de subsidies voor kosten van werkplekaanpassingen voor arbeidsgehandicapte werknemers. De REA-toets is nodig om te beoordelen wie daarvoor in aanmerking komt.

Hoewel er belangrijke vereenvoudigingen denkbaar zijn binnen de REA, kan de meer definitieve plaats van de REA binnen het arbeidsmarktbeleid pas worden bepaald als er ook meer duidelijkheid is over de inrichting van de WAO in de toekomst. De werkgroep stelt daarom voor de REA te betrekken in de discussie naar aanleiding van de voorstellen van de Commissie Donner.

## 5.4

### Beschermde werkgelegenheid

Het sluitstuk van het arbeidsmarktbeleid is sinds lange tijd de WSW (Wet sociale werkvoorziening) en dat zal in de toekomst niet veranderen. De WSW voorziet in arbeid voor mensen met een relatief zware arbeidshandicap, die aan het arbeidsproces willen deelnemen maar dat alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen. Om in die behoefte te voorzien blijft daarom ook in de toekomst de WSW of een met de WSW vergelijkbaar instrument noodzakelijk. Daarbij ziet de werkgroep de WSW primair als middel om een specifieke doelgroep permanent aan werk te helpen. Als het gaat om de WSW 'als reïntegratieinstrument naar regulier werk' zijn hoge verwachtingen misplaatst. Bij een dure voorziening als de WSW blijft een scherpe selectie aan de poort nodig. Daarnaast moet voorop blijven staan dat de arbeidssatisfactie van de werknemers - die immers het bestaansrecht vormt van de WSW - maximaal moet kunnen zijn.

De instroom in de WSW neemt af door de in 1998 ingevoerde aanscherping van de indicatiestelling en door periodieke herindicatie. Verder zal het zittende bestand in de loop der tijd gedeeltelijk uitstromen vanwege vergrijzing. Daarnaast is nog uitstroom mogelijk omdat een deel van het huidige werknemersbestand dat voor 1998 is ingestroomd volgens de huidige criteria niet voor de WSW zou zijn geïndiceerd. Om hoeveel mensen het gaat is niet bekend, omdat er bij de inwerkingtreding van de huidige wet voor is gekozen het 'zittend bestand' niet volgens de nieuwe criteria te indiceren. Uitstroom naar regulier werk kan voor deze groep aangemoedigd worden met uitstroompremies.

De werkgroep acht het gewenst om de WSW een duidelijk afgebakende positie binnen het arbeidsmarktbeleid te (blijven) geven. Het leidend principe daarbij is het bieden van een geschikte arbeidsplaats aan de WSW-geïndiceerde. De onafhankelijkheid van de indicatiestelling kan nog worden versterkt. De werkgroep adviseert de indicatiestelling daartoe door het CWI (in onafhankelijke commissies van deskundigen) te doen organiseren, op grotere afstand van de SW-bedrijven zelf. Mensen die aanmerking willen komen voor toepassing van de WSW melden zich dan ook bij het CWI. Het is voorts goed denkbaar aan de WSW-geïndiceerde een casemanager van de kant van de gemeente (los van het SW-bedrijf) toe te wijzen en een persoonsvolgend budget

toe te kennen. De casemanager zoekt of koopt voor de geïndiceerde een passende arbeidsplaats: begeleid werken, detachering of beschermd werken in een SW-bedrijf. Een en ander vraagt (conform de bedoeling van de huidige wet) een grotere, actieve betrokkenheid van de gemeente bij de uitvoering van de WSW.

Een belangrijke aanleiding om de positie van de WSW in het arbeidsmarktbeleid te verduidelijken is dat SW-bedrijven zich de laatste jaren ontwikkelen tot brede reïntegratiebedrijven. Hun inzet daarbij is om reïntegratie te koppelen aan het opdoen van arbeidsritme en werkervaring op een concrete werkplaats. Deze ontwikkeling kan voor alle betrokkenen voordelen hebben, maar vergt wel dat een helder onderscheid wordt gemaakt tussen het beleid en het opdrachtgeverschap aan de ene kant en de uitvoering en het opdrachtnemerschap aan de andere kant. Voorkomen dient te worden dat opdrachtgever-opdrachtnemer relaties diffuus worden in een conglomeraat van weinig transparante, gemeentelijke netwerken. Het kabinet kiest immers voor de ontwikkeling van een zakelijke, competitieve reïntegratiemarkt. Het is daarom gewenst dat gemeenten en SW-bedrijven kiezen tussen twee opties.

#### **Optie 1**

##### **De publieke variant**

Het SW-bedrijf blijft publiek of anderszins aan de gemeente gelieerd en beperkt zich tot het bieden van arbeidsplaatsen in beschermde omstandigheden voor de WSW-cliënt, binnen de muren van het SW-bedrijf of gedetacheerd naar een andere werkplek. De door de SW-bedrijven te organiseren beschutte werkgelegenheid blijft, in de publieke variant, gerelateerd aan de aantallen WSW-geïndiceerden.

#### **Optie 2**

##### **De private variant**

Het SW-bedrijf wordt een privaat bedrijf dat in opdracht van de gemeente uitvoering kan geven aan de WSW, maar dat ook reïntegratiediensten kan aanbieden, hetzij in opdracht van de gemeente, hetzij in opdracht van derden. Bij de inkoop van plaatsen voor WSW-geïndiceerden maakt de gemeente een keuze op basis van vergelijking van meerdere offertes op prijs en kwaliteit. Het private SW-bedrijf mag daarnaast de reïntegratie voor zijn rekening nemen van andere doelgroepen, zoals bijstandsgerechtigden. Bij het opdrachtnemerschap voor reïntegratie anders dan de WSW geldt net als bij andere private reïntegratiebedrijven dat wordt

afgerekend op plaatsing op de reguliere markt. In deze variant dienen de banden tussen gemeenten en het SW-bedrijf dus te verzakelijken. Concreet betekent dit dat gemeenten het exploitatietekort van het SW-bedrijf niet voor hun rekening nemen en dat een bestuurlijke betrokkenheid van gemeenten bij de uitvoering niet voor de hand ligt.<sup>(63)</sup> De enige relatie tussen de gemeenten en het SW-bedrijf is een opdrachtgever-opdrachtnehmer relatie.

De werkgroep ziet geen noodzaak om één van deze twee modellen landelijk voor te schrijven, maar wel om een duidelijke keuze af te dwingen voor één van beide opties. Deze keuze is van belang voor een goede werking van de reïntegratiemarkt.

Het toezicht van het ministerie van SZW zal zich in deze benadering (en conform de SUWI-wet) richten op de gemeenten en de SW-bedrijven die eenduidig onderdeel zijn van het publieke domein. Bij keuze door gemeenten voor de private variant geldt dat het toezicht zich richt op de wijze waarop de opdrachtgever (de gemeente) aan de WSW uitvoering geeft. De private reïntegratiebedrijven zijn zelf geen object van toezicht en dat geldt -in deze optie- dus ook voor de SW-bedrijven die zich daaronder scharen.

### **5.5** **Heroriëntatie op de** **indicatiestellingen**

Er zijn nu verschillende vormen van indicatiestelling, die moeten helpen bij het afbakenen van de doelgroep voor reïntegratie, bij de keuze van het in te zetten reïntegratieinstrument en bij het afbakenen van de groep die in aanmerking komt voor beschermde arbeid. Deze indicatie-instrumenten zijn:

- De 'kansmeter'. Deze wordt gehanteerd door het arbeidsbureau, en straks het CWI, dat aan de hand hiervan bepaalt wie wel (fase 2,3,4) en geen steun nodig hebben (fase 1);
- De kwalificerende intake & het vervolgesprek fase 4. Op basis hiervan stelt het CWI een reïntegratieadvies op aan de gemeente, respectievelijk het UWV;
- WIW-verklaring. Deze wordt door het arbeidsbureau (het CWI) aan de gemeente afgegeven om de toegang tot gesubsidieerde banen in het kader van de WIW te kunnen bepalen;

- De arbeidsgehandicapten- of REA-toets. Deze wordt uitgevoerd om te kunnen vaststellen voor wie het REA-instrumentarium inzetbaar is;
- De WSW-indicatie. Het advies voor toegang tot de WSW en de periodieke herindicatie, met consequenties voor de omvang van de subsidie (drie categorieën).

Een heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid kan gepaard gaan met een aanzienlijke vereenvoudiging van deze lappendeken van indicatiestellingen. Behalve voor degenen die - op hun verzoek - te indiceren zijn voor de WSW, verdient een systeem waarbij mensen eerst via actieve bemiddeling, controle en handhaving van de spelregels (sanctiebeleid) aan de slag proberen te komen, de voorkeur boven een (te) vroegtijdige inzet van reïntegratie-inspanningen. Na een zekere periode (bijvoorbeeld drie maanden) kan worden gezien wie nog geen baan heeft gevonden en blijkbaar meer hulp nodig heeft. De gemeente, respectievelijk het UWV, kan besluiten, op basis van een nader advies van het CWI, wie dan nog door kan gaan met bemiddeling bij het CWI en voor wie een intensiever reïntegratie-aanbod nodig is.

De bestaande indicatie-instrumenten worden daarmee goddeels overbodig. Het voordeel is een vermindering van voorspelfouten en van ongewenste gedragseffecten (zoals stigmatisering en ontmoediging van het zoekgedrag) alsmede een beperking van de uitvoeringskosten. Bovendien wordt voorkomen dat òn het CWI, òn de gemeenten of het UWV òn het reïntegratiebedrijf de behoefte aan reïntegratie vaststellen. De mensen voor wie een REA- of WSW-indicatie gevraagd wordt, kunnen door het CWI worden doorgeleid naar de, onder verantwoordelijkheid van dit CWI te organiseren, REA- of WSW-indicatiecommissies.

Na drie maanden geeft het CWI - in de geschetste benadering - een advies aan gemeente, respectievelijk het UWV over wie het beste door kan gaan met actieve arbeidsbemiddeling op het CWI en wie meer hulp nodig heeft. Tussen gemeenten, respectievelijk UWV en CWI kunnen daarover prestatiegerichte afspraken worden gemaakt, waarin het CWI de ervaringen met de mogelijkheden van de betrokkene volop kan meewegen. Na de eerste drie maanden kan deze cyclus, indien nodig, voor nog drie maanden worden herhaald. Het

<sup>(63)</sup> Zie ook NOSW en Ernst en Young Consulting (2000).

CWI zal op de genoemde momenten moeten kunnen aantonen welke inspanningen zijn ondernomen, welke ervaringen met de cliënt zijn opgedaan en welk advies daaraan wordt verbonden.

Een nadruk op actieve bemiddeling in de eerste maanden van werkloosheid vraagt een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en UWV, die opdrachtgever zijn voor reïntegratie, en het CWI. Bemiddeling moet in en vanuit het Centrum voor Werk en Inkomen plaats kunnen vinden, maar moet worden verbonden met een beoordeling van de mate waarin uitkeringsgerechtigden aan hun verplichtingen voldoen door de gemeenten en het UWV. Derhalve vraagt bemiddeling door het CWI niet om uitstel van of minder aandacht voor casemanagement door gemeente en UWV, maar om nadrukkelijke verbindingen daarmee. Hoewel de SUWI-wet daarvoor de mogelijkheden biedt, zijn er in de praktijk spanningen in de rolverdeling tussen gemeenten en UWV, en het CWI. Daarom acht de werkgroep het verstandig nadere uitwerking te geven aan protocollen voor de samenwerking tussen gemeente, UWV en CWI in de eerste drie, respectievelijk zes maanden van werkloosheid. Het gaat er daarbij vooral om te waarborgen dat het CWI het zoekgedrag van uitkeringsgerechtigden actief beoordeelt en hierover gericht adviseert aan UWV en gemeenten, zodat op basis daarvan zonnodig actie kan worden ondernomen.

## **5.6** **Evaluatie van beleid**

De evaluaties van fiscaal beleid, van reïntegratiebeleid en van beschermde werkgelegenheid vragen elk hun eigen methodiek. De effecten van lastenverlichting op grote groepen op de arbeidsmarkt zijn alleen met modellen te bepalen waarin ook de indirecte doorwerkingen in de gehele economie kunnen worden meegenomen. Bij regelingen voor beschermde arbeid zal de evaluatie zich richten op vragen als: maakt de doelgroep van de regeling gebruik?; is het bereik beperkt tot de beoogde doelgroep (m.a.w. werkt de indicatiestelling goed)?; wordt de voorziening op een doelmatige wijze aangeboden? hoe is de arbeidssatisfactie van de deelnemers?

Het meest complex is de evaluatie van het reïntegratiebeleid. Reïntegratiebeleid beoogt de kans op (duurzame) werkgelegenheid en ook op inkomensverbetering van de doelgroep te vergroten. Om dit type beleid te kunnen evalueren moet in de eerste plaats vastgesteld worden in hoeverre die kansen daadwerkelijk zijn vergroot als gevolg van het beleid; dat zijn de beoogde baten van het beleid. Dit vereist experimenten met controlegroepen, dan wel geavanceerde econometrische technieken. Daarnaast dienen de uitvoeringskosten en de indirecte effecten van het beleid in beeld te worden gebracht.

De uitbesteding van de reïntegratie aan de markt maakt de evaluatie van beleid niet minder noodzakelijk. Op de reïntegratiemarkt wordt immers een moeilijk vast te stellen dienst verkocht: vergroting van de kans op werk. Via evaluaties dient te worden getoetst of de kans op werk daadwerkelijk is toegenomen, en tegen welke prijs. Daarvoor moet een basisinformatiesysteem komen dat (een deel van) de cliënten volgt. Verder kunnen door koppeling op persoonsniveau tussen het IPO (inkomenspanel onderzoek) en uitkeringsadministraties veel van de gegevens die noodzakelijk zijn voor een goede evaluatie beschikbaar komen.<sup>(84)</sup> De werkgroep adviseert de opzet van toekomstige evaluaties van het reïntegratiebeleid, in het bijzonder van de werking van de reïntegratiemarkt, met de planbureaus en wetenschappelijke instellingen nader uit te werken en te protocolleren.

## **5.7** **Samenhang en samenstelling van het arbeidsmarktbeleid**

De werkgroep stelt vast dat met het arbeidsmarktbeleid zoals dat nu over het geheel is vormgegeven, gekozen is voor een instrumentarium dat relatief zwaar inzet op gesubsidieerde arbeid (zie hoofdstuk 4). Dat behoeft niet te verbazen, want de creatie van werk voor mensen die niet onmiddellijk of op eigen kracht een plek vinden op de reguliere arbeidsmarkt, is een onmiskenbare politieke prioriteit geweest. Dat die instrumenten ook financieel zwaar wegen is evenmin verrassend; zij

<sup>(84)</sup> Momenteel wordt in het kader van SUWI en in het kader van een te ontwikkelen knooppunt voor de beleidsinformatie aan een dergelijke opzet gewerkt. Het oogmerk is verschillende administratieve bestanden aan elkaar te kunnen koppelen, waarmee niet alleen inzicht mogelijk wordt in de samenloop van be-tanden, maar ook volgtijdelijke metingen kunnen worden gedaan. Over de inrichting van het knooppunt wordt thans met het CBS en de Registratiekamer overlegd.



zijn relatief duur. Ook kan worden vastgesteld dat de begrote middelen voor het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid vooral in recenter jaren niet volledig tot besteding komen, vooral waar zij vraagstimulerend worden ingezet. Dat heeft in de afgelopen jaren al gaandeweg geleid tot enige herschikking van middelen in de richting van meer stimulering en vergroting van kwaliteiten van het arbeidsaanbod. De onderbesteding indiceert dan ook dat een heroverweging van de in de huidige omstandigheden benodigde budgetten op de betreffende onderdelen van het beleid zich bijna als vanzelf opdringt: als het niet *vooraf* is, dan wel *achteraf* bij gebleken onderuitputting.

Een herijking van het arbeidsmarktbeleid vergt niet alleen een hernieuwde afweging van de merites van afzonderlijke instrumenten en regelingen, maar het vraagt ook antwoord op de vraag naar de *samenhang* tussen de instrumenten en de *verdeling* van de middelen over de verschillende onderdelen van het arbeidsmarktbeleid.

### **De samenhang binnen het reïntegratiebeleid**

Door de sterke vereenvoudiging van het instrumentarium, meer beleidsvrijheid voor uitvoerders en de uitbesteding van de reïntegratie aan de markt, ontstaat de mogelijkheid voor maatwerk. Door sterker te sturen op prestaties raken zowel uitvoerders als reïntegratiebedrijven des te meer gericht op het uiteindelijke doel om iedereen die kan werken - en daarbij ondersteuning nodig heeft - aan de slag te helpen.

### **De samenhang tussen reïntegratiebeleid en beschermde arbeid**

Reïntegratiebeleid richt zich op mensen zonder werk die met een steuntje in de rug aan de slag kunnen op de reguliere arbeidsmarkt. De omvang van de doelgroep en de kans van slagen van dit type beleid zal sterk afhangen van de conjunctuur en de structurele veranderingen in de economie. Beschermde arbeid zal zich daarentegen in eerste instantie richten op de groep die, vanwege een structureel geringe productiviteit, niet reïntegreerbaar is op de reguliere arbeidsmarkt en die alleen zal kunnen werken in een beschutte omgeving. Deze groep mensen is (structureel) kansloos voor reïntegratie in een volstrekt zakelijke markt, maar wil graag werken en is in beschermde omstandigheden daartoe ook in staat. De

behoefte aan reïntegratie hangt sterk af van de conjuncturele en structurele schokken in de economie, maar de behoefte aan beschermde arbeid ontwikkelt zich min of meer onafhankelijk daarvan.

Reïntegratiebeleid en beschermde arbeid raken elkaar op twee vlakken. Ten eerste bestaat de doelgroep van beschermde arbeid niet alleen uit de groep mensen waarvan bij voorbaat al duidelijk is dat zij kansloos zijn voor reïntegratie, maar mogelijk ook uit mensen die ook na intensieve pogingen tot reïntegratie niet aan de slag komen. Ook na een lange periode van inspanningen gericht op reïntegratie (bijvoorbeeld drie jaar) zal een deel van de doelgroep nog niet aan het werk zijn, ongeacht de conjuncturele situatie. Voor deze groep moet het niet onmogelijk zijn dat de overheid optreedt als 'employer of last resort'. De werkgroep bepleit daarvoor ruimte te houden, maar met stringentere toetredingscriteria.

Het tweede raakvlak tussen beleid dat gericht is op reïntegratie en het beleid dat beoogt beschermde arbeid te bieden, is dat de plaatsen waar werknemers beschermde arbeid wordt aangeboden, ook ruimte kunnen bieden aan langdurig inactieven die op weg worden geholpen naar de arbeidsmarkt. Zo wordt de infrastructuur van het SW-bedrijf benut voor mensen die als onderdeel van hun reïntegratie werkervaring opdoen.

### **De samenhang tussen reïntegratiebeleid en lastenverlichting**

Reïntegratiebeleid en lastenverlichting vormen twee samenhangende onderdelen van het activerende arbeidsmarktbeleid. Het reïntegratiebeleid is gericht op langdurige werklozen en uitkeringsgerechtigden die zonder steun van de overheid niet aan de slag komen. Het succes van dit type beleid kan worden afgemeten aan het aantal mensen dat zonder die de steun niet, of later, aan het werk zouden zijn gegaan. Lastenverlichting heeft meestal een *bredere* doelgroep -werkenden met een geringe verdien capaciteit of alle werkenden- en een *bredere* doelstelling: het leidt immers direct tot een inkomensstijging van de doelgroep en dat is een doelstelling op zichzelf. <sup>(85)</sup>

<sup>(85)</sup> Alleen in het bijzondere geval dat lastenverlichting gericht is op de te reïntegreren groep vormt het een onderdeel van het reïntegratiebeleid als zodanig, zoals het geval is bij de huidige VLW en bij de fiscale uitstroomprijem.

De verschillen in doelgroep en doelstelling van reïntegratiebeleid en lastenverlichting maken deze twee onderdelen van het arbeidsmarktbeleid niet zonder meer onderling uitwisselbaar. Er is uit een oogpunt van 'no regret beleid' zelfs enig voordeel van lastenverlichting. Reïntegratiebeleid dat geen effect zou hebben op de daadwerkelijke arbeidsinschakeling van de doelgroep is immers weggegooid geld. Lastenverlichting daarentegen kan ook zinvol zijn als het kleine of geen werkgelegenheidseffecten heeft, vanwege de positieve effecten op het inkomen van de groep die hiervoor in aanmerking komt. Aan reïntegratiebeleid dient derhalve de eis te worden gesteld dat de bevordering van de arbeidsinschakeling (van de beoogde doelgroep) tenminste groter is dan die door lastenverlichting.

Om de omvangrijke groep uitkeringsgerechtigden en langdurige werklozen aan de slag te helpen is een forse inspanning noodzakelijk. De huidige arbeidsmarkt en de voor reïntegratie beschikbare middelen maken die vereiste inspanning perspectiefvol én mogelijk. De verdere inrichting van de reïntegratie-inspanningen in de komende jaren vraagt een oordeel over de hoeveelheid benodigde en wenselijk te achten reïntegratiemiddelen in verhouding tot de daarvoor nu beschikbare gelden (fiscaal, reïntegratie en beschermde werkgelegenheid). Hier is bepleit die oordeelsvorming mede te bezien in het licht van de mogelijkheid om de met regelingen gemoeide middelen in - op de reïntegratiemarkt vrij inzetbare - budgetten om te zetten. Dan zal ook gerekend moeten worden met faseringen en overgangsvraagstukken. Maar de grotere afwegingen, waar het gaat om de omvang en de verdeling van de budgetten, kunnen alleen onderdeel zijn van een ook macro-economisch gefundeerde keuze in het licht van de te verwachten economische omstandigheden in de komende jaren.

# Literatuur

Batelaan, H.J., Does, B. en R.C. Van Geuns, 2001

**Langdurig WAO-ers: voorgoed aan de kant?**

Een onderzoek naar de reïntegratieactiviteiten van langdurig WAO-ers, uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het LISV, Amsterdam.

de Beer, P.T., 2001

**Kosten en baten van het arbeidsmarktbeleid,**

Openbare Uitgaven, pag. 286-300.

Bell, B., R. Blundell en J. van Reenen, 1999

**Getting the unemployed back to work: the role of targeted Wage subsidies.**

Working Paper Series 1999 no. 12.

Institute for Fiscal Studies.

Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours, 1998a,

**Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work,**

Discussion Paper Tinbergen Instituut.

Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours, 1998b,

**Arbeidsmarkteffecten van sancties in de RW,**

ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (werkdokument 75) Den Haag.

Berg, G.J., van den en B. van der Klaauw, 2000,

**Counseling en Monitoring of Unemployed Worker: Theory and Evidence from a Social Experiment,**

Mimeo Vrij Universiteit Amsterdam.

Bergsma E.N. en G.G. Hazelaar, 2001,

**Uitkeren of reïntegreren, overzichtsrappport over volumebeperking in de WAO en de WW,**

CTSV, januari 2001, Zoetermeer.

Blanchard O. and J. Wolfers, 2000,

**The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence,**

The Economic Journal, 110 (March), pag. C1-C33.

Bovenberg, L., 1997,

**Dutch employment growth: an analysis,**

CPB-report, 97/2, pag. 16 - 24.

Bunt, S., M. Engelen, L. Samson, 1999,

**Activeringsinstrumenten in de Bijstandswet,**

deelrapport: premies en vrijlatingen, nr. 140, Den Haag/ Leiden, SZW/Research voor Beleid.

Calmfors, L., 1994,

**Active labor market policy and unemployment -**

**a framework for the analysis of crucial design features,**

OECD Economic Studies 22(1) pag. 7-47.

Castenmiller, P., Enneking, R., Janssen, D.J.T., Pol,

H. van de, Schutt, H. en T. van de Ven, 2001,

**Ziekteverzuim in de WIW, Een onderzoek naar de**

**opbouw van, de oorzaken van en het beleid ten aanzien van ziekteverzuim bij Wiw-instellingen, juni 2001,**

SGBO en MEDE, in opdracht van de CAO-partijen uit de sector (ABVAKABO FNV, CFO, VNG), met betrokkenheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Elsevier.

CBS, 1999,

**Sociaal economische maandstatistiek,**

december 1999.

Cordia, L.A.J., Lucas A., Buurman M.W.J.M.

en E.W. Kruisbergen, 2001,

**De kunst van het aanbesteden, Onderzoek naar**

**werking van de aanbestedingsprocedure bij inkoop van reïntegratie-activiteiten,**

CTSV (m.m.v. onderzoeksbureau IOO), Zoetermeer.

CPB, 2000a,

**Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen.**

**Welke rol heeft de overheid te spelen?,**

CPB werkdokument no.118, Den Haag.

CPB, 2000b,

**Centraal Economisch Plan,**

Sdu, Den Haag.

CPB, 2001,

**Centraal Economisch Plan,**

Sdu, Den Haag.

Dijk S. e.a., 2000,

**Een markt in ontwikkeling? Eerste inventarisatie**

**van de stand van zaken op de markt voor reïntegratie-diensten,**

Regioplan, m.m.v. CGEY, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Dijkman, T., 1995,  
**Positie van vrouwen en minderheden in de Sociale Werkvoorziening,**  
onderzoek verricht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door het Instituut voor Toegepaste sociale Wetenschappen, Den Haag, VUGA.
- Dijkstra G.A.Q.J., Feil W.J., Franssen W.S.A., Hommes D.W. en H.P.M. Torremans, 2001,  
**Evaluatieonderzoek Wsw/Wiw; de regiefunctie van gemeenten,**  
Rijnconsult, onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Engelen M., Bunt S. en L. Samson, 1999,  
**Activeringsinstrumenten in de Bijstandswet,**  
Deelrapport: arbeidsverplichtingen, Werkdocumenten nr. 139. Den Haag / Leiden, SZW/Reserach voor Beleid.
- Fay, 1996,  
**Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programma Evaluations in OECD countries, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers,**  
no. 18. Parijs.
- Fay, 1997,  
**Making the public Employment Service More Effective through the introduction of Market Signals, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers,**  
no. 25. Parijs.
- FNV, 2001,  
**Gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies.**
- Friedlander, D, D.H. Greenberg, P.K. Robins, 1997,  
**Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged,**  
Journal of Economic Literature, Vol XXX (4), pag. 1809-1855.
- Gerfin, M. en M. Lechner, 2000,  
**Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland,**  
Swiss Institute for International Economic and Applied Economic Research (SIAW), Working papers.
- Gravensteijn-Ligthelm, 1995,  
J. de Koning, R. Olieman en I. Van der Weijde,  
**Ex post evaluatie van de ESF hulpprogramma's voor doelstellingen 3 en 4 in Nederland,**  
Nei, Rotterdam.
- Haan, H.F. de, 2001,  
**Evaluatie aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten, De rol van de Uvi's,**  
TNO-Arbeid, TNO-rapport in opdracht van LISV.
- Harmelink, K.B.M., Jansen J.H.B, Jansen H. en I. Orlemans, 2001,  
**Uitstroom uit de WIW waar mogelijk, Onderzoek naar de mogelijkheden om uitstroom naar werk en scholing uit de Wiw te vergroten,**  
Cap Gemini Ernst & Young, Utrecht.
- Heckman, R.J. Lalonde en J.A. Smith, 1999,  
**The economics and econometrics of active labor market programs, in David Card, Orley Ashenfelter (eds.),**  
Handbook of labor economics [etc.], Elsevier Amsterdam.
- Hoff, S. en G. Jehoel-Gijsbers, 1998,  
**Een bestaan zonder baan. Een vergelijkende studie onder werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden (1974-1995),**  
Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.
- Hoffius, R. en K. Langeveld, 1992,  
**Op stap naar werk, Evaluatie heroriënteringsgesprekken, Landelijk Bureau Arbeidsvoorziening,**  
Arbeidsvoorzieningsreeks nr. 2, Rijswijk.
- Hospers, L.A., Schuyt C.J.M. en R.C. van Geuns, 1998,  
**Van bijstand naar werk,**  
Een onderzoek naar blijvers in en stromers uit de bijstand, Eindrapport, uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid.
- Jansen, H., 2001,  
**De arbeidsmarktpositie van de ex-deelnemers aan de EAU,**  
Den Haag, SZW/Regioplan.

- Jehoel-Gijsbers G., Hoff S.  
m.v.v. J.M. Wildeboer Schut, 2001,  
**Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkerings-  
ontvangers,**  
Werkdocument 75, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Johansson, P., en S. Martinson, 2000,  
**The Effect of increased employer contacts within  
a labour market training program,**  
IFAU, Office of Labour Market Policy Evaluation, Working  
Paper 2000: 10.
- Jongen, E.L.W., 1999,  
**What can we expect from subsidies for the  
long-term unemployed?,**  
De Economist, 147, No. 2, pag. 205-228.
- Koning, P.W.C. en M. van Leuvensteijn, 2000,  
**On duration dependence and profiling for the  
unemployed,**  
CPB Report 2000/4, pag. 38-40.
- Koning P.W.C., 1999,  
**De effectiviteit van scholing voor werklozen,**  
Tijdschrift voor politieke economie, jaargang 21 (3),  
pag. 79-99.
- Koning, J. de, P.J. van Nes en M.M. Cluitmans, 1998,  
**Evaluatie van activering, NEI.**
- Koning, J.  
**De Training for the unemployed in the Netherlands:  
what do we know after more than 50 evaluation  
studies,**  
Netherlands Economic Institute, Working paper 1998/2.
- KPMG BEA, 2001a,  
**Sluitende aanpak internationaal,**  
Eindrapportage, onderzoek verricht door KPMG BEA in  
opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid, Elsevier.
- KPMG-BEA, 2001b,  
**Evaluatie aanbestedingsprocedure, deel 2 Eindrapport,**  
onderzoek in opdracht van het LISV.
- LISV, 2001,  
**Kader aanbestedingsprocedure reïntegratie-  
contracten 2002.**
- Martin, J.P., 2000,  
**What works among active labour market policies:  
evidence from OECD countries experiences,**  
OECD Economic Studies, No 30, 2000/1, pag. 79-113.
- Meyer, 1995,  
**Unemployment Insurance Experiments,**  
Journal of Economic Literature, pag. 91-131.
- Nes, M.M. van, Cluitmans, J. de Koning,  
**Evaluatie van Activering, 1998,**  
Werkdocument SZW, Den Haag.
- Nes, P. van, Gravensteijn-Ligthelm, J.  
en M. Goudriaan, 2001,  
**Evaluatie van begeleid werken in het kader van de  
WSW, Eindrapport,**  
Onderzoek verricht door SEOR in opdracht van ministerie  
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juli 2001, Elsevier.
- NOSW Nationaal overlegorgaan sociale werkvoorziening  
en Ernst & Young consulting, 2000,  
**Klaar voor de toekomst, Ontwikkeling en ideaal-  
typische scenario's voor de (sociale) werkvoorziening.**
- NOSW Nationaal overlegorgaan sociale werkvoorziening,  
2001,  
**Keuzes worden gemaakt, uitwerking van het brede  
model, NOSW i.s.m. CGEY Utrecht.**
- OESO, 1993,  
**Employment Outlook,**  
July, Parijs.
- Opstal, R. van en R. Waaijers, 2000,  
**The marginal wedge and individual wage growth,**  
CPB Report 2000/1, pag. 30-35.
- OSA, 1999,  
**Tendrapport aanbod van arbeid 1999,**  
OSA publicatie A-169, Tilburg.
- Ours, J.C. van, 2000,  
**Do active labor market policies help unemployed  
workers to find and keep regular jobs,**  
CentER Discussion papers, no. 10, Tilburg.
- Pen, M., Tissing H.A. en S. Zeeman, 2001,  
**In- en Doorstroombanen in de zorg- en welzijnssector,**  
OSA, Tilburg.

Polanen Petel, V.C.A van, T.W. Hu, J. de Koning,  
C. Van der Veen, 1999,  
**Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW,**  
Eindrapport, Rotterdam, NEI, oktober 1999.

Soest, A. van en A. Kalwij, 1996,  
**Loonvorming en werkgelegenheid in Nederland,**  
een dynamische analyse, in opdracht van SZW,  
Economisch Instituut Tilburg (EIT), oktober 1996.

Stanley M., Katz L., and A. Krueger, 1998,  
**Impacts of Employment and Training programs:**  
The American Experience, mimeo, Harvard University.

SZW, 2000,  
**De armoedeval, analyse en oplossingen,**  
Rapport van de werkgroep harmonisatie  
inkomensafhankelijke regelingen, Den Haag.

SZW/Arbeidsinspectie, 2000,  
**Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 1999,**  
november 2000.

SZW, 2001,  
**Evaluatie indicatiestelling sociale werkvoorziening,**  
Werkdocument november 1999, juni 2001.

Teulings, C.N., E.H.W.M. Vogels  
en L.G.M. van Dieten, 1998,  
**Minimumloon, arbeidsmarkt en inkomensverdeling,**  
Sdu uitgevers, Den Haag.

Vinke, H. en R. Cremer, 2001,  
**Evaluatie aanbestedingsprocedure, Ervaringen van  
reïntegratiebedrijven en hun branche-organisaties,**  
TNO-Arbeid, TNO-rapport in opdracht van het LISV,  
april 2001.

Wevers C.W.J., J.J.M. Besseling en E.L. de Vos, 2001,  
**De realiteit. Integrale rapportage evaluatie Wet REA,**  
Elsevier bedrijfsinformatie, Doetinchem.

WRR, 2000,  
**Doorgroei van arbeidsparticipatie,**  
Sdu, Den Haag.

Zandvliet, C. Th., E.F. van Bokhoven  
en E. van Dongen, 1995,  
**Kosten en baten van CBB, KRS en Sollicitatieclub  
in RBA Zuid-Limburg,**  
NEI, Rotterdam.

# Bijlage I

## Taakopdracht

### Aanleiding

De huidige arbeidsmarkt vertoont een dubbel gezicht: enerzijds is sprake van veel vacatures (200.000 op dit moment), anderzijds zijn er nog steeds veel mensen die vanwege werkloosheid een beroep doen op uitkeringen (waarvan ongeveer 600.000 in ABW en WW). Dit dubbele gezicht is gedeeltelijk te verklaren uit een mismatch van vraag en aanbod (bijvoorbeeld naar opleidingsrichting en regio). De vraag is echter ook in hoeverre mensen (financieel of anderszins) gestimuleerd worden werk te aanvaarden, respectievelijk hoe de (financiële) prikkels bij de uitvoeringsorganisaties liggen om mensen feitelijk uit te laten stromen naar reguliere arbeid. Het arbeidsmarktbeleid is momenteel vrij nadrukkelijk georiënteerd op het stimuleren en creëren van arbeidsvraag (gesubsidieerde arbeid, afdrachtskortingen). Het is de vraag of het huidige arbeidsmarktbeleid daarmee wel voldoende aansluit op de situatie op de arbeidsmarkt die sterk gewijzigd is ten opzichte van enkele jaren geleden toen het specifiek arbeidsinstrumentarium werd vormgegeven.

### Probleemstelling

Centrale probleemstelling is de vraag of het arbeidsmarktinstrumentarium in het licht van de huidige en te verwachten omstandigheden op de arbeidsmarkt doelmatig en doeltreffend is ingericht. In de beoordeling daarvan worden betrokken: regelgeving, toepassing, bereik, complexiteit van de uitvoering, incentivestructuur (t.a.v. doelgroepen en uitvoerende instellingen), evenwicht tussen rechten en plichten, alsmede complementariteit en overlap in het beleid als geheel.

### Criteria

Ter beoordeling van doelmatigheid en effectiviteit zijn de volgende criteria van belang:

- Bereik in relatie tot doelstelling en doelgroep
- Bereik in relatie tot kosten
- Effectiviteit in termen van duurzaamheid: duurzame participatie (w.o. doorstroom in relatie tot uitval), bereiken van startkwalificaties, structurele vermindering uitkeringsafhankelijkheid en perspectiefvolle sociale activering

### Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak zou kunnen bestaan uit de volgende onderdelen:

1. Literatuurstudie: wetenschappelijke publicaties, evaluatiestudies, beleidsnota's, overige publicaties.
2. Expertmeetings met relevante actoren en organisaties, zoals wetenschappers, gemeenten, sociale diensten, arbeidsbureaus, private intermediairs etc.

### Deelnemende departementen:

De betrokken departementen (en andere organisaties) zijn: FIN, SZW, AZ, EZ, BZK, VWS, OC&W, CPB, SCP en externe deskundigen.

# Bijlage 2

## Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter:	dr. R. Gerritse	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Leden:	drs. P.J.C.M. van den Berg	Ministerie van Financiën
	drs. E.A. Bolhuis	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
	drs. M.P. van Gastel	Ministerie van Algemene Zaken
	drs. K. van den Heuvel	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	dr. T.R.P.J. Kroes	Ministerie van Economische Zaken
	mw. drs. N.E.J. Kuyper	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	mw. drs. J. Noordijk	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
	dr. P.T. de Beer	Sociaal en Cultureel Planbureau
	drs. V.R. Okker	Centraal Planbureau
	prof. dr. C.J.M. Schuyt	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en Universiteit van Amsterdam
	prof. dr. C.N. Teulings	Tinbergen-instituut en Erasmusuniversiteit
Secretariaat:	mw. drs. C. den Broeder	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	drs. D.L. Kabel	Ministerie van Financiën

### **Verder hebben aan de vergadering van de IBO-werkgroep op verschillende momenten deelgenomen:**

- drs. P.G. van der Graaff, drs. C. Kortleve, drs. S.P.R.A. van Weijenberg (Ministerie van Economische Zaken),
- drs. T.E. de Quaasteniet (Ministerie van Algemene Zaken),
- drs. P.L. Stroink (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid),
- mr. drs. T.W. Langejan, drs. B. Akkerboom (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties),
- prof. dr. J.A. Vijlbrief, dr. P.W.C. Koning, dr. E.W.M.T. Westerhout (CPB).

### **De voorzitter spreekt zijn dank uit aan de deelnemers van de twee expertmeetings:**

- Y. Bieshaar (Gemeente 's-Hertogenbosch),
- P. Verheij (N.V. Werk, Amsterdam),
- R. Dekker (GAK Nederland, Sector reïntegratie),
- drs. N. Pijnacker Hordijk (Maatwerk, Helmond),
- L.A.A.P. Nabuurs (DAF-trucks N.V., Eindhoven),
- mr. M.P.C.v.d.Krogt (Ernst Young Consulting, Utrecht),
- G.J.M. Jehoel Gijsbers (Bureau Jehoel-Gijsbers),
- drs. L. van der Geest (NYFER) en dr. B. van der Klauw (Tinbergen-instituut),

### **Verder spreekt de voorzitter zijn dank uit aan de organisaties waaraan werkbezoeken zijn afgelegd:**

AbvaKabo, FNV, MKB-Nederland, NOSW, NV-Werk, de RWI i.o., VNG en VNO-NCW.



# Bijlage 3

## Overzicht van arbeidsmarktinstrumenten

Instrument	Doelstelling	Doelgroep
<b>1. Bemiddeling</b>		
Directe bemiddeling en administratieve/kwalitatieve intake	Bijeenbrengen vraag en aanbod	Werklozen
<b>2. Incentives tot reïntegratie</b>		
Sancties WW/ABW	Activeren	WW-, ABW-ers met sollicitatieplicht
Sollicitatieplicht en vrijlatingsbepaling ABW, WW, WAO	Activeren	WW, ABW en WAO gerechtigden
BBZ: Besluit bijstandverlening zelfstandigen	Bevorderen zelfstandig ondernemerschap (als uitstroominstrument uit de uitkering)	ABW-ers die eigen bedrijf willen starten
<b>3. Scholing, training en sociale activering</b>		
Scholingsaftrek en afdrachtvermindering scholing	Scholing werknemers, met accent op o.a. scholing tot startkwalificatie, Nederlands als 2e taal en ouderen	Werknemers profit respectievelijk non-profit sector
Afdrachtvermindering onderwijs (WVA-VO), (Fiscale faciliteit leerlingwezen)	Scholing werknemers, middels vergroting van het aantal leer/arbeidsplaatsen binnen het leerlingwezen	Werknemers
WIW-S&A: Wet Inschakeling Werkzoekenden- scholing en activering	Scholing werklozen, arbeidsbemiddeling, uitstroompremies bij afronden scholing of werkaanvaarding, vrijwilligerswerk	Werklozen, Arbeidsgehandicapten
BBSW: Bijdrageregeling Bedrijfstakgewijze Scholing Werklozen; KVA: Knelpunten Vraagzijde Arbeidsmarkt	Scholing werklozen in samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en bedrijfstakken	Moeilijk plaatsbare werklozen
Sluitende aanpak <sup>a)</sup>	Voorkomen langdurige werkloosheid	Werklozen met afstand tot de arbeidsmarkt
Trajectbemiddeling	Scholing, arbeidstoeleiding	Langdurig werklozen
Scholing met behoud van uitkering	Scholing	ABW, WW en WAO gerechtigden
WW-experimenten (reïntegratiebudget uvi's)	Reïntegratie	WW-ers

a) Sluitende aanpak is geen afzonderlijk instrument maar een toekenning van extra middelen t.b.v. intensivering van het gebruik van bestaande instrumenten en een stroomlijning van het proces. Ook ESF-middelen vormen een additionele financieringsbron voor bestaande instrumenten.

Instrument	Doelstelling	Doelgroep
<b>4. Loonkostensubsidies of scheppen van banen</b>		
Afdrachtvermindering lage lonen (WVA-SPAK)	Vraag naar laagbetaalde arbeid vergroten door verlaging van de loonkosten	Laagbetaalde werknemers
Afdrachtvermindering langdurig werklozen (WVA-VLW)	Meer langdurig werklozen aan het werk helpen door verlaging van de loonkosten op en rond het minimumloon	Langdurig werklozen
WIW-db: Wet Inschakeling Werkzoekenden - dienstbetrekking	Creatie werkgelegenheid via detacheringsplaatsen vanuit de gemeente	Langdurig werklozen, werkloze jongeren, uitkeringsgerechtigden
WIW-wep: Wet Inschakeling Werkzoekenden - werkervaring	Subsidiëring van tijdelijke werkervaringsplaatsen bij reguliere werkgevers	Langdurig werklozen, werkloze jongeren, uitkeringsgerechtigden
I/D-banen: Regeling in- en doorstroombanen	Creatie werkgelegenheid in de collectieve en non-profit sector	Langdurig werklozen
RSP: Regeling schoonmaakdiensten particulieren	Loonkostensubsidie voor banen in de huishoudelijke dienstverlening	Langdurig werklozen
WSW: Nieuwe wet sociale werkvoorziening	Creatie van werkgelegenheid onder aangepaste omstandigheden	Arbeidsgehandicapten aangewezen op werkvoorziening
Wet REA: Wet Reïntegratie arbeidsgehandicapten	Onder meer loonkostensubsidie voor werkgever, voor scholing, bemiddeling, werknemersvoorzieningen, compensatie productieverlies, inwerken en begeleiding	Arbeidsgehandicapten

# Bijlage 4

## **Beoordeling van evaluatie-onderzoeken**

DR. P.T. DE BEER, SOCIAAL CULTUREEL PLANBUREAU

### **I Inleiding**

Grofweg zijn er twee soorten onderzoek mogelijk om de effecten van arbeidsmarktinstrumenten te beoordelen. Het eerste soort onderzoek betreft analyses met een econometrisch (algemeen-evenwichts)model, zoals het MIMIC-model van het CPB (zie bijlage 5). Het tweede soort onderzoek bestaat uit empirisch onderzoek naar de effecten van concrete instrumenten in de praktijk. Het belangrijkste voordeel van modelanalyses is dat daarin met de indirecte effecten van arbeidsmarktbeleid rekening wordt gehouden, zoals de effecten op de loonvorming en de collectieve lastendruk en de doorwerking daarvan in de werkgelegenheidsontwikkeling, de evenwichtswerkloosheid en de productie. Het belangrijkste nadeel van modelanalyses is dat daarin de specifieke uitvoeringsaspecten van een instrument buiten beeld blijven. Het gaat daarbij onder meer om de precieze afbakening van de doelgroep, de exacte voorwaarden voor een subsidie en de ingewikkeldheid van de regelgeving. Empirische evaluatiestudies kunnen in beginsel wel inzicht verschaffen in deze aspecten. Zelfs al worden deze aspecten niet rechtstreeks bestudeerd, dan nog komen de gevolgen ervan tot uitdrukking in de empirisch vastgestelde effecten van een instrument.

De beschikbare Nederlandse evaluatiestudies vallen in vier categorieën uiteen:

1. Studies waarin uitsluitend de instroom in, deelname aan en/of uitstroom uit een instrument en eventueel de samenstelling van de groep deelnemers naar een aantal achtergrondkenmerken worden vastgesteld. Dergelijke studies bieden alleen inzicht in het bereik van een instrument maar niet in de effectiviteit of kostenefficiëntie, doordat niet wordt vastgesteld welke effecten aan het instrument zelf zijn toe te schrijven. In technische termen verschaft dergelijk onderzoek geen informatie over de omvang van het *deadweight loss* en de substitutie- of verdringingseffecten. Een groot deel van de in Nederland verrichte evaluatiestudies valt in deze categorie en is daardoor niet geschikt voor de evaluatie van het arbeidsmarktinstrumentarium.
2. Studies waarin de deelnemers aan een instrument (de experimentgroep) worden vergeleken met een controlegroep van vergelijkbare personen die niet aan de maatregel hebben deelgenomen. Het gaat hierbij overigens uitsluitend om quasi-experimenten, waarbij de personen niet a-select zijn verdeeld over de experimentgroep en de controlegroep. Vooral bij de evaluatie van bemiddeling en scholing is meerdere malen een dergelijke aanpak gevolgd. Meestal wordt hierbij wel gecontroleerd voor verschillen in waarneembare achtergrondkenmerken (leeftijd, opleiding, etniciteit, werkloosheidsduur e.d.), maar niet voor niet-waarneembare verschillen (zoals motivatie). Vergelijking van de experimentgroep en controlegroep kan dan, als gevolg van de selectiviteit van de eerstgenoemde groep, een vertekend beeld opleveren van het effect van een instrument. Als deelnemers in het algemeen méér gemotiveerd zijn dan niet-deelnemers, wordt het effect van het instrument *overschat*. Het is overigens niet geheel uitgesloten dat er sprake is van onderschatting, namelijk wanneer de deelnemers aan een maatregel vooral personen zijn die zichzelf weinig kansen op de arbeidsmarkt toedichten. Alleen in een beperkt aantal studies is gecorrigeerd voor niet-waarneembare heterogeniteit, waardoor een meer zuivere schatting van het effect van een instrument wordt verkregen.
3. Studies waarin op basis van een enquête onder de deelnemers (hetzij de tewerkgestelden, hetzij de werkgevers die hen tewerkstellen) het netto-effect van een instrument wordt vastgesteld. Aan de tewerkgestelden wordt bijvoorbeeld gevraagd of zij denken dat zij ook zonder het instrument wel

aan werk zouden zijn gekomen. Aan werkgevers wordt bijvoorbeeld gevraagd of zij ook zonder het instrument de betreffende personen in dienst zouden hebben genomen (*deadweight loss*) en of zij zonder het instrument anderen in dienst zouden hebben genomen (verdringing of substitutie). Vooral het Nederlands Economisch Instituut (NEI) heeft deze methode diverse malen toegepast. Het belangrijkste nadeel van deze methode is dat het gevaar bestaat van vertekening door o.a. sociaal-wenselijke antwoorden. Zo is het denkbaar dat werkgevers aan het instrument een groter effect toeschrijven dan reëel is om niet de indruk te wekken dat zij oneigenlijk gebruik maken van een subsidieregeling. De tewerkgestelden zouden daarentegen het effect kunnen onderschatten, doordat zij liever hun eigen capaciteiten benadrukken (uit psychologisch onderzoek is bekend dat mensen hun successen het liefst aan eigen presteren toeschrijven en hun mislukkingen aan externe omstandigheden). Als deze veronderstellingen juist zijn, leveren de antwoorden van de tewerkgestelden een te lage schatting van het netto-effect van een maatregel op en de antwoorden van de werkgevers een te hoge schatting. Een reële schatting zou dan tussen beide antwoorden in liggen. Het is overigens aannemelijk dat beide groepen ondervraagden bepaalde indirecte effecten van een maatregel (bijvoorbeeld verdringing door concurrentievervalsing) in het geheel niet in hun beoordeling laten meewegen.

4. Studies waarin op macro-niveau een relatie wordt gezocht tussen het arbeidsmarktinstrument (bijvoorbeeld de instroom in een maatregel) en de omvang van de doelgroep (bijvoorbeeld het aantal langdurig werklozen), waarbij zoveel mogelijk wordt gecorrigeerd voor het effect van andere factoren (zoals de conjunctuur). Het NEI heeft deze aanpak enkele malen gevolgd (o.a. bij arbeidsbemiddeling, de Wet Vermeend-Moor, KRA en SPAK). Het voordeel van een dergelijke macro-analyse is, dat daarin (impliciet) ook rekening wordt gehouden met indirecte effecten van een instrument op de loonvorming e.d. Het belangrijkste bezwaar is dat men doorgaans over te weinig waarnemingen beschikt voor een robuuste analyse. Dat kan ten dele worden ondervangen door tijdreeksanalyses te combineren met dwarsdoorsnedegegevens (bijvoorbeeld bedrijfstakken), maar dat introduceert weer nieuwe onzekerheden in het model. De betrouwbaarheidsmarges van de geschatte parameters zijn daardoor meestal zo groot, dat een puntschatting van het effect van een maatregel niet verantwoord is.

Gezien de beperkingen die aan de verschillende soorten evaluatiestudies kleven, is het niet verantwoord een oordeel over het netto-effect van een maatregel op een enkele methode te baseren. Alleen wanneer verschillende methoden vergelijkbare uitkomsten opleveren, vormt dit een voldoende basis voor een gefundeerde uitspraak. De consequentie hiervan is dat slechts in zeer beperkte mate uitspraken zijn te doen over de effecten van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid.

Voor een aantal concrete instrumenten wordt hieronder een overzicht gegeven van de soorten evaluatie-onderzoek die zijn uitgevoerd en wat deze ons kunnen leren over de netto-effectiviteit van deze instrumenten. Onder netto-effectiviteit wordt verstaan het netto-aantal banen dat is geschapen c.q. het netto-aantal werkzoekenden dat aan werk is geholpen als percentage van het bruto-bereik (dat is het aantal toepassingen) van het instrument. Het netto-effect wordt berekend door op het bruto-bereik het *deadweight loss* en de substitutie en verdringing in mindering te brengen. Het gaat hierbij (tenzij anders is aangegeven) nadrukkelijk alleen om de directe effecten, zonder dat rekening wordt gehouden met de (macro-economische) doorwerking van de instrumenten of van hun financiering op de loonvorming en de productie. Aangezien evaluaties op basis van methode 1 geen inzicht verschaffen in de netto-effectiviteit, beperkt het onderstaande overzicht zich tot evaluaties waarbij van onderzoeksmethode 2, 3 en/of 4 is gebruikgemaakt. Verder worden alleen evaluaties uit 1990 of later in beschouwing genomen.

## **2 Bemiddeling**

### **Arbeidsvoorziening**

**De Koning et al.** (1995: bijlage 6.1): Onderzoeksmethode 4: gecombineerde crosssectie-tijdreeksanalyse met het aantal werkzoekenden dat een baan vindt als te verklaren variabele en o.m. het aantal vacatures en het marktaandeel van arbeidsvoorziening in verschillende regio's als verklarende variabelen. Het marktaandeel van arbeidsvoorziening heeft geen significant effect op de baanvindkans van werklozen in de betreffende regio. Verder is onderzocht of de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet van 1991 de baanvindkans heeft vergroot, maar daarvoor worden geen (significante) aanwijzingen gevonden. Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat de toegevoegde waarde van de publieke arbeidsvoorziening in vergelijking met andere zoekkanalen (zeer) gering is.

### **Bemiddeling**

**Olieman et al.** (1998): Onderzoeksmethode 2 zonder correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Van de deelnemers aan een ESF-bemiddelingsproject heeft ruim een half jaar na afloop 75% regulier werk gevonden, van een (op basis van waargenomen kenmerken) vergelijkbare controlegroep 77%, zodat het netto-effect van scholing op de baankans licht negatief (-2 procentpunten) is. Uit een multivariate analyse van de baankans op basis van uitsluitend waargenomen kenmerken blijkt dat het effect van bemiddeling niet significant van nul verschilt.

### **Beroepskeuzetest**

**Van der Aalst en Hermsen** (1994): Onderzoeksmethode 2 met o.m. kieskeurigheid van de werkzoekende als waargenomen achtergrondkenmerken, maar geen correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Deelname aan een beroepskeuzetest vermindert de kans op werk significant voor werklozen die korter dan 3 jaar werkloos zijn.

**CPB** (2000): Onderzoeksmethode 2 met o.m. motivatie en kieskeurigheid van de werkzoekende als waargenomen achtergrondkenmerken en correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Het volgen van een beroepskeuzetest vergroot de kans om binnen 6 maanden werk te vinden, die gemiddeld 43% bedraagt, significant met 2,5 procentpunten.

### **Sollicitatietraining**

**Van der Aalst en Hermsen** (1994): Onderzoeksmethode 2 met o.m. kieskeurigheid van de werkzoekende als waargenomen achtergrondkenmerken, maar geen correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Deelname aan een sollicitatieclub of sollicitatietraining heeft een positief significant effect op de kans om werk te vinden voor personen die 1-3 jaar werkloos zijn, maar geen effect voor personen die langer dan 3 jaar of korter dan 1 jaar werkloos zijn.

**Zandvliet et al.** (1995), **Gravesteijn-Ligthelm et al.** (1995): Onderzoeksmethode 2 zonder correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Het verschil in baanvindkans tussen deelnemers en niet-deelnemers aan een sollicitatiecursus bedraagt 38 procentpunten (82% vs. 44%). Als deelnemers van een sollicitatieclub meer gemotiveerd zijn dan de niet-deelnemers, kan dit netto-effect overschat zijn.

**CPB** (2000): Onderzoeksmethode 2 met o.m. motivatie en kieskeurigheid van de werkzoekende als waargenomen achtergrondkenmerken en correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Het volgen van een sollicitatietraining verkleint de baanvindkans, die gemiddeld 43% bedraagt, significant met 2,6 procentpunten.

### **Conclusie**

Het netto-effect van diverse (traject)bemiddelingsinstrumenten is over het algemeen erg klein en in bepaalde gevallen mogelijk zelfs negatief. Dat in één onderzoek een sterk positief effect van sollicitatie-

trainingen op de kans op werk wordt gevonden, zou kunnen worden verklaard door motivatieverschillen tussen de deelnemers aan de sollicitatietraining en de niet-deelnemers.

### **3 Scholing**

**Zandvliet et al.** (1995), **Gravesteijn-Ligthelm et al.** (1995): Onderzoeksmethode 2 zonder correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Verschil in baanvindkans tussen deelnemers en niet-deelnemers bedraagt 2 procentpunten bij het CBB (48% vs. 46%) en 27 procentpunten bij de KRS (66% vs. 39%).

**Van der Aalst en Hermesen** (1994): Onderzoeksmethode 2 met o.m. kieskeurigheid van de werkzoekende als waargenomen achtergrondkenmerken, maar geen correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Het volgen van een cursus of opleiding heeft een significant positief effect op de kans om werk te vinden. Voor zeer langdurig werklozen (langer dan 3 jaar zonder werk) neemt de kans op werk met 10 procentpunten toe.

**Olieman et al.** (1998): Onderzoeksmethode 2 zonder correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Van de deelnemers aan een ESF-scholingsproject heeft ruim een half jaar na afloop 67% regulier werk gevonden, van een (op basis van waargenomen kenmerken) vergelijkbare controlegroep 72%, zodat het netto-effect van scholing op de baankans negatief (-5 procentpunten) is. Verklaringen hiervoor kunnen zijn dat de controlegroep een langere zoekperiode achter de rug heeft, dat 4% van de deelnemers gesubsidieerd werk is gaan doen en dat 17% van de deelnemers (opnieuw) scholing is gaan volgen. Uit een multivariate analyse op basis van uitsluitend waargenomen kenmerken blijkt dat het volgen van scholing de kans op een reguliere baan wel significant positief beïnvloedt (de grootte van het effect wordt niet vermeld). De baankans van de deelnemers aan scholing is met name voor ongeschoolden, zeer langdurig werklozen (langer dan 3 jaar) en herintredende vrouwen groter dan van de controlegroep.

**CPB** (2000): Onderzoeksmethode 2 met o.m. motivatie en kieskeurigheid van de werkzoekende als waargenomen achtergrondkenmerken en correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Het volgen van een beroepsgerichte cursus heeft geen significant effect op de baanvindkans. Voor vrouwen, voor werkzoekenden onder 25 jaar of ouder dan 45 jaar, voor hoog opgeleiden en voor cursussen die niet via het arbeidsbureau worden aangeboden, worden wel significante effecten gevonden (ca. 2 procentpunten kansvergroting voor vrouwen en 4 à 5 procentpunten in de andere gevallen).

### **Conclusie**

Het betrekkelijk kleine effect van scholing op de kans op werk dat in de eerste drie onderzoeken wordt gevonden, zou een overschatting van het werkelijke effect kunnen zijn indien de deelnemers aan scholingsactiviteiten sterker gemotiveerd zijn of zich in andere (niet-waargenomen) aspecten gunstig onderscheiden van de niet-deelnemers. Dit is in overeenstemming met het ontbreken van een significant effect van scholing op de baanvindkans in het CPB-onderzoek, waarin is gecorrigeerd voor deze selectiviteit.

### **4 Incentives**

#### **Sancties in de WW**

**Mullenders** (1996): Onderzoeksmethode 2 met een beperkt aantal waargenomen kenmerken (leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, vroeger loon, regio en uitkeringsduur) en correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Als na 8 weken uitkering een sanctie wordt toegepast, stijgt de kans op werkherhvatting binnen 6 maanden met 9 procentpunten (van 59% naar 68%) en de kans op werkherhvatting na 12 maanden met 10 procentpunten (van 71% naar 81%).

**Abbring** (1997): Onderzoeksmethode 2 met een beperkt aantal waargenomen kenmerken (leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, vroeger loon en regio) en correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Toepassing van een sanctie vergroot de uitstroomkans uit de WW in de metaalsector met 80% en in de bankensector met 120%. Als na 8 weken uitkering een sanctie wordt toegepast, stijgt de kans op werkherhervatting binnen 6 maanden met 11 procentpunten (van 43% naar 54%) en de kans op werkherhervatting na 12 maanden met 16 procentpunten (van 56% naar 72%).

### **Sancties in de RWW**

**SGBO** (1995): Onderzoeksmethode 2 met correctie voor waargenomen kenmerken (leeftijd, geslacht, huishoudenssituatie, nationaliteit, opleiding, uitkeringsduur en -type), maar geen correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Het effect van een sanctie op de kans om uit te stromen naar werk is niet significant.

**Van den Berg et al.** (1998): Onderzoeksmethode 2 met een beperkt aantal waargenomen kenmerken (leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, huishoudenssituatie, nationaliteit) en correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. De data hebben alleen betrekking op Rotterdam. Toepassing van een sanctie vergroot de kans dat een RWW-ontvanger uitstroomt naar werk met bijna 90%. De hoogte van de sanctie doet er nauwelijks toe. Als een RWW'er na 6 maanden een sanctie krijgt, stijgt daardoor de uitstroomkans uit de RWW na 12 maanden met 8 procentpunten (van 63 naar 71%) en na 24 maanden met 15 procentpunten (van 42 naar 57%). (Zou niet gecorrigeerd zijn voor niet-waargenomen heterogeniteit, dan zou gevonden zijn dat een sanctie geen effect heeft op de baanvindkans.)

### **Conclusie**

Met uitzondering van het SGBO-onderzoek duiden deze onderzoeken op een relatief grote effectiviteit van sancties. Ruwweg lijkt de uitstroomkans door toepassing van een sanctie te verdubbelen. Gezien de gehanteerde onderzoeksmethoden (met correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit), lijken dit redelijk betrouwbare schattingen. Omdat in de gebruikte databestanden geen informatie over o.m. het opleidingsniveau beschikbaar is, is het evenwel denkbaar dat enige vertekening optreedt. Aangezien de uitkomsten bovendien op slechts één onderzoeksmethode berusten, is enige terughoudendheid bij de conclusie over de effectiviteit van sancties op haar plaats

## **5 Loonkostensubsidies**

### **a. Gesubsidieerd werk**

#### **KRA**

**De Koning et al.** (1993): Onderzoeksmethode 2 zonder correctie voor achtergrondkenmerken. Van een controlegroep vond 42% een baan, zodat het netto-effect van de KRA 58% zou bedragen. Maar doordat niet is gecorrigeerd voor verschillen in samenstelling en motivatie is dit geen betrouwbare schatting.

**De Koning et al.** (1993), **Gravesteyn-Ligthelm et al.** (1995): Onderzoeksmethode 3 met enquête onder zowel deelnemers als werkgevers. Op grond van de enquête onder werkgevers bedraagt het netto-effect 80% (76% voor de RAP en 89% voor de WEP), op grond van de enquête onder de deelnemers 70% (65% voor RAP en 82% voor WEP). Het werkelijke netto-effect zou dus tussen 70% en 80% kunnen liggen.

**De Koning et al.** (1993): Onderzoeksmethode 4: tijdreeksanalyse van de ontwikkeling van de omvang van de doelgroep en plaatsingen via de Wet Vermeend-Moor en de KRA (1986-1990). Op grond daarvan wordt geconcludeerd dat het *deadweight loss* gering is (maar er worden geen exacte waarden gegeven).

**CPB (2000):** Onderzoeksmethode 2 met o.m. motivatie en kieskeurigheid van de werkzoekende als waargenomen achtergrondkenmerken en correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit. Deelname aan een werkervaringsplaats heeft geen significant effect op de kans om een (reguliere) betaalde baan te vinden.

### **Conclusie**

Alle onderzoeksmethoden duiden op een relatief groot netto-effect van de KRA, maar elke methode heeft veel haken en ogen. Niettemin lijkt 60 à 70% een redelijke schatting van de netto-effectiviteit van de KRA. Daarbij gaat het om het netto-effect zolang de regeling duurt. Het CPB-onderzoek duidt erop dat deelname aan een werkervaringsproject geen noemenswaardig effect heeft op de kans om na afloop van de regeling aan het werk te blijven c.q. te gaan.

### **Jeugd Werk Garantieplan (JWG)**

**Olieman et al. (1996):** Onderzoeksmethode 3 met enquête onder zowel deelnemers als werkgevers. Op basis van de enquête onder werkgevers wordt het netto-effect op 73% geschat en op basis van de enquête onder deelnemers op 42%. Het werkelijke netto-effect ligt dus waarschijnlijk tussen deze beide waarden.

### **Banenpool**

**Gravesteijn-Ligthelm et al. (1995):** Onderzoeksmethode 3. Geschat netto-effect 67%.

### **Melkert-2 (EAU)**

**Jansen (2001):** Onderzoeksmethode 2 waarbij de controlegroep bestaat uit deelnemers aan de EAU-regeling die in de eerste twee maanden (in hun proefperiode) zijn uitgevallen. Van beide groepen is de arbeidsmarktpositie op verschillende momenten tot 3½ jaar na uitstroom uit de regeling vergeleken. Daarbij is niet gecontroleerd voor verschillen in waargenomen en niet-waargenomen achtergrondkenmerken. Van de deelnemers die niet voortijdig zijn uitgestroomd, vindt uiteindelijk 73% betaald werk, van de vroegtijdige uitvallers ca. 53-57%. Het netto-effect is dus naar schatting 16-20 procentpunten. Als uitvallers minder gemotiveerd zijn of andere 'ongunstige' kenmerken hebben, is dit een overschatting van het werkelijke netto-effect. De uitvallers hebben echter mogelijk wel baat gehad van "het activerende effect van het aanvaarden van een EAU-plaats", hetgeen eveneens aan het instrument kan worden toegeschreven. Niettemin lijkt 20% de bovengrens van het werkelijke structurele netto-effect van de EAU.

### **Conclusie**

Het netto-effect van de diverse regelingen voor gesubsidieerde arbeid lijkt tijdens de looptijd van de regeling groot te zijn: 60 à 70% van de tewerkgestelden zou anders zonder werk zijn gebleven. Het langetermijneffect op de kans om, na afloop van de regeling, aan het werk te blijven of op een reguliere arbeidsplaats aan het werk te gaan, lijkt daarentegen klein of zelfs afwezig te zijn.

## **b. Fiscale instrumenten**

### **SPAK**

**Van Polanen Petel et al. (1999):** Onderzoeksmethode 3 met enquête onder werkgevers. Op basis van deze enquête wordt het netto-effect op de totale werkgelegenheid op 5-7% geschat en het netto-effect voor laagbetaalden op 6-8%. Vanwege de zeer lage respons op de werkgeversenquête (11%) is het risico van vertekening echter erg groot. Als werkgevers het effect van de maatregel overschatten en als werkgevers die aan de enquête deelnemen gemiddeld positiever over de maatregel oordelen, zijn de genoemde percentages overschattingen van het werkelijke netto-effect.



**Van Polanen Petel et al. (1999):** Onderzoeksmethode 4: gepoolde crosssectie-tijdreeksanalyse van de ontwikkeling van het arbeidsvolume in 15 sectoren en het gemiddelde SPAK-bedrag als een van de verklarende variabelen. De betrouwbaarheidsintervallen van de geschatte effecten zijn erg groot en variëren sterk tussen verschillende specificaties van het model (in één geval loopt het 95% betrouwbaarheidsinterval bijvoorbeeld van -14% tot +38%). De meeste parameterschattingen verschillen niet significant van nul.

### **Conclusie**

Op grond van deze analyses valt slechts te concluderen dat de netto-effectiviteit van de SPAK erg klein is (minder dan 8%), maar een betrouwbare uitspraak over een realistische waarde valt niet te doen.

### **VLW**

Van Polanen Petel et al. (1999): Onderzoeksmethode 3 met enquête onder werkgevers. Op basis van deze enquête wordt het netto-effect op de totale werkgelegenheid op 13-43% geschat en het netto-effect voor langdurig werklozen op 33-67%. Bij de VLW is er sprake van een grote overlap met gesubsidieerd werk (Melkert-banen e.d.). Worden deze banen buiten beschouwing gelaten dan resteert een netto-effect op de werkgelegenheid van slechts 3-11%. Zie verder de opmerkingen onder de SPAK.

### **Conclusie**

Het netto-effect van de VLW lijkt aanzienlijk groter dan dat van de SPAK, maar dat komt voornamelijk door de sterke samenloop met gesubsidieerd werk. Het netto-effect t.a.v. regulier werk lijkt in dezelfde orde van grootte te liggen als de SPAK, maar ook hier is geen echt betrouwbare schatting mogelijk.

## **6 Slotconclusies**

Uitspraken over de netto-effectiviteit van verschillende arbeidsmarktmaatregelen zijn slechts met forse slagen om de arm te doen. De verschillende evaluatiestudies die inzicht pogen te verschaffen in de netto-effectiviteit leveren ofwel onderling uiteenlopende of zelfs tegenstrijdige uitkomsten op, ofwel zijn gebaseerd op onvoldoende betrouwbare onderzoeksmethoden. Niettemin lijken op grond van een onderlinge weging van de verschillende studies de volgende conclusies gerechtvaardigd:

Het netto-effect van (traject)bemiddeling (inclusief beroepskeuzetests en sollicitatietrainingen) en scholing op de kans om werk te vinden is zeer gering. Let wel, het gaat hierbij alleen om de effectiviteit van de betreffende instrumenten voor werklozen en andere niet-werkende werkzoekenden; de effectiviteit van het reguliere (dag)onderwijs en van scholing van werkenden is hier niet onderzocht. Voor specifieke groepen (o.a. vrouwen, jongeren en hoger opgeleiden) lijkt scholing overigens effectiever te zijn.

De effectiviteit van sancties in de bijstand (RWW) en de WW is relatief groot. Ruwweg verdubbelt de kans dat een uitkeringsgerechtigde aan het werk gaat indien een sanctie wordt toegepast.

Het netto-effect van gesubsidieerd werk is relatief groot: 60 à 70% van de tewerkgestelden zou zonder de regeling werkloos zijn (gebleven). Dit geldt echter alleen gedurende de looptijd van de subsidie. Na afloop van de regeling is de kans van de ex-deelnemers om aan het werk te blijven of ander (regulier) werk te vinden niet of nauwelijks groter dan van vergelijkbare werkzoekenden die geen gesubsidieerde baan hebben gehad.

Loonkostensubsidies voor regulier werk (in de vorm van een fiscale faciliteit voor de werkgever) hebben een klein positief netto-effect op de werkgelegenheid en op de kans van werklozen om aan het werk te gaan. Het netto-effect bedraagt waarschijnlijk niet meer dan 10% van het bruto aantal toepassingen. Dit geringe netto-effect moet echter worden gezien in verhouding tot de relatief beperkte subsidiebedragen per toepassing, die aanzienlijk lager zijn dan bij het gesubsidieerde werk.

## Literatuur

M. van der Aalst, H. Hermsen,

**Weer werk na lang zoeken,**

Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid/Research voor Beleid, juli 1994.

J.H. Abbring,

**'The effect of unemployment insurance sanctions  
on the transition rate from unemployment to  
employment',**

in: Essays in labour economics, Amsterdam: Universiteit van  
Amsterdam (proefschrift), 1997.

G.J. van den Berg, B. van der Klaauw, J.C. van Ours,  
**Arbeidsmarkteffecten van sancties in de RWW,**

Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
(werkdocument 75), februari 1998.

Centraal Planbureau,

**Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen.  
Welke rol heeft de overheid te spelen?,**

Den Haag: CPB (werkdocument no.118), februari 2000.

J.H. Gravesteyn-Ligthelm, J. de Koning, R. Olieman,  
I. van der Weijde,

**Ex post evaluatie van de ESF hulpprogramma's voor  
doelstellingen 3 en 4 in Nederland,**

Rotterdam: NEI, april 1995.

H. Jansen,

**De arbeidsmarktpositie van de ex-deelnemers aan de  
EAU. Eindrapport,**

Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid/Regioplan Onderzoek Advies en  
Informatie, januari 2001.

J. de Koning,

**Training for the unemployed in the Netherlands: what  
do we know after more than 50 evaluation studies?,**

Rotterdam: NEI (Working paper 1998/2), maart 1998.

J. de Koning, P.A. Donker van Heel, A. Gelderblom,  
P.J. van Nes, C.Th. Zandvliet,

**Arbeidsvoorziening in perspectief.**

**Deelonderzoek B: Resultaten en kosten,**

Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid/NEI, maart 1995.

J. de Koning, J.H. Gravesteyn-Ligthelm,

N.B.J.G. 't Hoen, A. Verkaik,

**Met subsidie aan het werk.**

**Samenvatting eindrapport evaluatie KRA,**

Rijswijk: Centraal Bureau Arbeidsvoorziening, juli 1993.

P. Mullenders,

**Werken sancties? Onderzoek naar het effect  
van sancties in de WW,**

Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid, april 1996.

P.J. van Nes, M.M. Cluitmans, J. de Koning,  
**Evaluatie van activering. Werkdocument,**

Rotterdam: NEI, maart 1998.

R. Olieman, J.H. Gravesteyn-Ligthelm, I. van der Weijde,  
Verkaik, P.F.H. Nijhuis, J. de Koning,

**Evaluatie JeugdWerkGarantiewet,**

Rotterdam: NEI, februari 1996.

R. Olieman, J.H. Gravesteyn-Ligthelm, K.C. Jonker,  
J. de Koning, M. Arents,

**Interim evaluatie ESF doelstelling 3, 1996.**

Eindrapport, Rotterdam: NEI, februari 1998.

V.C.A. van Polanen Petel, T.W. Hu, J. de Koning,  
C. van der Veen,

**Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW.**

Eindrapport, Rotterdam: NEI, oktober 1999.

SGBO,

**Straf of stimulans?**

Het toepassen van sancties als arbeidsmarktinstrument in  
de RWW, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid, september 1995.

C.Th. Zandvliet, E.F van Bokhoven, E. van Dongen,

**Kosten en baten van CBB, KRS en Sollicitatieclub  
in RBA Zuid-Limburg,**

Rotterdam: NEI, augustus 1995.

# Bijlage 5

## **Economische effecten van actief arbeidsmarktbeleid**

EEN ANALYSE VAN HET CPB OP BASIS VAN HET TOEGEPAST  
ALGEMEEN-EVENWICHTSMODEL MIMIC

### **I Introductie**

Deze bijlage behandelt in het kort de effecten van een aantal instrumenten van actief arbeidsmarktbeleid zoals berekend met MIMIC, het toegepast algemeen-evenwichtsmodel van het CPB. Meer specifiek, worden de effecten behandeld van: a) de Vermindering Langdurig Werklozen (VLW); b) de Specifieke Afdrachtskorting (SPAK); c) de In- en Doorstroom-banen (I/D-banen) en d) de WIW (Wet Inschakeling Werkzoekenden). Ter vergelijking worden ook de met MIMIC berekende effecten van een generieke lastenverlichting en van de introductie van een Earned Income Tax Credit (EITC) gepresenteerd. Daarnaast worden de uitkomsten getoond van varianten die een beperking van SPAK-subsidies inhouden en die de vrijkomende middelen inzetten in de vorm van een verhoging van arbeidskorting dan wel introductie van een EITC.

De structuur van deze bijlage is als volgt. Paragraaf 2 schetst globaal welke economische effecten in zijn algemeenheid van een activerend arbeidsmarktbeleid mogen worden verwacht. Paragraaf 3 gaat in op de merites en beperkingen van MIMIC als evaluatie-instrument. Paragraaf 4 presenteert MIMIC-berekeningen plus toelichting voor een aantal instrumenten van arbeidsmarktbeleid. Paragraaf 5 beschrijft een gevoeligheidsanalyse. Paragraaf 6 presenteert de uitkomsten van een viertal pakketten van varianten. Paragraaf 7 concludeert.

### **2 De effecten van actief arbeidsmarktbeleid; een kwalitatieve analyse**

Arbeidsmarktbeleid heeft als doel de arbeidsmarktpositie van bepaalde doelgroepen te verbeteren. Dergelijk beleid kost altijd geld. Is het beleid succesvol, dan zijn echter ook budgettaire inverdieneffecten het gevolg: een besparing op uitkeringslasten en een vergroting van opbrengsten aan belastingen en premies sociale zekerheid. A priori is niet te zeggen of kosten dan wel inverdieneffecten het grootst zijn. Het blijft dan ook te bezien of arbeidsmarktbeleid in concrete gevallen een budgettaire last betekent.

Dit is ook het idee achter de stelling van Snower (1994). De door hem voorgestelde vouchers voor werklozen zouden volgens hem zulke positieve effecten hebben op het functioneren van de arbeidsmarkt dat dit beleid zichzelf zou terugverdienen. Gebruikmakend van een eenvoudig rekenmodel becijferde Snower dat voor de meeste van de zestien door hem beschouwde OECD-landen van een zogeheten *free lunch* sprake zou kunnen zijn. Nederland was één van de door Snower bekeken landen.

Helaas blijkt het door Snower geschetste beeld te optimistisch. Jongen (1999) heeft soortgelijke berekeningen als Snower uitgevoerd met een model dat meer dan dat van Snower rekening houdt met Nederlandse instituties. Zijn conclusie was dat vouchers wel degelijk een aanslag op de schatkist betekenen. Het bestaan van inverdieneffecten werd in de studie van Jongen niet tegengesproken. Ontkend werd echter dat deze inverdieneffecten zo groot zouden zijn dat ze de budgettaire last van vouchers zouden overtreffen.

De reden voor het verschil in uitkomsten heeft alles te maken met inzichten rondom de rol van verstoringen zoals *deadweight loss*, verdringing en substitutie. *Deadweight loss* heet het als subsidies terecht komen bij personen die ook zonder subsidie aan een baan zouden zijn gekomen. Veel *deadweight loss* betekent dat veel geld terecht komt bij personen die in feite niet tot de doelgroep moeten worden

gerekend. Het leidt tot een ongunstige verhouding tussen het bedrag aan subsidies enerzijds en de besparing op uitkeringslasten plus winst op belasting- en premieopbrengsten anderzijds. Een regeling die met relatief veel *deadweight loss* gepaard gaat, heeft *de facto* meer het karakter van een inkomens-overdrachtregeling dan van een maatregel die de werkgelegenheid van een bepaalde doelgroep bevordert. Verdringing en substitutie treden op wanneer werkgelegenheid voor de doelgroep direct dan wel indirect ten koste gaat van de werkgelegenheid van personen buiten de doelgroep. Ook verdringing en substitutie verstoren de balans tussen de verandering van uitkeringslasten en belasting- en premieopbrengsten en het bedrag aan subsidies.

Met name de inschatting van de *deadweight loss* bleek bij Snower veel te optimistisch. De in Jongen (1999) genoemde empirische studies geven aan dat Snower weinig realistische aannames maakt ten aanzien van verspilling en verdringing. Bovendien abstraheerde Snower van het ervaringsgegeven dat een vermindering van werkloosheid zich in hogere looneisen vertaalt, hetgeen de werkloosheidsreductie in tweede instantie kan verminderen. Verder lijkt ook relevant dat werklozen gemiddeld genomen minder productief zijn dan werkenden. Een beleid dat de werkloosheid verkleint, zal de belastingbasis dan ook minder sterk verbreden dan wanneer van uniforme productiviteit tussen werklozen en werkenden sprake zou zijn - de veronderstelling die Snower hanteerde.

Wordt geconcludeerd dat beleid inderdaad een budgettaire last met zich brengt, dan kan de financiering van deze budgettaire last op zichzelf ook weer negatieve effecten teweegbrengen. Alleen in het theoretische geval dat de financiering gevonden kan worden door gebruik te maken van een *lump sum* belasting, zouden van de financiering van het beleid geen zelfstandige effecten kunnen uitgaan. In de praktijk zal de financiering veelal echter gevonden moeten worden in een verhoging van belastingen welke economische beslissingen verstoren. Het effect hiervan kan zijn een vermindering van economische activiteit. Het beleid ziet zich dan geconfronteerd met een *trade-off* tussen het bevorderen van de werkgelegenheid van bepaalde doelgroepen en economische groei, afgemeten bijvoorbeeld aan het BBP.

Een andere vorm van financiering is die waarbij op consumptieve overheidsuitgaven wordt bezuinigd. Onder de veronderstelling dat deze overheidsconsumptie nuttig is voor de samenleving, vermindert dit op een vrij directe wijze de maatschappelijke welvaart. Dit effect is echter niet te kwantificeren en blijft dan ook buiten de MIMIC-sommen. Uiteraard maakt dit het beeld incompleet. Om deze reden pleiten sommigen er ook wel voor om bij de analyse van economische effecten niet een vermindering van overheidsconsumptie doch uitsluitend een verhoging van belastingen in te zetten bij de financiering van beleid. Hieronder zullen beide routes worden gevolgd.

### **3 De rol van MIMIC**

Alvorens de berekeningen te presenteren zoals ze met MIMIC zijn gemaakt, is het nuttig om aan te geven wat de waarde is van een instrument als MIMIC bij de evaluatie van actief arbeidsmarktbeleid. De kracht van MIMIC ligt zeker niet in de inschatting van de directe effectiviteit van vormen van arbeidsmarktbeleid (hoeveel personen uit de doelgroep worden bereikt, in welke mate verhogen arbeidsmarktprogramma's de productiviteit van de deelnemers?). Voor een antwoord op deze vragen zal men eerder moeten teruggrijpen op *ex post* evaluatiestudies. Daarmee samenhangend is een belangrijke vraag of en, zo ja, met hoeveel uitvoeringsproblemen bepaalde arbeidsmarktmaatregelen gepaard gaan. Ook voor deze vraag kan MIMIC niet in een antwoord voorzien.

Dergelijke informatie kan echter wel in MIMIC-berekeningen worden ingezet. Sterker nog, deze *input* is noodzakelijk wil men op basis van MIMIC-simulaties een enigszins reëel beeld krijgen van potentiële kosten en opbrengsten van verschillende maatregelen. Wat MIMIC aan de informatie uit *ex post*

evaluatie studies toevoegt, is voornamelijk een inschatting van macro-economische doorwerkingseffecten, ook wel aangeduid als indirecte effecten. Het gaat dan om zaken als de mate waarin werkgevers-subsidies via loononderhandelingen bij werknemers terechtkomen, de mate waarin een werkloosheidsreductie zich vertaalt in hogere lonen, de mate waarin hogere belastingen dan wel premies de werkgelegenheid verminderen etc.

Het is ondoenlijk om in het bestek van deze notitie een karakterschets van MIMIC te presenteren.<sup>(86)</sup> Op twee punten willen we echter een uitzondering maken gezien het mogelijke belang ervan voor de discussie over actief arbeidsmarktbeleid. Het eerste punt betreft de loonvergelijking van MIMIC. Theoretische inzichten geven aan dat subsidies aan werknemers dan wel werkgevers via het proces van loononderhandelingen over de twee partijen worden verdeeld. De beschikbare empirie geeft aan dat deze verdeling ongeveer *fifty/fifty* is (Graafland en Huizinga (1999)). Op grond van empirisch onderzoek naar de rol van macro-economische condities bij de sectorale loonvorming (Graafland en Lever (1996)) wordt voorts verondersteld dat macro-condities voor de helft worden meegenomen bij de onderhandelingen over lonen voor verschillende scholingstypen. Het gecombineerde effect van deze twee assumpties is dat de partij aan wie de subsidie toevalt, hiervan een kwart via loononderhandelingen aan de andere partij afstaat.

Het tweede punt betreft de productiviteit van werknemers en werklozen. Productiviteit wordt door MIMIC als een variabele opgevat welke middels een lognormale verdeling kan worden beschreven.<sup>(87)</sup> De lognormale verdeling kent aan elke (positieve) productiviteit een zekere kans toe, hoe laag die productiviteit ook is. Dit impliceert dat voor een deel van de beroepsbevolking een productiviteit geldt welke lager is dan het wettelijk minimumloon. Voor de productiviteit van zowel kortdurig als langdurig werklozen geldt een lognormale verdeling. De verdeling van de productiviteit van langdurig werklozen wordt echter door een lager gemiddelde gekenmerkt: ongeveer 80% van de gemiddelde productiviteit van kortdurig werklozen. Deze factor reflecteert het productiviteitsverlies dat gemiddeld optreedt bij langdurige afwezigheid van de arbeidsmarkt.

Net zoals de schattingen van de directe effectiviteit van beleidsmaatregelen met de nodige onzekerheid zijn omgeven, is ook over de grootte van macro-economische doorwerkingseffecten weinig met zekerheid bekend. Om dit te onderstrepen presenteren we dan ook onzekerheidsvarianten die afwijken van de *benchmark* variant in minstens één veronderstelling. Dit levert behalve informatie over de gevoeligheid van de berekeningen voor de rol van bepaalde gedragsmechanismen ook informatie op over de robuustheid van de simulatie-uitkomsten. Wanneer onzekere parameters binnen hun variatiegebied relatief weinig betekenis hebben op de simulatie-uitkomsten, versterkt dat het vertrouwen in deze simulatie-uitkomsten.

De gepresenteerde simulatie-uitkomsten wijken in het algemeen af van eerdere sommen. Bij berekeningen van de effecten van generieke lastenverlichting, SPAK, VLW en EITC heeft dat als achtergrond dat de berekeningen nu 2001 als uitgangspunt nemen waarin het nieuwe stelsel van inkomstenbelasting is verwerkt. Bovendien is een herkalibratie van het model doorgevoerd vanwege de verbetering van de arbeidsmarktsituatie: voor alle scholingstypen in MIMIC is op een lager niveau van evenwichtswerkloosheid gekalibreerd. Bij -berekeningen van de effecten van ID- en WIW-banen gaat het erom dat een ander model wordt ingezet. Het model dat eerder is gebruikt om de effectiviteit van I/D- en WIW-banen te analyseren (Jongen et al. (2000)), wijkt op onderdelen sterk af van het model waarmee de effecten van de andere vier beleidsvarianten zijn berekend. Zo ontbreken in het eerstgenoem-

---

<sup>(86)</sup> Voor een overzicht van MIMIC zij verwezen naar Bovenberg et al. (2000) of het boek dat medio dit jaar over MIMIC zal worden gepubliceerd (Graafland et al. (2001)).

<sup>(87)</sup> Om precies te zijn is productiviteit een kenmerk van werknemer-baan combinaties, maar dat is hier minder relevant.

de model de arbeidsaanbodbeslissing en de scholingsbeslissing. Bovendien worden belastingsysteem en bedrijvensector in dat model uiterst gestileerd weergegeven. Om die reden achten we het niet verantwoord om de berekeningen van de effectiviteit van I/D- en WIW-banen uitsluitend op de genoemde eerdere berekeningen te baseren. In plaats daarvan zullen we op *ad hoc* basis berekeningen maken die zoveel mogelijk op de andere beleidsvarianten aansluiten alsmede recht doen aan de genoemde eerdere berekeningen. Deze procedure betekent dat aan de berekeningen van de I/D- en WIW-variant een andere status moet worden toegekend. Met name geldt dat de uitkomsten van deze twee varianten nog meer dan die van de andere varianten als indicatief moeten worden opgevat. Bovendien is het niet mogelijk deze twee varianten in de gevoeligheids-analyse te betrekken.

### **4 De effecten van actief arbeidsmarktbeleid; een kwantitatieve analyse**

#### **Vormgeving impulsen**

De lange-termijn effecten van verschillende varianten zijn in tabellen 1 en 2 weergegeven. Bij alle varianten gaat het om een zogenaamde *ex ante* impuls van één miljard gulden in de programma's die gefinancierd wordt door de overheidsconsumptie te verlagen (Tabel 1) of de lasten generiek te verhogen (Tabel 2). *Ex post* kan het effect op de overheidsconsumptie sterker of minder sterk oplopen dan één miljard gulden vanwege uit- dan wel inverteffecten. De berekeningen starten in 2001 maar hebben zoals gezegd betrekking op de lange termijn.

Het was ook mogelijk geweest de verschillende beleidsmaatregelen zodanig in te zetten dat *ex post* een aanslag op de overheidsconsumptie van één miljard gulden had geresulteerd. Om dit te bereiken zou bij varianten die met relatief sterke inverteffecten gepaard gaan, de *ex ante* impuls overeenkomstig moeten zijn verhoogd. Nadeel van deze werkwijze is dat verschillen tussen varianten worden uitvergroot. Voorts heeft deze wijze van schaling van impulsen niet een substantieel ander beeld tot gevolg. Om precies te zijn, berekeningen geven aan dat de rangorde van SPAK, VLW en EITC in termen van werkloosheid en laaggeschoolde werkloosheid onafhankelijk is van de wijze waarop de impulsen worden geschaald. Om deze redenen zijn deze berekeningen niet in deze notitie opgenomen.

De vormgeving van de verschillende impulsen is als volgt. De SPAK - een 10% reductie op loonkosten tussen 100 en 115% WML - is in het model precies zo ingezet. De VLW krijgt in MIMIC de vorm van een inkomensonafhankelijke subsidie per langdurig werkloze die door een werkgever in dienst wordt genomen. Hoewel voor de VLW ook een maximum geldt ten aanzien van het arbeidsinkomen van de ex-langdurig werkloze (namelijk 130% van het wettelijk minimumloon), heeft dit in MIMIC geen betekenis. Dit reflecteert de veronderstelling dat langdurig werklozen die een baan vinden, niet meer dan het genoemde maximum gaan verdienen.

I/D- en WIW-banen worden gemodelleerd als werkgelegenheid in de collectieve sector. Ze worden geacht volledig door de overheid te worden bekostigd. Rekenen we eenvoudshalve met een bedrag van 50.000 gulden per baan, dan kan worden becijferd dat een impuls van één miljard gulden neerkomt op 20.000 banen in de sfeer van I/D en WIW. De I/D- en WIW-banen verschillen van elkaar en ook van de VLW in de mate waarin ze de productiviteit van de participanten weten op te krikken en dus in de mate waarin ze doorstromen naar reguliere werkgelegenheid tot stand weten te brengen. Dit heeft te maken met de maximumduur van de programma's welk voor WIW op 2 jaar is gesteld, voor VLW op 4 jaar en voor I/D op onbepaald. De redenering hier is dat een arbeidsmarktprogramma meer productiviteitswinst zal opleveren en derhalve meer uitstroom naar reguliere werkgelegenheid zal weten te bewerkstelligen naarmate deelnemers minder lang in het programma kunnen participeren. Cijfers over de uitstroom uit WIW en I/D bevestigen deze redenering. Bovendien wordt ten aanzien van de deelnemers aan het I/D- en het WIW-programma verondersteld dat ze gemiddeld genomen een lagere productiviteit hebben dan VLW-ers. Om precies te zijn, wordt met een factor tweederde gerekend.

De generieke lastenverlichting neemt de vorm aan van een uniforme verlaging van de vier tarieven van de loon- en inkomstenbelasting. De EITC-variant krijgt de vorm van een subsidie op uurloonbasis, zodat het mogelijk is de EITC te vergelijken met de SPAK. Afbouw van de subsidie, welke inkomensafhankelijk is, vindt plaats tussen 115 en 150% van het WML.

De verschillende arbeidsmarktinstrumenten worden naast elkaar geanalyseerd. In praktijk worden instrumenten veelal simultaan ingezet (een I/D-er kan bijvoorbeeld soms van VLW gebruik maken). Hiermee kan in MIMIC echter geen rekening worden gehouden.

### **Uitkomsten varianten; generiek versus specifiek**

We beperken ons tot de effecten op enkele kernvariabelen zoals de werkgelegenheid, de werkloosheid, de overheidsconsumptie en de productie. Tabel 1 geeft de uitkomsten wanneer de uitgavenverhoging wordt gefinancierd door een daling in de overheidsconsumptie. Tabel 2 geeft de uitkomsten wanneer de uitgavenverhoging wordt gefinancierd door een generieke lastenverzwaring, ingezet als een gelijke mutatie in procentpunten van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting in de eerste tot en met vierde schijf.

De uitkomsten geven het volgende beeld. De beleidsvarianten hebben alle een reductie van werkloosheid en een verbetering van werkgelegenheid tot gevolg. In geval van de SPAK en de VLW maken subsidies op loonkosten arbeid goedkoper, hetgeen werkgevers ertoe brengt om hun vraag naar arbeid te vergroten. In geval van I/D en WIW wordt de publieke werkgelegenheid uitgebreid. In geval van een generieke lastenverlichting en een EITC wordt het arbeidsaanbod gestimuleerd en treedt bovendien loonmatiging op. Beide elementen impliceren dat de werkgelegenheid zich uitbreidt.

Met de creatie van werkgelegenheid zal in het algemeen ook de productie toenemen. Alleen bij de I/D-banen is het berekende productie-effect negatief. De vervanging van werkgelegenheid in de marktsector door relatief laagproductieve banen in de collectieve sector drukt de productiviteit op macro-niveau dusdanig sterk dat de productie afneemt.

De economische expansie is niet dusdanig gunstig dat de beleidsvormen geen geld zouden kosten. Blijkens Tabel 1 gaat elk van de zes vormen van beleid met een vermindering van materiële overheidsconsumptie gepaard. Dat wil zeggen dat de besparing op uitkeringslasten plus de toename van opbrengsten aan belastingen en premies sociale zekerheid onvoldoende is om de inzet van subsidies te compenseren. Zoals naar voren is gekomen in paragraaf 2, is dit geen universele wetmatigheid. In de Nederlandse context - en dat is hier meer relevant - is dat echter wel de uitkomst.

Vergelijken we de programma's met elkaar, dan resulteert het volgende beeld. Generieke lastenverlichting is minder effectief in het stimuleren van de werkgelegenheid en het reduceren van de werkloosheid dan de specifieke arbeidsmarktprogramma's, maar levert meer productie op. Alleen de EITC vormt hierop een (gunstige) uitzondering. De SPAK, welke een meer specifiek karakter heeft dan de verlaging van de vier schijven van de LB/IB maar een meer generiek karakter dan de VLW, zit qua werkgelegenheids-, werkloosheids- en productie-effecten tussen de LB/IB variant en de VLW-variant in.

Het meest effectief in het bestrijden van de werkloosheid zijn de VLW en de WIW. Deze twee programma's richten zich exclusief op de doelgroep van langdurig werklozen. In deze zin onderscheiden ze zich positief van de SPAK. Het gevolg is dat de VLW en WIW met minder *deadweight loss* gepaard gaan. De twee programma's onderscheiden zich voorts van de I/D in hun tijdelijk karakter. Daardoor scoren ze beter dan de I/D-banen in het bevorderen van doorstroom naar de reguliere werkgelegenheid.

Behalve dat generieke varianten met meer *deadweight losses* gepaard gaan, laten ze een gunstiger ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit zien. Hiervoor zijn twee redenen. Vergelijken we de generieke lastenverlichting met de SPAK, dan moeten we constateren dat de SPAK bij een stijgend inkomen wordt afgebouwd, maar de subsidie welke de vorm aanneemt van een algehele verlaging van de inkomstenbelasting niet. De afbouw impliceert een hoge marginale druk over een bepaald inkomens-traject, welke scholing en arbeidsaanbod ontmoedigt. Dit maakt dat de SPAK minder goed scoort dan de generieke lastenverlichting op het punt van de arbeidsproductiviteit. Vergelijken we de SPAK met de VLW, dan constateren we dat de VLW de werkgelegenheid bevordert van langdurig werklozen ten koste van die van kortdurig werklozen en werkenden. Aangezien de eerstgenoemden gemiddeld genomen door een minder hoge productiviteit worden gekenmerkt, heeft de door de VLW geïnduceerde verschuiving in het werkendenbestand een drukkend effect op de arbeidsproductiviteit op macro-niveau.

Vergelijken we de generieke varianten, dan valt op dat de EITC meer productiestijging weet te bewerkstelligen dan een generieke lastenverlichting. Dit lijkt vreemd omdat de EITC zich meer richt op de onderkant van de arbeidsmarkt. Toch is de uitkomst te begrijpen wanneer wordt bedacht dat het productie-effect de optelsom is van een werkgelegenheidseffect en een productiviteitseffect. De eerste van deze effecten is bij de EITC gunstiger. Omdat enkel werkenden recht hebben op EITC, weet de EITC meer dan de generieke lastenverlichting de werkgelegenheid te stimuleren. Op het tweede punt, dat van de arbeidsproductiviteit, scoort de EITC minder gunstig. Reden is dat de EITC zich richt op een minder productief deel van de arbeidsmarkt en scholingsinspanningen van werknemers op het afbouwtraject van de EITC worden ontmoedigd. Het productiviteitseffect is echter kleiner dan het werkgelegenheidseffect, zodat de productiewinst bij de EITC hoger is.

### **Uitkomsten varianten; EITC versus SPAK**

De EITC blijkt effectiever dan de SPAK wanneer het gaat om bevordering van werkgelegenheid en reductie van werkloosheid in algemene zin. In termen van laaggeschoolde werkgelegenheid en laaggeschoolde werkloosheid scoort de SPAK echter beter.<sup>(88)</sup> De reden is dat de EITC-subsidie wordt uitgestrekt over een langer inkomenstraject dan de SPAK en minder specifiek is gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn er andere redenen waarom een EITC gunstiger uitpakt. Allereerst is de wijze van loonvorming verantwoordelijk voor een verschil tussen SPAK en EITC.

In algemeenevenwichtsmodellen maakt het in principe niet uit of een subsidie aan de werkgever dan wel aan de werknemer wordt verstrekt: door het bruto loon te variëren, kan *ex post* de subsidie op welke manier dan ook over werknemer en werkgever worden verdeeld. In MIMIC echter wordt aangenomen dat de loonvorming op macroniveau een afzonderlijke rol speelt bij de loononderhandelingen. Omdat bij EITC en SPAK met name de onderkant van het inkomensgebouw in beweging is en op het macroniveau veel minder gebeurt, werkt dit neutraliserend. Dientengevolge vertaalt een werkgeverssubsidie zich relatief weinig in een loonstijging en heeft op vergelijkbare wijze een EITC relatief weinig loonmatiging tot gevolg. Een SPAK werkt dus met name op de vraagzijde van de arbeidsmarkt en een EITC op de aanbodzijde. Naar de mate dat maatregelen gericht op de aanbodzijde effectiever zijn, is een EITC dan effectiever dan een SPAK.

Daarnaast speelt het wettelijk minimumloon een rol aangezien het de ruimte voor loonmatiging beperkt. Dit speelt een rol bij de EITC. Hierdoor heeft de EITC minder dan de SPAK een verlaging van loonkosten tot gevolg, maar tegelijkertijd een sterkere verlaging van de *replacement rate*. Dit versterkt het eerstgenoemde verschil in effectiviteit.

---

<sup>(88)</sup> In deze bijlage worden twee scholingsniveaus onderscheiden: laaggeschoold en hooggeschoold. Het laaggeschoolde deel van de beroepsbevolking is daarbij gedefinieerd als dat deel van de beroepsbevolking dat niet meer dan basisonderwijs, lager beroepsonderwijs of MAVO heeft genoten. Merk op dat in eerdere CPB-analyses veelal drie scholingsniveaus werden onderscheiden: ongeschoold, laaggeschoold en hooggeschoold. Het hier gebruikte begrip laaggeschoold stemt overeen met het totaal van ongeschoold en laaggeschoold in eerdere notities.



Verder speelt ook een specifieke institutie een rol: de WW-uitkering is gekoppeld aan het bruto loon. Een SPAK, welke een bruto-loonstijging uitlokt, doet indirect dus de WW-uitkering stijgen. Een EITC bewerkstelligt het omgekeerde naar de mate dat het tot verlaging van het bruto loon leidt. Een SPAK heeft dientengevolge geen gevolgen voor de replacement rate, een EITC verlaagt de *replacement rate*. Aangezien verlaging van de *replacement rate* gunstig is voor de arbeidsmarkt, helpt dit eveneens om de EITC beter te laten scoren.

Tabel 1 presenteert naast productie-effecten ook effecten op het volume van het netto nationaal inkomen (NNI). De laatste zijn een betere indicatie van de productiewinsten of -verliezen ten gevolge van beleidsmaatregelen aangezien hierin ook eventuele ruilvoetmutaties tot uitdrukking komen.

Desondanks is de rangorde van beleidsvarianten die op grond van de relatieve mutatie van het productievolume kan worden berekend, niet sterk afwijkend van de rangorde die resulteert wanneer het volume NNI als uitgangspunt wordt genomen.

### Uitkomsten bij consumptieneutraliteit

Tabel 2 geeft de effecten van de arbeidsmarktprogramma's wanneer in plaats van een bezuiniging op materiële overheidsconsumptie een uniforme verhoging van de tarieven van de loon- en inkomstenbe-

**Tabel 1 Langetermijn effecten volgens MIMIC zonder compenserende belastingheffing bij een impuls van *ex ante* 1 miljard gulden**

Maatregel	Generiek	SPAK	VLW	I/D	WIW	EITC
<b>Procentuele mutaties</b>						
Loonkosten	-0.17	-0.18	-0.33	0.00	0.00	-0.27
Productievolume <sup>1)</sup>	0.14	0.08	0.08	-0.04	0.04	0.17
Totale werkgelegenheid <sup>1)</sup>	0.12	0.13	0.38	0.34	0.42	0.22
Laaggeschoolde <sup>2)</sup> werkgelegenheid <sup>1)</sup>	0.09	0.48	1.33	1.25	1.41	0.46
<b>Absolute mutaties</b>						
Werkloosheidsvoet <sup>1)</sup>	-0.04	-0.07	-0.20	-0.16	-0.20	-0.13
NNI-volume (in mln. guldens 2002)	370	170	200	200	280	560
Overheidsconsumptie (idem)	-920	-750	-1170	-1100	-1100	-550
Tarief LB/IB	0	0	0	0	0	0
<b>Absolute mutaties in 1000 personen</b>						
Werkgelegenheid <sup>1)</sup>	5.3	9.1	24.0	22.0	26.0	14.4
Laaggeschoolde <sup>2)</sup> werkgelegenheid <sup>1)</sup>	2.1	11.3	30.9	28.9	32.9	10.7
Aantal I/D- en WIW-banen	0.0	0.0	0.0	20.0	20.0	0.0
Werkloosheid <sup>1)</sup>	-3.0	-5.6	-16.5	-14.5	-18.5	-9.9
Langdurige werkloosheid <sup>1)</sup>	-2.1	-4.1	-20.7	-18.7	-22.7	-6.7
Laaggeschoolde <sup>2)</sup> werkloosheid <sup>1)</sup>	-1.6	-4.3	-21.3	-19.3	-23.3	-3.2

1) Omwille van de vergelijkbaarheid van de verschillende varianten zijn productie, werkgelegenheid en werkloosheid breed gedefinieerd, d.w.z. inclusief I/D- en WIW-banen.

2) Laaggeschoold omvat dat deel van de beroepsbevolking dat niet meer dan basisonderwijs, lager beroepsonderwijs of MAVO heeft genoten.

lasting ter financiering wordt ingezet. De implicatie is dat in tabel 2 binnen één en dezelfde variant zowel het arbeidsmarktprogramma in kwestie als de daarmee corresponderende generieke lastenverhoging terugkomen. Dit heeft gevolgen voor de interpretatie van de cijfers. Een negatieve uitkomst in tabel 2 voor de productie bij een bepaalde vorm van beleid bijvoorbeeld betekent niet dat dit beleid een productierugval impliceert; integendeel, het betekent enkel dat dit beleid een minder gunstige uitkomst voor de productie oplevert dan het geval zou zijn geweest indien de één miljard gulden in plaats van aan arbeidsmarktbeleid aan een generieke tariefsverlaging zou zijn besteed.

Houden we rekening met compensatie via de inkomstenbelasting, dan hebben alle maatregelen een daling van de productie tot gevolg. Enige uitzondering is wederom de EITC. De EITC slaagt erin de werkgelegenheid uit te breiden zonder dat dit met een al te groot productiviteitsverlies gepaard gaat.

De conclusie luidt dat volgens MIMIC specifieke lastenverlichting gericht op laagproductieven meer effectief is in het reduceren van de werkloosheid dan generieke lastenverlichting. Tegelijkertijd impliceren ontmoediging van scholingsinspanningen en bevordering van laagproductieve arbeid dat specifieke beleidsmaatregelen in het algemeen minder gunstige productie-effecten sorteren.

**Tabel 2 Langetermijn effecten volgens MIMIC na compenserende belastingheffing bij een impuls van ex ante 1 miljard gulden**

Maatregel	SPAK	VLW	I/D	WIW	EITC
Procentuele mutaties					
Loonkosten	-0.04	-0.10	0.17	0.17	-0.18
Productie <sup>1)</sup>	-0.03	-0.11	-0.18	-0.10	0.10
Totale werkgelegenheid <sup>1)</sup>	0.03	0.21	0.22	0.30	0.15
Laaggeschoolde <sup>2)</sup> werkgelegenheid <sup>1)</sup>	0.41	1.22	1.16	1.32	0.41
Absolute mutaties					
Werkloosheidsvoet <sup>1)</sup>	-0.04	-0.14	-0.12	-0.16	-0.11
NNI-volume (in mln. guldens 2002)	-130	-320	-170	-190	360
Overheidsconsumptie (idem)	0	0	0	0	0
Tarief LB/IB	0.16	0.26	0.26	0.26	0.11
Absolute mutaties in 1000 personen					
Werkgelegenheid <sup>1)</sup>	4.7	17.0	16.7	20.7	11.5
Laaggeschoolde <sup>2)</sup> werkgelegenheid <sup>1)</sup>	9.5	28.3	26.8	30.8	9.5
Aantal I/D- en WIW-banen	0.0	0.0	20.0	20.0	0.0
Werkloosheid <sup>1)</sup>	-3.2	-12.4	-11.5	-15.5	-8.2
Langdurige werkloosheid <sup>1)</sup>	-2.4	-18.1	-16.6	-20.6	-5.5
Laaggeschoolde <sup>2)</sup> werkloosheid <sup>1)</sup>	-3.0	-19.4	-17.7	-21.7	-2.3

1) Omwille van de vergelijkbaarheid van de verschillende varianten zijn productie, werkgelegenheid en werkloosheid breed gedefinieerd, d.w.z. inclusief I/D- en WIW-banen.

2) Laaggeschoold omvat dat deel van de beroepsbevolking dat niet meer dan basisonderwijs, lager beroepsonderwijs of MAVO heeft genoten.

### 5 Gevoeligheidsanalyse

Uiteraard zijn de gepresenteerde berekeningen met de nodige onzekerheid omgeven. Zo zijn de reacties van loononderhandelaars niet geheel bekend. In de berekeningen is aangenomen dat de loonstijging op macro-niveau voor de helft wordt meegenomen bij onderhandelingen over scholingsspecifieke lonen. Zoals hierboven aangegeven is deze assumptie gestoeld op de resultaten van empirisch onderzoek. Dit laat onverlet dat de praktijk wel eens anders zou kunnen zijn. Bij een andere rol voor de macro-condities zullen uiteraard andere uitkomsten kunnen resulteren.

Daarnaast is relevant hoe de arbeidsproductiviteit van langdurig werklozen wordt ingeschat ten opzichte van die van andere groepen, zoals de werkenden en de kortdurig werklozen. In de berekeningen is verondersteld dat de gemiddelde productiviteit van langdurig werklozen 17,5% beneden de gemiddelde productiviteit van andere groepen ligt (Graafland et al. (2001)). Meer of minder gunstige verhoudingsgetallen kunnen op voorhand echter niet worden uitgesloten.

Bovendien is niet alleen het niveau van productiviteit van belang, maar ook de mate waarin deze productiviteit kan stijgen op grond van deelname aan arbeidsmarktprogramma's zoals de I/D en de WIW. Op grond van cijfers van de doorstroom van deze twee programma's naar de reguliere werkgelegenheid zijn deze twee programma's gekwalificeerd als programma's met overwegend een *relief job* karakter, d.w.z. dat deze programma's maar weinig gunstige invloed uitoefenen op de productiviteit van de deelnemers. Om precies te zijn is ten aanzien van de WIW aangenomen dat gemiddeld genomen 20% van de deelnemers hun productiviteitstekort weet te overbruggen; voor de I/D-banen is het dienovereenkomstige cijfer niet meer dan 5%. Deze cijfers zijn gebaseerd op cijfers ten aanzien van de doorstroom naar de reguliere werkgelegenheid. Het moge duidelijk zijn dat ook deze cijfers met de nodige onzekerheid zijn omgeven.

**Tabel 3 Langetermijn effecten zonder compenserende belastingheffing bij een impuls van ex ante 1 miljard gulden, volledig sectorale loonvorming**

Maatregel	Generiek	SPAK	VLW	EITC
<b>Procentuele mutaties</b>				
Loonkosten	-0.17	-0.20	-0.31	-0.28
Productie	0.14	0.09	0.11	0.16
Totale werkgelegenheid	0.12	0.15	0.33	0.23
Laaggeschoolde <sup>1)</sup> werkgelegenheid	0.08	0.52	0.99	0.54
<b>Absolute mutaties</b>				
Werkloosheidsvoet	-0.04	-0.08	-0.17	-0.14
NNI-volume (in mln. guldens 2002)	370	170	320	520
Overheidsconsumptie (idem)	-920	-790	-1150	-590
Tarief LB/IB	0	0	0	0
<b>Absolute mutaties in 1000 personen</b>				
Werkgelegenheid	5.2	9.8	20.3	15.3
Laaggeschoolde <sup>1)</sup> werkgelegenheid	2.0	12.3	23.5	12.7
Werkloosheid	-3.0	-6.2	-14.0	-10.5
Langdurige werkloosheid	-2.0	-4.3	-16.9	-7.2
Laaggeschoolde <sup>1)</sup> werkloosheid	-1.4	-4.7	-15.5	-4.6

Evenmin geheel duidelijk is de rol van eventuele mutaties in de marginale belasting- en premiedruk op de scholingsinspanningen van werknemers. Hoewel schattingen in de internationale literatuur aangeven dat hoge marginale tarieven scholingsinspanningen kunnen ontmoedigen, is er geen overeenstemming over de grootte van dit effect. Enerzijds zijn de empirische schattingen van het rendement van scholing met de nodige onzekerheid omgeven, anderzijds wordt de rol van het scholingseffect sterk bepaald door de wijze waarop scholing wordt gemodelleerd.

Voorts is ook een waarschuwend woord op zijn plaats met betrekking tot de omvang van de bestudeerde impulsen. Worden de effecten van substantieel grotere bedragen doorgerekend, dan kunnen deze wel eens significant afwijken van datgene wat op grond van een eenvoudige extrapolatie zou zijn verkregen. Dit vloeit voort uit de niet-lineariteiten waardoor MIMIC wordt gekenmerkt. Een en ander wordt uiteraard niet zichtbaar als een impuls met zo'n 5 of 10% wordt verhoogd, maar wel wanneer een impuls met een factor vijf wordt vermenigvuldigd.

Om recht te doen aan deze onzekerheden, presenteren we de effecten van een drietal alternatieve varianten. Deze drie varianten onderscheiden zich als volgt van de in paragraaf 4 geanalyseerde variant:

- Tabel 3 veronderstelt dat de loonvorming op het niveau van scholingstypen niet door de loonontwikkeling op macro-niveau wordt beïnvloed;
- Tabel 4 neemt aan dat de gemiddelde productiviteit van langdurig werklozen even groot is als de gemiddelde productiviteit van kortdurig werklozen en werkenden;
- Tabel 5 veronderstelt dat eventuele mutaties in de marginale belasting- en premiedruk geen effect uitoefenen op scholingsinspanningen van werknemers.

**Tabel 4 Langetermijn effecten zonder compenserende belastingheffing bij een impuls van ex ante 1 miljard gulden, geen productiviteitsverlies bij langdurige werkloosheid**

Maatregel	Generiek	SPAK	VLW	EITC
<b>Procentuele mutaties</b>				
Loonkosten	-0.18	-0.19	-0.34	-0.29
Productie	0.13	0.08	0.10	0.15
Totale werkgelegenheid	0.12	0.13	0.38	0.22
Laaggeschoolde <sup>1)</sup> werkgelegenheid	0.09	0.47	1.32	0.46
<b>Absolute mutaties</b>				
Werkloosheidsvoet	-0.04	-0.07	-0.20	-0.13
NNI-volume (in mln. guldens 2002)	340	120	250	420
Overheidsconsumptie (idem)	-920	-760	-1240	-560
Tarief LB/IB	0	0	0	0
<b>Absolute mutaties in 1000 personen</b>				
Werkgelegenheid	5.2	8.8	24.0	14.4
Laaggeschoolde <sup>1)</sup> werkgelegenheid	2.1	10.9	30.6	10.7
Werkloosheid	-3.0	-5.4	-16.3	-9.9
Langdurige werkloosheid	-2.0	-3.9	-19.3	-6.7
Laaggeschoolde <sup>1)</sup> werkloosheid	-1.5	-3.9	-20.8	-3.2

1) Omwille van de vergelijkbaarheid van de verschillende varianten zijn productie, werkgelegenheid en werkloosheid breed gedefinieerd, d.w.z. inclusief I/D- en WIW-banen.

Alle drie de tabellen sluiten qua systematiek aan bij Tabel 1. Dat wil zeggen dat ze veronderstellen dat arbeidsmarktbeleid wordt gefinancierd door een adequate bezuiniging op consumptieve overheidsuitgaven.

De uitkomsten in Tabel 3 wijken slechts weinig af van die in Tabel 1. De SPAK en EITC scoren iets beter en de VLW iets minder goed. De rangorde van de varianten wordt door het verschil in aannames echter niet beïnvloed. De veronderstelling ten aanzien van de productiviteit van langdurig werklozen blijkt zelfs nog minder relevant. De uitkomsten in Tabel 4 verschillen nauwelijks van die in Tabel 1. Het uit Tabel 5 af te lezen effect van de veronderstelling ten aanzien van scholingsinspanningen is zoals verwacht. Wanneer de afbouw van SPAK en EITC geen negatief effect heeft op de scholingsinspanningen van werknemers, resulteert een gunstiger ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Dit uit zich bij nagenoeg gelijke werkgelegenheidsontwikkeling ook in de verschillende productiecijfers.

**Tabel 5 Langetermijn effecten zonder compenserende belastingheffing bij een impuls van ex ante 1 miljard gulden, geen additionele effecten op scholingsinspanningen**

Maatregel	Generiek	SPAK	VLW	EITC
<b>Procentuele mutaties</b>				
Loonkosten	-0.17	-0.17	-0.29	-0.25
Productie	0.14	0.10	0.10	0.20
Totale werkgelegenheid	0.12	0.13	0.33	0.21
Laaggeschoolde <sup>1)</sup> werkgelegenheid	0.10	0.40	1.01	0.39
<b>Absolute mutaties</b>				
Werkloosheidsvoet	-0.04	-0.07	-0.17	-0.13
NNI-volume (in mln. guldens 2002)	360	230	260	700
Overheidsconsumptie (idem)	-920	-740	-1150	-600
Tarief LB/IB	0	0	0	0
<b>Absolute mutaties in 1000 personen</b>				
Werkgelegenheid	5.3	9.3	20.4	14.7
Laaggeschoolde <sup>1)</sup> werkgelegenheid	2.3	9.2	23.1	9.1
Werkloosheid	-3.0	-5.8	-13.9	-10.0
Langdurige werkloosheid	-2.1	-4.0	-16.3	-6.8
Laaggeschoolde <sup>1)</sup> werkloosheid	-1.5	-5.6	-18.0	-5.2

1) Omwille van de vergelijkbaarheid van de verschillende varianten zijn productie, werkgelegenheid en werkloosheid breed gedefinieerd, d.w.z. inclusief I/D- en WIW-banen.

## **6 Pakketten van varianten**

Deze paragraaf presenteert de effecten van vier pakketten waarin diverse instrumenten van arbeidsmarktbeleid worden samengevoegd:

1. Vermindering van de SPAK-subsidies en vergroting van de arbeidskorting voor een *ex ante* bedrag van één miljard gulden. De arbeidskorting wordt in deze variant met 148 gulden verhoogd;
2. Vermindering van de SPAK-subsidies met wederom één miljard gulden. De opbrengsten hiervan worden nu aangewend voor de introductie van een *Earned Income Tax Credit* op uurloonbasis met een afbouwtraject tussen 115 en 150% van het wettelijk minimumloon (WML);
3. In principe gelijk aan het tweede pakket. Echter, nu geldt de *Earned Income Tax Credit* op basis van jaarinkomen;
4. Vermindering van de SPAK-subsidies door verkorting van het traject van 100-115% van het WML tot 100-105% van het WML. De opbrengsten worden aangewend voor de introductie van een *Earned Income Tax Credit* op basis van uurloon met een afbouwtraject tussen 105 en 150% van het WML.

De uitkomsten (zie tabel 6) reflecteren de inzichten die hierboven reeds zijn gememoreerd. Omzetting van SPAK-subsidies in een arbeidskorting (kolom 1) betekent dat het beleid meer wordt gericht op de aanbodzijde in plaats van de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Dit heeft een verbetering van de algehele arbeidsmarktsituatie tot gevolg, zij het dat de effecten zeer bescheiden zijn. Een andere manier om vraagbeleid om te zetten in aanbodbeleid is de middelen die vrijkomen in het kader van de beperking van SPAK-subsidies aan de introductie van een EITC te besteden. Deze beleidsrichting is effectiever in het terugdringen van werkloosheid en het bevorderen van werkgelegenheid. De reden is dat in vergelijking met de arbeidskorting de subsidies meer op de onderkant van de arbeidsmarkt worden gericht. De EITC heeft echter minder gunstige effecten op arbeidsproductiviteit en productie vanwege de verhoging van de marginale wig waarmee de afbouw van de subsidie gepaard gaat.

De derde kolom presenteert de effecten van een beleidsvoorstel dat gelijk is aan dat in de tweede kolom, behalve dat de EITC op jaarloonbasis wordt vormgegeven in plaats van op uurloonbasis. Ofwel, het is de inkomenssituatie van een werkende welke bepalend is voor de vraag of hij of zij in aanmerking komt voor een EITC en niet het uurloon zoals in de berekening in kolom 2 het geval is. Deze derde variant is beduidend minder effectief dan de tweede variant. Reden is dat nu ook EITC-gelden worden besteed aan personen die weliswaar een hoog uurloon hebben, maar doordat ze een gering aantal uren werken toch voor de subsidie in aanmerking komen. Door de hogere *deadweight loss* wordt de effectiviteit van de maatregel verlaagd. Daarnaast werkt een EITC op basis van jaarloon minder stimulerend op het arbeidsaanbod in uren. Overigens werken subsidies die op uurloonbasis zijn gespecificeerd (SPAK, EITC op uurloonbasis), eerder oneigenlijk gebruik in de hand. Aan dit uitvoeringsaspect kan in de modelberekeningen echter geen recht worden gedaan.

De vierde kolom tenslotte introduceert wederom een EITC op uurloonbasis. Subsidies aan de werknemers treden in de plaats van subsidies aan werkgevers. Immers, het inkomenstraject waarover recht op SPAK-subsidies bestaat, wordt ingekort tot 100-105% WML. De effecten zijn kleiner dan die van de andere varianten. Dit is enigszins vertekend want alleen bij deze vierde variant wordt om technische redenen een bedrag van 0,5 miljard gulden ingezet in plaats van 1 miljard gulden. Na correctie komen de effecten van de vierde variant nog het meest in de buurt van de tweede variant.

**Tabel 6 Langetermijn effecten bij een impuls van ex ante 1 miljard gulden**

Pakket	1	2	3	4
<b>Procentuele mutaties</b>				
Loonkosten	-0.05	-0.08	0.03	-0.05
Productie	0.12	0.10	-0.04	0.03
Totale werkgelegenheid	0.07	0.08	-0.09	0.05
Laaggeschoolde <sup>1)</sup> werkgelegenheid	-0.33	-0.06	-0.08	0.06
<b>Absolute mutaties</b>				
Werkloosheidsvoet	-0.02	-0.06	-0.03	-0.03
NNI-volume (in mln. guldens 2002)	520	420	-260	150
Overheidsconsumptie (idem)	120	240	-150	140
Tarief LB/IB	0	0	0	0
<b>Absolute mutaties in 1000 personen</b>				
Werkgelegenheid	0.4	5.0	16.6	3.4
Laaggeschoolde <sup>1)</sup> werkgelegenheid	-7.5	-1.3	-1.6	1.4
Werkloosheid	-1.2	-4.1	-1.7	-2.5
Langdurige werkloosheid	-0.4	-2.4	-1.4	-1.6
Laaggeschoolde <sup>1)</sup> werkloosheid	1.2	1.1	1.6	-0.1

1) Omwille van de vergelijkbaarheid van de verschillende varianten zijn productie, werkgelegenheid en werkloosheid breed gedefinieerd, d.w.z. inclusief I/D- en WIW-banen.

## **7 Conclusies**

Bij de evaluatie van activerend arbeidsmarktbeleid kan een model als MIMIC helpen de indirecte economische effecten van verschillende beleidsmaatregelen in kaart te brengen. Over de directe effecten kan het echter weinig tot geen aanvullende informatie bieden. Dit moge duidelijk maken dat modelberekeningen zelden een compleet beeld kunnen verschaffen. Bovendien zijn modelberekeningen met de nodige onzekerheid omgeven. Daarom is een toets op de robuustheid van de uitkomsten door middel van gevoeligheids-analyse een welhaast noodzakelijke aanvulling.

Op basis van de uitgevoerde berekeningen kunnen twee algemene conclusies worden geformuleerd. Ten eerste is specifieke lastenverlichting gericht op laagproductieven meer effectief in het reduceren van de werkloosheid dan generieke lastenverlichting. Tegelijkertijd impliceren ontmoediging van scholingsinspanningen en bevordering van laagproductieve arbeid dat specifieke beleidsmaatregelen in het algemeen minder gunstige productie-effecten sorteren. De aantrekkelijkheid van specifiek versus generiek beleid hangt dan af van de gewichten die aan de verschillende doelstellingen van economisch beleid worden toegekend.

Ten tweede blijken ter verlichting van de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt subsidies aan werknemers een effectiever instrument dan subsidies aan werkgevers. De reden is dat aspecten verbonden aan loononderhandelingsprocessen en instituties ertoe leiden dat subsidies aan werknemers dan wel werkgevers voor minder dan de helft via loononderhandelingen aan de andere partij worden doorgegeven. Daardoor grijpen werknemerssubsidies meer dan werkgeverssubsidies aan bij de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Aan deze laatste conclusie kan geen absoluut karakter worden gege-

ven vanwege de zwakke empirische basis van de loonvormingsprocessen op het niveau van scholingstypen.

De gevoeligheidsanalyse maakt duidelijk dat beide algemene conclusies een tamelijk robuust karakter hebben.

### Verwijzingen

Bovenberg, A.L., J.J. Graafland en R.A. de Mooij (2000),  
**Tax Reform and the Dutch Labour Market: An Applied  
General Equilibrium Approach,**  
Journal of Public Economics 78, pp. 193-214.

Graafland, J.J. en F.H. Huizinga (1999),  
**Taxes and Benefits in a Non-Linear Wage Equation,**  
De Economist 147, pp. 39-54.

Graafland, J.J. en M.H.C. Lever (1996),  
**Internal and External Forces in Sectoral Wage  
Formation: Evidence from the Netherlands,**  
Oxford Bulletin of Economics and Statistics 58, pp. 241-  
252.

Graafland, J.J., R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink  
en A. Nieuwenhuis (2001),  
**MIMICing Tax Policies and the Labour Market,**  
te verschijnen.

Jongen, E.L.W., 1999,  
**What can we expect from subsidies for the long-term  
unemployed?,**  
De Economist 147, pp. 205-228.

Jongen, E.L.W., Gameraen, E. van en J. J. Graafland, 2000,  
**The impact of active labour market policies:  
An AGE analysis for The Netherlands,**  
CPB Research Memorandum 166, CPB, Den Haag

Van Polanen Petel et al., 1999,  
**Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en VLW, NEI,**  
Rotterdam.

Snower, D.J., 1994,  
**Converting Unemployment Benefits into  
Employment Subsidies,**  
AEA Papers and Proceedings 84, pp. 65-70.



