

Vergaderjaar 2001–2002

28 001

Sociale Nota 2002

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1	Inleiding en samenvatting	5	4.2	Onderkenning en beheersing van risico's	57
1.1	Terugblik kabinet Kok 1 en 2	5	4.3	Preventie in bedrijven en bedrijfstakken	59
1.2	Werkgelegenheid, arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen	7	4.4	Versterking aanpak ziekteverzuim	64
1.3	Arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid	12	Hoofdstuk 5	Sociale Zekerheid	68
1.4	Inkomensbeleid, armoedebestrijding en armoedeval	14	5.1	Inleiding	68
1.5	Europa	16	5.2	Ziekte en arbeidsongeschiktheid	68
			5.3	Preventief beleid WW	77
			5.4	Administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale-verzekeringswetten	78
Hoofdstuk 2	Arbeidsmarkt en werkgelegenheid	20	5.5	Een activerende uitvoering	78
2.1	Inleiding	20	Hoofdstuk 6	Inkomensbeleid	86
2.2	Werkgelegenheidsontwikkelingen in de jaren 80 en 90	20	6.1	Inleiding	86
2.3	Lonen in Nederland; een kentering	22	6.2	Inkomensontwikkeling tussen 1995 en 2002	86
2.4	Wat als loonkostenontwikkeling niet wordt omgebogen?	27	6.3	Ontwikkeling sociaal minimum	94
2.5	Knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt	30	6.4	De armoedeval	97
2.6	Integraal arbeidsmarktbeleid	33	6.5	Flexibele beloning	102
2.7	De toekomst van het arbeidsmarkt-beleid	43	Hoofdstuk 7	De levensloop in het beleid	107
Hoofdstuk 3	Arbeidsverhoudingen	44	7.1	Inleiding	107
3.1	Inleiding	44	7.2	Van standaard naar diversiteit in levenslopen en beleid	107
3.2	De positie van de overheid	44	7.3	De levensloop in de combinatie van werk en privé	113
3.3	Centrale coördinatie onder druk door trends in de samenleving	45	7.4	De levensloop in de arbeidsmarkt van kennis en communicatie	116
3.4	De veranderende rol en inhoud van (centrale) coördinatie	48	7.5	De levensloop in sociale verzekeringen en aanvullende pensioenen	118
3.5	Werkende arbeidsverhoudingen: het ondernemingsniveau	50	7.6	De tussenstand op weg naar een nieuwe oriëntatie op de levensloop in het beleid	119
3.6	Meer (dwingende) regelgeving?	53			
Hoofdstuk 4	Arbeidsomstandigheden	57			
4.1	Inleiding	57			

Hoofdstuk 8	Europa	120
8.1	Inleiding	120
8.2	Verbeteren prestaties van de Europese economie	120
8.3	Gevolgen van de vergrijzing	122
8.4	Technologische verandering en globalisering	123
8.5	«Skills gap» en overige arbeidsmarkt-knelpunten	125
8.6	Keuzevrijheid en flexibiliteit voor burgers	126
8.7	Werkloosheid	127
8.8	Sociale uitsluiting	128
8.9	Uitbreiding van de EU	129
8.10	Conclusie	130
Bijlagen		137

1.1 Terugblik kabinet Kok 1 en 2 (1994–2001): werk als inzet

Mede dankzij het gunstige economische tij zijn er de afgelopen twee kabinetsperiodes meer banen bij gekomen dan in het jaar 1994 voor mogelijk werd gehouden. De fundamenten voor de sterke werkgelegenheidsgroei zijn gelegd in het saneringsbeleid van de jaren tachtig en begin jaren negentig. De loonkostenbeheersing, ondersteund door lastenverlichting voor burgers en bedrijven, hielp hierbij om de werkgelegenheid te laten groeien. De werkgelegenheid is sinds midden jaren negentig fors gestegen met meer dan 100 000 volledige banen per jaar en de werkloosheid is gedaald van 8 procent in het jaar 1995 tot iets boven de 3 procent in het jaar 2001 (260 000 mensen). Dat is het laagste percentage van de afgelopen twintig jaar. De langdurige werkloosheid is hierbij sterker gedaald dan de kortdurende werkloosheid. Het beroep op de werkloosheidsuitkeringen (WW en Abw) is drastisch afgenomen. De arbeidsdeelname is – mede dankzij deeltijdwerk – veel sterker gegroeid dan elders in Europa (van 62 procent in het jaar 1994 naar 67 procent nu). Ook de koopkracht is sinds de jaren negentig onafgebroken gestegen. Dankzij de koppeling hebben mensen met een minimum loon of een uitkering hier ook van geprofiteerd.

Door de gunstige economische situatie is gaandeweg meer ruimte vrijgekomen voor nieuwe – en noodzakelijke – investeringen in de kwaliteit van de samenleving en de versterking van de sociale samenhang en solidariteit. Er konden meer middelen worden ingezet om ook mensen met de laagste inkomens en de minste kansen op verbetering weer perspectief te bieden. Het percentage huishoudens met een inkomen tot 105 procent van het sociaal minimum is in de periode 1996 tot 1999 gedaald van 10,5 procent naar 9,7 procent. Naast bestrijding van armoede en sociale uitsluiting zijn er maatregelen genomen om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, de instroom in de sociale zekerheid te verminderen en de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden naar werk te bevorderen (*zie Box Belangrijke maatregelen afgelopen kabinetsperiode*).

Het ingezette beleid heeft goede resultaten opgeleverd. Dit betekent echter niet dat we met de armen over elkaar kunnen gaan zitten. Het onvoldoende benutten van arbeidspotentieel, de nog steeds hoge uitkeringsafhankelijkheid (met name de WAO) en lage arbeidsdeelname van met name ouderen en laagopgeleiden, de grote uitval uit arbeid door ziekte en arbeidsongeschiktheid geven aan dat de Nederlandse arbeidsmarkt nog lang niet optimaal functioneert.

Verder nemen door de voortdurende gunstige conjunctuur de knelpunten op de arbeidsmarkt toe, niet alleen kwantitatief, maar vooral ook kwalitatief. Het wordt voor werkgevers steeds moeilijker om aan voldoende geschikt personeel te komen. De krapte doet zich niet meer alleen voor in enkele sectoren, maar is inmiddels over de gehele breedte van de arbeidsmarkt merkbaar.

De aansluitingsproblemen tussen vraag en aanbod leiden tot een opwaartse druk op de lonen met alle schadelijke gevolgen van dien voor de concurrentiepositie van Nederland. Hoewel het nog goed gaat met de economie, wijzen steeds meer signalen op stagnatie. De groei van de werkgelegenheid staat door verschillende factoren onder druk. De loonkosten in Nederland stijgen al enige jaren sneller dan in het buiten-

land. Hierdoor verslechtert de Nederlandse concurrentiepositie. Het arbeidsaanbod neemt door de ontgroening en vergrijzing af, waardoor de knelpunten op de arbeidsmarkt toenemen.

Gezien deze ontwikkelingen is de noodzaak van het vergroten en versterken van het arbeidsaanbod meer op de voorgrond getreden. Om meer mensen aan de slag te helpen, is een integraal arbeidsmarkt- en sociaalezekerheidsbeleid geboden. Dat wil zeggen: een beleid dat gericht is op activering van het nog onbenutte arbeidsaanbod, reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten en preventie van uitval uit het arbeidsproces. De positie van de laagste inkomensgroepen blijft hierbij een aandachtspunt, waarbij tevens geldt dat vanuit het oogpunt van activering er een voldoende financiële prikkel voor werkaanvaarding nodig is. Op de verschillende aspecten van het arbeidsmarkt- en inkomensbeleid wordt hieronder ingegaan.

BOX BELANGRIJKE MAATREGELEN AFGELOPEN KABINETSPERIODE

Belangrijke maatregelen van de afgelopen kabinetsperiode zijn:

- Een sluitende aanpak van de langdurige werkloosheid. Voor jongeren in Nederland is deze in het kader van het Europees werkgelegenheidsbeleid afgesproken doelstelling volledig gerealiseerd. Van de volwassenen is meer dan 80 procent na een jaar weer aan het werk. Nederland loopt in Europa voorop met de uitvoering van de sluitende aanpak, die naar verwachting in het jaar 2003 volledig zal zijn gerealiseerd. Met gemeenten zijn resultaatgerichte afspraken gemaakt over de sluitende aanpak en – in het verlengde daarvan – over sanctiebeleid en fraudebestrijding.
- Het verminderen van de armoedeval. Het vanaf 2001 in werking getreden nieuwe belastingstelsel maakt het aantrekkelijker te gaan werken doordat het de lasten op arbeid verlaagt. De belastingkorting voor werkenden wordt verder verhoogd. Met een belastingvrije premie is het voor bijstandsgerechtigden aantrekkelijker gemaakt de overstap naar werk te maken.
- De toepassing van de koppeling van het minimumloon (en dus de uitkeringen) aan de gemiddelde contractloonontwikkeling liet in de afgelopen jaren ook de laagste inkomens delen in de welvaartsontwikkeling. Daarnaast boden de invoering van een extra verlaagd tarief in de eerste belastingschijf en de introductie van diverse heffingskortingen met name voor de laagste inkomens extra voordeel.
- Het armoedebelief heeft een impuls gekregen. Intensiveringen vonden plaats in specifieke regelingen en gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid.
- Het bevorderen van de arbeidsdeelname met name van mensen met een lage opleiding, onder wie veel allochtonen, via gesubsidieerde arbeid (meer dan circa 180 000 personen inclusief de sociale werkvoorziening). Ook wordt het behalen van een startkwalificatie door werknemers fiscaal gestimuleerd. Voor de scholing van voormalig werkloze werknemers en herintreders is een extra afdrachtvermindering ingesteld. Om etnische minderheden aan het werk te helpen zijn met het Midden- en Kleinbedrijf convenanten afgesloten. Inmiddels zijn in het kader van het convenant meer dan 20 000 allochtonen in het MKB ingestroomd. Daarnaast zullen eind 2001 met zo'n honderd grote bedrijven convenanten zijn afgesloten om de in- en doorstroom van allochtonen te bevorderen.
- In het jaar 1999 werkte in Nederland slechts 31 procent van de mensen boven 55 jaar. Vorig jaar was dat opgelopen tot 34 procent. Onder meer door fiscale maatregelen bevordert het kabinet dat ouderen langer blijven werken. Zo is de regeling afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW) verruimd en wordt een arbeidskorting voor ouderen ingevoerd.
- Het activerend arbeidsmarktbeleid dat door het vorige kabinet is ingezet, vindt zijn institutionele vorm in de nieuwe structuur voor de uitvoering voor de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling die volgend jaar van kracht moet worden. Werk staat voorop. Publieke taken (het beoordelen van het recht op een uitkering) en private taken

(begeleiding naar de arbeidsmarkt) zijn helder gescheiden. Er komen 131 Centra voor Werk en Inkomen. De vijf uitvoeringsinstellingen gaan op in één Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

- Om gemeenten te prikkelen tot een meer efficiënte uitvoering van de Abw is per 1 januari 2001 het Fonds voor Werk en Inkomen (FWI) ingevoerd. Het fonds omvat onder andere middelen voor algemene bijstand, loaw, en loaz. Het gemeentelijk aandeel in deze uitgaven is 25 procent. Het geld dat gemeenten jaarlijks overhouden, als zij bijvoorbeeld door een succesvol uitstroombesleid minder aan uitkeringen kwijt zijn, mogen de gemeenten in het verlengde van de doelstellingen van de wet naar eigen inzicht besteden.
- Het kabinet is erin geslaagd bij de sociale partners een breed draagvlak te verwerven voor het terugdringen van ongevallen en gezondheidsrisico's. Bedrijven en instellingen blijken grote behoefte te hebben aan arboconvenanten nieuwe stijl, waarin concrete afspraken over bestrijding van arbeidsrisico's worden vastgelegd. Er zijn inmiddels 16 convenanten gesloten en in 30 intentieverklaringen is vastgelegd dat er een convenant moet komen.
- De keuringspraktijk WAO is verbeterd en een grotere verantwoordelijkheid voor het voorkomen en bestrijden van ziekte en arbeidsongeschiktheid is bij individuele werkgevers en werknemers gelegd. Hierdoor worden relatief minder mensen volledig afgekeurd dan in het verleden. Het Wetsvoorstel poortwachter ligt nu bij de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel moet leiden tot een betere aanpak in het eerste ziektejaar, onder meer door de samenwerking tussen werkgevers, Arbodiensten en de uitvoeringsinstellingen te stroomlijnen.
- Het bevorderen van arbeidsparticipatie van vrouwen. Het kabinet heeft de combinatie van arbeid en zorg aantrekkelijker gemaakt door fiscale maatregelen, door een forse uitbreiding van de kinderopvang en door uitbreiding van verlofregelingen. Er is een regeling gekomen voor de financiering van loopbaanonderbreking, een wettelijk recht om minder te gaan werken, een regeling voor verlofsparen, een fiscale stimulans voor betaald ouderschapsverlof en met de door de Tweede Kamer aanvaarde *Wet arbeid en zorg* worden nieuwe verlofvormen als kortdurend zorgverlof, kraamverlof en adoptieverlof geïntroduceerd.

1.2 Werkgelegenheid, arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen: meer mensen aan het werk

Loonkostenontwikkeling

De hoge werkgelegenheidsgroei van de afgelopen jaren is vooral te danken aan de sinds begin jaren tachtig volgehouden loonkostenmatiging. Door de lagere arbeidskosten kon Nederland meer dan andere Europese landen profiteren van de gunstige internationale conjunctuur. Uit berekeningen van het CPB blijkt het belang van loonkostenbeheersing voor de groei van de werkgelegenheid: de werkgelegenheid zou in het jaar 1999 bijna 200 000 volledige banen minder hebben bedragen als het aandeel van lonen in het nationaal inkomen (AIQ) sinds het jaar 1993 was blijven hangen op bijna 86 procent, in plaats van het feitelijke niveau van circa 82 procent in de jaren 1994–1999.

Terwijl andere landen het Nederlandse voorbeeld van loonkostenmatiging zijn gaan volgen, neemt in Nederland de bereidheid om de lonen te matigen juist af. Vanaf het jaar 1997 zijn de loonkosten per eenheid product in de Nederlandse industrie 11 procent sterker gestegen dan gemiddeld in de industrie van de Europese Unie. Ten opzichte van Duitsland, de belangrijkste handelspartner van Nederland, is de concurrentiepositie zelfs met ruim 16 procent verslechterd. De steeds knapper wordende arbeidsmarkt verhoogt de druk op loonsverhoging. Dit jaar

komt de loonstijging uit op gemiddeld 4¼ procent tegenover 3¼ procent vorig jaar.

Nederland is de voorsprong die het vanaf het jaar 1982 dankzij de loonkostenbeheersing heeft opgebouwd, kwijtgeraakt. De groei van de werkgelegenheid neemt af. Lag de groei van 1994 tot 1998 nog gemiddeld op 3 procent, in het jaar 2000 nam de werkgelegenheid met 2,4 procent toe, in het jaar 2001 met 1,75 procent en in het jaar 2002 vakt de groei verder af tot 0,75 procent. Als deze dalende trend aanhoudt, zal in het jaar 2002 voor het eerst sinds 1994 de werkloosheid weer toenemen. De economische groei is in het eerste kwartaal van het jaar 2001 terugggevallen tot 2 procent. Een jaar geleden groeide de economie nog met 3,5 procent. De terugval doet zich voor in alle bedrijfstakken, ook in de commerciële dienstverlening.

Gezien de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt en de noodzaak tot het verder verhogen van de arbeidsdeelname is het van groot belang dat er meer «investerende CAO's» worden afgesloten, waarin samenhang wordt aangebracht tussen een verantwoorde loonkostenontwikkeling, kwalitatieve investeringen (in scholing, preventie van arbeidsuitval, voorzieningen voor de combinatie van arbeid en zorg en voorzieningen voor het behoud van oudere werknemers) en flexibele vormen van beloning. Het kabinet heeft daarover afspraken gemaakt met de sociale partners en wil dat proces bevorderen met fiscale ondersteuning voor onder meer scholing en flexibele beloning. Met meer flexibele beloningsvormen kan worden voorkomen dat er een loonontwikkeling ontstaat die weliswaar tijdelijk kan worden opgebracht maar structureel de kracht van de economie te boven gaat. Het kabinet wil met name die vormen van beloning bevorderen die «meeademen» met de conjunctuur, zoals winstdeling.

«Werkende» arbeidsverhoudingen

Het Nederlandse overlegmodel met zijn nadruk op het zoeken naar een evenwichtige balans tussen wetgeving, zelfregulering door de sociale partners en (fiscale) stimulering door de overheid biedt tot nu toe een goed kader om belangrijke sociaal-economische doelstellingen te realiseren. Het Nederlandse systeem van gezamenlijke beleidsoriëntaties, het creëren van draagvlak en het ondersteunen van zelfregulering vereist een sterke centrale coördinatie. De afgelopen jaren heeft de combinatie van centrale coördinatie met decentrale onderhandelingen («de geregisseerde decentralisering») goede resultaten opgeleverd.

De rol van centrale coördinatie is onder invloed van maatschappelijke en economische ontwikkelingen echter steeds meer onder druk komen te staan. De – wegens de voortdurende krapte op de arbeidsmarkt – opwaartse druk op de lonen maakt het voor de sociale partners lastiger te coördineren op het gebied van de lonen en de gewenste CAO-ontwikkelingen. Ook dwingende Europese regelgeving en verdergaande decentralisering naar ondernemingsniveau maken dat het model van centrale coördinatie minder vanzelfsprekend wordt.

De veranderende rol en inhoud van coördinatie heeft gevolgen voor de afstemmingsrelatie van de overheid met de sociale partners. De gekozen combinatie van overheidsregulering en zelfregulering zal op effectiviteit moeten worden beoordeeld.

Het arbeidsmarktbeleid was in de jaren tachtig en negentig sterk gericht op het aan het werk helpen van langdurig werklozen via het stimuleren van de vraag naar – vooral laagbetaalde – arbeid. De middelen hiervoor bestonden vooral uit gesubsidieerde banen en loonkostensubsidies. De situatie op de arbeidsmarkt is inmiddels drastisch veranderd. De werkgelegenheid groeit de laatste jaren sneller dan het arbeidsaanbod. In de jaren negentig groeide het arbeidsaanbod met gemiddeld 1,6 procent per jaar. Dat betekent dat er jaarlijks meer dan 110 000 mensen tot de arbeidsmarkt toetraden. Voor de komende jaren (tot het jaar 2006) neemt het arbeidsaanbod naar verwachting toe met slechts 1,1 procent per jaar. Het aantal vacatures dat onvervuld blijft, loopt op. Aan het eind van het jaar 2000 stonden er circa 190 000 vacatures open, thans zijn dit er 216 000. Ook het aantal moeilijk vervulbare vacatures neemt toe (nu 50 procent). Hiertegenover staat een grote groep mensen die om uiteenlopende redenen moeilijk aan de slag komt of die te weinig wordt gestimuleerd om aan de slag te gaan.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen acht het kabinet een gecoördineerde aanpak geboden. Investeren in de versterking van het arbeidsaanbod is voor de overheid en de sociale partners de belangrijkste beleidsopgave voor de komende jaren. Een verantwoorde loonkostenontwikkeling is hierbij essentieel. Immers door loonkostenbeheersing ontstaat er meer ruimte voor (kwalitatieve) investeringen, nodig om het arbeidsaanbod te vergroten en te versterken. En omgekeerd geldt dat een kwantitatief en kwalitatief toereikend arbeidsaanbod een – voor de werkgelegenheidsgroei noodzakelijke – duurzame loonkostenbeheersing mogelijk maakt.

Sluitende aanpak

De langdurige werkloosheid neemt af. Het aantal langdurig werklozen is in 2000 gedaald tot 82 000 personen. De harde kern van de werkloosheid komt steeds meer in zicht. Om langdurige werkloosheid te voorkomen krijgen sinds het jaar 1999 mensen voor wie de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is om op eigen kracht aan het werk te komen binnen 12 maanden een aanbod van werk of scholing. Voor jongeren is deze «sluitende aanpak» volledig gehaald. De sluitende aanpak wordt uitgebreid naar mensen die al langdurig werkloos zijn. Uiterlijk eind 2002 moet het gehele bestand van langdurig werklozen zijn doorgelicht en zo nodig een aanbod van scholing of werk hebben gekregen. Uitkeringsgerechtigden kunnen niet vrijblijvend omgaan met de hun aangeboden baan of (scholings)traject. De sluitende aanpak moet gecombineerd worden met een consistent en consequent gebruik van sanctiemiddelen.

De sluitende aanpak is in het jaar 2000 iets toegenomen. Dit is echter minder dan op grond van de beschikbare middelen en de algemene economische situatie mag worden verwacht. Het aandeel van de nieuwe instroom dat langdurig werkloos werd zonder traject daalde van 16 procent in het jaar 1999 naar 14 procent in 2000.

Met de gemeenten zijn in het kader van de overeenkomst «Een gezamenlijke agenda voor de toekomst» concrete, prestatiegerichte afspraken gemaakt om vanaf het jaar 2003 te komen tot een sluitende keten van reïntegratie, waarbij de inzet is dat elke cliënt zo snel mogelijk (weer) aan het werk gaat of anderszins maatschappelijk actief wordt.

Bij het bevorderen van de uitstroom uit de bijstand hoort ook een actieve bestrijding van fraude. Alle gemeenten moeten de komende jaren een fraudebeleidsplan hebben waarin onder meer is aangegeven wat zij gaan doen aan vroegtijdige opsporing van fraude. Aan het opsporen van vormen van fraude die moeilijk te ontdekken zijn, zal meer aandacht worden besteed. De nieuwe Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), die op 1 januari 2002 van start gaat, bestrijdt de zware vormen van fraude, de gemeenten de lichtere vormen.

Gesubsidieerde banen en loonkostensubsidies zijn de belangrijkste middelen die de afgelopen jaren zijn gebruikt om de arbeidsdeelname te bevorderen van mensen met een lage opleiding, onder wie veel allochtonen. Om de arbeidsdeelname onder mensen met een lage opleiding extra te ondersteunen wil het kabinet werkgevers financieel tegemoetkomen als zij hun werknemers scholing laten volgen om een startkwalificatie te halen. Voor bijstandsgerechtigden is het streven erop gericht om op 1 januari 2002 de scholingsmogelijkheden te verruimen via een wijziging in de Algemene bijstandswet.

De doelstelling van het kabinet om deze kabinetsperiode het verschil in werkloosheid tussen autochtonen en etnische minderheden te halveren wordt gehaald. De werkloosheid onder etnische minderheden is gedaald van 16 procent in het jaar 1998 naar circa 10 procent in het jaar 2001.

Vorig jaar is een convenant afgesloten met het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) om de instroom van allochtonen in het MKB te bevorderen.

Inmiddels zijn in het kader van het convenant meer dan 20 000 allochtonen in het MKB ingestroomd. Eind 2001 zullen ook met 100 grote bedrijven convenanten zijn gesloten met concrete afspraken over banen voor etnische minderheden. Ter ondersteuning van de uitvoering is de projectorganisatie Ruim Baan voor Minderheden ingesteld. Vanwege het in de praktijk gebleken succes zal zowel het MKB-beleid als het in gang gezette beleid met inschakeling van grote bedrijven worden gecontinueerd.

Activerend ouderenbeleid

De arbeidsdeelname van ouderen is nog steeds laag. Voor ouderen geldt dat slechts een op de drie (tussen 55 en 65 jaar) betaald werk doet.

Het kabinet streeft naar een jaarlijkse toename van de arbeidsdeelname van ouderen met gemiddeld tenminste 0,75 procentpunt. In het jaar 2000 was de verhoging van de arbeidsdeelname 3 procentpunt. Om meer ouderen aan het werk te krijgen en te houden is een activerend ouderenbeleid nodig. Hiertoe werkt de overheid met de sociale partners aan leeftijdsbewust personeelsbeleid. Het is van belang dat er voldoende in de employability van ouderen wordt geïnvesteerd. Een andere maatregel die bijdraagt aan een verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen is omzetting van VUT in flexibele pensioenregelingen.

Verder wil het kabinet het voor werkgevers financieel aantrekkelijker maken om ouderen in dienst te nemen door hun een korting op de WAO-premie voor oudere werknemers te geven. Om het ontslaan van oudere werknemers te ontmoedigen, worden werkgevers door aanpassing van de WW meer geconfronteerd met de kosten van ontslag.

Om werken voor ouderen aantrekkelijker te maken komt er bovenop de reguliere arbeidskorting een speciaal voor ouderen aanvullende arbeidskorting die hoger is naarmate de leeftijd oploopt. Ook krijgen werkgevers vanaf het jaar 2002 de mogelijkheid om oudere werknemers een belastingvrije bonus toe te kennen.

De arbeidsdeelname van vrouwen is – vooral als gevolg van deeltijdwerk – fors gegroeid: in personen van 34 procent in 1985 naar 52 procent in het jaar 2000. Toch is er nog een groot verschil met de arbeidsdeelname van mannen (76 procent). Het kabinet streeft ernaar de arbeidsparticipatie van vrouwen binnen tien jaar te verhogen naar 65 procent. Hiervoor is onder meer nodig dat betaalde arbeid en zorgtaken beter worden verdeeld tussen mannen en vrouwen. Om de deelname van vrouwen aan arbeid te vergroten en de deelname van mannen aan zorg te bevorderen, moet er meer worden geïnvesteerd in voorzieningen die de combinatie van arbeid en zorg gemakkelijker maken. De overheid wil de sociale partners hiertoe bewegen via onder meer regelgeving en financiële stimulansen. Zo hebben werknemers reeds een wettelijk recht gekregen om meer of minder uren te gaan werken, tenzij zwaarwegende bedrijfsbelangen dit niet toelaten. Vanaf 1 januari 2001 is er een fiscale tegemoetkoming voor werkgevers die hun werknemers betaald ouderschapsverlof geven. De belangrijkste wet voor een betere balans tussen werk en privé is de *Wet arbeid en zorg* die in het jaar 2002 in werking treedt. Hierin zijn naast al bestaande rechten op verlof, zoals het ouderschapsverlof en het calamiteitenverlof, nieuwe verlofregelingen vastgelegd zoals het recht op kortdurend betaald zorgverlof en betaald adoptieverlof.

Voor het combineren van arbeid en zorg zijn ook voldoende en toegankelijke kinderopvangvoorzieningen onmisbaar, met name voor mensen met lage inkomens. Naast uitbreiding van kinderopvangplaatsen wordt verder gewerkt aan een wettelijk kader waarbinnen kinderopvang zich verder kan ontwikkelen.

De arbeidsdeelname van vrouwen kan aanzienlijk stijgen als herintreding meer wordt gestimuleerd. Het kabinet heeft hiervoor een plan van aanpak opgesteld en komt ook met nieuwe fiscale maatregelen om het werken voor herintreders aantrekkelijker te maken. Een belangrijke stimulans hiertoe is de invoering van een toetrederskorting in het jaar 2002.

Vaste levenspatronen en uniformiteit maken plaats voor diversiteit en keuzevrijheid. Aan de ene kant vermindert het aantal traditionele kostwinners, terwijl aan de andere kant het aantal tweeverdieners en alleenstaanden toeneemt. Dat heeft gevolgen voor de arbeidsmarkt, de sociale verzekeringen, het onderwijs, de gezondheidszorg, de huisvesting. Mensen willen afhankelijk van hun levensfase een eigen individuele invulling geven aan de tijd die zij besteden aan werk, zorg, scholing en vrije tijd. Bij het maken van keuzes lopen zij echter tegen belemmeringen op. Grote delen van het sociaal-economische stelsel zijn nog gebaseerd op de standaardlevensloop (scholing, werken/zorgen, pensioen), met rigide leeftijdsgrenzen en ontmoedigende financiële prikkels. Een levensloopbewuster beleid draagt bij aan het realiseren van de kabinetsdoelstellingen om de arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid van vrouwen te vergroten, mannen meer te laten zorgen en ouderen langer aan het werk te houden. Het kabinet zal aan het eind van het jaar een standpunt innemen over levensloopbewust regeringsbeleid. Daarin worden belemmeringen in kaart gebracht en mogelijkheden aangedragen om de knelpunten weg te nemen.

1.3 Arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid: preventie en reïntegratie

Door de sterke groei van de werkgelegenheid van de afgelopen jaren is het beroep op de werkloosheidsuitkeringen aanzienlijk verminderd. Het aantal WW-ers is sinds het jaar 1995 met meer dan de helft gedaald. Het aantal mensen met een bijstandsuitkering is sindsdien met bijna 30 procent verminderd.

Zorgelijk is echter dat de economische voorspoed niet heeft geleid tot een verminderd beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering is vanaf het jaar 1997 gestegen van 860 000 naar 930 000 in het jaar 2001. De stijging hangt gedeeltelijk samen met de groei van de beroepsbevolking, de vergrijzing en de toestroom van vrouwen op de arbeidsmarkt.

Om uitval uit arbeid door ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te voorkomen is allereerst een goed arbeidsomstandighedenbeleid cruciaal. Daarnaast moet sneller worden ingegrepen in het eerste ziektejaar om zieke werknemers zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen. Om de instroom in de WAO te beperken moet verder worden gewerkt aan het verbeteren van de WAO-keuringen.

Arbeidsomstandigheden en preventie

Een essentieel onderdeel van arbeidsomstandighedenbeleid is preventie: het voorkomen van ongevallen en schade aan de gezondheid en het zorgen voor veilig, gezond en aantrekkelijk werk, ook met het oog op werving en behoud van personeel. Investeren in goede arbeidsomstandigheden is allereerst een zaak van werkgevers en werknemers. De overheid heeft een voorwaardenscheppende, stimulerende alsook handhavende rol om ervoor te zorgen dat werkgevers en werknemers in branches en bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen. De aandacht voor arbeidsomstandigheden heeft de afgelopen jaren een grote impuls gekregen doordat de werkgever via wetgeving medeverantwoordelijk is gemaakt voor de financiële gevolgen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Verder stimuleert de overheid een goed arbo- en personeelsbeleid onder meer door het afsluiten van arboconvenanten met sectoren waar de risico's op arbeidsuitval door ziekte en arbeidsongeschiktheid hoog zijn. Daarvoor is in deze kabinetsperiode bijna 73 miljoen euro (160 miljoen gulden) uitgetrokken. In een arboconvenant maken overheid, werkgevers en werknemers concrete en zo mogelijk kwantitatieve afspraken over het verminderen van arbeidsrisico's, zoals werkdruk, tillen en lichamelijke belasting. Ook worden afspraken gemaakt over verzuimbegeleiding en vroegtijdige reïntegratie. Naar verwachting wordt de doelstelling van 20 convenanten voor eind 2002 gehaald. In het jaar 2006 zal de aanpak worden geëvalueerd.

Het sluitstuk van het arbobeleid is handhaving. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Arbowet in november 1999 kan de Arbeidsinspectie bedrijven direct een boete opleggen bij ernstige overtredingen («lik-op-stuk»-beleid). Met dit nieuwe instrument kan effectiever worden opgetreden tegen overtredingen van de wet. Om de slagvaardigheid verder te vergroten, wordt de capaciteit van de Arbeidsinspectie uitgebreid.

Sneller en effectiever ingrijpen in eerste ziektejaar

Het bestrijden van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vraagt behalve

om een goed arbeidsomstandighedenbeleid om een sneller ingrijpen in het eerste ziektejaar. In het plan van aanpak WAO en de Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft het kabinet een reeks maatregelen aangekondigd om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te kunnen aanpakken. Daarbij gaat het er vooral om werkgevers en werknemers meer aan te zetten tot actie gericht op een zo snel mogelijke terugkeer naar het werk. Met het door de Tweede Kamer aangenomen Wetsvoorstel verbetering poortwachter wordt beoogd sneller ingrijpen in het eerste ziektejaar te bevorderen en zo de toeloop op de WAO te beperken. Het wetsvoorstel biedt een raamwerk voor noodzakelijke acties in het eerste ziektejaar en versterkt de poortwachtersfunctie van de uitvoeringsinstelling die bij onvoldoende reïntegratie-inspanning de WAO-aanvraag niet ontvankelijk verklaart. Rechten en plichten van werknemers en werkgevers worden aanzienlijk aangescherpt. Zieke werknemers die weigeren mee te werken aan werkhervatting kunnen worden geconfronteerd met stopzetting van de loondoorbetaling of ontslag. Werkgevers die onvoldoende doen om een zieke werknemer weer aan de slag te helpen, kunnen worden verplicht om het loon maximaal 1 jaar langer door te betalen.

Verbeteren van WAO-keuringen

Betere en tijdige keuringen voor de WAO zijn essentieel om de instroom in de WAO te kunnen beperken. In het verlengde van het Plan van aanpak WAO en de Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen is langs meerdere wegen gewerkt aan de verhoging van kwaliteit en tijdigheid van de keuringen. Hiervoor heeft het kabinet tot en met het jaar 2002 jaarlijks bijna 23 miljoen euro (50 miljoen gulden) extra beschikbaar gesteld. De belangrijkste standaarden voor de keuring zijn in juli 2000 wettelijk vastgelegd. Voorts biedt het onlangs door het Landelijk instituut sociale verzekeringen geïntroduceerde Claimbeoordelings- en borgingssysteem betere mogelijkheden voor de aansturing van de keuringspraktijk. Dit systeem bevordert een goede toepassing van de diverse standaarden en maakt de keuringen beter controleerbaar.

SUWI

De beleidsinspanningen op het gebied van de sociale zekerheid, reïntegratie en arbeidsbemiddeling vinden hun culminatiepunt in de per 1 januari 2002 operationele nieuwe uitvoeringsstructuur voor de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening. Met deze omvangrijke SUWI-operatie (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen), komt een eind aan de jarenlange onzekerheid over de richting van de uitvoeringsstructuur en is de basis gelegd voor een helder en stabiel uitvoeringsstelsel dat gericht is op activering en voorrang geeft aan werk.

In de nieuwe organisatiestructuur staat het belang van preventie en reïntegratie voorop. Voorkomen moet worden dat mensen niet of niet meer kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. Als dat niet lukt, moeten alle inspanningen erop gericht zijn dat mensen die ziek, arbeidsongeschikt of werkloos zijn geworden, weer zo snel mogelijk aan het werk komen. Een goed geoliede, activerende en klantvriendelijke uitvoering is daarbij onontbeerlijk. De uitgangspunten van de nieuwe structuur zijn: de cliënt staat centraal, taken die zich niet lenen voor concurrentie worden publiek uitgevoerd (met name de beoordeling van het recht op een uitkering) en taken die zich daar wel voor lenen worden privaat uitgevoerd (met name reïntegratie). De nieuwe uitvoeringsstructuur moet met een evenwichtig pakket van rechten en plichten (contract) voor cliënt en uitvoerings-

organisatie leiden tot een vermindering van het beroep op de uitkeringen, lagere uitvoeringskosten en minder administratieve lasten voor werkgevers.

In de nieuwe opzet wordt de samenwerking tussen de diverse betrokken partijen op landelijk en regionaal niveau versterkt. Er komt een Raad voor Werk en Inkomen (RWI) met vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en gemeenten, die meewerkt aan het vormgeven van het gehele beleid op het terrein van werk en inkomen. Verder wordt aan cliëntenparticipatie groot belang gehecht. In zogeheten bedrijfsverzamelgebouwen komen de publieke en private uitvoerders zoveel mogelijk onder één dak te werken, waardoor er voor cliënten een soort beursplein voor werk ontstaat. Ook komen er regionale samenwerkingsplatforms.

Privatisering en reïntegratie

Door reïntegratie uit te besteden aan particuliere bedrijven hoopt het kabinet een doorbraak te forceren in het (weer) aan het werk helpen van moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten en werklozen. De totstandkoming van een goed functionerende private reïntegratiemarkt is dan ook een van de belangrijkste doelstellingen voor de komende jaren. Een eerste openbare aanbesteding van reïntegratietrajecten heeft reeds plaatsgevonden. Naar aanleiding van een evaluatie wordt de openbare aanbesteding voor het jaar 2002 op een aantal punten verbeterd. De uitvoeringsinstelling zal voor afzonderlijke (kleinere) groepen uitkeringsgerechtigden aparte opdrachten verstrekken en de selectie- en gunningscriteria van te voren bekendmaken. De cliënten krijgen meer mogelijkheden om zelf een reïntegratiebedrijf te kiezen. Om reïntegratiebedrijven af te kunnen rekenen op behaalde resultaten zal bij de aanbestedingsronde voor het jaar 2002 resultaatfinanciering («no-cure-less-pay») worden toegepast. De nieuwe aanbestedingsprocedure is naar de mening van het kabinet een stap voorwaarts in het bereiken van een concurrerende reïntegratiemarkt. In 2002 zullen naar aanleiding van de resultaten van de tweede aanbestedingsronde verdere verbeteringen worden doorgevoerd.

Commissie Donner

De aanhoudende volume-groei in de WAO is voor het kabinet medio 2000 aanleiding geweest de Commissie Donner in het leven te roepen met als opdracht meer ten principale aanbevelingen te doen ten aanzien van het WAO-stelsel. Volgens de commissie moeten preventie en werkherhvatting meer dan nu het geval is voorop staan bij werkgevers, werknemers en uitvoerders. De toegang tot de WAO moet worden beperkt tot diegenen die volledig en onomkeerbaar arbeidsongeschikt zijn. Het kabinet deelt de mening van de commissie Donner dat de instroom in de WAO substantieel moet worden teruggedrongen en heeft over de plannen advies gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad. In het najaar zal het kabinet zijn standpunt bepalen.

1.4 Inkomensbeleid, armoedebestrijding en armoedeval: werk lonender maken

Het inkomensbeleid van het kabinet blijft gericht op een evenwichtige inkomensverdeling, voor zover het daar invloed op kan uitoefenen. Arbeidsmarktontwikkelingen, demografie en huishoudsamenstelling zijn veelal van grotere invloed. Koopkrachtramingen geven gemiddelde effecten per inkomensgroep weer. De veranderingen die zich op individueel niveau voordoen kunnen hiervan afwijken. De ontwikkeling van de

koopkracht wordt onder meer beïnvloed door de loon- en prijsontwikkeling, belasting- en premietarieven en door specifieke beleidsmaatregelen. Het inkomen wordt verder onder meer bepaald door het gemeentelijk inkomensbeleid en inkomensafhankelijke regelingen, zoals huursubsidie, kwijtschelding van lokale lasten en bijzondere bijstand.

De algemene koopkrachtontwikkeling van uitkeringsgerechtigden op minimumniveau is tussen 1995 en 2001 met circa 7 à 8 procent gestegen en is in die periode vrijwel gelijk opgegaan met het inkomen van modale werknemers. Enkele maatregelen die daartoe hebben bijgedragen zijn de koppeling van het minimumloon en de uitkeringen aan de gemiddelde contractloonstijging, de invoering van een extra verlaagd tarief eerste schijf in 1999 en de introductie van heffingskortingen in het jaar 2001. De algemene koopkrachtontwikkeling voor ouderen lag betrekkelijk hoog, met name als gevolg van de invoering en navolgende verhogingen van de mogelijkheden van aftrek voor ouderen (vanaf het jaar 2001 ouderenkortingen).

Daarnaast hebben uitkeringsgerechtigden geprofiteerd van specifieke inkomensregelingen en gemeentelijk ondersteuningsbeleid. Gemiddeld genomen komt het besteedbaar inkomen op het sociaal minimum tussen de 30 en 35 procent hoger uit als rekening wordt gehouden met deze extra inkomensondersteuning.

Inkomensafhankelijke ondersteuning draagt onmiskenbaar bij aan de inkomensbescherming van mensen die op een laag inkomen zijn aangewezen. Voorkomen moet worden dat de armoedeval zich voordoet. Deze doet zich voor als mensen bij de overstap van een uitkering naar werk er netto niet of nauwelijks op vooruit gaan doordat de inkomensafhankelijke ondersteuning vermindert of wegvalt als gevolg van een bruto inkomensverbetering. Ook andere groepen, zoals herintredende vrouwen die een partner met een laagbetaalde baan hebben, kunnen met de armoedeval te maken krijgen.

Arbeidsdeelname is voor mensen onder de 65 jaar doorgaans de meest aangewezen weg om armoede, permanente afhankelijkheid van een uitkering en sociale uitsluiting te voorkomen. Het kabinet wil daarom de armoedeval verminderen. Het aanvaarden van werk moet meer lonen. In het nieuwe belastingstelsel is hiertoe in 2001 een arbeidskorting geïntroduceerd, die in het jaar 2002 extra wordt verhoogd. De algemene heffingskorting wordt eveneens verhoogd ter compensatie van de afschaffing van de koopkrachttoeslagen in de huursubsidie. Ter stimulering van de arbeidsdeelname onder met name herintredende vrouwen wordt een toetrederskorting geïntroduceerd van 2723 euro (6000 gulden) verdeeld over 3 jaar. Deze uitgebreidere en hogere korting komt in de plaats van de in het jaar 2001 ingevoerde uitstroompremie in de *Algemene bijstandswet* (Abw) en de *Wet inschakeling werkzoekenden* (Wiw). Door deze maatregelen en door de afspraken die met de gemeenten zijn gemaakt over de reikwijdte van het gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid en het belang van activering van uitkeringsgerechtigden, moet de stimulans om te gaan werken worden vergroot.

Inkomensbeeld voor 2001 en 2002

Het gemiddelde koopkrachtbeeld in 2001 ziet er met name als gevolg van de belastingherziening gunstig uit. Vooral werknemers op het niveau van het minimumloon zijn er door de introductie van de arbeidskorting fors op vooruit gegaan. Van de belastingherziening maakten ook de beperking

van aftrekposten en een andere fiscale behandeling van vermogensinkomsten deel uit. De effecten hiervan zijn sterk afhankelijk van de individuele situatie.

Voor het jaar 2002 wordt een gemiddelde koopkrachtstijging verwacht van ongeveer 1 procent.

1.5 Europa

Veel van de hiervoor genoemde maatregelen (sluitende aanpak, vergroting arbeidsdeelname, bestrijding armoede) zijn ook op Europees niveau aan de orde. In de afgelopen jaren zijn steeds meer onderwerpen op sociaal terrein tot de bevoegdheid van de Europese Unie gaan behoren. Daarbij heeft Europa gekozen voor een «integrale strategie» met als doel bevordering van de werkgelegenheid, economische hervorming en sociale samenhang, als onderdeel van een kenniseconomie. Via de methode van open coördinatie zijn intussen op terreinen als werkgelegenheid en bestrijding van sociale uitsluiting goede resultaten geboekt. De verwachting is dat langs deze weg het sociale beleid van de EU zich in de komende jaren nog verder zal verdiepen en verbreden. Dit is van belang in het licht van de sociaal-economische uitdagingen waar de Europese Unie de komende jaren voor staat. Nederland zal (blijven) bijdragen aan de ontwikkeling van een Europees sociaal beleid door een actieve rol te spelen bij de vormgeving daarvan.

BOX SAMENHANG SOCIALE NOTA EN GEWIJZIGDE BEGROTINGSOPZET

De Sociale Nota geeft een integraal beeld van het beleidsterrein van het ministerie van SZW. Het gaat in op de achtergronden van beleid, presenteert resultaten analyses en licht beleidskeuzes in meerjarig perspectief toe. In de begroting van het ministerie van SZW worden de belangrijkste beleidsdoelstellingen voor het volgende jaar gepresenteerd. In de begroting is ook een beleidsagenda opgenomen. De beleidsagenda geeft de accenten van het beleid van het ministerie van SZW aan en geeft in het kort de belangrijkste activiteiten en daarbij behorende doelstellingen in het jaar 2002 aan.

De begroting is in opzet gewijzigd. Daarin staan met ingang van de begroting 2002 de vragen centraal:

- wat wil het ministerie van SZW in het jaar 2002 bereiken?
- wat gaat het ministerie van SZW daarvoor doen?
- wat gaat dat kosten?

Daarmee verlaat de begroting de administratief technische benadering en krijgt het een meer beleidsmatige invalshoek.

In de begroting van het ministerie van SZW zijn voor alle beleidsdoelstellingen waarmee de inzet van geld is gemoeid deze vragen gesteld. Dat geldt zowel voor beleid waarvoor geld op de begroting staat als voor het premiegefinancierde deel van de uitgaven.

Activiteiten van SZW in het jaar 2002

Het kabinet beoogt met de volgende maatregelen bij te dragen aan de doelstelling om de arbeidsdeelname van gemiddeld 64 procent nu, te verhogen tot 70 procent in het jaar 2010.

- verdere verkleining van de armoedeval door aanvullende fiscale maatregelen.
- introductie van een werkaanvaardingspremie voor mensen die nu nog niet aan de slag zijn of een gesubsidieerde baan hebben, op het moment dat zij een niet gesubsidieerde baan gaan bezetten.
- verbetering van de afstemming tussen werk en privé: flexibilisering ouderschapsverlof, uitbreiding recht op verlof in verband met zorgtaken en verbetering *Wet financiering loopbaanonderbreking*.
- stimuleren van flexibele beloning.

Voor dit pakket aan maatregelen is 480 miljoen euro (ruim 1 miljard gulden) extra uitgetrokken.

Voor drie specifieke groepen in de samenleving worden extra maatregelen getroffen om de arbeidsdeelname te vergroten. Het gaat om ouderen, mensen met een lage opleiding en etnische minderheden.

- voor ouderen: fiscale maatregelen waardoor werkgevers een onbelaste bonus aan ouderen kunnen geven als zij blijven werken, introductie van een arbeidskorting voor ouderen, versterken van de poortwachtersfunctie in de WW, werkgeversbijdrage in kosten WW bij ontslag van werknemer boven 57,5 jaar, korting voor werkgevers op hun WAO-premie voor iedere werknemer boven 58 jaar. Het kabinet streeft ernaar om de arbeidsparticipatie van ouderen jaarlijks met 0,75 procent te verhogen.
- voor laagopgeleiden: verhoging investering in het beroepsonderwijs, extra ondersteuning aan werkgevers voor scholing van medewerkers met een te laag opleidingsniveau.
- voor minderheden: voortzetting van de 1 op 1 bemiddeling als uitvloeisel van het MKB-convenant.

Om mensen uit deze groepen in het jaar 2002 aan de slag te krijgen geeft het kabinet 480 miljoen euro (ruim 1 miljard gulden) extra uit.

Het ministerie van SZW maakt resultaatafspraken met gemeenten om het aantal bijstandsgerechtigden te reduceren. De doelstelling is dat de sluitende aanpak voor nieuwe werklozen in het jaar 2002 is gerealiseerd en dat deze voor het zittende bestand voor 80 procent is gerealiseerd. De voorgenomen maatregelen voor het jaar 2002 zijn:

- introductie van klantmanagement bij gemeenten waardoor het bestaande instrumentarium effectiever kan worden ingezet, poortwachtersfunctie wordt ingezet en het maatregelenbeleid wordt verbeterd.
- extra middelen voor kinderopvang.
- middelen voor experimenten.

Vanaf het jaar 2002 zullen gemeenten in staat worden gesteld aan mensen die geen arbeidsmarktperspectief hebben eenmaal in de drie jaar een extra vergoeding te geven.

Met ingang van 1 januari 2002 zal de nieuwe organisatiestructuur voor de uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling in werking treden. Het ministerie van SZW zal in het jaar 2002 alles in het werk stellen om een soepele overgang te bevorderen:

- het CWI zal een netwerk van 131 kantoren inrichten.
- het UWV zal zorgdragen voor de WAO-keuringen en de toekenning van uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen.
- per 1 januari 2002 start een Inspectie Werk en Inkomen.

De Raad voor Werk en inkomen krijgt de mogelijkheid om sectorale initiatieven op het terrein van reïntegratie te subsidiëren.

Het ministerie van SZW zal de handhaving van regelgeving verscherpen. In het jaar 2002 zullen daartoe de volgende aanzetten worden gegeven:

- de pakkans op overtredingen op het terrein van arbeidsomstandigheden wordt verhoogd. De arbeidsinspectie wordt daartoe de komende jaren met 50 fte uitgebreid.
- er komt per 1 januari 2002 een Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst (SIOD) voor de opsporing van zware delicten op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid. Doel is om uiteindelijk 100 grote fraudeonderzoeken op jaarbasis uit te voeren.
- binnen het ministerie zal een aparte eenheid voor de coördinatie van het opsporingsbeleid worden ingericht.

Kerntabel

		1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001#	2002#
Welvaart									
1	BBP per inwoner (euro, prijzen 1995)	15 575	16 169	18 287	19 551	22 132	22 740	23 026	23 320
2	feitelijke arbeidsduur per werkende (uren per jaar)	1 612	1 510	1 457	1 380	1 359	.	.	.
Werk									
3	arbeidsaanbod in personen (x 1000) a	5 488	5 570	6 013	6 794	7 292	7 442	7 543	7 645
4	werkgelegenheid in personen (x 1000) a	5 273	5 088	5 594	6 261	7 000	7 172	7 303	7 365
5	arbeidsvolume in arbeidsjaren (x 1000) a	4 950	4 730	5 203	5 663	6 520	6 469	6 587	6 643
6	werkloze beroepsbevolking in personen (x 1000) a	215	482	419	533	292	270	240	280
7	geregistreerde werkloosheid (x 1000)	217	511	358	464	221	188	.	.
	w.v. < 1 jaar	.	.	161	217	110	106	.	.
	>= 1 jaar	.	.	197	247	111	82	.	.
8	vacatures (x 1000)	70	58	115	55	158	188	.	.
9	netto participatiegraad 15–64 jaar (in %)*	.	.	55	58	64	65	.	.
w.v.	mannen	.	.	71	72	76	77	.	.
	vrouwen	.	.	39	44	51	52	.	.
Inkomen									
10	mutatie contractlonen (per jaar in %) a	2,1	1,1	2,9	1,4	2,6	3,3	4,3	3,8
11	wig, gemiddeld**	44	45	41	43	41	41	37	37
12	index koopkracht minima (1973=100)	124	109	114	110	112	114	119	121
13	index koopkracht modaal (1973=100)	107	97	107	109	111	111	119	119
Sociale zekerheid									
14	ziekteverzuimpercentage (excl. zwangerschap)	.	.	6,8	4,9	5,4	5,5	5,5	.
15	arbeidsongeschiktheidspercentage***	11,6	13,6	14,3	12,9	12,0	12,1	12,2	12,3
16	uitkeringsgerechtigden < 65 jaar (x 1000 uitk. jr.)****	1 434	1 951	2 039	2 110	1 882	1 845	1 831	1 882
	w.v. WW/VV	160	264	165	345	197	160	149	173
	AAW/WAO/WAZ/Wajong	608	698	790	752	772	793	811	827
	ABW (incl RWW)/IOAW/IOAZ	192	574	551	516	406	372	347	356
17	SZQ (sociale zekerheidsquote)*****	16,4	17,8	16,4	14,6	12,6	12,0	11,8	11,8
18	SZQ, exclusief uitgaven AOW	10,7	12,4	10,7	9,5	7,7	7,2	7,1	7,1
19	I/A-verhouding (uitkeringsgerechtigden/werkenden) a	65,7	83,2	82,1	78,1	68,0	66,3	65,5	66,0
20	I/A-verhouding beneden-65-jarigen a	30,9	43,5	41,8	39,3	31,5	30,3	29,8	30,3
Arbeidsmarktmaatregelen (jaargemiddelden)									
21	WIW (x 1000 fte's): dienstbetrekkingen	.	.	11	45	38	36	32	32
	werkervaringsplaatsen	.	.	.	0	6	6	5	5
22	WSW (x 1000 banen)	71	77	77	81	85	86	89	90
23	I/D- banen (x 1000 personen; jaarultimo's)	.	.	.	6	41	44	55	60

= raming/ . = niet beschikbaar/onbekend.

* exclusief banen van minder dan 12 uur; Bron: CBS (Enquete Beroepsbevolking).

** Verschil tussen loonkosten en netto loon van een alleenverdiener met een modaal inkomen, als percentage van de loonkosten

*** Gedefinieerd als personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (exclusief dubbeltellingen en nuluitkeringen) gedeeld door het arbeidsaanbod.

**** In 2002 gaat het om 205 000 personen in de WW, 956 000 personen in de AAW/WAO/WAZ/Wajong en om 428 000 personen in de ABW/IOAW/IOAZ (zie ook hoofdstuk 5).

***** De sociale zekerheidsuitgaven gedeeld door het Bruto Binnenlands Produkt (conform de Nationale Rekeningen van CBS exclusief de zorgsector).

a Oude cijfers tot 1995 worden echter niet aangepast aan nieuwe definitie.

2.1 Inleiding

De forse groei van de werkgelegenheid van de afgelopen jaren staat onder druk. De combinatie van sterk stijgende lonen in Nederland en loonmatiging in andere landen van de Europese Unie heeft de Nederlandse concurrentiepositie verslechterd. Bovendien wordt voor de komende vijf jaar een minder snelle groei van het arbeidsaanbod verwacht.¹ Structureel (dus gecorrigeerd voor conjuncturele effecten) groeide dat aanbod in de tweede helft van de jaren negentig met 1,8 procent per jaar. Voor de komende 5 jaren wordt de groei op 1,1 procent per jaar geraamd. Uit het hoge aantal vacatures blijkt dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet goed op elkaar aansluiten. Er waren 169 000 vacatures in september 2000, vooral voor banen waarvoor een opleidingsniveau nodig is vanaf middelbaar beroepsonderwijs (MBO).

Tegelijkertijd zijn nog veel mensen afhankelijk van een uitkering, een groot deel van hen zelfs langdurig. De uitdaging voor de komende jaren is zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het arbeidsaanbod te verhogen en daardoor de gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid in de tweede helft van de jaren negentig voort te zetten.

2.2 Werkgelegenheidsontwikkelingen in de jaren tachtig en negentig

De verschuiving van de werkgelegenheid van industrie en landbouw naar de dienstensector heeft belangrijk bijgedragen aan de sterke groei van de werkgelegenheid sinds het jaar 1983. De dienstensector verschaft nu aan driekwart van de beroepsbevolking werkgelegenheid. Een tweede belangrijke ontwikkeling is de arbeidsdeelname van vrouwen. Het vrouwelijk arbeidsaanbod is in de jaren tachtig met een kwart gegroeid en in de jaren negentig met bijna tweederde. Het aantal werkende vrouwen is hierdoor gestegen van 34 procent in het jaar 1985 tot 52 procent in het jaar 2000. Deze groei valt samen met de uitbreiding van de dienstensector.

In de jaren tachtig is het arbeidsaanbod gegroeid met gemiddeld 1 procent per jaar en in de jaren negentig met gemiddeld 1,6 procent. Dat laatste wil zeggen dat jaarlijks meer dan 110 000 personen tot de arbeidsmarkt toetraden.² Deze trendmatige aanbodstijging is volgens het CPB de belangrijkste factor in de groei van de werkgelegenheid.³ De groei van het arbeidsaanbod is vooral te danken aan de forse toename van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt. Een belangrijke verklaring voor deze ontwikkeling is deeltijdarbeid. Door de collectieve arbeidsduurverkortingen kregen sectoren, vooral in de dienstverlening, meer behoefte aan deeltijders.⁴ Deze behoefte ontstond doordat de aanpassing van de arbeidsduur niet gepaard ging met een aanpassing van de bedrijfsduur, zodat de werkroosters aangepast moesten worden. Doordat deeltijdbanen beter aansloten bij de behoeften van vrouwen om minder dan voltijd te werken, konden zij zodoende massaal toetreden tot de arbeidsmarkt. Aanbod van en vraag naar deeltijdarbeid sloten dus goed op elkaar aan. De arbeidsduurverkortingen stelde bedrijven niet alleen in staat om de overcapaciteit aan werknemers te reduceren, zonder gedwongen ontslag. Ook heeft de kostenneutrale arbeidsduurverkortingen in de jaren tachtig geresulteerd in een groei van de werkgelegenheid van 30 à 40 duizend personen in de marktsector.⁵

¹ Don, F.J.H., «Het Nederlands groeipotentieel tot 2006», *ESB*, 30-3-2001, p. 284-287.

² CPB, *Macro Economische Verkenning 2001*, SDU, Den Haag, september 2000, p. 154.

³ CPB, *Macro Economische Verkenning 2001*, SDU, Den Haag, september 2000, p. 158.

⁴ Van Lomwel, G.van, *Essays on Labour Economics*, Tilburg, november 2000, p. 87.

⁵ CPB, *De werkgelegenheid in de jaren tachtig*, Werkdocument No. 41, 1991, p. 10.

Naast deeltijdarbeid zijn ook andere ontwikkelingen relevant voor de forse groei van het arbeidsaanbod, zoals de stijging van het opleidingsniveau onder vrouwen, de daling van het kindertal, uitstel van het moederschap en de veranderende taakverdeling tussen mannen en vrouwen. Ook tussen het arbeidsaanbod en loonkostenmatiging is een relatie. Enerzijds maakt een groot arbeidsaanbod loonkostenmatiging mogelijk. Anderzijds leidt loonkostenmatiging tot een stijging van de werkgelegenheid en derhalve verbetering van de baanvindkansen van werklozen en niet-actieven. Dit laatste lokt dus anders gezegd extra arbeidsaanbod uit.⁶

Het groeiend arbeidsaanbod kon met wisselend succes opgenomen worden in de jaren tachtig en eerste helft van de jaren negentig. Vooral vanaf de tweede helft van de jaren negentig zijn zowel de vraag naar arbeid als de participatiegraad fors gestegen. Het aantal vacatures groeide van 41 000 in het jaar 1994 naar 188 000 in het jaar 2000⁷. De arbeidsparticipatie steeg in de jaren negentig met 8 procentpunt tot 67 procent in het jaar 2000. Belangrijke factoren achter de opname van het groeiende arbeidsaanbod waren loonmatiging, lastenverlichting, deeltijdwerk, flexibilisering van de arbeid en conjuncturele ontwikkelingen.

Loonmatiging, lastenverlichting en flexibilisering van de arbeidsmarkt

Het Akkoord van Wassenaar vormde in 1982 het startpunt van langdurige loon(kosten) matiging. Onderdeel van deze matiging was de ontkoppeling van de lonen in de collectieve sector en het wettelijk minimumloon van de loonontwikkeling in de marktsector. Dit versterkte de relatieve verlaging van de arbeidskosten, terwijl de uitgavendruk op de collectieve sector afnam. Volgens schattingen van het Centraal Planbureau hebben de lagere loonkosten geresulteerd in een werkgelegenheidsgroei van 415 000 personen in de jaren tachtig.⁸ Doordat, aldus het CPB, ook in de jaren negentig het arbeidsaanbod de vraag naar arbeid oversteeg, kon de loonmatiging worden voortgezet. Bovendien had lastenverlichting voor werkgevers en werknemers een matigend effect op de loonontwikkeling.

De loonmatiging was onderdeel van een strategie die aanvankelijk (in de jaren tachtig) ruimte bood voor arbeidsduurverkorting en later (jaren negentig) voor modernisering van de arbeidsverhoudingen: meer variatie in arbeidspatronen (vooral deeltijdwerk, maar ook 9-urige werkdag en flexibele arbeidsrelaties zoals uitzendwerk en oproepkrachten), verruiming van combinaties tussen arbeid en zorg en flexibiliteit en zekerheid (zie hoofdstuk 3). Door de modernisering kon het forse aanbod van vooral vrouwen en jongeren gemakkelijker in het arbeidsproces worden opgenomen.⁹ Anderzijds stelde de loonmatiging bedrijven in staat om nieuwe markten te betreden en verloren gegane marktaandeel terug te winnen.

Conjuncturele ontwikkeling

Een andere belangrijke factor is de internationale conjunctuur. Door de langdurige loonkostenmatiging profiteerde Nederland met zijn lage loonkosten in de jaren tachtig en negentig veel meer dan andere landen van de verbeterde internationale conjunctuur. Volgens het CPB zouden in de jaren tachtig 135 000 personen minder een baan hebben gehad, als de concurrerende uitvoer jaarlijks 1 procent minder was geweest.¹⁰

⁶ Don, F.J.H., «Het Nederlands groeipotentieel op middellange termijn, CPB-document No. 1, maart 2001, p. 8.

⁷ Zie ook bijlage 5, tabel 5.3.

⁸ CPB, *De werkgelegenheid in de jaren tachtig*, Werkdocument No. 41, 1991, p. 8.

⁹ Schnabel, P., *Maatschappij in beweging, Verslag van de bijeenkomst herijken achter de dijken*, Sociaal Economische Raad, Den Haag, 2001.

¹⁰ CPB, *De werkgelegenheid in de jaren tachtig*, Werkdocument No. 41, 1991, p. 13.

De hoge werkgelegenheidsgroei in de afgelopen twee decennia is het gevolg geweest van uiteenlopende factoren, zoals loonmatiging, lastenverlichting, flexibilisering van de arbeid en een hoge groei van het arbeidsaanbod. De loonmatiging, een belangrijke succesfactor in de jaren tachtig en negentig, staat thans, vooral als gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt, onder druk. De lonen in Nederland stijgen sneller dan in het buitenland, waardoor de concurrentiepositie van Nederland (gemeten met loonkosten per eenheid product) snel verslechtert. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de huidige economische situatie.

2.3 Lonen in Nederland; een kentering

In veel EU-lidstaten zijn in de tweede helft van de jaren negentig de samenwerking en coördinatie van sociaal-economisch beleid op nationaal niveau tussen de overheid en sociale partners geïntensiveerd. Vaak heeft dit geleid tot een centraal akkoord. In de centrale akkoorden van de andere EU-landen domineren drie thema's: loonmatiging, de organisatie van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Belangrijke afspraken in dit kader zijn:¹¹

- Loonmatiging ter bevordering van de werkgelegenheid (België, Duitsland, Ierland, Italië).
- Bevordering werkgelegenheid – vooral voor laaggeschoolden – (merendeel van de EU-landen).
- Bevordering van de flexibiliteit en zekerheid (Portugal, Italië).
- Flexibilisering arbeidsmarktregulering (Duitsland, Luxemburg, Spanje, Ierland, Italië).
- Modernisering van de onderhandelingsstructuur ter bevordering van flexibilisering van de arbeidsorganisatie en arbeidsmarkt (Spanje en Portugal).
- Modernisering van pensioenstelsels (Spanje, Italië, Finland, Zweden).

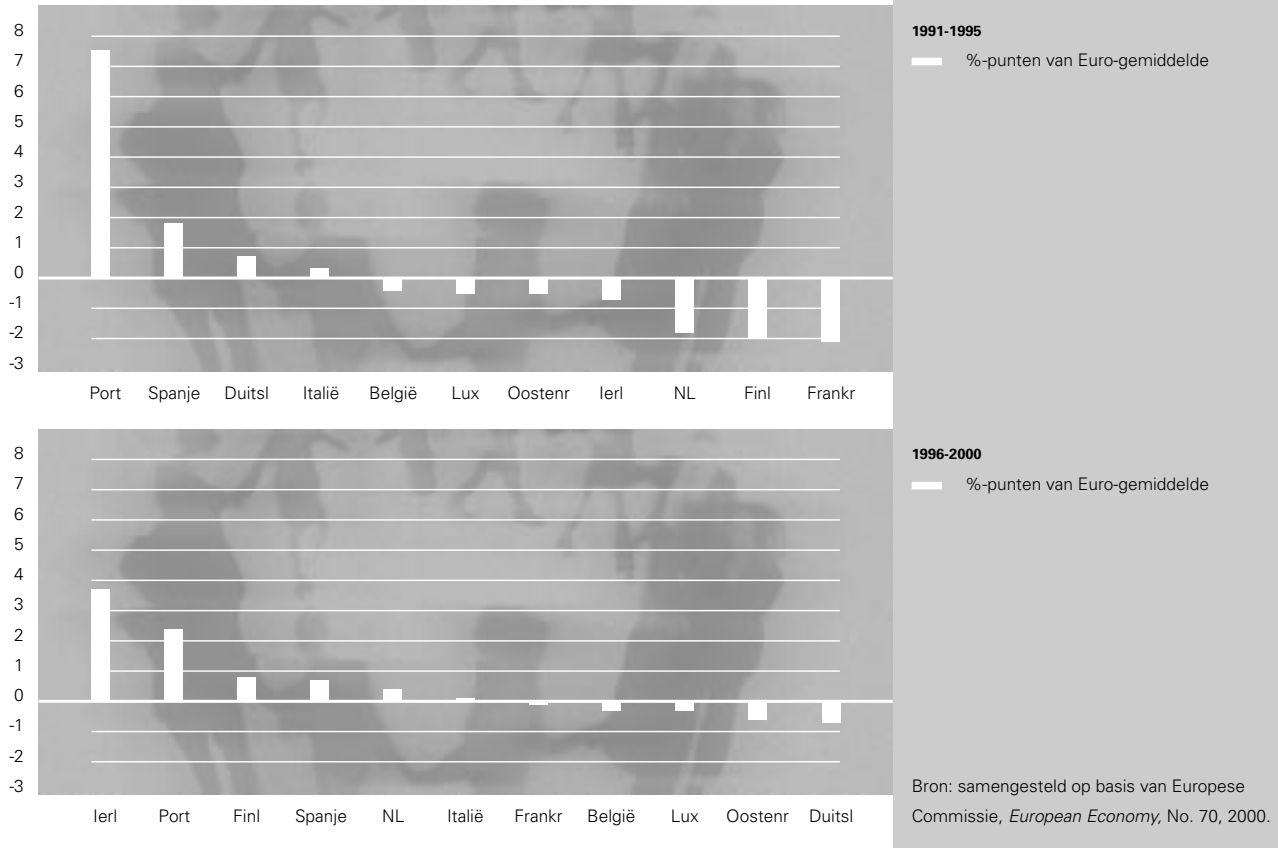
Centrale akkoorden en beheersing van de loonkosten om de werkgelegenheid te bevorderen zijn recepten die in Nederland al vanaf begin jaren tachtig zijn gebruikt. Hierdoor was binnen de EU en het eurogebied de Nederlandse loonkostenontwikkeling lange tijd het meest gematigd. Inmiddels zijn ook andere euro-landen loonkostenmatiging gaan toepassen. De hoge werkloosheid maakte het noodzakelijk ruimte te maken voor winstherstel en investeringen in fysiek en menselijk kapitaal. Dat leidde tot verruiming van de productiecapaciteit, meer mogelijkheden om het onbenut arbeidspotentieel in te zetten en tot versterking van de concurrentiepositie. Door de loonmatiging zijn de verschillen in de nominale loonontwikkeling tussen de euro-landen fors gedaald; van een jaarlijks gemiddelde afwijking van 5,5 procent in de eerste helft van de jaren negentig tot 2,5 procent in de tweede helft van de jaren negentig.¹² De bandbreedte van beide figuren (10 respectievelijk 5 procent) brengt deze vermindering duidelijk in beeld.

¹¹ Samengesteld op basis van diverse OECD-landenstudies.

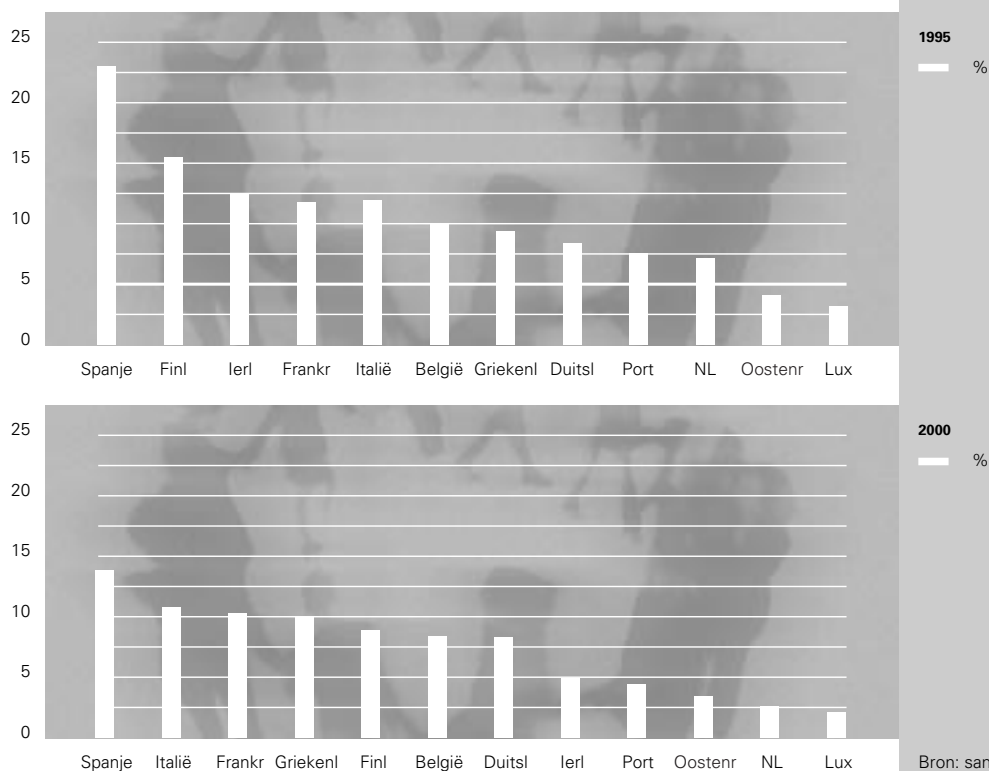
¹² European Economy, *Broad economic policy guidelines. Convergence report 2000. Proposals for a council decision for the adoption by Greece of the single currency on January 2001*, Luxembourg 2000.

Figuur

2.1 Gemiddelde afwijking nominale loonmutatie per jaar

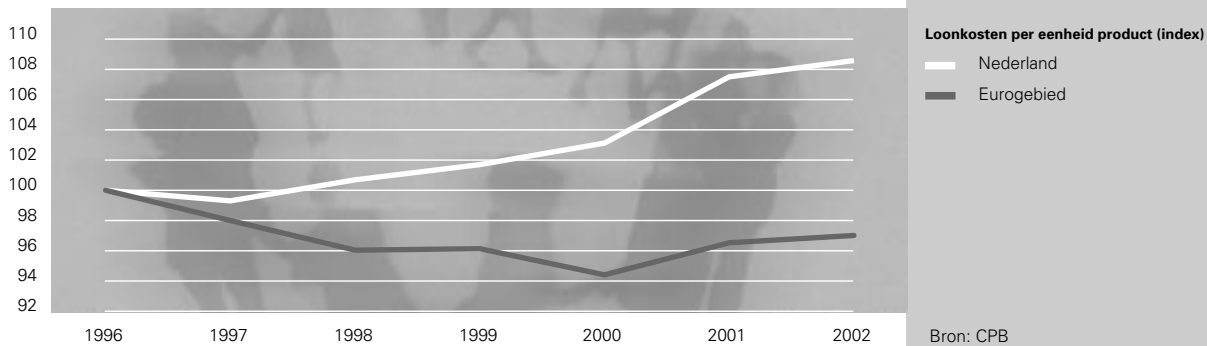


Mede door de loonkostenmatiging is de werkloosheid in de meeste euro-landen gedaald en zijn de internationale verschillen in werkloosheid verminderd. In figuur 2.2 is voor de 12 eurolanden de werkloosheid weergegeven. De werkloosheid bedroeg in het jaar 1995 gemiddeld 11,5 procent; variërend van 3 tot 23 procent. In 2000 is het gemiddelde gedaald naar 9 procent en zijn de minimum- en maximumwaarden 2 en 14 procent.



Bron: samengesteld op basis van Europese Commissie, *European Economy*, No. 70, 2000.

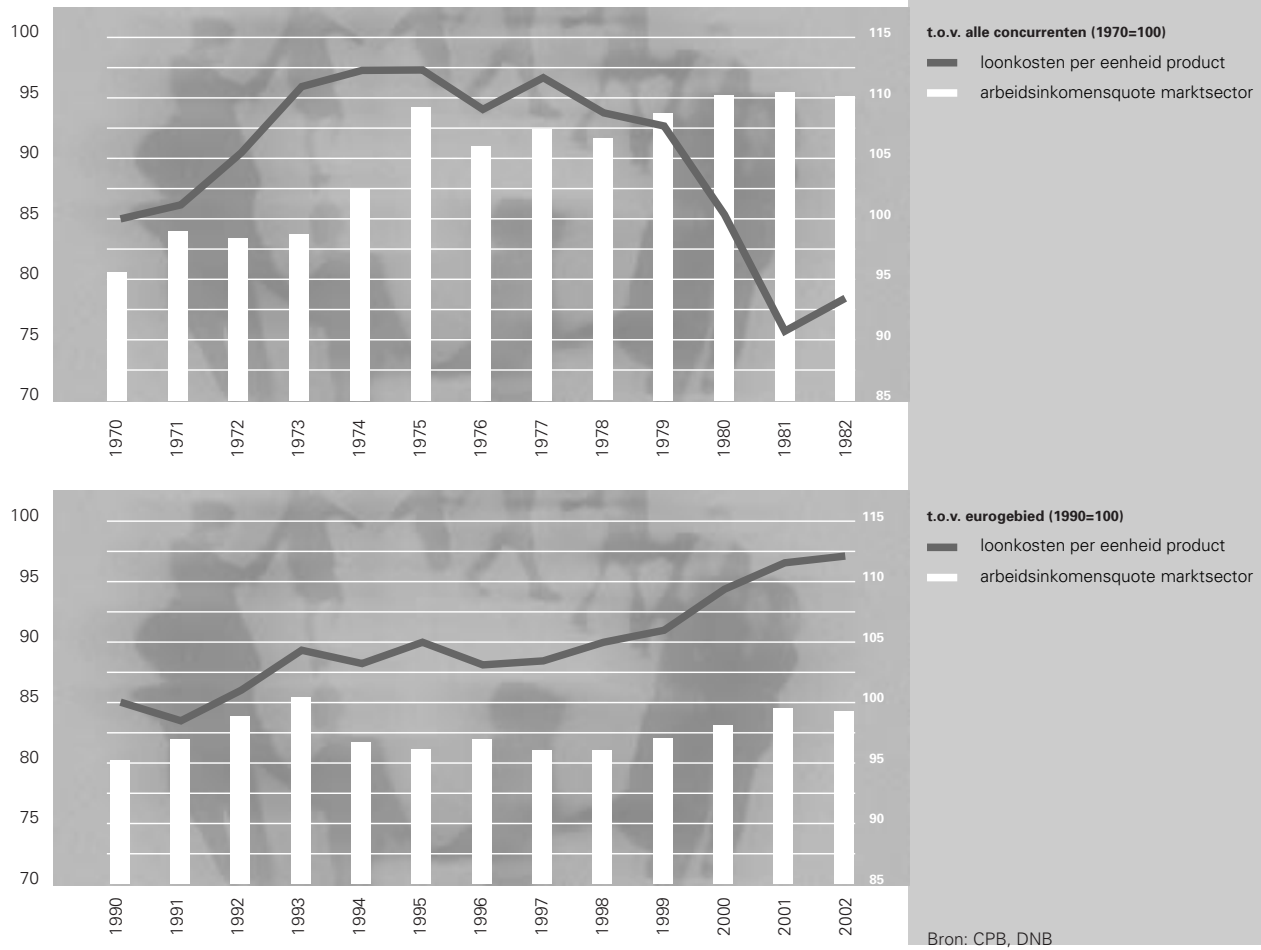
Terwijl andere landen het Nederlands voorbeeld van loonmatiging gingen volgen, nam in Nederland de loonmatiging vanaf het jaar 1997 juist af. Sinds dat jaar zijn de loonkosten per eenheid product in Nederland sneller gestegen dan elders in het eurogebied. Het verschil tussen de loonkosten in Nederland en het gemiddelde van de loonkosten in het eurogebied is in de periode 1997–2002 opgelopen tot ruim 11 procentpunt (figuur 2.3). Ten opzichte van Duitsland is dit verschil zelfs ruim 16 procentpunt. De snelle loonkostenontwikkeling brengt het concurrentievermogen in gevaar. Inmiddels is de verbetering van de concurrentiepositie ten opzichte van het eurogebied die sinds 1987 was bereikt, verloren gegaan. Dat de Nederlandse concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland als geheel in deze periode (vooral als gevolg van de hogere dollarkoers) nauwelijks is verslechterd, doet niets af aan de ernst van deze ontwikkeling, want de concurrentiepositie ten opzichte van het eurogebied, en Duitsland in het bijzonder, is verslechterd. Deze vertegenwoordigen het belangrijkste deel van de Nederlandse exportmarkt.



De ervaring leert dat een gestage verslechtering van de concurrentiepositie vroeg of laat leidt tot een structureel minder gunstige ontwikkeling van de economie. In het verleden werd zo'n structurele verslechtering vaak ingeluid door een conjuncturele teruggang.

Dat er ook nu sprake is van een conjuncturele teruggang wordt steeds duidelijker. Voor de Verenigde Staten wordt een vertraging in de groei verwacht van 4,1 procent in het jaar 2000 tot 1,5 procent in het jaar 2001. Meer dan verwacht worden ook Europa en Nederland getroffen door groeivertraging. Voor Nederland raamt het CPB voor dit jaar een groei van 2 procent. Een half jaar geleden ging het CPB nog uit van 3,75 procent groei. Voor het eurogebied is de groeiraming voor dit jaar verlaagd van 2,5 tot 1¾ procent. De in Nederland relatief sterke groeivertraging betekent dat de groei voor het eerst sinds het jaar 1995 lager uitkomt dan 3 procent, terwijl de inflatie voor het eerst sinds het jaar 1982 boven de 4 procent uitkomt.

Dit beeld roept herinneringen op aan de jaren zeventig toen het fenomeen van stagflatie volop aandacht vroeg. Figuur 2.4 laat zien dat in de jaren zeventig sprake was van een gestage verslechtering van onze concurrentiepositie (gemeten in loonkosten per eenheid product). De basis van deze verslechtering werd in het begin van de jaren zestig gelegd. Vanwege de langdurige loonmatiging in de jaren na de Tweede Wereldoorlog waren de loonniveaus in Nederland in het begin van de jaren zestig het laagste van Europa. De jaren zestig werden gekenmerkt door een «inhaalslag» bestaande uit extra loonrondes en hoge loonsverhogingen die vanaf het midden van de jaren zestig leidde tot een schadelijke loonprijs-spiraal. Deze ontwikkeling werd in de jaren zeventig voortgezet en ging gepaard met massawerkloosheid, stijgende woonlasten en andere economische problemen. Ten opzichte van alle buitenlandse concurrenten verslechterde ook de Nederlandse positie in de eerste helft van de jaren zeventig met in totaal ruim 12 procent. Ook toen bleef de arbeidsinkomensquote (AIQ) aanvankelijk betrekkelijk stabiel. De conjuncturele groeivertraging die werd opgeroepen door de eerste oliecrisis, zorgde vervolgens voor een scherp oplopende AIQ. Deze stijgende AIQ luidde het begin in van een structureel minder gunstige ontwikkeling, waarbij de AIQ op een hoog niveau bleef en in de tweede helft van de jaren zeventig geleidelijk aan zelfs nog verder opliep. De volgende conjuncturele terugslag leidde toen tot de dramatische stijging van de werkloosheid van het begin van de jaren tachtig.



Ook in het begin van de jaren negentig verslechterde onze concurrentiepositie, gemeten ten opzichte van het eurogebied. Tegelijkertijd was sprake van een conjuncturele terugslag. De AIQ liep in drie jaar tijd op met meer dan vijf procentpunt. Maar anders dan in de jaren zeventig werd nu snel de weg terug naar een AIQ van om en nabij 80 procent ingeslagen. Het toen betoonde aanpassingsvermogen van de lonen geeft goede hoop dat indien de huidige groeivertraging opnieuw tot uitdrukking komt in een betekenende stijging van de AIQ, snel een adequaat antwoord wordt gevonden.

De omvang van de groeivertraging en de uitwerking op werkgelegenheid en AIQ blijkt uit tabel 2.1. Eén jaar geleden werd de economische groei voor dit jaar nog geraamd op 4 procent, bij een werkgelegenheidsgroei van 2,75 procent en een AIQ van 83. Terwijl de groeicijfers al in het Centraal Economisch Plan (CEP) neerwaarts werden aangepast, worden de gevolgen voor de AIQ eerst nu duidelijk zichtbaar. Bij een nog fors in omvang toenemende groeivertraging tonen de huidige MEV-ramingen ook een forse verslechtering van de AIQ. Voor 2001 wordt de AIQ thans geraamd op 85,25. Ten opzichte van 1998 betekent dit een verslechtering van ruim drie procentpunt. Deze cijfers zijn ongerekend de CBS-correctie¹³. In tabel 2.1 komen de gecorrigeerde AIQ-cijfers terug. Deze zijn niet meer vergelijkbaar met eerdere ramingen. De verslechtering van de AIQ resulteert in een groei van de bedrijfsinvesteringen die dit jaar vrijwel tot stilstand komt. Voor volgend jaar wordt nauwelijks herstel verwacht. Ook de werkgelegenheidsgroei valt in snel tempo terug. Bijgevolg loopt de werkloosheid in 2002 op met naar verwachting 40 000 werkzoekenden.

Tabel 2.1 Ramingen en realisaties in opeenvolgende CPB-publicaties (procentuele mutaties)

	2000	2001	2002
Economische groei			
MEV 2001	4,5	4	
CEP 2001	4	3,25	2,75
MEV 2002	3,5	2	2
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)			
MEV 2001	2,5	2,25	
CEP 2001	2,5	1,75	1,25
MEV 2002	2,4	1,75	0,75
Arbeidsinkomensquote marktsector (niveau)			
MEV 2001	83,25	83	
CEP 2001	83	83	83,25
MEV 2002 voor correctie	83,9	85,25	85
MEV 2002 na correctie	83,1	84,5	84,25

2.4 Wat als loonkostenontwikkeling niet wordt omgebogen?

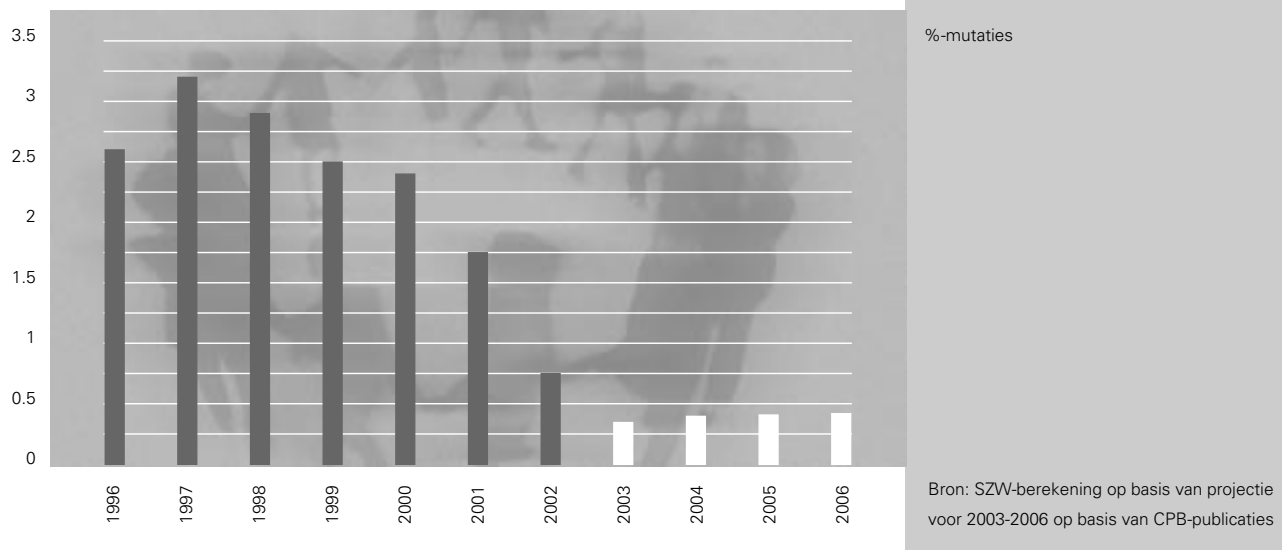
CPB-berekeningen laten zien dat iedere mutatie van de AIQ met één procentpunt op termijn leidt tot een tegengestelde mutatie van de werkgelegenheid met 50 000 arbeidsjaren. Dit verband is in de jaren tachtig en negentig duidelijk zichtbaar geweest. De daling van de AIQ met circa 10 procentpunt in de jaren tachtig verklaart de werkgelegenheidsgroei in deze periode voor circa 500 000 arbeidsjaren. De stijging van de AIQ in het begin van de jaren negentig zorgde voor een (lichte) daling van

¹³ De correctie vloeit voort uit een andere boeking van de winstdeling op collectieve pensioenvoorzieningen.

de werkgelegenheid in 1993 en 1994. Door de forse daling van de AIQ in 1994 kon de werkgelegenheidsgroei weer een snel herstel te zien geven. Figuur 2.5 laat zien welke ontwikkeling van de werkgelegenheid mag worden verwacht indien de recente gestage verslechtering van onze concurrentiepositie in samenhang met de huidige vertraging in de economische groei tot uitdrukking zou komen in een extra stijging van de AIQ met 2,5 procentpunt. Bij een dergelijke stijging die dan beperkt zou blijven tot ongeveer de helft van de stijging in de beginjaren negentig, zou de werkgelegenheidsgroei in de jaren 2003–2006 terugvallen tot gemiddeld nog geen half procent per jaar. De basis voor deze verwachting vormt de becijfering die het CPB heeft opgesteld ter bepaling van de budgettaire ruimte voor de jaren 2003–2006, waarin de werkgelegenheidsgroei uitkomt op jaarlijks circa één procent¹⁴. Tegelijkertijd zou de werkloosheid dan een stijging te zien kunnen geven van 280 000 werkzoekenden zonder baan in het jaar 2002 tot 485 000 in het jaar 2006.

Figuur

2.5 Werkgelegenheid in arbeidsjaren bij stijging van arbeidsinkomensquote met 2,5 procentpunt



Figuur 2.5 onderstreept het belang van een adequate reactie in het loonvormingsproces indien de huidige conjuncturele terugslag zou leiden tot een betekende stijging van de AIQ. Een belangrijke oorzaak van de oploep in de loonontwikkeling is overigens de krapte op de arbeidsmarkt. Bijna alle economische sectoren kampen met personeelstekorten. Door deze tekorten ontstaat er een opwaartse druk op de lonen. Een toenemend aantal bedrijven probeert door verbetering van de arbeidsvoorwaarden de knelpunten in de personeelsvoorziening te verminderen.¹⁵ Werkgevers bieden steeds vaker een hogere beloning. In de jaren 1997–1999 heeft bijna één op de drie werkgevers met personeelstekorten hogere salarissen geboden. Ter vergelijking: in de jaren 1995–1997 was dit één op de vijf werkgevers met personeelstekorten en in de jaren 1993–1995 één op de tien werkgevers. Ook flexibele beloningsvormen, zoals prestatie-toeslagen, winstdeling en gratificaties, worden meer dan in het verleden ingezet.

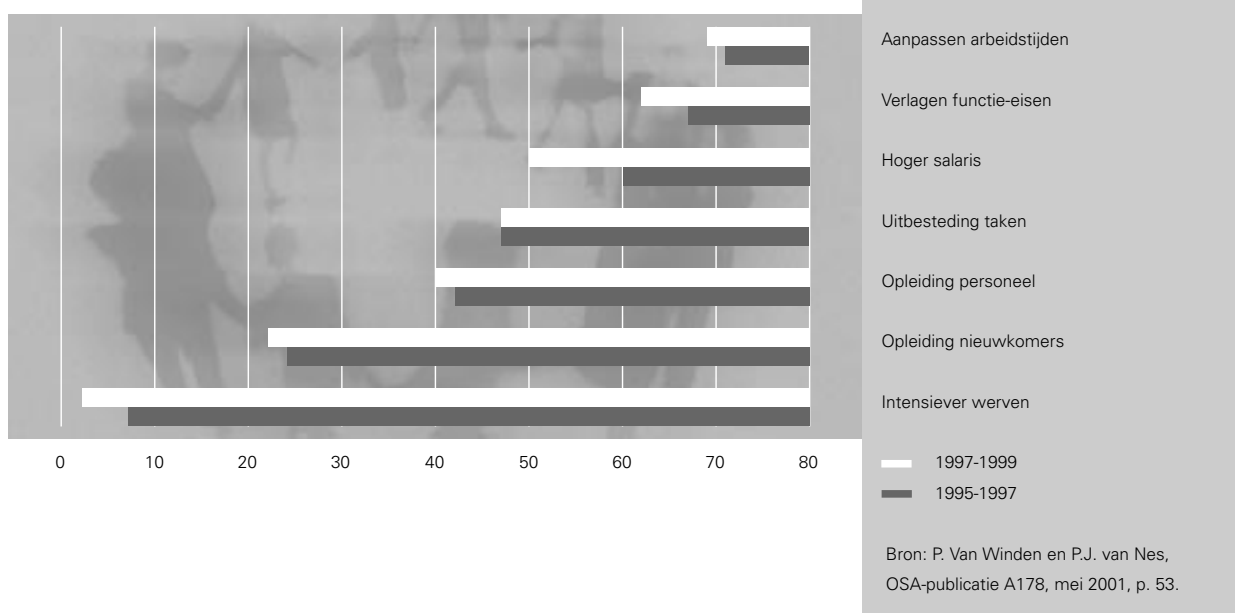
¹⁴ Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2003–2006, CPB Document 3, 2001.

¹⁵ Van Winden P. en P.J. van Nes, Krapte op de arbeidsmarkt; werkgeversreacties, OSA-publicatie 178, mei 2001.

Figuur 2.6 laat nog andere instrumenten zien die bedrijven gebruiken om hun tekorten aan personeel op te lossen. Hierbij valt op dat verlaging van de functie-eisen, weliswaar op beperkte schaal, een instrument is dat wordt ingezet om nieuw personeel te werven. Werkgevers die dit instrument gebruiken vragen minder vaak naar een specifieke beroepsopleiding, maar letten meer op leergierigheid en geschiktheid. Aanpassing van de arbeidstijden wordt nog beperkt gebruikt, maar dit instrument is de laatste tijd wel in opmars. In verschillende CAO's zijn over de arbeidstijden afspraken gemaakt, waarbij ook verlenging van de arbeidstijd tot de mogelijkheden behoort. Zo bieden de CAO's van de Rabobank en SNS Reaal aan werknemers de mogelijkheid langer te werken (maximaal 40 uur). In de CAO voor de politie is de werkweek 36 uur, maar wordt de mogelijkheid geboden deze te verlengen tot 40 uur met een jaargemiddelde van 38 uur.

Figuur

2.6 Genomen maatregelen uitgedrukt in % van de bedrijven met moeilijk vervulbare vacatures; 1995-1997 en 1997-1999



Met het oog op de concurrentiepositie is een gematigde loonontwikkeling van belang. Arbeidsmarktnelpunten moeten niet worden opgelost door structurele verhoging van de lonen. Dat is geen duurzame oplossing. Bovendien zijn hoge loonniveaus niet goed terug te draaien in economisch minder goede tijden. Als toch naar oplossingen wordt gezocht in de sfeer van de primaire arbeidsvoorwaarden, is flexibele beloning een beter instrument. De beste oplossingen zijn reactivering van niet-actieven en investeringen in menselijk kapitaal. Maar, zo laat figuur 2.6 zien, het aantal scholingsmaatregelen is nauwelijks gestegen, hoewel juist scholing een structurele oplossing zou kunnen bieden. Investeren in menselijk kapitaal bevorderen de arbeidsproductiviteit en vergroten de inzetbaarheid van de beroepsbevolking en verkleinen daarmee het risico van (terugkeer naar) werkloosheid. Investeren in menselijk kapitaal sluit tevens aan bij de verwachte trend dat technologische veranderingen

(zoals ICT) vooral resulteren in een grotere vraag naar gekwalificeerde arbeidskrachten.¹⁶

2.5 Knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt

De meest gebruikte indicatoren op basis waarvan de omvang van het onbenut aanbod aan arbeidskrachten wordt benaderd, zijn weergegeven in tabel 2.2. Uit deze indicatoren kan worden afgeleid dat het onbenut arbeidspotentieel varieert tussen bijna 200 000 en 700 000 personen.

Tabel 2.2 Indicatoren onbenut arbeidspotentieel (x 1000 personen)

	1992	1996	1997	1998	1999	2000
Wenst betaald werk van 12 uur of meer	947	1 117	1 020	914	805	700
Werkloze beroepsbevolking	411	494	438	348	292	270
Geregistreerde werkloosheid	336	440	375	287	221	188
Mensen met bijstand	480	481	437	397	363	335
Mensen met WW	262	429	391	300	222	186

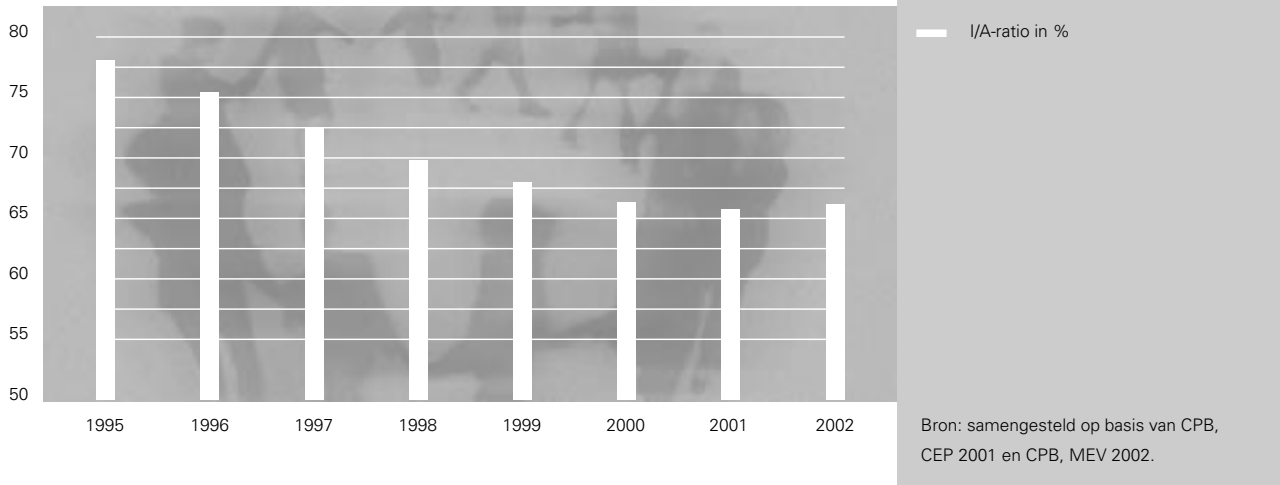
Bron: CBS persbericht augustus 2001, en aanvullende informatie.

Probleem is vast te stellen hoeveel mensen feitelijk beschikbaar zijn voor werk. Zo gaat het bij het onbenut arbeidspotentieel om *alle mensen die niet of minder dan 12 uur per week werken en betaald werk voor 12 uur of meer per week zouden willen hebben*. Onduidelijk is wie van deze mensen direct in staat is om te werken, actief op zoek is naar een baan enz. Het effectief arbeidsaanbod is dus lager dan het aantal mensen dat onder deze definitie valt. Voor de mensen met een Abw (ruim 40 procent) of WW-uitkering (circa 30 procent) geldt dat een gedeelte van hen is vrijgesteld van de arbeidsverplichting. Bij deze ontheffing gaat het voornamelijk om mensen van 57,5 jaar en ouder, ouders met kinderen onder de vijf jaar en mensen die om medische redenen vrijgesteld zijn. Door de ontheffing komt het effectief arbeidsaanbod van personen met een Abw- of WW-uitkering uit op circa 215 000 personen in plaats van in totaal 540 000 personen (tabel 2.2). Bij deze 215 000 mensen komen nog ruim 480 000 personen die aan het criterium niet-werkend maar wel werkzoekend voldoen.

Het beschikbaar arbeidsaanbod bedraagt dus – exclusief de circa 900 000 personen met een WAO-uitkering en de circa 195 000 bijstands- en werkloosheidsgerechtigden met ontheffing van een sollicitatieplicht – bijna 700 000 personen.

Hieruit blijkt dat de inactiviteit fors is gedaald, maar nog wel een probleem vormt. De verhouding tussen het aantal inactieven en het aantal actieven (de i/a-verhouding) laat dat zien. Dit verhoudingsgetal is hoger dan op grond van tabel 2.2 verwacht zou mogen worden (figuur 2.7). Een belangrijke oorzaak is de hoge arbeidsongeschiktheid; circa 900 000 personen. Het aandeel van ZW/AAW/WAO in de i/a-verhouding bedraagt circa 30 procent. Het grootste aandeel wordt natuurlijk gevormd door de AOW (circa 55 procent).

¹⁶ Europese Commissie, DG Economische en Financiële Zaken, «*Performance of the European Labor Market joint harmonised EU programme of business and consumer surveys*», European Economy nr. 4 (2000), p. 38–44, p. 39.



BOX NIEUWE ONTWIKKELINGEN; STROOMLIJNING WERKLOOSHEIDS-GEGEVENS

In de Sociale Nota 2001 heeft het kabinet aangekondigd dat het streeft naar stroomlijning van de werkloosheidsgegevens. Dit om over voldoende informatie te beschikken over het direct inzetbare arbeidsaanbod, de reïntegratiedoelstelling van het kabinet en de «reserves» op de arbeidsmarkt. Deze ideeën voor stroomlijning zijn uitgewerkt door de Commissie voor Arbeidsstatistiek van het CBS. Een belangrijk element uit de voorstellen van de Commissie is vervanging van de term *geregistreeerde werkloosheid* (GWL) door de term *werkloze beroepsbevolking*. Dit is mogelijk met ingang van januari 2002. Door uit te gaan van de werkloze beroepsbevolking stijgt het cijfer van de werkloosheid van 188 000 naar 270 000 (jaarcijfers 2000).

Daarnaast zal onder meer om aan de informatiewensen van de EU tegemoet te komen ook het internationale werkloosheidscijfer (de zogenaamde ILO-definitie) op maandbasis beschikbaar komen. In de overgangperiode blijft het CBS de GWL berekenen en publiceren. Over de indicator *reïntegratiedoelstelling* zijn nog geen definitieve voorstellen gedaan omdat nog bezien moet worden welke informatiestromen benut kunnen worden na invoering van SUWI. Bovendien zijn de huidige statistieken ontoereikend om goed inzicht te verkrijgen in de groepen die formeel of de facto vrijgesteld zijn van de sollicitatieplicht.

Voor de groep «reserves op de arbeidsmarkt» wordt de variabele «*binding met de arbeidsmarkt*» geïntroduceerd. Deze indicator geeft aan of er naast de werklozen nog mensen zijn met een grotere afstand tot werk, die echter wel zouden willen werken. Deze mensen zijn bijvoorbeeld niet officieel werkloos omdat zij niet binnen twee weken aan een nieuwe baan kunnen beginnen (maar bijvoorbeeld wel binnen 4 of 6 weken).

Tabel 2.3 geeft de arbeidsdeelname naar leeftijd, geslacht en opleiding weer. Ouderen en laagopgeleiden hebben een lage arbeidsparticipatie. Voor alle overige groepen geldt dat de arbeidsdeelname groter is dan 50 procent. De lage arbeidsdeelname van ouderen is onder meer het gevolg van het beleid uit de jaren tachtig. Dit beleid was gericht op vervanging van ouderen door jongeren via VUT (arbeidsduurverkortings op lifetime-basis), de ouderenrichtlijn in de WW en de verdiscontering van arbeidsmarktkansen in de WAO.

Aan de lage arbeidsdeelname van laaggeschoolden liggen uiteenlopende factoren ten grondslag, die aanhaken bij de vraag (vooral structureel banentekort), het aanbod (zoals armoedeval en kwalificatietekorten) en bemiddeling (mismatch vraag en aanbod).

Tabel 2.3 Arbeidsdeelname naar leeftijd, opleiding en geslacht (2000)

Categorie	Beroepsbevolking *1000	Werkzame personen *1000	Werkzame personen als % van de bevolking (bruto participatie graad)
Totaal	7 187	6 917	65
Vrouw	2 898	2 743	52
Man	4 288	4 174	77
15 – 24 jaar	879	819	44
25 – 34 jaar	2 068	1 999	82
35 – 44 jaar	2 026	1 955	77
45 – 55 jaar	1 656	1 601	70
55 – 64 jaar	558	542	34
BO	631	584	38
MAVO	474	443	45
LBO	982	940	58
HAVO/VWO	430	405	54
MBO	2 669	2 597	76
HBO	1 329	1 293	79
WO	667	650	88

Bron: CBS, Enquête beroepsbevolking 2000.

Voor de komende jaren is een verdere verhoging van de participatiegraad de grote uitdaging. Op de Europese top in Lissabon is voor de EU als geheel een participatiegraad van 70 procent in het jaar 2010 als ambitie geformuleerd. Het kabinet wil dat Nederland op dit punt gaat behoren tot de kopgroep van de EU.

De Nederlandse bevolking zal de komende decennia sterk verouderen. De oorzaken hiervan zijn een verdere stijging van de levensverwachtingen, de relatief grote omvang van de eerste naoorlogse cohorten (babyboom) en een lagere fertiliteit. Nu zijn er op elke 100 mensen in de werkzame leeftijd 22 pensioengerechtigden, in het jaar 2040 zullen dat er 43 zijn. Dit aandeel ouderen neemt na het jaar 2040 iets af tot 40 op 100 in het jaar 2050.¹⁷

Door de vergrijzing neemt het beroep op sociale voorzieningen toe. Om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden is derhalve een hogere participatiegraad nodig. Bovendien moet de arbeidsdeelname toenemen om het hoofd te kunnen bieden aan de spanningen op de arbeidsmarkt.

Het CPB heeft verschillende scenario's ontwikkeld voor de participatiegroei in de komende jaren. In het Global Competition scenario neemt de participatiegraad het meest toe, namelijk met 1,1 procent van de beroepsbevolking per jaar tot het jaar 2010 en circa 0,5 procent per jaar in de jaren 2010–2020. Het European Coördination scenario komt tot iets lagere resultaten. De conclusie op basis van deze scenario's is dat de komende jaren de werkgelegenheidsgroei minder zal zijn. Maar ook geven de scenario's aan dat er nog steeds groeimogelijkheden zijn van zowel de werkgelegenheid als de arbeidsparticipatie. Een verdere groei van de arbeidsproductiviteit kan de Nederlandse groei in de komende jaren

¹⁷ CPB, *Ageing in the Netherlands*, The Hague, August 2000.

versnellen. Ook activering van mensen die nog niet deelnemen aan het arbeidsproces, draagt hieraan bij. Het hoge aantal vacatures en het onbenut arbeidspotentieel geven aan dat een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie daadwerkelijk tot de mogelijkheden behoort.

2.6 Integraal arbeidsmarktbeleid

2.6.1 Inleiding

Het arbeidsmarktbeleid is sterk gericht op vergroting van de arbeidsparticipatie via stimulering van de vraag naar – vooral laaggeschoolde – arbeidskrachten.¹⁸ De instrumenten die hiervoor worden ingezet bestaan vooral uit loonkostensubsidies en gesubsidieerde banen. Inmiddels is de situatie op de arbeidsmarkt veranderd. In veel sectoren, zoals het onderwijs, de gezondheidszorg en de ICT-sector, kampen werkgevers met personeelstekorten. Daardoor is de noodzaak van (re-)activering van het arbeidspotentieel meer op de voorgrond getreden. Daarom is vorig jaar een begin gemaakt met de invoering van een generieke arbeidskorting voor alle werkenden, zodat werken financieel lonender wordt.

Om goed in te kunnen spelen op wijzigingen op de arbeidsmarkt is een flexibel, integraal arbeidsmarktbeleid noodzakelijk. Dit beleid kent drie aspecten, die, afhankelijk van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, op een evenwichtige wijze een plaats krijgen binnen het geheel van het arbeidsmarktbeleid. De situatie op de arbeidsmarkt zal bepalend zijn voor de nadruk die op deze aspecten wordt gelegd en voor de arbeidsmarkt-instrumenten die daarbinnen worden ingezet. Het gaat daarbij om:

- a. Reïntegratie van uitkeringsgerechtigden door stimulering van vraag naar arbeid (fiscale maatregelen, gesubsidieerde arbeid) en aanbod van arbeid (fiscale maatregelen, premies, sanctiebeleid) aan met name de onderkant van de arbeidsmarkt.
- b. Activering van mensen die nog nooit hebben gewerkt. De nota «*In Goede Banen*» heeft onder meer op dit gebied een impuls gegeven (bijlage 5 § 5.2 toont het verloop van de uitvoering van de maatregelen zoals aangekondigd in deze nota).
- c. Preventie: het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces. Bij preventie gaat het niet alleen om het voorkomen van ziekte en arbeidsongeschiktheid, maar ook om vermindering van vervroegde uittreding door ouderen en om te voorkomen dat mensen hun werk verliezen omdat ze niet meer aan bepaalde functievereisten kunnen voldoen.

Mocht er onvoldoende arbeidsaanbod in Nederland en de Europese Economische Ruimte (EER) zijn om vacatures te vervullen, dan biedt de *Wet arbeid vreemdelingen* de mogelijkheid om personeel buiten de EER aan te trekken. Arbeidsmigratie vormt uitdrukkelijk het sluitstuk van het arbeidsmarktbeleid en kan niet los worden gezien van de arbeidsmarktpositie van arbeids- en volgmigranten in het algemeen noch van de positie van andere migranten en andere, bredere sociaal-culturele afwegingen (zie 2.6.6).

Institutionele aanpassingen

De uitvoering van het arbeidsmarktbeleid wordt ingrijpend aangepast. Vanaf 1 januari 2002 zal het arbeidsmarktbeleid in een institutioneel geheel nieuwe opzet worden uitgevoerd. Belangrijke onderdelen van de nieuwe organisatiestructuur zijn de publieke uitvoering van algemeen

¹⁸ In bijlage 4 wordt aangegeven in welke mate mogelijk te onderscheiden groepen zoals vrouwen, laag opgeleiden, allochtonen en ouderen, van de werkgelegenheidsgroei hebben geprofiteerd.

toegankelijke voorzieningen (basisdienstverlening) in de Centra voor Werk en Inkomen (CWI), privatisering van de uitvoering van reïntegratie-activiteiten en een (voornamelijk) publiek opdrachtgeverschap voor deze activiteiten. De CWI's vormen voor de werkzoekende één loket, waarbij vanaf het eerste contact de mogelijkheid om te werken centraal staat. De nieuwe structuur levert een bijdrage aan de snelle uitwisseling van gegevens tussen het CWI en uitkeringsinstanties. Dit geldt zowel voor de overdracht van aanvragen voor een uitkering als voor kennisgeving van verwijtbaar gedrag.

De nieuwe Structuur voor werk en inkomen (SUWI) leidt tot meer marktwerking op het gebied van reïntegratieactiviteiten. Concurrentie zal de prijs-kwaliteit verhouding ten goede komen. Bij de uitbesteding van de reïntegratieactiviteiten is vooral een verdere ontwikkeling van de reïntegratiemarkt onder de juiste voorwaarden van belang. Bij deze voorwaarden gaat het om een toegankelijke en transparante markt, eerlijke concurrentie en inzicht in de prijs- en kwaliteitsverhouding. De voortgang van dit proces wordt in hoofdstuk 5 nader beschreven.

De nieuwe uitvoeringsstructuur maakt klantgerichtheid (onder andere via casemanagement en het opzetten van een nationale vacature- en sollicitatiebank) en resultaatgericht werken mogelijk en bevordert daardoor een effectief arbeidsmarktbeleid.

Voor andere institutionele aanpassingen met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid, zoals de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), het Fonds Werk en Inkomen (FWI) en de bestuurlijke verhoudingen met gemeenten, wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

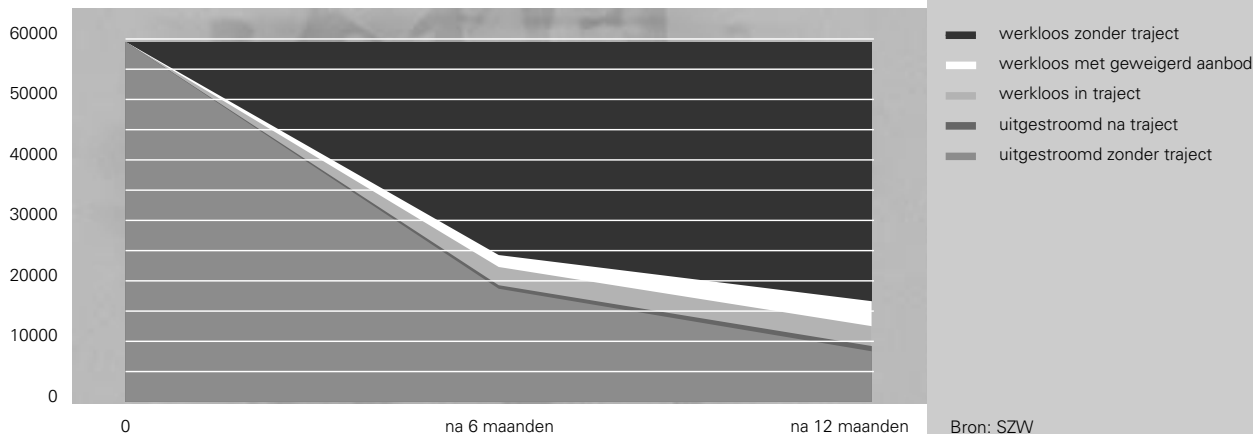
2.6.3 Terug naar de arbeidsmarkt; reïntegratie

De werkloosheid is gedaald tot 3,8 procent en het aantal langdurig werklozen is in het jaar 2000 gedaald tot 82 000 personen (jaargemiddelde).¹⁹ Het kabinet staat nu voor de uitdaging om ook mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt perspectief op werk te bieden. Hierbij gaat het vooral om laaggeschoolden en (paragraaf 2.6.6) etnische minderheden. Daarvoor zijn verschillende instrumenten ontwikkeld. Vooral de sluitende aanpak²⁰ moet een belangrijke rol vervullen. Het is de bedoeling dat deze voor nieuwe werklozen in het jaar 2002 is geïmplementeerd. Voor het zittende bestand geldt dat gemeenten zich moeten inspannen om het bestand van langdurig werklozen uiterlijk in het jaar 2002 te hebben doorgelicht en dat zij die mensen een traject aanbieden. Ook is afgesproken dat Arbeidsvoorziening mensen die niet recent een kwalificerende intake hebben gehad hiervoor uitnodigt. Daarna volgt, indien nodig, een reïntegratietraject. Op deze wijze moet de hele keten van reïntegratie in het jaar 2003 zijn gerealiseerd.

Uit onderzoek blijkt dat de instroom in de langdurige werkloosheid in het jaar 2000 is afgenomen ten opzichte van het jaar 1999. Van de nieuwe instroom in 2000 werd 21 procent langdurig werkloos, ten opzichte van 26 procent in het jaar 1999. Het aandeel personen uit de nieuwe instroom dat langdurig werkloos werd zonder traject daalde van 16 procent in het jaar 1999 naar 14 procent in het jaar 2000. De sluitendheid is dus enigszins toegenomen, maar is niet zo groot als mocht worden verwacht op grond van de beschikbare middelen. Deze situatie hangt samen met de achterblijvende prestaties van gemeenten en van Arbeidsvoorziening, die geheel wordt gereorganiseerd.

¹⁹ Zie bijlage 5 waarin de werkgelegenheids-groei naar groepen werknemers is uitgesplitst.

²⁰ In de Begroting van het Ministerie van SZW voor het jaar 2002 wordt uitgebreider ingegaan op de Sluitende Aanpak.



Bron: SZW

Gesubsidieerde arbeid neemt een belangrijke plaats in in het huidige arbeidsmarktbeleid (circa 180 000 personen, inclusief sociale werkvoorziening). De *Wet inschakeling werkzoekenden* (Wiw) is, tegelijk met de nieuwe *Wet sociale werkvoorziening* (Wsw) in het jaar 1998 in werking getreden. Beide regelingen beogen door decentralisatie en het toedelen van grotere verantwoordelijkheden aan gemeenten meer samenhang en maatwerk bij de activering mogelijk te maken en de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt te bevorderen. Uit de wettelijk verplichte evaluatie na 3 jaar blijkt dat gemeenten deze nieuwe verantwoordelijkheden goed hebben opgepakt. Arbeidsmarktinstrumenten worden meer in onderlinge samenhang ingezet ten behoeve van de cliënt. In de Wsw zijn door de nieuwe doelgroepomschrijving en de onafhankelijke indicatiecommissies de wachtlijsten sterk geslonken. Een aantal aandachtspunten in de Wiw en Wsw blijven:

- De regiefunctie van de gemeente wordt nog onvoldoende doorvertaald naar de aansturing van de uitvoeringsorganisaties. Een zekere mate van verkokering blijft daardoor bestaan.
- De uitstroom vanuit de gesubsidieerde arbeid blijft gering. Voor de Wiw zijn de huidige financieringssystematiek en de arbeidsvoorwaarden belangrijke oorzaken.

Van wezenlijk belang bij het reïntegratiebeleid is dat rechten en plichten worden nageleefd. Uit onderzoek blijkt dat een deel van de uitkeringsgerechtigden het niet zo nauw neemt met de verplichtingen die aan een uitkering zijn verbonden. Zeker nu de overheid zich extra inspanningen getroost om uitkeringsgerechtigden weer aan werk te helpen kan en mag van een uitkeringsgerechtigde geen vrijblijvende houding worden geaccepteerd. Duidelijkheid over rechten en plichten is in het reïntegratiebeleid van groot belang. De uitvoeringsorganisaties (gemeentelijke sociale diensten of het UWV) hebben een groot aantal verplichtingen op zich genomen om uitkeringsgerechtigden weer naar de arbeidsmarkt te geleiden. De cliënt van de uitvoeringsorganisatie kan deze organisatie daarop aanspreken.

Tegenover deze rechten staat de plicht van uitkeringsgerechtigden zich actief op te stellen en passende arbeid te aanvaarden. Om rechten en plichten duidelijk weer te geven en om daarmee ook de naleving van de wederzijdse verplichtingen te bevorderen, worden deze in een plan van aanpak vastgelegd. Hiervoor is een bepaling opgenomen in de Invoeringswet SUWI. Als een uitvoeringsinstelling haar verplichtingen niet nakomt, kan een uitkeringsgerechtigde de instelling hierop aanspreken. De cliëntenparticipatie zal met het oog daarop verder worden uitgebreid. Anderzijds moet de uitvoeringsinstelling haar cliënt aanspreken op het nakomen van diens verplichtingen en niet aarzelen om passende sancties op te leggen bij verwijtbaar gedrag.

2.6.4 Voor het eerst naar de arbeidsmarkt; activering

De groepen die voorheen nog niet hebben gewerkt en worden aangespoord om te gaan werken zijn vooral vrouwen, schoolverlaters en (zie paragraaf 2.6.6) allochtonen. De arbeidsdeelname van vrouwen is in de jaren negentig met 13 procentpunt gestegen en zal de komende jaren blijven stijgen. Uitgaande van ongewijzigd beleid neemt de participatiegraad van vrouwen volgens het CPB met 6 à 9 procentpunt toe in de jaren tot 2010. Dat is 4 à 7 procentpunt te weinig om de kabinetsdoelstelling van 65 procent in het jaar 2010 te bereiken. De tragere groei is vooral het gevolg van de vergrijzing en van het gegeven dat beleidsmaatregelen, zoals de *nieuwe Bijstandswet* waarmee vrouwen met kinderen van 5 jaar en ouder een sollicitatieplicht kregen, na verloop van tijd minder effect sorteren dan vlak nadat ze zijn ingevoerd.²¹

Mogelijkheden om de arbeidsdeelname van vrouwen verder te verhogen liggen o.m. in de financiële sfeer en zijn gericht op vermindering van de armoedeval, uitbreiding van kinderopvangplaatsen en arbeid- en zorgvoorzieningen. Een belangrijk deel van de extra toename naar 65 procent kan worden bereikt door de instroom van herintreedsters te stimuleren. Daarom heeft het kabinet een plan van aanpak voor herintredende vrouwen opgesteld. De extra maatregelen in dit plan richten zich op de herintreedsters zonder uitkering. Het kabinet start een voorlichtingscampagne voor herintredende vrouwen en streeft ernaar dat eind 2002 de vrouwen die daadwerkelijk willen werken en daarbij ondersteuning nodig hebben zich melden bij het CWI. Daarnaast wil het kabinet herintreedsters ook fiscaal stimuleren om te gaan werken. Een belangrijk middel daarvoor is de invoering van een herintrederskorting in het jaar 2002, die ruim 2700 euro (6000 gulden) zal bedragen verdeeld over 3 jaren.

2.6.5 Preventie

Het beleid om meer mensen aan het werk te krijgen en te houden zal worden voortgezet. Daarnaast zal, meer dan in het verleden, moeten worden voorkomen dat mensen te vroeg ophouden met werken. Terecht wijst de WRR in zijn rapport *«Doorgroei van arbeidsparticipatie»*²² erop dat reïntegratie achteraf moeizamer en duurder is dan het voorkomen of tijdig repareren van uitval.

²¹ CPB-notitie, *Arbeidsparticipatie van vrouwen*, onderzoek op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, nr. 01/18, 28 mei 2001.

²² WRR, *Doorgroei van arbeidsparticipatie*. Rapporten aan de regering, No. 57, SDU-uitgeverij, Den Haag, 2000.

Preventie kent veel aspecten. Actueel is de beperking van de instroom in de WAO, waarover de commissie Donner II (wijziging WAO-wetgeving) inmiddels heeft gerapporteerd (zie hoofdstuk 5). Later dit jaar zal de commissie Donner I (analyse psychische arbeidsongeschiktheid) een rapportage uitbrengen.

Verbetering van arbeidsomstandigheden is een belangrijk element bij het voorkomen van uitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid (zie hoofdstuk 4). In het arbeidsmarktbeleid ligt het speerpunt van preventief beleid vooral in het bevorderen van scholing en «employability». Hiermee kan uitval van werknemers als gevolg van onvoldoende kwalificaties of verouderde kennis worden voorkomen. Vermindering van het voortijdig uittreden van ouderen valt eveneens onder preventie.

Voorkomen uitval werknemers als gevolg van onvoldoende kwalificaties

Onder invloed van technologische ontwikkelingen (zoals ICT) wordt kennis als productiefactor belangrijker. Maar kennis veroudert ook sneller. Voor werknemers en werkzoekenden is het daarom noodzakelijk nieuwe kennis te verwerven en deze op peil te houden. Dit vraagt om ruime mogelijkheden voor om- en bijscholing (leven lang leren).

Ook anderszins veranderen de benodigde vaardigheden voor de arbeidsmarkt.²³ Routinematige en herhalende werkzaamheden worden overgenomen door computers. Dit geldt zowel voor hoofdarbeiders (en professionals) als voor handarbeiders. Voor hoofdarbeiders gaat deze ontwikkeling gepaard met taakverbreding, grotere complexiteit en grotere autonomie. Voor handarbeiders neemt de complexiteit vooral toe door ingewikkelder instrumenten die gebruikt worden. Het gebruik van deze instrumenten vereist een hoger abstractieniveau. Complexe werkzaamheden en taken die beoordelingsvermogen en creativiteit vereisen, zijn veel moeilijker door nieuwe technologieën zoals ICT te vervangen. Hierdoor en door het toenemende belang van het dienstverlenende aspect in de economie komt het accent steeds nadrukkelijker te liggen op cognitieve vaardigheden. Over het algemeen neemt dus het gemiddelde vereiste kwalificatieniveau toe.

In het licht van de technologische veranderingen en de wenselijke verhoging van de arbeidsproductiviteit (zie paragraaf 2.4), zijn investeringen in scholing noodzakelijk. De kwantitatieve doelstelling, zoals geformuleerd in het Nationaal Actieplan Werkgelegenheid 2001, is dat in het jaar 2010 het aandeel van de bevolking tussen de 25 en 65 jaar dat deelneemt aan enige vorm van scholing, al dan niet beroeps- of werkgerelateerd, zo dicht mogelijk het niveau benadert van de twee best presterende landen van de Europese Unie. Dat zijn Denemarken en Zweden. In Denemarken neemt bijna 20 procent van de bevolking deel aan enige vorm van scholing en in Zweden circa 24 procent. Nederland loopt met 14 procent fors achter bij deze twee landen.

Scholing voor werkenden²⁴ en niet-werkenden wordt vooral fiscaal gestimuleerd. Per 1 januari 2001 is de scholingsaftrek verhoogd voor scholing van laagopgeleide werknemers tot startkwalificatieniveau. Daarnaast is vanaf het jaar 2002 ruim 45 miljoen euro (100 miljoen gulden) gereserveerd voor de scholing van werknemers zonder startkwalificatie. Dit bedrag wordt aangewend in de vorm van een extra tegemoetkoming voor werkgevers die voormalig werklozen van 23 jaar en ouder zonder startkwalificatie in dienst nemen en deze opleiden tot startkwalificatieniveau. Voor niet-werkenden is het streven erop gericht om op 1 januari 2002 de scholingsmogelijkheden aan te passen via een wijziging in de Abw.

Ouderen langer aan het werk

In het jaar 1999 bedroeg de participatiegraad onder 55- tot 65-jarigen 31

²³ Rathenau Instituut, ICT en *nieuwe arbeidspatronen*. Een literatuurstudie, Werkdocument 72, Den Haag, 1999.

²⁴ Zie voor de persoonlijke ontwikkelingsplannen hoofdstuk 3.

procent. In het jaar 2000 is deze opgelopen met 3 procentpunt, tot 34 procent. Het kabinet acht een jaarlijkse toename van de participatiegraad van 0,75 procent in de jaren tot 2010 wenselijk. Recentelijk is in Stockholm de ambitie geformuleerd een participatiegraad voor de EU-landen te bereiken van gemiddeld 50 procent in het jaar 2010 voor alle 55- tot 64-jarigen.

Het beleid om de participatiegraad van ouderen te verhogen bestaat uit een mix van maatregelen gericht op stimulering van de vraag naar ouderen en van het aanbod van ouderen. Hierbij gaat het zowel om fiscaliseren en stimuleren als om verplichten.

Tot de fiscale instrumenten behoort de Regeling afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW). Deze regeling is met ingang van 1 januari 2001 aangepast. Om in aanmerking te komen voor de VLW gold aanvankelijk de vereiste van minimaal een jaar werkloosheid voor mensen van 55 jaar en ouder. Deze eis is inmiddels vervallen. Op 1 januari 2001 is de leeftijdsgrens verlaagd naar 50 jaar en het inkomensniveau dat maximaal verdiend mag worden verhoogd van 130 naar 150 procent van het minimumloon. Dit moet werkgevers stimuleren oudere werknemers aan te trekken en ouderen stimuleren weer toe te treden tot de arbeidsmarkt. Vanaf het jaar 2002 zal ook een WAO-premiektorting voor ouderen worden ingevoerd, zodat werkgevers, via lagere loonkosten, gestimuleerd worden ouderen in dienst te houden of te nemen.

Het kabinet wil het voor de werkgever minder aantrekkelijk maken oudere werknemers te ontslaan. Het is de bedoeling dat nog in deze periode de werkgeversbijdrage werkloosheidslasten oudere werknemers aan het kabinet wordt voorgelegd. Een werkgever uit de marktsector die een werknemer van 57,5 jaar of ouder ontslaat moet dan een deel van de werkloosheidsuitkering betalen.

Verhoging van arbeidsdeelname door ouderen heeft alleen succes als ook bij ouderen zelf een omslag in het denken komt. Het kabinet vindt dat uitzicht op vervroegde uittreding zal moeten worden gewijzigd in een perspectief op werken tot het 65e jaar. Dat perspectief zal aantrekkelijk genoeg moeten zijn, zowel wat betreft de werksfeer als financieel. Een maatregel die per 2002 ingaat en het voor oudere werknemers financieel aantrekkelijker maakt om door te blijven werken is de invoering van een aanvullende arbeidskorting voor ouderen, bovenop de reguliere arbeidskorting. Ook de mogelijkheid voor werkgevers om vanaf het jaar 2002 oudere werknemers een bonus te geven die tot een bepaalde hoogte belastingvrij is, kan er aan bijdragen dat ouderen langer doorwerken. Deze bonus loopt op van circa 226 euro (500 gulden) per jaar bij een leeftijd vanaf 58 jaar tot circa 680 euro (1 500 gulden) bij een leeftijd van 63 jaar. Een andere maatregel die bijdraagt aan een verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen is omzetting van VUT in flexibele pensioenregelingen.

2.6.6 Arbeidsmarktbeleid allochtonen en arbeidsmigratie

Door de vergrijzing neemt de groei van het arbeidsaanbod af. Op korte termijn zijn er niet voldoende mensen beschikbaar om de vacatures die daardoor ontstaan te vervullen. Daardoor is er vanuit de markt een grote druk ontstaan om arbeidsmigranten van buiten de Europese Economische Ruimte te kunnen aantrekken.

Alvorens in te gaan op de vraag of arbeidsmigratie een oplossing is voor

de problematiek van de vergrijzing en knelpunten op de arbeidsmarkt, volgt eerst een korte beschouwing van de arbeidsmarktpositie van allochtonen. Inzicht hierin is mede van belang voor een effectief arbeidsmigratiebeleid.

Arbeidsmarktbeleid allochtonen

Gesubsidieerde banen en loonkostensubsidies zijn de belangrijkste instrumenten die in de afgelopen jaren zijn ingezet om de werkgelegenheid voor laaggeschoolden te bevorderen. Tot de laaggeschoolden behoren veel etnische minderheden. Voor de reïntegratie van allochtonen zijn ook nog andere activiteiten in gang gezet.²⁵ Deze zijn beschreven in de kabinetsnota Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden, plan van aanpak 2000–2003, die in juni 2000 aan de Tweede Kamer is gepresenteerd. Eén van de initiatieven die in deze nota wordt aangekondigd is het zogenaamde MKB-convenant, dat beoogt de instroom van allochtonen in het midden- en kleinbedrijf te bevorderen. In het eerste jaar van het convenant zijn circa 19 000 werkzoekenden ingestroomd in het MKB. Daarvan behoorde ruim 80 procent tot een allochtone minderheid: circa 10 000 werkzoekende allochtonen zijn direct op een in het kader van het convenant aangemelde MKB-vacature geplaatst en 5500 allochtone werkzoekenden via extra inspanningen in het kader van het convenant.

Naast het MKB-convenant worden ook convenanten afgesloten met grote bedrijven. Eind 2001 zullen met een groeiend aantal bedrijven convenanten zijn afgesloten met meetbare afspraken over de in- en doorstroom van allochtonen. Het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid heeft ten behoeve van deze convenanten de projectorganisatie Ruim Baan voor Minderheden in het leven geroepen. Deze organisatie is verantwoordelijk voor de begeleiding en ondersteuning van convenanten met bedrijven.

Arbeidsmarktpositie allochtonen

Het kabinet heeft zich bij zijn aantreden tot doel gesteld het verschil in werkloosheid tussen autochtonen en etnische minderheden te halveren. Dit betekent dat de werkloosheid onder etnische minderheden moet worden teruggebracht van 16 procent in het jaar 1998 tot 10 procent in het jaar 2002. Het werkloosheidspercentage onder etnische minderheden beweegt zich op basis van voorlopige CBS-gegevens thans reeds rond dit percentage. De komende jaren is het zaak deze positieve ontwikkelingen en de duurzaamheid van de arbeidsinpassing van etnische minderheden te bestendigen.

Ten opzichte van de autochtone bevolking is de werkloosheid onder etnische minderheden nog steeds hoog. Dit geldt vooral voor niet-EU migranten. In tabel 2.4 is de werkloosheid naar herkomst in een aantal EU-landen opgenomen. Daaruit komt naar voren dat de verhouding in werkloosheid tussen niet-EU migranten en de autochtone bevolking in andere landen gunstiger is dan in Nederland.

²⁵ Zie bijlage 4.

Tabel 2.4 Werkloosheid naar herkomst in een aantal EU-landen (als procent van de betreffende groep); 1997–1998

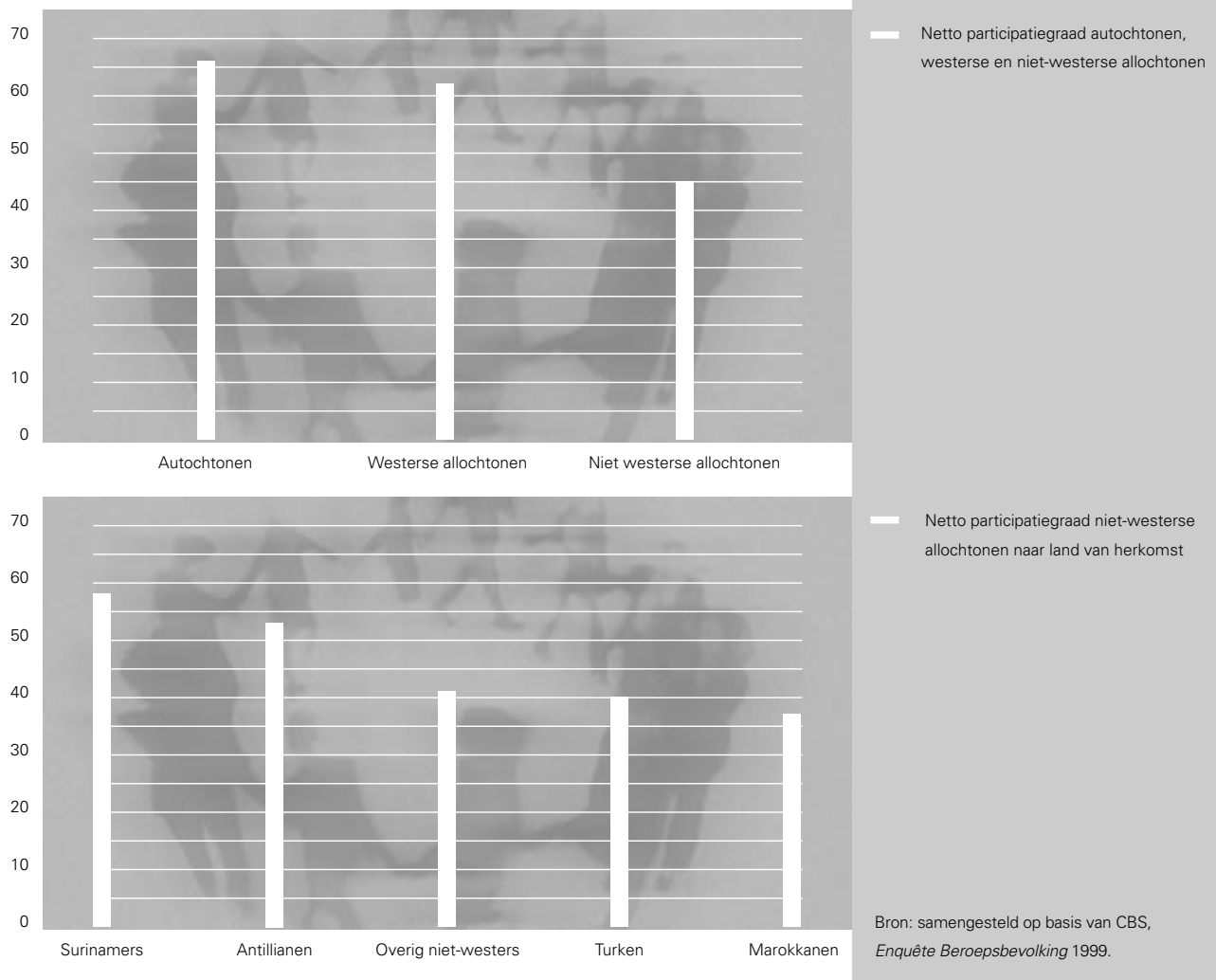
EU-landen	Totaal	Autochtonen	EU-migranten	Niet-EU-migranten	Verhouding EU-migranten en autochtonen (5)=3/2	Verhouding niet-EU migranten en autochtonen (6)= 4/2
	(1)	(2)	(3)	(4)		
Denemarken	6.8	6.3	11.3	25.0	1.8	4.0
Duitsland	9.7	9.0	10.4	20.1	1.2	2.2
Frankrijk	12.3	11.6	10.1	31.3	0.9	2.7
Ierland	10.3	10.2	16.2	5.4	1.6	0.5
Nederland	5.5	5.1	8.4	24.7	1.6	4.8
Oostenrijk	5.1	4.4	5.6	11.4	1.3	2.6
Portugal	6.7	6.6	9.0	11.5	1.4	1.7
Finland	19.3	18.9	24.7	53.4	1.3	2.8
Verenigd Koninkrijk	6.1	6.0	7.0	11.9	1.2	2.0

Bron: EUROSTAT, European Social Statistics: Migration, Theme 3, Luxembourg 2000, Table D-1.2.

Figuur 2.9 laat zien dat de participatiegraad onder allochtonen nog sterk achter blijft bij die van autochtonen.

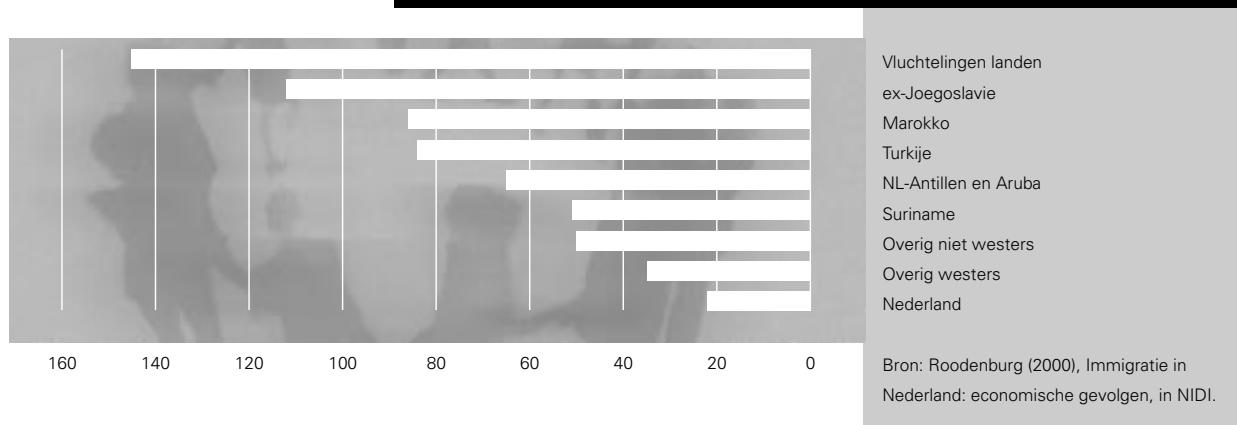
Figuur

2.9 Netto participatiegraad naar land van herkomst



Allochtonen kennen, gegeven de nog achterblijvende arbeidsmarktpositie, een ten opzichte van autochtonen hoge uitkeringsafhankelijkheid. Deze negatieve arbeidsmarkt- en socialezekerheidskenmerken worden weerspiegeld in de verhouding tussen inactieven en actieven. Figuur 2.10 illustreert de verschillen in dit verhoudingsgetal naar herkomstland. Daaruit blijkt dat alleen voor mensen uit West Europese landen die in Nederland zijn gaan wonen de i/a verhouding die van de Nederlandse bevolking op korte afstand nadert.

Figuur 2.10 Verhouding inactieven en actieven naar herkomstland (15-64 jaar)



Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000

Er zijn verschillende verklaringen voor de achterblijvende arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Het gemiddeld lagere opleidingsniveau, vooral onder de oudere generatie etnische minderheden, gecombineerd met een vaak voorkomende taalachterstand speelt een belangrijke rol. Daarom zet het kabinet fors in op het aanbieden van taalcursussen aan etnische minderheden. Van de inburgeringsprogramma's in het kader van de *Wet inburgering nieuwkomers* (WIN) is taalonderwijs een vast onderdeel. Ook voor de groep die al langer in Nederland verblijft wordt het aanbod van taalcursussen de komende jaren sterk uitgebreid, zoals onlangs is aangekondigd in de nota *Oudkomers*.²⁶ Voor beide groepen bevordert het kabinet de mogelijkheid voor zogenaamde duale trajecten, waarin inburgering en taalles gecombineerd kunnen worden met het volgen van een opleiding of met een baan. Zo worden onder meer in het kader van het Grote Bedrijvenconvenant afspraken met werkgevers gemaakt waarbij programma's gericht op «in-house-inburgering» worden ontwikkeld en uitgevoerd.

Immigratie

Per saldo immigreren er jaarlijks meer buitenlanders naar Nederland dan dat mensen uit Nederland naar het buitenland vertrekken. Aan de immigratie naar Nederland liggen verschillende motieven ten grondslag. Het kan gaan om economische motieven, bijvoorbeeld een betaalde baan (arbeidsmigranten), gezinshereniging of gezinsvorming (volgmigranten) of om humanitaire redenen (asielzoekers). Andere factoren die bij deze groepen migranten mede een rol kunnen spelen zijn cultuur, geografische nabijheid, sociaal-economisch beleid in het land van bestemming, het

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001.

toelatingsbeleid en de aanwezigheid van vrienden en bekenden in het land van bestemming (migratienetwerken). In Nederland bestaat het gros van de immigratie uit volgmigranten (tabel 2.5). Gemiddeld volgen op elke arbeidsmigrant uit een niet-EU-land vier volgmigranten. Dit betekent dat veel niet-EU-arbeidsmigranten zich in Nederland permanent vestigen. Bij arbeidsmigranten uit EU-landen is dit veel minder het geval.

Veel OESO landen kennen een toelatingsbeleid dat ruimte biedt voor het toelaten van werknemers om arbeidsmarktknelpunten op te lossen²⁷. In diverse OESO-landen is de groep arbeidsmigranten groter dan het aantal asielmigranten. Nederland vormt op dit punt een belangrijke uitzondering; hier komen meer asielmigranten dan arbeidsmigranten.

Tabel 2.5 Migratiestromen naar Nederland in 1998

	Uit Europese Unie	Niet-EU landen	Totale migratiestroom
Arbeidsmigranten	9 000	7 000	15 000
Asielmigranten	n.v.t.	17 000	17 000
Volgmigranten van asielmigranten	n.v.t.	7 000	7 000
Volgmigranten van arbeidsmigranten	5 000	25 000	30 000
Studenten en overigen	4 000	8 000	12 000
Totaal aantal immigranten	18 000	63 000	82 000

Bron: Samengesteld op basis van ministerie van Justitie (2001), *Centraal Register Vreemdelingen*, CBS (2001), *Maandstatistiek bevolking januari 2001*; (afgerond op duizendtallen). De ruim 40 duizend teruggekeerde Nederlandse re-emigranten zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Door de knelpunten op de arbeidsmarkt en de vergrijzing is, evenals in het buitenland, de roep om verruiming van de mogelijkheden van arbeidsmigratie toegenomen. Maar arbeidsmigratie is geen duurzame oplossing voor deze problemen. Daarvoor zou een omvangrijke migratie nodig zijn. Zo zouden er voor handhaving van de Nederlandse beroepsbevolking op het huidige niveau tussen nu en het jaar 2050 in totaal twee miljoen immigranten extra nodig zijn en voor handhaving van de huidige leeftijdsstructuur zelfs zestien miljoen.²⁸

Met immigratie is inmiddels veel ervaring opgedaan. Onvoldoende taalbeheersing en een gemiddeld laag opleidingsniveau zijn twee belangrijke oorzaken van inactiviteit onder immigranten. Om deze problemen te verminderen is snelle inburgering noodzakelijk. Taalcursussen zijn daarbij een belangrijk onderdeel. Voorts geldt dat arbeidsmigranten wel aan de eisen van de arbeidsmarkt kunnen voldoen, maar dat de volgmigranten hierop niet beoordeeld worden. Het verleden heeft geleerd dat dit bij economische teruggang problemen oplevert door grote werkloosheid.

Immigratie, waaronder arbeidsmigratie, is een blijvend verschijnsel. Het is belangrijk dat uit de opgedane ervaringen lessen worden getrokken, zodat immigranten succesvol in de Nederlandse maatschappij geïntegreerd kunnen worden. Tegen deze achtergrond en om de relatie met het arbeidsmarktbeleid tot zijn recht te laten komen, zal bij de uitvoering van de *Wet arbeid vreemdelingen* (WAV) meer dan in het verleden via voorwaarden die aan tewerkstellingsvergunningen worden verbonden de relatie gelegd moeten worden met wervings- en scholingsinspanningen van de werkgever. Daarbij kan het wenselijk zijn om het individuele niveau van de werkgever te overstijgen en op sectoraal niveau afspraken te

²⁷ Bron: NIDI (2000), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000* en SCP en NIDI (2001), *Oudkomers in Beeld, een studie naar de omvang en kenmerken van migranten die zich voor 1998 in Nederland hebben gevestigd*.

²⁸ Smit L.M., Migratie is schijnantwoord, Economisch Statistische Berichten, 16-3-2001, pp. 256-258.

maken over enerzijds de inzet van arbeidsmigranten en anderzijds de maatregelen die gericht zijn op inschakeling (op termijn) van prioriteit-genietend aanbod. In de kabinetsreactie op het SER-advies van februari 2001 over arbeidsmobiliteit in de EU, is dit punt verder uitgewerkt.

Bestrijding van illegale tewerkstelling blijft een hoge prioriteit houden. Met de vorming van de SIOD zal met name de grootschalige illegale tewerkstelling efficiënter worden bestreden. De Arbeidsinspectie is gestart met het opnemen van het wederrechtelijk genoten voordeel van werkgevers bij illegale tewerkstelling in de Wav-processen-verbaal. Onderzocht wordt in hoeverre invoering van een bestuurlijke boete wenselijk is.

2.7 De toekomst van het arbeidsmarktbeleid

Het arbeidsmarktbeleid is in de loop der jaren aanzienlijk uitgebreid en geïntensiveerd. Vooral in de tweede helft van de jaren negentig 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. Inmiddels beschikt de overheid over een reeks van instrumenten, die variëren van de instrumenten van algemeen-economisch beleid tot specifieke arbeidsmarktbeleidsmaatregelen voor doelgroepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, bestaande uit fiscale instrumenten (SPAK), reïntegratiebeleid (bemiddeling, incentives, scholing, loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid) en beschermde werkgelegenheid (WSW).

De ingrijpend gewijzigde verhoudingen op de arbeidsmarkt, alsmede de veranderende institutionele kaders die zijn ontstaan met SUWI en het FWI, gaven aanleiding tot de vraag of het arbeidsmarktbeleid nog doeltreffend is ingericht om toekomstige beleidsopgaven het hoofd te bieden. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Kamer toegezegd (zomer 2000) hier onderzoek naar te laten verrichten. Dit interdepartementale onderzoek «Aan de slag» is inmiddels afgerond.²⁹ Het onderzoek wordt separaat, voorzien van een kabinetsreactie aan de Kamer aangeboden.

²⁹ «Aan de slag», Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, Interdepartementaal beleidsonderzoek, ronde 2000, nr. 8.

3.1 Inleiding

De overheidsbemoeienis op het terrein van de arbeidsverhoudingen is primair gericht op het publieke belang. Belangrijkste doel is werknemers een minimumbescherming te bieden door middel van (dwingende) regelgeving. Daarnaast kent het Nederlandse overlegmodel een hoge mate van zelfregulering. Werkgevers en werknemers zijn in principe zelf verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling. De overheid kan hierbij een ondersteunende rol spelen. Toch komt het voor dat de overheid ook op het terrein van de arbeidsvoorwaarden regelgeving opstelt, al dan niet als basis voor verdere zelfregulering.

In dit hoofdstuk staat de spanning tussen overheidsregulering en zelfregulering centraal. Ook wordt beschreven dat maatschappelijke trends het noodzakelijk maken dit systeem steeds opnieuw tegen het licht te houden. Het is niet mogelijk een eenduidige grens tussen regulering en zelfregulering te trekken. Er is sprake van een permanente zoektocht naar complementariteit van beleid. Enkele interessante vragen hierbij zijn: is een arbeidsbeschermende rol van de overheid nog wel noodzakelijk, nu de zelfredzaamheid van werknemers steeds meer lijkt toe te nemen? Hebben centrale organisaties van werkgevers en werknemers nog wel grip op hun achterban? Hoe moet inhoud worden gegeven aan centrale coördinatie van de overheid, nu enerzijds Europa en anderzijds het sector- en ondernemingsniveau meer accent krijgen?

3.2 De positie van de overheid

In het Nederlandse overlegmodel staat zelfregulering centraal. De overheid ondersteunt de betrokken partijen zoveel mogelijk bij het bereiken van de doelstellingen. Hiertoe is overleg noodzakelijk, zowel over de doelstellingen als over de wijze waarop ieder een bijdrage kan leveren. De overheid is verantwoordelijk voor een minimumniveau aan bescherming en ordening en legt met (dwingende) regelgeving een basis voor (verdere) zelfregulering. Het gaat hierbij overigens steeds vaker om verplichte implementatie van Europese regelgeving. Ook dient de overheid tot hernieuwde afwegingen te komen als zelfregulering niet tot de gewenste resultaten leidt.

Loonontwikkeling, scholingsinvesteringen, werkdruk, combineren van arbeid en privé. Het zijn zaken van algemeen maatschappelijk belang met – vanwege het arbeidsvoorwaardelijk karakter – een grote verantwoordelijkheid voor sociale partners. Echter, zodra de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt, op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt, is er sprake van een publiek belang (definitie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). Anders gezegd: in feite is een taak een publieke taak als de overheid beslist dat het een publieke taak is.³⁰ Dit ontslaat de overheid overigens niet van de verplichting het publieke belang te blijven beargumenteren, zeker op terreinen met een arbeidsvoorwaardelijk karakter waar de contractvrijheid tussen werkgevers en werknemers voorop staat.

De afgelopen periode zijn er – met name van werkgeverszijde – geluiden te horen dat de overheid zich in toenemende mate zou bemoeien met zaken die (primair) tot de verantwoordelijkheid van sociale partners behoren. Ook in de Eerste Kamer is – naar aanleiding van de behandeling van de *Wet aanpassing arbeidsduur* – deze principiële vraag aan de orde

³⁰ WRR: «*Het borgen van publiek belang*», april 2000.

geweest. In een notitie aan de Eerste Kamer³¹ is een analyse gemaakt naar aanleiding van deze stelling. Hieruit blijkt dat het ministerie van SZW zich de laatste jaren met zijn regelgeving niet meer dan voorheen bemoeit met het terrein van de arbeidsvoorwaarden. De *Arbeidstijdenwet* (1995), de *Wet op de ondernemingsraden* (1998) en de *Arbeidsomstandighedenwet* (1999) bevatten juist meer ruimte voor het bedrijfstak- en ondernemingsniveau. Uitzondering is de (voorgenomen) wetgeving op het terrein van arbeid en zorg. Hierop wordt in paragraaf 3.6 nader ingegaan. De Eerste Kamer heeft deskundigen op het gebied van de arbeidsverhoudingen geraadpleegd over de SZW-notitie.³² Het blijkt dat de verschillende geraadpleegde deskundigen eensgezind zijn in hun oordeel dat de overheid verantwoordelijk is voor een minimumniveau aan bescherming en ordening: bepaling hiervan betekent geen ongeoorloofde inbreuk op de contractvrijheid van werkgevers en werknemers. Verder delen zij de conclusie «dat er geen eenduidige, scherpe en consequent beargumenteerde afbakening bestaat tussen wederzijdse verantwoordelijkheden». De Memorie van Antwoord wordt binnenkort aan de Eerste Kamer gezonden.

Niettemin zal in iedere concrete situatie de overheid haar bemoeienis moeten (blijven) beargumenteren, rekening houdend met ontwikkelingen in de maatschappij. Uiteindelijk gaat het om «werkende arbeidsverhoudingen»: worden sociaal-economische doelstellingen gerealiseerd? En is de gekozen combinatie van overheidsregulering en zelfregulering daarbij effectief?

3.3 Centrale coördinatie onder druk door trends in de samenleving

3.3.1 Inleiding

Het Nederlandse overlegmodel dat uitgaat van gezamenlijke beleidsoriëntaties, het creëren van draagvlak en ondersteunde zelfregulering, vraagt een sterke centrale coördinatie door de overheid. Tegelijkertijd lijkt dit systeem enigszins onder druk te komen staan door een aantal trends in de samenleving. Onder meer de Sociaal-Economische Raad (SER) signaleert³³ een viertal trends in de maatschappelijke ontwikkeling: internationalisering, individualisering, informatisering en demografische verschuivingen. Daarnaast komt steeds meer het beeld naar voren van «de nieuwe werknemer»: een werknemer die zelfredzaam is. Verder vragen kwantitatieve vraagstukken (massale werkloosheid, financieringstekort en dergelijke) steeds minder aandacht, zodat de aandacht wordt verlegd naar kwalitatieve vraagstukken: investeringen in de economische structuur, de kwaliteit van de arbeid en de kwaliteit van de publieke uitgaven. Deze ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan zowel de overheid als de sociale partners.

3.3.2 SER: vier grote trends

De vier grote trends die de Sociaal-Economische Raad signaleert hebben uiteraard gevolgen voor de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen. In het kort: internationalisering en informatisering leiden tot toenemende concurrentie, veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur en in de arbeidsverdeling. Individualisering betekent vooral behoefte aan meer differentiatie en meer maatwerk op het gebied van arbeid en zorg. Gecombineerd met de toenemende informatiseringsmogelijkheden lijkt de individualiseringstrend te leiden tot een dynamische netwerk-

³¹ SZW-notitie «(Zelf)regulering: relatie wetgever, sociale partners/medezeggenschapsorgaan in de arbeidsverhoudingen», 4 mei 2000, Eerste Kamer, vergaderjaar 1999–2000, nr. 222a.

³² Voorlopig Verslag, 13 maart 2001, EK 2000–2001, nr. 229.

³³ SER-advies «Sociaal-economisch beleid 2000–2004», publicatienr. 00/08, Den Haag 2000.

samenleving. De demografische ontwikkelingen (meer ouderen en meer allochtonen) hebben gevolgen voor de beroepsbevolking en voor de vraag naar goederen en diensten.

Zonder deze trends en (mogelijke) gevolgen hier uitgebreid te behandelen, is helder dat de arbeidsverhoudingen zich aan de ontwikkelingen moeten aanpassen. De arbeidsverhoudingen zijn immers een middel, een instrument om sociaal-economische doelstellingen te realiseren.

3.3.3 De vakbeweging en de nieuwe werknemer

De economische situatie is van grote invloed op de arbeidsverhoudingen. Bij een voortdurende economische groei en toenemende krapte op de arbeidsmarkt wordt de (relatieve) positie van de vakbeweging immers sterker. Daar staan echter ook bedreigingen voor de vakbeweging tegenover. Zal bijvoorbeeld – gelet op de ontwikkeling van de beroepsbevolking- de organisatiegraad verder teruglopen? De hoofdvraag lijkt te zijn – en die geldt in belangrijke mate ook aan werkgeverszijde – of de vakbeweging een nieuw evenwicht kan vinden tussen haar coördinerende rol (zowel richting achterban als richting overheid) enerzijds en een toenemende invloed van Europese regelgeving en van het decentrale niveau anderzijds.

Bij het zoeken naar dit nieuwe evenwicht moet de inhoudelijke vraag worden gesteld op welke wijze en op welk niveau zaken geregeld moeten worden. Zoals de overheid zich telkens dient af te vragen of zij iets (dwingend) moet regelen, zo stellen ook sociale partners zich deze vraag telkens opnieuw. Van nature streeft de vakbeweging naar collectieve arrangementen ter bescherming en ontplooiing van de werknemer, terwijl werkgevers dergelijke regelingen al snel te knellend en te bemoeizuchtig vinden.

Overheid, werkgevers en werknemers reageren uiteraard op nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij. Eén van die ontwikkelingen is wat vaak wordt aangeduid met de term «nieuwe werknemer», oftewel een werknemer die zelfredzaam is, hoog opgeleid, volop gebruik maakt van ICT-mogelijkheden en vaak van baan wisselt. Deze nieuwe werknemer wil behalve werken ook tijd besteden aan zorg, scholing en vrije tijd. Analooq hieraan zou dan ook van de «nieuwe werkgever» gesproken kunnen worden. Een werkgever die inspeelt op dergelijke veranderingen, die zelf zoekt naar maximale flexibiliteit en een werknemer primair ziet als een investering (in plaats van een kostenpost). Een werkgever die maatschappelijk verantwoord wil ondernemen.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen is de vraag relevant of en in welke mate arbeidsbescherming collectief (via wetgeving en CAO) geregeld moet (blijven) worden. Tegelijkertijd moet worden bedacht dat bepaalde ontwikkelingen in de beeldvorming nogal gegeneraliseerd lijken. De SER³⁴ laat juist zien dat er – vooralsnog – geen sprake is van het verdwijnen van de vaste baan of van de 9-tot-5-baan of van de baan voor het leven. Ook het idee dat de arbeidsmobiliteit structureel toeneemt, dat het arbeidzame leven steeds korter wordt, of dat de vraag naar laaggeschoolde arbeid steeds verder afneemt zijn – aldus de SER-commissie – geen feitelijke trends maar veeleer mythes. Het wordt overigens niet uitgesloten geacht dat dergelijke «mythes» over enige jaren toch trends blijken te zijn.

³⁴ Notitie SER Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen «Veranderende arbeidspatronen: trends, mythes, verwachtingen en wensen op een rij», 13 februari 2001.

Er zijn tendensen die erop wijzen dat de gemiddelde werknemer mondiger wordt en vaker behoefte heeft aan flexibele arbeidspatronen. Zelfredzaamheid is echter niet voor iedereen weggelegd. Een minimumniveau aan bescherming blijft dus noodzakelijk. Daarnaast blijft het van belang om werkgevers en werknemers zoveel mogelijk te stimuleren, vooral als het gaat om zaken die het directe eigenbelang op korte termijn overstijgen. Hier heeft de overheid een ordenende en agendasettende rol. Tenslotte blijkt dat er kwetsbare groepen zijn die zelfs bij extreme schaarste op de arbeidsmarkt niet of onvoldoende participeren: herintredende vrouwen, allochtonen, arbeidsgehandicapten, laagopgeleiden, ouderen en alleenstaande ouders in de bijstand. Nog veel te weinig mensen uit deze groepen worden «werknemer», laat staan «nieuwe werknemer». Dit terwijl de samenstelling van de beroepsbevolking duidelijk verandert in de richting van meer ouderen, meer vrouwen en meer allochtonen. Een voortdurende stimulerende en voorwaardenscheppende taak van de overheid blijkt van het grootste belang. Het betreft hier klassieke taken voor de overheid, waarbij de invulling in concrete situaties en in de tijd kan variëren.

Een belangrijke ontwikkeling voor de veranderende inhoud van de positie van de overheid is verder het feit dat er minder dan voorheen sprake is van grote volumeproblemen, maar veel meer van kwalitatieve vraagstukken. Dat vergt een nieuwe oriëntatie, met de nadruk op investeringen in de economisch structuur, in de kwaliteit van de arbeid en in de kwaliteit van de publieke uitgaven. In die zin verandert ook de agenda van het overleg met sociale partners.

Ook SER-voorzitter Wijffels legde bij zijn installatie de nadruk op belangrijke kwalitatieve thema's: onderwijs en kennisintensivering, ruimtelijke inrichting en bereikbaarheid, concurrentievermogen en ecologische duurzaamheid. De combinatie van deze thema's vraagt – aldus Wijffels – om nieuwe stimulering van het organiserend vermogen van de samenleving: een «groen poldermodel». In zijn rede geeft Wijffels aan dat de vorige eeuw in het teken stond van de kwantiteit, maar dat we nu een omslag zien naar kwaliteit en variëteit: van meer naar beter.³⁵ Een jaar later – ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de SER – benadrukte Wijffels dat met name door internationalisering, individualisering en informatisering het model van centrale coördinatie minder vanzelfsprekend wordt. «Van een sterk centraal geordende maatschappij zijn wij dan ook op weg naar een dynamische netwerkomgeving: een verzameling netwerken waarin mensen zich in hoge mate ook zelf organiseren».³⁶

Met de *Wet flexibiliteit en zekerheid* (1999) heeft de overheid een belangrijke stap gezet in de aanpassing van het arbeidsrecht aan de eisen van de tijd. Deze wet zal eind 2001/begin 2002 worden geëvalueerd. Ook het ontslagrecht is in discussie. Zoals bekend heeft de Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel op 15 november 2000 een toekomstverkenning uitgevoerd naar de inrichting van het duale ontslagstelsel. De bevindingen zijn neergelegd in het rapport *«Afscheid van het duale ontslagstelsel»*. In het rapport komt de commissie tot de conclusie dat handhaving van het duale ontslagstelsel (enerzijds via de RDA-procedure, anderzijds via ontbinding door de kantonrechter) niet in de rede ligt. De commissie bepleit uitsluitend een rol voor de rechter bij het ontslag. Hierover heeft het kabinet advies gevraagd aan de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het Landelijk instituut sociale

³⁵ Wijffels, dr.H.H.F., «Door samenwerking naar een sterkere oriëntatie op kwaliteit», 19 maart 1999.

³⁶ Wijffels, dr.H.H.F., rede ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de SER, 23 februari 2000.

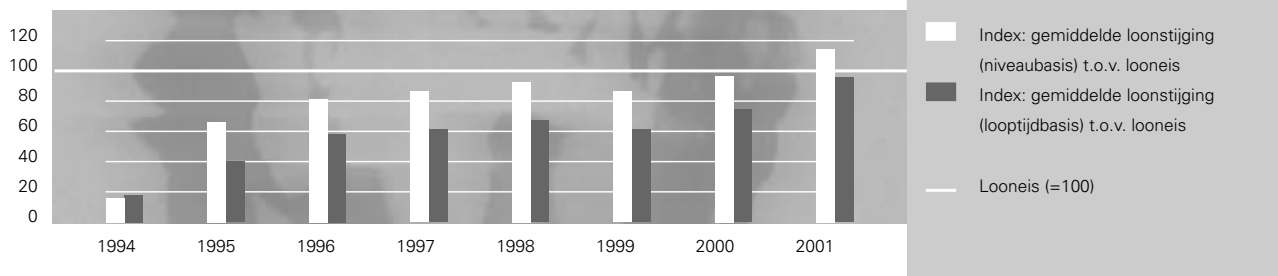
verzekeringen en de Stichting van de Arbeid. Als alle gevraagde adviezen zijn uitgebracht, zal het kabinet een standpunt bepalen met betrekking tot het voorstel van de hiervoor genoemde commissie.

3.4 De veranderende rol en inhoud van (centrale) coördinatie

3.4.1 Coördinatie door de vakbeweging

Kern van het sociaal-economisch beleid in Nederland is een voortdurende verantwoorde loonkostenontwikkeling. In tijden van massale werkloosheid is loonmatiging essentieel gebleken voor herstel. Nu de economische groei gaat vertragen, is een verantwoorde loonkostenontwikkeling cruciaal om ruimte te bieden aan meer «investerende CAO's». Volgens de OESO zijn te sterke loonstijgingen de grootste bedreiging voor de Nederlandse economie.³⁷ In het Voorjaarsoverleg van 18 juni 2001 zijn de loonstijgingen een belangrijk aandachtspunt geweest. De indruk bestaat dat het voor sociale partners steeds lastiger wordt de loonontwikkeling en de gewenste CAO-ontwikkelingen te coördineren. Een belangrijk coördinatiemechanisme is sinds het jaar 1994 de gemaximeerde looneis geweest. De grootste vakcentrale heeft telkens een dergelijk plafond gesteld. Dat heeft – wat de ontwikkeling van de contractlonen betreft – ook gewerkt, zij het dat de gemiddelde feitelijke uitkomst steeds dichterbij het plafond is komen te liggen. Dit is duidelijk af te lezen uit figuur 3.1. Hier wordt de gemiddelde loonstijging weergegeven ten opzichte van de looneis. Dreigde het plafond in het jaar 2000 voor het eerst barsten te gaan vertonen, in het jaar 2001 (*voorlopige stand van zaken 48 CAO's medio juni*) gaat de ontwikkeling op niveaubasis door het plafond heen.

Figuur 3.1 Index gemiddelde loonstijging ten opzichte van de looneis



Onduidelijk is of het hier een incident of een trendbreuk betreft. Uiteraard heeft de al jaren aanhoudende hoogconjunctuur een enorme druk op de loonontwikkeling gezet en – wellicht incidenteel – geleid tot doorbreking van het plafond. Maar het is ook denkbaar dat er sprake is van een fundamenteeler probleem, namelijk dat de coördinatiemogelijkheden worden «weggedrukt» door de dwingende krachten vanuit de steeds vrijer opererende sectoren (met steeds meer ruimte voor de afzonderlijke ondernemingen). Gelet op deze ontwikkelingen heeft de FNV inmiddels aangegeven na te denken over de mogelijkheden van meer uiteenlopende coördinatie per sector of onderneming. Vastgesteld moet worden dat het CAO-instrument nog immer van grote betekenis is: het aantal CAO's en het aantal werknemers dat onder de werkingssfeer van een CAO valt, groeit nog steeds. Tegelijkertijd ontwikkelen zich nieuwe CAO-vormen en -structuren die ruimte bieden voor maatwerk door decentralisatie en

³⁷ OESO «Economic Outlook», 3 mei 2001.

differentiatie. In bijlage 6 wordt nader op de ontwikkeling van de CAO en de CAO-vormen ingegaan.

Overigens blijkt uit figuur 3.1. ook dat wanneer rekening wordt gehouden met de ingangsdata en faseringen in de CAO-afspraken (looptijdbasis), de loonstijging in het eerste jaar van het contract veelal aanmerkelijk lager ligt dan de niveaustijging.

Druk op de lonen, dwingende Europese regelgeving en verdergaande accentuering van het decentrale niveau maken centrale coördinatie lastig. Bovendien geldt dat de coördinatie van het beleid van grote zelfstandige bonden als FNV Bondgenoten en CNV Bedrijvenbond, moeilijker is dan de coördinatie van een veelheid van kleinere bonden. Zo bezetten FNV Bondgenoten en AbvaKabo inmiddels FNV-zetels in de SER. Ook heeft de voorzitter van FNV Bondgenoten aangegeven meer invloed te willen voor vakbonden (en brancheorganisaties) bij het afsluiten van centrale akkoorden in de Stichting van de Arbeid.

Een goede indicatie van de effectiviteit van de coördinatie is de mate van doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid. Het meest recent en uitvoerig is dit onderzocht door de Universiteit Utrecht voor de doorwerking van centrale aanbevelingen naar de metaalcao.³⁸ Het blijkt dat het overgrote deel van de onderzochte aanbevelingen doorwerkt naar de CAO-agenda. Indien er op centraal niveau weinig consensus bestaat over een aanbeveling (moeizaam compromis ontstaan onder grote druk) en/of er wordt weinig belang aan gehecht, dan blijkt de kans op doorwerking uiterst gering. Het onderzoek lijkt de kracht van het afstemmings- en coördinatiemechanisme (voor de metaalsector) te bevestigen. Interessant daarbij is de constatering dat de coördinatielijnen van het centrale niveau naar de decentrale niveaus zeer dun zijn, maar dat desondanks doorwerking plaatsvindt.

3.4.2 Coördinatie door de overheid

Ook bij de overheid is de rol en inhoud van centrale coördinatie aan het veranderen en dit heeft uiteraard gevolgen voor het overleg met de sociale partners. Het afgelopen decennium heeft immers juist de combinatie van centrale coördinatie met decentrale onderhandelingen – de zogenoemde geregisseerde decentralisering – vruchten afgeworpen.³⁹ Aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) is gevraagd de veranderende verhouding tussen overheid en sociale partners in het Nederlandse arbeidsbestel nader te analyseren. Doel van het onderzoek is na te gaan welke factoren en randvoorwaarden van belang zijn voor een koers in de sociaal-economische verhoudingen die de toekomstige economische, politieke en sociale ontwikkelingen kan doorstaan. In het najaar van het jaar 2001 wordt de rapportage verwacht.

Het kabinet ondersteunt de laatste brede aanbeveling van de Stichting van de Arbeid,⁴⁰ waarin de kwalitatieve invalshoek langs drie hoofdwegen wordt benaderd: modernisering van het beloningsbeleid (meer flexibele beloningsvormen), investeren in scholing (recht op scholing via het ontwikkelen van persoonlijke ontwikkelingsplannen en bijbehorend budget) en investeren in arbeid en privé (flexibele verdeling van tijd over werk, zorg, ontwikkeling en ontspanning).

In het jaar 2002 worden verschillende nieuwe financiële impulsen gegeven om kwalitatieve investeringen te ondersteunen. Er wordt

³⁸ Akkerman, Agnes/René Torenvlied, Universiteit Utrecht, «Van centraal akkoord naar cao; een meting en verklaring van de doorwerking van akkoorden van de Stichting van de Arbeid» (nog te publiceren).

³⁹ Vos, C.J., «Geregisseerde decentralisering en Europeanisering», Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 1999.

⁴⁰ Stichting van de Arbeid «Er is meer nodig; aanbevelingen voor het arbeidsvoorwaarden-overleg 2001», februari 2001.

structureel 136 miljoen euro (300 miljoen gulden) beschikbaar gesteld voor het beroepsonderwijs. Verder wordt ruim 45 miljoen euro (100 miljoen gulden) uitgetrokken voor scholing van – voormalig werkloze – werknemers met een laag opleidingsniveau. Daarnaast komt er een belastingkorting voor werkgevers die herintreders in dienst nemen, in verband met te maken kosten voor scholing en begeleiding (kosten: 34 miljoen euro (75 miljoen gulden) in het jaar 2002, oplopend naar 84 miljoen euro (185 miljoen gulden) structureel). Ook is inmiddels ongeveer 295 miljoen euro (650 miljoen gulden) uit het Europees Sociaal Fonds beschikbaar gekomen. Zowel de sectorfondsen als de gemeenten kunnen van dit budget gebruik maken. Het gaat onder meer om scholing tot startkwalificatieniveau, opscholing en sectoroverstijgende scholing. Om winstdelingsregelingen te stimuleren wordt per 1 januari 2002 een fiscale faciliteit ingevoerd: voor het jaar 2002 is hiervoor ruim 45 miljoen euro (100 miljoen gulden) beschikbaar en vanaf het jaar 2003 structureel 68 miljoen euro (150 miljoen gulden). In het jaar 2003 wordt de regeling geëvalueerd. Dan zal tevens worden onderzocht of de fiscale faciliteit tot een achterstand van de collectieve sector ten opzichte van de marktsector heeft geleid. Het kabinet onderstreept met deze financiële impulsen het belang van de kwalitatieve investeringen. Het kabinet is geïnteresseerd in het gebruik van persoonlijke ontwikkelingsplannen en zal de mogelijkheden verkennen om de bestaande fiscale middelen ook in te zetten voor deze persoonlijke ontwikkelingsplannen.

Het kabinet acht een voortdurende verantwoorde loon(kosten)ontwikkeling van cruciaal belang. Een verantwoorde ontwikkeling geldend voor allen in de onderneming, zoals reeds eerder onderstreept door de Stichting van de Arbeid. Ook hierover is in het afgelopen Voorjaarsoverleg met sociale partners gesproken. Het kabinet heeft toen nader onderzoek van het feitenmateriaal aangekondigd, alsmede een verkenning van de wetgevingsmogelijkheden voor het versterken van de openbaarheid van (top)inkomens en het afleggen van verantwoording daarover door de betrokkenen binnen de onderneming. Het kabinet heeft de resultaten van het onderzoek op 17 augustus 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden. Belangrijkste conclusie is dat een kleine groep van topmanagers in ruim 130 grote bedrijven een aanzienlijke loonstijging hebben genoten. Bij managers van andere (kleinere) bedrijven is de salarisstijging niet significant hoger dan die van werknemers (exclusief bestuurders). Het Kabinet heeft inmiddels een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend met betrekking tot «*Openbaarmaking bezoldiging en aandelenbezit bestuurders en commissarissen*». Het Kabinet is verder voornemens de positie van de algemene aandeelhoudersvergadering inzake het bezoldigingsbeleid te vergroten. Het Kabinet onderzoekt verder de ontwikkeling van inkomens van topfunctionarissen in de (semi-)collectieve sector.

3.5 Werkende arbeidsverhoudingen: het ondernemingsniveau

3.5.1 Inleiding

De arbeidsverhoudingen «werken» indien (maatschappelijke) doelstellingen op sociaal-economisch terrein worden gerealiseerd. De gekozen combinatie van overheidsregulering en zelfregulering om een bepaald doel te realiseren moet op effectiviteit en legitimiteit worden beoordeeld. Effectiviteit van beleid blijkt uiteindelijk vooral op het niveau van de onderneming. Hier worden immers mensen aangenomen, moet een goed employabilitybeleid gestalte krijgen en kunnen individuele keuzes worden

gemaakt. De laatste jaren wordt zowel in CAO's als in wetgeving meer vrijheid geboden voor de individuele onderneming en het medezeggenschapsorgaan.

3.5.2 Arbeidsverhoudingen op ondernemingsniveau

Arbeidsverhoudingen op ondernemingsniveau krijgen meer accent. CAO's laten vaker (uitwerking en invulling van) onderwerpen over aan de individuele ondernemingen en hun medezeggenschapsorgaan. Naarmate de «nieuwe werknemer» en de «nieuwe werkgever» zich verder ontwikkelen, zal de behoefte aan en de mogelijkheid tot individueel maatwerk verder toenemen. De vakbeweging heeft enkele jaren geleden de omschakeling gemaakt naar een actieve ondersteuning van en samenwerking met de ondernemingsraden. In de praktijk wordt daaraan invulling gegeven doordat in steeds meer CAO's bevoegdheden worden toegekend aan de ondernemingsraad om regelingen nader in te vullen.

Ook de overheidsregelgeving op het terrein van de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden creëert steeds meer ruimte voor zelfregulering door het medezeggenschapsorgaan op ondernemingsniveau. Dit blijkt ook uit de eerdergenoemde notitie voor de Eerste Kamer over (zelf)regulering. In belangrijke wetgeving van de afgelopen jaren, zoals de Arbeidsomstandighedenwet, de *Arbeidstijdenwet* (ATW) en de *Wet aanpassing arbeidsduur*, is ruimte geschapen voor afwijking van wettelijke voorschriften bij CAO dan wel door afspraken tussen werkgever en medezeggenschapsorgaan. Ook in het recente Wetsvoorstel arbeid en zorg is deze afwijkmogelijkheid opgenomen. Wat precies de ruimte is voor het ondernemingsniveau en hoe deze ruimte zich verhoudt tot (het primaat van) de CAO verschilt van wet tot wet. Dit biedt mogelijkheden voor maatwerk.

3.5.3 Arbeidstijdenwet

Een goed voorbeeld van maatwerk is de regelgeving rond arbeidstijden. CAO's geven ondernemingsraden vooral ook taken en bevoegdheden op het gebied van de arbeidstijden in brede zin.⁴¹ Het gaat dan om arbeidsduur, werktijden, ploegendiensten, roostervrije dagen, etc. De ATW laat ruimte aan CAO-partijen respectievelijk aan ondernemingsraad/personeelsvertegenwoordiging. Bij arbeidstijden gaat het immers bij uitstek om roosters op ondernemingsniveau en daarbinnen uiteindelijk om individueel maatwerk. Behoeft aan flexibilisering speelt zowel bij de werkgever als bij de werknemer. Een van de doelstellingen van de ATW is het bevorderen van de combineerbaarheid van arbeid en zorg, waarbij de werkgever verplicht is in zijn arbeidstijdenbeleid rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemers. Verder wordt in de ATW de flexibiliteit bevorderd door – naast de standaardregeling – de mogelijkheid open te laten van de overlegregeling. De uitkomsten van de evaluatie van de ATW⁴² geven geen aanleiding het normenstelsel aan te passen. Wel is het kabinet voornemens de voorwaarden voor toepassing van de overlegregeling te vereenvoudigen. Het primaat van de CAO blijft bestaan: afspraken op ondernemingsniveau mogen niet in strijd zijn met de CAO.

Overigens blijkt dat het overleg over arbeidstijden op ondernemingsniveau doorgaans niet goed functioneert. Ondernemingsraden nemen op dit terrein weinig initiatieven en zijn voornamelijk volgend. De ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging blijkt verder niet altijd goed

⁴¹ Looise, J.C./M.Druker «De ondernemingsraad in tijden van overgang», Tijdschrift voor HRM 4 2000.

⁴² Kabinetsstandpunt naar aanleiding van de resultaten van het evaluatieonderzoek Arbeidstijdenwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 865, nr. 1.

op de hoogte van de ervaringen en opvattingen van de achterban. Het kabinet zal zelfregulering op ondernemingsniveau op verschillende manieren ondersteunen. Ten eerste door invoering van een recht voor de ondernemingsraad op inzage van de (reeds verplichte) arbeidstijdenregistratie van de werkgever. Ten tweede door aan de bestaande verplichting voor de werkgever om ten minste één keer per jaar verantwoording af te leggen over het sociaal beleid, toe te voegen dat daarbij expliciet aandacht besteed wordt aan het arbeidstijdenbeleid.

3.5.4 Evaluatie van de Wet op de ondernemingsraden

De verdergaande zelfregulering heeft tot gevolg dat medezeggenschapsorganen op ondernemingsniveau steeds meer taken en bevoegdheden krijgen toegewezen. Daarnaast zijn er al langer maatschappelijke ontwikkelingen, zoals decentralisatie, flexibilisering en internationalisering, die invloed hebben op de taak en positie van het medezeggenschapsorgaan in de onderneming. Deze ontwikkelingen en de bestaande knelpunten in het functioneren van de medezeggenschap hebben ertoe geleid dat de wetgeving op het terrein van de medezeggenschap is aangepast. De wijziging van de *Wet op de ondernemingsraden* in 1998 was hiervan het resultaat. Daarbij is toegezegd om na 4 jaar een evaluatie te verrichten waarbij nagegaan zal worden of de wetswijziging heeft bijgedragen aan een effectieve medezeggenschap. In dit kader heeft het ministerie reeds een aantal onderzoeken laten verrichten die inmiddels zijn afgerond en gepubliceerd⁴³ en zullen er nog een aantal onderzoeken in de tweede helft van 2001 plaatsvinden. Bij de evaluatie zullen ook de bevindingen uit de evaluatie van de *Wet op de ondernemingsraden* bij de overheid en de conclusies rond het functioneren van het medezeggenschapsorgaan uit de evaluatie van de *Arbeidstijdenwet*, worden meegenomen. De evaluatie van de *Wet op de ondernemingsraden* zal in de eerste helft van 2002 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

3.5.5 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Effectiviteit van zelfregulering op het niveau van de onderneming is onder meer af te lezen aan de mate van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Verantwoord ondernemen komt tot uiting in economisch rendement, maatschappelijke acceptatie en ecologische duurzaamheid. Een onderneming die niet alleen rekening houdt met de gevolgen voor het bedrijf, maar ook met de gevolgen voor mensen binnen en buiten het bedrijf en met de gevolgen voor het natuurlijk leefmilieu, onderneemt maatschappelijk. Ongeveer de helft van de ondernemingen is op de een of andere manier met MVO bezig.⁴⁴ Het kabinet ondersteunt de verdere doorbraak van MVO en sluit zich aan bij de analyse en aanbevelingen van de SER.⁴⁵ Kernpunt daarvan is dat MVO zich van onderop ontwikkelt: bij de individuele ondernemingen. In reactie op het SER-advies⁴⁶ heeft het kabinet aangegeven te kiezen voor een aanpak die maatwerk mogelijk maakt: partijen bij elkaar brengen, kennis ontwikkelen en verspreiden en vooral de transparantie bevorderen, zodat betrokken partijen zich een goed oordeel kunnen vormen over het maatschappelijk ondernemerschap van bedrijven. Ook via de CAO kan de verdere ontwikkeling van MVO ondersteund worden. Het kabinet zal hierover met sociale partners in gesprek blijven.

⁴³ *Naleving van de Wet op de ondernemingsraden*, E. Bruin, F. Huijgen, september 2000, Elsevier; *Onderzoek samenstelling ondernemingsraden*, R. de Vries, E. Schins-Derksen, september 2000, Elsevier; *Betrokkenheid groeit met de tijd, veranderingen in de agenda van ondernemingsraden*, H.A. Weening, S.M. Teulings, februari 2001, Elsevier; *Medezeggenschap van uitzendkrachten en gedetacheerden in inlenende en uitlenende bedrijven*, H. van den Tillaart, J. Warmerdam, S. van den Berg, juni 2001, Elsevier.

⁴⁴ Ondernemerschapsmonitor 2000–2001.

⁴⁵ SER-advies «De winst van waarden», 15 december 2000.

⁴⁶ Kabinetsreactie op het SER-advies, 5 april 2001, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 485, nr. 14.

3.5.6 Concurrentiebeding

Het kabinet is voornemens nog in de loop van dit jaar een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen met betrekking tot een beperking van de duur van het concurrentiebeding in arbeidsovereenkomsten tot maximaal een jaar. Dit gebeurt op basis van de aanbevelingen van de MDW-werkgroep Concurrentiebeding en het desbetreffende advies van de Stichting van de Arbeid.⁴⁷ De werkgever zal worden gehouden tot een billijke vergoeding aan de werknemer ter compensatie van het beding. De hoogte wordt aan partijen zelf overgelaten. Op deze wijze ontstaat een nieuw evenwicht tussen de belangen van werkgever en werknemer.

3.6 Meer (dwingende) regelgeving?

3.6.1 Inleiding

Zoals al in paragraaf 3.1. is aangegeven lijkt het idee dat de overheidsbemoeienis op en rond het arbeidsvoorwaardenterrein toeneemt, vooral voort te vloeien uit de recente discussies over de regelgeving rond arbeid en zorg. Dit was ook de conclusie in eerdergenoemde notitie aan de Eerste Kamer «(Zelf)regulering: relatie wetgever, sociale partners/medezeggenschapsorgaan in de arbeidsverhoudingen». Hieronder zal – met name vanuit deze invalshoek – nader op arbeid en zorg worden ingegaan. Tenslotte wordt aandacht gegeven aan een ander onderwerp binnen de arbeidsverhoudingen waarbij (dwingende) regelgeving van toepassing is, namelijk gelijke behandeling. Op dit terrein is de regelgeving echter onomstreden. Verder blijkt ook duidelijk de toenemende invloed van Europese regelgeving.

3.6.2 Werk en privé

Het beleid gericht op het beter kunnen combineren van arbeid en zorg is bedoeld om zowel de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen als de zorgparticipatie van mannen. Het kabinet wil het combineren van arbeid en zorg vergemakkelijken door aanpassingen in de organisatie van het werk en tijdelijke vrijstellingen van arbeidsverplichtingen mogelijk te maken. Ook moeten er voldoende en kwalitatief goede voorzieningen zijn voor bijvoorbeeld kinderopvang en wordt een op combineren afgestemde infrastructuur gestimuleerd. Het beleid is dan ook gebaseerd op vier pijlers: het recht op aanpassing van de arbeidsduur (*Wet aanpassing arbeidsduur*), verlofregelingen (Wetsvoorstel arbeid en zorg), kinderopvang (voorgenomen *Wet basisvoorziening kinderopvang*) en de Stimuleringsmaatregel dagindeling.

Het kunnen combineren van werk en privé is de verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers, sociale partners en de overheid. Hierbij geldt steeds de afweging: waar is reden voor een basis/minimum dat door de overheid wordt gegarandeerd en wat kan worden overgelaten aan zelfregulering door sociale partners of individuele werkgevers en werknemers? Zo ontstaat voor verschillende deelonderwerpen een verschillende mix van overheids- en zelfregulering. In sommige gevallen wordt zelfregulering ondersteund door een stimuleringsregeling voor werkgevers en/of werknemers of een fiscale faciliteit voor individuele werkgevers en/of werknemers.

Het kabinet vindt het publieke belang om werk met privé te kunnen combineren zo groot dat is besloten wetgeving op te stellen. Bovendien

⁴⁷ Asscher-Vonk, I.P.: «Eindrapport MDW-werkgroep concurrentiebeding», Den Haag, mei 1997; Stichting van de Arbeid: «Advies inzake het concurrentiebeding», Den Haag, maart 1998.

bleek dat de afspraken die sociale partners in CAO's maakten achterbleven. Het Wetsvoorstel arbeid en zorg⁴⁸, dat momenteel in de Eerste Kamer wordt behandeld, biedt verlofmogelijkheden voor situaties waarin werkenden een afweging moeten maken tussen werken en zorgen. In dit wetsvoorstel gaat het om voorzieningen voor noodzakelijke zorg, naast betaald werk. Bestaande verlofregelingen worden gebundeld en op elkaar afgestemd en er worden nieuwe wettelijke regelingen geïntroduceerd (zoals kortdurend zorgverlof). Het wetsvoorstel laat deels ruimte voor afwijking van wettelijke voorschriften door (uitsluitend) CAO-partijen of door CAO-partijen dan wel ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging. Waar de werknemer gebaat is bij overheidsbescherming en normering noodzakelijk dan wel wenselijk is, worden wettelijke basisregels opgesteld.

Daarmee geeft het kabinet aan grote waarde te hechten aan zorg, niet alleen voor kinderen, maar ook voor verwanten. Bij het zoeken naar het juiste niveau van de verschillende verlofrechten heeft het kabinet telkens de verschillende belangen afgewogen.

Enkele voorbeelden maken dit duidelijk:

- *Zwangerschaps- en bevallingsverlof en adoptieverlof*
Deze verlofrechten vindt het kabinet zo essentieel dat geen belemmering voor opname mag bestaan. Bovendien heeft de werkgever bij dit type verlof de tijd om maatregelen te nemen voor vervanging. Het kabinet acht een absoluut recht en volledige loondoorbetaling van belang.
- *Kortdurend zorgverlof*
Het kabinet heeft hier het belang van de werknemer om te zorgen afgewogen tegen het belang van de werkgever voor de continuïteit in de bedrijfsvoering. Daarom wordt een geclausuleerd recht voorgesteld: de werkgever mag het verzoek van de werknemer weigeren als hij daarvoor zwaarwegende bedrijfsbelangen kan aanvoeren. Werkgever, werknemer en overheid betalen ieder eenderde van het zorgverlof. Gekozen is voor gedeeltelijke loondoorbetaling door de werkgever, die door een generieke lastenverlichting wordt gecompenseerd. Bij een specifieke compensatie zou er sprake zijn van onevenredig hoge administratieve- en uitvoeringskosten. In de CAO kunnen afwijkende afspraken worden gemaakt over recht, duur en betaling.
- *Ouderschapsverlof*
Er is een wettelijk recht op ouderschapsverlof, de opname ervan gebeurt in overleg met de werkgever. De betaling van het verlof wordt overgelaten aan de sociale partners, te regelen in CAO's. De overheid stimuleert via een fiscale maatregel de betaling van het ouderschapsverlof.

De overheid beschouwt kinderopvang als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van overheid, ouders en werkgevers. In 1999 kwam de Stichting van de Arbeid met een aanbeveling voor het bevorderen van CAO-afspraken over kinderopvang. Jaarlijks onderzoekt de Arbeidsinspectie de ontwikkeling van CAO-afspraken. Eind 2000 werd een nulmeting op bedrijfsniveau uitgevoerd. In de jaren 2001 en 2002 zullen die metingen worden herhaald. In een brief aan de Stichting van de Arbeid meldde het kabinet dat begin 2001 60 procent van de CAO's een concrete afspraak over kinderopvang heeft, terwijl 45 procent van de werkgevers zegt een kinderopvangregeling te hebben. Bij grote werkgevers komt veel vaker een kinderopvangregeling voor dan bij kleine werkgevers. Het ministerie van SZW subsidieert daarom een stimuleringsproject voor kinderopvang in het MKB.

⁴⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 2000–2001, nrs. 27 207 en 27 208.

In de Hoofdlinennota voor de *Wet basisvoorziening kinderopvang* (WBK) hanteert de overheid als oriëntatiepunt dat 90 procent van de CAO's en bedrijfsregelingen op termijn een afspraak over kinderopvang heeft. Onder de WBK, die in het jaar 2003 van kracht moet worden, zullen overheid en ouders samen tweederde deel van de kosten van kinderopvang betalen, terwijl de werkgevers van beide ouders samen geacht worden eenderde deel te betalen. De werkgeversbijdrage zal vrijwillig zijn, net als in de huidige situatie. Er blijft dus ruimte voor CAO-afspraken, waarbij kinderopvang als deel van een breder arbeidsvoorwaardenpakket bekeken wordt. Als ouders geen werkgeversbijdrage krijgen, zal de overheid hiervoor een inkomensafhankelijke compensatie bieden. De compensatie zal niet volledig zijn, zodat ouders er belang bij houden om bij hun werkgevers aan te dringen op een arbeidsvoorwaardelijke afspraak over kinderopvang. Onder de WBK zullen ouders kinderopvang gaan inkopen en ontvangen daarvoor een bijdrage van de overheid en hun werkgever. De marktwerking die hier van uit gaat, werkt beter naarmate ouders meer keuze hebben bij voldoende aanbod aan kinderopvang. Er wordt dan ook hard gewerkt aan capaciteitsuitbreiding. Eind 2002 is naar verwachting het aanbod aan kinderopvang met 72 000 uitgebreid ten opzichte van het begin van deze kabinetsperiode. Het jaar 2002 zal in het licht staan van de parlementaire behandeling van de WBK en de implementatie van de nieuwe wet. Sociale partners zullen hun CAO-afspraken daarop moeten toesnijden.

3.6.3 *Gelijke behandeling*

Op het gebied van de gelijke behandeling staat vooral de implementatie van Europese richtlijnen in nationale regelgeving centraal. In het jaar 2000 kwam al de Europese anti-rassendiscriminatie-richtlijn tot stand evenals de richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, op grond van anti-discriminatieartikel 13 van het EU-Verdrag. In het najaar van 2001 volgt de herziening van de richtlijn inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen uit het jaar 1976. Deze drie Europese richtlijnen strekken zich uit over het gehele terrein van de arbeid en hebben consequenties voor de *Nederlandse Algemene wet gelijke behandeling*, de *Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen*, het Wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs en het Wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. De twee laatstgenoemde wetsvoorstellen, waarin de bepalingen van genoemde Europese richtlijnen zijn verwerkt, zullen op korte termijn ingediend worden bij de Tweede Kamer. De *Algemene wet gelijke behandeling* zal worden aangepast ten behoeve van de implementatie van genoemde Europese richtlijnen en naar aanleiding van de evaluatie van de wet. De aangepaste wet zal naar verwachting rond de jaarwisseling worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

Naast deze Europese impuls blijven de ontwikkelingen op het terrein van gelijke behandeling ook op nationaal niveau doorgaan. Ter uitwerking van de *Wet medische keuringen* treden eind 2001/begin 2002 nadere regels in werking over de criteria waaraan aanstellingskeuringen moeten voldoen. Voorts wordt een Commissie klachtenbehandeling aanstellingskeuringen ingesteld.

De nationale en internationale aandacht voor de beloningsverschillen van zowel mannen en vrouwen als allochtone en autochtone werknemers neemt toe. Deze verschillen zijn nog steeds omvangrijk en blijken slechts langzaam af te nemen. De door het kabinet aangekondigde maatregelen,

waaronder onderzoek, voorlichting, deskundigheidsbevordering en activering van de sociale partners, worden voortvarend uitgevoerd. Daarnaast is het thema gelijke beloning door het kabinet onder de aandacht gebracht van de Europese Unie met als doel op dit terrein Europese samenwerking te bevorderen.

Wetgeving is en blijft een zeer belangrijk instrument op het terrein van de gelijke behandeling. Uit onderzoek blijkt dat hiervoor draagvlak bestaat, de wetgeving is onomstreden. Wel blijkt dat de problematiek en de regelgeving onvoldoende bekend zijn. Het kabinet wil door middel van voorlichting en stroomlijning van de regels de bekendheid van de gelijke behandelingsregelgeving vergroten. Daarnaast verschuift de aandacht, nu de meeste wetgeving in de steigers is gezet, naar de effectiviteit van bestaand beleid en naar de handhaving van de wetgeving.

4.1 Inleiding

Goed arbeidsomstandighedenbeleid is synoniem voor preventie: het voorkómen van ongevallen en gezondheidsschade en het zorgen voor aantrekkelijk werk, ook met het oog op werving en behoud van personeel. Het werken aan veiligheid en gezondheid kent een permanente cyclus: het onderkennen van risico's, het maken van een plan van aanpak, het daadwerkelijk reduceren van risico's en het beoordelen van het effect zoals het ziekteverzuim. De overheid stelt en bewaakt normen, en heeft bij elke fase een voorwaardenscheppende en stimulerende rol. Doel is te bevorderen dat sociale partners in de branches en afzonderlijke werkgevers in bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen. Waar de veiligheid voor werknemers in het geding is in samenhang met die van de omgeving, is een helder overheidsoptreden extra van belang. Dat is een lering van «Enschede» en «Volendam». Dit hoofdstuk beziet de cyclus en schetst de acties voor verdere versterking.

Achtergrond daarbij is de beleidsintensivering arbeidsomstandigheden uit het Regeerakkoord. Bij de sociale partners bestaat breed draagvlak voor het terugdringen van risico's op het gebied van arbeidsomstandigheden. Het belangrijkste middel hiervoor is het afsluiten van arboconvenanten⁴⁹ tussen overheid, werkgevers en werknemers. De geheel vernieuwde *Arbeidsomstandighedenwet 1998* versterkt de systematische aanpak van arborisico's. Zo is de handhaving van arboregels verbeterd door het instrument bestuurlijke boete. De Arbeidsinspectie treedt vaker en krachtiger op, en de capaciteit van de dienst wordt uitgebreid. Verder heeft het stelsel van arbodienstverlening en bedrijfsgezondheidszorg nu een vrijwel volledig bereik.

4.2 Onderkenning en beheersing van risico's

4.2.1 Verbetering integraal regime gevaarlijke stoffen

Er is veel aandacht nodig voor de veiligheidsrisico's van installaties met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen, zoals de petrochemie en de opslag van bestrijdingsmiddelen. Eerdere regelgeving voor beheersing van de gevaren van mogelijk zware ongevallen is vernieuwd⁵⁰. Groot voordeel van de nieuwe regelgeving is dat de betrokken bedrijven één overheidsloket hebben voor arbeidsveiligheid, milieuzorg, externe veiligheid en rampenbestrijding. Bedrijven met een hoog risico op ongevallen zijn verplicht tot aanvullende arbeidsveiligheidsanalyses op basis van ongevalsscenario's. De kring van bedrijven die hieraan moeten voldoen, zal worden uitgebreid door middel van een aanpassing van het Arbobesluit. De aanpassing zal ook vuurwerkbedrijven omvatten en andere bedrijven met ontplofbare stoffen. Verder komt er een onafhankelijke technische adviesraad voor gevaarlijke stoffen, met een eigen budget, die rechtstreeks adviseert aan de betrokken bewindspersonen. De Europese Unie heeft ook bijzondere aandacht voor dit beleidsterrein. Lidstaten hebben een meldingsplicht van zware ongevallen. Het aantal gemelde zware ongevallen in Nederland bedroeg over de jaren 1997 t/m 1999 elk jaar één en over 2000 twee.⁵¹ De processen in installaties met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen worden in toenemende mate gestuurd door informatie- en communicatietechnologie; de overheid werkt aan navenante toezichtsinstrumenten daarop.

⁴⁹ Gemeenschappelijke verklaring sociale partners en overheid Najaarsoverleg, 3 december 1998.

⁵⁰ Het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO '99), waarmee Nederland de tweede Seveso-richtlijn van de EU implementeerde. Hoogrisicobedrijven zijn verplicht een zogenaamd Veiligheidsrapport in te dienen, voor beoordeling door de diverse overheidsinstanties, waaronder de Arbeidsinspectie.

⁵¹ 2000: SE Fireworks Enschede en ATF De Pijp Drachten.

4.2.2 Ketenenadering bij werken met gevaarlijke stoffen

Gebruik van producten als verven, lijmen en andere oplosmiddelhoudende stoffen kan leiden tot de beroepsziekte Organisch Psychosyndroom (OPS). Voor de schilders- en wonenbranche, autospuiterijen en de grafische sector geldt inmiddels de verplichting om oplosmiddelen zoveel mogelijk te vervangen door minder schadelijke stoffen. Dit restrictieve beleid blijkt goed opgepakt te worden: de meeste bedrijven voldoen er aan en er komt een proces van innovatie in de industrie op gang, om zo goed mogelijke alternatieve producten te bieden. De effectiviteit van de vervangingsplicht wordt in 2002 bekeken door de Arbeidsinspectie. Voor het overgrote deel van de 40 000 stoffen die voor arbeid en milieu relevant zijn, is in Europa slechts in generieke termen regelgeving opgesteld. Het verzamelen van voldoende gegevens en het beoordelen van de risico's van afzonderlijke stoffen brengt voor overheden een grote hoeveelheid werk met zich mee. De Europese Commissie beraadt zich op een andere opzet hiervoor. In Nederland werkt het ministerie van VROM samen met het ministerie van SZW en andere betrokken departementen, in nauw overleg met het bedrijfsleven, milieuorganisaties en vakbeweging, aan een traject dat moet leiden tot een meer verantwoorde omgang met gevaarlijke stoffen. Dit interactief vormgegeven traject heeft de naam SOMS- Strategisch Omgaan Met Stoffen. Vooral voor kleine ondernemers blijkt systematisch verantwoord omgaan met risico's van bepaalde stoffen lastig vanwege vaak onvolledige gegevens. Het SOMS-programma richt zich op de verbetering van de kennis en communicatie over risico's van stoffen in de productketens die lopen van fabrikanten en importeurs tot eindgebruikers in de bedrijven.

4.2.3 Arbeids- en publieksveiligheid in samenhang

Bij bedrijven en instellingen met een publieke functie, zoals zwembaden en warenhuizen, zijn zowel arbeidsveiligheid als publieksveiligheid aan de orde. Mede in vervolg op het werk van de Commissie Alders (ingesteld naar aanleiding van de cafébrand in Volendam) worden deze verschillende gebieden bezien op leemtes, dubblures en interacties bij de toepassing van regels door bedrijven en instellingen en bij de handhaving door overheidsinstanties. Zo nodig wordt regelgeving aangepast en komen er afspraken tussen vergunningverlenende en toezichthoudende diensten. Een belangrijk aspect is de hulpverlening bij ongevallen. Periodieke ontruimingsoefeningen worden wettelijk verplicht. Het ministerie van SZW gaat ook meer aandacht besteden aan werken onder de grond. Dit neemt naar verwachting toe, bijvoorbeeld het bouwen van tunnels en vervoer of opslag onder de grond. Ook ondergrondse winkelcentra stellen extra eisen aan arbeidsomstandigheden en veiligheid, zoals kunstmatige luchtverversing, verlichting en nooduitgangen en vluchtwegen. Het ministerie van SZW verkent de extra veiligheids- en gezondheidsrisico's van ondergronds werken en beziet de mogelijkheden voor betere beheersing van de risico's en de toepassing van de huidige wet- en regelgeving.

4.2.4 Certificatie

Certificatie is een belangrijk middel om normen beter na te leven en om te controleren of ze worden nageleefd. Dit in de marktsector veel gebruikte instrument biedt als resultaat kwaliteitsborging van producten, systemen en deskundigheid van personen en toezicht daarop. Bij alle daarvoor in aanmerking komende normen in de Arbowet en de *Wet Gevaarlijke*

*Werktuigen*⁵² bestaan nu certificatieregelingen of zijn ze in voorbereiding. Belanghebbenden, zoals sociale partners, worden hierbij betrokken en zijn vertegenwoordigd in de zogeheten Colleges van Deskundigen. Daarmee vormen partijen een bestuurlijk-organisatorische infrastructuur met «checks and balances» en duidelijke verantwoordelijkheden. Certificatie zal ook worden toegepast bij het afsteken van professioneel vuurwerk.

4.2.5 Kennis is basis van preventie

De ministeries van SZW en VWS werken nauw samen bij de preventie van gezondheidsproblemen in verband met werk. Kennis van zaken is een belangrijke voorwaarde voor het daadwerkelijk tot stand brengen van goede arbeidsomstandigheden op de werkvloer. Het ministerie van SZW subsidieert jaarlijks onder meer het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten. Het Centrum werkt aan een kennisinhaalslag op het terrein van beroepsziekten, in nauwe samenwerking met de door VWS gesubsidieerde kenniscentra voor een viertal arbeidsrelevante aandoeningen. Naast kennisontwikkeling is van belang dat beschikbare kennis wordt uitgewisseld en wordt doorgegeven naar het juiste niveau of een passende doorvertaling krijgt naar de praktijk. In het Arbo Platform hebben werkgevers, werknemersorganisaties, kennis- en adviesinstellingen, arbodiensten en het ministerie van SZW zich verenigd. Doel van het platform is de werking van de Nederlandse kennisinfrastructuur te bevorderen. Het Platform richt zich nu op de planmatige implementatie van arbomaatregelen in bedrijven.

4.3 Preventie in bedrijven en bedrijfstakken

4.3.1 Arbodienstverlening algemene voorwaarde

Arbodienstverlening omvat de toegankelijkheid van bedrijfsgezondheidszorg voor alle werknemers en een geïntegreerde aanpak van preventie door werkgevers. Vrijwel alle bedrijven voldoen aan de plicht tot aansluiting bij een arbodienst, die hen ondersteunt bij hun arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid. Centraal daarin staat een risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e). Een meerderheid van de bedrijven beschikt daarover. Kleine bedrijven blijken het minst vaak over een ri&e te beschikken. Van de kleinste bedrijven, met minder dan 10 werknemers, heeft de helft dit document, hoewel in een aantal gevallen niet volledig. De andere helft kan tegenover de Arbeidsinspectie aantonen een opdracht te hebben uitstaan om een ri&e te maken. Dit schept verwachtingen over een snelle toename van het aantal kleine bedrijven met een risico-inventarisatie en -evaluatie.

De markt van arbodienstverlening is de afgelopen jaren stormachtig gegroeid en ook op dit moment is er nog sprake van groei⁵³. Kwalitatieve ontwikkelingen blijken onder meer uit de samenwerking van arbodiensten in het Expertisecentrum Reïntegratie. Het centrum biedt «good practices» en interventiemethodieken voor aanpak van RSI⁵⁴ en arbeidsconflicten. Ook onderkennen de arbodiensten vaker beroepsziekten, blijkens 6063 meldingen in 2000 aan het Centrum voor Beroepsziekten, een forse stijging ten opzichte van 1999.

Niet alle bedrijven maken gebruik van de mogelijkheden om met de arbodienst te werken aan een structurele preventie-aanpak. Een aantal vooral «kleinere» werkgevers lijkt zich alleen maar plichtmatig te hebben aangesloten bij een arbodienst. Wel zijn er bedrijven die naast een bescheiden standaardcontract gericht extra dienstverlening inkopen. Bekend is ook het voorbeeld van een arbodienst die met een telefonische

⁵² Te zijner tijd de Warenwet.

⁵³ De omzet van arbodiensten groeide van 1995 tot en met 1998 van 0,4 tot 0,64 miljard Euro (0,9 tot 1,4 miljard gulden). Voor 1999 heeft het CBS alleen voorlopige exploitatiecijfers; daaruit blijkt een stijging van 3 procent ten opzichte van 1998.

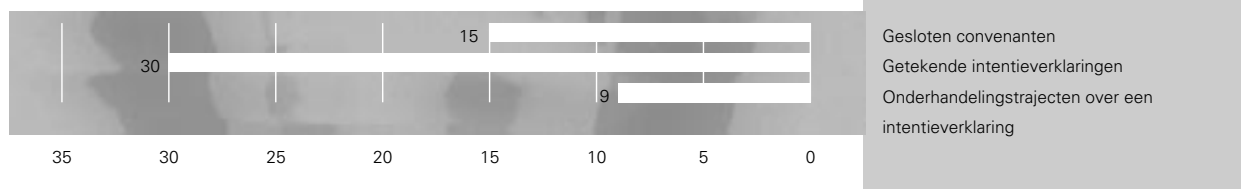
⁵⁴ Repetitive Strain Injury, een verzamelnaam voor aandoeningen aan armen, nek, polsen en handen, die kunnen ontstaan bij veelvuldig en langdurig werk in dezelfde houding, zoals vaak bij beeldschermwerk.

helpdesk het kleinbedrijf steunt en tegelijk betere afzet van producten genereert. Het kabinet beziet of verplichte inschakeling van arbodiensten in de huidige vorm moet blijven. De SER is zijn mening gevraagd over kwalitatief goede alternatieven.

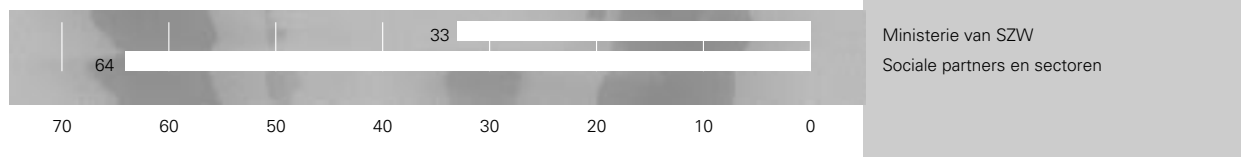
4.3.2 Arboconvenanten belangrijke stimulans

Arboconvenanten⁵⁵ worden gesloten tussen overheid en werkgevers en werknemers in een bepaalde branche. In de convenanten worden afspraken gemaakt over het beperken van de blootstelling van werknemers aan de belangrijkste arborisico's in die branche. Voor SZW is dit een belangrijk instrument om haar streefcijfers op die risico's te realiseren. Ook worden in convenanten afspraken gemaakt over de aanpak van het ziekteverzuim en een snelle reïntegratie van zieke werknemers. Prioriteit is gegeven aan bedrijfstakken waar de arborisico's het grootst zijn. Convenanten komen tot stand in een intensief proces. Eerst wordt een verkenning gemaakt, die wordt afgesloten met een intentieverklaring. Daarna volgen diverse onderzoeken die veelal een jaar in beslag nemen. Tegelijkertijd wordt onderhandeld over de inhoud van het convenant. Het convenant bevat een termijn voor de uitvoering (gemiddeld drie jaar), concrete zoveel mogelijk kwantitatieve doelstellingen voor de aanpak van risico's en/of verzuimbegeleiding en afspraken over die aanpak. De Arbeidsinspectie is betrokken bij de convenantbesprekingen, en controleert of de geldende wettelijke normen worden nageleefd.

Figuur 4.1 Stand arboconvenanten per 1 augustus 2001



Figuur 4.2 Investerings in afgesloten arboconvenanten per 1 augustus 2001 in miljoenen euro



Uitgangspunt is dat het ministerie van SZW voor maximaal 50 procent bijdraagt aan de kosten van de uitvoering van een convenant. Anders dan aanvankelijk werd verwacht, heeft geen van de benaderde branches geweigerd de onderhandelingen over een convenant aan te gaan. Het streefgetal, 20 convenanten eind 2002, wordt dan ook gehaald.

Arboconvenanten hebben in het bijzonder betekenis bij arborisico's die moeilijk met regelgeving te ondervangen zijn, zoals werkdruk. Een

⁵⁵ Arboconvenanten nieuwe stijl: beleidsstrategie voor de komende vier jaar (1999–2002), Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 375, nr. 1.

onderwerp waarbij convenanten behulpzaam zijn bij het invullen van de regelgeving is fysieke belasting. Werkdruk, als element van psychische belasting, en fysieke belasting zijn samen verantwoordelijk voor het grootste deel van de WAO-instroom. De regels voor fysieke belasting zijn betrekkelijk globaal en procedureel⁵⁶, mede omdat met technische innovatie nieuwe oplossingen gezocht moeten worden. De box geeft voorbeelden van hoe in arboconvenanten specifieke normen worden gesteld. Na een afgesproken periode voor de implementatie worden die normen gehandhaafd door de Arbeidsinspectie.

BOX NIEUWE AFSPRAKEN, INNOVATIEVE OPLOSSINGEN IN ARBOCONVENANTEN

Specifieke normen fysieke belasting

In de thuiszorg is een knelpunt dat verzorgsters patiënten moeten tillen. In het convenant thuiszorg is afgesproken dat ze niet meer *alleen* tillen. Met het convenant kinderopvang is een tilnorm van maximaal 23 kilogram vastgesteld. In de bouw zal worden gewerkt aan een convenant en een beleidsregel waardoor niet meer dan 25 kilogram zal mogen worden getild of hooguit 50 kilogram met twee personen. Boven de 25 kilogram moet alles mechanisch gelift kunnen worden.

Innovatie

Werknemers in de bloembollensector maken gewoonlijk met kratten van 15 à 35 kilo stapels tot boven twee meter, zo'n 150 kratten per uur. Een nieuw ontwikkelde automatische opstapelaar zal een belangrijke bijdrage leveren aan de afname van lichamelijke klachten.

Bij de horeca is een klassiek probleem het zeulen met zware bierfusten. Leeg weegt een fust al 10 kilo. Met technieken uit de luchtvaart is een drukbestendig 30-liter vat van slechts 1,5 kilo ontwikkeld. Er wordt nu gewerkt aan een 20-liter vat. Gevuld blijft dat onder de 23 kilo, het maximum tilgewicht dat in arbo-opzicht als acceptabel geldt.

In bakkerijen en de verwante grondstofindustrie leidt stuiven van bloem tot bakkersastma. In het kader van het arboconvenant is opdracht gegeven tot onderzoek naar de haalbaarheid van stuifvrije bloem.

Werkdruk: bijvoorbeeld het arboconvenant in de horeca

Van de 280 000 werknemers in de horeca heeft 34 procent regelmatig te maken met werkdruk. Dit komt in de gehele bedrijfstak voor, in alle functiegroepen en onafhankelijk van het arbeidscontract. Werkdruk komt het meest voor bij grote bedrijven en bij receptionisten. In mei 2000 hebben het ministerie van SZW en de sociale partners in de horeca een arboconvenant getekend. Doel hiervan is het aantal werknemers dat te maken heeft met werkdruk in drie jaar met 10 procent te verminderen.

Met de branche is een speciaal instrument voor de aanpak van de werkdruk ontwikkeld, de Quick Scan Werkdruk Horeca, een softwareprogramma met een geautomatiseerde vragenlijst. Hiermee kunnen bedrijven zelf vaststellen hoe het met de werkdruk onder hun personeel is gesteld en wat ze kunnen doen om de werkdruk te verminderen. Werkgevers en werknemers kunnen met dit hulpmiddel samen een concreet plan opstellen voor het terugdringen van de werkdruk. Het gebruik van de Quick Scan wordt actief bevorderd. Andere convenantafspraken betreffen onder meer het stimuleren van werkoverleg, het invoeren van taakvariatie, het verbeteren van werkprocessen en het zorgen voor voldoende gekwalificeerd kaderpersoneel. In minstens drie bedrijven worden zogenoemde «best practices» ontwikkeld. Dit zijn bedrijven die met succes de werkdruk aanpakken en waarvan de hele bedrijfstak kan leren. De in de branche actieve arbodiensten zijn nauw betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van de afspraken. Inmiddels is subsidie verstrekt voor de ontwikkeling, verspreiding en evaluatie van de Quick Scan. Een aantal van de overige activiteiten worden momenteel uitgevoerd of voorbereid. De voortgang van de afspraken zal worden vastgesteld door een tussentijds onderzoek in het najaar van 2001.

⁵⁶ Arbeidsomstandighedenbesluit, artikel 5.2: «De arbeid wordt zodanig georganiseerd .. dat de fysieke belasting geen gevaren met zich kan brengen voor de werknemer.».

Er bleek en blijkt behoefte aan arboconvenanten. Met de sociale partners is overlegd over de planning van nog te starten trajecten die moeten leiden tot een arboconvenant. Ervan uitgaande dat eind 2002 de laatste convenanten zullen worden ondertekend, zal het project «Arboconvenanten nieuwe stijl» in de huidige vorm met het beschikbaar gestelde budget begin 2006 kunnen worden afgesloten.

De convenanten die zijn en worden gesloten bevatten kwantitatieve doelstellingen voor de reductie van blootstelling aan risico's, ziekteverzuim c.q. reïntegratie en te nemen maatregelen. Het bereiken van de doelstellingen zal blijken bij afloop van de convenanten over enkele jaren. Elk afzonderlijk convenant bevat afspraken over evaluatie en rapportage, bijvoorbeeld over de concrete uitvoering en de realisatie van de doelstellingen. In het eerste kwartaal van 2002 zal het ministerie van SZW een tussenevaluatie uitbrengen, ook over de vraag of en hoe de convenant-aanpak moet worden voortgezet. Van belang blijkt de «ketenbenadering», het betrekken van producenten of opdrachtgevers die aan het begin van de «arboketen» staan, zoals wat betreft gevaarlijke stoffen aangegeven in paragraaf 4.2.2.

BOX ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN EN TOEGANG TOT EN BEHOUD VAN WERK

Bijzondere groepen

Onderzoek toont aan dat wanneer werkgevers investeren in de kwaliteit van het werk van laagopgeleide vrouwen, deze langer aan het arbeidsproces blijven deelnemen, ook na de komst van kinderen. Het is ook van belang lageropgeleiden (mannen en vrouwen) bewust «mee te scholen» bij de ontwikkeling van productieprocessen. Dit jaar staat hierover een voorlichtingscampagne gepland bij onder andere werkgevers in de traditioneel mannelijke sectoren.

Voor het behoud van oudere werknemers biedt leeftijdsbewust personeels- en arbobeleid mogelijkheden. In drie convenanttrajecten zijn er afspraken gemaakt over het bevorderen van leeftijdsbewust personeelsbeleid.

De kwaliteit van arbeidsomstandigheden kan een factor van belang zijn bij het activeren van mensen die momenteel geen betaald werk hebben. De betekenis van arbeidsomstandigheden bij het al dan niet accepteren van werk wordt dit jaar via een enquête onder werkzoekenden in kaart gebracht.

Disability Management

Disability Management is een integrale aanpak om gezondheidsproblemen op het werk te voorkómen en arbeidsgehandicapten een optimale toegang tot werk te bieden. Met workshops en brochures voor ondernemers ondersteunt het ministerie van SZW deze aanpak. Er wordt onder meer een post-HBO personeelswerkopleiding Disability Management ontwikkeld. In het midden- en kleinbedrijf loopt een drietal pilots Disability Management onder de noemer leer-werkpool. Verder komt er een cursus- en begeleidingstraject voor kennisvergroting bij branche-adviseurs in het midden- en kleinbedrijf en bij adviseurs van arbodiensten en reïntegratiebedrijven.

Campagne verbeteren beeldvorming arbeidsgehandicapten

Aan de Commissie Arbeidsgehandicapten en Werk (CAW) wordt gevraagd een beeldvormings- en informatiecampagne vorm te geven. Dit in het kader van haar opdracht om de beeldvorming over arbeidsgehandicapten te verbeteren en de expertise in bedrijven rond arbeidshandicap en werk te vergroten. Belangrijk is dat werkgevers, werknemers en intermediairen hun bijdrage willen en kunnen leveren aan preventie van ziekteverzuim en instroom in de WAO en aan (re)integratie van mensen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn. Naast het ondersteunen van «verantwoordelijk gedrag» staat concrete informatie over een preventieve en pro-actieve aanpak op de werkvloer centraal. «Best practices» uit verschillende bedrijfstakken laten zien dat een goed arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid loont. De commissie laat belangrijke partners⁵⁷ het programma «Een

⁵⁷ MKB-Nederland, Helpdesk Gezondheid, Werk en Verzekeringen, de Raad Chronisch Zieken en Gehandicapten, Werkplan en TNO Arbeid.

sterk motief voor werk» uitvoeren. Het gaat hierbij om initiatieven voor het leveren van toegesneden informatie en advies.

Design for all

Het concept design for all⁵⁸ staat voor ontwerp van kwalitatief hoogwaardig gebruikscomfort van producten. De TU Delft rondde onlangs een pilotonderzoek «*Design for all in werksituaties*» af. Dat wijst op de betekenis ervan voor werknemers in een oudere levensfase of met beperkingen. In combinatie met «adaptive computertechnologie» (ACT) kunnen veel functiebeperkingen worden gecompenseerd. Zo ontstaat een basis voor een modern diversiteitsbeleid voor arbeidsparticipatie. Bekendheid van dit concept zal worden vergroot, bij werkgevers en werknemers, bij ontwerpers en fabrikanten, in samenhang met normering voor kwaliteitsbeleid in de onderneming.

4.3.3 Effectievere handhaving door de Arbeidsinspectie

Handhaving van de regelgeving is het sluitstuk van arbobeleid. Met haar inspectiebezoeken aan bedrijven bestrijkt de Arbeidsinspectie een kwart van de werknemers. In de industrie en de bouw is dat een derde respectievelijk twee derde, met het oog op de grotere veiligheidsrisico's in die bedrijfstakken. In de meeste gevallen wordt projectmatig en steekproefsgewijs nagegaan of aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Hierbij is niet altijd de volledige regelgeving onderwerp van inspectie, maar een van tevoren geselecteerd aantal onderwerpen die als de belangrijkste risico's en als de grootste ziekmakers in de betreffende sector zijn te beschouwen. Omdat de Arbeidsinspectie niet ieder jaar bij elk bedrijf kan langsgaan, maakt de dienst keuzes wat betreft de soort bedrijven en branches die intensiever bezocht dienen te worden. Prioriteit krijgen de bedrijven met de grootste risico's en de bedrijven waar de naleving een probleem is. De bezoekfrequentie wordt mede bepaald door indicatoren als WAO-instroom, ziekteverzuim, klachten, ongevallen en tips. De toegenomen mogelijkheden van informatie-opslag en -verwerking zijn mede basis voor de ontwikkeling van een risico-analysemodel, dat de prioriteiten en doelen van de inspectie duidelijker weergeeft. Afzonderlijke inspectieprojecten zijn door informatisering ook beter voor te bereiden en aan te sturen.

De Arbeidsinspectie beschikt sinds november 1999 over het instrument van de bestuurlijke boete. De Arbeidsinspectie kan daardoor direct corrigerend optreden: zodra een ernstige overtreding van de arboregelgeving wordt geconstateerd, kan een boete worden opgelegd (lik-op-stuk beleid). Daarnaast kan bij zware overtredingen proces-verbaal worden opgemaakt, en kan de betreffende werkgever eventueel strafrechtelijk worden vervolgd. In de eerste twaalf maanden dat de Arbeidsinspectie over dit instrument beschikte⁵⁹, blijkt in 7 procent van de gevallen een boete te zijn aangezegd. Reden was vaak acuut gevaar zoals het werken op hoogte zonder voldoende veiligheidsvoorzieningen. Als een vergelijking wordt gemaakt met de 12 maanden daarvoor blijkt dat de Arbeidsinspectie minder inspecties heeft gedaan maar vaker gebruik heeft gemaakt van een zwaar handhavingsinstrument⁶⁰. Dit betekent dat de inzet van het instrument bestuurlijke boete arbeidsintensiever is maar dat de Arbeidsinspectie hiermee wel stringenter kan optreden. Bij driekwart van de reguliere inspectietrajecten waarbij een boete was aangezegd, bleek bij hercontrole de overtreding te zijn opgeheven. Bovendien is het gemiddelde boetebedrag, 2100 Euro (4600 gulden), substantieel te noemen. In het jaar 2002 verschijnt een onderzoek dat nog nader ingaat

⁵⁸ In het VK gebruikt men hiervoor de term: «Inclusive design» en in de VS «Universal design».

⁵⁹ *Tussenevaluatie systeem bestuurlijke boete*, Arbeidsinspectie, aangeboden aan Kamers 28 maart 2001, SOZA-01-296.

⁶⁰ Voornamelijk proces-verbaal of bestuurlijke boete.

op de gedragsreacties van werkgevers en de preventieve en correctieve werking van het systeem van bestuurlijke boeten.

Tabel 4.1 Overtredingen arbeidsomstandigheden en afdoening 1999–2000

Aard inspecties	actieve arbo-inspecties		arboklachten		ernstige ongevallen	
Jaar	1999	2000	1999	2000	1999	2000
aantal afgesloten trajecten	19 499	17 177	2 343	2 395	3 121	2 696
– waarvan met overtredingen	57,4%	58,1%	62,7%	67,8%	42,9%	47,9%
– waarvan met proces-verbaal/boete	2,0%	5,6%	5,2%	11,5%	32,2%	36,0%

Actieve arbo-inspecties inclusief ongeveer 10 procent inspecties arbeidstijden. Inspectietrajecten met procesverbaal/bestuurlijke boete worden bij direct gevaar voorafgegaan door stillegging van het werk.

Het handhavingsbeleid is erop gericht te blijven controleren tot de overtreding is opgeheven. Door het hoge aantal en de intensiteit van de boetezaken, en doordat de capaciteit van de dienst is achtergebleven bij de groei van het aantal bedrijven, liep de controlekans echter terug. Er is inmiddels voorzien in een forse uitbreiding van de Arbeidsinspectie. De dienst krijgt 50 arbeidsplaatsen extra voor arbo-inspecties, 6 voor handhaving van het vuurwerkbesluit en 15 voor handhaving van het Besluit risico's zware ongevallen.

Een belangrijk element van effectief optreden is ook de samenwerking met andere inspectiediensten. Met hen wordt meer structureel informatie uitgewisseld over gemeenschappelijke onderwerpen om in noodsituaties adequaat te kunnen handelen.

4.4 Versterking aanpak ziekteverzuim

4.4.1 Vroegtijdig optreden centraal

Het ziekteverzuimpercentage is de laatste jaren weer opgelopen, tot 5,5 procent in het jaar 2000. Het heeft waarschijnlijk samenhang met de conjunctuur. Het kabinet zet volop in op aanpak van verzuim. Over de mate waarin ziekteverzuim wordt veroorzaakt door het werk lopen de schattingen uiteen. De laagste schatting is dat ziekteverzuim voor een derde deel wordt veroorzaakt door arbeidsomstandigheden.⁶¹

Voor een doeltreffende preventie en reïntegratie is betrouwbaar inzicht van belang in de spreiding en het vóórkomen van beroepsziekten en in de mate waarin ziekte en arbeidsongeschiktheid veroorzaakt worden door het werk. Onderzoek door secundaire analyses van bestaande bestanden en nieuw empirisch onderzoek zal het komende jaar opnieuw speerpunt zijn.⁶²

Een groot knelpunt is dat belemmeringen voor werkhervatting bij ziekteverzuim kunnen liggen in passiviteit van de werkgever en werknemer en een gebrek aan bereidheid om aangepast of ander werk te bieden of te accepteren. De aanpak daarvan biedt daarom belangrijke perspectieven.

4.4.2 Aanpak sectoren met hoog verzuim

De aanpak van ziekteverzuim en het bevorderen van een tijdige werkhervatting van werknemers zijn een primaire verantwoordelijkheid van

⁶¹ Koningsveld e.a., *Kerncijfers maatschappelijke kosten van arbeidsomstandigheden in Nederland*. Den Haag, VUGA, 1997.

⁶² Al gepubliceerd zijn: Van Deursen C. van, e.a.: *Arbeidsrisico's en arbeidsongeschiktheid in de zorgsector*, SZW/Elsevier, Den Haag 2000; S.v.Binnendijk, C.v.Deursen, *Arbeidsrisico's, gezondheidsklachten en ziekteverzuim binnen branches*, SZW/Elsevier, Den Haag 2001.

werkgevers en werknemers. De hoogte van het ziekteverzuim varieert naar bedrijfsgrootte en per sector. In de kleinste bedrijven deed zich van 1999 op 2000 geen stijging van het ziekteverzuim voor. In de sectoren schoonmaak, uitzendwezen en gesubsidieerde arbeid komt relatief veel verzuim voor, en is de kans op arbeidsongeschiktheid bovengemiddeld hoog⁶³. Het gaat hierbij vaak om lichamelijk zwaar werk, dat wordt verricht door laagopgeleide mensen buiten het zicht van de werkgever. Werkgeverschap op afstand geeft veelal een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling voor het arbo- en verzuimbeleid; de inlenende werkgever heeft weinig (financiële) prikkels om het ziekteverzuim aan te pakken. Arboconvenanten en pilotprojecten met sociale partners beogen concrete verbeteringen.

In totaal is in 10 convenanten en 21 intentieverklaringen vroegtijdige reïntegratie aan de orde gesteld. In de box wordt ingegaan op convenanten met deelsectoren van het onderwijs. Dat zijn goede voorbeelden van de inzet.

BOX ARBOCONVENANTEN ZIEKTEVERZUIM IN ONDERWIJSSECTOREN

Voor de gehele sector onderwijs geldt een convenant dat de reïntegratie van werknemers die verzuimen vanwege psychische klachten moet versnellen.

Een deelconvenant met het primair en voortgezet onderwijs werd in mei 2000 ondertekend. De deelsector betaalt bijna 10 miljoen Euro (ruim 22 miljoen gulden) voor het convenant, het ministerie van SZW bijna 5 miljoen Euro (bijna 11 miljoen gulden).

- Het ziekteverzuim in de sector moet in drie jaar met een procentpunt dalen ten opzichte van 1999, en bij scholen met een relatief hoog risico met drie procentpunt.
- Minimaal de helft van alle langdurig zieken (langer dan zes maanden) wordt binnen twee jaar geheel of gedeeltelijk gereïntegreerd bij de eigen of een andere werkgever.
- Er worden negen extra regioadviseurs ingezet, die scholen helpen hun arbo- en verzuimbeleid beter op orde te krijgen.
- Uit een speciale subsidieregeling, bekostigd door de sociale partners, worden tot 1 augustus 2002 minimaal 3600 reïntegratietrajecten gefinancierd.
- Voor langdurig zieken worden zogenoemde casemanagers ingeschakeld.
- Er komt een voorlichtingscampagne die twee jaar loopt.

De implementatie van het convenant loopt voorspoedig:

- De negen extra regioadviseurs zijn op 1 oktober 2000 aan de slag gegaan.
- De belangstelling voor de subsidieregeling is boven verwachting. In januari 2001 waren er 1214 aanvragen ingediend, waarvan 897 (geheel of gedeeltelijk) zijn toegewezen en 168 nog in behandeling zijn.
- Voor casemanagement en voorlichting worden in 2001 opdrachten verleend aan externe bureaus.
- Het ziekteverzuim vertoonde in het eerste kwartaal van 2001 een afvlakkende ontwikkeling.

Een arboconvenant met het beroepsonderwijs werd in november 2000 getekend. De uitvoering van het convenant kost 4,5 miljoen Euro (10 miljoen gulden) waarvan ruim de helft wordt betaald door de sector zelf.

- Het ziekteverzuim in de sector moet eind 2004 een tiende minder zijn dan in 2002.
- Tenminste 250 langdurig zieken (langer dan dertien weken) worden voor 1 december 2004 gereïntegreerd.
- Er wordt een servicepunt opgezet voor kennis- en instrumentontwikkeling en voorlichting op het terrein van arbeidsomstandigheden.
- Alle instellingen gaan een protocol over verzuimbeleid en verzuimregistratie toepassen.
- Er is een aparte subsidieregeling voor reïntegratie van langdurig zieke werknemers.
- Elke instelling moet in de risico-inventarisatie en -evaluatie speciale aandacht besteden aan werkdruk. De Arbeidsinspectie zal hierop vanaf 1 juli 2002 gaan controleren.

⁶³ Bijvoorbeeld WIW: 19 procent verzuim (inclusief. zwangerschap), 3,3 procent WAO-toetreding.

4.4.3 Samenwerking bedrijfsarts en huisarts

In de meeste langdurige ziektegevallen is de bedrijfsarts in eerste instantie de spil in de aanpak. Het contact is cruciaal. Er wordt vastgesteld of de klachten te maken hebben met het werk en of er misschien sprake is van een arbeidsconflict. Een goede samenwerking tussen bedrijfsartsen en de behandelende artsen is essentieel voor een adequate begeleiding, behandeling en reïntegratie. Hoewel zeker sprake is van verbeteringen blijft de samenwerking een «broos» proces, zodat verdere stimulering vanuit de betrokken departementen wenselijk is. De ministeries van SZW en VWS ondersteunen onder meer het richtlijnenbureau voor bedrijfsartsen, samenwerkingsprojecten voor huisartsen en bedrijfsartsen en de ontwikkeling en uitbouw van een landelijk dekkend netwerk van regionale samenwerkingsverbanden en expertisecentra voor arbeidsrelevante aandoeningen. Een van de belemmeringen voor arbo-curatieve samenwerking ligt in de beeldvorming binnen de curatieve sector over de bedrijfsarts. Het positioneren van de bedrijfsarts als de onafhankelijke specialist op het gebied van arbeid en gezondheid is allereerst een verantwoordelijkheid van de beroepsgroep zelf. Deze ontwikkeling zal echter vanuit SZW en VWS krachtig worden gestimuleerd en ondersteund. In samenhang hiermee zal een aantal experimenten met een formele verwijzingsfunctie van bedrijfsartsen worden uitgevoerd.

4.4.4 De Commissie Psychische Arbeidsongeschiktheid (CPA): leidraad voor partijen

De Commissie Psychische Arbeidsongeschiktheid (de commissie Donner I) werkt aan een leidraad voor een aanpak van ziekteverzuim met een psychische achtergrond. In het voorjaar van 2000 heeft de commissie een analyse van knelpunten en oplossingsrichtingen opgesteld en daarover met betrokken partijen gesproken. Vervolgens is de commissie aan de slag gegaan met het uitwerken van de leidraad, de randvoorwaarden, beleidsinstrumenten en een implementatieplan. De commissie rapporteert in najaar 2001. Ook gaat de commissie tot eind 2002 toezien op de tussen partijen gemaakte afspraken. Ziekteverzuim met een psychische achtergrond moet worden onderscheiden van verzuim dat voortkomt uit een arbeidsconflict. In de kabinetsreactie op Donner I zal aan beide aspecten aandacht worden besteed.

BOX ICT-TOEPASSINGEN ALS REÏNTEGRATIE-INSTRUMENT

Het rapport «Online weer aan het werk»⁶⁴ beschrijft een pilot bij dertien bedrijven. Telewerk blijkt in verschillende beroepen en bij uiteenlopende aandoeningen een nuttig instrument voor het behoud van werk en vroege reïntegratie. Enkele voorbeelden:

- Een hoofd Financiële Zaken is door een val tijdelijk uitgeschakeld. Tijdens de herstelperiode thuis biedt een telewerkplek haar de mogelijkheid geproduceerde documenten te blijven beoordelen.
- Een oudere monteur wordt ziek door chronische periodieke spieruitval in handen en voeten. Met een goede stoel, een ISDN-aansluiting en specifieke computerapparatuur kan hij zijn werk, onderhoud van telefooncentrales, van huis uit blijven uitvoeren.
- Een afdelingshoofd van een verpleegafdeling raakt overspannen en oververmoeid. Op een telewerkplek gaat ze taken doen die anders blijven liggen op de afdeling, zoals het schrijven van een nota over competentie management.

Met een brochure en langs digitale weg zal informatie worden verspreid over de mogelijkheden van telewerk voor reïntegratie. Ook komt er een helpdesk om Telewerk als werkaanpassing in bedrijven te faciliteren.

⁶⁴ TNO Arbeid, Hoofddorp, 2001.

4.4.5 Verbetering poortwachter, verduidelijking taken partijen en arbodienst

De verzuimbegeleiding wordt sterk verbeterd in het Wetsvoorstel verbetering poortwachter⁶⁵, waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd (zie ook hoofdstuk 5). In het wetsvoorstel staat dat de werkgever alle verzuim moet melden bij de arbodienst. De arbodiensten moeten gevallen van dreigend langdurig verzuim signaleren, een probleemanalyse opstellen en werkgever en werknemer adviseren over te ondernemen acties voor reïntegratie. Werkgever en werknemer moeten een plan van aanpak opstellen met zo nodig een rol voor de arbodienst of een reïntegratiebedrijf. Ook moeten werkgever en werknemer regelmatig evaluatiegesprekken voeren.

Indien het toch komt tot een aanvraag voor een WAO-uitkering, moeten werkgever en werknemer hun acties verantwoorden in een reïntegratieverslag. Daarmee wordt beter toetsbaar wat gedaan is om een WAO-aanvraag te voorkomen. De wetswijziging zal gevolgen hebben voor de contracten van werkgevers met arbodiensten, vooral in gevallen dat een werkgever zich alleen aangesloten heeft bij een arbodienst omdat dat verplicht is, maar niet of nauwelijks bereid is om actie te ondernemen bij dreigend langdurig verzuim.

⁶⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 678, nrs. 1–2.

5.1 Inleiding

Door de spectaculaire groei van de werkgelegenheid in de afgelopen jaren is het aantal mensen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering substantieel gedaald. De economische voorspoed heeft echter niet geleid tot een verminderd beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het aantal mensen dat zich aanmeldt voor een WAO-keuring is fors gestegen, hoewel dit zich niet heeft vertaald in een evenredige stijging van het aantal uitkeringen en van de kosten. Per saldo valt het aantal uitkeringsgerechtigden op grond van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid aanzienlijk lager uit dan ten tijde van het Regeerakkoord 1998 werd verwacht.

Tabel 5.1 Volumeontwikkeling 1999–2002 in relatie tot verwachting Regeerakkoord
(aantallen personen x 1000, jaargemiddelden)

	1999			2000			2001#			2002#		
	RA	Huidig	Verschil	RA	Huidig	Verschil	RA	Huidig*	Verschil	RA	Huidig*	Verschil
WW	304	222	– 82	302	186	– 116	300	169	– 131	298	205	– 93
ABW/IOAW/IOAZ	528	487	– 41	517	446	– 71	514	418	– 96	514	428	– 86
WAO/WAZ/Wajong	896	886	– 10	907	907	0	917	932	15	927	956	29
Totaal	1 728	1 595	– 133	1 726	1 539	– 187	1 731	1 519	– 212	1 739	1 589	– 150

= raming.

* Met ingang van 2001 zijn de ambtenaren onder de WW gebracht. Hierdoor is het aantal personen met een WW-uitkering in 2001 verhoogd met 5000 en in 2002 met 15 000. In de RA-reeks was daar uiteraard nog geen rekening mee gehouden.

Het beleid van het kabinet blijft gericht op het verminderen van de uitkeringsafhankelijkheid en het bevorderen van de arbeidsdeelname. Om de activerende werking van het socialezekerheidsstelsel te bevorderen worden prikkels aangebracht voor werkgevers, werknemers en uitvoeringsorganisaties. In het jaar 2002 treedt een omvangrijke reorganisatie van de uitvoering in werking. In de nieuwe uitvoeringsstructuur staat het belang van preventie en reïntegratie voorop. Uitgangspunt is een klantvriendelijke uitvoering, waarbij rechten en plichten meer in evenwicht worden gebracht. In het nieuwe stelsel is een heldere scheiding aangebracht tussen publieke taken (het beoordelen van het recht op een uitkering) en private taken (begeleiding naar de arbeidsmarkt). De totstandkoming van een effectieve private reïntegratiemarkt zal de komende jaren veel aandacht vergen.

Daarnaast vinden veranderingen plaats in de bestuurlijke verhoudingen met betrekking tot de uitvoering van zowel de werknemersverzekeringen als de bijstand. Bij de sturing door de rijksoverheid ligt een sterker accent op concrete prestatie-afspraken.

5.2 Ziekte en arbeidsongeschiktheid

5.2.1 Inleiding

De belangrijkste uitdaging voor de komende jaren blijft het terugdringen van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. De afgelopen jaren is op dit terrein al veel gebeurd. Onder het eerste kabinet-Kok is premiedifferentiatie ingevoerd in de WAO, de Ziektewet geprivatiseerd en het instrumentarium voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten verruimd. Vanaf het jaar 1998 worden samen met sociale partners in

sectoren convenanten gesloten met afspraken gericht op preventie van ziekte en arbeidsongeschiktheid (zie hoofdstuk 4). Tegelijkertijd werd met het Plan van aanpak WAO ingezet op verbetering van de claimbeoordeling in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het Wetsvoorstel verbetering poortwachter, de nieuwe uitvoeringsstructuur voor de sociale zekerheid en de privatisering van de reïntegratiemarkt vormen andere onderdelen van de door dit kabinet ingezette lijn. Hiermee is de verantwoordelijkheid voor elk van de betrokken partijen vastgelegd, binnen een samenhangende structuur.

BOX FINANCIËLE PRIKKELS ZW EN WAO

Begin jaren negentig groeide in Nederland het besef dat de toename van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid moest worden ingedamd. Met de *Wet terugdringing en beperking arbeidsongeschiktheid* (TBA) van 1993 werd het arbeidsongeschiktheids-criterium aangescherpt en hoogte en duur van de WAO-uitkering beperkt. De *Wet terugdringing ziekteverzuim van 1994* introduceerde een beperkte eigen risicoperiode in de ziektewet die later met de *Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte* (WULBZ) werd uitgebreid. In het Regeerakkoord van 1994 werd vervolgens ingezet op privatisering en marktwerking in de WAO. De Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PEMBA) van 1998 regelde premiedifferentiatie en eigenrisicodragen in de WAO. De AAW, een volksverzekering, werd vervangen door nieuwe regelingen voor zelfstandigen (WAZ) en jonggehandicapten (WAJONG). De doelstelling van PEMBA was om financiële prikkels te introduceren die werkgevers zouden aanzetten tot het beteugelen van de WAO-lasten.

De zogenoemde Pemba-prikkel (de risico-afhankelijke WAO-premie voor werkgevers) bereikt pas over een paar jaar zijn structurele omvang. Bij invoering van de PEMBA is gekozen voor een opbouwperiode van 5 jaar, waarin de prikkel langzaam naar zijn structurele omvang toegroeit. Een goede indicator voor de omvang van de prikkel is de verhouding tussen de premies van een werkgever met een hoog risico en een werkgever met een «nulrisico». In het 1e jaar na invoering van de wet betaalde de werkgever met het hoge risico slechts ongeveer 10 procent meer aan WAO-premie dan de werkgever met het nulrisico.

Inmiddels is dat in het jaar 2001 opgelopen tot 53 procent meer voor kleine werkgevers en 91 procent meer voor grote werkgevers. In de structurele situatie zullen grote werkgevers met een hoog risico tot drie keer zo veel premie betalen als een grote werkgever met een nulrisico.

Tabel 5.2 geeft een beeld van de ontwikkeling van de ZW- en WAO-lasten in het jaar 2001. De totale wettelijke en bovenwettelijke lasten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bedragen 18,3 miljard euro (40,3 miljard gulden) ofwel bijna 11,3 procent van de totale premieplichtige loonsom.

Van dit totaalbedrag is 8,6 miljard euro (19 miljard gulden) of wel 47 procent variabel, dat wil zeggen afhankelijk van de omvang van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bij een individueel bedrijf. Dit variabele aandeel stijgt in de tijd door het toenemen van de Pemba-prikkel. De uitgaven aan arbeidsongeschiktheid per werknemer zijn vooralsnog een veelvoud van wat bedrijven gemiddeld per werknemer uitgeven aan arbo-beleid. In verhouding tot de besparingen die de werkgever op de variabele ZW/WAO-lasten kan bereiken, zijn de arbo-uitgaven laag.

Tabel 5.2 Lasten ZW/WAO en uitgaven Arbodienstverlening 2001

	2001
Wettelijke lasten WAO/ZW (mrd. Euro)	14,6
Bovenwettelijke lasten WAO/ZW (mrd. euro)	3,7
Totale lasten WAO/ZW als procent van de loonsom	11,2 procent
Lasten WAO/ZW per werknemer (euro)	2 820
• waarvan variabel	47 procent
• waarvan vast	53 procent
Uitg. Arbodienstverlening per werknemer (euro)	110

5.2.2 Analyse van de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheid

Volume-ontwikkeling

De volume-ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheidsregelingen sinds het jaar 1994 verschilt per regeling. Het aantal arbeidsongeschikte zelfstandigen is al jaren stabiel en het aantal arbeidsongeschikte jonggehandicapten groeit om demografische redenen gelijkmatig in de tijd met ongeveer 3000 per jaar. Bij de WAO is echter geen sprake geweest van een gelijkmatige ontwikkeling. De volume-ontwikkeling valt uiteen in twee fasen.

De eerste fase behelst de periode kort na invoering van de Wet TBA in augustus 1993. Deze wet bracht een grootschalige herkeuringsoperatie met zich mee voor het zittende WAO-bestand, naast een striktere toepassing van de keuringscriteria. De jaren 1994 en 1995 worden dan ook gekenmerkt door een fors lagere instroom en een fors hogere uitstroom. Hierdoor daalde het volume in de jaren 1994, 1995 en 1996. TBA heeft stellig een grote invloed gehad op de volumeontwikkeling van de WAO.⁶⁶ Het grootste deel van dit effect werd tussen 1994 en 1996 bereikt. De tweede fase begint in het jaar 1997 en wordt gekenmerkt door een opnieuw stijgend volume, zoals wordt geïllustreerd in tabel 5.3.

Tabel 5.3 Volume-ontwikkeling arbeidsongeschiktheidsregelingen (jaargemiddelden in duizenden)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001#	2002#
Personen	908	877	858	860	889*	886	907	932	956
Regeerakkoord						896	907	917	927
Uitkeringsjaren	788	752	740	742	779	772	793	811	827
Ao-percentages**	13,6	12,9	12,4	12,2	12,3	12,0	12,1	12,2	12,3

raming

* Vanaf het jaar 1998 is een correctie voor nuluiteringen vereist die om technische redenen pas in de cijfers over het jaar 1999 kon worden verwerkt. Hierdoor valt de meting voor het jaar 1998 te hoog uit.

** Gedefinieerd als het gemiddeld aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering in een bepaald jaar (exclusief dubbeltellingen en nuluiteringen) gedeeld door de beroepsbevolking (i.c. de verzekerde populatie).

Ontwikkelingen in instroom en uitstroom

Om uitspraken te doen over de verwachte toekomstige volume-ontwikkelingen in de WAO wordt vooral gekeken naar de instroomkansen⁶⁷ en uitstroomkansen.⁶⁸ De ontwikkeling van deze kansen wordt beschreven in tabel 5.4.

⁶⁶ Indien de instroom- en uitstroomkansen zouden zijn gestabiliseerd op het niveau van vóór TBA zou het aantal uitkeringen op dit moment 90 000 hoger liggen dan feitelijk het geval is (analyse SZW).

⁶⁷ Gedefinieerd als aantal instromers gedeeld door de verzekerde populatie.

⁶⁸ Gedefinieerd als aantal uitstromers gedeeld door ultimo-volume.

Tabel 5.4 Instroom- en uitstroomkansen WAO (indexcijfers 1994–2000)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Instroomkansen	100	92	107	107	107	107	115
Uitstroomkansen	100	106	86	76	74	72	75

De ontwikkelingen na invoering van TBA zijn hierin duidelijk te herkennen. In het jaar 1995 bereikte het instroompercentage het laagste niveau, terwijl het uitstroompercentage in hetzelfde jaar zijn top bereikte. In het jaar 1995 was dan ook sprake van een reële volumedaling.

Vanaf het jaar 1996 stijgt de instroomkans. Dit is deels terug te voeren op de veranderende samenstelling van de werkende bevolking. Het aandeel ouderen en vrouwen in de werkende bevolking is toegenomen. Ouderen lopen een grotere kans arbeidsongeschikt te worden dan jongeren. Dat geldt ook voor vrouwen in vergelijking met mannen. Onder invloed van de krappe arbeidsmarkt van de laatste jaren zijn meer mensen met een groter gezondheidsrisico en/of psychosociale problemen gaan werken.⁶⁹ Dit komt tot uitdrukking in de gemiddelde kans om in de WAO terecht te komen. In bepaalde sectoren als de uitzendsector, de reinigingsbranche en de gesubsidieerde Wiw-banen blijkt dit het duidelijkst. Deze sectoren kennen instroomkansen die tot 50 procent boven het landelijk gemiddelde liggen.

De eveneens vanaf het jaar 1996 optredende daling van de uitstroomkans, tot het niveau van voor TBA, is te verklaren uit het feit dat de meest kansrijke herkeuringen in de periode 1994–1996 plaatsvonden.⁷⁰ Hoewel de hogere instroom- en lagere uitstroomkans deels uit het bovenstaande verklaard kunnen worden, blijft de volumeontwikkeling in de WAO zorgelijk. Zoals uit tabel 5.3 blijkt zal het aantal WAO'ers dit jaar toenemen tot 932 000 en volgend jaar tot 956 000.

5.2.3 Ontwikkelingen in het beleid

In het kader van het *Plan van aanpak arbeidsongeschiktheidsregelingen*⁷¹ en de *Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen*⁷² heeft het kabinet een groot aantal maatregelen genomen om de uitvoering van de bestaande regelingen rond ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te verbeteren.

Een van de maatregelen betreft de verbetering van het keuringsproces in de WAO. Het kabinet heeft extra geld (tot en met 2002 jaarlijks 22,7 miljoen euro, 50 miljoen gulden) beschikbaar gesteld om de WAO-keuringen te verbeteren en de achterstanden in te lopen. De claimbeoordeling, tot voor kort een ingewikkeld en ondoorzichtig proces, wordt inzichtelijker en beter aanstuurbaar. Het Lisv heeft het belang van een beter objectiveerbare claimbeoordeling steeds onderstreept, zowel in de contracten met de uitvoeringsinstellingen als in de professionele contacten met verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. Een betere toepassing van verzekeringsgeneeskundige standaarden, zoals vastgelegd in het nieuwe Schattingsbesluit, draagt er toe bij dat in steeds meer gevallen rekening gehouden kan worden met de resterende verdien-capaciteit van arbeidsongeschikten. Vanaf de zomer van 2001 krijgt de verdere professionalisering zijn beslag met de introductie van het nieuwe Claimbeoordelings- en borgingssysteem (CBBS) van het Lisv. Daarmee worden de criteria voor beoordeling van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gestandaardiseerd en centraal geregistreerd. Dit bevordert een

⁶⁹ Sectoranalyse WAO, 1999.

⁷⁰ «In en uit de WAO»: een onderzoek naar volumeontwikkeling en werkhervatting. Ctsv, 1996.

⁷¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 22 187, nr. 71.

⁷² Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 22 187, nr. 104.

goede toepassing van de diverse standaarden en versterkt de controleerbaarheid van de WAO-claimbeoordeling.

Daarnaast ligt het Wetsvoorstel verbetering poortwachter voor behandeling in de Eerste Kamer. Het bevat een aantal belangrijke aanpassingen in de aanpak in het eerste ziektejaar. Doel van het wetsvoorstel is om de onderlinge samenwerking tussen werkgevers, arbodiensten en uitvoeringsinstellingen te stroomlijnen. In een mede door partijen zelf ontwikkeld model voor een goede begeleiding van langdurig ziekteverzuim (dat zal worden gecodificeerd in een ministeriële regeling) worden concrete handvatten geboden voor de vraag welke interventies op welk moment gewenst zijn. Het keuringsmoment wordt geflexibiliseerd en de poortwachtersrol van het UWV versterkt. Daarnaast worden met het wetsvoorstel de wederzijdse rechten en plichten van werkgevers en werknemers verhelderd, en met een deugdelijk sanctie-instrumentarium versterkt. Zieke werknemers die weigeren mee te werken aan hun reïntegratie kunnen worden geconfronteerd met stopzetting van de loondoorbetaling of ontslag. Voorwaarde is dat aan de uitvoeringsinstelling een «second opinion» wordt gevraagd. Werkgevers die onvoldoende doen om een zieke werknemer weer aan het werk te helpen, kunnen worden verplicht om het loon maximaal een jaar langer door te betalen. Met dit nieuwe model wordt een belangrijk instrument geschapen tot beheersing van het langdurig ziekteverzuim. Daardoor zal het aantal mensen dat moet opkomen voor een claimbeoordeling WAO worden beperkt.

Ter verbetering van de stimulansen voor werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen wordt een voorstel tot wijziging van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA) voorbereid. Uit de evaluatie van deze wet blijkt dat stimulansen tot reïntegratie alleen werken als ze helder en eenvoudig zijn. Ook komt uit de evaluatie naar voren dat vaak subsidie (voor bijvoorbeeld werkplekaanpassingen) wordt verstrekt, terwijl de aanpassing ook zonder subsidie zou zijn gedaan. Daarom worden de bestaande subsidies die een werkgever kan krijgen voor het in dienst nemen of houden van arbeidsgehandicapten (aansluiting van de werkplek, (her)plaatsingsbudgetten en het zogenoemde pakket op maat) vervangen door vrijstelling voor de werkgever van WW- en WAO-premies. Van de WAO-premieheffing zal zo een nog stimulerender effect op reïntegratie uitgaan. Ook wordt hierdoor de administratieve belasting van werkgevers verminderd. Voor de uitkeringsgerechtigde wordt daarnaast een directe prikkel ingevoerd in de vorm van een toetrederskorting van maximaal 2723 euro (6000 gulden) bij aanvaarding van een baan. De werkgever krijgt in dat geval tevens een korting op de afdracht van belasting van 700 euro (1543 gulden).

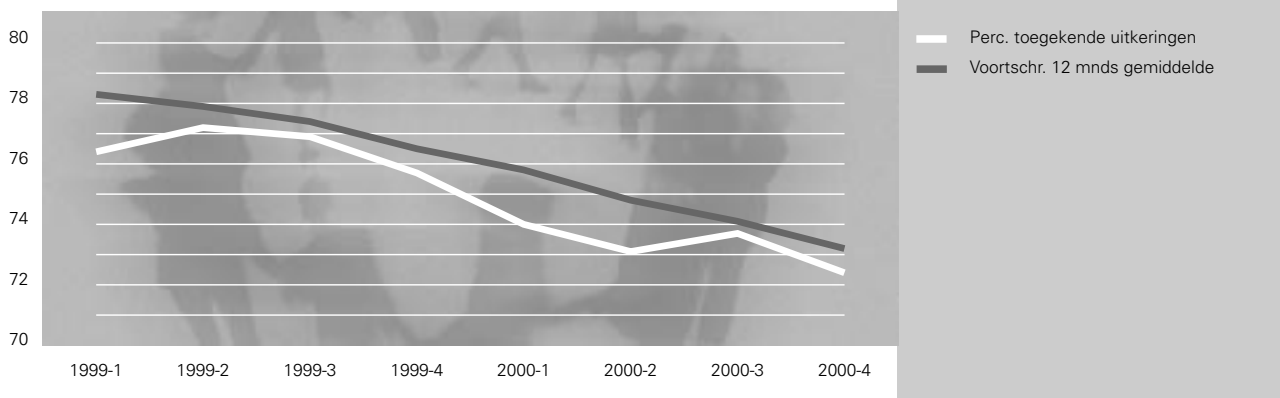
Ook op het gebied van de informatievoorziening is de laatste jaren grote voortgang geboekt. Er is nu actuele maandelijkse informatie beschikbaar over de ontwikkelingen rond de arbeidsongeschiktheid, op een aanzienlijk gedetailleerder niveau dan voorheen. Met de sectoranalyse WAO is daarnaast meer inzicht ontstaan in de specifieke risico's die leiden tot een WAO-uitkering. Een Wetsvoorstel instroomcijfers WAO ligt voor advies bij de Raad van State. Dit wetsvoorstel regelt dat de gegevens over het arbeidsongeschiktheidsrisico bij grote werkgevers openbaar gemaakt worden. Hierdoor kan het risico om bij een individueel bedrijf in de WAO te komen vergeleken worden met andere organisaties in en buiten de sector.

Terwijl het aantal aanvragen voor een WAO-uitkering sinds het jaar 1998 zeer snel toeneemt, is de kans op toekenning van een WAO-uitkering geleidelijk gedaald. Ook worden er relatief minder mensen dan voorheen volledig arbeidsongeschikt verklaard, waardoor de gemiddelde hoogte van de uitkering is afgenomen. In beide trends zijn de vanaf het jaar 1998 ingezette verbeteringen van de keuringspraktijk duidelijk herkenbaar. Een derde opvallend punt is de grote dynamiek rond het einde van de wachttijd. In het jaar 2000 herstelden meer dan 30 000 mensen die na 9 maanden ziekte een WAO-keuring aangevraagd hadden nog voor het einde van de wachttijd, dus in de laatste 3 maanden van het eerste ziektejaar. Dat is meer dan 20 procent van het totaal aan WAO-aanvragen.

De verminderde kans op toekenning van een WAO-uitkering blijkt uit het percentage keuringen waarbij de conclusie «geschikt voor eigen werk», of «minder dan 15 procent arbeidsongeschikt» wordt getrokken. In het jaar 1998 betrof dit nog 21 procent⁷³ en in het jaar 1999 23,5 procent van de keuringen, met een stijging naar 27 procent in het jaar 2000. In totaal leidden meer dan 30 000 WAO-aanvragen om deze reden niet tot een uitkering. De daling van de kans op toekenning van een WAO-uitkering wordt geïllustreerd in onderstaande figuur.

Figuur

5.1 Het percentage toegekende WAO-uitkeringen na claimbeoordeling

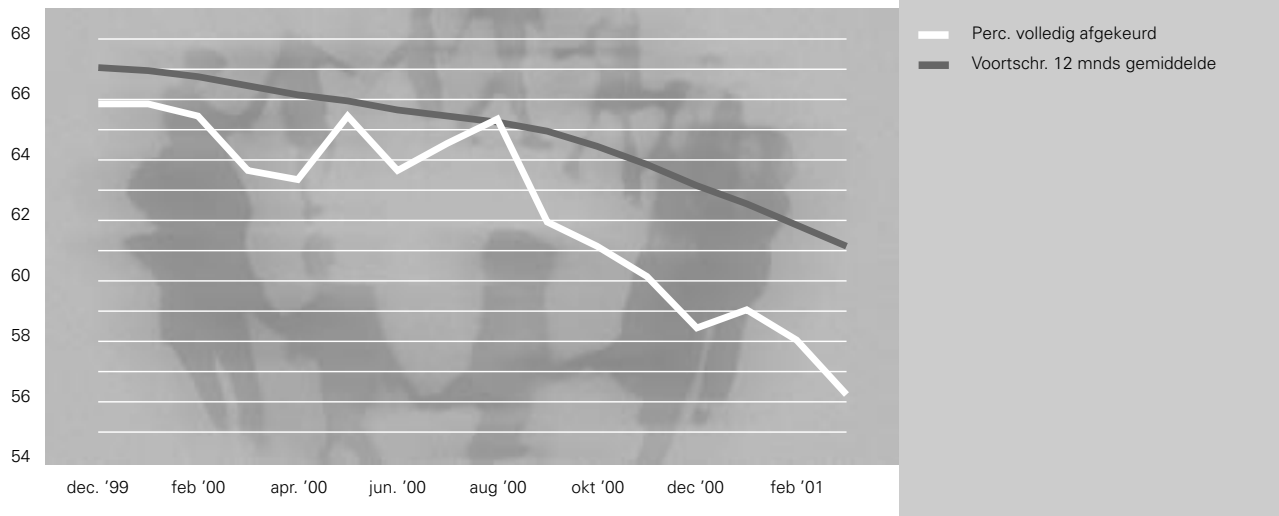


Nog pregnanter is de ontwikkeling van de kans om bij toekenning van een WAO-uitkering volledig arbeidsongeschikt te worden verklaard. De daling van het percentage volledig arbeidsongeschikten zet zich met name in het laatste half jaar versterkt door, tot beneden de 60 procent. Dit is het laagste percentage volledig arbeidsongeschikten onder nieuwe WAO-instromers in de geschiedenis. De snelheid van de daling wordt geïllustreerd in figuur 5.2.

⁷³ Een uniforme registratie van keuringsresultaten door de UVI's is overigens pas sinds januari 1999 gerealiseerd. Het cijfer over het jaar 1998 is afkomstig uit de quick-scan gebaseerd op een steekproef van WAO-aanvragers.

Figuur

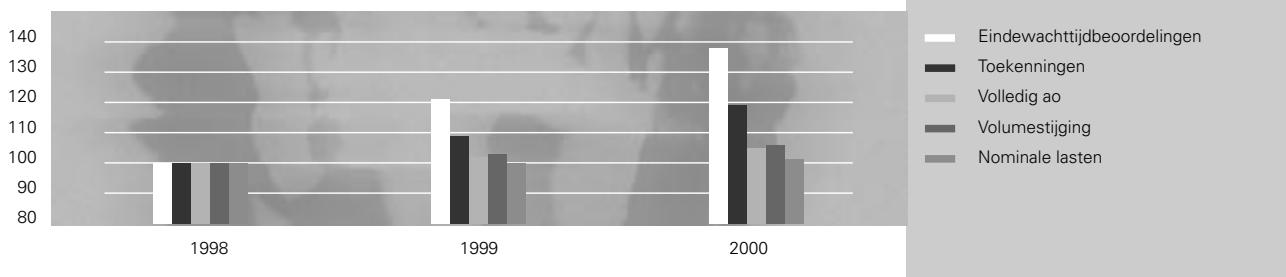
5.2 Het percentage volledig arbeidsongeschikten onder nieuwe WAO-instroom



Onderstaande figuur laat zien dat de aanscherping van de keuringspraktijk een bijdrage heeft geleverd aan het achterblijven van de volumegroei bij een explosieve toename van het aantal aanvragen voor de WAO. Waar het aantal eindwachttijdbeoordelingen (WAO-keuringen na het eerste ziektejaar) de afgelopen 2 jaar met bijna 40 procent is gestegen, is het aantal toegekende WAO-uitkeringen met 20 procent gestegen en het aantal toegekende volledige WAO-uitkeringen met niet meer dan 5 procent.

Figuur

5.3 Ontwikkeling WAO-kerngetallen (index 1998=100)



5.2.4 De toekomst van de WAO

Ondanks dat het aantal toekenningen minder snel toeneemt dan het aantal aanvragen, blijft het beeld rond de WAO zorgelijk. De arbeidsongeschiktheid ligt in Nederland al decennia op een hoog niveau. Het is ernstig dat in een periode van hoogconjunctuur de WAO onverminderd – of zelfs verhoogd – kwetsbaar is voor een sterke instroom terwijl van een krachtige uitstroom geen sprake is. De hoge financiële en maatschappelijke kosten van die instroom zullen des te zwaarder wegen in perioden

van mindere economische omstandigheden. Door de vergrijzing van de beroepsbevolking zal de druk op de WAO bovendien verder toenemen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft de arbeidsongeschiktheid geïdentificeerd als het belangrijkste structurele obstakel voor de verhoging van de arbeidsparticipatie in de komende decennia.

Deze overwegingen zijn voor het kabinet aanleiding geweest de zogenoemde Commissie Donner te vragen een advies op te stellen over de toekomst van de WAO.

Naar aanleiding van het op 30 mei 2001 verschenen rapport van de Commissie Donner⁷⁴ (zie box) heeft het kabinet advies gevraagd aan de Sociaal Economische Raad (SER) en aan de Raad voor het Overheids- personeelsbeleid. Na ommekomst van het SER-advies zal het kabinet een standpunt over de toekomst van de WAO bepalen.

BOX ADVIES VAN DE COMMISSIE DONNER II: VOORGESTELDE WIJZIGINGEN IN DE WAO

De commissie Donner gaat uit van het begrip arbeidscapaciteit. Alleen de ernstigste gevallen komen nog in aanmerking voor de WAO: «de persoon die feitelijk aantoonbaar dat hij/zij gemeten naar algemeen medische maatstaven lijdt aan ernstige chronische ziekten of gebreken die zich manifesteren in duurzame en aanzienlijke vermindering van zijn/haar mogelijkheden om maatschappelijk te functioneren.»

Dit wordt in drie kerncriteria uitgewerkt:

- de ongeschiktheid dient onvermijdelijk te zijn, hetgeen betekent dat alle mogelijkheden tot reïntegratie moeten zijn uitgeput.
- de arbeidsongeschiktheid dient duurzaam te zijn. Voor verreweg de meeste ziekten en gebreken bestaan standaardprognoses. Als daaruit blijkt dat normaal gesproken herstel te verwachten is, dan is arbeidsongeschiktheid niet aan de orde, tenzij overtuigend kan worden aangetoond dat er sprake is van een afwijkende situatie.
- de arbeidsongeschiktheid dient volledig te zijn. Er moet geen enkele mogelijkheid meer zijn voor werkherleving in enige vorm van gangbare arbeid.

Belangrijke elementen van de voorstellen voor de nieuwe WAO

- De claimbeoordeling moet zorgvuldiger en professioneler aangepakt worden. Zo mogelijk vinden uitgebreide tests plaats, eventueel in speciale instituten.
- De hoogte van de uitkering van degenen die onomkeerbaar arbeidsongeschikt zijn geworden, blijft vooralsnog gelijk aan de huidige regeling. Indien bij adequate toepassing van het nieuwe criterium de kosten niet toenemen, zou de nieuwe uitkering kunnen worden verhoogd, met name door het dichten van het WAO-gat.
- De PEMBA-premie bij WAO-intrede kan verdwijnen. Daar waar wordt vastgesteld dat reïntegratie niet meer mogelijk is, vormt een hogere premie geen prikkel.

Beroepsrisico

Voor werknemers die als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte arbeidsongeschikt zijn geworden stelt de Commissie een privaat uit te voeren beroepsrisicoregeling voor.

⁷⁴ Commissie Donner «*Werk maken van arbeidsgeschiktheid*», 30 mei 2001.

BOX ADVIES VAN DE COMMISSIE DONNER II: REÏNTEGRATIE VAN ZIEKE WERKNEMERS

In het ziekte-traject stelt de commissie een loondoorbetalingsperiode bij ziekte voor van minimaal 3 maanden tot maximaal 2 jaar. De werkgever krijgt een reïntegratieplicht. Indien de werkgever daarbij in gebreke blijft, kan de loondoorbetalingsverplichting verder worden verlengd.

Reïntegratieverplichtingen

- De werkgever dient de zieke werknemer «redelijk werk» en adequate begeleiding aan te bieden. Het kan daarbij gaan om werk binnen het eigen bedrijf of bij een ander bedrijf.
- De werknemer is gehouden alles te doen om de arbeid (al dan niet aangepast) te hervatten bij de eigen of bij een andere werkgever. Dat betekent dat de werknemer niet alleen verplicht is te hervatten in de eigen arbeid of in andere passende arbeid, maar dat hij – na verloop van tijd – ook verplicht is andere vormen van gangbare arbeid te aanvaarden.

Loondoorbetaling bij ziekte

De werkgever is verplicht de werknemer het bij de aangeboden arbeid behorende loon te betalen.

- Indien de aangeboden arbeid minder betaalt dan 70 procent van het oude loon heeft de werknemer aanspraak op een aanvulling. Deze aanvulling duurt maximaal drie jaar en loopt af. De aanvulling krijgt een wettelijke basis en komt voor rekening van de werkgever of een fonds, in te stellen door CAO-partijen of bedrijfstak.

Gedeeltelijk arbeidsongeschikten voor wie de werkgever geen vervangende arbeid kan aanbieden:

- blijven gedurende 2 jaar in dienst tegen betaling van 70 procent van het oude loon.
- daarna kunnen zij aanspraak maken op een normale WW-uitkering.
- wanneer die uitkering eindigt, bestaat er aanspraak op een IOAW-uitkering (vergelijkbaar met een bijstandsuitkering zonder vermogenstoets).
- de werknemer die niet meewerkt aan werkherhaling kan worden gekort op de eventuele bovenwettelijke aanvulling van de ziekte-uitkering en zo nodig worden ontslagen. Werkloosheid na ontslag geeft geen recht op een WW-uitkering.

5.3 Preventief beleid WW

De gunstige conjunctuur van de afgelopen jaren heeft een positieve invloed gehad op de ontwikkelingen in de WW. Vanaf 1998 is het aantal personen met een werkloosheidsuitkering met circa 100 000 gedaald tot 186 000 in 2000. De verwachting is dat het WW-volume ook in 2001 nog daalt. Dit neemt niet weg dat beperking van het beroep op de WW blijvend aandacht verdient. Dat is met name van belang als de conjunctuur omslaat. De huidige onzekerheid over de economische ontwikkeling maakt het moeilijk om uitgavenramingen voor de werkloosheidsuitkeringen op te stellen. Het Centraal Planbureau voorziet thans een toename van de werkloosheid in het jaar 2002. Voor het jaar 2002 wordt dan ook rekening gehouden met een nieuwe stijging van het aantal werkloosheidsuitkeringen.

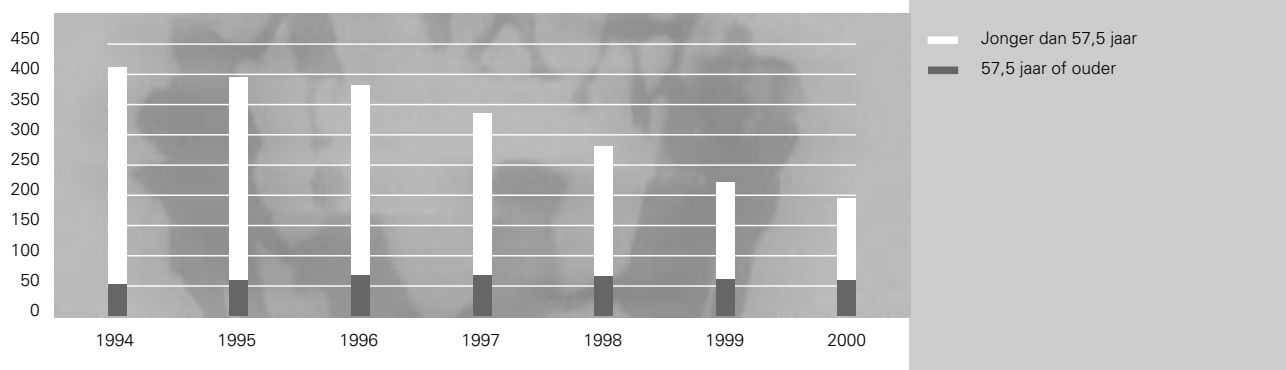
Een belangrijke manier om de uitkeringsafhankelijkheid te beperken is reïntegratie (bevorderen van de uitstroom). Daarnaast kan de instroom in de WW worden verminderd door meer prikkels in te bouwen. Daartoe zal de financiering van de WW op twee punten worden aangepast. In de eerste plaats zullen werkgevers in de marktsector⁷⁵ een eigen bijdrage moeten gaan betalen als zij een werknemer van 57,5 jaar of

⁷⁵ Overheidswerkgevers zijn reeds volledig eigen risicodragers voor de WW.

ouder ontslaan. Figuur 5.4 laat zien dat oudere werkloze werknemers veel minder hebben geprofiteerd van de gunstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt dan jongeren.

Figuur

5.4 Ontwikkeling aantal WW-uitkeringen naar leeftijdsgroep jonger dan 57,5 jaar respectievelijk 57,5 jaar of ouder, 1994-2000 (*1.000)



In de tweede plaats zullen binnen de wachtgeldperiode risicogroepen worden ingevoerd. Binnen deze risicogroepen wordt meer premie-differentiatie aangebracht, om werkgevers meer te confronteren met de kosten die zij veroorzaken. Deze wijzigingen, die nog in deze kabinetsperiode aan het parlement zullen worden voorgelegd, onderstrepen de verantwoordelijkheid van werkgevers voor de eigen werknemers. In dit verband wordt ook verwezen naar de in hoofdstuk 3 beschreven discussie over het ontslagrecht en de aanbevelingen van de Commissie Rood.

5.4 Administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten

Het kabinet heeft bij zijn aantreden de vereenvoudiging van de wet- en regelgeving en de administratieve lastenverlichting voor werkgevers hoog op de agenda geplaatst.

In dat kader is onlangs een wetsvoorstel administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in de socialeverzekeringswetten (Walvis) voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

Dit wetsvoorstel bouwt voort op de in het jaar 1999 door de Commissie Administratieve Lasten en de werkgroep Loonbegrip gedane aanbevelingen ter vereenvoudiging van de uitvoering van de werknemers-verzekeringen.⁷⁶

De voorgestelde vereenvoudiging van het loonbegrip in de werknemers-verzekeringen ziet zowel op het premieloon als op het uitkeringsloon. Daarnaast worden de regels met betrekking tot de berekening van het dagloon vereenvoudigd en daarmee samenhangend de gegevens-verstrekking voor deze berekening en van de verschuldigde premie-afdracht gestroomlijnd. Dit leidt niet alleen tot een aanzienlijke verlaging van de administratieve lasten waar werkgevers mee worden geconfronteerd maar ook van de kosten van uitvoeringsinstellingen. Ook zullen de voorstellen bijdragen aan een betere naleving van de regelgeving en aan de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling. Voor werknemers wordt tenslotte de berekening van de uitkering inzichtelijker.

Het wetsvoorstel zal naar verwachting nog in deze kabinetsperiode worden ingediend bij het parlement. In het verlengde van dit wetsvoorstel

⁷⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 24 036, nrs. 138, 148 resp. 168.

zal het fiscale loonbegrip worden aangepast waarbij de invoering van de wijzigingen op elkaar worden afgestemd. Ook wordt bij de invoering rekening gehouden met de voortgang van de reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid (SUWI).

5.5 Een activerende uitvoering

5.5.1 De nieuwe Structuur Uitvoering Werk en Inkomen

Algemeen

Een activerend beleid, gericht op het bevorderen van de arbeidsdeelname en het verminderen van de uitkeringsafhankelijkheid, vraagt om een daarop ingerichte uitvoeringsstructuur. Het Wetsvoorstel structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) in combinatie met het wetsvoorstel Invoeringswet SUWI legt hiervoor de wettelijke basis.

De activerende werking van de nieuwe structuur komt met name tot uitdrukking in de één-loketgedachte: cliënten kunnen bij één loket (het Centrum voor Werk en Inkomen) terecht voor zowel het vinden van een baan als voor de aanvraag van een uitkering. Werk staat hierbij voorop: bij de aanvraag van een uitkering wordt altijd eerst gekeken of er mogelijkheden zijn voor werk.

Het nieuwe stelsel wordt gekenmerkt door een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de publieke en de private sector. Taken als de beoordeling van het recht op een uitkering (claimbeoordeling), handhaving en opsporing mogen niet beïnvloed worden door commerciële belangen. Deze taken worden dan ook in het publieke domein gepositioneerd. Taken die zich juist goed lenen voor concurrentie, zoals op het gebied van preventie en reïntegratie, zullen door private arbodiensten en reïntegratiebedrijven worden uitgevoerd.

Uitgangspunt van SUWI is een klantvriendelijke uitvoering, waarbij rechten en plichten meer met elkaar in evenwicht worden gebracht. De nieuwe uitvoeringsstructuur moet leiden tot een vermindering van het beroep op de uitkeringen, lagere uitvoeringskosten en minder administratieve lasten voor werkgevers.

De nieuwe uitvoeringsstructuur werk en inkomen ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.

Centra voor Werk en Inkomen

Verspreid over het hele land komen 131 CWI-kantoren. Werkzoekenden kunnen daar terecht voor arbeidsbemiddeling en waar nodig voor de aanvraag van een uitkering. Het CWI verzamelt de gegevens die noodzakelijk zijn voor het in behandeling nemen van een uitkeringsaanvraag WW of bijstand en stuurt die door naar het UWV (WW) of de gemeente (bijstand). De CWI-kantoren worden aangestuurd vanuit een landelijk hoofdkantoor, de Centrale organisatie werk en inkomen. Hoofdkantoor en de CWI-kantoren vormen één zelfstandige, publiekrechtelijke organisatie.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

De uitvoering van de premie-inning, de claimbeoordeling en de uitkeringsverzorging voor de werknemersverzekeringen wordt opgedragen aan het

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Het UWV wordt verantwoordelijk voor de reïntegratie in het kader van de werknemersverzekeringen, voorzover het opdrachtgeverschap niet wordt uitgeoefend door werkgevers of sociale partners.

Sociale Verzekeringsbank

De Sociale Verzekeringsbank (SVb) blijft verantwoordelijk voor de intake, claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking voor de *Algemene kinderbijslagwet* (AKW), *Algemene ouderdomswet* (AOW) en de *Algemene nabestaandenwet* (Anw).

Gemeenten

De gemeenten zijn belast met de uitvoering van de *Algemene bijstandswet* (Abw), de *Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers* (IOAW), de *Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen* (IOAZ), de *Wet inschakeling werkzoekenden* (Wiw), de *Wet sociale werkvoorziening* (Wsw) de regeling Kinderopvang alleenstaande ouders en de ID-banen.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden op basis van de *Algemene nabestaandenwet* (Anw). Daarnaast wordt aan gemeenten gevraagd de ontwikkeling en coördinatie van de regionale platforms ter hand te nemen.

Bij de uitvoering van de bijstandsregelingen moet een gedeelte van het uitvoeringsproces onder verantwoordelijkheid van de gemeente plaatsvinden op het CWI. Gemeenten sluiten daartoe met het CWI «service niveau overeenkomsten» af.

Raad voor Werk en Inkomen

De Raad voor werk en inkomen bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en gemeenten onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De Raad krijgt tot taak om jaarlijks een beleidskader op te stellen met voorstellen voor de concrete vormgeving van het te voeren beleid op het terrein van werk en inkomen. Daarnaast krijgt de Raad de beschikking over een budget waarmee subsidie kan worden verleend aan sectorale, regionale en bedrijfsinitiatieven op het gebied van reïntegratie van uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden. De subsidieverstrekking gebeurt onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI)

Het toezicht op UWV, gemeenten en Raad voor werk en inkomen wordt verricht door de IWI. De inspectie is rechtstreeks geplaatst onder de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De onafhankelijkheid van de Inspectie is in de wet gewaarborgd.

Landelijke cliëntenraad

Er komt een landelijke cliëntenraad die wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van landelijke cliëntenorganisaties en vertegenwoordigers van de cliëntenparticipatie bij UWV, CWI, SVb en gemeenten. De landelijke cliëntenraad voert overleg over de vormgeving en realisatie van cliënten-

participatie met de CWI, UWV, SVb, de gemeenten en de minister van SZW. Tevens overlegt de landelijke cliëntenraad met de Raad voor werk en inkomen en de minister van SZW over voorstellen van de landelijke cliëntenraad inzake beleidsvragen op het gebied van werk en inkomen.

Cliëntenparticipatie bij CWI, UWV, SVb en gemeenten

CWI, UWV en SVb zijn verplicht om een regeling te treffen voor cliëntenparticipatie, zowel op centraal als op decentraal niveau. Deze regelingen dienen te voldoen aan de daaraan in de wet gestelde eisen. Op centraal niveau dient er een cliëntenraad te worden ingericht.

Voor de cliënten van de gemeenten zal een vergelijkbare regeling gelden onder meer op basis van de Algemene bijstandswet, de Wiw, de IOAW en de IOAZ. In het kader van de Intentieverklaring van VNG en SZW «Een gezamenlijke agenda voor de toekomst» zijn hierover afspraken gemaakt die in nauwe samenspraak met cliëntenorganisaties zullen worden uitgewerkt.

Regionale platforms

In de regionale platforms zijn gemeenten, sociale partners en uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd. Ook andere partijen kunnen deelnemen aan de regionale platforms. In de regionale platforms vindt afstemming plaats over het beleid van de betrokken partijen in de regio.

Samenwerking

In de bedrijfsverzamelgebouwen komen de verschillende organisaties zoveel als mogelijk onder één dak te werken. Het CWI, het UWV en de gemeentelijke sociale dienst kunnen zich hier gezamenlijk vestigen. Ook private ondernemingen, zoals reïntegratiebedrijven, arbodiensten en uitzendbureaus kunnen zich in een bedrijfsverzamelgebouw vestigen, waardoor voor cliënten als het ware een soort beursplein voor werk ontstaat. Gemeenten nemen het initiatief voor een bedrijfsverzamelgebouw met financiële steun van het ministerie.

5.5.2 Naar een meer efficiënte en effectieve inzet van reïntegratiemiddelen.

Het kabinet verwacht voordelen van de uitvoering van reïntegratieactiviteiten door private reïntegratiebedrijven. Op grond van het wetsvoorstel Invoeringswet SUWI worden zowel de publieke opdrachtgevers (UWV en gemeenten) als de private opdrachtgevers (werkgevers of sociale partners) verplicht om een privaat reïntegratiebedrijf in de arm te nemen. In het onderstaande wordt een aantal aspecten belicht die in de komende tijd nadere uitwerking behoeven.

Gezonde marktverhoudingen

Het kabinet streeft naar het totstandkomen van een reïntegratiemarkt met gezonde marktverhoudingen. De overheid stelt zich wat regulering betreft in beginsel terughoudend op. Ervaringen op andere markten leren echter dat een zekere mate van regulering noodzakelijk is. Het is zaak om hierin het juiste evenwicht te vinden, zodat zowel de (nieuwe) opdrachtgevers van de reïntegratie als de private opdrachtnemers (de reïntegratiebedrijven) hun rol als marktpartij optimaal kunnen invullen. Het kabinet acht het hierbij met name zijn taak om de juiste voorwaarden te scheppen,

de marktontwikkelingen nauwgezet te volgen en eventueel ingrijpen tot het uiterste te beperken. Geheel in lijn met deze opvatting worden er vooralsnog geen wettelijke kwaliteitseisen aan reïntegratiebedrijven gesteld. Dat is pas aan de orde als de ontwikkelingen op de markt daar onverhoopt aanleiding toe zouden geven. De Suwivet biedt dan het wettelijk kader om bij of krachtens amvb nadere (certificerings)eisen te stellen.

Positie van aan gemeenten gelieerde reïntegratiebedrijven

Reïntegratiediensten moeten op de private markt worden ingekocht. Aan gemeenten gelieerde bedrijven komen alleen nog in aanmerking voor de gunning van reïntegratieactiviteiten, indien dat onder dezelfde voorwaarden geschiedt als bij private bedrijven. Uiteraard dienen hierbij ook dezelfde kwaliteitseisen te worden gesteld. Met de VNG zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de uitbesteding van de reïntegratietaken. Zoals aan de Tweede Kamer bij de behandeling van de SUWI-wetsvoorstellen is toegezegd, zullen deze bestuurlijke afspraken na 1 jaar worden geëvalueerd.

Faciliteren opdrachtgevers

Veel aandacht zal uitgaan naar het faciliteren van de opdrachtgevers. De Raad voor werk en inkomen zal hierbij een rol moeten gaan spelen. Het is immers een van zijn taken om de transparantie op de reïntegratiemarkt te bevorderen.

Voor wat betreft de ondersteuning van de gemeenten is het «*Project Implementatieondersteuning SUWI Gemeenten (IOSG)*» vermeldenswaard. Met dit project wordt beoogd de gemeenten te ondersteunen bij de implementatie van de Wet Suwi en daarvan afgeleide wet- en regelgeving door middel van voorlichting, voortgangsbewaking en facilitering op het terrein van ketenprocessen gemeenten, ICT-ondersteuning, reïntegratie, cliëntenparticipatie, regionale platforms en bedrijfsverzamelgebouwen.

De positie van de cliënt

Zowel uit het oogpunt van een rechtmatige verstrekking van uitkeringen als van een effectief reïntegratiebeleid is het van belang dat de rechten en plichten voor cliënten in evenwicht zijn.

Een analyse van de wijze waarop dit voor de verschillende doelgroepen is vastgelegd leidde tot de conclusie dat rechten en plichten in het kader van uitkeringsverstrekking al sluitend geregeld zijn, terwijl dit nog niet geheel het geval was voor de rechten en plichten in het kader van reïntegratie.

In de materiewetten zijn rechten en plichten in het kader van reïntegratie op hoofdlijnen geregeld. Tegenover het recht op een goede en tijdige informatievoorziening en een passende begeleiding bij reïntegratie, staat de verplichting voor de cliënt om alle benodigde inlichtingen te verschaffen en mee te werken aan de eigen reïntegratie. Zo is in de WW en de Abw de plicht voor de uitkeringsgerechtigde vastgelegd om in voldoende mate te solliciteren, mee te werken aan (noodzakelijk geachte) scholing, passende arbeid te aanvaarden en voorschriften op te volgen om doelmatige controle mogelijk te maken.

In het wetsvoorstel Invoeringswet SUWI en het Wetsvoorstel verbetering poortwachter worden de aanspraken van de cliënt en de plichten van

UWV, gemeente of werkgever (en zijn Arbodienst) nader ingevuld en aangescherpt. Zo is de uitkerende instantie verplicht de cliënt te informeren over alle zaken die voor zijn reïntegratie van belang kunnen zijn. De cliënt kan binnen de wettelijke kaders aanspraak maken op een adequaat reïntegratieaanbod, bijvoorbeeld in de vorm van sollicitatietraining, werkplekaanpassing of persoonlijke voorzieningen. Voor zieke werknemers en arbeidsgehandicapten in loondienst geldt eenzelfde aanspraak ten aanzien van de werkgever: de afspraken tussen de werkgever en de zieke of arbeidsgehandicapte werknemer over reïntegratie dienen te worden vastgelegd in een plan van aanpak en de in dat kader ondernomen activiteiten worden vermeld in het reïntegratieverslag dat de werknemer moet indienen bij de WAO-keuring.

Meer dan voor inwerkingtreding van SUWI kan de cliënt de regie voeren bij zijn eigen reïntegratie. Dat kan mede door het aanvragen van een persoonsgebonden reïntegratiebudget. De mogelijkheid om een persoonsgebonden reïntegratiebudget aan te vragen geldt zowel voor cliënten van gemeenten en het UWV als voor arbeidsgehandicapte werknemers. Voor die laatste groep geldt wel als voorwaarde dat door het UWV vastgesteld moet zijn dat er binnen het eigen bedrijf geen passende arbeid voorhanden is.

Over het geheel gezien ontstaat hiermee een evenwichtig pakket van rechten en plichten, dat aansluit bij de verantwoordelijkheid van alle partijen die bij het reïntegratieproces betrokken zijn.

Toezicht

Met inachtneming van de uitgangspunten van het nieuwe uitvoeringsstelsel, dient sprake te zijn van een adequaat toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van de voor reïntegratie bestemde publieke middelen. Via het toezicht op de publieke opdrachtgever (UWV en gemeenten) kan dit worden gerealiseerd. Dit geldt ook voor de situatie waarin het UWV subsidies ten behoeve van reïntegratiedoelinden verstrekt aan werkgevers. Het toezicht richt zich vooral op de kwaliteit van de invulling van het opdrachtgeverschap door UWV, gemeenten en werkgevers. Het toezicht vergewist zich van de naleving van de wettelijke normen door uitvoerders en vormt zich een beeld en oordeel over de prestaties van de opdrachtgevers: UWV, werkgevers (via UWV) en gemeenten op het terrein van reïntegratie. Via de opdrachtgevers vormt de toezichthouder zich ook een beeld en oordeel over de prestaties van de private reïntegratiebedrijven, de opdrachtnemers.

Naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aangenomen motie van Mevrouw Noorman-den Uyl⁷⁷ is een notitie in voorbereiding waarin uiteengezet wordt hoe het toezicht op rechtmatigheid en doeltreffendheid en de verantwoording van de besteding van publieke reïntegratiemiddelen wordt ingericht. Conform de toezegging aan de Tweede Kamer wordt in deze notitie ook ingegaan op de rol van de Inspectie voor Werk en Inkomen ten aanzien van het toezicht op de uitvoering van de ESF-regelingen.

Deze notitie zal nog in het jaar 2001 aan het parlement worden aangeboden.

5.5.3 Medebewindsrelatie Rijk/gemeenten en bestuurlijke afspraken met gemeenten (Agenda voor de Toekomst)

In de medebewindsrelatie tussen Rijk en gemeenten is er sprake van

⁷⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 665, nr. 35.

eigen gemeentelijke beleidsruimte die door de wetgever aan hen is gegeven. De gemeenten zijn autonoom in de inrichting van de uitvoering. De daarmee gemoeide kosten worden door hen zelf gedragen. Voor de bekostiging van de uitkeringen of verstrekkingen bestaan per regeling (Abw, loaw, loaz, Wik en Wiw) verschillende financieringsregimes. De wetgever heeft dus de mogelijkheid door de keuze van het financieringsregime de gemeentelijke uitvoering sturend te beïnvloeden. Het financieringsregime dient in evenwicht te zijn met de gemeentelijke mogelijkheden.

De beleidsruimte die aan gemeenten wordt toegekend, ligt niet voor altijd vast. De huidige trend is gericht op het vergroten van de beleidsruimte van gemeenten, met name ten aanzien van het uitvoeringsproces. Aan deze trend ligt de opvatting ten grondslag dat de kwaliteit en daarmee de effectiviteit van de uitvoering het beste gediend is als de gemeenten zich zelf mede verantwoordelijk weten voor de resultaten die worden gehaald en daartoe ook beleid kunnen ontwikkelen. Het op verdergaande deregulering gerichte beleid wordt ondersteund door het Fonds Werk en Inkomen (FWI). Om de uitvoering van de Abw efficiënter te maken, hebben gemeenten per 1 januari 2001 de beschikking gekregen over het Fonds Werk en Inkomen. Vanuit dit fonds worden zowel de uitkeringen voor algemene bijstand (en loaw/loaz) betaald als de kosten van de inschakeling van werkzoekenden. Het gemeentelijk aandeel in die uitkeringslasten is verhoogd. Het geld dat zij overhouden in het uitkeringsdeel, bijvoorbeeld door succesvol uitstroombesluit te voeren, mogen zij in het verlengde van de doelstellingen van de wet naar eigen inzicht besteden. Hiermee is meer evenwicht aangebracht tussen de beleids- en de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten. De invoering van het fonds zal in het jaar 2002 worden geëvalueerd. Vervolgens zal worden bekeken hoe verdere uitbouw kan plaatsvinden, bijvoorbeeld door invoering van een «objectief verdeelmodel» (een verdeling van de budgetten op grond van objectieve factoren als demografische ontwikkelingen en specifieke arbeidsmarktkenmerken), het opzetten van experimenten, verdere deregulering en het opheffen van schotten tussen budgetten en regelingen.

Naast het FWI zijn ook bestuurlijke afspraken met gemeenten een belangrijk instrument om de resultaatgerichtheid bij gemeenten te versterken. Met de VNG is op 24 april 2001 de Agenda voor de Toekomst vastgelegd.

Daarin zijn afspraken gemaakt voor de komende 4 jaar over extra maatregelen die ertoe moeten leiden dat bijstandsgerechtigden sneller aan het werk gaan of maatschappelijk actief worden. Versterking van de gemeentelijke regiefunctie op het brede terrein van werk en inkomen is daarvoor noodzakelijk. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de overdracht van de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden naar de gemeenten.

Haast maken met de sluitende keten van reïntegratie is de centrale boodschap. Bij zo'n sluitende keten horen de sluitende aanpak van de nieuwe instroom en het zittend bestand, maar ook een actieve aanpak van fraude. Juist de huidige economische situatie biedt kansen om een extra inspanning te leveren en om de beweging die is ingezet richting uitstroom en activering verder te verankeren.

De bestuurlijke afspraken bevatten concrete ambities, zoals een macrodaling van het volume Abw/loaw/loaz van 10 procent per jaar en een aanzienlijke terugdringing van het aantal ontheffingen van de arbeids-

verplichting, inclusief de zogenoemde «de facto ontheffingen». Verder wordt aandacht besteed aan een stroomlijning van het gemeentelijk minimabeleid, in de vorm van een intensievere communicatie met gemeenten over «best practices» en het benutten van kengetallen. Het openbaar maken van de resultaten draagt bij aan een wederzijdse vergelijking tussen gemeenten, prikkelt het openbaar debat en spoort gemeenten aan zich te richten naar de «best practice».

Het casemanagement zal worden versterkt. Een casemanager is het vaste aanspreekpunt van een bijstandsgerechtigde op weg naar werk of sociale activering. De afspraken die de sociale diensten maken met de bijstandsgerechtigden over werk(ervaring), scholing of sociale activering worden schriftelijk vastgelegd en ondertekend door de cliënt. Deze afspraken en de daaraan verbonden rechten en plichten worden door de gemeente bewaakt. Het sanctie-instrumentarium wordt consequent ingezet als de cliënt de gemaakte afspraken niet nakomt. Het volgen van een opleiding, het aanvaarden van werk of de deelname aan sociale activering kan worden beloond met een premie of een onkostenvergoeding. Gemeenten moeten hun activeringsbeleid vastleggen in beleidsplannen en daarover periodiek rapporteren.

In aanvulling op de Agenda voor de Toekomst worden met de G4 en de G21 aanvullende bestuurlijke afspraken gemaakt of zijn in voorbereiding. Voor die gemeenten die met het rijk concrete afspraken hebben gemaakt op het terrein van uitstroom en activering geldt met ingang van het jaar 2002 een tijdelijke subsidieregeling om de extra inspanningen zoals casemanagement te kunnen bekostigen.

Een voorwaarde voor effectieve bestuurlijke afspraken is duidelijkheid over de door gemeenten te leveren prestaties. Er moet immers kunnen worden vastgesteld of de gemaakte afspraken zijn gerealiseerd. De belangrijkste randvoorwaarden voor effectieve sturingsinformatie zijn:

- de informatie moet door alle betrokken partijen gebruikt kunnen worden (rijk, parlement en gemeente).
- de informatie moet aansluiten bij het uitvoeringsproces zelf en efficiënt kunnen worden verkregen.
- de informatie moet zo veel mogelijk gebaseerd zijn op een vaste en beperkte set indicatoren met eenduidige definities, waarbij de verschillende onderdelen van het totale domein werk en inkomen goed op elkaar aansluiten.
- de informatie moet per gemeente beschikbaar zijn en door die gemeente worden gevalideerd.

Over deze aanpak zijn op 14 juni 2001 nadere afspraken gemaakt met de VNG.

Een andere vorm van sturing door het Rijk in de medebewindsrelatie is ondersteunen en stimuleren. Een specifieke vorm van ondersteuning van het uitvoeringsbeleid van de gemeenten is het bevorderen van benchmarking. Hierbij kunnen gemeenten hun eigen prestaties meten ten opzichte van andere gemeenten en daarmee waar mogelijk werken aan verbetering.

Een zeer specifieke vorm van sturing is het in de wettelijke bepalingen toekennen van experimenteerruimte. Door het houden van experimenten kan het ontwikkelen van nieuw beleid worden gestimuleerd en kan tijdig zichtbaar worden gemaakt wat de effecten in de uitvoering van dit nieuwe beleid zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de eerder genoemde experimenten

FWI. Ook in de Agenda voor de Toekomst en de afspraken met G4 en G21 zullen nader uit te werken experimenten een belangrijke rol spelen. Uit de verantwoordelijkheid van de minister voor het totale stelsel van de gemeentelijke regelingen (en in bredere zin voor het gehele stelsel van werk en inkomen) volgt dat er ook wordt gestuurd door het vaststellen van de voorschriften voor de verantwoording en door het uitoefenen van toezicht en de inrichting daarvan.

6.1 Inleiding

De doelstelling van het inkomensbeleid is het bereiken van een evenwichtige inkomensverdeling. Er zijn vele factoren van invloed op de hoogte van het inkomen en de mogelijkheden voor sturend overheidsbeleid zijn beperkt. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, demografische ontwikkelingen en huishoudsamenstelling hebben veelal een grotere invloed op het huishoudinkomen. In dit hoofdstuk zal de inkomensontwikkeling in de periode 1995–2001 worden geschetst, alvorens wordt ingegaan op het inkomensbeeld voor het jaar 2002. Het gaat daarbij om de gemiddelde inkomensontwikkeling, die het gevolg is van de loon- en prijsontwikkeling en de invloed van belasting- en premietarieven op de inkomens. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de rol die het gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid speelt. Sinds kort wordt meer rekening gehouden, ook door gemeenten, met de mogelijke keerzijden van een dergelijk beleid. Er bestaat een spanningsveld tussen inkomensondersteuning en activering van uitkeringsgerechtigden naar werk, vanwege het optreden van de armoedeval. Tot slot wordt ingegaan op het thema flexibele beloning. Flexibele beloningsvormen zijn in sommige sectoren in opmars, met name in de informatie- en communicatie-technologiesector. Uit statistieken blijkt echter dat het incidentele loon in de macro-loonsom vooralsnog van beperkte betekenis is. Om flexibele beloningsvormen te stimuleren en zo een grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt te bevorderen, wordt met ingang van 1 januari 2002 een fiscale stimuleringsregeling voor winstdeling ingevoerd.

6.2 Inkomensontwikkeling tussen 1995 en 2002

6.2.1 Inkomensontwikkeling 1995–2001

Het inkomensbeleid kent in Nederland drie invalshoeken:

1. Het generieke inkomensbeleid, waar bijvoorbeeld de hoogte van het wettelijk minimumloon en de uitkeringen en de hoogte van de belasting- en premietarieven een rol spelen. De uitkomsten van dit beleid komen tot uitdrukking in de generieke koopkrachtcijfers zoals die in deze paragraaf worden gepresenteerd.
2. Specifieke inkomensvoorzieningen op rijksniveau om een tegemoetkoming te bieden in bepaalde uitgaven. Voorbeelden zijn huursubsidie, tegemoetkomingen in de studiekosten en voorzieningen voor gehandicapten en chronisch zieken. Deze specifieke inkomensvoorzieningen zijn meestal inkomensafhankelijk. De effecten van deze regelingen komen in de regel niet tot uitdrukking in de generieke koopkrachtcijfers.
3. Gemeentelijke regelingen die beogen maatwerk te leveren op individueel niveau en in bijzondere omstandigheden. Ook de effecten van deze regelingen komen niet tot uitdrukking in de generieke koopkrachtcijfers.

In tabel 6.1 staan de koopkrachtmutaties in de periode 1995–2001 weergegeven. Daaruit blijkt dat alle hier onderscheiden groepen in deze periode hun koopkracht hebben zien stijgen. Met name de belastingherziening in het jaar 2001 draagt hier sterk aan bij.

Tabel 6.1 Generieke koopkrachtmutaties 1995–2001 voor alleenstaanden en alleenverdieners met en zonder kinderen met verschillende inkomens (1995 = 100)

koopkrachtmutaties		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
modaal	as	100	100	100	100	101	101	105
	av (m.k.)	100	101	101	103	103	103	108
min loon	as	100	99	99	100	101	102	108
	av (m.k.)	100	100	100	103	103	104	113
soc. minimum	as	100	100	100	102	103	104	107
	av (m.k.)	100	100	100	102	102	104	108
	av (z.k.)	100	100	100	102	102	103	106
AOW	as	100	100	101	107	107	108	112
	paar	100	100	100	104	105	106	108
AOW + 10 000 gulden	paar	100	101	101	104	104	105	110
2*modaal	m.k.	100	101	100	100	100	101	104

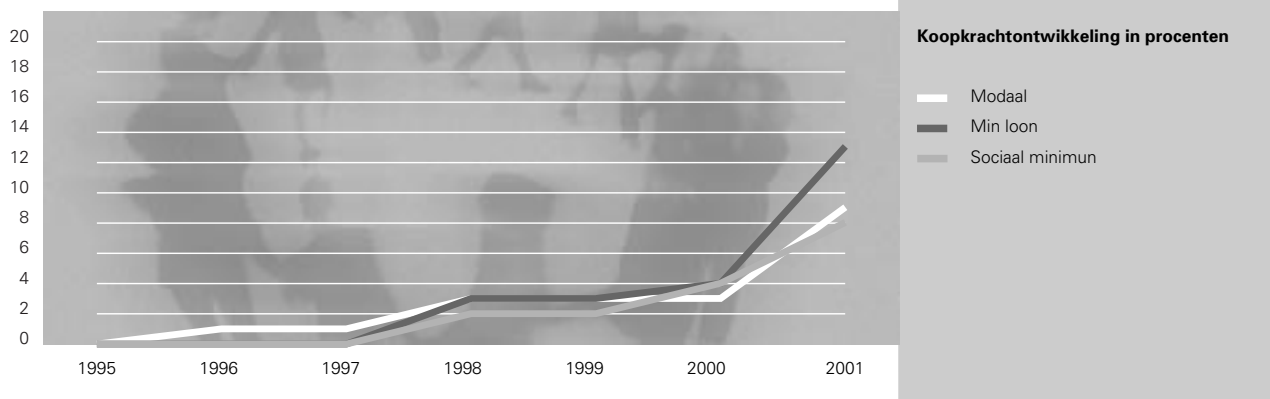
* Inclusief gemiddelde niet-standaardeffecten als gevolg van de Wet inkomstenbelasting 2001.

In tabel 6.1 gaat het om het generieke koopkrachtbeeld. Specifiek inkomensbeleid is in deze cijfers niet meegenomen. Dat juist dit beleid een groot effect kan hebben op het besteedbaar inkomen – en dus op de koopkracht – van met name mensen met een laag inkomen, wordt in de figuren 6.1 en 6.2 duidelijk. Figuur 6.1 toont de generieke inkomensontwikkeling voor drie huishoudtypen gebaseerd op een optelsom van de jaarlijkse koopkrachtcijfers. Figuur 6.2 biedt daarnaast inzicht in de bijdrage van meer specifieke rijks- en gemeentelijke regelingen aan de inkomensontwikkeling van een huishouden met een minimumuitkering (met kinderen). Dit vloeit voort uit de toezegging aan de Tweede Kamer bij de begrotingsbehandeling van 2001 om niet alleen inzicht te geven in de generieke effecten van het inkomensbeleid, maar ook in de effecten van het gemeentelijk inkomensbeleid en de effecten van de huursubsidie-regeling en andere inkomensondersteunende regelingen.⁷⁸

⁷⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 400 XV.

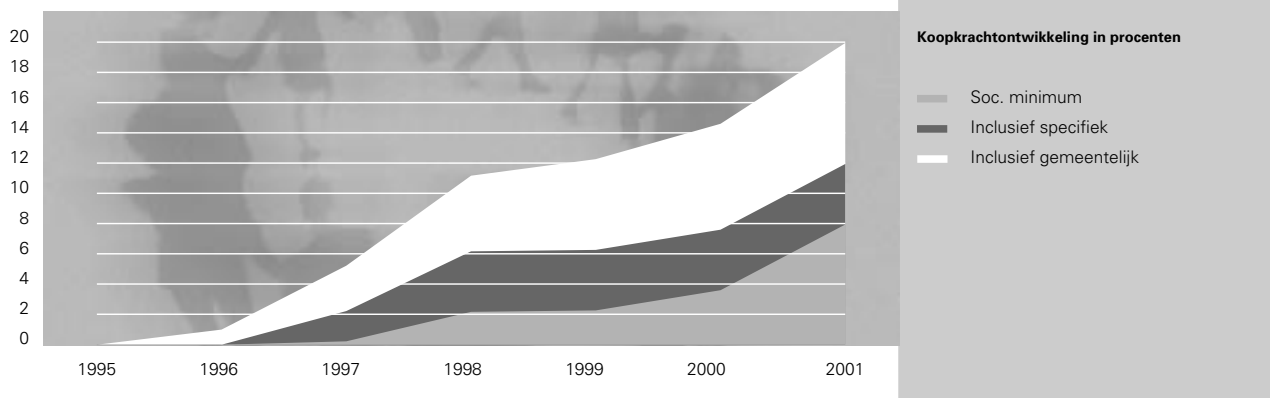
Figuur

6.1 Generieke inkomensontwikkeling 1995-2001 voor drie huishoudcategorieën (cumulatief)



Figuur

6.2 Inkomensontwikkeling sociaal minimum inclusief effecten specifieke en gemeentelijke regelingen (cumulatief)



De tabel en de figuren laten zien dat de generieke koopkrachtontwikkeling van uitkeringsgerechtigden in de periode 1995–2001 vrijwel gelijk is aan die van werknemers met een modaal inkomen. Uitkeringsgerechtigden hebben daarnaast in de afgelopen jaren kunnen profiteren van intensiveringen in specifieke regelingen en gemeentelijk beleid. Werknemers met een inkomen rond het minimumloon hebben gemiddeld een grotere inkomensstijging ondervonden. Dit hangt samen met de verhogingen van het arbeidskostenforfait en de introductie van de arbeidskorting in deze periode. Deze ontwikkeling is in lijn met het streven de armoedeval te verminderen door laagbetaald werk financieel aantrekkelijker te maken.

Enkele andere maatregelen die in de periode van 1995 tot en met 2001 in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de koopkrachtontwikkeling van de verschillende inkomensgroepen zijn de toepassing van de koppeling van het minimumloon (en dus de uitkeringen) aan de gemiddelde contractloonontwikkeling, de invoering van een extra verlaagd tarief in de eerste belastingschijf in het jaar 1999 en de introductie van diverse heffingskortingen in het jaar 2001. De relatief grote koopkrachtverbetering voor ouderen hangt vooral samen met de introductie van belastingaftrekken voor ouderen, die sindsdien een aantal keer zijn verhoogd. Vanaf het jaar 2001 zijn deze aftrekken omgezet in ouderenkortingen.

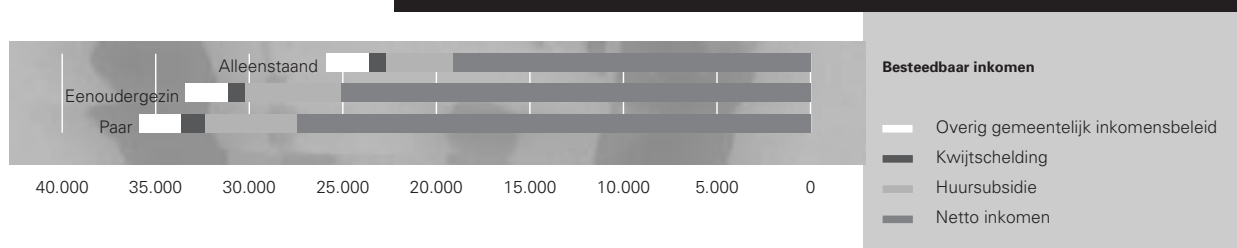
Wat de specifieke en de gemeentelijke regelingen betreft zijn tussen 1995 en 2000 met name de verhoging van de huursubsidie en de verruiming van de mogelijkheden tot kwijtschelding van lokale lasten van invloed geweest op de koopkracht. Ook is in deze periode het gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid geïntensiveerd.

Om een oordeel te kunnen geven over de omvang van de specifieke regelingen en het gemeentelijk beleid is niet alleen de aanpassing van jaar op jaar van belang, maar met name ook de bijdrage die ze leveren aan het besteedbaar inkomen van de betrokken huishoudens.

Figuur 6.3 toont de hoogte van het besteedbaar inkomen voor huishoudens op het niveau van het sociaal minimum. Hierbij is het besteedbaar inkomen uitgesplitst naar inkomensbron. Onderscheid wordt gemaakt tussen de netto-uitkering (waar ook in de generieke koopkrachtberekeningen gebruik van wordt gemaakt) en aanvullend inkomen uit hoofde van kwijtschelding van lokale heffingen, huursubsidie en overig gemeentelijk inkomensbeleid. De bijdrage van het gemeentelijk beleid wordt nader toegelicht in de *Box Gemeentelijk inkomensbeleid*.

Figuur

6.3 Besteedbaar inkomen huishoudens op sociaal minimum (2001)



Als rekening wordt gehouden met het aanvullende inkomen, ligt het besteedbaar inkomen op het sociaal minimum gemiddeld 30 procent (alleenverdiener met kinderen) tot 35 procent (alleenstaande) hoger dan in het generieke koopkrachtbeeld. Deze effecten gelden echter niet voor iedereen. Voor de gemeentelijke regelingen geldt dat de in de grafieken opgenomen bedragen gemiddelden zijn, gebaseerd op het totale bedrag aan gemeentelijke inkomensondersteuning en de omvang van de gehele bijstandspopulatie (zie ook de *Box Gemeentelijk inkomensbeleid*). Als niet iedereen gebruik maakt van de regelingen – hetgeen niet moet worden uitgesloten – dan zullen de in figuur 6.3 opgenomen bedragen per gebruiker van de betreffende regeling in werkelijkheid hoger zijn.

Ook kan de omvang van de effecten variëren per individueel huishouden. In figuur 6.3 is uitgegaan van landelijk gemiddelde bedragen aan huursubsidie, kwijtschelding en gemeentelijk beleid. Voor de huursubsidie hangt het feitelijke effect in eerste instantie af van de vraag of het betreffende huishouden hiervoor in aanmerking komt. Van de huishoudens met een bijstandsuitkering heeft (afhankelijk van het huishoudtype) 75 tot 90 procent recht op huursubsidie. Daarnaast speelt de hoogte van de huur een rol.

Een belangrijk aandachtspunt is verder de spreiding van de effecten van gemeentelijk inkomensbeleid. Er kunnen aanzienlijke afwijkingen bestaan tussen het hier gepresenteerde gemiddelde en individueel optredende effecten. Dit heeft twee oorzaken. Naast de hiervoor genoemde verschillen

in beleid tussen gemeenten, zijn niet alle toekenningen in een gemeente evenwichtig gespreid over alle mensen met een laag inkomen. Zo speelt bij het effect van kwijschelding de hoogte van de lokale lasten een rol. Hier is sprake van een grote spreiding. De gemiddelde gemeentelijke lasten variëren van 500 euro (1101 gulden) per jaar (goedkoopste gemeenten) tot 1055 euro (2326 gulden) per jaar (duurste gemeente).

Bovenstaande cijfers geven een indicatie van het belang van de verschillende onderdelen van het Nederlandse inkomensbeleid. Een individueel huishouden kan per saldo minder profiteren, maar het is ook mogelijk dat een huishouden een veelvoud van de genoemde bedragen ontvangt. Hierbij speelt mee dat in een bepaald jaar de spreiding weliswaar groot kan zijn, maar dat over een langere periode dit minder het geval zal zijn. Een tegemoetkoming in grotere uitgaven (duurzame gebruiksgoederen) wordt bijvoorbeeld niet jaarlijks aan elk huishouden verstrekt. Het valt echter te verwachten dat elk huishouden op bijstandsniveau in enig jaar een bijdrage in de kosten van duurzame gebruiksgoederen ontvangt. Over een langere periode bezien middelen de effecten zich uit.

BOX GEMEENTELIJK INKOMENSBELEID

De Algemene bijstandswet en de Gemeentewet bieden ruimte voor gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid. Gemeenten kunnen via de individuele bijzondere bijstand inkomensondersteuning leveren indien mensen door buitengewone omstandigheden extra uitgaven moeten doen. Gemeenten mogen ook categorieën van mensen aanwijzen die geacht kunnen worden extra noodzakelijke uitgaven te hebben. Aan mensen die tot zo'n categorie behoren, kan de gemeente verstrekkingen doen zonder dat hoeft te worden nagegaan of de kosten ook werkelijk noodzakelijk en/of gemaakt zijn. Verder mogen gemeenten op eigen initiatief overgaan tot aanpassing van de kwijscheldingsnorm voor de lokale heffingen. Mede-overheden hebben hier in de laatste jaren in toenemende mate gebruik van gemaakt.⁷⁹

De tegemoetkomingen hebben in principe een kostengebonden karakter, dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van bijzondere uitgaven die beleidsmatig te hoog worden geacht. De tegemoetkoming mag de vrije bestedingsruimte niet vergroten. In de praktijk wordt deze regel niet altijd aangehouden, bijvoorbeeld doordat ambtshalve kwijschelding of een (eindejaars)uitkering wordt verleend aan categorieën mensen met lagere inkomens, zonder dat een duidelijke relatie is gelegd tussen de hoogte van de kosten en die van de verstrekking, en het inkomen. Deze ontwikkeling leidt tot het vervagen van de grenzen tussen gemeentelijke inkomensondersteuning en ongerichte inkomenssuppletie.

Hieronder wordt een indicatie gegeven van de betekenis van het gemeentelijk inkomensbeleid voor huishoudens. De totale bruto uitgaven voor het gemeentelijk inkomensbeleid bedroegen in 1998 ongeveer 560 miljoen euro (1238 miljoen gulden). In de onderstaande tabel zijn de bruto uitgaven nader onderverdeeld. Per onderdeel is het totaal bedrag aan inkomensoverdrachten weergegeven. Dit totaal bedroeg in 1998 415 miljoen euro (916 miljoen gulden). Recentere cijfers zijn helaas niet beschikbaar.

⁷⁹ Zie Allers en Schrantee, *Gemeentelijk kwijscheldingsbeleid en armoedeval*, Elsevier, 2000.

Tabel 6.2 Totale bruto uitgaven en inkomensoverdrachten door gemeenten in miljoenen euro's (1998)

	Bruto uitgaven	Waarvan inkomens- overdrachten
Bijzondere bijstand	241 (530)	241 (530)
vv. Categoriele bijzondere bijstand	17 (38)	17 (38)
Schuldhelpverlening	27 (59)	4 (9)
Maatschappelijke participatie	25 (54)	25 (54)
Incentivepremie	36 (80)	36 (80)
Kwijtschelding	78 (171)	78 (171)
Overig	17 (37)	15 (34)
Totaal	440 (969)	416 (916)

Toelichting: bedragen in guldens staan tussen haakjes.

Bron: Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid (2000).

Exclusief kwijtschelding bedroegen de inkomensoverdrachten 338 miljoen euro (745 miljoen gulden) in het jaar 1998. Voor het jaar 2001 is geraamd dat met het gemeentelijk inkomensbeleid exclusief kwijtschelding 388 miljoen euro (854 gulden miljoen gulden) gemoeid zal zijn. Hierbij is rekening gehouden met een beleidsmatige verhoging van het gemeentelijk budget voor armoedebestrijding in de periode 1999 tot en met 2001 met in totaal 91 miljoen euro (200 miljoen gulden).

Niet alle inkomensoverdrachten gaan naar bijstandsgerechtigden. Uit dossieronderzoek blijkt dat in 66 procent van de toegekende aanvragen van gemeentelijk inkomensbeleiden bijstandsuitkering de primaire inkomensbron van de aanvrager is.⁸⁰ Het totaalbedrag aan inkomensondersteuning voor bijstandsgerechtigden in 2001 is derhalve 256 miljoen euro (565 miljoen gulden). Het aantal huishoudens met bijstand als primaire inkomensbron wordt voor het jaar 2001 op 250 000 geraamd. Dit komt neer op een gemiddeld bedrag aan inkomensondersteuning van 1026 euro (2260 gulden) per huishouden met bijstand per jaar.

6.2.2 Koopkrachtontwikkeling 2001

In het jaar 2001 was de belastingherziening één van de belangrijkste verklarende factoren voor het over het algemeen positieve koopkrachtbeeld. Tabel 6.3 toont de gemiddelde koopkrachtontwikkeling in het jaar 2001. De eerste kolom geeft het in de Sociale Nota 2001 verwachte beeld weer, de derde kolom het koopkrachtbeeld op basis van de nieuwste ramingen. Het verschil tussen deze cijfers is terug te voeren op twee oorzaken. Ten eerste wijkt de loon- en prijsontwikkeling af van de raming uit september 2000. Daarnaast zijn naar aanleiding van de Algemene Politieke Beschouwingen over de begroting 2001 enkele nadere maatregelen genomen. Zo zijn onder meer de kinder- en combinatiekorting verhoogd. Rekening houdend met de nieuwste inzichten blijkt er over de gehele linie sprake van een gunstige ontwikkeling.

⁸⁰ SGB0, Armoedeval – Onderzoek naar de effecten van gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen, 2000.

Tabel 6.3 Statistische koopkrachtontwikkeling 2001 en 2002 (in procenten)

Categorie	2001 SN2001	2001 na APB ¹	2001 SN2002 ¹
<i>Inactieven</i>			
Sociale minima paar zk <65	3 ½	3½	3¼
Sociale minima paar mk <65	3½	4½	4¼
AOW alleenstaand	3¾	3¾	3¼
AOW paar	3¼	3¼	2¾
AOW + 10 000 gulden paar	3	3	2½
<i>Actieven</i>			
Minimumloon paar mk	7¼	8½	8¼
Modaal paar mk	4½	4½	5¾ ²
2*modaal paar mk	3¼	3½	3¼
tweeverdiener modaal/½modaal mk	4¾	5	5

¹ Inclusief gemiddelde niet-standaardeffecten.

² Het grote verschil met de raming in de Sociale Nota 2001 wordt veroorzaakt door de aanvullende kinderkorting. In de Sociale Nota 2001 werd er mee gerekend dat modaal net geen recht had op de aanvullende kinderkorting. Volgens de nieuwste cijfers heeft modaal net wel recht op de aanvullende kinderkorting.

Bij deze cijfers dient wel te worden aangetekend dat door de maatregelen rond de belastingherziening, de spreiding van de inkomensontwikkeling rond het gemiddelde groter is dan in andere jaren. Dat komt doordat van de belastingherziening ook de beperking van aftrekposten en een andere fiscale behandeling van vermogensinkomsten deel uitmaakten. De effecten hiervan zijn sterk afhankelijk van individuele situaties (wel of geen aftrekposten, wijze van beleggen).

6.2.3 Koopkrachtontwikkeling voor het jaar 2002

Tabel 6.4 toont het verwachte koopkrachtbeeld voor het jaar 2002. In de cijfers zijn de maatregelen die voor iedereen gelden (prijs- en loonontwikkeling, belasting- en premietarieven) meegenomen. Specifieke, op het individu toegespitste, regelingen zijn niet in de cijfers verdisconteerd.

Tabel 6.4 Statistische koopkrachtontwikkeling 2002 (in procenten)

Categorie	2002
<i>Inactieven</i>	
Sociale minima paar zk <65	1¼ (1) ¹
Sociale minima paar mk <65	1¾ (1) ¹
AOW alleenstaand	1½
AOW paar	1¼
AOW + 5000 Euro paar	¾
<i>Actieven</i>	
Minimumloon paar mk	2¼ (1½) ¹
Modaal paar mk	1¼
2*modaal paar mk	1
tweeverdiener modaal/½modaal mk	1½
tweeverdiener 2*modaal/modaal mk	1¼

¹ Het cijfer tussen haakjes geldt voor de groep huursubsidie-ontvangers binnen de genoemde inkomenscategorie, voor wie de kinder- en de koopkrachttoeslag vervallen.

De koopkrachtontwikkeling voor het jaar 2002 wordt met name beïnvloed door de loonontwikkeling (een gemiddelde verwachte contractloonstijging van 3¾ procent) en de prijsontwikkeling (een inflatie van 2½ procent). Daarnaast hebben de volgende beleidsmaatregelen gevolgen voor de koopkracht in het jaar 2002.

- Een verhoging van de arbeidskorting met 22 euro (50 gulden) per jaar (bovenop de normale indexering).
- Een verhoging van de combinatiekorting met 50 euro (110 gulden) per jaar (bovenop de normale indexering).
- Per 1 juli 2002 wordt een extra kinderkorting geïntroduceerd voor huishoudens met een inkomen tot ongeveer 25 500 euro (56 000 gulden). Deze korting bedraagt 117 euro (258 gulden) per jaar voor gezinnen met 3 of meer kinderen en 87 euro (192 gulden) per jaar voor gezinnen met 1 of 2 kinderen (tot 18 jaar). Hiervan hebben alleen huishoudens die geen huursubsidie ontvangen per saldo voordeel. Voor huishoudens die wel huursubsidie krijgen, staat tegenover deze kinderkortingen de afschaffing van de kindertoeslagen. Voor deze laatste groep is de operatie inkomensneutraal.
- Ter compensatie van de afschaffing van de koopkrachttoeslagen in de huursubsidie per 1 juli 2001, wordt per 1 januari 2002 de algemene heffingskorting met 23 euro (50 gulden) verhoogd in combinatie met een verhoging van het tarief van de tweede belastingschijf met 0,25 procentpunt (om voor hogere inkomens lastenneutraliteit te bereiken).
- De werknemerspremie Awf wordt in het jaar 2002 met 0,3 procentpunt verlaagd. Dit om de exploitatie-overschotten in het Awf-fonds te beperken. Een nadere toelichting op de overschotten in de sociale fondsen wordt gegeven in bijlage 1.

Met de weergegeven koopkrachtcijfers wordt de mutatie van het reëel besteedbaar inkomen voor standaardhuishoudens weergegeven. De *Box Internationaal gebruik inkomenskengetallen* gaat in op het gebruik van koopkrachtcijfers en andere inkomenskengetallen in Nederland en andere landen.

6.2.4 Inkomenseffecten specifieke regelingen

Bijlage 9 (de zogenoemde cumulatieparagraaf) beschrijft de inkomenseffecten van beleidsmaatregelen die niet in het generieke koopkrachtbeeld tot uitdrukking komen. De belangrijkste maatregelen zijn de volgende:

- Om de arbeidsdeelname van oudere werknemers te bevorderen wordt een toeslag op de arbeidskorting ingevoerd voor werknemers van 58 jaar en ouder. De toeslag loopt op van 227 euro (500 gulden) per jaar bij een leeftijd van 58 jaar tot 681 euro (1500 gulden) bij een leeftijd van 63 jaar en ouder. Daarnaast krijgen werkgevers de mogelijkheid om deze groep werknemers een belastingvrije bonus toe te kennen (ook oplopend van 227 euro tot 681 euro).
- De leeftijdsgrens in de aanvullende alleenstaande ouderkorting (die geldt voor werkende alleenstaande ouders) wordt opgetrokken van 12 naar 16 jaar voor het jongste kind.
- Om de arbeidsdeelname van herintreders te bevorderen wordt een toetrederskorting geïntroduceerd van in totaal 2723 euro (6000 gulden) die verdeeld over drie jaar wordt uitbetaald. Deze korting betekent een verhoging van de in 2001 ingevoerde uitstroompremie van 4000 gulden in de Abw en WIW en komt daarvoor in de plaats.
- Er wordt 68 miljoen euro (150 miljoen gulden) structureel (45 miljoen euro ofwel 100 miljoen gulden in 2002) uitgetrokken om flexibele beloning te stimuleren. Dit gebeurt in de vorm van een fiscale faciliteit voor winstdeling (zie paragraaf 6.5).
- In de motie Melkert⁸¹ werd aandacht gevraagd voor de inkomenspositie van chronisch zieken en gehandicapten. De groep chronisch zieken en gehandicapten heeft soms hoge aan de ziekte gerelateerde uitgaven, terwijl in het algemeen hun inkomenspositie niet sterk is,

⁸¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 400, nr. 11.

omdat ze geringere mogelijkheden hebben op de arbeidsmarkt. Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet de buitengewone uitgavenregeling verruimd en aftrek van ziektekosten voor inwonende gehandicapte kinderen van 27 jaar en ouder mogelijk gemaakt. Verder zal de uitvoering van de buitengewone uitgavenregelingen tegen het licht worden gehouden en zal de voorlichting worden verbeterd.⁸²

BOX INTERNATIONAAL GEBRUIK INKOMENSKENGETALLEN

Door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) is onlangs een internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van kengetallen bij het inkomensbeleid⁸³. Het rapport concludeert dat in bijna alle onderzochte landen indicatoren voor inkomensbeleid worden gehanteerd. Er zijn verschillende typen. Naast de mutatie van het besteedbaar inkomen voor standaardhuishoudens (de Nederlandse koopkrachtcijfers) wordt gebruik gemaakt van diverse maatstaven voor inkomensverdeling. In de Angelsaksische landen richt men zich vooral op armoede-indicatoren. De meeste landen gebruiken inkomenskengetallen in de beleidsvoorbereiding of -evaluatie en om de effecten van beleidsmaatregelen door te rekenen. Dit gebeurt vooral in Nederland, Duitsland en Frankrijk. Hoewel de in Denemarken gehanteerde systematiek sterk overeenkomt met de Nederlandse, is de invloed op het beleid een stuk geringer. Volgens het IOO komt dit doordat aan structurele hervormingen prioriteit wordt gegeven boven het beïnvloeden van het inkomen op korte termijn. Opvallend is dat de invloed op de beleidsontwikkeling in alle onderzochte landen veel geringer is dan in Nederland. Ook trekken de koopkrachtcijfers elders minder publiciteit en beïnvloeden ze in mindere mate de discussie in het parlement. Vooral in Japan, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, landen waar de overheid niet of nauwelijks inkomensbeleid voert, hebben de kengetallen een relatief kleine invloed op het beleid.

6.3 Ontwikkeling sociaal minimum

6.3.1 Het aantal huishoudens met een minimuminkomen

Met de nota «*De andere kant van Nederland*» (1995) is aandacht gevraagd voor het thema armoede en sociale uitsluiting in Nederland. Armoede en sociale uitsluiting vormen een complex verschijnsel met meerdere dimensies. Daarom is het op voorhand niet duidelijk wie wel en wie niet als arm moet worden beschouwd en hoe de omvang van de armoede zich in de tijd ontwikkelt. Duidelijk is dat het gaat om huishoudens met een laag inkomen. Echter niet ieder huishouden met een laag inkomen is arm. Een eenduidige afbakening van armoede valt op grond van het wetenschappelijk onderzoek niet te geven. In de praktijk worden verschillende benaderingen gevolgd (zie *Box Definitie armoede*).

Tabel 6.5 Percentage huishoudens met (langdurig) inkomen tot 105 procent sociaalminimum

	1995	1996	1997	1998	1999*
Totaal	10.3	10.5	10.2	9.9	9.7
wv zelfstandig	0.9	1.1	1.0	1.1	1.2
werknemer	0.8	1.1	1.2	1.2	1.1
uitkering 65-	5.9	5.6	5.3	5.1	4.7
uitkering 65+	2.6	2.6	2.5	2.4	2.6
Langdurig	4.1	3.9	3.9	3.8	3.6
wv zelfstandig	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
werknemer	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
uitkering 65-	2.2	2.2	2.1	2.0	1.8
uitkering 65+	1.6	1.5	1.5	1.5	1.6

* Voorlopig
Bron: CBS.

⁸² Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer (szw0565).

⁸³ IOO, *International Income Statistics*, Elsevier, 2001.

Het percentage huishoudens met een inkomen tot 105 procent van het minimum is de laatste jaren afgenomen (zie tabel 6.5). Van het aantal huishoudens met een laag inkomen gaat het in ongeveer de helft van de gevallen om uitkeringsgerechtigden beneden de 65 jaar en in een kwart van de gevallen om ouderen boven de 65 jaar. Het resterende deel wordt gevormd door zelfstandigen en werknemers. In het jaar 1999 was 3,6 procent van de huishoudens 4 jaar of langer aangewezen op een inkomen tot 105 procent van het sociaal minimum. Ook het percentage huishoudens dat langdurig is aangewezen op een minimuminkomen is tussen 1995 en 1999 gedaald. Dit was vooral het geval onder de uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar, omdat deze groep heeft geprofiteerd van de gunstige arbeidsmarktsituatie. Er zijn bijna geen zelfstandigen of werknemers langdurig aangewezen op een minimuminkomen.

In de periode 1995–2002 is de beroepsgeschikte bevolking met 4 procent toegenomen. Tegelijkertijd is de werkgelegenheid, gemeten in arbeidsjaren, met 19 procent (1,1 miljoen arbeidsjaren) toegenomen. Het gevolg hiervan is dat met name vanaf 1998 het aantal uitkeringsgerechtigden fors is gaan dalen. Het aantal bijstandsuitkeringen is met ruim 30 procent afgenomen, het aantal WW-uitkeringen is gehalveerd. De werkgelegenheidsgroei heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat het aantal uitkeringsgerechtigden met een minimuminkomen jonger dan 65 jaar (voornamelijk bijstandsgerechtigden) in deze periode aanzienlijk is verminderd.

Het aandeel 65-plussers in de bevolking neemt als gevolg van de vergrijzing toe. Het aantal 65-plussers dat is aangewezen op een minimuminkomen neemt echter geleidelijk af. Tegelijk met het volwassen worden van de pensioenfondsen, wordt steeds vaker en steeds meer aanvullend pensioen opgebouwd. Het aantal huishoudens dat geen aanvullend pensioen heeft, neemt af. Een groot deel van de huishoudens zonder aanvullend pensioen heeft bovendien inkomen uit eigen vermogen.

BOX METEN VAN ARMOEDE

In internationale vergelijkingen is het gebruikelijk om armoede te meten door een armoedegrens vast te stellen op 60 procent van het nationale gemiddelde huishoudinkomen (na standaardisatie). Alle huishoudens met een inkomen beneden deze grens zijn dan arm. Deze methode geeft een goed beeld van de onderkant van de inkomensverdeling van de verschillende landen. De keuze voor een grens van 60 procent is echter willekeurig. Ieder ander percentage kan ook. Een gevolg van deze definitie is dat het inkomensbeleid pas bijdraagt aan armoedereductie wanneer de laagste inkomens meer stijgen dan het mediane (gemiddelde) inkomen. Koopkrachtverbetering voor de laagste inkomens is dus op zich niet voldoende om armoede te bestrijden.

Dit laatste probleem wordt vermeden door de armoedegrens op een bepaald moment vast te stellen en het niveau vervolgens aan de inflatie aan te passen. In dat geval is voor de huishoudens vlak onder de grens een inkomensstijging groter dan de inflatie al voldoende om aan de armoede te ontsnappen. Voor huishoudens met een lager inkomen (bijvoorbeeld de minima) zorgt een reële inkomensverbetering echter nog steeds niet voor een afname van armoede. Een probleem blijft verder het vaststellen van de grens in het basisjaar. In Nederland wordt deze methode door het CBS gebruikt om het aantal huishoudens met een laag inkomen vast te stellen. Daarbij is de inkomensgrens van het basisjaar vastgesteld op basis van het minimuminkomen van een alleenstaande in 1979.



Toelichting: in de voor deze grafiek gehanteerde cijfers is geen rekening gehouden met de bijdrage van gemeentelijke inkomensondersteuning aan de koopkracht van sociale minima (zie paragraaf 6.2).

Vanaf de totstandkoming van de Algemene bijstandswet in het jaar 1965 is de koopkracht van mensen met een minimuminkomen tot het jaar 1979 ononderbroken gestegen, zelfs sterker dan de lonen. Op het in het jaar 1979 bereikte niveau van het sociaal minimum werd de lage inkomensgrens vastgesteld. Dit koopkrachtniveau bleek echter op dat moment niet te handhaven. De werkloosheid had een recordniveau bereikt en de koopkracht van zowel lonen als uitkeringen daalde. Het aantal huishoudens met een inkomen beneden de lage inkomensgrens nam toe. Na het jaar 1985 trad een verbetering in. Inmiddels komt het niveau van de koopkracht in het jaar 2002 weer in de buurt van dat van het jaar 1979. Bij een verdere koopkrachtstijging komt het minimuminkomen boven de lage inkomensgrens uit, waardoor deze grens aan betekenis verliest.

De armoedegrens kan ook worden vastgesteld op basis van het minimuminkomen. Het voordeel van deze beleidsmatige grens is dat er een objectiveerbare basis aan ten grondslag ligt: het nationaal vastgestelde minimuminkomen. Een ander voordeel is dat het effect van maatregelen gericht op uitstroom uit minimuminkomensregelingen onmiddellijk zichtbaar wordt in een afname van het aantal minima. Zo ontstaat een goed beeld van de activerende werking van het sociale zekerheidssysteem.⁸⁴ In Nederland hadden in het jaar 1999 ongeveer 530 000 huishoudens een minimuminkomen. Een nadeel van deze grens is dat een verhoging van het minimum niet zorgt voor een afname van de armoede, maar slechts de armoedegrens verhoogt. Het aantal huishoudens met een minimuminkomen neemt dus niet af door het minimuminkomen te verhogen. Alleen volume-effecten, zoals een afname van het aantal bijstandsgerechtigden, zorgen voor een vermindering van het aantal minima. Voor het beoordelen van de ontwikkelingen aan de onderkant van de inkomensverdeling is echter ook de hoogte van het inkomen belangrijk. Dit betekent dat er naast de ontwikkeling van het aantal minima, ook gekeken moet worden naar de ontwikkeling van de hoogte van het minimuminkomen.

Het aangewezen zijn op een minimuminkomen staat niet gelijk aan armoede. Naarmate deze situatie langer duurt, neemt het risico van sociale uitsluiting toe. Het criterium «langdurig aangewezen zijn op een minimuminkomen» geeft een goed beeld van de omvang en samenstelling van de meest kwetsbare groep. Hoewel armoedebestrijding via algemene verhoging van het minimuminkomen op korte termijn wel effectief is, biedt dit geen structurele oplossingen. Ook na verhoging vormt het minimuminkomen nog steeds de onderkant van het inkomensgebouw. Door de

⁸⁴ Zie ook: SCP, *De maat van de verzorgingsstaat*, 2000.

6.3.2 Inkomensbeleid voor mensen zonder arbeidsmarktperspectief

Het minimabeleid is primair gericht op activering. Daarnaast moet er evenwel ook oog zijn voor mensen zonder arbeidsmarktperspectief, die langdurig van een minimuminkomen moeten rondkomen. Het kabinet heeft ingestemd, mede naar aanleiding van de Motie Noorman-Den Uyl,⁸⁵ met het voorstel van de minister van SZW voor deze specifieke groep een aparte regeling te treffen in de Abw. In het kader van de afspraken die zijn gemaakt in de «Agenda voor de Toekomst» wordt met de VNG gewerkt aan de uitwerking van genoemde motie. Met de landelijke regeling wordt er ook naar gestreefd cumulatie van inkomensaanvullingen als gevolg van de diversiteit aan Gemeentelijke regelingen te voorkomen.

De regeling is bedoeld om mensen die een langere periode een laag inkomen hebben, een vaste tegemoetkoming te verstrekken. Voorwaarden om in aanmerking te komen voor de tegemoetkoming zijn dat iemand minstens 3 jaar een inkomen op minimumniveau heeft, voldoende meewerkt aan het krijgen van betaald werk en naar verwachting niet binnen een jaar een baan zal vinden. Gemeenten zijn bij uitstek de meest aangewezen instantie om een dergelijke beoordeling te kunnen maken en op die manier maatwerk op het gebied van arbeidstoeleiding en inkomensondersteuning te leveren.

De tegemoetkoming bedraagt voor gehuwden ongeveer 450 euro (1000 gulden; voor een alleenstaande ouder 90 procent en voor alleenstaanden 70 procent van dit bedrag). Naast deze voorziening, die puur bedoeld is om de financiële armslag van langdurige minima te verruimen, blijft de mogelijkheid van individuele bijzondere bijstand bestaan. Bijzondere bijstand kan tegen de achtergrond van uitzonderlijke individuele omstandigheden in principe onmiddellijk worden verstrekt.

De voorgestelde regeling past in de strategie van het kabinet om armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan. Deze strategie berust op vier pijlers die in het Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting zijn neergelegd.

6.4 De armoedeval

6.4.1 Generiek beeld

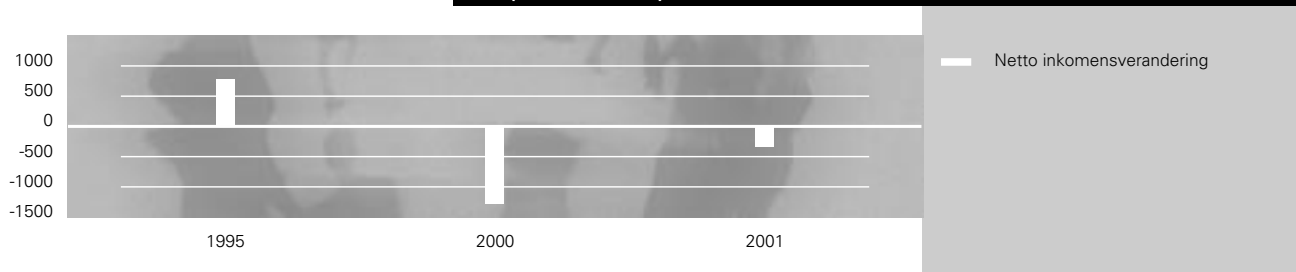
Betaald werk is en blijft de belangrijkste manier voor mensen om hun inkomenssituatie te verbeteren en daarmee armoede en sociale uitsluiting te voorkomen. Het is daarom van belang dat werkaanvaarding voldoende loont. Het optreden van de armoedeval – de situatie waarin aanvaarding van betaalde arbeid een gering of zelfs negatief effect heeft op het besteedbaar inkomen door het verlies van inkomensafhankelijke vergoedingen – dient daarom met kracht bestreden te worden. Ook het gemeentelijk inkomensbeleid is hierop van invloed.

⁸⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 400 XV, nr. 29.

De figuren 6.5 en 6.6 laten voor verschillende huishoudens de inkomensmutatie zien bij de overgang van een bijstandsuitkering naar (laagbetaald) werk. De uitgangspositie voor huishoudtypes verschilt. Daarom is voor een alleenstaande de overgang van bijstand naar een baan op het minimumloon bekeken en voor een alleenverdiener naar betaald werk op 130 procent van het minimumloon. Hierbij wordt niet alleen rekening gehouden met belasting- en premieheffing, maar ook met het gemiddeld verlies aan aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen als huursubsidie, kwijschelding en bijzondere bijstand. Ook verwervingskosten die samenhangen met werken zijn meegenomen. De kolommen laten de netto inkomensmutatie in guldens zien in de jaren 1995, 2000 en 2001.

Figuur

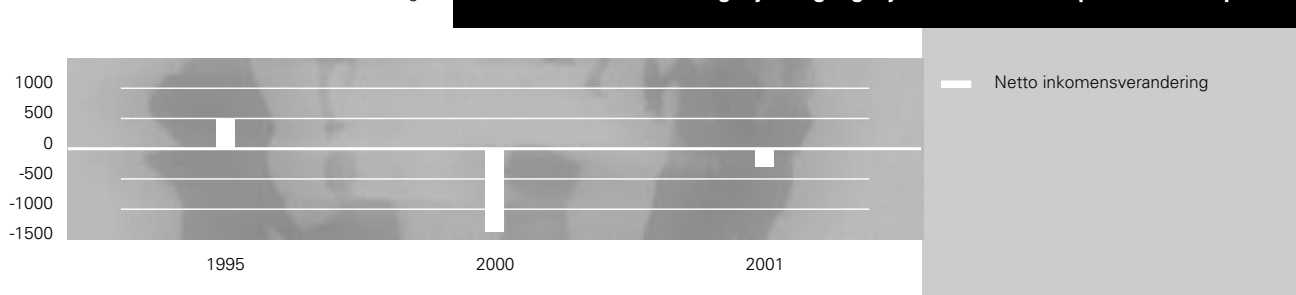
6.5 Inkomensverandering bij overgang bijstand naar werk op 100% WML (alleenstaande)



Uit figuur 6.5 blijkt dat alleenstaanden er in de jaren 2000 en 2001 bij het aanvaarden van een baan op 100 procent van het minimumloon op achteruit gaan, als rekening gehouden wordt met de genoemde regelingen. Pas bij een beloning van 120 procent van het minimumloon ervaren alleenstaanden een substantiële inkomensvooruitgang. Voor eenoudergezinnen geldt dezelfde grens als wordt afgezien van de kosten die gemoeid kunnen zijn met kinderopvang. Mede als gevolg van de hogere bijstandsnorm gaan paren zelfs bij het aanvaarden van een baan met een beloning van 130 procent van het minimumloon er niet op vooruit (figuur 6.6).

Figuur

6.6 Inkomensverandering bij overgang bijstand naar werk op 130% WML (paar)



⁸⁶ Zie Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *De armoedeval, analyse en oplossingen*, Elsevier, Den Haag, 2000.

De situatie in 2001 is als gevolg van de belastingherziening 2001 verbeterd ten opzichte van eerdere jaren.⁸⁶ De verlaging van de belastingtarieven maar vooral de introductie van de arbeidskorting, hebben werken ook in lager betaalde banen financieel aantrekkelijker gemaakt.

In deze overzichten van de armoedeval wordt uitgegaan van landelijke gemiddelden. In paragraaf 6.2 is al aangegeven dat niet alle huishoudens in dezelfde mate zullen profiteren van gemeentelijke regelingen. Uit onderzoek door SGB0 dat betrekking heeft op het jaar 2000, blijkt dat de gemeentelijke variatie groot kan zijn.⁸⁷ Dat wordt voornamelijk veroorzaakt doordat het gebruik van categoriale inkomensondersteunende regelingen grote verschillen vertoont tussen gemeenten. De verschillen zijn overigens in het jaar 2000 afgenomen, omdat het gebruik van de regelingen algemener is geworden. Drie soorten regelingen komen in 65 tot 70 procent van de onderzochte gemeenten voor. Het betreft ondersteuning voor de aanschaf van duurzame gebruiksgoederen, voor schoolse en buitenschoolse activiteiten en voor maatschappelijke activiteiten. Dit percentage lag in het jaar 1999 ongeveer 10 procentpunt lager. Vergelijken met het jaar 1999 is het gebruik van alle regelingen tezamen met gemiddeld 6 procentpunt toegenomen. Ook het gemiddeld uitgekeerd bedrag per huishouden is sindsdien gestegen. Voor alleenstaanden en echtparen zonder kinderen is dit zelfs bijna verdubbeld. Voor huishoudens met kinderen, die nog steeds de hoogste bedragen aan inkomensondersteuning ontvangen, is het gemiddelde daarentegen nauwelijks opgelopen.

In het kader van de meerjarige aanpak van de armoedeval waartoe het kabinet vorig jaar heeft besloten, worden ook in de begroting 2002 voorstellen gedaan die erop zijn gericht om de armoedeval te verminderen:

- (Inkomensneutrale) aanpassingen in de huursubsidie
- Een verdere verhoging van de arbeidskorting en de combinatiekorting.
- Daarnaast hebben het ministerie van SZW en de Vereniging Nederlandse Gemeenten in april 2001 een intentieverklaring gesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over de reikwijdte van het gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid. Uitgangspunt is een gemeentelijk minimabeleid dat zich richt op het activeren van mensen, waarbij de armoedeval zoveel mogelijk wordt voorkomen.
- Ook de toetrederskorting draagt ertoe bij dat de overgang naar werk voor de onderhavige groepen in de eerste drie jaar financieel aantrekkelijker wordt. Voor hen die zijn aangewezen op een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn verdere inspanningen gericht op vermindering van de armoedeval noodzakelijk.

In de medio 2001 af te ronden *Verkenning belastingen premieheffing* worden beleidsopties geschetst voor vervolgstappen in het kader van de meerjarige aanpak van de armoedeval.

6.4.2 Belang inkomensstijging

Het is van belang te weten op welke wijze financiële motieven bepalend zijn voor het accepteren van een baan. In Den Haag, Rotterdam en Groningen zijn onderzoeken verricht onder mensen die vanuit de bijstand zijn uitgestroomd naar betaald werk. Het Haagse onderzoek vindt weinig verschil in uitstroomkans tussen mensen die meer of minder gebruik maken van inkomensafhankelijke regelingen.⁸⁸ Uit het Rotterdamse onderzoek blijkt dat bij tweederde van de uitstromers de koopkracht met meer dan 10 procent is verbeterd.⁸⁹ Het Groningse onderzoek rapporteert een netto inkomensstijging van 50 procent in het eerste jaar na uitstroom voor alleenstaanden en een verdubbeling van het huishoudinkomen bij samenwonenden.⁹⁰

⁸⁷ SGB0, *Armoede en activering, inventarisatie van categoriale inkomensondersteunende regelingen en premiebeleid*, Den Haag, 2001.

⁸⁸ Gemeente Den Haag, *Armoedemonitor gemeente Den Haag*, 2000. Het is echter niet duidelijk in hoeverre de categorie uitstromers afwijkt van het deel van de populatie dat niet is uitgestroomd, wat de persoonskenmerken zijn en tegen welk loon zij aan de slag zijn gegaan.

⁸⁹ Gemeente Rotterdam, *Werken voor de val? Een onderzoek naar armoedebestrijding en armoedeval in Rotterdam*, 1999.

⁹⁰ Gemeente Groningen, *De bijstand voorbij*, 2000. Hierbij is geen rekening gehouden met het verlies aan inkomensafhankelijke aanspraken, zodat de mutatie van het netto besteedbaar inkomen geringer is en waarschijnlijk in de buurt ligt van 10 procent.

De bovengenoemde onderzoeken illustreren het belang van het doormaken van een financiële vooruitgang bij uitstroom uit de bijstand. De grens van tenminste 10 procent inkomensstijging bepaalt volgens veel wetenschappelijk onderzoek het verschil tussen wel en niet gaan werken.⁹¹ Op basis daarvan is de conclusie gerechtvaardigd dat het voor mensen in de bijstand financieel aantrekkelijker moet worden gemaakt om werk op of boven het minimumloon te accepteren. Pas bij een voldoende inkomensvoortgang, zo blijkt, zullen deze mensen bereid zijn een dergelijke baan te aanvaarden.

BOX ARMOEDE EN ARMOEDEVAL IN GROTE EN MIDDELGROTE GEMEENTEN

Gemeenten besteden in toenemende mate aandacht aan het effect van inkomensafhankelijke regelingen op armoede en de armoedeval.⁹²

In Rotterdam wordt sinds het jaar 1992 onderzoek gedaan naar de inkomenspositie van mensen op of rond het minimum en de effecten van gemeentelijk beleid. Een opvallend resultaat uit het laatste onderzoek is dat driekwart van de ondervraagde bijstandsgerechtigden zegt niet op zoek te zijn naar betaald werk.⁹³ Eén van de redenen die hiervoor wordt gegeven is de armoedeval. Maatregelen die hieraan bijdragen zijn bijvoorbeeld de kwijschelding van woonlasten en de bijzondere uitkeringen. De kwijscheldingsdrempel van de onroerendzaakbelasting en van het reinigingsrecht is verruimd tot 100 procent minimumloon. Ook het feit dat 86 procent van de kwijscheldingen aan niet-werkenden automatisch wordt verstrekt, draagt eraan bij dat het aantal kwijscheldingen onder werkenden duidelijk lager ligt dan onder uitkeringsgerechtigden. De bijzondere uitkering is één van de belangrijkste pijlers onder het lokale armoedebelief. Van deze regeling wordt door de helft van de uitkeringsgerechtigden gebruik gemaakt. Het gebruik onder werkenden is fors lager.

De gemeente Amsterdam heeft in maart 2001 de derde «*Amsterdamse Armoedemonitor*» uitgebracht. Uit dit onderzoek blijkt dat alleenstaande ouders in het jaar 2000 bijna net zo vast zitten in de armoedeval als paren. Pas bij een loon van 145 procent van het minimumloon is werkaanvaarding om financiële redenen aantrekkelijk. In het jaar 2001 is de situatie verbeterd. Dit komt door de introductie van de Abw-uitstroompremie. Nuancering daarbij is echter dat de uitstroompremie slechts eenmaal wordt toegekend aan iedereen die langer dan 1 jaar bijstand heeft en dat deze slechts geldt voor een periode van 2 jaar.

Diverse middelgrote gemeenten hebben hun beleid op het gebied van armoede en armoedeval tegen het licht laten houden door het COELO.⁹⁴ De armoedevalproblematiek blijkt een actueel probleem, vooral voor (echt)paren en alleenstaande ouders. De reikwijdte verschilt echter per gemeente. Dit wordt veroorzaakt door de grote beleidsvrijheid die lokale overheden hebben op het gebied van armoedebestrijding en activering. Zo kent Leeuwarden categoriaal bijzondere bijstand toe aan mensen die langer dan 3 jaar op het sociaal minimum zitten. Dit komt neer op 60 procent van de bijstandsgerechtigden. De uitkering wordt verstrekt als tegemoetkoming in de kosten van duurzame gebruiksgoederen en bedraagt 400 gulden per jaar voor huishoudens zonder kinderen en 500 gulden per jaar voor huishoudens met kinderen. Groningen kent eenzelfde soort bijzondere bijstand, de zogenoemde 600 gulden-maatregel. Deze wordt echter slechts maximaal eens in de vier jaar toegepast op huishoudens met kinderen die 4 jaar of langer een inkomen hebben van ten hoogste het minimumloon.

De gemeente Vlaardingen richt zich op activering door een eenmalige uitstroompremie toe te kennen aan bijstandsgerechtigden die aan de slag gaan. In 1999 bedroeg deze 1776 gulden met als voorwaarde zes maanden betaalde arbeid. Een jaar later werd het bedrag verlaagd naar 1000 gulden voor tenminste drie maanden werk.

Uiteraard zijn ook andere factoren van invloed op de beslissing van het al dan niet aanvaarden van een baan. De problematiek van mensen in de

⁹¹ Dit hangt samen met het zgn. reserveringsloon: het loon dat men minimaal wil verdienen alvorens een baan te aanvaarden. Het reserveringsloon is afhankelijk van de kenmerken van de aangeboden baan en die van de werkzoekende. Allers en Schranter hanteren als vuistregel een waarde van 10 procent boven het huidige inkomen.

⁹² Zie onder andere M. Allers, *Armoedebelief en armoedeval in Vlaardingen*, COELO, 2000; M. Allers, *Armoedeval in Amsterdam 2000–2001*, COELO, december 2000; M. Allers, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGB, 2000; M. Allers en A. Veenkamp, *In de val*, COELO/Bureau Onderzoek SoZaWe, Groningen 1999.

⁹³ Gemeente Rotterdam, *Rond of rood*, 2000.

⁹⁴ Zie onder andere M. Allers, *Armoedebelief en armoedeval in Vlaardingen*, COELO, 2000; M. Allers, *Armoedeval in Amsterdam 2000–2001*, COELO, december 2000; M. Allers, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGB, 2000; M. Allers en A. Veenkamp, *In de val*, COELO/Bureau Onderzoek SoZaWe, Groningen 1999.

bijstand is veelal complexer (zie *Box Het Tilburgse polismodel*). Het werkt echter demotiverend als blijkt dat na het succesvol doorlopen van een (langdurig) activeringstraject, werkaanvaarding resulteert in een daling van het inkomen. Onderzoek van de gemeente Groningen toont aan dat de kenmerken van mensen die zijn ingedeeld in fase 4 sterk uiteenlopen, maar dat uitstroom naar betaald werk voor velen wel degelijk een optie is.⁹⁵ Vooral de reïntegratie-inspanningen van de gemeenten zijn van grote invloed hierop.

BOX HET TILBURGSE POLISMODEL

De gemeente Tilburg is begonnen met een nieuwe aanpak om via een individuele benadering bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk te integreren: het «polismodel». Dit model realiseert een verschuiving naar meer maatwerk op basis van een integrale aanpak binnen de keten werk, inkomen en zorg. Bij veel van de huidige Abw-ers is sprake van een «multi-problematiek»: het overgrote deel is ingedeeld in fase 4, langdurig werkloos en kent problemen op het gebied van huisvesting (dakloos), verslaving en gezondheid. Het is vaak zinvoller eerst deze bijkomende problemen op te lossen, alvorens het traject van directe bemiddeling naar werk in te slaan. Deze aanpak heeft consequenties op het gebied van inkomensondersteuning. Ook hier is een beweging zichtbaar in de richting van minder categoriale regelingen en meer individueel maatwerk. Dit maatwerk wordt geleverd door de «casemanager», vroeger bijstandsconsulent genoemd. Het werk van de casemanager is echter breder. Hij wordt geacht om samen met de klant een reïntegratieplan op te stellen, waarin stap voor stap wordt toegewerkt naar het uiteindelijke doel: zelfredzaamheid.

Daarnaast krijgt de casemanager de verantwoordelijkheid over de uitkering en het sanctiebeleid. Om vertrouwen te scheppen krijgt iedere klant een eigen casemanager toegewezen.

Bron: Gemeente Tilburg, *Koepelnota Polismodel*, 2001.

6.4.3 Herintreedsters en de armoedeval

Een problematiek vergelijkbaar met de problematiek van de armoedeval speelt ook bij herintredende vrouwen een rol. Hoewel deze groep geen sociale uitkering verliest bij het vinden van een baan, doet zich hier wel een ander probleem voor. Vaak hebben deze vrouwen hun loopbaan onderbroken vanwege de geboorte van kinderen. Bij herintreding zijn er in veel gevallen nog schoolgaande kinderen voor wie opvang nodig is.

Met name voor een niet-werkende partner, van wie de kostwinner een inkomen rond het minimumloon heeft, geldt dat de netto inkomensvoortgang bij aanvaarding van een baan beperkt is, als gevolg van het verlies van inkomensafhankelijke aanspraken zoals huursubsidie. Hier bovenop komt de ouderbijdrage voor kinderopvang.

De hoogte van de ouderbijdrage voor de formele kinderopvang is afhankelijk van het aantal uren kinderopvang en het inkomen van de ouders. Van het extra inkomen moet, afhankelijk van het aantal kinderen en het aantal uren betaald werk, 2 tot 9 procent worden ingeleverd aan de ouderbijdrage voor kinderopvang. Wanneer de kostwinner een hoger inkomen heeft kan dit oplopen tot bijna 25 procent.

⁹⁵ Gemeente Groningen, *Diverse langdurig werklozen, verkenning rond sociale activering van langdurig werklozen*, RU Groningen, 2000.

Tabel 6.6 Ouderbijdrage buitenschoolse opvang in procenten netto inkomen toetredende partner, 2001

Inkomen kostwinner	Inkomen toetredende partner			
	1 kind		2 kinderen	
	24 uur wml	32 uur wml	24 uur wml	32 uur wml
minimum	2 (29)	7 (28)	3 (30)	9 (31)
modaal	4	11	5	15
2x modaal	7	18	10	24

Bijdrage volgens VWS adviestabel na aftrek fiscaal voordeel buitengewone lastenaftrek.
() = inclusief effect huursubsidie.

De voltijdsopvang voor jonge kinderen van 0–4 jaar is vanwege het grotere aantal uren duurder dan de naschoolse opvang. Hier doet zich dan ook eerder de afweging voor om (tijdelijk) minder uren te gaan werken of te wachten met herintreding.

Tabel 6.7 Ouderbijdrage voltijds opvang in procenten netto inkomen toetredende partner, 2001

Inkomen kostwinner	Inkomen toetredende partner			
	1 kind		2 kinderen	
	24 uur wml	32 uur wml	24 uur wml	32 uur wml
minimum	13 (40)	18 (40)	18 (44)	25 (47)
modaal	24	30	33	42
2x modaal	44	49	58	64

Bijdrage volgens VWS adviestabel na aftrek fiscaal voordeel buitengewone lastenaftrek.
() = inclusief effect huursubsidie.

Wanneer de kostwinner en de herintredende partner een inkomen hebben rond het minimumloon, bedraagt de ouderbijdrage voor de kinderopvang 13 tot 25 procent van het netto inkomen van de partner die gaat werken. Het effect wordt nog versterkt als ook andere inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huursubsidie, in de beschouwing worden betrokken.

6.5 Flexibele beloning

De aanhoudende spanning op de arbeidsmarkt zorgt voor een opwaartse druk op de lonen. Vanwege het nog altijd relatief grote aantal uitkeringsgerechtigden, de terugvallende economische groei en de verslechterde concurrentiepositie van Nederland, blijft een verantwoorde loonontwikkeling noodzakelijk om de werkgelegenheid te bevorderen. De mogelijke rol van moderne, meer flexibele beloningsvormen in het oplossen van (specifieke) arbeidsmarktknelpunten verdient daarom meer aandacht. Daarmee kan een ongewenste loon-prijsspiraal worden voorkomen. Flexibele beloningsvormen nemen tot dusverre een geringe plaats in, maar er bestaat een toenemende behoefte aan beloningsvormen die zijn toegesneden op individuele of collectieve prestaties of die werknemers laten delen in behaalde resultaten. Flexibilisering staat dan ook steeds vaker op de agenda van het CAO-overleg. De centrale aanbevelingen voor het jaar 2001 bevatten eveneens een hoofdstuk over modernisering van het beloningsbeleid (zie ook hoofdstuk 3).⁹⁶

⁹⁶ Stichting van de Arbeid, *Er is meer nodig: aanbevelingen voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 2001*.

Flexibilisering van de beloning kan de werking van de arbeidsmarkt bevorderen. In tijden van laagconjunctuur is loonstarheid bedreigend voor zowel werkgevers als werknemers. Werkgevers zien in economisch mindere tijden dat hun marges door hoge structurele loonkosten dalen, waardoor ook de continuïteit van bedrijven in gevaar kan komen. Voor werknemers betekent dit dat de baanzekerheid afneemt. Een flexibele looncomponent maakt prijsaanpassingen op de arbeidsmarkt (lonen) mogelijk in plaats van volumeaanpassingen (werkgelegenheid). Onlangs heeft het kabinet besloten een fiscale stimuleringsregeling te introduceren voor flexibele beloning in de vorm van winstdeling. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de afspraken die zijn gemaakt naar aanleiding van het eerder genoemde centrale akkoord.

Uit tabel 6.8 blijkt dat de loonvoetmutatie (de verandering van de totale brutoloon som per werknemer) in Nederland de laatste jaren is gestegen tot 4 procent. Hierbij is het onderdeel incidenteel loon aan sterke schommelingen onderhevig. In tegenstelling tot het nominale loon wordt het incidentele loon niet elk jaar met een bepaald percentage verhoogd. Voor een aanzienlijk deel gaat het hier om flexibele beloningsvormen. De hoogte staat niet bij voorbaat vast. Hierdoor kan de uitbetaling van jaar tot jaar sterk verschillen. Er bestaan verschillende vormen van flexibele beloning. Zo zijn er collectieve, resultaatafhankelijke beloningen die ervoor zorgen dat de loonkosten «meeademen» met de gang van zaken van de onderneming of bedrijfstak. Voorbeelden zijn winstdeling, eenmalige afspraken in CAO's of aandelen- en optieregelingen. Individuele prestatiebeloning is een andere verschijningsvorm, die erop is gericht om werknemers te stimuleren en motiveren.

Tabel 6.8 Opbouw loonvoetmutatie marktsector

Looncomponent/jaar	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(1) contractloon	4,5	3,2	1,8	1,4	1,7	2,2	3,0	2,6	3,3
(2) incidenteel	- 0,2	- 0,2	0,5	- 0,5	1,0	0,8	0,6	0,7	0,4
(3) brutoloon (3) = (1)+(2)	4,3	3,0	2,3	0,9	2,7	3,0	3,6	3,3	3,7
(4) sociale lasten werkgevers	0,3	- 0,1	0,1	0,4	- 1,2	- 0,5	0,3	0,2	0,4
(5) loonvoet (5) = (3)+(4)	4,6	2,9	2,4	1,3	1,4	2,5	3,8	3,5	4,1

Bron: CPB, *Macro-economische verkenningen*, diverse jaren.

Het aandeel van incidenteel loon in de brutoloon som is moeilijk te bepalen. Een manier waarop deze component in beeld kan worden gebracht, is via het begrip loondrift. Met loondrift wordt bedoeld het verschil tussen het werkelijk verdiende loon en het CAO-loon, voorzover niet veroorzaakt door veranderingen in de samenstelling van het personeelsbestand als gevolg van het komen en gaan van werknemers. Loondrift bestaat uit extra periodieken, prestatietoelagen, premies voor schaars personeel, bonussen, winstdeling en aandelen- en optie-regelingen.

Volgens CPB-berekeningen komt de loondrift voor de jaren 1992–1999 gemiddeld uit op 0 tot 0,25 procent van de brutoloon som op macroniveau per jaar. Dit betekent niet dat flexibele beloningsvormen niet worden gebruikt. Per jaar kan er zelfs sprake zijn van relatief veel loondrift. De reden dat mutaties weinig effect hebben op de brutoloon som op macroniveau is dat de loondrift daarin een gering aandeel heeft. Uit tabel 6.9 blijkt dat dit aandeel in de marktsector slechts rond de 4 procent is.

Een stijging van de individuele beloning met 9 procent in het jaar 1997, resulteerde in een loondrift van slechts 0,25 procent.

Tabel 6.9 Mutaties onderdelen brutoloon som op macroniveau (marktsector)

	Aandelen	1992–1993	1993–1994	1994–1995	1995–1996	1996–1997
Functieloon	93,7 procent	4,0	2,0	1,9	2,5	2,9
Toeslagen	2,1 procent	5,0	2,4	1,3	– 2,0	2,7
Individuele beloning	4,2 procent	– 1,0	2,2	– 6,9	4,6	9,1
Totaal brutoloon	100 procent	3,8	2,1	1,6	2,5	3,1

Bron: CPB, *Centraal Economisch Plan 1999*.

Op macroniveau speelt flexibele beloning dan nog wel een beperkte rol, maar in enkele sectoren is een duidelijke stijging waarneembaar. Een voorbeeld hiervan is de informatie- en communicatietechnologiesector (ICT-sector). Een overzicht van de loonontwikkelingen in deze branche staat in onderstaande box.

BOX LONEN, PRODUCTIVITEIT EN FLEXIBELE BELONING IN DE ICT-SECTOR

Volgens recente schattingen loopt de loonstijging in de ICT-sector uiteen van 10 tot 12 procent per jaar.⁹⁷ De hoogte en opbouw van de loonstijging is moeilijk aan te geven wegens meetproblemen rond de afbakening van de sector.⁹⁸ De loonstijging ligt echter fors hoger dan het gemiddelde. Een van de mogelijke verklaringen voor dit fenomeen is de arbeidsproductiviteit. De onderstaande tabel laat zien dat de toename van de arbeidsproductiviteit in de ICT-sector de afgelopen jaren hoger was dan in de marktsector.

Tabel 6.10 Arbeidsproductiviteit (mutaties per jaar in procenten)

	1997	1998	1999	2000	2001
Marktsector	1,8	2,0	1,7	2,2	1½
w.o. ICT-sector	4,2	0,3	6,8	8,9	5¼

Bron: CPB, *Centraal Economisch Plan 2001*, blz. 93.

In internationaal perspectief is de hogere arbeidsproductiviteit in de ICT-sector niet opzienbarend te noemen. Deze blijft – zoals blijkt uit tabel 6.11 – ver achter bij de Verenigde Staten.

Tabel 6.11 Arbeidsproductiviteit in de markt- en ICT-sector in VS en Nederland (mutaties per jaar in procenten)

Marktsector	1986–1990	1991–1995	1996–1998	1999–2001
Nederland	2	1	1¼	1¾
Verenigde Staten	1¼	1¼	2¾	2¾
ICT-sector		1988–1995		1996–1999
Nederland		4¾		4½
Verenigde Staten		13¾		27¾

Bron: CPB, *WP 125*, blz. 34.

Een andere factor die ongetwijfeld van invloed is op de loonstijgingen in de ICT-sector, is de krapte op de arbeidsmarkt. Uit onderzoek blijkt dat dit niet zozeer tot uiting komt in een hoog basissalaris, als wel in vele extra's, zoals een auto of computer van de zaak, winstdeling, aandelen- en optieplannen en prestatiebeloning.

⁹⁷ De Breed en Partners, *Beloningsonderzoek 2000*.

⁹⁸ De ICT sector bestaat nog niet in het SBI coderingssysteem van het CBS. De sector wordt dan ook vaak samengesteld door enkele categorieën bij elkaar op te tellen.

Het IT-consultancybureau De Breed en Partners onderzoekt jaarlijks de ontwikkeling van de beloning in de automatisering.⁹⁹ Het onderzoek over het jaar 2000 is gebaseerd op de gegevens van 7100 ICT'ers, die op de website van de consultants een enquête hadden ingevuld. Volgens De Breed c.s. krijgen individuele prestaties van ICT'ers steeds meer invloed op de hoogte van hun totale beloning. Het gewicht van het basissalaris daalde van 88 procent in het jaar 1999 naar 83 procent in het jaar 2000. De incidentele component is hiermee veel groter dan gemiddeld. Het rapport constateert verder dat ICT'ers steeds vaker keuzes kunnen maken in de samenstelling van de beloning. Ook het aantal keuzemogelijkheden (verschillende soorten beloning) stijgt. Niet-financiële beloningen spelen hierin een belangrijke rol. De belangrijkste emolumenten zijn: de (lease-)auto van de zaak, de privécomputer en de kennisvergaring vergoed door de werkgever (lidmaatschappen, abonnementen, cursussen en congressen). Er zijn geen gegevens beschikbaar over in hoeverre de omslag die zich thans aftekent in deze branche deze flexibele beloningsvormen zal beïnvloeden.

Een vergelijking met het buitenland laat zien dat flexibele beloning in veel landen op een bredere schaal wordt toegepast dan in Nederland. In de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk zijn dergelijke regelingen veel populairder dan hier. Duitsland blijft – net als Nederland – achter. Uit onderzoek¹⁰⁰ blijkt onder meer het volgende.

- In de Verenigde Staten en Groot-Brittannië vormt individuele prestatiebeloning een substantieel deel van de totale beloning. Vooral bij het hogere personeel is de component groot. Bij het lagere personeel is het aandeel kleiner, maar hier gaat het meestal om additionele beloning.
- Alle EU-landen kennen winstdelings-, aandelen- en optieregelingen. Bij bedrijven die een winstdelingsregeling hebben, geldt deze voor circa 95 procent van alle werknemers. Dit vormt een groot verschil met Nederland, waar vooral het hogere personeel voor winstdeling in aanmerking komt. Het bereik van aandelen- en optieplannen ligt rond de 40 procent van de werknemers van bedrijven waar zo'n regeling in gebruik is.
- De ervaringen in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk duiden erop dat een fiscale faciliteit een belangrijke stimulans kan zijn voor flexibele beloning. Het belastingklimaat in Duitsland is veel minder gunstig en vormt een barrière voor bredere invoering.

Om het gebruik van flexibele beloningsvormen te stimuleren, zal het kabinet met ingang van 1 januari 2002 een fiscale stimuleringsregeling invoeren voor winstdelingsregelingen. Deze maakt onderdeel uit van het Belastingplan 2002. Voor de regeling is in 2002 45 miljoen euro (100 miljoen gulden) beschikbaar. Daarna wordt het 68 miljoen euro (150 miljoen gulden) structureel per jaar.

De regeling is een uitbreiding van de huidige fiscale faciliteit voor winstdeling. Hierin is sprake van één gezamenlijk plafond met het spaarloon, dat in de praktijk veel populairder blijkt. Het is het voor werknemers vaak aantrekkelijker om voor winstdeling te kiezen, omdat de ruimte voor spaarloon daarmee verloren gaat. Om flexibele beloningsvormen aantrekkelijker te maken worden de mogelijkheden verruimd. De maximale vrijstelling is verhoogd tot circa 1590 euro (3500 gulden) voor iemand die niet aan spaarloon doet. Ook werknemers die het maximumbedrag voor spaarloon opzij zetten, hebben in het vernieuwde regime de mogelijkheid om fiscaal gefacileerde winstdeling te ontvangen. De uitbetaling dient per jaar te variëren, om «meeademen» van de loonsom

⁹⁹ De Breed en Partners, *Beloningsonderzoek 2000*.

¹⁰⁰ Katholieke Universiteit Brussel, *Obstacles for the development of financial participation in the European Union*, november 1999.

met de conjunctuur te bevorderen. Om te zorgen dat dit gebeurt, zijn criteria geformuleerd die de flexibiliteit moeten garanderen. Wat de vormgeving betreft lijkt de nieuwe regeling op het systeem van «profit related pay» (PRP), waarmee in Groot-Brittannië ervaring is opgedaan (zie onderstaande box).

Er is gekozen voor een winstdelingsfaciliteit vanwege het automatisch meedelen dat hiermee wordt bereikt. De aard van de winstdelingsregeling is echter dat die per definitie alleen toepasbaar is in de marktsector. De regeling wordt in het jaar 2003 geëvalueerd, waarbij aandacht zal worden besteed aan de invloed van flexibele beloningsvormen op de concurrentiepositie van de collectieve sector ten opzichte van de marktsector.

BOX PROFIT RELATED PAY IN GROOT-BRITTANNIË

In het jaar 1987 werd in Groot-Brittannië een regeling voor «profit-related pay» (PRP) ingevoerd. De regering wilde hiermee bedrijven tijdelijk een fiscale stimulans geven om een vorm van flexibele beloning in te voeren. De maatregel bleek succesvol: in het jaar 1996 bestonden er 14 000 regelingen, met een bereik van in totaal 3,7 miljoen werknemers. In dat jaar is begonnen met het afbouwen van de fiscale stimulering, omdat de regering oordeelde dat het doel bereikt was. In het jaar 2000 werd de stimuleringsregeling definitief afgeschaft.

PRP werd belastingvrij uitgekeerd tot 20 procent van het totale loon (basis+PRP) van de werknemer met een maximum van 4000 pond (ongeveer 15 000 gulden tegen de huidige wisselkoers). Elk bedrijf dat mee wilde doen, moest een regeling voorleggen aan de fiscus. Deze beoordeelde de voorstellen aan de hand van een aantal criteria. Zo moest de PRP-uitkering een duidelijk verband hebben met het resultaat over een vooraf vastgestelde periode. De regeling moest openstaan voor tenminste 80 procent van de werknemers in het betreffende bedrijf en de PRP diende op grond van objectieve criteria te worden uitbetaald.

In het jaar 1994 werd de PRP-regeling onderzocht via een enquête onder 333 private organisaties. Volgens het onderzoek profiteren werkgevers van gemotiveerder personeel en een bezuiniging op salariskosten. Een meerderheid van de ondervraagden noemde de administratieve rompslomp als nadeel. De overige conclusies waren:

- de helft van de werkgevers gebruikte PRP als bonus. Een kwart betaalde PRP als vervanging voor een bestaand deel van het salaris en een op de vijf als vervanging voor een nominale loonstijging;
- iets meer dan de helft van de ondervraagden verwachtte dat PRP tussen 3 en 10 procent van het totale loon van de werknemers zou bedragen. Eenderde schatte de component op meer dan 10 procent;
- van de 135 bedrijven die niet meededen aan PRP, was het bestaan van een eigen stelsel voor bonussen de voornaamste reden om af te zien van invoering van PRP.

7.1 Inleiding

In de tweede helft van de vorige eeuw voltrok zich een verschuiving van een industriële samenleving naar een kennisintensieve diensteneconomie. Uniformiteit en vaste patronen maakten plaats voor diversiteit en keuzevrijheid. De gevolgen zijn zichtbaar op tal van terreinen, zoals de arbeidsmarkt, de sociale verzekeringen, het onderwijs, de gezondheidszorg en de volkshuisvesting. De meerderheid van de werkenden is inmiddels tweeverdiener of alleenstaand. Mensen willen afhankelijk van hun levensfase een eigen individuele invulling geven aan de tijd die zij besteden aan werk, zorg, scholing en ontspanning. Bij het maken van dergelijke keuzes stuiten zij echter op belemmeringen. Wie bijvoorbeeld een tijd niet betaald werkt, verliest actuele kwalificaties en ziet de latere salaris- en pensioenvooruitzichten teruglopen.

In het *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie*¹⁰¹ is een nota aangekondigd over de vraag of het beleid voldoende is afgestemd op de toegenomen diversiteit in de levensloop van burgers. Om uitvoering te geven aan de motie Schimmel/Bussemaker¹⁰² wordt deze nota verbreed met de terreinen onderwijs, zorg, wonen, werken en gezondheid. De nota zal aan het eind van dit jaar aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Vooruitlopend hierop geeft dit hoofdstuk een eerste verkenning van de levensloopbenadering voor het beleidsterrein van werk en inkomen. In de loop der jaren zijn op verschillende deelsterreinen, zoals sociale verzekeringen, aanvullende pensioenen, arbeid en zorg, e.d., al veel beleidsaanpassingen doorgevoerd waarmee is ingespeeld op de veranderende levenslooppatronen. Door een en ander te plaatsen in een samenhangend levensloopperspectief, kan een verdere bijdrage worden geleverd aan het vergroten van de arbeidsdeelname van vrouwen en ouderen en van zorgparticipatie van mannen, belangrijke doelstellingen van het kabinetsbeleid.

7.2 Van standaard naar diversiteit in levenslopen en beleid

7.2.1 Ontwikkelingen in de samenleving

De Nederlandse samenleving was in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw in vele opzichten ingericht volgens standaarden. Voor mannen bestond de standaardlevensloop uit leren, werken en pensioen. Voor vrouwen betekende de standaardlevensloop leren, eventueel korte tijd werken, zorgen (huishouden, kinderen en zieken in de omgeving), plus eventueel een klein eigen pensioen of een weduwenpensioen. De grenzen tussen de drie levensfasen leren, werken/zorgen en pensioen waren tamelijk scherp. Wie eenmaal de overstap naar een andere fase of domein had gemaakt keerde over het algemeen niet meer naar een «vorig» domein terug. Na het initiële onderwijs was verder leren vaak niet meer aan de orde; met de startkwalificaties opgedaan in de tienerjaren kon men een leven vooruit.

Onder invloed van de emancipatiebeweging en toenemende individualisering begonnen de standaarden vanaf begin jaren zeventig te veranderen.¹⁰³ Er ontstonden meer keuzes: meteen gaan werken of langer studeren; samenwonen of trouwen; carrière, kinderen, of allebei; thuisblijven voor de kinderen of uitbesteden via kinderopvang; vroeg

¹⁰¹ *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie*, november 2000, Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 061, nr. 3.

¹⁰² Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 411, nr. 11.

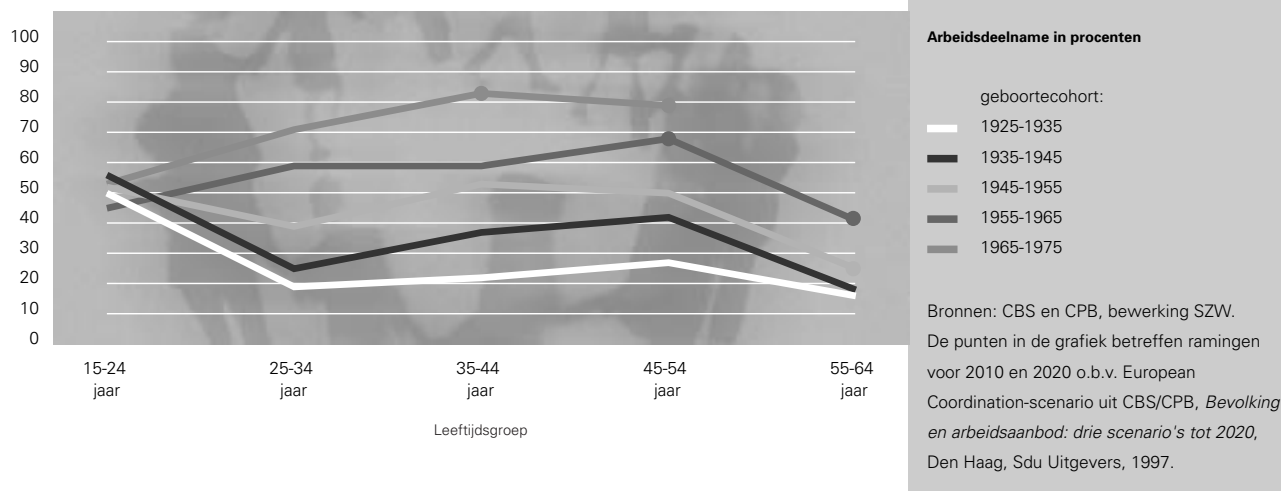
¹⁰³ Liefbroer A.C., P. A. Dykstra, *Levensloop in verandering*, WRR voorstudies en achtergronden, rapport V107, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000.

ophouden met werken of langer doorwerken voor een hoger pensioen. Mensen maken de overgang tussen fasen vaak niet meer rond een bepaalde leeftijd, maar geleidelijk. Activiteiten die voorheen aan één levensfase waren gebonden, worden nu gecombineerd. De scheiding in levensloopt patronen tussen vrouwen en mannen is opgeheven.

De industriële samenleving heeft plaatsgemaakt voor een informatiesamenleving met een kenniseconomie. Arbeidsorganisaties zijn niet meer gericht op gestandaardiseerde massaproductie, maar op arbeidspecialisatie met vooral kennis als grondstof.¹⁰⁴ Dienstverlening staat centraal op de arbeidsmarkt: driekwart van de werkgelegenheid is nu geconcentreerd in de dienstensector. Op de markt maken producenten steeds minder het aanbod van producten uit, steeds vaker bepalen consumenten de vraag. Loon- en arbeidsvoorwaardenvorming is meer en meer gedecentraliseerd naar sectoren en ondernemingen. Geleidelijk aan worden nu ook binnen sector-CAO's gedecentraliseerde structuren gerealiseerd die maatwerk op ondernemingsniveau mogelijk maken, of zelfs op individueel niveau via à la carte-regelingen.

Het opleidingsniveau van de bevolking is fors gestegen, evenals de arbeidsdeelname van vrouwen. De levensloop van oudere generaties vrouwen werd vaak nog bepaald door de standaardpatronen. Zij traden massaal uit het arbeidsproces in de fase van huwelijk en kinderen krijgen. In vergelijking met het buitenland hebben formele belemmeringen voor betaalde arbeid door vrouwen in Nederland erg lang bestaan en waren ze ook erg strikt.¹⁰⁵ Vanaf de jaren zeventig keren uitgetreden vrouwen evenwel steeds vaker weer op de arbeidsmarkt terug. En jongere generaties vrouwen zijn niet alleen hoger opgeleid maar blijven ook steeds vaker werken als er kinderen zijn. Tegenwoordig blijft meer dan de helft van de vrouwen na de geboorte van het tweede kind doorwerken. Enkele decennia geleden was dat nog minder dan 20 procent.

Figuur 7.1 Percentages werkende vrouwen voor 5 geboortecohorten, in 5 leeftijdsgroepen



¹⁰⁴ Zie ook SER, *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, Den Haag, advies 00/08, juni 2000.

¹⁰⁵ Pott-Buter H.A., *Facts and Fairy Tales about Female Labor, Family and Fertility: a seven Country Comparison 1850-1990*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1993.

Het krijgen van een kind blijft voor vrouwen nog wel een van de belangrijkste factoren om minder te gaan werken of geheel te stoppen met

werken. Ongeveer tweederde van de vrouwen werkt in deeltijd, tegen ongeveer een op de tien mannen. Op beide punten scoort Nederland in internationaal opzicht hoog. Door het grote aantal deeltijdbanen is ook slechts zo'n 40 procent van de vrouwen economisch zelfstandig, tegen tweederde van de mannen.¹⁰⁶ Het kabinet heeft zich tot doel gesteld dat in het jaar 2010 60 procent van de vrouwen economisch zelfstandig is. Momenteel nemen mannen eenderde van de onbetaalde zorg voor hun rekening. Het kabinet wil bereiken dat dit in het jaar 2010 op tenminste 40 procent ligt. De vergroting van de economische zelfstandigheid betekent dat de arbeidsdeelname van vrouwen omhoog moet. In de jaren vijftig en zestig werkte een op de drie vrouwen, nu is dat net iets meer dan de helft. Zonder aanvullend beleid zal de arbeidsdeelname van vrouwen op grond van demografische ontwikkelingen doorstijgen naar 56 procent in het jaar 2010. De kabinetsdoelstelling is een arbeidsdeelname van 65 procent in dat jaar.¹⁰⁷

De overgang van leren naar werken vindt plaats in de leeftijdspanne tussen 16 en 30 jaar. Deze leeftijdsgrenzen worden bepaald door wet- en regelgeving (arbeidswetgeving en studiefinanciering). Leren en werken worden vaak gecombineerd: veel scholieren en studenten hebben tegenwoordig een bijbaan. Ook na het verlaten van het initiële onderwijs blijft scholing noodzakelijk om kwalificaties op peil te houden. De deelname aan post-initieel onderwijs en scholing is evenwel ongelijk verdeeld. Oudere werknemers maken minder en korter gebruik van scholing dan jongere werknemers.¹⁰⁸

Ook de pensioenleeftijd is niet meer voor iedereen gelijk. Veel mannen uit de oudere generaties hebben ver voor het 65e jaar de arbeidsmarkt verlaten. Onder invloed van de hoge jeugdwerkloosheid stimuleerden overheid en sociale partners in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw de uitstroom van oudere werknemers, onder meer door de invoering van VUT-regelingen, vrijstelling van sollicitatieverplichtingen voor oudere werklozen en verdiscontering van werkloosheid in de WAO. In de leeftijd tussen 55 en 60 jaar zijn WW en WAO de belangrijkste uittredingsroutes, vanaf 60 jaar is dat de VUT.¹⁰⁹ Inmiddels is het beleid niet meer gericht op vroegtijdige uitstroom, maar juist op langer doorwerken. De dalende trend in de arbeidsdeelname van ouderen is omgebogen in een stijgende. Na waarden van 25 à 26 procent in de jaren 1990–1995 had in het jaar 2000 34 procent van de 55- tot 64-jarigen een betaalde baan. In sommige sectoren worden Vutters weer teruggehaald om een tekort aan arbeidskrachten te verminderen. Een groeiend aantal mensen wil doorwerken na het 65e jaar. Het kabinet streeft naar een voortgaande stijging van de arbeidsdeelname van ouderen met driekwart procentpunt per jaar.¹¹⁰

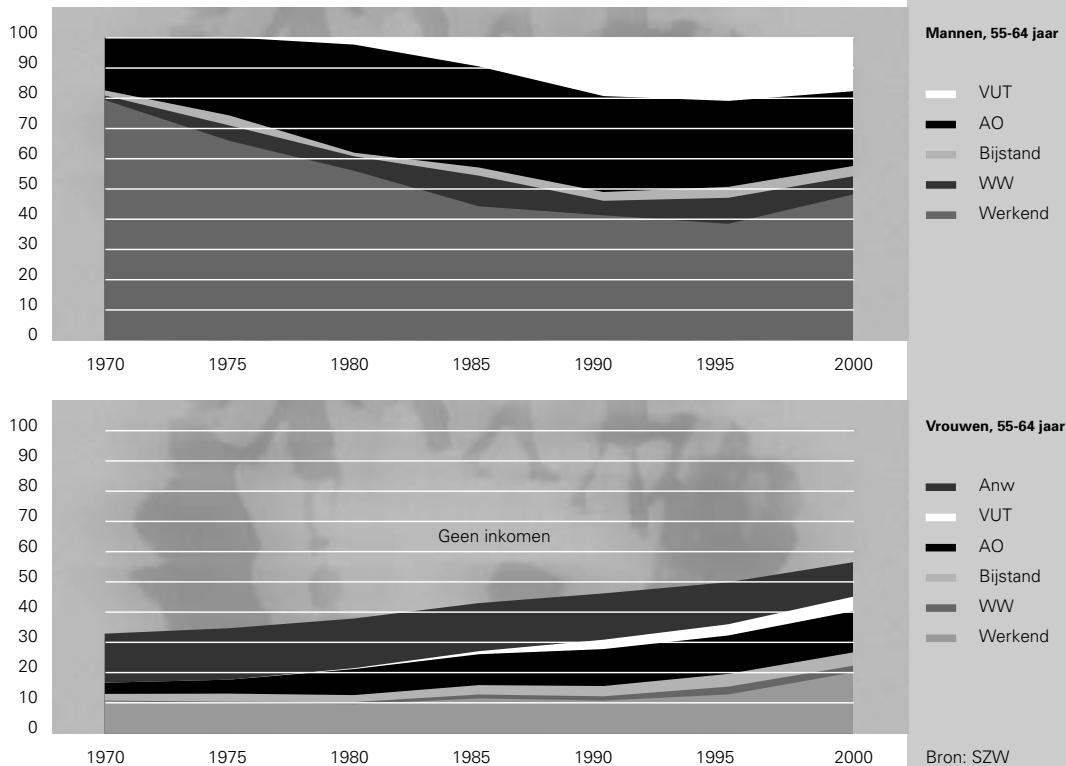
¹⁰⁶ Zie Keuzekamp S., K. Oudhof, *Emancipatiemonitor 2000*, Den Haag, SCP/CBS, november 2000.

¹⁰⁷ Voor een nadere uitwerking van de verschillende doelstellingen voor 2010 zie SZW, *Meerjarennota Emancipatiebeleid*, maart 2000, en SZW, *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie*, november 2000.

¹⁰⁸ TNO Arbeid, *Het bevorderen van de inzetbaarheid van medewerkers: activiteiten van organisaties en werknemers*, november 2000.

¹⁰⁹ Zie Brief van de minister en de staatssecretaris van SZW van 21 december 2000, Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 046, nr. 3.

¹¹⁰ Zie Kabinetsstandpunt over de bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers, Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 046, nr. 1.

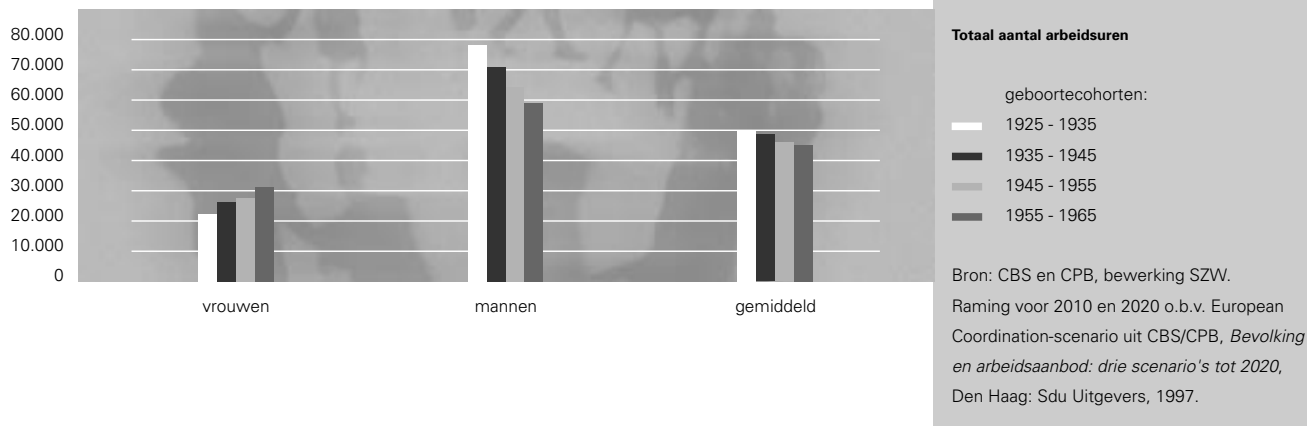


Betekent de latere intreding en vroegere uittreding dat mensen over hun hele leven gezien steeds minder uren werken? Voor mannen geldt dit in ieder geval wel. Mannen geboren tussen 1925 en 1935 werkten in hun leven gemiddeld bijna 80 000 uren, degenen geboren tussen 1955 en 1965 naar verwachting een kwart minder. Bij vrouwen daarentegen is door de groeiende arbeidsdeelname tussen deze twee geboortecohorten sprake van een stijging van 22 000 naar 31 000 uren. Gemiddeld voor mannen en vrouwen tezamen is wel sprake van een dalende tendens.¹¹¹

¹¹¹ Zie ook Beer P. de, *Over werken in de postindustriële samenleving*, Den Haag, SCP, 2001, p. 333/334.

Figuur

7.3 Schatting van het totaal aantal uren betaalde arbeid over de levensloop voor vier geboortecohorten



De huidige arbeidsmarkt verschilt op twee punten fundamenteel van de arbeidsmarkt van enkele decennia geleden.

Een eerste verschil is dat mensen nu meer transities maken, overgangen van het ene domein naar het andere.¹¹² Tijdelijk geheel of gedeeltelijk uit de arbeidsmarkt treden komt steeds vaker voor, om bijvoorbeeld anderen te verzorgen, periodiek scholing te volgen of om bij te tanken. Ook betekent werkloosheid of (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid niet meer een permanente plaats naast de arbeidsmarkt, maar slechts een tijdelijke zijstap om daarna weer op de arbeidsmarkt terug te keren. Een tweede verschil is dat mensen in toenemende mate combinaties van activiteiten maken, zoals in deeltijd werken en kinderen verzorgen of deels in loondienst en deels als zelfstandige werken.

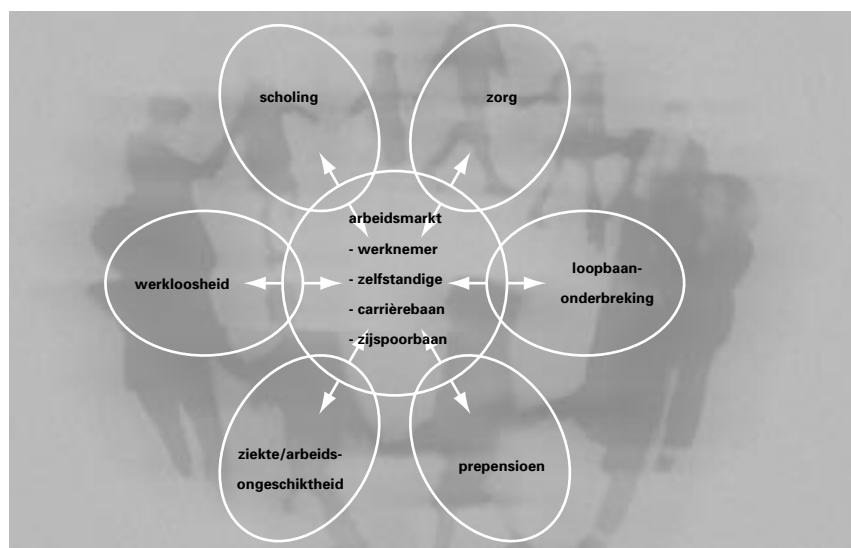
7.2.2 Levensloopbenadering

De veranderingen in de samenleving hebben op vele beleidsterreinen geleid tot aanpassingen, om aan de eisen van de nieuwe tijd tegemoet te komen. Wel kan het beleid beter worden toegesneden op de behoeften en voorkeuren van mensen in de verschillende levensfasen. Een levensloopbenadering houdt meer in dan de optelsom van de wensen en belangen van individuele en groepen mensen. Er staan ook collectieve belangen op het spel. Mondige burgers die zich een leven lang blijven ontwikkelen, kunnen actief blijven deelnemen aan maatschappelijke besluitvorming, via betaalde arbeid en zorg hun maatschappelijke verantwoordelijkheid realiseren en hun zelfstandigheid zo lang mogelijk handhaven. Daarmee wordt bijgedragen aan verbreding van het financiële draagvlak voor gemeenschapsvoorzieningen, doordat het vergroting van de arbeidsdeelname van vrouwen stimuleert en vervroegde uittreding van oudere werknemers afremt.

¹¹² Zie ook Schmid G.J. e.a. (Eds), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Brookfield, Edward Elgar, 1996; G.J. Schmid, «Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy», in: B. Marin, D. Meulders, D. Snower (Eds), *Innovative Employment Initiatives*, Aldershot, Ashgate, 2000.



Standaard



Keuzen

Bron: Rede J. Schippers, uitgesproken bij gelegenheid van het SER-symposium over veranderende arbeidspatronen van 16 maart 2001; bewerking SZW

Het kabinet heeft dit in het *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie* voor het sociaal-economisch terrein vertaald naar de volgende uitgangspunten voor de verkenning van de levensloopbestendigheid van het beleid:

- mensen kunnen in principe gedurende hun hele levensloop economisch zelfstandig zijn;
- mensen kunnen in een wisselende mate arbeid combineren met zorg, met enige bescherming van de zorgtijd;
- mensen worden in staat gesteld gedurende de hele levensloop hun employability in stand te houden;

- meer mensen kunnen hun loopbaan vormgeven in de vorm van zelfstandig ondernemerschap.

De opgave voor de heroverweging van het beleid rond werk en inkomen kan (in termen van figuur 7.4) als volgt worden geformuleerd: het beleid zou moeten bevorderen dat mensen, al naar gelang hun levensfase en individuele voorkeuren, kunnen wisselen tussen domeinen zonder dat de overgang naar andere domeinen permanent wordt afgesloten. Wie activiteiten combineert, moet dit kunnen doen zonder dat de loopbaanperspectieven negatief worden beïnvloed. Mensen moeten bij voorkeur met één been in de arbeidsmarkt blijven staan. En als ze tijdelijk buiten de arbeidsmarkt komen, moet het beleid een vlotte teruggang zo min mogelijk belemmeren, maar zoveel mogelijk ondersteunen en stimuleren. Het bieden van keuzes aan burgers zal op elk terrein op een andere en wisselende wijze moeten worden ingevuld. Dit kan een meer, minder of geen actieve rol voor de rijksoverheid betekenen. Dat geldt ook voor de rol van lokale overheden en die van de sociale partners (ondernemingsbeleid, CAO's; in hoeverre in CAO's levensloopbestendige afspraken zijn overeengekomen zal kunnen blijken uit een onderzoek dat de Arbeidsinspectie naar verwachting medio 2002 zal uitbrengen). En tegenover meer keuzevrijheid staat voor de individuele burger ook meer verantwoordelijkheid om de consequenties van keuzes met bijbehorende risico's meer zelf te dragen. Aan alternatieven zal altijd een prijskaartje hangen in termen van tijd, geld, wensen en (on)mogelijkheden van partners en arbeidsorganisaties, dat in de keuze verdisconteerd zal moeten worden.¹¹³ Ook voor werkgevers liggen er in een krappe arbeidsmarkt de nodige uitdagingen.¹¹⁴

In de volgende paragrafen worden voor het terrein van werk en inkomen de keuzemogelijkheden en belemmeringen voor mensen in hun levensloop naast de levensloopbenadering gelegd. Het gaat niet om een volledige en uitputtende inventarisatie, maar om een eerste verkenning.

7.3 De levensloop in de combinatie van werk en privé

7.3.1 Verdere verbetering van de mogelijkheden voor gelijktijdig combineren

Op het terrein van arbeid, zorg en economische zelfstandigheid zijn in de loop der jaren al veel beleidswijzigingen doorgevoerd. Daarbij lag het accent sterk op het verbeteren van de randvoorwaarden om (betaalde) arbeid en (onbetaalde) zorg te combineren. Als de arbeidsdeelname van vrouwen verder toeneemt zal onbetaalde huishoudelijke arbeid en zorg worden geformaliseerd in betaalde arbeid, en de behoefte aan combinatie- en uitbestedingsfaciliteiten voor tweeverdieners en alleenstaande ouders blijven stijgen.¹¹⁵

Het aanbod van voorzieningen die dagelijkse combinatie van taken mogelijk maken, sluit niet goed aan bij de wensen en behoeften van mensen. Om de knelpunten aan te pakken zijn deze kabinetsperiode in het kader van de Stimuleringsmaatregel dagindeling 137 experimenten van start gegaan. De experimenten betreffen een betere samenhang tussen kinderopvang, onderwijs en vrijetijdvoorzieningen, multifunctioneel gebouwengebruik, ondersteuning van mantelzorg, persoonlijke dienstverlening, dienstenknooppunten, arbeidstijdenmanagement en een betere werk-privébalans in arbeidsorganisaties. Bij de feitelijke uitwerking en

¹¹³ Zie Koning P.W.C., *Arbeid en sociale zekerheid: participatie en differentiatie*, in: SCP/CPB, *Trends, dilemma's en beleid: essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag, Sdu, 2000.

¹¹⁴ Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Den Haag, SER, 2001.

¹¹⁵ Zie Koning (2000), op.cit.

realisatie van deze voorzieningen zijn verschillende partijen betrokken: gemeenten, scholen, zorgverleners en bedrijven. Begin 2002 zal een tussenstand van de resultaten van de Stimuleringsmaatregel dagindeling naar de Tweede Kamer worden gestuurd. De eindrapportage zal in het voorjaar van 2003 verschijnen.

Op het terrein van formele, betaalde kinderopvang zijn in de afgelopen jaren diverse initiatieven genomen voor meer en beter betaalbare kinderopvang. Met behulp van een stimuleringsregeling wordt het aanbod van kinderopvang tijdens deze kabinetsperiode verdubbeld. Ook na 2002 wordt een verdere groei in de kinderopvang verwacht. Voor reïntegrerende uitkeringsgerechtigden in bijstand, WW en WAO is een kinderopvangfaciliteit gecreëerd. Tevens is de belastingaftrek voor kinderopvang verhoogd. Verder is de Wet basisvoorziening kinderopvang in voorbereiding, die de markt voor kinderopvang vraag- in plaats van aanbodgestuurd maakt.

Aandachtspunten voor verdere beleidsontwikkeling zijn de prijs van persoonlijke dienstverlening, de ouderbijdrage aan kinderopvang voor lage inkomens en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen in het landelijk gebied. Met name de toegankelijkheid voor lagere inkomens is essentieel: het combineren van werk en privé moet niet alleen mogelijk zijn door minder te gaan werken, maar ook via uitbesteding van taken buiten het huishouden. Centrale overheid, lokale overheden, sociale partners en kinderopvangorganisaties zullen gezamenlijk moeten werken aan een betere toegankelijkheid van voorzieningen.¹¹⁶

Om de arbeidstijd op maat te snijden heeft het kabinet de afgelopen jaren een aantal mogelijkheden gecreëerd, met onder andere een regeling voor de financiering van loopbaanonderbreking, een wettelijk recht om meer of minder te gaan werken in de Wet aanpassing arbeidsduur, een regeling voor verlofsparen, een fiscale stimulans voor betaald ouderschapsverlof en het Wetsvoorstel arbeid en zorg (met verlofvormen als kortdurend zorgverlof, kraamverlof en adoptieverlof). Verder werkt het kabinet aan een verkenning van een recht op langerdurend zorgverlof. Sociale partners zullen in CAO's en bedrijven deze initiatieven verder moeten vertalen naar maatwerk op het niveau van sector, onderneming en individuele werknemer.

7.3.2 Meer aandacht voor volgtijdelijk combineren

Vanuit levensloopperspectief kan ervoor worden gepleit om in de toekomst meer aandacht te besteden aan de groep die taken volgtijdelijk wenst te variëren, dat wil zeggen gespreid over de levensloop. Dit raakt de essentie van de levensloopbenadering: het in hun samenhang bezien van opeenvolgende levensloofasen. Als voorbeeld kan worden genoemd dat met name bij jonge ouders sprake is van relatief hoge extra «participatie-uitgaven». Daarbij gaat het zowel om uitgaven aan bijvoorbeeld kinderopvang als om het verlies aan arbeidsinkomen doordat een of beide ouders minder uren is gaan werken. In de gezinsfase met kleine kinderen is de behoefte aan tijd en geld groot. Bestaande opties als verlofsparen en (deels) onbetaald verlof bieden in deze fase uitkomst, alhoewel de periode die eraan vooraf gaat voor met name lagere inkomens relatief kort is om te sparen voor verlof of tijdelijk uittreden. In het verlengde hiervan zouden systemen met «kredietmogelijkheden» kunnen liggen om het spaarsaldo te vergroten. Gedachte daarbij is middelen uit fasen waarin geen kinderen hoeven te worden verzorgd, in te zetten tijdens de gezinsfase.¹¹⁷ Burgers

¹¹⁶ Zie VROM-raad, *Dagindeling geordend?*, advies 023, 2000.

¹¹⁷ Zie bijvoorbeeld L. Bovenberg, *Een belaste levensloop*, ESB, 23 februari 2001; Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2001), op. cit.; en Nederlandse Gezinsraad, *Signalementsrapport 2001*, 2001.

zouden dan meer keuzemogelijkheden kunnen krijgen om de bestedingsruimte van het inkomen in een bepaalde levensfase gedeeltelijk «over te hevelen» naar een andere levensfase waarin de behoefte aan die bestedingsruimte veel groter is. Werknemers zouden dan bijvoorbeeld in sterkere mate zelf kunnen afwegen of ze tijdens de gezinsfase met kleine kinderen al willen sparen voor de mogelijkheid om op oudere leeftijd flexibel/vervroegd uit te treden, dan wel of ze in plaats daarvan de voorkeur geven aan een wat hoger besteedbaar inkomen tijdens de gezinsfase met kleine kinderen.

7.3.3 Dilemma's rond inkomensaspecten bij de combinatie van werk en privé

Voorzieningen die alleenverdieners en taakcombineerders ondersteunen, spelen een belangrijke rol bij de beslissing van vrouwen om al dan niet (weer) te (gaan) werken. Voor tal van inkomensvoorzieningen heeft het alleenverdienersgezin impliciet of expliciet als uitgangspunt gediend. Dit geldt bijvoorbeeld voor de overdraagbare basisaftrek onder het oude belastingstelsel en de (bijna) gratis meeverzekering van de afhankelijke partner voor de volksverzekeringen en de Ziekenfondswet. Ook regelingen als huursubsidie en studiefinanciering kennen door hun inkomensafhankelijkheid een impliciete heffing op een tweede inkomen in het huishouden (zie ook paragraaf 6.4). Dergelijke voorzieningen ondersteunen het alleenverdienerschap.

In het nieuwe belastingstelsel spelen zogenaamde kostwinnerslementen minder een rol en zijn regelingen ingebouwd die arbeidsparticipatie stimuleren. Voorbeelden hiervan zijn de verruiming van de aftrek van de kosten van kinderopvang, een algemene arbeidskorting en een specifieke korting voor mensen die werk en zorg combineren (de combinatiekorting). Verder is de overdraagbare basisaftrek omgezet in een heffingskorting die direct aan de partner wordt uitgekeerd. In zijn algemeenheid is vervanging van regelingen waarin een kostwinnerslement aan de orde is door faciliteiten die de combinatie van werk en privé bevorderen een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet.¹¹⁸

Uitbreiding van combinatievoorzieningen kan een belangrijke bijdrage leveren aan verhoging van de arbeidsdeelname van vrouwen. Subsidiering van kinderopvang verdient zich – vanuit het gezichtspunt van de overheid – grotendeels terug.¹¹⁹ De afschaffing van de heffingskorting voor niet-werkende partners zou een stijging met 5 procentpunten kunnen opleveren.¹²⁰ Dilemma hierbij is dat dit doorwerkt in een navenante verlaging van de sociale uitkeringen op minimumniveau. Ook werkende kostwinners rond minimumniveau ondervinden hiervan een sterke inkomensdaling. Ook zal dit vrouwen vooral tot werk in kleine deeltijdbanen stimuleren, waardoor niet of nauwelijks sprake is van vergroting van de economische zelfstandigheid.

De extra groei in de arbeidsdeelname van vrouwen zal de komende jaren vooral moeten komen van lageropgeleide vrouwen. Zij trekken zich bij een huwelijk of het krijgen van kinderen vaak nog van de arbeidsmarkt terug. Lageropgeleide vrouwen hebben vaak een voorkeur voor de kostwinners-taakverdeling. Daar komt bij dat zij relatief weinig zullen verdienen als ze werken, terwijl de kosten van uitbesteding van zorg (zoals kinderopvang) relatief hoog zijn.¹²¹ Omdat de nodige relaties in een scheiding eindigen, lopen vooral laagopgeleide vrouwen een relatief grote kans in de bijstand terecht te komen en daarmee een grote kans op een leven lang een laag inkomen en weinig of geen pensioenopbouw. Bijstandsmoeders kennen een relatief lange verblijfsduur in de bijstand en relatief lage kans op

¹¹⁸ Zie SZW, *Meerjarennota Emancipatiebeleid*, maart 2000.

¹¹⁹ CPB, *Arbeidsparticipatie*, in: *Macro Economische Verkenning 2000*, Den Haag, Sdu uitgevers, 1999.

¹²⁰ CPB, *Arbeidsparticipatie van vrouwen*, Den Haag, notitie 01/18, mei 2001.

¹²¹ Zie o.a. Knijn T., F. van Wel, *Een wankel evenwicht: arbeid en zorg in gezinnen met jonge kinderen*, Universiteit van Utrecht; M. Stavenuiter, I. Koopmans, M. Janssen, *Weer aan de slag*, Breukelen, Nyfer, 2001; L. Sipkes, *Kansen en belemmeringen voor herintredende vrouwen*, B&A-groep, 2001; onderzoeken te verschijnen rond Prinsjesdag.

uitstroom. Over een leven gezien betekent tijdelijke uittreding vaak nog permanente uittreding.¹²²

7.4 De levensloop in de arbeidsmarkt van kennis en communicatie

7.4.1 Inleiding

In vergelijking met twee tot drie decennia geleden is niet alleen het voor participatie op de arbeidsmarkt benodigde kennisniveau toegenomen, maar is ook de houdbaarheid van kennis afgenomen. Behoud en onderhoud van kennis en vaardigheden is van belang om de band met betaalde arbeid in stand te houden en om maatschappelijk te kunnen blijven participeren. Omdat economische groei voor een belangrijk deel door kennis wordt aangedreven is ook het rendement van onderhoud van menselijk kapitaal hoog.¹²³ Het kabinet geeft scholing en educatie voor werkenden en niet-werkenden dan ook een forse financiële impuls (zie hoofdstuk 2).

7.4.2 Belemmeringen en wensen van herintredende vrouwen beter in beeld

Vrouwen die de arbeidsmarkt verlaten voor de zorg voor kinderen en later weer herintreden, verliezen in de tussentijd kwalificaties. Om hoeveel vrouwen het daarbij gaat, is niet precies bekend. De totale omvang van de groep vrouwen die betaald werk zouden willen, bedraagt in het jaar 1999 naar schatting 520 000. Daaronder vallen naast potentiële herintreedsters evenwel ook vrouwen die de arbeidsmarkt voor het eerst betreden. Velen van hen zoeken langs verschillende kanalen naar werk en ongeveer de helft schrijft zich in bij het arbeidsbureau. Een groot deel van de vrouwen die willen herintreden is daardoor niet bekend met de mogelijkheden om werk en privé te combineren en met hun kansen op de arbeidsmarkt. Via voorlichting zal in het jaar 2002 getracht worden deze groep zich te laten melden bij het CWI. Toetreding tot werk zal een financiële stimulans krijgen met de invoering van een toetrederskorting in het jaar 2002 (zie ook hoofdstuk 2). De kennis van wensen en belemmeringen die herintreedsters ervaren bij het zoeken naar werk is beperkt. Om daar nader inzicht in te krijgen zijn enkele onderzoeken gestart. Bekend is wel dat werkgevers niet altijd voldoende rekening houden met de specifieke wensen van herintredende vrouwen bij het aanvaarden van werk. Eerder onderzoek laat zien dat de belangrijkste motieven die een rol spelen bij de overstap naar werk, zijn gelegen in de mogelijkheden om betaald werk en de zorg voor kinderen te combineren (zoals aanwezigheid en toegankelijkheid van kinderopvangvoorzieningen, taakverdeling met de partner, arbeids- en reistijden) en in de kwaliteit van het werk (werksfeer, verantwoordelijkheid en zelfstandigheid).¹²⁴

7.4.3 Oudere werknemers langer voor de arbeidsmarkt behouden

Ondanks de druk van een krappe arbeidsmarkt doen werkgevers nog te weinig moeite ouderen aan zich te binden. Werkgevers associëren ouderen vooral met ziekteverzuim, lagere productiviteit, hogere arbeidskosten en weinig enthousiasme voor vernieuwing. Maatregelen die werkgevers nemen in het kader van het ouderenbeleid liggen vooral op het vlak van aanpassingen van werk en werktijden, extra verlof, VUT of (deeltijd)prepensioen. Daadwerkelijk beleid om te investeren in het

¹²² Zie ook Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2001), op.cit.

¹²³ Winsemius P., L. van Driel, F. Leijnse, K. Vuursteen, *Naar een nieuwe maatschap*, ministerie van Economische Zaken, juni 2001.

¹²⁴ Zie SZW, *Plan van aanpak herintredende vrouwen*, Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 853, nr. 1.

behoud van de spankracht en flexibiliteit van oudere werknemers heeft volgens recent onderzoek geen prioriteit bij werkgevers.¹²⁵

Ook bij werknemers is een mentaliteitsverandering nodig. Zij moeten zich niet eenzijdig richten op vroegtijdige uittreding, maar openstaan voor levenslang leren en een grotere mobiliteit. Veel Nederlanders verwachten wel dat iedereen langer zal moeten doorwerken in de toekomst, maar vaak denken zij zelf met 60 jaar of eerder te stoppen met werken.¹²⁶

Om een omslag in het denken bij werkgevers en werknemers te realiseren is in juni 2001 de Taskforce ouderen en arbeid ingesteld. Deze taskforce zal op zoek gaan naar goede voorbeelden van arbeidsorganisaties waarin diversiteit in leeftijd op waarde wordt geschat en gaat deze voorbeelden verspreiden. Daarnaast worden verschillende financiële prikkels geïntroduceerd die werknemers en werkgevers een extra zetje moeten geven (zie hoofdstuk 2). Verder is een wetsvoorstel in voorbereiding, waarin ongerechtvaardigd onderscheid naar leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs verboden wordt. Dit betekent dat leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving en in CAO's tegen het licht moeten worden gehouden. Een voorbeeld van een belemmering op dit vlak is dat sommige CAO's uittreding op bijvoorbeeld het 63e jaar verplichten. Dit terwijl een toenemend aantal ouderen langer door wil werken.

Voor sociale partners ligt er een belangrijke taak om werken voor oudere werknemers in ondernemingen aantrekkelijker te maken. Leeftijdsbewust personeelsbeleid, scholing gedurende de hele loopbaan en goede arbeidsomstandigheden zijn daarbij van groot belang.

7.4.4 Permanent onderhoud van de employability van werknemers

In de huidige arbeidsmarkt is investeren in de employability van werknemers gedurende de gehele arbeidsloopbaan noodzaak. Voor afspraken over employabilitybeleid is de CAO een goed instrument. Een dergelijk beleid moet uiteindelijk concrete uitwerking en toepassing krijgen op het ondernemingsniveau. Veel CAO's bevatten afspraken over scholing en scholingsverlof, waarbij het veelal gaat om functiegerichte scholing. Afspraken over meer algemene scholing of «Nederlands op de werkvloer» komen veel minder voor. Ook veel Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen stimuleren vooral de scholing voor de eigen baan of banen in de eigen sector.

Een stap verder gaan het employabilityplan op ondernemingsniveau en het persoonlijke ontwikkelingsplan voor individuele werknemers. Dit soort plannen komt echter vooral in grote ondernemingen van de grond en nauwelijks in kleine ondernemingen. De ontwikkeling van een employabilitybeleid op ondernemingsniveau vergt veel van de individuele onderneming, terwijl het rendement onzeker is. Hier ligt een duidelijke rol voor sociale partners. Zij kunnen in sectoren met veel kleine en middelgrote ondernemingen employabilitybeleid op bedrijfstakniveau tot stand brengen.¹²⁷

Aparte aandacht verdient de positie van etnische minderheden en migranten. Recent (buitenlands) onderzoek¹²⁸ toont aan dat een goede taalbeheersing van groot belang is voor de kansen op de arbeidsmarkt. Tot voor kort waren inburgeringstrajecten, met taalcursussen als belangrijk onderdeel, het exclusieve domein van de overheid. Inmiddels lijkt het er op dat ook werkgevers hierin gaan participeren. Verdere verbreding van het draagvlak voor inburgerings- en taalcursussen naar bedrijven is noodzakelijk, gelet op het toenemende belang van communicatieve vaardigheden in een dienstverlenende economie, op de hoge uitkeringsafhankelijkheid onder allochtonen en op het feit dat Nederland feitelijk een immigratieland is (zie hoofdstuk 2).

¹²⁵ Remery, C., K. Henkens, J. Schippers, A. van Doorne-Huiskes, P. Ekamper, *Organisaties, Veroudering en Management: een onderzoek onder werkgevers*, Den Haag, NIDI, rapport 61, 2001.

¹²⁶ OSA, *Van later zorg: verwachtingen van Nederlanders over arbeid, zorg, en vrije tijd in de 21e eeuw*, Tilburg, 2000.

¹²⁷ Zie Stichting van de Arbeid, *Werk maken van employabilitybeleid!*, Den Haag, maart 2001, publicatie nr. 2/01.

¹²⁸ Glover S. e.a., *Migration: an economic and social analysis*, RDS Occasional Paper no. 67, 2001, p. 32.

7.5 De levensloop in sociale verzekeringen en aanvullende pensioenen

7.5.1 Inrichting van het socialezekerheidsstelsel in relatie tot levensloop

In het stelsel van sociale zekerheid zijn in de loop der jaren al verschillende aanpassingen aangebracht waarmee is tegemoetgekomen aan de veranderende levenslooppatronen. De werknemersverzekeringen bevatten voorzieningen waarmee nadelige effecten van een wisselende arbeidsduur en loopbaanonderbrekingen worden tegengegaan. Voorbeelden zijn het verzorgingsforfait in de WW, de aanpassing van referte-eisen in de WW aan de flexibilisering van arbeidspatronen en de bepalingen omtrent verlof. Voor de volksverzekeringen speelt de levensloop van de verzekerden slechts een beperkte rol. De aanspraak op een uitkering op grond van de volksverzekeringen wordt niet beïnvloed door wisselende patronen in het arbeidsverleden. Zo is het recht op AOW gekoppeld aan verblijf in Nederland en niet aan premiebetaling.

Pensioenregelingen zijn deels gebaseerd op een standaardlevensloop, waarin mensen 40 jaar werkten voor zij met pensioen gingen. Door loopbaanonderbrekingen en wisselingen in arbeidsduur is een maximaal pensioen voor velen onhaalbaar. Het kabinet heeft maatregelen genomen om de nadelen van wisselingen in arbeidsduur te ondervangen. Zo is het fiscale kader in het jaar 1999 verruimd, waardoor het mogelijk is geworden om in een periode van 35 jaar een pensioen van 70 procent van het eindloon op te bouwen. Hierdoor kunnen mensen die de arbeidsmarkt tijdelijk verlaten of tijdelijk minder werken, eerder een volledig pensioen opbouwen. Ook is pensioenopbouw na het 65e jaar mogelijk geworden. Verder hebben kabinet en sociale partners afspraken gemaakt om de pensioenregelingen te moderniseren, met beheersing van de kosten. Uit de evaluatie van de afspraken¹²⁹ blijkt dat veel pensioenfondsen de pensioenfranchise hebben verlaagd, waardoor bij de opbouw van pensioen niet meer wordt uitgegaan van de AOW van een echtpaar en daarmee impliciet van de kostwinner. Tweeverdieners en alleenstaanden en ook alleenverdieners bouwen hierdoor meer pensioen op. Ook hebben veel pensioenfondsen de minimumleeftijd geschrapt en bevatten steeds meer pensioenregelingen een flexibele pensioenleeftijd, mogelijkheden voor uitruil tussen nabestaandenpensioen en ouderdomspensioen en vrijwillige inkoop van dienstjaren. Tot slot blijkt uit onderzoek dat sociale partners inmiddels in veel regelingen mogelijk hebben gemaakt dat tijdens verlofperiodes pensioenopbouw op vrijwillige basis kan worden voortgezet.¹³⁰

7.5.2 Dilemma's in de sociale verzekeringen en aanvullende pensioenen

Om in de sociale verzekeringen meer rekening te houden met verschillende levenslopen, zijn verdere aanpassingen mogelijk. Voorbeelden zijn het al of niet kosteloos bijverzekeren van onverzekerde perioden, het bij een referte-eis al of niet laten meetellen van onverzekerde perioden, het al of niet versterken van het opbouw karakter van voorzieningen, e.d. De effecten van dergelijke ingrepen werken voor werknemers in de verschillende fasen van de levensloop anders uit. Zo zal iemand die onlangs in deeltijd is gaan werken, gebaat zijn bij een langere referteperiode waaraan de uitkeringsrechten gerelateerd worden. De herintreder met een «gat in het arbeidsverleden» heeft daarentegen juist baat bij een korte referteperiode. De positie van herintreders, flexwerkers, deeltijders en werknemers die een stapje terug doen vraagt daarom aparte aandacht.

¹²⁹ SZW/Stichting van de Arbeid, *Evaluatie Convenant inzake arbeidspensioenen*, juni 2001.

¹³⁰ Hornstra E., M. Engelen, C. van der werf, *Verlof en pensioenen: risicodekking en pensioenopbouw tijdens onbetaald verlof*, Den Haag, SZW, juni 2000; Brief van de staatssecretarissen van SZW, Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 447, nr. 35.

Pensioenrechten en rechten op grond van de werknemersverzekeringen volgen in beginsel het arbeidspatroon. Perioden van niet of minder werken leiden tot lagere aanspraken. Het wegnemen van negatieve gevolgen van differentiatie in het arbeidspatroon kan op gespannen voet staan met de houdbaarheid van het stelsel in termen van betaalbaarheid en legitimiteit. Immers gedurende de periode dat minder is gewerkt, zijn minder premies betaald en het zal als onrechtvaardig ervaren worden dat korter of minder werken tot dezelfde aanspraken op uitkering of pensioen leidt. Loopbaanonderbrekingen en wisselingen in arbeidsduur zijn de belangrijkste oorzaken dat de pensioeninkomens van vrouwen de komende decennia achterblijven bij die van mannen.¹³¹ Vanwege het streven naar kostenbeheersing in de pensioensfeer – nodig met het oog op de vergrijzing – zouden verbeteringen van pensioeninkomens van vrouwen samen moeten gaan met versoberingen elders in pensioenregelingen. Eventuele aanpassingen zullen dan ook vooral tot herverdelingen leiden.

Toenemende diversiteit in levenslopen brengt meer behoefte aan keuzevrijheid en maatwerk in de sociale verzekeringen met zich mee.¹³² Het betekent ook dat burgers zelf meer en meer verantwoordelijk worden voor de keuzes die zij op het terrein van arbeid en inkomen maken. Het is nog een vraagpunt waar de nieuwe grenzen tussen individuele keuzevrijheid en verplichte collectieve solidariteit komen te liggen. De overheid zal in de sociale zekerheid de solidaire basis moeten aangeven en dit zal de randvoorwaarde zijn voor keuzevrijheid op het terrein van het arbeidsleven en de arbeidsvoorwaarden. In samenwerking met het SCP wordt binnenkort een onderzoek gestart naar de behoefte van burgers aan meer keuzevrijheid in socialezekerheidsarrangementen.

7.6 De tussenstand op weg naar een nieuwe oriëntatie op de levensloop in het beleid

De invulling van de levensloop staat in de 21e eeuw in het teken van individuele keuzevrijheid en diversiteit. Mensen willen, afhankelijk van de fase van hun leven, een eigen, individuele invulling geven aan werken, zorgen, leren, wonen en recreëren. De verkenning in dit hoofdstuk maakt duidelijk dat mensen soms belemmeringen ervaren bij het zoeken naar een nieuwe balans in de eigen individuele levensloop. Overgangen tussen fasen en combinaties van verschillende activiteiten leveren barrières op. Eenmaal gemaakte keuzes zijn van grote invloed op de (on)mogelijkheden in latere levensfasen.

In de nota die eind 2001 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, wordt niet alleen ingegaan op het sociale stelsel en werken, maar ook op de terreinen onderwijs, wonen en zorg en gezondheid. De nota zal relevante trends inventariseren, bezien waar individuele en collectieve belangen spelen, belemmeringen in kaart brengen en waar nodig beleidsopties aandragen om die belemmeringen weg te nemen. Twee ontwikkelingen staan bij alle beleidsterreinen centraal: mensen combineren vaker activiteiten, en er vinden meer overgangen plaats tussen levenssferen. Belangrijkste opgave wellicht is om de beleids-terreinen ook in hun onderlinge samenhang te bezien.

¹³¹ Nelissen J.H.M. et al., *Aanvullende pensioenen: toekomstige uitkeringen, en Emancipatie-Effect-Rapportage*, Den Haag, SZW, 2000. Zie ook SZW, *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie*, november 2000 en Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2001), op.cit.

¹³² Zie Koning (2000), op.cit.

8.1 Inleiding

De afgelopen 10 jaar zijn van groot belang geweest voor de sociale ontwikkeling van de Europese Unie.

De opvatting dat monetaire en economische eenwording niet los kunnen worden gezien van beleidsafstemming op sociaal terrein, wordt inmiddels breed gedeeld in de EU-landen. Dit heeft ertoe geleid dat meer onderwerpen op sociaal terrein tot de bevoegdheid van de Unie zijn gaan behoren.

Ook de positie van werkgevers en vakbeweging in de EU is versterkt. Regulering op sociaal terrein is niet langer uitsluitend voorbehouden aan de Europese Commissie en de Raad. Ook sociale partners kunnen in EU-verband bindende afspraken maken. Niet alleen het georganiseerde bedrijfsleven, maar ook andere niet-gouvernementele organisaties worden steeds nauwer betrokken bij het Europese beleid.

De afgelopen jaren heeft de methode van de «open coördinatie» een hoge vlucht genomen. Door de prestaties van de EU-landen op sociaal terrein periodiek in beeld te brengen, kan elke lidstaat voor zichzelf bepalen op welke gebieden extra inspanningen geboden zijn om niet langer uit de pas te lopen. De zachte dwang van de open coördinatie blijkt op vrijwel alle terreinen van sociaal-economisch en werkgelegenheidsbeleid doelmatiger te zijn dan de harde dwang van Europese regelgeving.¹³³

Nederland ervaart deze ontwikkelingen als positief en wil ze mede vormgeven, door een actieve medebepaler te zijn van de inhoud van het Europese beleid.

De Europese Unie staat de komende jaren voor een aantal belangrijke sociaal-economische uitdagingen:

- Versterking van de Europese economie.
- Het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing.
- Modernisering van arbeidsorganisaties en arbeidsverhoudingen.
- Verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt.
- De verhoging van opleidingsniveaus.
- Het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting.
- Regelen van het vrije verkeer van werknemers in het licht van de uitbreiding van de Unie.

Sociale Agenda

Eind 2000 heeft de Europese Unie in Nice haar «Sociale Agenda» voor de komende 5 jaar vastgesteld. Met die agenda erkent de EU dat er een «onlosmakelijk verband bestaat tussen economische vooruitgang en sociale vooruitgang». Economische en monetaire integratie en werkgelegenheidsbeleid kunnen niet worden bereikt zonder volwaardige sociale pijler. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op verschillende onderwerpen die de sociale agenda aan de orde stelt.

8.2 Verbeteren prestaties van de Europese economie

Verbetering van de Europese economie loopt als een belangrijke rode draad door het beleid van de Europese Unie. Voorjaar 2000 hebben de Europese regeringsleiders een nieuw strategisch doel voor de Unie gesteld: bevordering van werkgelegenheid, economische hervorming en sociale samenhang, als onderdeel van een kenniseconomie.¹³⁴ Mondialisering en de uitdagingen van de nieuwe kenniseconomie plaatsen de Unie

¹³³ Volgens Griendt W. van de, «De sociale agenda van Nice: sluitstuk en startpunt van het Europees sociaal model», in: Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2000–16, nr. 4, p. 335–336.

¹³⁴ Europese Raad van Lissabon, Conclusies van het voorzitterschap (23–24 maart 2000).

voor ingrijpende veranderingen. Er is dringend een ambitieus programma nodig voor het opbouwen van kennisinfrastructuur, bevorderen van innovatie, economische hervorming en modernisering van de stelsels van sociale bescherming en onderwijs.

De Europese regeringsleiders hebben het gunstige economisch tijdstip benut om afspraken te maken over economische en sociale hervormingen. In Lissabon is vorig jaar als nieuw strategisch doel van de Unie voor de periode tot het jaar 2010 geformuleerd: *«De meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang»*.

Europa heeft gekozen voor een «integrale strategie». In sociaal opzicht betekent die keuze dat wordt gewerkt aan «modernisering van het Europees sociaal model door te investeren in mensen en sociale uitsluiting te bestrijden». Kernpunten van de strategie zijn:

- Een actief werkgelegenheidsbeleid met concrete doelstellingen voor niveaus van arbeidsdeelname in het jaar 2010.
- Onderwijs en ontwikkeling aan de kennissamenleving aanpassen.
- Sociale bescherming moderniseren (sociale bescherming als productieve factor).
- Armoede in Europa definitief uitbannen.

Deze kernpunten zijn vervolgens nader uitgewerkt in de Europese Sociale Agenda.

Coördinatie

Europa coördineert sinds het jaar 1997 zijn arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid. Niet door vanuit Brussel dwingende maatregelen op te leggen maar via open coördinatie. Hiermee zijn intussen goede resultaten behaald, maar Commissie en Raad streven naar verdere verbetering. Daarom zijn voorjaar 2000 participatiedoelstellingen voor de EU als geheel geformuleerd. Deze houden in dat in het jaar 2010 de totale arbeidsdeelname tenminste 70 procent zal moeten bedragen; voor vrouwen zal dan een deelnamecijfer van 60 procent gerealiseerd moeten zijn.

Voor de Europese regeringsleiders is het streven naar volledige werkgelegenheid een belangrijk middel om de uitdaging van de vergrijzing het hoofd te bieden. Daarom achten zij de komende 10 jaar constante vooruitgang nodig bij de arbeidsmarktparticipatie. Bij wijze van tussentijdse doelstelling is dit voorjaar afgesproken dat de EU als geheel in januari 2005 al een participatieniveau van 67 procent (voor vrouwen 57 procent) bereikt moet hebben. Als nieuwe doelstelling is toegevoegd dat in het jaar 2010 gemiddeld 50 procent van alle 55- tot 64-jarigen in Europa behoren te werken (nu is dat 39 procent).

Lidstaten moeten de afgesproken participatiedoelstellingen – met inachtneming van verschillende uitgangsposities – in hun nationale werkgelegenheidsplannen verwerken. Voor Nederland zal de overeengekomen flinke verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen (55–64 jaar) een forse inspanning vergen.¹³⁵

¹³⁵ Het NAP-2001 (april 2001) koerst op een jaarlijkse participatieverhoging voor ouderen (55–64) met ¾ procent-punt. In 2010 zou de arbeidsdeelname van deze groep dan circa 42 procent bedragen.

De EU gebruikt de open coördinatie om de doelstellingen sneller te kunnen realiseren. Jaarlijks zal in het voorjaar de Europese Raad de voortgang van de werkgelegenheidsdoelstellingen onder de loep nemen

en waar nodig de ambities aanscherpen. Voorjaar 2001 is dit voor het eerst gebeurd.¹³⁶ Veel afspraken voor het eerste jaar zijn daadwerkelijk uitgevoerd. Toch is besloten de werkgelegenheidsdoelstellingen een extra impuls te geven. Daarom zijn er afspraken gemaakt over werkgelegenheidsniveaus, over nieuwe indicatoren (voor kinderopvang, beloningsverschillen, kwaliteit van werk en sociale uitsluiting) en over het opnemen van «kwaliteit van werk» in de EU-werkgelegenheidsrichtsnoeren voor het jaar 2002. Ook zal voorrang worden gegeven aan uitvoering van nationale actieplannen tegen armoede en sociale uitsluiting en komt er meer aandacht voor kwaliteit en houdbaarheid van pensioenen.

Nu in de hele Europese Unie de economie groeit, houden de lidstaten zich aan de afspraken over bevordering van de werkgelegenheid. Het kabinet is er niet geheel gerust op dat dit zo blijft als de groei zou stagneren. Nederland vindt het daarom belangrijk dat de afspraken die in Europees verband zijn gemaakt worden omgezet in nationale doelstellingen en in concrete afspraken met de sociale partners.

8.3 Gevolgen van de vergrijzing

Europa vergrijst. Dit leidt tot hogere sociale lasten en tot een verschuiving van die lasten naar oudedagsvoorzieningen. De komende jaren zal de financiering van de oudedagsvoorziening in veel Europese landen een probleem worden. Dit komt doordat het aantal gepensioneerden stijgt, terwijl het aantal werkenden niet langer toeneemt. Deze verschuivingen zijn het gevolg van een stijgende levensduur en dalende geboortecijfers. Het effect wordt versterkt doordat de naoorlogse «babyboom-generatie» vanaf het jaar 2010 de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Voor de EU als geheel zal de verhouding tussen ouderen en werkenden, de «65+/15–65 ratio», de komende decennia sterk verslechteren: van 24 procent ouderen in het jaar 2000 tot 47 procent in het jaar 2050. De druk op de betaalbaarheid van collectieve voorzieningen neemt hierdoor toe.

Politici op Europees niveau en in de lidstaten zijn zich bewust van de ernst van het probleem van de vergrijzing. Dat probleem zal opgelost moeten worden als de Europese Unie haar ambitieuze, strategische doelstelling om in het jaar 2010 de meest concurrerende en dynamische kennis-economie van de wereld te zijn, wil realiseren.

Langs twee lijnen zal Europa zich moeten voorbereiden op de vergrijzing:

- Verbreding van het draagvlak voor sociale bescherming en pensioenstelsels door een verdere toename van arbeidsparticipatie (zie paragraaf 8.2).
- Waarborgen van de houdbaarheid en kwaliteit van nationale stelsels van sociale bescherming en pensioenen.

Houdbare en kwalitatief goede pensioenstelsels

Het is aan de lidstaten zelf om te bepalen hoe zij hun pensioenstelsels willen inrichten. Pensioenen kunnen niet geïsoleerd worden gezien van de opvattingen van lidstaten over het gehele inkomens- en socialezekerheidsbeleid en raken ook het arbeidsmarktbeleid en het fiscale beleid. Daardoor is het niet doelmatig de lidstaten van de Unie te sterk te beperken in hun beleidsvrijheid op het gebied van de oudedagsvoorzieningen. Maar de grensoverschrijdende financiële effecten van oplopende pensioenlasten moeten wel aanleiding zijn tot Europese samenwerking. Door sterk stijgende uitgaven voor oudedagsvoorzieningen kunnen de overheidsuitgaven van de lidstaten de komende decennia sterk stijgen. Daardoor

¹³⁶ Europese Raad van Stockholm, 23–24 maart 2001.

kunnen de EU-afspraken over de begrotingscriteria in het kader van het stabiliteits- en groeipact in gevaar komen.

Gezien de grensoverschrijdende effecten is het wenselijk de huidige Europese samenwerking op het terrein van pensioenen voort te zetten en verder te versterken. Bij deze samenwerking is Nederland, evenals de Europese Raad, voorstander van toepassing van de open coördinatie-methode.

Voor de discussie in de Unie over pensioenen heeft de Commissie een tiental gemeenschappelijke uitgangspunten en beginselen voor de lidstaten geformuleerd. Deze worden in essentie volledig door Nederland onderschreven. Het is de uitdaging aan de hand hiervan evenwichtige oplossingen te vinden, waarbij de accenten in iedere lidstaat verschillend kunnen worden gelegd.

Nederland vindt dat bij de nadere invulling van de criteria in het bijzonder moet worden ingegaan op de pensioenvoorzieningen in de eerste en tweede pijler. Bij de bepaling van resultaten van pensioenstelsels van de lidstaten zijn voor Nederland de volgende vier criteria van specifiek belang:¹³⁷

- Houdbaarheid van de pensioenstelsels (financieel en sociaal).
- Gelijke behandeling van mannen en vrouwen.
- Goed toezicht op wettelijke waarborgen voor bescherming van pensioentoezeggingen.
- Geen belemmerend effect op de arbeidsmobiliteit binnen de Unie.

De Europese Raad van Stockholm heeft in maart van dit jaar de houdbaarheid en kwaliteit van pensioenstelsels nog eens bevestigd als belangrijk Europees onderwerp. Onder meer op aandringen van Nederland is afgesproken dat de effecten van vergrijzing op de overheidsfinanciën – in het bijzonder op pensioenstelsels, gezondheidszorg en langdurige zorg voor ouderen – getoetst en geëvalueerd zullen worden in de context van de globaal economische richtsnoeren en het stabiliteits- en groeipact.

Uit discussies in Europa over vergrijzing in relatie tot sociale en financiële houdbaarheid van pensioenstelsels komt naar voren dat een meersporen-beleid gevolgd dient te worden. Verhoging van de arbeidsparticipatie is het belangrijkste instrument. Andere instrumenten van betekenis zijn verlaging van de staatsschuld en hervorming van de pensioenstelsels. Daarnaast worden indicatoren op pensioengebied ontwikkeld die onderling vergelijken van de stelsels gemakkelijker maken en het daardoor beter mogelijk maken van elkaars stelsels te leren.

Nederland juicht de ontwikkelingen in Europees verband toe, maar vindt het tempo waarin concrete stappen worden gezet nog te laag. Betere afstemming van werkzaamheden tussen de Raad voor Werkgelegenheid en Sociaal beleid en de Raad Ecofin kan leiden tot een hoger tempo. Het komend najaar moet er een gemeenschappelijk voortgangsverslag over sociale bescherming en economisch beleid worden opgesteld dat aan de orde komt op de topconferentie van Barcelona in het jaar 2002.

8.4 Technologische verandering en globalisering

Onder invloed van nieuwe technologische mogelijkheden ontwikkelt Europa zich tot een «kenniseconomie». ICT en globalisering hebben grote gevolgen voor arbeidsorganisaties. Dit noodzaakt tot voortdurende

¹³⁷ Volgens Brief van Staatssecretaris Hoogervorst SZW aan de Tweede Kamer van 7 maart 2001 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 25 694, nr. 9).

herstructureren. Veranderingen in de organisatie van de arbeid zijn nodig om te kunnen profiteren van het potentieel van ICT. Ook reorganisaties als gevolg van internationale fusies van bedrijven nemen in Europa de laatste jaren sterk toe. De technologische revolutie, organisatieveranderingen en toenemende internationale concurrentie zullen aard en intensiteit van het werk ingrijpend wijzigen.

Volgens de Europese Unie is menselijk kapitaal Europa's hoogste goed. Investerings in mensen zijn van cruciaal belang. Onderwijs- en opleidingsstelsels in Europa moeten worden aangepast aan de behoeften van de kennismaatschappij. Zij moeten tevens leer- en opleidingsmogelijkheden bieden die zijn toegesneden op personen in verschillende levensstadia. Bepleit wordt om mogelijkheden voor een levenslange scholing en opleiding te verruimen. Hier ziet de EU ook een belangrijke rol voor sociale partners. De lidstaten worden opgeroepen om een sterke jaarlijkse groei van investeringen per hoofd in menselijke hulpbronnen te realiseren.

Europa moet gebruik maken van de nieuwe technologische mogelijkheden. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat er een «digitale tweedeling» in de samenlevingen ontstaat. De EU-Agenda stelt dat de ingrijpende veranderingen van economie en arbeid nopen tot nieuwe collectieve antwoorden, die nadrukkelijk ook rekening houden met voorkeuren van werknemers. De veranderingen in ondernemingen dienen tot stand gebracht te worden op basis van sociale dialoog. Vernieuwende collectieve afspraken zijn nodig over een eigentijdse ontwikkeling van arbeidsloopbanen. Bijvoorbeeld afspraken die investeringen van werknemers in hun «employability» gemakkelijker maken.

De Sociale Agenda omvat onder meer het volgende:

- Versterking van de rol van werknemers bij het sturen van veranderingsprocessen door spoedige verbetering van het EU-kader inzake recht op informatie, raadpleging en participatie.
- Ontwikkelen van een gemeenschappelijke strategie voor de gezondheid en veiligheid op het werk. Codificeren, aanpassen en eventueel vereenvoudigen van normen, maar ook inspelen op nieuwe risico's (zoals stress op het werk).
- Op EU-niveau uitwisselen van vernieuwende ervaringen met het combineren van zekerheid en flexibiliteit.
- Sociale partners nadrukkelijk betrekken bij modernisering en verbetering van arbeidsverhoudingen; hen verzoeken de sociale dialoog hierover voort te zetten en in gesprek te gaan over verantwoordelijkheden voor het bevorderen van «employability» en aanpassingsvermogen van werknemers.

De Europese afspraken zijn in Nederland vooral vastgelegd in het Nationale Actieplan Werkgelegenheid. Sleutelbegrippen in dit verband zijn «maatwerk» en «flexibiliteit», voor zowel werkgevers als werknemers. In belangrijke mate is het aanpassingsproces een zaak van bedrijfsleven en sociale partners. De overheid ondersteunt dit met maatregelen in de sfeer van arbeidscontracten (bijv. de *Wet flexibiliteit en zekerheid*), ontslagbescherming, arbeidstijden en arbeidsomstandigheden (onder andere via convenanten met sociale partners op brancheniveau). Tevens zijn Europese afspraken uiteraard aan de orde in het reguliere voeren najaarsoverleg tussen overheid en sociale partners.

Een punt van zorg voor de komende tijd blijft of sociale partners in de lidstaten er voldoende in zullen slagen traditionele ideologische tegenstellingen achter zich te laten en gezamenlijk op te trekken bij het moderniseren van ondernemingen en arbeidsverhoudingen. Nederland vindt dat op Europees niveau het belang van een pragmatische benadering door alle betrokken partijen nog krachtiger aangezet kan worden.

8.5 «Skills gap» en overige arbeidsmarktknelpunten

Het Europese bedrijfsleven heeft grote behoefte aan nieuwe kennis en vaardigheden, vooral in de sfeer van ICT. Tegelijkertijd is duidelijk dat het huidige arbeidsaanbod de «skills» voor de kennissamenleving nog niet in voldoende mate kan leveren. In de sfeer van ICT wordt in de EU in het jaar 2003 een arbeidstekort van 1,7 miljoen banen verwacht. Bovendien vraagt op het ogenblik ongeveer tachtig procent van de nieuwe banen een «hoog niveau van scholing».¹³⁸ Dit leidt tot knelpunten bij het vervullen van vacatures.

De omschakeling naar een kenniseconomie is essentieel voor Europa's concurrentievermogen en voor het scheppen van een samenleving die zoveel mogelijk voorkomt dat mensen worden buitengesloten. Daarom is verbetering van de basisvaardigheden als topprioriteit aangemerkt. Onderwijs- en opleidingsstelsels moeten worden aangepast aan de behoeften van de kennismaatschappij. Het «e-Europe-action plan» is bedoeld om digitale vaardigheden te stimuleren en biedt aangrijpingspunten voor een passend Europees beleid.¹³⁹ Lidstaten en Europese instanties zijn daarom opgeroepen:

- a. Meer te investeren in menselijk kapitaal.
- b. Het aantal jongeren (18–24 jaar) met alleen lager secundair onderwijs vóór het jaar 2010 te halveren.
- c. Op internet aangesloten scholen en opleidingscentra uit te bouwen tot lokale leercentra voor een verscheidenheid van doelgroepen.
- d. Mobiliteit van studenten en docenten meer te stimuleren.
- e. Daadwerkelijke toegang tot een «leven lang leren» te verbeteren, vooral op het vlak van nieuwe technologieën.
- f. Belemmeringen voor mobiliteit van burgers en werknemers binnen de EU zo veel mogelijk op te heffen.
- g. Als korte termijn oplossing Europa in het kader van een gezamenlijk immigratiebeleid meer open te stellen voor specifieke groepen arbeidsmigranten van buiten de EU.

Voorjaar 2001 is een «*High level Task Force voor vaardigheden en mobiliteit*» ingesteld met als opdracht de kenmerken en belemmeringen van de Europese arbeidsmarkt in kaart te brengen, in het bijzonder voor wat betreft de kenniskloof in de ICT-sector. Bedoeling is dat de Commissie op grond van de bevindingen van de «task force» een actieplan voor de ontwikkeling en ontsluiting van nieuwe Europese arbeidsmarkten formuleert. De Europese Raad van Barcelona zal hier vervolgens komend voorjaar besluiten over nemen. Dan zal ook een gedetailleerd werkprogramma over het vervolg van doelstellingen met onderwijs- en opleidingssystemen besproken worden.

¹³⁸ EC, Realising the European Union's Potential: Consolidating and Extending the Lisbon Strategy, 2001.

¹³⁹ Joint informal Meeting of Ministers for Employment and Ministers for Telecommunications, 16 Febr. 2001, Lulea, Sweden.

Nederland coördineert zijn beleid op het punt van de kenniskloof via het Nationaal Actieplan Werkgelegenheid. Hierin zijn naast de nationale strategie «Leven Lang Leren» onder meer maatregelen voorgesteld ter bestrijding van vroegtijdig schoolverlaten, verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en het stimuleren van duale leertrajecten. Verschillende

– op ICT gerichte – concrete acties zijn in gang gezet. Achterstands-groepen krijgen in dit verband specifiek aandacht. Voorts wordt op verschillende manieren geprobeerd de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verbeteren.

De EU beseft dat forse investeringen in mensen en instellingen nodig zijn. Die investeringen kunnen op verschillende manieren krachtiger worden bevorderd. Te denken valt aan het verstrekken van de garantie aan werknemers dat ze levenslang kunnen leren. Ook zou de toename van het kennisniveau in de lidstaten scherper in beeld gebracht kunnen worden. Om de arbeidsmobiliteit in de Unie te bevorderen is modernisering van de coördinatie van socialezekerheidsstelsels geboden. De EU zou verder kunnen overwegen mogelijkheden tot «virtuele mobiliteit» (zoals telewerken) binnen Europa te verbeteren.

8.6 Keuzevrijheid en flexibiliteit voor burgers

Individualisering is een fundamentele sociaal-culturele trend in Europa. Burgers vragen van hun overheden en van het bedrijfsleven ruimte voor meer keuzevrijheid en flexibiliteit. Daarnaast is er een manifeste wens bij sommigen om los te komen van de «traditionele invulling» van de levensloop, die als het ware dicteert dat een periode van opvoeding, vorming en scholing overgaat in een fase van verantwoordelijkheden in arbeid en gezin, die vervolgens wordt afgesloten met pensionering en – min of meer gedwongen – non-activiteit. Zij onderstrepen de kansen en mogelijkheden die verbonden zijn met flexibele combinaties van leren, zorgen en vrije tijd in het verloop van de levenscyclus (zie ook hoofdstuk 7).

Hoe gaat Europa hiermee om? Om de arbeidsdeelname te verhogen worden voorstellen gedaan die beantwoorden aan voorkeuren van burgers in een individualiserende samenleving. Verhoging van de arbeidsdeelname, vooral van vrouwen, is om verschillende redenen een van de belangrijkste doelen van de EU. In de Sociale Agenda is daarom opgenomen dat de toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijkt moet worden door maatregelen ter bestrijding van discriminatie en door modernisering van stelsels van sociale bescherming met het oog op een verbeterde afstemming van beroepsen gezinsleven voor zowel mannen als vrouwen. Daarnaast wil de Unie vooral ook de kansen op werk voor ouderen bevorderen.

De Raad heeft opgeroepen tot een analyse van het sociale beschermingsbeleid in de lidstaten en de verbeteringen die hierin nodig zijn. Bedoeling is dat tijdens het Belgische EU-voorzitterschap gemeenschappelijke indicatoren voor sociale bescherming gerealiseerd worden.

De Sociale Agenda legt er de nadruk op dat – in het kader van de werkgelegenheidsstrategie – voorrang wordt gegeven aan de «kwaliteit van de arbeid» (in termen van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, gelijke behandeling, balans tussen flexibiliteit en zekerheid en sociale verhoudingen). Ook hiervoor zullen gemeenschappelijke indicatoren vastgesteld worden die in de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor het jaar 2002 opgenomen moeten worden.

Voorts zet Europa in op verbetering van de daadwerkelijke toegang van burgers tot een «leven lang leren». Tevens is voorgesteld een nieuwe vergelijkingstechniek voor kinderopvang te realiseren. Tegen het jaar 2002 moeten hiervoor in Europees verband indicatoren ontwikkeld zijn.

Nationale toepassing van de EU-richtlijnen voor gelijke behandeling en anti-rassendiscriminatie en regelgeving voor arbeid en zorg bevorderen keuzevrijheid en flexibiliteit. Het Nationaal Actieplan Werkgelegenheid 2001 noemt voorts tal van maatregelen om de arbeidsdeelname van ouderen te verhogen (zie ook de hoofdstukken 2 en 5).

8.7 Werkloosheid

De werkloosheid in Europa is sinds het jaar 1997 voortdurend gedaald en heeft nu het laagste niveau sinds het jaar 1991 bereikt.¹⁴⁰ Voor het jaar 2001 wordt een gemiddelde werkloosheid van minder dan 8 procent verwacht. Niettemin is de werkloosheid in de Unie met 13,1 miljoen personen (in juni 2001) nog altijd aan de hoge kant en ongelijk verdeeld over verschillende regio's en sociale groepen in Europa.¹⁴¹ Hoewel de langdurige werkloosheid sinds het jaar 1997 ook daalt (van 49 procent naar 45 procent van alle werklozen in het jaar 1999), is het probleem nog altijd knellend.¹⁴²

Sinds het jaar 1997 is de aandacht van de EU voor werkgelegenheidsbeleid sterk toegenomen. In dat jaar werd een werkgelegenheidsparagraaf in het Verdrag van Amsterdam opgenomen en heeft de EU een speciale top aan het thema gewijd in Luxemburg. De werkgelegenheidsstrategie van de Europese Unie is sindsdien gebaseerd op vier pijlers:

- Verbetering van inzetbaarheid.
- Ontwikkeling van ondernemerschap en het scheppen van banen.
- Bevordering van het aanpassingsvermogen van ondernemingen en hun werknemers.
- Versterking van het gelijkekansenbeleid voor mannen en vrouwen.

Binnen elke pijler worden richtsnoeren geformuleerd, die sturend zijn ten aanzien van het nationaal te voeren beleid. Het EU-beleid gericht op bestrijding van de werkloosheid krijgt in het bijzonder vorm binnen de «inzetbaarheidspijler» van de strategie.

Kenmerkend voor de werkgelegenheidsstrategie is de methode van open coördinatie op basis van nationale actieplannen. De Europese regeringsleiders menen dat die strategie belangrijk heeft bijgedragen aan het terugdringen van de werkloosheid in Europa. Uiteraard is er ook een verband met de gunstige conjunctuur.

Het Nationaal Actieplan Werkgelegenheid 2001 beschrijft de Nederlandse plannen om werkloosheid te voorkomen en te bestrijden. Centraal in die plannen staat het beleid van sluitende aanpak, waarmee moet worden voorkomen dat mensen langdurig werkloos worden. Nederland wil op korte termijn de sluitende aanpak ook toepassen op het zittende bestand langdurig werklozen.

Het Nationaal Actieplan gaat daarnaast in op een groot aantal andere voornemens op het gebied van werkgelegenheid en arbeidsmarkt: bestrijding van de armoedeval, financiële prikkels om uitstroom uit sociale zekerheid en gesubsidieerde arbeid te stimuleren, de reorganisatie van de uitvoeringsstructuur voor werk en inkomen, maatregelen om de arbeidsdeelname van ouderen, arbeidsgehandicapten en etnische minderheden te bevorderen en op het beleid van permanente scholing.

In haar «*Joint Employment Report*» van het najaar 2000 stelt de Commissie op basis van de ingediende Nationale Actieplannen vast dat de lidstaten Binnen de «inzetbaarheids-pijler» van de strategie duidelijk

¹⁴⁰ Europese Raad van Nice; Conclusies van het voorzitterschap (7–9 december 2000); Europese Raad van Stockholm; Conclusies van het voorzitterschap (23–24 maart 2001).

¹⁴¹ Volgens Eurostat, «Euro-zone unemployment unchanged at 8,3 procent; EU15 stable at 7,6 procent», press release 82/2001, 1 August 2001.

¹⁴² EC, Joint Employment Report 2000.

voortgang hebben geboekt. De meerderheid van de lidstaten lijkt erin te slagen de doelstellingen betreffende het voorkomen van jeugdwerkloosheid en langdurige werkloosheid (richtsnoeren 1 en 2) te realiseren. Twaalf van de vijftien lidstaten halen de doelstelling om tenminste twintig procent van de werklozen een «activerend traject» aan te bieden. Maar de resultaten vallen in het algemeen nog tegen bij «het activerender maken van belasting- en socialezekerheidssystemen», waarop de Commissie heeft aangedrongen. Ook twee andere actiepunten, «employabilityafspraken tussen sociale partners» en «afspraken over een leven lang leren» worden in toenemende mate door de lidstaten opgepakt. Maar concrete nationale doelen ontbreken meestal nog. Het punt van «speciale aandacht voor achterstandsgroepen» tenslotte krijgt meer aandacht dan voorheen, maar vergelijkingen tussen lidstaten zijn nog niet goed mogelijk.

Recent onderzoek – in opdracht van het ministerie van SZW – naar de sluitende aanpak in zes lidstaten bevestigt dat met deze aanpak resultaten geboekt worden. Iedere lidstaat geeft – op eigen wijze – inhoud aan de afspraak werkloze jongeren en volwassenen respectievelijk na 6 en 12 maanden een aanbod tot scholing of werk te doen.¹⁴³

Hoewel de lidstaten eind vorig jaar in Nice een aantal verbeteringen en aanscherpingen hebben geformuleerd, vindt Nederland dat vooral het onderwerp «employability» meer aandacht zou moeten krijgen om te bewerkstelligen dat het aantal langdurig werklozen in Europa sterker daalt. Vooral bij «sluitende aanpak» zouden daartoe dwingender formuleringen gebruikt moeten worden. Sluitende aanpak zou ook van toepassing moeten zijn op het zittende bestand langdurig werklozen. Verder blijft Nederland aandringen op de noodzaak van intensievere aandacht voor allochtonen op de arbeidsmarkt.

8.8 Sociale uitsluiting

Het aantal Europeanen dat onder de armoedegrens leeft en sociaal is uitgesloten, is nog altijd aan de hoge kant. De nieuwe kennismaatschappij biedt enerzijds mogelijkheden om sociale uitsluiting en armoede te verminderen door economische groei en meer werkgelegenheid, maar draagt aan de andere kant ook het risico in zich dat deze juist worden versterkt.

De EU heeft zich als doel gesteld armoede definitief uit te bannen. Dit vereist verbetering van vaardigheden, een ruimere toegang tot kennis en kansen, en bestrijding van werkloosheid. Het credo luidt: een baan als beste garantie tegen sociale uitsluiting!¹⁴⁴ Evenals het werkgelegenheidsbeleid wordt het beleid om sociale uitsluiting te bestrijden gebaseerd op de methode van open coördinatie.

In de Europese visie is sociaal beleid niet alleen noodzakelijk voor het beschermen van mensen, voor vermindering van sociale ongelijkheid en bevordering van sociale samenhang. Sociaal beleid vormt ook een concurrentiefactor van betekenis. Meer en betere banen bevorderen de sociale cohesie van de samenleving.¹⁴⁵ Daarnaast is uiteraard een inkomenswaarborg belangrijk en de toegang tot zorg, onderwijs, huisvesting en andere (basis)voorzieningen.

De Europese Sociale Agenda voorziet onder meer in de volgende maatregelen om sociale uitsluiting te bestrijden:

¹⁴³ De internationale Sluitende Aanpak, Elsevier, mei 2001.

¹⁴⁴ Europese Raad van Lissabon, maart 2000.

¹⁴⁵ Europese Sociale Agenda in: Bijlagen bij de conclusies van het voorzitterschap – Nice, 7/9 december 2000.

- Nationale actieplannen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting op basis van gemeenschappelijk vastgestelde doelstellingen.
- Gezamenlijk vaststellen van EU-indicatoren voor armoede en sociale uitsluiting.

Het Nederlandse beleid om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden staat in het Nationale Actieplan dat 1 juni 2001 is vastgesteld.

Aan de hand van de nationale actieplannen zal de Commissie – net als bij de werkgelegenheidsplannen – een «joint report» formuleren. Dit document wordt met de nodige aanbevelingen voor de lidstaten in december 2001 aan de Europese Raad van Laken voorgelegd. Het streven is bij die gelegenheid ook de gemeenschappelijke indicatoren voor armoede en sociale uitsluiting vast te stellen. Het Belgische EU-voorzitterschap beschouwt dit als een van zijn prioriteiten op sociaal gebied.

Europa moet de ingeslagen koers vasthouden. Bij het bestrijden van sociale uitsluiting gaat het niet alleen om verbetering van sociale inkomensvoorzieningen. Steeds dient de samenhang tussen economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid in het oog te worden gehouden. Het is doelmatiger armoede en sociale uitsluiting te voorkomen dan te bestrijden.

Gemeenschappelijke indicatoren kunnen bijdragen aan de formulering van concrete en toetsbare doelstellingen. Nederland is voorstander van een «breed spectrum» van indicatoren. Voorrang zou moeten worden gegeven aan indicatoren voor langdurige afhankelijkheid van een minimuminkomen, bestedingsmogelijkheden van mensen met een minimuminkomen, de armoedeval, toegankelijkheid tot voorzieningen als huisvesting, onderwijs, zorg etc. Voorts dienen de statistieken over armoede en sociale insluiting in Europa sterk verbeterd te worden.

8.9 Uitbreiding van de EU

Vanaf het jaar 2004 ondergaat de EU een geleidelijke uitbreiding met staten uit Midden- en Oost-Europa. Dit is van historische betekenis. De EU is door de institutionele hervormingen van de topconferentie van Nice in staat de landen die hier klaar voor zijn op te nemen. Voordat een land kan toetreden moet het voldoen aan een aantal minimumvereisten, ook in sociaal opzicht. De toetredingsonderhandelingen worden op dit moment geïntensiveerd. Een «geslaagde uitbreiding op sociaal gebied» is een van de grote uitdagingen waarvoor de Europese Unie zich de komende jaren ziet gesteld.

De Sociale Agenda voorziet in het bevorderen van een proces van «convergentie in vooruitgang» in kandidaat-lidstaten. Zij staan immers niet alleen voor de enorme opgave hun sociale systemen te hervormen, maar zullen ook oplossingen moeten vinden voor vergelijkbare sociale problemen als waarvoor de huidige vijftien lidstaten staan. Dat geldt dus ook voor het arbeidsmarktbeleid. Waar mogelijk dienen zij reeds nu de Europese doelstellingen op dit terrein over te nemen.¹⁴⁶

Een belangrijk thema bij de uitbreiding van de Europese Unie is het vrije verkeer van werknemers. Hierover hebben de regeringsleiders in juni dit jaar in Gothenburg de volgende afspraken gemaakt:

- De basis-overgangsperiode voor vrij verkeer van werknemers is 2 jaar.
- Na die 2 jaar kunnen lidstaten die daaraan behoefte hebben de

¹⁴⁶ Volgens EC, Realising the European Union's Potential: Consolidating and Extending the Lisbon Strategy, 2001.

overgangperiode met nog eens 3 jaar verlengen, mits zij dit melden bij de Commissie. Hiervoor is dus geen besluitvorming op EU-niveau nodig.

- Na 5 jaar is er automatisch vrij verkeer, tenzij die landen die eerder voor een langere periode hebben gekozen aan de Commissie melden dat zij, vanwege ernstige verstoringen op de nationale arbeidsmarkt, de overgangperiode met nog eens 2 jaar willen verlengen. Het uiterste maximum is dan een overgangperiode van 7 jaar.
- Vanaf het moment van toetreding hebben de onderdanen van landen in Midden- en Oost-Europa bij de toegang tot de arbeidsmarkt een voorkeurspositie ten opzichte van onderdanen van andere derde landen.

De verwachting is dat de arbeidsmigratie naar Nederland beperkt zal blijven.¹⁴⁷ Daarom is Nederland geen voorstander van overgangstermijnen, maar heeft zich vanwege de gevoeligheden op dit punt in sommige lidstaten geconformeerd aan het gezamenlijke EU-standpunt. Dit laat onverlet dat Nederland van opvatting blijft dat:¹⁴⁸

- Arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten kan bijdragen tot het oplossen van bepaalde arbeidsmarktknelpunten. Ook eventuele belemmeringen voor arbeidsmobiliteit binnen de EU moeten worden opgeheven.
- Een spoedige normalisering van het werknemersverkeer met de kandidaat-lidstaten op nationale basis al vóór de toetreding bevorderd kan worden. Daartoe zal Nederland tijdens de aanlooperperiode naar de toetreding, binnen de reikwijdte van de *Wet Arbeid Vreemdelingen*, het arbeidsaanbod uit Midden- en Oost-Europa als prioriteitgenietend aanbod uit niet-EU-landen beschouwen. Na de toetreding zal Nederland hieraan invulling geven door de vaststelling van een speciaal voorkeursregime.
- Liberalisering van werknemersverkeer voor de toetreding zowel tegemoet kan komen aan wensen van kandidaat-lidstaten als aan behoeften van arbeidsmarkten binnen de EU. Het biedt voorts een goede mogelijkheid om reeds voor toetreding inzicht te krijgen in omvang en samenstelling van migratiestromen.

8.10 Conclusie

Europa is op sociaal gebied sterk in beweging. De maatschappelijke uitdagingen waarvoor de Unie staat zijn ook enorm. Over een breed front wordt hiervoor Europees sociaal beleid ontwikkeld. Wezenstrek van dit beleid is de samenhang tussen economische groei, werkgelegenheid en het sociale aspect.

De verschuiving van harde dwang via EU-regelgeving naar lichtere vormen van samenwerking is een goede ontwikkeling. De open coördinatie-methode op verschillende sociale deelterreinen functioneert als een «stille kracht» in Europa. Voorwaarde voor goed functioneren van deze methode is wel dat procedures helder en beknopt zijn en gebaseerd op het realiseren van daadwerkelijke effecten of prestaties van de lidstaten op sociaal terrein. Meer voortgang in de ontwikkeling van uniforme en onderling vergelijkbare indicatoren is hiervoor noodzakelijk. Langs de weg van open coördinatie zal het sociale beleid van de EU zich de komende jaren nog verder verdiepen en verbreden. Het lijkt verstandig over richting en reikwijdte in Nederland met politici, sociale partners, NGO's en wetenschappers een discussie te starten. Deze kan de contouren opleveren voor een nieuwe sociale agenda van de Europese Unie, die eind 2004 moet worden vastgesteld.

¹⁴⁷ Conform SER, Arbeidsmobiliteit in de EU, Adviesnr. 01/04, Den Haag, 16 februari 2001.

¹⁴⁸ Notitie inzake Vrij Verkeer van Personen in EU-Uitbreidingsproces, 17 mei 2001.

Trefwoordenregister

A

Aan de slag 43
Aanbestedingsprocedure 14
Aanstellingskeuringen 55
Aanvullende pensioenen 3, 118
ABW 19, 68, 141, 143, 146, 147, 155, 157, 159, 189, 190, 191
Activering 6, 13, 15, 29, 33, 35, 36, 56, 83, 84, 86, 97, 99, 100, 101, 184
Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel 47
Agenda voor de Toekomst 82, 83, 84, 85
AIQ 7, 25, 27, 28
Akkoord van Wassenaar 21
Alleenstaanden 11, 87, 97, 98, 99, 118, 164, 194, 196
Allochtonen 6, 10, 36, 38, 39, 40, 46, 47, 117, 128, 169, 171, 172
Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies 49
Arbeid en zorg 7, 8, 11, 21, 45, 51, 53, 54, 111, 113, 114, 115, 127
Arbeidsaanbod 6, 9, 19, 20, 21, 22, 30, 31, 33, 38, 125, 130, 165, 168, 170
Arbeidscapaciteit 75
Arbeidsdeelname van ouderen 10, 31, 38, 109, 121, 127, 138, 160, 162
Arbeidsdeelname van vrouwen 11, 20, 36, 108, 109, 111, 113, 115, 168
Arbeidsdeelname 5, 6, 8, 10, 11, 15, 16, 17, 31, 32, 38, 68, 78, 93, 109, 110, 119, 121, 126, 138, 159, 160, 161, 163, 168
Arbeidsduur 19, 20, 21, 31, 44, 51, 53, 114, 118, 119
Arbeidsgehandicapten 6, 14, 47, 62, 68, 82, 127, 177
Arbeidsinkomensquote 25
Arbeidsinspectie 12, 43, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 113, 178
Arbeidskorting 6, 10, 15, 17, 33, 38, 88, 93, 98, 99, 115, 175, 177, 193
Arbeidsmarktbeleid 3, 6, 9, 33, 34, 35, 37, 42, 43, 122, 129, 139, 166, 167, 174
Arbeidsmarktnelpunten 4, 42, 102, 125, 130
Arbeidsmarktpositie 33, 39, 41, 169
Arbeidsmigratie 38, 39, 42, 130
Arbeidsomstandighedenbeleid 12, 13, 57
Arbeidsongeschikten 71, 73, 76, 167
Arbeidsongeschiktheid 3, 5, 7, 12, 13, 19, 30, 33, 36, 37, 64, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 111, 142, 145, 146, 155, 157, 179, 195
Arbeidsparticipatie 7, 11, 31, 32, 33, 36, 53, 63, 75, 115, 122, 123, 139, 160, 169, 170, 171, 177, 193
Arbeidsproductiviteit 29, 32, 37, 104
Arbeidstijden 29, 51, 52, 113, 124, 179
Arbeidstijdenwet 45, 51, 52
Arbeidsveiligheid 57, 58
Arbeidsverhoudingen 3, 7, 8, 21, 44, 45, 46, 50, 51, 53, 120, 124, 125
Arbeidsvoorziening 34, 147, 176
Arbo Platform 59
Arbobeleid 12, 62, 63
Arboconvenanten 7, 12, 57, 61, 62
Arbodiensten 59, 60, 61, 62, 67, 72, 78, 80
Arbowet 12, 58
Armoedebestrijding 3, 14, 91, 96, 100
Armoedegrens 95, 96, 128
Armoede 5, 6, 15, 16, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 120, 122, 128, 129
Armoedeval 3, 6, 14, 15, 17, 32, 36, 86, 88, 90, 97, 98, 99, 100, 101, 127, 129, 177, 192, 195

B

Bedrijfsarts 66
Bedrijfsverzamelgebouwen 14, 80, 81
Belastingherziening 15, 86, 91, 92, 98
Beloningsverschillen 55, 122
Beroepsonderwijs 17, 20, 50, 55, 65, 117, 196
Beroepsrisico 75
Beroepsziekten 59, 64
Bestuurlijke boete 43, 57, 63, 64
Bijstand 6, 10, 12, 15, 18, 30, 47, 68, 76, 78, 79, 80, 83, 84, 89, 90, 91, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 114, 115, 142, 143, 146, 147, 155, 159, 176, 184, 193, 194
Bijzondere bijstand 15, 90, 91, 98, 100, 158, 191
Binding met de arbeidsmarkt 31

C

Casemanagement 34, 65, 84
Certificatie 59
Claimbeoordeling 69, 71, 72, 75, 78, 79
Claimbeoor 71
Cliëntenparticipatie 36, 79, 80, 81
Colleges van Deskundigen 59
Commissie Arbeidsgehandicapten en Werk 62
Commissie Psychische Arbeidsongeschiktheid 66
Concurrentiebeding 53
Concurrentiepositie 5, 6, 7, 20, 22, 24, 27, 28, 29, 102, 106, 200
Concurrentie 25
Conjunctuur 5, 7, 8, 21, 48, 64, 74, 76, 103, 106, 127
Convenanten 6, 7, 10, 12, 39, 60, 61, 62, 65, 69, 124, 157, 158, 176, 177
CPB 7, 20, 21, 25, 27, 28, 32, 36, 103, 104, 113, 115, 184, 200
CWI 18, 34, 36, 78, 79, 80, 116, 177

D

Deeltijdarbeid 20, 21
Deeltijdbanen 20, 109, 115, 160, 161
Disability Management 62
Discriminatie 55, 126, 127

E

Economische zelfstandigheid 11, 109, 115, 119
Educatie 116, 176
Eenoudergezinnen 98
E-Europe-action plan 125
Employability 10, 37, 50, 112, 117, 124, 128
Etnische minderheden 6, 10, 17, 34, 39, 41, 117, 127, 143, 159, 168, 169, 176, 177
EU-landen 22, 38, 40, 42, 105, 120, 130, 138, 139, 160, 163, 166, 167
EU 4, 16, 22, 30, 31, 32, 40, 42, 43, 55, 57, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 160, 161, 162, 163, 165, 166
Europees Sociaal Fonds 50
Expertisecentrum Reintegratie 59

F

Flexibele beloning 8, 17, 28, 29, 49, 86, 93, 102, 103, 104, 105, 106, 176, 193
Flexibilisering van de arbeidsmarkt 21
FNV 48, 49

Fonds Werk en Inkomen 34, 83
Fraude 6, 10, 18, 83, 143, 157, 159
FWI 34, 83

G

Gelijke behandeling 53, 55, 56, 126, 127
Gemeentelijk inkomensbeleid 15, 87, 89, 90, 91, 97
Gemeenten en van Arbeidsvoorziening 34
Gemeenten 6, 9, 10, 14, 15, 18, 34, 35, 50, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 90, 91, 99, 100, 101, 114, 143, 156, 158, 159, 176, 189, 190, 191, 193, 194
Geregistreerde werkloosheid 19, 31
Gesubsidieerde arbeid 6, 33, 35, 43, 65, 127, 177, 193
Gevaarlijke stoffen 57, 58, 62

H

Herintredende vrouwen 15, 36, 47, 101, 115, 116
High level Task Force voor vaardigheden en mobiliteit 125
Horeca 61, 173
Huursubsidie 15, 86, 87, 89, 92, 93, 98, 99, 101, 102, 115, 159, 177, 194, 195, 199

I

I/A-verhouding 19
ICT 30, 37, 46, 66, 81, 104, 105, 123, 124, 125, 126
ICT-sector 33, 104, 125
Immigratiebeleid 125
Immigratie 41, 42, 117
Individualisering 45, 47, 107
Individuele bijzondere bijstand 97
Inflatie 25, 92, 95, 194
Inkomensafhankelijke regelingen 15, 98, 99, 100, 102
Inkomenskengetallen 93, 94
Inkomensondersteuning 6, 15, 86, 89, 90, 91, 96, 97, 99, 101, 158, 159
Inkomensontwikkeling 86, 87, 92
Inkomenspositie van chronisch zieken en gehandicapten 93
Inkomensverdeling 14, 86, 94, 95, 96
Inspectie voor Werk en Inkomen 79, 82
IWI 79

J

Joint Employment Report 127

K

Kenniseconomie 16, 108, 120, 121, 122, 123, 125
Kinderen 30, 36, 54, 62, 87, 89, 93, 94, 99, 100, 101, 102, 107, 108, 111, 114, 115, 116, 147, 164, 182, 193, 195, 196, 197, 200
Kinderkorting 92, 93, 177, 195
Kinderopvang 7, 11, 18, 36, 53, 54, 55, 61, 98, 101, 102, 107, 113, 114, 115, 116, 122, 126, 177, 179
Kindertoelagen 93, 177, 195
Knelpunten op de arbeidsmarkt 5, 6, 39, 42
Koopkrachtontwikkeling 15, 88, 91, 92, 192
Kwaliteit van de arbeid 45, 47, 126

L

Laaggeschoolden 22, 32, 34, 39
Langdurig werklozen 6, 9, 34, 101, 127, 128, 156, 175
Langdurige werkloosheid 5, 6, 9, 34, 127, 128, 166
Lastenverlichting 3, 5, 21, 22, 54, 77
Leven lang leren 37, 125, 126, 128
Levensloopbenadering 107, 111, 113
Lisv 71, 137, 149, 151, 157, 158, 184, 188
Lokale lasten 15, 89, 90
Loondoorbetaling bij ziekte 69
Loondrift 103, 104
Loonkostenmatiging 7, 21, 22, 23
Loonkosten 3, 5, 7, 8, 9, 10, 19, 21, 22, 24, 25, 27, 33, 38, 39, 43, 48, 103, 137, 166, 175, 200
Loonontwikkeling 6, 8, 21, 22, 28, 29, 48, 88, 92, 102, 104, 143, 145, 192
Loonvoet 103

M

Maatschappelijk verantwoord ondernemen 52
Medebewindsrelatie tussen Rijk en gemeenten 82
Medezeggenschap 51, 52, 53
Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 107, 109, 119
Minimabeleid 84, 97, 99
Minimuminkomen 97, 197
MKB-convenant 17, 39, 159, 176
MKB 6, 10, 39, 54, 62, 176

N

Nationaal Actieplan Werkgelegenheid 37, 125, 127, 176
Nederlands Centrum voor Beroepsziekten 59

O

Objectief verdeelmodel 83
OESO-landen 42, 138, 139, 160, 161, 165, 166
Ondernemingsraden 51, 52
Onderwijs 11, 33, 41, 47, 65, 107, 109, 113, 119, 121, 125, 128, 129, 139, 165, 170, 171, 172, 173, 176, 196, 197
Ongevallen 7, 12, 57, 58, 63, 64
Ontslagrecht 47, 77
Oplosmiddelen 58
Ouderbijdrage 101, 102, 114
Oudere werknemers 8, 10, 38, 62, 93, 109, 111, 117, 157, 175, 193
Ouderenbeleid 10, 116
Ouderen 5, 6, 10, 11, 15, 17, 31, 32, 33, 37, 38, 46, 47, 71, 88, 95, 116, 117, 119, 121, 122, 123, 126, 163, 168, 170, 174, 175
Ouderschapsverlof 7, 11, 17, 54, 114
Overlegmodel 8, 44, 45

P

Participatiegraad 19, 21, 32, 36, 37, 38, 40, 138, 160, 161, 168, 170, 175
Passende arbeid 36, 76, 81, 82, 179
PEMBA 69, 75
Pensioenfondsen 95, 118
Pensioen 11, 32, 38, 95, 107, 108, 109, 115, 116, 118, 119, 122, 123, 163, 179, 182
Pensioenstelsels 22, 122, 123
Persoonsgebonden reïntegratiebudget 82

Poortwachtersfunctie 13, 17, 18
Premiëdifferentiatie 68, 69, 77, 175
Publieksveiligheid 58

Q

Quick Scan Werkdruk Horeca 61

R

Raad voor Werk en Inkomen 14, 34, 79
Referteperiode 118
Reïntegratiebedrijven 14, 62, 78, 80, 81, 82
Reïntegratie 5, 6, 9, 12, 13, 14, 18, 31, 34, 35, 36, 39, 43, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 101, 146, 177
Regeling afdrachtvermindering langdurig werklozen 38
Regionale platforms 79, 80, 81
Resultaatfinanciering 14
Risico-inventarisatie en -evaluatie 59, 65, 181
Ruim Baan voor Minderheden 10, 39
RWI 14, 34, 65, 174

S

Schattingsbesluit 71
Scholing 8, 9, 10, 11, 17, 29, 37, 42, 43, 44, 46, 49, 50, 81, 84, 107, 109, 111, 116, 117, 124, 125, 126, 127, 128, 164, 166, 167, 168, 175, 176, 177, 179
SCP 42, 96, 109, 110, 113, 119
SER 43, 45, 46, 47, 49, 52, 60, 75, 108, 113, 130
SIOD 10, 18, 43, 143, 159
Sluitende aanpak 6, 9, 16, 18, 34, 83, 127, 128, 147, 148, 158
Sociaal minimum 3, 5, 15, 89, 94, 95, 96, 100
Sociaal model 120, 121
Sociale activering 84, 101
Sociale Agenda 120, 121, 124, 128, 129
Sociale partners 7, 8, 9, 10, 11, 22, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 61, 62, 65, 68, 79, 80, 109, 113, 114, 117, 118, 120, 122, 124, 125, 128, 130, 176
Sociale uitsluiting 5, 15, 16, 94, 96, 97, 120, 121, 122, 128, 129
Spaarloon 105, 193
Standaardlevensloop 11, 107, 118
Stichting van de Arbeid 48, 49, 50, 53, 54, 102, 117, 118
Strategisch Omgaan Met Stoffen 58
SUWI 13, 31, 34, 36, 78, 80, 81, 82, 143, 147, 157, 158, 159
SVb 79, 80

T

TBA 69, 70, 71
Telewerk 66, 126, 179
Tilburgse polismodel 101

U

Uitkeringsgerechtigden 5, 14, 15, 19, 33, 35, 36, 68, 79, 83, 86, 88, 95, 100, 102, 114, 138, 162, 163, 193
Uitstroom uit de bijstand 10, 100
Uitvoeringsinstelling 7, 13, 14, 36, 71, 72, 77, 158
UWV 18, 72, 78, 79, 80, 82

V

Vacatures 9, 19, 20, 21, 33, 38, 125, 139, 173, 176

Vakbeweging 46, 48, 51, 58, 120

Vakbonden 49, 179

Verbetering poortwachter 67

Vergrijzing 4, 6, 12, 32, 36, 38, 39, 42, 75, 95, 119, 120, 121, 122, 123, 142, 149

VLW 6, 38

VNG 80, 81, 83, 84, 159

Volksverzekeringen 115, 118, 164

Voorjaarsoverleg 48, 50

Vrije verkeer van werknemers 120, 129

VUT 31, 38, 109, 116, 183

Vuurwerkbedrijven 57

W

WAO-keu 71

WAO-keuringen 12, 13, 18, 74

WAO 5, 7, 10, 12, 13, 14, 17, 19, 30, 31, 36, 38, 61, 62, 63, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 82, 109, 114, 141, 155, 157, 158, 162, 164, 175, 183, 185, 186, 187, 188, 193

WAZ 19, 68, 69, 141, 183, 185, 186, 187, 188

Werkdruk 12, 44, 60, 61, 65, 179

Werkgelegenheidsgroei 7, 9, 21, 22, 27, 28, 32, 168

Werkgelegenheidsrichtsnoeren 126

Werkgelegenheidsstrategie 126, 127

Werkloosheid 5, 8, 9, 12, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 38, 42, 45, 68, 76, 96, 109, 111, 127, 128, 137, 139, 142, 145, 146, 154, 155, 156, 157, 163, 165, 166, 168, 169, 170, 174, 175, 176, 179

Werkloosheidsgegevens 31

Werkloze beroepsbevolking 19, 31, 142, 174

Werknemerspremie 93

Werknemersverzekeringen 18, 68, 77, 78, 118, 119, 145, 148, 150, 164

Wet arbeid vreemdelingen 33, 42

Wet basisvoorziening kinderopvang 53, 55, 114

Wet flexibiliteit en zekerheid 47, 124

Wet medische keuringen 55

Wet op de ondernemingsraden 45, 52

Wet werkgeversbijdrage werkloosheidslasten oudere werknemers 175

Wijffels 47

Winstdeling 8, 28, 50, 86, 93, 103, 104, 105, 106

WIW 19, 65, 93, 141, 142, 147, 156, 174, 184, 189, 190, 191

WSW 19, 43, 141, 147, 155, 157, 189, 190, 191

WULBZ 69

WW 3, 5, 10, 12, 17, 19, 30, 31, 68, 76, 78, 81, 95, 109, 114, 118, 141, 142, 145, 147, 148, 154, 155, 157, 158, 177, 183

Z

Zelfregulering 8, 44, 45, 50, 51, 52, 53

Ziektejaar 7, 12, 13, 72, 73, 74

Ziekteverzuim 3, 12, 13, 19, 57, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 69, 71, 72, 116

Zorgverlof 7, 11, 54, 114

Inhoudsopgave bijlagen

Bijlage 1	Financieel beleid budgetdiscipline sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt	142
	a. Inleiding	142
	b. Algemene ontwikkelingen	142
	c. Uitgavenontwikkelingen per wet	145
	d. Financieringsaspecten	147
	e. Exploitatie- en vermogenspositie van de sociale fondsen	149
	f. Uitvoeringskosten sociale zekerheid (Lisv en SvB)	151
Bijlage 2	Vergelijking volumina Regeerakkoord en Sociale Nota 2002	154
	Tabellen met toelichting over geraamde volumina ten tijde van regeerakkoord en huidige stand in sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt	154
Bijlage 3	Stand van zaken ombuigingen en intensiveringen	157
Bijlage 4	Internationale kerngegevens 1991–2000	160
	4.1 BBP per hoofd van de bevolking	160
	4.2 Arbeidsparticipatie	160
	4.3 Inactiviteit en uitgaven sociale bescherming	162
	4.4 Arbeidskosten	164
	4.5 Arbeidsmarkt; werkloosheid	165
Bijlage 5	Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt	168
	5.1 De ontwikkeling van de werkgelegenheid in de jaren negentig	168
	5.2 Voortgang «In goede Banen»	174
Bijlage 6	Arbeidsverhoudingen	178
	Ontwikkeling CAO-vormen	178
Bijlage 7	Arbeidsomstandigheden	181
	Uitkomsten arbomonitoring	181
Bijlage 8	Sociale Zekerheid	182
	8.1 Volume sociale zekerheid	182
	8.2 Exploitatie- overzichten sociale verzekeringen 1998 t/m 2002	185
	8.3 Vermogens sociale fondsen 1999–2000–2001	188
	8.4 Exploitatie- overzichten sociale voorzieningen 1998 t/m 2002	189
Bijlage 9	Inkomensbeleid	192
	9.1 Cumulatie van beleidsmaatregelen met inkomensgevolgen	192
	9.2 Lonen, loonkosten, prijzen en koopkracht	200

Lijst van tabellen en figuren

Tabellen

Tabel 1.1	Ontvangen sociale verzekeringen per categorie 1998–2002; in miljarden euro's
Tabel 1.2	De rijksbijdragen aan en het vermogen van het AOW-spaarfonds; in miljarden euro's
Tabel 1.3	De exploitatiesaldi, vermogensposities en vermogensnormen van de sociale verzekeringsfondsen (in miljarden euro's)
Tabel 1.4	De ontwikkeling van de uitvoeringskosten naar organisatie en wet voor de periode 1998–2002; in miljoenen euro's
Tabel 1.5	De ontwikkeling van de uitvoeringskosten werknemersverzekeringen, volume, loon/prijs en beleid, en van de gecorrigeerde uitvoeringskosten
Tabel 1.6	De ontwikkeling van de uitvoeringskosten volksverzekeringen, volume, loon/prijs en beleid, en van de gecorrigeerde uitvoeringskosten
Tabel 3.1	Voortgang maatregelen aangekondigd in regeerakkoord
Tabel 3.2	Voortgang maatregelen na regeerakkoord, zoals verwerkt in Sociale Nota's 1999–2001
Tabel 3.3	Voortgang maatregelen vanaf de Sociale Nota 2001
Tabel 4.1	BBP per hoofd van de bevolking in de EU-landen, USA en Japan gecorrigeerd voor prijsverschillen
Tabel 4.2	Bruto participatiegraad in OESO-landen
Tabel 4.3	Netto participatiegraad in OESO-landen
Tabel 4.4	Netto arbeidsdeelname in voltijdeenheden
Tabel 4.5	Netto arbeidsdeelname van ouderen (55 t/m 64 jaar)
Tabel 4.6	Gemiddelde werktijd per week in 2000 (werknemers)
Tabel 4.7	Gemiddelde werktijd per jaar (werknemers, inclusief deeltijd)
Tabel 4.8	I/A-ratio's (uitkeringsgerechtigden/werkenden), 1990 en 1999
Tabel 4.9	aandeel 65+ op de totale bevolking in de EU-landen (prognose)
Tabel 4.10	Bruto en netto uitgaven sociale bescherming, in procenten van het BBP, tegen factorkosten, 1995

Tabel 4.11	Werknemerswage: belasting- en premiedruk als % van het bruto loon, 1998
Tabel 4.12	Groei van de beroepsbevolking in OESO-landen
Tabel 4.13	Groei van de werkgelegenheid in OESO-landen
Tabel 4.14	Gestandaardiseerde werkloosheid in OESO-landen
Tabel 4.15	Uitgaven voor actief en passief arbeidsmarktbeleid in EU-landen, 1999/2000 (in procenten van het BBP)
Tabel 5.1	De netto-arbeidsparticipatie van personen van 15–64 jaar naar geslacht en leeftijd in de periode 1990–1999 en de relatieve toename (in procenten)
Tabel 5.2	Arbeidsparticipatie en werkloosheid naar doelgroep (minderheden/vrouwen) 1990–1999
Tabel 5.3	Participatie 15–64 jaar naar geslacht, leeftijd, etniciteit/herkomst en onderwijsniveau, 1990, 1995 en 1999 (jaargemiddelden)
Tabel 5.4	Werkloosheid naar geslacht, leeftijd, etniciteit/herkomst en onderwijsniveau 1990, 1995 en 1999 (jaargemiddelden)
Tabel 5.5	Vacatures en moeilijk vervulbare vacatures naar bedrijfstak, beroepstak, gevraagd opleidingsniveau en bedrijfsgrootte, 1990–1999
Tabel 5.6	Overlap tussen doelgroepen arbeidsmarkt, 1998
Tabel 5.7	Beschikbare gelden voor activerend arbeidsmarktbeleid (in miljoenen euro)
Tabel 6.1	CAO's met gedecentraliseerde structuren (stand van zaken medio 2001)
Tabel 6.2	CAO's met à la carte-regeling of waar studie gedaan wordt naar à la carte-regelingen (stand van zaken medio 2001)
Tabel 7.1	Percentages bedrijven met een contract met een arbodienst, 1998–2000
Tabel 7.2	Percentages bedrijven met een door de arbodienst getoetste schriftelijke risico-inventarisatie en evaluatie (ri&e), 1998–2000
Tabel 7.3	Percentages bedrijven, zoals opgenomen in tabel 7.2, met een plan van aanpak als uitwerking van de ri&e, 1998–2000
Tabel 7.4	Percentage bedrijven met een organisatie bedrijfshulpverlening, 1998–2000

Tabel 8.1	Volume sociale zekerheid en -voorzieningen, 1990–2002
Tabel 8.2.A.	Overzicht sociale verzekeringen 1998 (bedragen in miljoenen euro)
Tabel 8.2.B.	Overzicht sociale verzekeringen 1999 (bedragen in miljoenen euro)
Tabel 8.2.C.	Overzicht sociale verzekeringen 2000 (bedragen in miljoenen euro)
Tabel 8.2.D.	Overzicht sociale verzekeringen 2001 (bedragen in miljoenen euro)
Tabel 8.2.E.	Overzicht sociale verzekeringen 2002 (bedragen in miljoenen euro)
Tabel 8.3	Vermogens sociale fondsen, ultimo 2000–2002 (bedragen in miljoenen euro)
Tabel 8.4.A.	Overzicht sociale voorzieningen 1998 (bedragen in miljoenen euro)
Tabel 8.4.B.	Overzicht sociale voorzieningen 1999 (bedragen in miljoenen euro)
Tabel 8.4.C.	Overzicht sociale voorzieningen 2000 (bedragen in miljoenen euro)
Tabel 8.4.D.	Overzicht sociale voorzieningen 2001 (bedragen in miljoenen euro)
Tabel 8.4.E.	Overzicht sociale voorzieningen 2002 (bedragen in miljoenen euro)
Tabel 9.1	Lonen, loonkosten, prijzen en koopkracht

Figuren

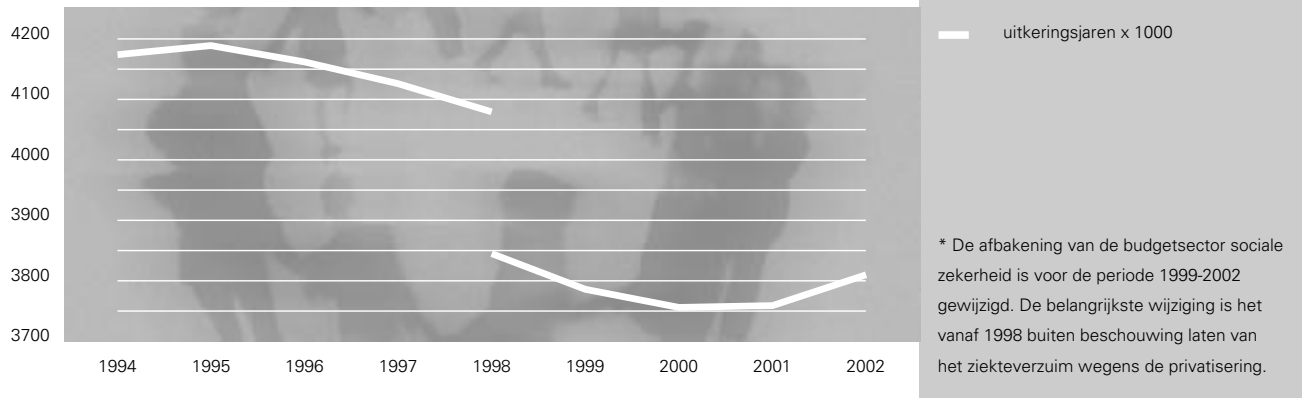
Figuur 1.1	Volume in de sector SZA
Figuur 1.2	De uitgaven voor de sector SZA
Figuur 1.3	De uitgaven voor de sector SZA
Figuur 1.4	Uitgaven sociale verzekeringen per categorie; in miljarden euro
Figuur 1.5	De uitgaven en volume sociale verzekeringen 1998–2002; in miljarden euro
Figuur 2.1	Volume ontwikkeling AOW ten opzichte van raming regeerakkoord
Figuur 2.2	Volume ontwikkeling ANW ten opzichte van raming regeerakkoord
Figuur 2.3	Volume ontwikkeling AKW ten opzichte van raming regeerakkoord
Figuur 2.4	Volume ontwikkeling WW ten opzichte van raming regeerakkoord
Figuur 2.5	Volume ontwikkeling WAO/WAZ/Wajong ten opzichte van raming regeerakkoord
Figuur 2.6	Volume ontwikkeling TW ten opzichte van raming regeerakkoord
Figuur 2.7	Volume ontwikkeling ABW ten opzichte van raming regeerakkoord
Figuur 2.8	Volume ontwikkeling WSW ten opzichte van raming regeerakkoord
Figuur 2.9	Volume ontwikkeling WIW ten opzichte van raming regeerakkoord
Figuur 2.10	Volume ontwikkeling ID-banen ten opzichte van raming regeerakkoord
Figuur 4.1	Opleidingsniveau bevolking (15–64 jaar) naar hoogst behaalde opleiding 1999
Figuur 5.1	Arbeidsparticipatie (netto) 15–64 jaar naar opleiding (in %)
Figuur 5.2	Participatiegraad (netto) naar leeftijd
Figuur 5.3	Werkloosheid (in % van beroepsbevolking) naar leeftijd
Figuur 6.1	Procentuele verdeling werknemers over typen CAO's
Figuur 9.1	Glijdende schaal in schooljaar 2001–2002 voor leerlingen in het VO-bb

A. Inleiding

1. De uitgaven sociale zekerheid en arbeidsmarkt bedragen 47,1 mld euro (103,7 mld gulden) in het afgelopen jaar 2000. Deze uitgaven zullen naar raming toenemen tot 53,2 mld euro (117,1 mld gulden) in 2002. Het beslag van deze uitgaven op het BBP daalt van 11,7% in 2000 naar 11,6% in 2002. Deze bijlage geeft een toelichting op de achterliggende oorzaken van de groei in de sociale zekerheidsuitgaven, de premie-financiering, de fondsoverschotten en de uitvoeringskosten bij de Lisv- en SvB-fondsen.
2. De huidige uitgavenraming SZA is lager dan bij regeerakkoord in 1998 is geraamd. Er zijn derhalve meevallers opgetreden. Volgens de regels budgetdiscipline is er sprake van een onderschrijding van het uitgavenkader met 1,95 mld euro (4,3 mld gulden) in 2001 en 0,95 mld euro (2,1 mld gulden) in 2002. Deze meevaller is voornamelijk ontstaan door lagere werkloosheidslasten in de WW en de bijstand. Tegenover deze meevallers staan hogere uitgaven in de andere sectoren zorg en rijksbegroting van de departementen.

B. Algemene ontwikkelingen

3. De ramingen van de sociale zekerheid en arbeidsmarkt zijn gebaseerd op de MEV 2002. Rekening is gehouden met een economische groei van 2% in 2001 en 2002. De werkloosheid (werkloze beroepsbevolking) neemt na de dalingen in de afgelopen jaren weer toe van 240 000 in 2001 tot 280 000 in 2002. De contractlonen stijgen met 4¼% in 2001 en met 3¾% in 2002. De voorziene terugloop in de economische groei, de weer stijgende werkloosheid en de relatieve hoge loonstijgingen zijn verwerkt in de ramingen voor de verschillende regelingen vallend onder de budgetsector sociale zekerheid en arbeidsmarkt.
4. Het *volume* in de sociale zekerheidsregelingen stabiliseert zich in 2001 en voor 2002 wordt een toename verwacht met 70 000 uitkeringen. Deze laatste toename is voor 25 000 gelegen bij de Aow (vergrijzing), voor 15 000 bij de arbeidsongeschiktheid en bijna 35 000 bij de werkloosheidsuitkeringen.
Verder zijn de uitgavenramingen I/D-banen en WIW op een lager niveau gebracht onder handhaving van de groei voor de langere termijn tot 60 000 I/D-banen en 50 000 dienstbetrekkingen WIW. Dit is mogelijk omdat de middelen op de SZW-begroting voor de I/D-banen en WIW-dienstbetrekkingen – voornamelijk door de gunstige situatie op de arbeidsmarkt – achteraf vaak niet volledig zijn besteed (onderuitputting).
In bijlage 2 is de huidige raming van het uitkeringsvolume afgezet tegen de raming ten tijde van het regeerakkoord. In onderstaande grafiek is de huidige raming van het volume sinds 1994 weergegeven. Het verhoudingsgetal van actieven/niet-actieven laat nog steeds een dalend verloop zien van 68% in 1999 naar 66% in 2002.

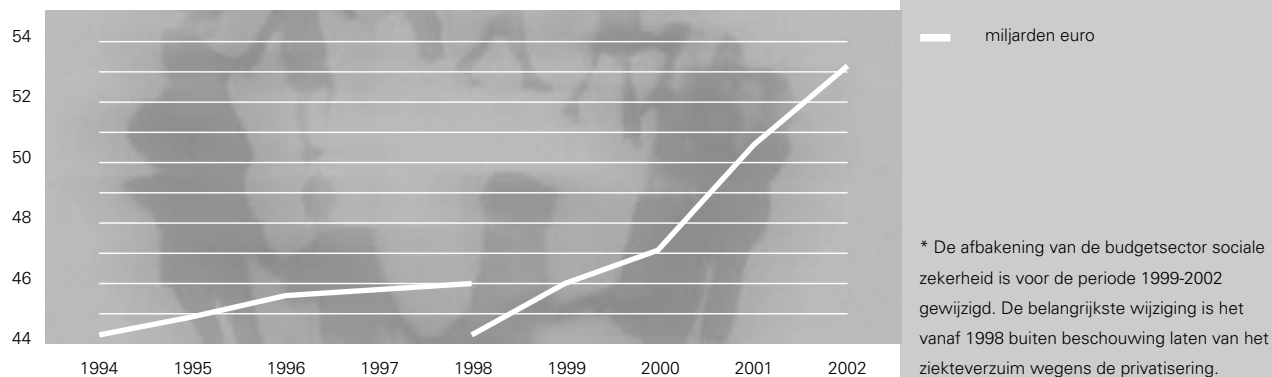


5. De *uitkeringsniveaus* in de sociale zekerheid volgen de loonontwikkeling danwel de prijsontwikkeling; zij het met enige vertraging. De loonindex wordt vastgesteld conform de Wet koppeling met afwijkmogelijkheid (WKA) en is relevant voor de meeste sociale zekerheidsregelingen. De prijsontwikkeling is relevant voor de aanpassing van de kinderbijslagbedragen. Over een periode van twee jaar is een gemiddelde nominale verhoging geraamd van cumulatief 8% op een uitkeringstotaal van ruim 45 mld euro (100 mld gulden).
6. De voorgestelde *maatregelen* in het kader van de begroting 2002 zijn verwerkt in de ramingen. Voor de invoering van de SUWI-maatregelen en de Arbvo/Esf-problematiek zijn middelen gereserveerd. Tevens zijn middelen vrijgemaakt voor het opzetten van het SIOD, dat de premie- en uitkeringsfraude zal bestrijden. Verder maakt SZW bestuurlijke afspraken met de gemeenten om te komen tot een verlaging van het bijstandsvolume en wordt de inkomenspositie van mensen, die geen kans maken binnen een jaar uit de ABW te stromen, verbeterd. De arbeidsdeelname van etnische minderheden wordt verbeterd door het convenant met het midden en klein bedrijf te verlengen en enkele verlofregeling zullen worden uitgebreid per 1 januari 2002. De plaatsingssubsidies REA en uitstroompriem ABW vervallen en daar komt een premievrijstellingsregeling danwel een fiscale regeling voor in de plaats. Een overzicht van de (ombuigingen en de) intensiveringen is opgenomen in bijlage 3 bij deze Sociale Nota.

7. De totale uitgaven sociale zekerheid zijn in onderstaande figuren weergegeven voor de periode 1994–2002.

Figuur

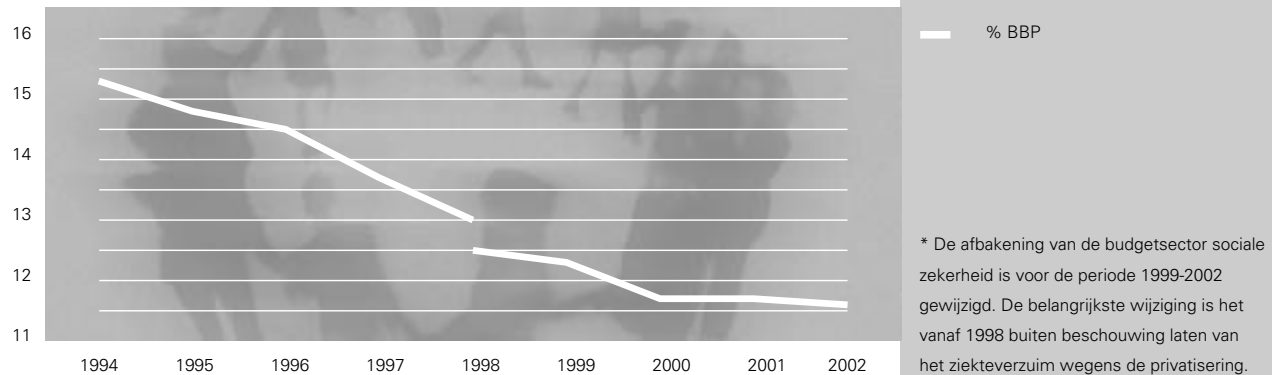
1.2 De uitgaven voor de sector SZA*



Uit bovenstaande figuur blijkt dat de uitgaven sociale zekerheid en arbeidsmarkt in de periode 1994–1998 met ongeveer 1,6 mld euro (3,6 mld gulden) zijn gestegen. In de periode 1998–2002 zullen de uitgaven met naar verwachting 9,1 mld euro (20 mld gulden) stijgen

Figuur

1.3 De uitgaven voor de sector SZA*



¹⁴⁹ In deze bijlage zijn de uitgaven opgenomen voorzover zij relevant zijn voor de budgetdisciplinesector sociale zekerheid en arbeidsmarkt; de bovenwettelijke uitgaven en gemeentelijke bijdragen zijn hier – in afwijking van de kerntabel en hoofdstuk 5 – buiten beschouwing gebleven.

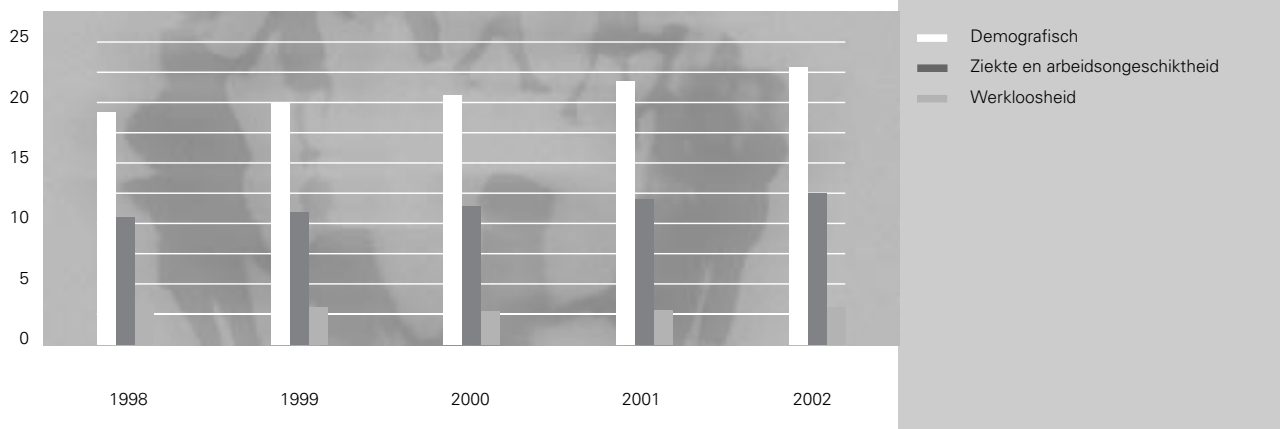
In verhouding tot het BBP is in de periode 1994–1998 sprake van een daling van 15,3% naar 13,0%¹⁴⁹. In de periode 1999–2002 lopen de uitgaven terug van 12,5% tot 11,6% in 2002.

C. Uitgavenontwikkeling per wet

8. De sociale zekerheidsregelingen zijn te onderscheiden in sociale verzekeringen en voorzieningen. Bij de sociale verzekeringen is premiefinanciering het uitgangspunt. Er is thans sprake van een bovenlastendekkende premiestelling in de werknemersverzekeringen waardoor overschotten bij de fondsen ontstaan. Deze overschotten zijn relevant voor het EMU-overschot en EMU-schuld. De sociale voorzieningen komen ten laste van de algemene middelen.
9. De uitgaven *sociale verzekeringen* omvatten de demografische regelingen (Aow en Anw), arbeidsongeschiktheid en de werkloosheid voorzover deze uit premiemiddelen worden gefinancierd¹⁵⁰. De sociale verzekeringsuitgaven stijgen met 5,5 mld euro (12 mld gulden) in 2002 ten opzichte van 1998 hetgeen voor 2/3-deel komt door de demografische regelingen en 1/3-deel door de arbeidsongeschiktheid. In onderstaande figuur is de groei voor de onderscheiden sociale verzekeringsregelingen in beeld gebracht.

Figuur

1.4 Uitgaven sociale verzekeringen per categorie; in miljarden euro



De uitgaven voor de *demografische regelingen* stijgen in de periode 1998–2002 met gemiddeld 0,9 mld euro (2 mld gulden) per jaar. In de uitgavenraming voor de desbetreffende regelingen is rekening gehouden met een volumegroei in de AOW van bijna 20 000 gerechtigden gemiddeld per jaar; het volume Anw laat voor deze periode een daling van bijna 4 000 uitkeringsjaren gemiddeld per jaar zien. De koppeling aan de contractloonontwikkeling draagt voor circa 0,6 mld euro (1,3 mld gulden) per jaar bij aan de uitgavengroei. Tenslotte leidt de toepassing van de netto-netto-koppeling voor de AOW en Anw tot een bruterings-effect van ongeveer 140 mln euro (0,3 mld gulden) per jaar.

De feitelijke uitgaven voor de *ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen* stijgen in de periode 1998–2002 met gemiddeld 0,5 mld euro (1,1 mld gulden) per jaar. Hierin komt tot uitdrukking een volumegroei van 15 000 uitkeringsjaren gemiddeld per jaar. De indexering van de

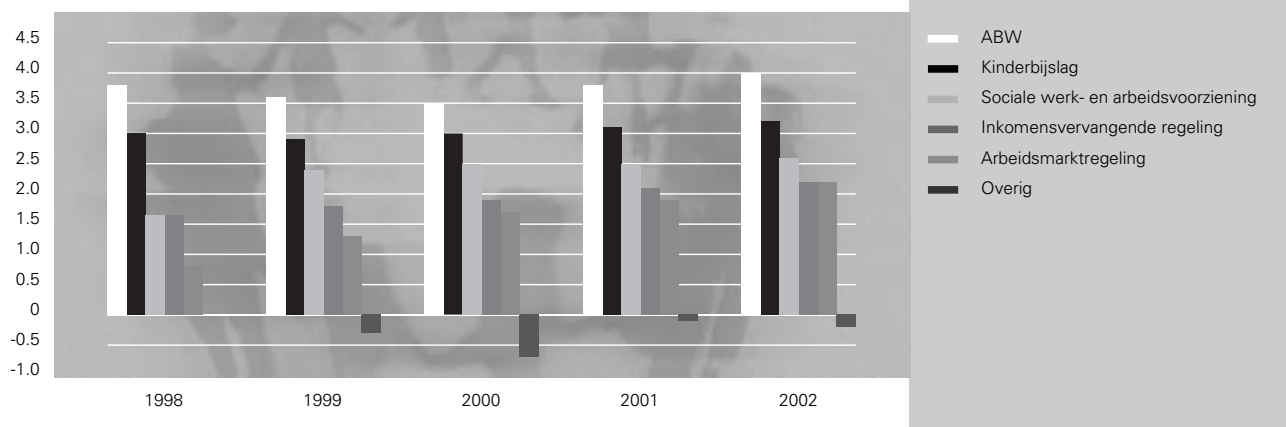
¹⁵⁰ De arbeidsongeschiktheidslasten voor jong gehandicapten (wajong) en de werkloosheidslasten na het doorlopen van de WW (Abw) worden niet als een verzekering beschouwd aangezien deze voor rekening van het rijk komen.

ziekte en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zorgt voor een uitgaven-groei van 0,3 mld euro (0,7 mld gulden) gemiddeld per jaar. De feitelijke uitgaven voor de *werkloosheid* ten laste van het wachtgeld en Awf-fonds stijgen met 410 mln euro (0,9 mld gulden) in 2002. Dit is het gevolg van een volumegroei met 24 000 en een indexering van ruim 4% in 2002. Thans is derhalve voorzien dat aan de forse volume- en uitgavendalingen in deze sociale verzekeringswetten van de afgelopen jaren een einde komt. De feitelijke *uitvoeringskosten* sociale verzekeringen stijgen in de periode 1998–2002 van 1,4 tot 1,7 mld euro (3,1 tot 3,8 mld gulden). De uitvoeringskosten stijgen uit hoofde van prijs- en loonindexeringen en oploop van de uitvoeringskosten voor reïntegratie-inspanningen. In onderdeel F is afzonderlijk op de uitvoeringskosten ingegaan.

10. De uitgaven sociale voorzieningen¹⁵¹ zullen naar verwachting toenemen met 3,1 mld euro (6,8 mld gulden) in de periode 1998–2002. Deze groei is voor ongeveer de helft het gevolg van de groei in de middelen voor de arbeidsmarktregelingen waaronder de I/D-banen. Ongeveer 1/3-deel komt voor rekening van de WSW en de inkomensvervangende regelingen.

Figuur

1.5 Uitgaven sociale voorzieningen 1998-2002; in miljarden euro



¹⁵¹ Artikel 12 arbeidsmarkt, 13 sociale verzekeringen en 14 bijstandszaken aangevuld met enkele posten onder artikel 15 (subsidies voorzover samenhangend met de arbeidsmarkt, samenwerking werk en inkomen en arbeidsomstandigheden) en de betreffende nog uit te delen loon- en prijsbijstelling verantwoord in de Miljoenennota op de staartpost sociale zekerheid. Ter voorkoming van dubbelstellingen zijn de rijks- en premiebijdragen bij artikel 13 niet relevant.

De *ABW-uitgaven* stijgen in de periode 1998–2002 met gemiddeld 110 mln euro (0,25 mld gulden) per jaar. De jaarlijkse aanpassing van de sociale uitkeringen conform de contractlonen leidt tot uitgavenverhogingen. Deze toeneming is gemitigeerd door de volumedaling ABW van 424 000 personen in 1998 tot 325 000 personen in 2001; voor 2002 is een stijging van 10 000 personen voorzien. De uitgaven voor de *kinderbijslag* nemen toe met 225 mln euro (0,5 mld gulden) in de periode 1998–2002. Deze ontwikkeling wordt enerzijds veroorzaakt door het hogere aantal geboortes en door de indexering en extra verhoging van de kinderbijslagbedragen. Anderzijds is deze toeneming gematigd door overloopeffecten van getroffen maatregelen uit de vorige kabinetperiode (geleidelijke afschaffing van de differentiatie

naar gezinsgrootte, aanpassing leeftijdsstaffeling en geleidelijke afschaffing van de kinderbijslag voor kinderen van 18 jaar en ouder). De uitgaven voor de *sociale werk- en arbeidsvoorziening*¹⁵² nemen over de periode 1998–2002 toe met 680 mln euro (1,5 mld gulden). De WSW-uitgaven worden in de periode 1999–2002 geïntensiveerd met een bedrag dat oploopt tot ruim 90 mln euro (200 mln gulden) in 2002 ter vermindering van de wachtlijsten. Als gevolg hiervan wordt per jaar de taakstelling verhoogd met 1160 arbeidplaatsen. In de loon- en prijsbijstellingen is tevens een incidentele looncomponent verwerkt voor de WSW-lonen. In de uitgaven arbeidsvoorziening is overigens de efficiëncytaakstelling uit het regeerakkoord verwerkt.

Bij de *inkomensvervangende regelingen*¹⁵³ wordt rekening gehouden met een groei van 0,5 mld euro (1,1 mld gulden). Met name de groei in de Wajong-uitgaven is hieraan debet.

Wat betreft de *Arbeidsmarktregelingen*¹⁵⁴ is sprake van een forse stijging van de uitgaven, van 0,8 mld euro (1,8 mld gulden) in 1998 tot 2,2 mld euro (4,9 mld gulden) in 2002. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt door de overboeking van de EWLW-banen van de begrotingen van BZK en VWS naar de begroting van SZW. De beleidsvorming en -uitvoering van deze banen ligt vanaf 1 januari 2000 geheel bij SZW. Daarnaast is opgenomen de extra groei van op langere termijn 20 000 I/D-banen ten bedrage van bruto 360 mln euro (800 mln gulden) en netto 180 mln euro (400 mln gulden) (de inverdieneffecten zijn verwerkt bij de ABW en de WW) en de zgn. sluitende aanpak ten bedrage van netto 113 mln euro (250 mln gulden).

In de uitgavenontwikkeling in de *overige regelingen*¹⁵⁵ zitten de voorlopige reservering van uitgaven voor het SUWI-proces in verwerkt. Voor 2001 gaat het om een bedrag van bijna 450 mln euro (1 mld gulden) en voor 2002 om ruim 130 mln euro (0,3 mld gulden). Hierop zijn de ontvangsten op de begroting in mindering gebracht zoals de anticumulatiebaten WSW van 450 mln euro (1 mld gulden) en ontvangsten arbeidsmarktmaatregelen en bijstand.

D. Financieringsaspecten

11. De uitgaven sociale verzekeringen worden voornamelijk uit premies gefinancierd. In tabel 1. is een overzicht gegeven van de inkomstenontwikkeling voor de sociale verzekeringen van 1998 tot en met 2002. De sociale voorzieningen zijn in dit kader niet relevant aangezien deze via de begroting SZW worden gefinancierd.

¹⁵² Hieronder vallen de WSW, de rijksbijdrage aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de Inkoop sociale diensten bij arbeidsvoorziening.

¹⁵³ Hieronder vallen de IOAW, IOAZ, Toeslagenwet, WIK, BIA, Wajong en de vervroegde uittredingsregelingen ex-mijnwerkers.

¹⁵⁴ Hieronder vallen de WIW, RSP, EAU, kinderopvangregeling, JWG, BP, I/D-banen en de sluitende aanpak.

¹⁵⁵ Hieronder vallen onder meer de Arbo-intensiveringen, Wvg, subsidies en uitgaven in het kader van SWI, CVCS en handhaving.

**Tabel 1.1 Ontvangsten sociale verzekeringen per categorie 1998–2002;
in mld euro**

	1998	1999	2000	2001	2002
premies	35,5	38,0	39,9	39,3	38,5
rijksbijdragen				0,3	3,2
vv. rijksbijdrage AOW					2,6
rijksbijdrage Anw					0,2
rijksbijdrage WW				0,0	0,0
bijdrage ufo				0,3	0,4
interest	0,0	0,1	0,3	0,4	0,6
werkgeverspremie over uitkeringen	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
totaal ontvangsten	36,7	39,2	41,3	41,1	43,5
totaal uitgaven	35,1	36,1	37,0	39,2	41,5
saldo	1,6	3,1	4,4	1,9	2,0

Premies

Bij de berekening van de premiemiddelen is voor 2001 en 2002 rekening gehouden met dezelfde premietarieven ten opzichte van het voorgaande jaar (constante premietarieven). Alleen de Awf-premie is verlaagd met 0,95% in 2001 in het kader van het fiscale stelsel en met 0,35% in 2002. De grondslagverbreding uit hoofde van de brutoering van de overhevelingstoelage vanaf 2001 heeft geleid tot een verlaging van de premietarieven in de werknemersverzekeringen.

Rijksbijdrage

Met ingang van 2001 ondervinden de volksverzekeringsfondsen (AOW/Anw) premiederving als gevolg van de heffingskorting uit het nieuwe belastingstelsel¹⁵⁶. Hiervoor worden deze fondsen gecompenseerd via de BIKK (Bijdrage in de Kosten van de Korting). Voor 2001 is besloten deze rijksbijdrage achterwege te laten zodat de bestaande exploitatie- en vermogensoverschotten in deze fondsen verminderen. In 2002 wordt een bijdrage aan het AOW en Anw-fonds verstrekt van zo'n 2,7 mld euro (6 mld gulden). Voorts is er een beperkte rijksbijdrage aan het WW-fonds ter financiering van WW-experimenten in het kader van de sluitende aanpak 1999/2000 en de kosten voor loopbaanonderbreking.

Overig

De fondsen ontvangen ook onderlinge betalingen tussen sociale verzekeringsfondsen; dat zijn de werkgeversbijdragen over de uitkeringen sociale verzekeringen. De interest over het vermogens vormt eveneens een inkomstenpost voor de sociale fondsen. In bovenstaande tabel is ook zichtbaar gemaakt in welke mate de inkomsten de uitgaven te boven gaan door het positieve exploitatiesaldo voor de gezamenlijke fondsen te presenteren. Onderdeel E gaat hier verder op in.

¹⁵⁶ Deze grondslagversmalling is niet direct zichtbaar in 2001 in de premie-opbrengst aangezien in dat jaar een forse incidentele nabetaling van het rijk aan de fondsen bij de premiemiddelen is opgenomen.

12. Naast bovengenoemd centraal fonds AOW (waaruit de lopende AOW-uitkeringen worden gefinancierd), is ten behoeve van de financiering van de *toekomstige* AOW-uitgaven een spaarfonds AOW ingesteld. Dit fonds is bestemd voor de financiering van de groei in de

AOW-uitgaven na 2020 wegens de vergrijzing. In tabel 1.2 zijn de stortingen en de cumulatieve vermogensopbouw weergegeven.

Tabel 1.2 De rijksbijdragen aan en het vermogen van het AOW-spaarfonds; in mld euro

	1998	1999	2000	2001	2002
Rijksbijdrage AOW-Spaarfonds	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4
Rente	0,0	0,2	0,3	0,4	0,5
Totaal	2,0	2,3	2,5	2,7	2,9
Vermogen ultimo het jaar	2,3	4,6	7,0	9,8	12,7

De rijksbijdrage AOW-spaarfonds was aanvankelijk gesteld op 340 mld euro (750 mln gulden) in 1997 en 0,7 mld euro (1,5 mld gulden) structureel. Hieraan is toegevoegd een rijksbijdrage van 1,3 mld euro (2,8 mld gulden) vanaf 1998 en een ieder jaar oplopende bijdrage van 113 mln euro (250 mln gulden) vanaf 1999. Inclusief de rentebaten wordt voor ultimo 2002 een cumulatief vermogen geraamd van 12,7 mld euro (27,9 mld gulden). Gerekend is met een rente conform een belegging in 10-jaars staatsobligaties.

E. Exploitatie- en vermogenspositie van de sociale fondsen

13. De ontwikkelingen in de uitgaven en ontvangsten sociale verzekeringen beïnvloeden de exploitatiesaldi van de sociale fondsen. Het exploitatiesaldo wordt toegevoegd aan het vermogen van elk fonds en geconfronteerd met het zogenaamde normvermogen. Bij een neutrale vermogenspositie (vermogen komt overeen met de norm) beschikt het fonds over voldoende middelen om gemiddeld over het jaar genomen de uitgaven uit eigen middelen te kunnen financieren. De tekorten en overschotten gedurende het jaar worden via het lenen en het uitzetten van middelen bij het rijk afgedekt. In onderstaande tabel zijn de exploitatie- en vermogenssaldi conform de huidige inzichten weergegeven.

Tabel 1.3 De exploitatiesaldi, vermogensposities en vermogensnormen van de sociale verzekeringsfondsen (in mld euro)

	exploitatiesaldo		vermogenssaldo	
	2001	2002	2001	2002
SVB				
aow	- 0,9	- 0,6	2,0	1,2
anw	- 0,1	0,0	0,1	- 0,1
totaal	- 1,0	- 0,6	2,1	1,2
Lisv				
wao basis	1,1	1,1	2,1	3,2
wao eerste vijf jaar	- 0,1	0,1	- 0,1	- 0,4
waz	0,1	0,1	0,3	0,4
Awf	2,0	1,6	3,3	4,9
totaal	3,1	2,9	5,5	8,4
wachtgeld	- 0,2	- 0,3	0,8	0,6
Totaal Generaal	1,9	2,0	8,4	10,1

De *volksverzekeringsfondsen AOW en Anw* laten een tekort zien op de exploitatie. Dit hangt samen met het achterwege blijven danwel het verlagen van de bijdrage uit hoofde van het fiscale stelsel 21e eeuw in 2001. De vermogensoverschotten zijn hierdoor teruggelopen.

De *werknemersverzekeringen* laten forse exploitatieoverschotten zien; de premiemiddelen overtreffen de uitgaven fors. Deze overschotten worden toegevoegd aan het vermogen hetgeen naar raming oploopt naar bijna 8,5 mld euro (18 mld gulden) ultimo 2002. De achtergrond van de exploitatie-overschotten is de volgende. Aan het begin van de huidige Kabinetsperiode is uitgegaan van een lastendekkende premiestelling. Vooral als gevolg van de meevallende economische ontwikkeling zijn overschotten ontstaan bij de werknemersverzekeringen met name bij het Awf en de WAO. Vanuit oogpunt van lastendekkendheid, zou een afbouw van de overschotten via een verlaging van premies wenselijk zijn. Een dergelijke premie-verlaging gaat evenwel gepaard met lastenverlichting en dus met een belasting van het EMU-saldo en de EMU-schuld. In EU-verband is afgesproken dat bij de beoordeling van de overheidsfinanciën de sociale fondsen worden betrokken; het saldo van de sociale fondsen maakt onderdeel uit van het EMU-saldo. Daarom vindt de besluitvorming over belastingen en premies in onderlinge samenhang plaats tegen de achtergrond van het integrale lastenbeeld en de koopkracht- en loonkostenontwikkeling. Binnen de gestelde randvoorwaarden blijkt een substantiële premieverlaging niet altijd haalbaar.

Voor de omvang van de totale (exploitatie)overschotten in de werknemersverzekeringen is ook van belang dat in de Algemene Kas van de Ziekenfondsverzekering juist sprake is van een forse medefinanciering van het Rijk via een Rijksbijdrage van circa 3 mld. euro. Zonder deze Rijksbijdrage zou sprake zijn van een tekort van circa 3 mld euro. Deze Rijksbijdrage is van dezelfde orde van grootte als de exploitatieoverschotten in het Awf en de WAO. Indien de rijksbijdrage buiten beschouwing wordt gelaten is voor het totaal van de werknemersverzekeringen dus geen sprake van structurele overschotten. Een operatie waarbij per fonds lastendekkende premies worden nagestreefd (en er per fonds dus geen sprake is van een positieve of negatieve Rijksbijdrage) zou gepaard gaan met forse positieve en negatieve inkomenseffecten voor bepaalde groepen.

Dit laat onverlet dat het terugdringen van de exploitatiesaldi een rol heeft gespeeld bij de vormgeving van het lastenpakket voor 2002. Verschillende doelstellingen die het Kabinet wil bereiken vergen echter andere maatregelen dan maatregelen in de premiesfeer. Als gevolg van het lastenpakket 2002 en vanwege de effecten van de economische ontwikkeling, zullen de exploitatieoverschotten (volks- en werknemersverzekeringen incl. de zorgfondsen) per saldo verminderen van ruim 2¼ mld euro in 2001 naar 1½ mld euro in 2002. Voor de werknemersverzekeringen in de sector SZA geldt een daling van de exploitatie-overschotten met ¼ mld euro van 3,1 mld euro naar 2,9 mld euro (waarvan ¼ mld euro als gevolg van in 2002 door te voeren premieverlagingen).

De omvang van de overschotten blijft echter zodanig dat ook bij een tegenvallende conjunctuur sprake zal blijven van overschotten bij de WAO en het Afw, terwijl in de Ziekenfondsverzekering een omvangrijke rijksbijdrage nodig blijft. Deze situatie geeft aanleiding ten principale te kijken hoe ook op de langere termijn om te gaan met de premiestelling in de sociale fondsen. De komende maanden zal het Kabinet dit vraagstuk nader onderzoeken, mede in relatie tot de uitkomsten van de

verschillende verkenningen en onderzoeken op het gebied van de fiscaliteit en de financiering van de ziektekostenverzekering. De premies voor de *wachtgeldfondsen* worden door het Lisv vastgesteld. De overschotten, die zijn ontstaan door het aanpassen van de vermogensnorm van zo'n 1,4 mld euro (3 mld gulden) tot zo'n 360 mln euro (0,8 mld gulden) vanaf 2001, worden hiermee geleidelijk verminderd. Vooralsnog is aangenomen dat het Lisv de wachtgeldpremie op het gemiddelde van 0,85% zal vaststellen in 2002.

F. Uitvoeringskosten sociale zekerheid (Lisv en SVB)

14. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling van de uitvoeringskosten sociale zekerheid van de uitvoeringsinstanties Lisv en SVB.

Tabel 1.4 De ontwikkeling van de uitvoeringskosten naar organisatie en wet voor de periode 1998–2002; in miljoenen euro's

		1998	1999	2000	2001	2001
Lisv	ao (wao, wajong, waz)	716	744	782	904	920
	zw (vn-awf, vn-wgf)	107	125	126	135	143
	ww (awf, wgf)	485	515	510	528	567
	tw (incl. bia)	26	21	22	22	25
	Totaal	1 334	1 405	1 439	1 589	1 655
svb	aow	105	103	105	104	107
	anw	24	27	28	27	26
	akw	77	78	79	79	80
	Totaal	206	208	211	210	213
totaal generaal		1 540	1 613	1 650	1 799	1 868

De uitvoeringskosten van de uitvoeringsinstellingen (Lisv) laten in 2001 een relatief grote stijging zien. Die valt te verklaren uit het feit dat een aantal doelmatigheidsprojecten met het oog op de UWV-vorming is doorgeschoven van 2000 naar 2001. Daarnaast verwacht het Lisv in 2001 extra kosten vanwege de volumecomponent van de WAO-inhaal-slag. In 2001 zal een groot deel van de achterstanden met betrekking tot de WAO-(her)beoordelingen worden ingelopen, hetgeen eenmalig extra werkzaamheden met zich brengt. Het jaar 2002 geeft een volledig beeld op basis van Lisv-inzichten.

15. De ontwikkeling van de uitvoeringkosten is afhankelijk van verschillende factoren. Een aantal van deze factoren kunnen de uitvoerende instanties niet of nauwelijks beïnvloeden (volume, beleid, nominale ontwikkeling), andere elementen hebben ze wel zelf in de hand. Effecten van beleid betroffen bijvoorbeeld de invoering van de Euro en een aantal handhavingsactiviteiten (waaronder de Wet boeten en maatregelen en de Wet beperking export uitkeringen). Ook de millenniumproblematiek veroorzaakte additionele kosten. Vanaf 2000 worden bovendien extra BTW-kosten gemaakt als gevolg van de ontvlechting van de commerciële ondernemingen en de uitvoeringsinstellingen. Voordien zaten deze in één fiscale eenheid; dit betekende dat interne uitbesteding door de uitvoeringsinstelling BTW-vrij was.

Door het verloop van de uitvoeringskosten te corrigeren voor deze drie factoren, ontstaat een beeld van de ontwikkeling van de kosten die de uitvoeringsinstanties wel zelf kunnen beïnvloeden.

Tabel. 1.5 De ontwikkeling van de uitvoeringskosten werknemersverzekeringen, volume, loon/prijs en beleid, en van de gecorrigeerde uitvoeringskosten.

Totaal werknemersverzekeringen	1998	1999	2000	2001	2002
Ontwikkeling uitvoeringskosten (mln euro)	1 334	1 405	1 439	1 589	1 655
index uitvoeringskosten	100	105	108	119	124
index volumeontwikkeling	100	97	97	98	101
index loon/prijsontwikkeling	100	103	106	112	116
index beleid	100	109	109	115	112
index uitvoeringskosten na correctie voor volume, loon/prijs en beleid	100	96	96	95	95

Uit de laatste regel van bovenstaande tabel wordt duidelijk dat de uitvoeringsinstellingen die onder het Lisv vallen, naar verwachting een kostenbeperking van rond 5% zullen realiseren ten opzichte van 1998. Nominaal is dit een bedrag van 65 à 70 miljoen euro (ca. 150 miljoen gulden).

Tabel 1.6 De ontwikkeling van de uitvoeringskosten volksverzekeringen, volume, loon/prijs en beleid, en van de gecorrigeerde uitvoeringskosten.

Totaal volksverzekeringen	1998	1999	2000	2001	2002
Ontwikkeling uitvoeringskosten (mln euro)	206	208	211	210	213
index uitvoeringskosten	100	101	102	102	103
index volumeontwikkeling	100	100	101	101	102
index loon/prijsontwikkeling	100	103	106	112	116
index beleid	100	101	106	104	104
index uitvoeringskosten na correctie voor volume, loon/prijs en beleid	100	97	89	85	80

Ook voor de Svb is sprake van een (aanzienlijke) kostenreductie. Ten opzichte van 1998 laten de gecorrigeerde indexcijfers in 2002 een kostenbesparing met ca 20% zien. Dat komt neer op nominaal ruim 40 miljoen euro (ruim 90 miljoen gulden).

- Op grond van het regeerakkoord van 1998 kregen de uitvoeringsinstellingen die in opdracht van het Lisv de werknemersverzekeringen uitvoeren, een efficiencytaakstelling van 216 miljoen euro (476 miljoen gulden) opgelegd, en de SVB een taakstelling van 34 miljoen euro (75 miljoen gulden), ten opzichte van de voor 2002 geraamde uitvoeringskosten zonder taakstelling. Het Lisv verwachtte in 1999 dat door het inzetten van doelmatigheidsprojecten in met name 1999 en 2000 aan de taakstelling voldaan zou kunnen worden. In die projecten zijn evenwel vertragingen opgetreden, onder meer door een wijziging van het toekomstige model van uitvoering. Daarmee hebben de besparingseffecten zich in mindere mate gemanifesteerd. Op basis van de voorgaande analyse is de verwachting dat de taakstelling in 2002 slechts in beperkte mate zal worden gerealiseerd. Daarbij speelt ook een rol dat gezien de inspanningen op het WAO-terrein en noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen die bij de werknemersverzekeringen moesten worden doorgevoerd, het behalen van de uitvoeringskosten-

taakstelling door het Lisv binnen de beoogde termijn geleidelijk als minder realistisch werd ervaren.

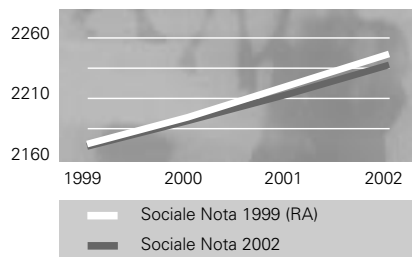
Bij de implementatie van de SUWI-voorstellen wordt intensief contact onderhouden tussen het Lisv, de veranderorganisatie SUWI en het UWV, i.o., waarbij het aspect doelmatigheid een belangrijk aandachtspunt is. In het nieuwe UWV-perspectief zijn op langere termijn, onder andere vanwege schaalvoordelen, ongetwijfeld (nadere) besparingen te realiseren. Het Ctsv constateert in zijn rapportage «de Sociale verzekeringen in 2000» dat SZW bij de vergroting van de doelmatigheid in de komende jaren kan voortbouwen op de systematiek van referentiediensten en kostprijsmodellen die door het Lisv is ontwikkeld.

Op dit moment is het kabinet bezig het concept-bedrijfsplan van het UWV i.o. te beoordelen, zowel beleidsmatig als financieel. Dit zal leiden tot een nota aan de Kamer voor de begrotingsbehandeling SZW. In die nota zal het uitvoeringskostenbeeld voor 2002 nader worden ingevuld en zal ook een beeld worden gegeven van het meerjarenperspectief. Hierin zal een onderbouwde taakstelling ten aanzien van de uitvoeringskosten worden opgenomen.

Voor de SVB is het beeld gunstiger. Door onder meer efficiëntere wet- en regelgeving en een structurele besparing op de automatiserings- en huisvestingskosten zal de opgelegde taakstelling in 2002 ruimschoots gehaald worden.

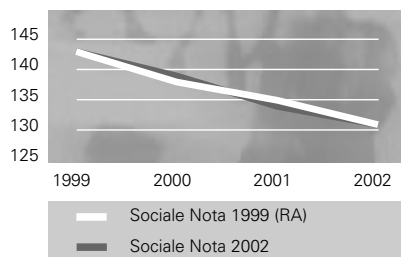
In onderstaande figuren wordt de huidige raming van het volume van de sociale zekerheidsregelingen vergeleken met de raming ten tijde van het Regeerakkoord (stand Sociale Nota 1999).

Figuur 2.1 Volume ontwikkeling AOW



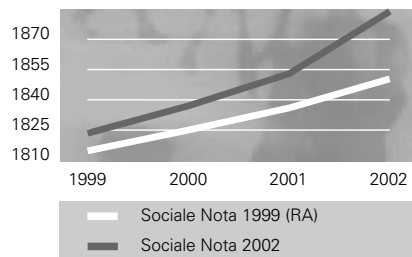
De huidige volumeraming AOW wijkt nauwelijks af van die ten tijde van het regeerakkoord. De volumegroei 1999–2002 is marginaal neerwaarts bijgesteld op basis van de laatste bevolkingsprognose van het CBS en nieuwe realisatiegegevens van de Svb, namelijk van 1,1% naar 1,0% per jaar.

Figuur 2.2 Volume ontwikkeling ANW



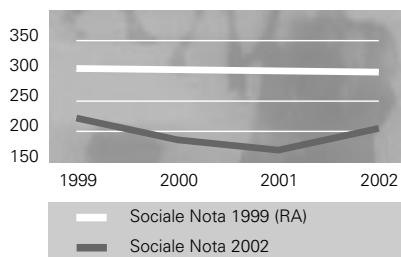
Het aantal Anw-gerechtigden wijkt naar de huidige inzichten nauwelijks af van de raming ten tijde van het regeerakkoord. De marginale bijstellingen in 2000 en 2001 zijn het gevolg van de verwerking van de informatie van de Sociale Verzekeringsbank.

Figuur 2.3 Volume ontwikkeling AKW



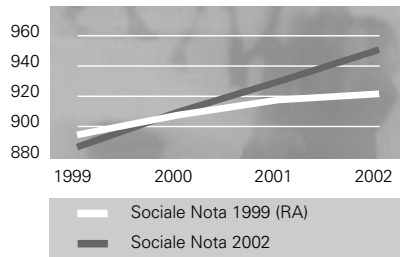
De opwaartse bijstelling van het aantal AKW-gerechtigden ten opzichte van het regeerakkoord 1999 is toe te schrijven aan het feit dat het aantal geboorten en (netto) migratie in 1998 en 1999 groter was dan verwacht. Dit gaat vooral om geboorten van het eerste kind. Op grond van deze realisatie is ook de raming voor latere jaren naar boven bijgesteld.

Figuur 2.4 Volume ontwikkeling WW



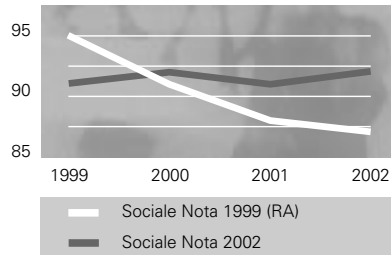
De volumeontwikkelingen in de WW zijn fors lager uitgekomen dan bij Regeerakkoord is verondersteld en in het bijzonder in het startjaar 1999 van dit kabinet. In plaats van een stabilisering van het aantal WW-ers rond 300 000 is het aantal WW-ers gedaald tot 170 000 in 2001, waarna het aantal WW-ers weer oploopt tot 205 000 in 2002. Deze werkloosheidsmeevaller is in belangrijke mate toe te schrijven aan de hoge economische groei in de jaren 1999 en 2000 van meer dan 3%. Bij Regeerakkoord is nog uitgegaan van een lagere groei van 2,25% per jaar.

Figuur 2.5 Volume ontwikkeling WAO/WAZ/Wajong



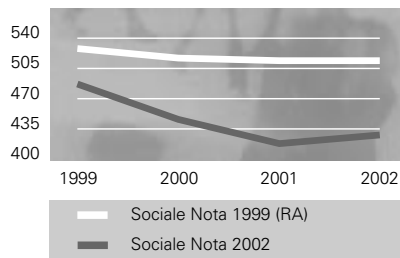
De gunstige economische ontwikkeling van de afgelopen jaren heeft niet geleid tot een verminderd beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Voor de WAO moet worden vastgesteld dat de ten tijde van het regeerakkoord geraamde volumeontwikkeling, die destijds nog als behoedzaam gold, nu als te optimistisch moet worden beschouwd. Thans is rekening gehouden met een volumegroei met 70 000 personen. In procenten van de beroepsbevolking is sprake van ongeveer 12% voor de verschillende jaren.

Figuur 2.6 Volume ontwikkeling TW



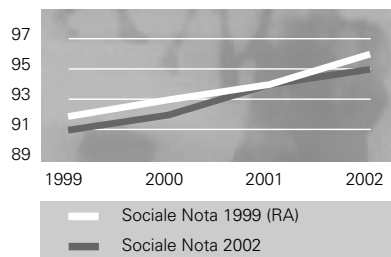
De TW geeft recht op een aanvullende uitkering bovenop uitkeringen Ziektewet, Werkloosheidswet en arbeidsongeschiktheidswetten. De volume-ontwikkeling in de TW geeft dan ook een weerspiegeling van de ontwikkeling in deze wetten. Per saldo een volume raming welke boven die van het regeerakkoord ligt. Dit is met name toe te schrijven aan de ongunstige geraamde ontwikkeling in de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Figuur 2.7 Volume ontwikkeling ABW



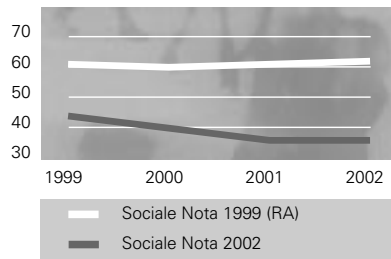
Net als bij de WW heeft de gunstige economische ontwikkeling een positieve bijdrage op de volumeontwikkeling bij de bijstandsregelingen. De stijging van de ABW-uitkeringen in 2002 is voor een groot deel toe te schrijven aan de ontwikkeling van de werkloosheid.

Figuur 2.8 Volume ontwikkeling WSW



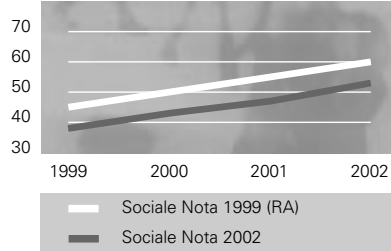
De taakstelling in arbeidsplaatsen is bij de invoering van de nieuwe WSW in 1998 fors verruimd (met 4000 van 1997 op 1998), en neemt op basis van het regeerakkoord vanaf 1999 jaarlijks toe met ruim 1100 plaatsen ten behoeve van de verkorting van de wachtlijst. Implementatie van de nieuwe indicatiecommissies heeft bij veel gemeenten in 1998 de nodige tijd gekost. Dit heeft mede geleid tot enige vertraging in de uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen, tot uiting komend in het achterblijven van de volumina in 1998 en 1999 ten opzichte van de regeerakkoordstand. De groei van het volume in 2000 houdt de groei van de taakstelling bij maar niet in. De implementatie van het begeleid werken is langzamer op gang gekomen dan verwacht. Daarnaast zijn bij een aantal gemeenten de wachtlijsten (vrijwel) geheel verdwenen. De totale wachtlijst lijkt het niveau van frictie bijna bereikt te hebben.

Figuur 2.9 Volume ontwikkeling WIW



De sterke daling van het aantal plaatsingen ten opzichte van het regeerakkoord in de WIW kan worden toegeschreven aan een lager aanbod van potentiële kandidaten. De daling van de werkloosheid en met name van de jeugdwerkloosheid werkten hier aan mee. Zo is het aantal jeugdigen in de WIW per ultimo 1999 is met ongeveer 10 000 gedaald ten opzichte van de ramingen van het regeerakkoord. Hoewel er ook onder langdurig werklozen een sterke daling heeft voorgedaan, is dit aantal weer licht aan het stijgen, in tegenstelling tot de jeugdigen waar het volume nog steeds daalt. Vanaf 2000 wordt per saldo weer een oplopende bezetting verwacht, echter niet in die mate als bij het regeerakkoord werd geraamd.

Figuur 2.10 Volume ontwikkeling ID-banen



Dat de huidige raming enigszins achterblijft bij die van het regeerakkoord is toe te schrijven aan een tweetal ontwikkelingen. Ten eerste kregen in 1998 voor het eerst ook de kleine gemeenten een aantal ID-banen toegewezen. Omdat de regeling voor deze gemeenten totaal nieuw was, hebben de gemeenten tijd nodig gehad om een goed uitvoeringsapparaat voor de regeling op te zetten. Een gevolg hiervan was dat begin 1999 niet alle banen waren gerealiseerde die voor 1998 waren toegekend. Deze achterstand moest worden ingelopen.

Daarnaast blijkt in de praktijk, dat de gemeenten veelal geen gebruik maken van de mogelijkheid om aan het einde van een jaar alvast banen te bezetten van het segment dat het volgende jaar extra wordt toegekend. Op basis hiervan is de verwachting van het gemiddeld aantal gerealiseerde banen per jaar naar beneden bijgesteld. De verwachting bestaat dat vanaf 2003 het geraamde aantal banen weer gelijk is aan dat van het regeerakkoord.

In deze bijlage zijn in tabel 3.1 allereerst de ombuigingen en intensiveringen uit het Regeerakkoord opgenomen, inclusief de destijds ingeboekte bedragen, omgerekend in euro's. Daarnaast zijn de verschillende ombuigingen en intensiveringen die gedurende de kabinetsperiode zijn genomen in de tabel 3.2 verwerkt; de voorstellen sinds de vorige Sociale Nota zijn in een afzonderlijke tabel 3.3 weergegeven. Wat betreft de ingeboekte bedragen is aangesloten bij de oorspronkelijk in de begroting en Sociale Nota verwerkte bedragen, omgerekend in euro's. Alleen de beleidsmaatregelen waarvan de ingeboekte bedragen groter zijn dan 10 miljoen euro (22 miljoen gulden) zijn in de tabellen verwerkt.

Tabel 3.1 Voortgang maatregelen aangekondigd in regeerakkoord (oorspronkelijke bedragen omgerekend in euro's)

	Beleidsmaatregel	Ingeboekte bedragen in mln euro				Toelichting
		1999	2000	2001	2002	
1.	Efficiency uitvoeringskosten uvi's en Svb	- 22,7	- 113,4	- 181,5	- 226,9	De efficiencytaakstelling van 31,8 miljoen euro voor de svb is ruimschoots gehaald. De taakstelling voor de uvi's is slechts in beperkte mate gerealiseerd, mede door de vertraging die in de doelmatigheidsprojecten is opgetreden. Het financieel effect hiervan is reeds in de ramingen verwerkt. In SUWI kader zal het doelmatigheidsaspect bijzondere aandacht krijgen. Voorzover deze taakstelling niet is bereikt zijn de uitvoeringskosten Lisv opwaarts aangepast.
2.	Efficiency Arbvo/SWI	- 11,3	- 22,7	- 34	- 45,4	Deze ombuiging is taakstellend op de budgetten van Arbvo en het GF verwerkt.
3.	Decentralisatie/ABW volume	0,0	- 113,4	- 170,2	- 226,9	Deze ombuiging is taakstellend in de meerjarenramingen voor de kabinetsperiode verwerkt en is – gezien de sindsdien opgetreden volumemeevallers – gerealiseerd.
4.	Volume WAO/Vangnet ZW (keuringspraktijk/arbo)	- 34,0	- 68,1	- 102,1	- 136,1	Begin 1999 is het plan van aanpak voor terugdringing van het WAO-volume gepresenteerd. In het voorjaar 2000 zijn aanvullende beleidsvoornemens aangekondigd in de Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen, die er toe moet leiden dat het WAO-volume de raming bij Regeerakkoord niet overtreft. Met de aanscherping van de keuringspraktijk en met het arbo-convenantenbeleid zijn aanzienlijke vorderingen gemaakt. De endogene volume-ontwikkeling is echter veel krachtiger dan verwacht. Daardoor wordt de volumeraming van het regeerakkoord per saldo niet gehaald.
5.	Volume WAO/Vangnet ZW a.g.v. reductie wachtlijsten zorg	- 22,7	- 45,4	- 68,1	- 90,8	Van deze ombuiging slaat in 2002 68,1 miljoen euro neer bij de geprivatiseerde ziektewetuitgaven (geen onderdeel uitgavenkader). De overige 22,7 miljoen euro zal gerealiseerd moeten worden door een verkorting van de wachtlijsten zorg en zorginkoop. Door het departement van VWS zijn maatregelen op dit terrein in gang gezet.
6.	Volume WW	- 11,3	- 22,7	- 34,0	- 45,4	Deze taakstelling is ingevuld met 5 maatregelen met betrekking tot het dagloon, sanctiebeleid en arbeidsinpassing 57,5-jarige werklozen. Voor 2002 is voorgesteld de werkgeversbijdrage werkloosheidslasten oudere werknemers te verlagen om de arbeidsinpassing van deze groep te bevorderen.
7.	Vrijval ABW en arbeidsongeschiktheidsuitkering (WSW)	- 9,1	- 15,9	- 22,7	- 29,5	De intensivering in de WSW leidt tot vrijval bij de ABW en de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Deze vrijval is daarmee afhankelijk van de voortgang intensivering WSW; zie ook punt 9.
8.	Fraudeplan (saldo)	7,4	- 12,5	- 25,6	- 101,0	De intensiveringen hebben betrekking op de thema's «kwaliteitsverbetering fraudebestrijding», «verbetering geautomatiseerd gegevensverkeer», «verbetering samenwerking» en «bestrijding internationale fraude». Het grootste gedeelte van de structurele opbrengsten zal door het in het derde kwartaal van 2001 definitief uit te rollen Inlichtingenbureau worden gegenereerd.
9.	Uitbreiding WSW-plaatsen	22,7	45,4	68,1	90,8	Er vinden intensiveringen plaats in de WSW waarmee de wachtlijsten worden verkort. Per jaar gaat het om een verhoging van de volumetaakstelling van 1160 plaatsen. In 1999 zijn 600 van de 1160, in 2000 zijn 1300 van de 2320 plaatsen gerealiseerd. De niet-gerealiseerde subsidie wordt teruggevorderd.

	Beleidsmaatregel	Ingeboekte bedragen in mln euro				Toelichting
		1999	2000	2001	2002	
10.	I/D-banen (netto)	45,4	90,8	136,1	181,5	Doelstelling is het aantal I/D-banen te verhogen van 40 000 naar 60 000 in 2002. Conform het regeerakkoord is deze uitbreiding gefaseerd aan de gemeenten toegekend. Eind 2002 zullen naar verwachting 4 500 banen (van de 60 000) nog niet bezet zijn.
11.	Arbo	11,3	22,7	34	45,4	Met het oog op de verbetering van de arbeidsomstandigheden bevordert het Rijk de totstandkoming van convenanten op bedrijfstakniveau. Er zijn inmiddels 15 convenanten en 30 intentieverklaringen afgesloten.
12.	Sluitende aanpak (netto)	34,0	68,1	102,1	113,4	Iedere nieuwe werkzoekende van 23 jaar en ouder krijgt binnen een jaar een arbeidsbemiddelingstraject aangeboden. De middelen zijn verdeeld over de uitvoeringsinstellingen.
13.	WVG	11,3	11,3	11,3	11,3	In het regeerakkoord is 11,3 miljoen euro gereserveerd voor oplossen knelpunten wvg en 90,8 miljoen euro voor de inkomensverbetering chronisch zieken. De gehele 102,1 miljoen euro is uiteindelijk in het gemeentefonds gestort bedoeld voor intensivering van de wvg.
14.	Bijzondere bijstand	22,7	34,0	56,7	68,1	Er zijn extra middelen ter beschikking gesteld voor de bijzondere bijstand als onderdeel van het lokale inkomensondersteuningsbeleid. Deze middelen zijn in het gemeentefonds gestort.

Tabel 3.2 Voortgang maatregelen na regeerakkoord, zoals verwerkt in Sociale Nota's 1999-2001 (oorspronkelijke bedragen omgerekend in euro's)

	Beleidsmaatregel	Ingeboekte bedragen in mln euro				Toelichting
		1999	2000	2001	2002	
1.	stimuleringsregeling SWI-centra	29,5	2,3	0,0	0,0	De middelen voor de stimuleringsregeling voor de oprichting van SWI-centra zijn bij Sociale Nota 1999 en 2000 aangewend.
2.	invoering Suwi	0,0	34,0	102,1	90,8	De initiële reservering voor de kosten invoering SUWI gedaan bij Sociale Nota 2001. Cumulatief gaat het om 374,4 miljoen euro.
3.	millennium SV en gemeenten en invoering euro SV	51,7	17,2	30,9	1,4	De reservering voor de kosten millenniumovergang van het Lisv/SVB en gemeenten en de kosten voor de invoering van de euro bij het Lisv/Svb.
4.	intensivering AKW	0,0	113,9	144,3	132,1	Het basiskinderbijslagbedrag is verhoogd met 27 euro (60 gulden) per kind vanaf het jaar 2000. Naar aanleiding van de Algemene Politieke Beschouwingen in 1999 zijn de kinderbijslagbedragen nog verder verhoogd.
5.	versoepelingen Anw	129,8	125,2	118,0	113,0	In de Anw zijn versoepelingen aangebracht m.b.t. het overgangsrecht van voormalig AWW-ers, zoals de bodemuitkering van 30% en de versoepeling van de inkomensstoets. Ook geldt onder bepaalde voorwaarden een regeling voor onverzekerbaren.
6.	versnelling bijzondere bijstand RA	22,7	11,3	0,0	0,0	De in het regeerakkoord opgenomen intensivering van de bijzondere bijstand is bij Sociale Nota 2000 en 2001 opgehoogd tot 45,4 miljoen euro voor 1999 en 2000. Deze middelen zijn in het gemeentefonds gestort (zie ook punt 14 vorige tabel).
7.	Sluitende aanpak	45,4	0,0	0,0	0,0	Er is incidenteel extra geld beschikbaar gesteld om de sluitende aanpak conform Regeerakkoord snel ingevoerd te krijgen bij het Awf, gemeenten en arbeidsvoorziening. Het geld dat dat door de uitvoeringsinstellingen in 1999 en 2000 niet is uitgegeven, wordt vanaf 2001 teruggevorderd (zie ook vorige tabel punt 12). Van het Lisv wordt over 1999 circa 10 miljoen euro teruggevorderd.
8.	WAO	0,0	31,8	31,8	- 17,2	Ter intensivering van het beleid gericht op beheersing en beperking van de volumegroei WAO zijn bij Sociale Nota 2001 extra middelen uitgetrokken ter financiering van de in het voorjaar 2000 aangekondigde aanvullende beleidsvoornemens: inlopen keuringsachterstanden en poortwachter. De besteding van de middelen voor de bestrijding van achterstanden vindt plaats. Het wetsvoorstel «Poortwachter» is onlangs door de Tweede Kamer aanvaard (zie ook punt 4 vorige tabel).
9.	invoering RSP	8,6	19,5	30,4	43,6	De hier genoemde bedragen zijn de budgetten die bij de invoering van Regeling Schoonmaak Personeel (RSP) beschikbaar zijn gesteld. Door tegenvallende resultaten zijn de budgetten inmiddels naar beneden toe bijgesteld.

	Beleidsmaatregel	Ingeboekte bedragen in mln euro				Toelichting
		1999	2000	2001	2002	
10.	koopkracht banen-poolers	12,7	7,7	4,5	0,0	Door het vervallen wet Vermeend-Moor werd huursubsidie bij inkomen geteld. Met deze regeling wordt het koopkrachtverlies over drie jaar gemitigeerd. Het beroep op de regeling kwam later op gang dan ingeschat. Daarnaast vallen de uitvoeringskosten mee.
11.	uitbreiding doelgroep Kinderopvang ABW	0,0	14,1	14,1	14,1	Naar aanleiding van de evaluatie van het Bijstands Besluit Zelfstandigen zijn maatregelen genomen ter verbetering van de situatie van (startende) zelfstandigen. Het gaat om langere inkomensondersteuning en makkelijker verkrijgen van kredieten.
12.	Wet Beperking Export uitkeringen	- 6,4	- 16,3	- 24,5	- 65,8	De Wet Beperking Export Uitkeringen is op 1 januari 2000 in werking getreden. De opbrengsten hebben grotendeels betrekking op besparingen op de uitkeringslasten.
13.	versnelling intensive-ring WVG RA	0,0	34,0	11,3	0,0	De intensivering WVG van 102,1 miljoen euro structureel is versneld ingevoerd in 2000 en 2001. Deze middelen zijn overgeboekt naar het gemeentefonds (zie ook punt 13 vorige tabel).
14.	bovenregionaal vervoer Wvg	25,9	25,9	25,9	25,9	Naar aanleiding van de tweede evaluatie Wet voorzieningen gehandicapten is structureel 25,9 miljoen euro beschikbaar gesteld voor een bovenregionale vervoersvoorziening.

Tabel 3.3 Voortgang maatregelen vanaf Sociale Nota 2001 (bedragen in euro's)

	Beleidsmaatregel	Ingeboekte bedragen in mln euro				Toelichting
		1999	2000	2001	2002	
1.	Intertemporele verschuiving SUWI (aanvullende post)	0,0	0,0	81,7	56,7	De bij Sociale Nota 2001 gereserveerde middelen voor suwi voor 2003 en 2004 zijn naar voren gehaald (zie ook punt 2 vorige tabel).
2.	Suwi/Arbvo/Esf	0,0	0,0	226,9	0,0	Reservering kosten Arbvo en ESF (68,1 miljoen euro) en toevoeging aan reservering invoeringskosten SUWI (158,8 miljoen euro).
3.	SIOD	0,0	0,0	4,6	27,4	In het grof-ontwerp Suwi is aandacht besteed aan de bestrijding van premie- en uitkeringsfraude. Hiertoe is het SIOD opgezet.
4.	Bestuurlijke afspraken met gemeenten plus motie Noorman-Den Uyl	0,0	0,0	32,2	197,0	SZW pleegt een aanmerkelijke inspanning om het huidige bijstandsbestand te laten dalen door op bestuurlijk niveau met gemeenten en VNG resultaat-gerichte afspraken te maken. Verder wordt de inkomenspositie van mensen zonder werk en die geen kans hebben om binnen een jaar uit te stromen verbeterd middels een centrale toeslag in de Abw (uitvoering motie Noorman-Den Uyl)
5.	MKB-convenanten (i.k.v. etnische minderheden)	0,0	0,0	27,2	11,3	De arbeidsdeelname van etnische minderheden dient te worden bevorderd. Hiertoe wordt het convenant met het midden- en kleinbedrijf verlengd en hiervoor worden middelen beschikbaar gesteld. Men beoogt het verschil in arbeidsdeelname in 2002 te halveren.
6.	Arbeid en Zorg	0,0	0,0	0,0	19,1	Dit betreft een uitbreiding van de diverse verlofregelingen (inclusief Adoptieverlof) die in het voorjaar door de Tweede Kamer zijn aanvaard. Voorstel ligt in de Eerste Kamer. Invoering is voorzien voor 1 januari 2002.
7.	Vervanging uitstroom-premie door fiscale regeling	0,0	0,0	0,0	- 23,6	De uitstroomregeling voor mensen met een ABW-uitkering en WW-ers die in 2001 is ingegaan zal met ingang van 2002 vervangen worden door een fiscale afdrachtsvermindering.
8.	Vervallen plaatsings-subsidies REA	0,0	0,0	0,0	- 100,7	Met ingang van 1 januari 2002 vervalt de mogelijkheid voor werkgevers om een subsidie te verkrijgen bij het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte. Hiervoor in de plaats komt een premievrijstellingsregeling.

In deze bijlage worden Nederlandse cijfers op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid vergeleken met die van een groot aantal Europese landen, de USA en Japan.

4.1 BBP per hoofd van de bevolking

Het Bruto Binnenlandse Product (BBP) per hoofd van de bevolking geeft een indicatie van de welvaart van een land. Het BBP per hoofd van de bevolking in Nederland is gegroeid van \$ 15 400 in 1990 tot \$ 23 700 in 1999. Van de Europese landen heeft Nederland in 1999, na Luxemburg en Denemarken, de hoogste welvaart.

Tabel 4.1 BBP per hoofd van de bevolking in de EU-landen, USA en Japan gecorrigeerd voor prijsverschillen

(in US dollars)	1990	1995 (x 1000)	1999	EU=100 (1999)
Nederland	15,4	19,3	23,7	112
België	15,5	19,8	23,3	110
Denemarken	15,8	20,8	25,0	118
Duitsland	17,0	19,4	22,6	107
Finland	15,2	17,1	21,8	103
Frankrijk	16,3	18,7	21,4	101
Griekenland	8,7	11,6	14,1	67
Ierland	10,9	16,3	23,6	112
Italië	15,2	18,3	21,0	99
Luxemburg	22,3	30,8	38,0	180
Oostenrijk	15,8	19,5	23,4	111
Portugal	9,1	12,5	15,9	75
Spanje	11,4	13,8	17,3	82
Verenigd Koninkrijk	14,8	16,9	21,6	102
Zweden	16,3	18,1	21,5	102
EU	14,9	17,7	21,1	100
USA	21,3	25,9	32,2	152
Japan	16,5	20,3	23,5	111

Bron: European Economy nr. 69 (1999).

4.2 Arbeidsparticipatie

Participatiegraad in de OESO-landen

In 1990 lag de netto arbeidsdeelname in Nederland net onder het EU-gemiddelde. Na 10 jaar ligt deze er ruim boven. De netto arbeidsparticipatie is in die periode met 12 procentpunten gestegen van 61% naar 73%. Dit is vooral een gevolg van de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. Denemarken heeft het hoogste percentage, namelijk 76%. Wanneer deeltijdbanen in Nederland omgerekend worden tot voltijdeenheden, zakt de participatiegraad aanzienlijk, namelijk tot 57%. Daarmee bevindt Nederland zich net onder het EU-gemiddelde (58%). De oorzaak is dat in Nederland veel in deeltijd wordt gewerkt. Vooral vrouwen kiezen ervoor om in deeltijd te werken teneinde werk- en zorgtaken te combineren. De arbeidsdeelname van ouderen is overal in Europa in de jaren '70 en '80 sterk gedaald, met name bij mannen. In de jaren '90 gaat die daling niet verder en is er in sommige landen een stijging te zien. Nederland ligt hier ongeveer op EU-niveau.

Tabel 4.2 Bruto participatiegraad* in OESO-landen

	1990	1995	2000
	in % van de bevolking van 15–64 jaar		
Nederland	66	70	75
België	59	62	65
Denemarken	82	80	80
Duitsland	68	71	72
Frankrijk	66	67	68
Verenigd Koninkrijk	78	76	77
Zweden	85	80	79
EU	67	68	70
USA	77	77	77
Japan	70	72	73

* werkenden en werklozen, gedeeld door de bevolking van dezelfde leeftijdsgroep. (inclusief kleine deeltijdbanen < 12 uur.)

Bron: OECD, Employment Outlook, juni 2001.

Tabel 4.3 Netto participatiegraad* in OESO-landen

	1990	1995	2000
	in % van de bevolking van 15–64 jaar		
Nederland	61	65	73
België	54	56	61
Denemarken	75	74	76
Duitsland	64	64	66
Frankrijk	60	59	61
Verenigd Koninkrijk	72	70	72
Zweden	83	72	74
EU	62	60	64
USA	72	73	74
Japan	69	69	69

* werkenden gedeeld door de bevolking van dezelfde leeftijdsgroep. (inclusief kleine deeltijdbanen < 12 uur.)

Bron: OECD, Employment Outlook, juni 2001.

Tabel 4.4 Netto arbeidsdeelname in voltijdeenheden

	1990	2000	1990	2000	1990	2000
		mannen		vrouwen		totaal
Nederland	69	75	34	40	51	57
België	67	74	40	47	53	61
Denemarken	77	77	57	62	67	69
Duitsland	73	71	46	46	60	59
Frankrijk	67	69	46	49	57	59
Verenigd Koninkrijk	72	74	47	50	59	62
Zweden	73	70	61	60	67	65
EU	69	71	42	45	56	58

Bron: European Commission, Employment in Europe 2001.

Tabel 4.5 Netto arbeidsdeelname van ouderen (55 t/m 64 jaar)

	1990	2000 mannen	1990	2000 vrouwen	1990	2000 totaal
Nederland	45	50	16	26	30	38
België	34	35	9	15	21	25
Denemarken	66	62	42	46	54	55
Duitsland	52	48	22	29	37	39
Frankrijk	43	38	29	30	36	34
Verenigd Koninkrijk	62	60	37	41	49	51
Zweden	74	68	65	63	66	59
EU	53	49	25	28	38	39

Bron: OECD, Employment Outlook juni 2001.

Gemiddelde werktijd

De werknemers in Nederland werken gemiddeld korter dan de werknemers in onze buurlanden. Op weekbasis komt de totale werktijd voor de Nederlandse werknemers uit op 30,5 uur. Dit ligt gemiddeld 5,7 uur onder het EU-gemiddelde.

Tabel 4.6 Gemiddelde werktijd* per week in 2000 (werknemers)

	voltijd	deeltijd	totaal
Nederland	38,5	18,5	30,5
België	37,2	21,8	34,0
Duitsland	41,1	18,5	36,7
Frankrijk	39,6	23,2	36,8
Verenigd Koninkrijk	41,3	18,2	35,7
EU	39,8	19,8	36,2

* Overuren zijn meegeteld.

Bron: Eurostat, Labour Force Survey.

Tabel 4.7 Gemiddelde werktijd per jaar (werknemers, incl. deeltijd)

	1990	2000*
Nederland	1 433	1 343
Duitsland	1 537	1 397
Frankrijk	1 543	1 499
Verenigd Koninkrijk	1 704	1 684
USA	1 807	1 869
Japan	2 052	1 859

* Nederland en Frankrijk 1999.

Bron: OECD, Employment Outlook, juni 2001.

4.3 Inactiviteit en uitgaven sociale bescherming

I/A-ratio's

De Inactieven/Actieven ratio (I/A-ratio) geeft de verhouding aan tussen het aantal werkenden en het aantal uitkeringsgerechtigden, beiden gemeten in voltijdeenheden. Het is een indicatie voor het draagvlak van het sociale zekerheidsstelsel. Onderstaande tabel moet als volgt worden gelezen: binnen de leeftijdscategorie 15 jaar en ouder zijn er in Nederland tegen 100 werkzame personen 68 uitkeringsgerechtigden (in 1999). De groep uitkeringsgerechtigden bestaat o.a. uit werklozen, WAO'ers, bijstand-ontvangers en AOW'ers.

De leeftijdscategorie 15–64 jaar biedt van de drie I/A-ratio's de meest zuivere vergelijking. Daaruit blijkt dat Nederland in 1999 met 31 een gunstige positie inneemt. Dit is vooral het gevolg van de sterke toename van de arbeidsdeelname in de afgelopen jaren. Van de opgenomen landen zijn de I/A-ratio's ten opzichte van 1990 behalve in Nederland ook in België, Denemarken en de USA gedaald.

Tabel 4.8 I/A-ratio's (uitkeringsgerechtigden/werkenden), 1990 en 1999

	1990	1999	1990	1999	1990	1999
	15 jaar en ouder		15 jaar tot pensioenleeftijd		15 t/m 64 jaar	
Nederland*	82,3	67,5	42,1	31,0	42,1	31,0
België	102,5	103,2	50,0	48,2	58,7	55,8
Denemarken	76,8	74,1	44,0	42,5	41,6	39,6
Duitsland**	69,8	82,2	31,2	40,2	31,2	40,2
Frankrijk	80,8	92,0	29,6	34,4	44,1	48,6
Groot-Brittannië	68,9	76,8	24,6	29,3	31,9	37,5
Zweden	64,1	82,3	19,9	35,3	19,9	35,3
USA	50,7	49,1	21,0	19,7	21,0	19,7
Japan	53,3	76,7	17,4	21,7	28,6	36,2

* Cijfers voor Nederland wijken af van de I/A ratio zoals gepresenteerd in de kerntabel. Reden daarvoor is dat in deze tabel de cijfers van voor de revisie gebruikt zijn. Daarnaast zijn er enkele kleine wijzigingen aangebracht om een betere internationale vergelijkbaarheid te waarborgen.

** 1990 alleen West-Duitsland

Bron: NEI.

In de EU is gemiddeld 16% van de bevolking in 2000 ouder dan 65 jaar. Over twintig jaar zal dat 20% zijn. Nederland behoort tot de landen met het laagste aandeel ouderen. Die positie op de ranglijst zal Nederland voorlopig behouden. Pas na 2010 zal – volgens de huidige prognoses – de toename van het aantal 65-plussers in Nederland sneller verlopen dan in de rest van de Europese Unie.

Tabel 4.9 Aandeel 65+ op de totale bevolking in de EU-landen (prognose)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Nederland	14%	15%	19%	23%	26%	24%
België	17%	18%	21%	25%	26%	26%
Denemarken	15%	16%	19%	22%	24%	23%
Duitsland	16%	19%	21%	25%	28%	28%
Frankrijk	16%	17%	20%	24%	26%	27%
Groot-Brittannië	16%	16%	19%	23%	26%	25%
Zweden	17%	18%	21%	22%	23%	23%
EU	16%	18%	20%	24%	27%	27%
USA	13%	13%	17%	20%	20%	20%
Japan	17%	22%	27%	28%	31%	32%

Bron: Eurostat 2000 en statistische bureaus USA en Japan.

Uitgaven sociale bescherming

Onderstaande tabel biedt informatie over de relatieve lasten van sociale zekerheidsuitkeringen. Ze worden uitgedrukt als aandeel van het BBP. De netto uitgaven aan sociale bescherming bedroegen in Nederland in 1995 16,1%.

In vergelijking met de ons omringende landen scoort Nederland laag. Alleen USA scoort nog lager, te weten 12,1%. De uitgaven bestaan uit uitkeringen (werkloosheid, AOW, ziekte, etc.) en diensten (voorzieningen

t.b.v. reïntegratie WAO'ers, scholing werkzoekenden, gesubsidieerd werk, etc). Nederland ligt wat bruto uitkeringen betreft in de middenmoot.

Tabel 4.10 Bruto en netto uitgaven sociale bescherming, in procenten van het BBP tegen factorkosten, 1995

	bruto totaal*	netto totaal*	w.v. publiek	w.v. privaat
Nederland	26,8	16,1	13,6	2,5
België**	24,4	18,9	18,9	–
Denemarken	32,9	18,1	17,4	0,7
Duitsland	23,9	18,4	16,7	1,7
Verenigd Koninkrijk	24,1	19,1	15,7	3,4
Zweden	32,5	20,4	18,9	1,5
USA	13,9	12,1	10,6	1,5

Om dubbeltellingen te vermijden zijn publieke fiscale subsidies aan het private domein als publieke uitgaven geteld.

* Exclusief kosten gezondheidszorg.

** Gegevens over private uitgaven ontbreken.

Bron: W. Adema, Net Social Expenditure, OECD, Parijs, 1999.

4.4 Arbeidskosten

De werknemerswig

De gemiddelde werknemerswig is gedefinieerd als het verschil tussen het bruto loon en het netto loon. Het netto loon resteert na aftrek van de premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen, ziektekosten en de loon- en inkomstenbelasting (alsmede optelling van de overhevelingstoeslag en kinderbijslag). In het algemeen ligt de totale belasting- en premiedruk voor werknemers in Nederland in de middenmoot. De Nederlandse werknemers – alleenstaanden zonder kinderen en echtpaar zonder kinderen – zijn gunstiger af dan hun Belgische en Duitse collega's.

Tabel 4.11 Werknemerswig: belasting- en premiedruk als % van het bruto loon, 1998

	alleenstaande	zonder kinderen	echtpaar zonder kinderen	echtpaar 2 kinderen
% van modaal inkomen*	100	167	100–33**	100
Nederland	34,4	38,9	30,7	29,6
België	41,8	48,7	37,6	30,8
Denemarken	43,4	50,4	40,0	36,4
Duitsland	42,1	47,5	36,5	22,4
Frankrijk	27,3	30,7	23,7	20,8
Verenigd Koninkrijk	25,2	27,0	20,4	23,6
Zweden	34,4	42,0	33,7	34,4
USA	25,8	31,7	24,3	17,9

* modaal inkomen is gelijk aan het loon van Average Production Worker (APW).

Deze heeft betrekking op het gemiddelde loon van een voltijdse productiemedewerker in de sector industrie.

** tweeverdieners

Bron: OECD, Taxing Wages 1998–1999, 1999 edition.

4.5 Arbeidsmarkt en werkloosheid

Werkgelegenheidsgroei

De werkgelegenheid in Nederland is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Over de periode 1985–1989 was de de jaarlijkse groei gemiddeld 1,9%, over de periode 1990–1994 1,6% en over de periode 1995–2000 2,8%. Van de opgenomen landen heeft Nederland in de laatste twee perioden de sterkste groei gekend.

Deze groei is noodzakelijk geweest om de groei van de beroepsbevolking op te vangen. De beroepsbevolking in Nederland heeft in de laatste twee perioden met een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,7% en 1,9% ook de sterkste toename gekend.

Tabel 4.12 Groei van de beroepsbevolking in OESO-landen

	1985-'89	1990-'94	1995–2000
Nederland	1,1	1,7	1,9
België	0,1	0,4	0,5
Denemarken	1,0	– 0,5	0,5
Duitsland	0,8	0,8	0,5
Frankrijk	0,6	0,5	0,6
Verenigd Koninkrijk	0,9	– 0,1	0,6
Zweden	0,5	– 1,1	0,4
EU	0,8	0,3	0,7
USA	1,8	1,1	1,2
Japan	1,1	1,2	0,3

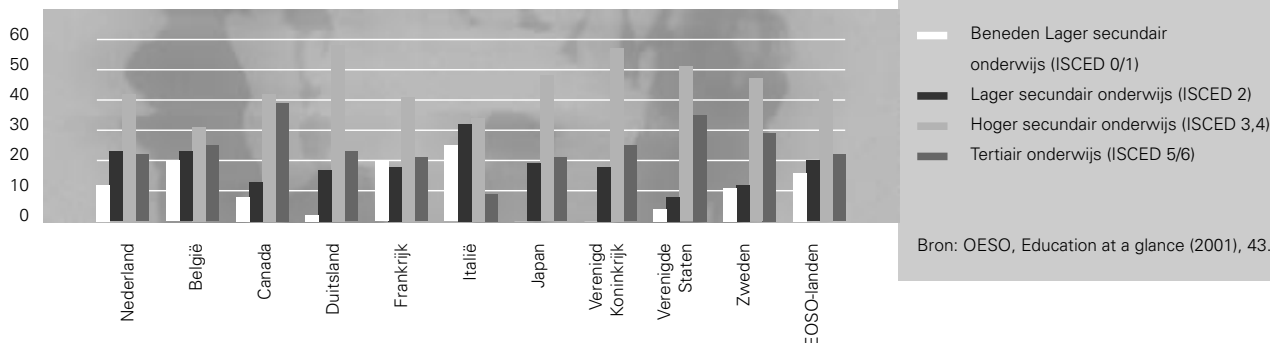
Bron: OECD, Economic Outlook, juni 2001.

Tabel 4.13 Groei van de werkgelegenheid in OESO-landen

	1985-'89	1990-'94	1995–2000
Nederland	1,9	1,6	2,8
België	0,9	– 0,1	1,0
Denemarken	1,2	– 0,7	1,1
Duitsland	1,0	0,5	0,5
Frankrijk	0,7	– 0,2	1,1
Verenigd Koninkrijk	2,1	– 0,8	1,3
Zweden	0,9	– 2,4	1,0
EU	1,1	– 0,3	1,2
USA	2,2	1,0	1,6
Japan	1,2	1,1	0,0

Bron: OECD, Economic Outlook, juni 2001.

De kwaliteit van het arbeidsaanbod wordt mede bepaald door het opleidingsniveau van de bevolking. In Nederland heeft 64 procent van de 15–64 jarigen heeft een opleiding afgerond die internationaal wordt erkend als hoger secundair of tertiair niveau. Vergeleken met landen als Zweden (77%), Canada (80%), Duitsland (81%) en het Verenigd Koninkrijk (86%) loopt Nederland hierbij achter. Aan de andere kant kent Nederland relatief weinig personen in de leeftijd 15–64 jaar met een opleiding die lager is dan het lager secundair onderwijs (12%).



Werkloosheid

Werklozen overeenkomstig de ILO richtlijnen zijn personen die:

- zonder werk zijn,
 - beschikbaar zijn voor werk en binnen twee weken kunnen beginnen,
 - gedurende afgelopen vier weken actief naar werk hebben gezocht.
- In 2000 is het werkloosheidspercentage in Nederland gedaald tot 2,8%; van alle EU-landen heeft Nederland na Luxemburg het laagste werkloosheidspercentage.

Tabel 4.14 Gestandaardiseerde werkloosheid in OESO-landen

	1990	1995 %	2000
Nederland	6,2	6,9	2,8
België	6,7	9,9	7,0
Denemarken	7,7	7,2	4,7
Duitsland	4,8	8,2	8,1
Frankrijk	9,0	11,7	9,5
Verenigd Koninkrijk	7,1	8,7	5,5
Zweden	1,7	8,8	5,9
EU	8,1	10,7	8,3
USA	5,6	5,6	4,0
Japan	2,1	3,1	4,7

Bron: OECD, Employment Outlook, juni 2001.

Uitgaven arbeidsmarktbeleid

Om werkloosheid en met name langdurige werkloosheid te bestrijden, voeren de Europese landen een actief arbeidsmarktbeleid. Dit beleid bevat maatregelen die tot doel hebben de arbeidsmarkt beter te laten functioneren. Hierbij moet gedacht worden aan loonkostensubsidies, creatie van gesubsidieerde banen, scholing en training van werkzoekenden alsmede stimuleren van werkaanvaarding (financiële prikkels). Passief beleid omvat werkloosheidsuitkeringen en vervroegde uittredingen wegens arbeidsmarktredenen. Nederland bevindt zich bij de landen waar het niveau van uitgaven voor zowel actief als passief arbeidsmarktbeleid hoog ligt.

Tabel 4.15 Uitgaven voor actief en passief arbeidsmarktbeleid in EU-landen, 1999/2000 (in procenten van het BBP)

	actief arbeidsmarktbeleid					passief	actief/ passief	
	arbeids- voorzie- ning	scholing	jongeren	gesubs. werk	arbeids- onge- schikten	totaal	uitkerin- gen	
Nederland	0,25	0,30	0,04	0,41	0,57	1,57	2,08	0,75
België	0,19	0,25	–	0,80	0,12	1,35	2,34	0,58
Denemarken	0,11	0,84	0,10	0,17	0,33	1,54	2,96	0,52
Duitsland	0,23	0,34	0,08	0,31	0,27	1,23	1,89	0,65
Frankrijk	0,17	0,28	0,41	0,41	0,09	1,36	1,76	0,77
Verenigd Koninkrijk	0,13	0,05	0,15	0,01	0,02	0,37	0,58	0,64
Zweden	0,26	0,31	0,02	0,27	0,52	1,38	1,34	1,03
USA	0,04	0,04	0,03	0,01	0,03	0,15	0,23	0,65

Bron: OECD, Employment Outlook juni 2001.

5.1 De ontwikkeling van de werkgelegenheid in de jaren negentig*Inleiding*

In de jaren negentig heeft de werkgelegenheid zich gunstig ontwikkeld. Gemiddeld is deze met ruim 125 000 personen per jaar gestegen en in de tweede helft van de jaren negentig zelfs met gemiddeld 200 000 personen. De werkgelegenheidsgroei ging gepaard met een forse uitbreiding van het arbeidsaanbod. Niettemin is de werkloosheid sterk gedaald; tot 3,8 procent. De werkloosheid is sinds eind jaren zeventig niet meer zo laag geweest. Door de groei van de werkgelegenheid is ook de participatiegraad fors gestegen; van 55 procent in 1990 tot 65 procent in 2000.

In deze bijlage wordt de werkgelegenheidsontwikkeling nader beschouwd. Een centrale vraag hierbij is welke groepen in welke mate hebben geprofiteerd van de groei van de werkgelegenheid. Ter beantwoording van deze vraag is de werkgelegenheidsontwikkeling voor een aantal te onderscheiden groepen, zoals laag opgeleiden, ouderen, vrouwen en etnische minderheden, onderzocht.

De werkgelegenheidsontwikkeling voor vrouwen; 1990–2000

De arbeidsdeelname van vrouwen is de afgelopen tien jaar toegenomen van 39 procent in 1990 naar 52 procent in 2000. Vrouwen hebben een flinke inhaalslag gemaakt ten opzichte van mannen; de netto arbeidsparticipatie van vrouwen heeft een relatieve groei gekend van 34 procent, tegenover 8 procent bij mannen.

Een onderverdeling van de participatiecijfers naar leeftijd laat zien dat de arbeidsdeelname in elke leeftijdscategorie is gestegen. Opvallend is de stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen tussen de 45 en 64 jaar. Dit wijst erop dat vrouwen minder vaak stoppen met werk of na een zorgperiode weer herintreden. Dat de relatieve stijging van de arbeidsdeelname van jongere vrouwen achterblijft kan verklaard worden uit het feit dat het gemiddelde opleidingsniveau is gestegen en daarmee de periode dat zij scholing volgen is toegenomen

Tabel 5.1. De netto-arbeidsparticipatie van personen van 15–64 jaar naar geslacht en leeftijd in de periode 1990–2000 (in procenten)

	Vrouwen		Mannen	
	1990	2000	1990	2000
15–24 jaar	41	41	43	47
25–34 jaar	53	71	88	92
35–44 jaar	43	61	90	93
45–54 jaar	33	52	82	88
55–64 jaar	11	20	42	48
<i>Totaal</i>	39	52	71	77

Bron: CBS, Enquête beroepsbevolking: 1990–2000.

Binnen de groep niet-autochtonen wordt een onderscheid gemaakt tussen etnische minderheden (de doelgroepen van het minderhedenbeleid) en de groep overige (westerse) allochtonen. De groep etnische minderheden kende begin jaren negentig met een werkloosheidspercentage van 26 procent tegenover 6 procent onder autochtonen en een relatief lage (bruto en netto) arbeidsparticipatie een sterke achterstand op de arbeidsmarkt. In de periode 1990–1995 is de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden, getuige de stijging van de arbeidsparticipatie enigszins verbeterd. Tegen de achtergrond van de recessie van de eerste helft van de jaren '90 bleef de werkloosheid onder etnische groepen echter hoog: 25 procent in 1995, tegenover 7 procent werkloosheid onder autochtonen.

Vanaf 1995 is onder de etnische minderheden de arbeidsparticipatie toegenomen en de werkloosheid flink afgenomen. In 2000 is nog 10 procent van de etnische minderheden werkloos, terwijl de werkloosheid onder autochtonen verder is afgenomen tot 3 procent. Het verschil in werkloosheid tussen autochtonen en etnische minderheden is met name de afgelopen paar jaar derhalve kleiner geworden. Het kabinet heeft zich voor de huidige kabinetsperiode (vanaf 1998) ten doel gesteld dit werkloosheidsverschil te halveren. Uitgaande van de situatie in 1998 (16 procent werkloosheid onder etnische minderheden tegenover 4 procent onder autochtonen; een verschil van 12 procentpunt) betekent dit een afname van de werkloosheid onder etnische minderheden met 6 procentpunt in de periode tot 2003.

De netto arbeidsparticipatie van *etnische* vrouwen is in de jaren '90 gestegen van 24 naar 36 procent. De arbeidsparticipatie van etnische vrouwen blijft weliswaar achter bij die van autochtone vrouwen.

Tabel 5.2. Arbeidsparticipatie en werkloosheid naar doelgroep (minderheden/vrouwen) 1990–2000*

Totaal	1990			1995			2000		
	bruto participatie	netto participatie	werkloosheid	bruto participatie	netto participatie	werkloosheid	bruto participatie	netto participatie	werkloosheid
Autochtonen	60	56	6	64	59	7	69	67	3
Etnische minderheden	48	36	26	52	39	25	54	48	10
Overige allochtonen	57	50	12	58	48	16	65	61	6
Totaal	59	55	7	63	58	8	67	65	4
Mannen									
Autochtonen	75	73	4	77	74	5	81	79	2
Etnische minderheden	61	46	25	66	49	25	66	60	9
Overige allochtonen	72	66	9	69	58	15	75	72	5
Totaal	75	71	5	76	72	6	79	77	3
Vrouwen									
Autochtonen	44	40	10	50	45	10	56	54	5
Etnische minderheden	35	24	30	38	29	24	41	36	12
Overige allochtonen	42	35	17	46	37	19	54	50	8
Totaal	44	39	11	49	44	11	55	52	5

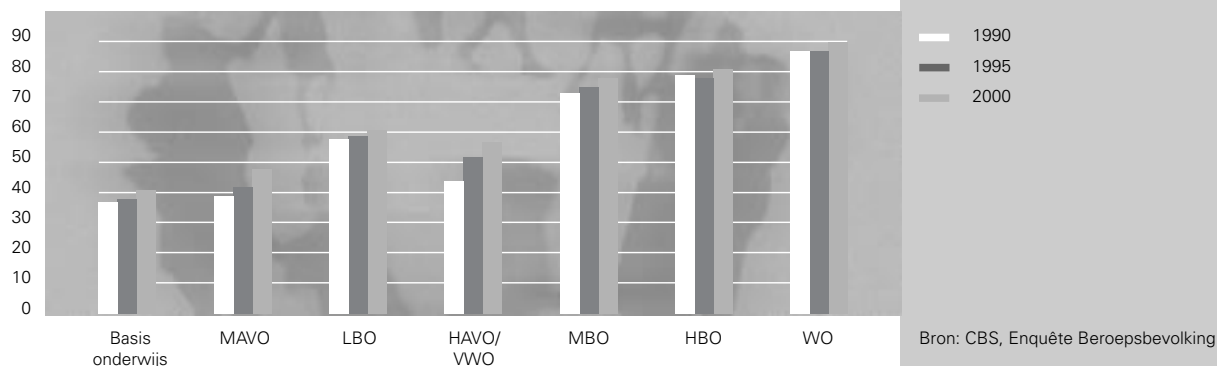
* De toedeling naar minderheid is in 2000 vastgesteld op basis van nationaliteit en geboorteplaats van individu en ouders (herkomst). Dit was in 1990 en 1995 nog niet mogelijk, daarom is toen alleen gebruik gemaakt van de nationaliteit en geboorteplaats van het individu.

De werkgelegenheidsontwikkeling van laag opgeleiden; 1990–2000

Onder personen met een voltooide beroepsopleiding (LBO, MBO en HBO)

is over de jaren '90 een minder sterke stijging in de arbeidsparticipatie waar te nemen dan onder de hoogst opgeleiden (WO) en personen uit het voortgezet onderwijs (MAVO, HAVO en VWO). De opmerkelijke stijging onder de bevolkingsgroep met een HAVO/VWO-diploma is wellicht te verklaren uit een stijging van het aantal HBO/WO-studenten die naast de studie werken. Zorgelijk blijft de positie van personen die het basisonderwijs als hoogst opleidingsniveau hebben. In deze bevolkingsgroep kwam de arbeidsparticipatie in 2000 niet verder dan 41%.

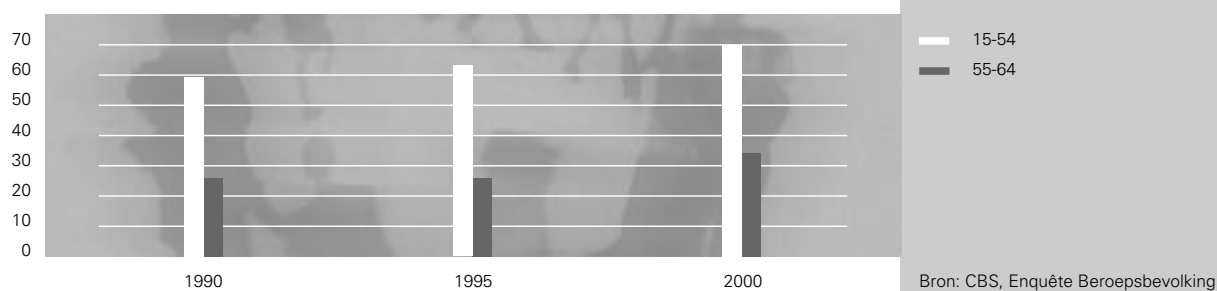
Figuur 5.1 Arbeidsparticipatie (netto) 15-64 jaar naar opleiding (in %)

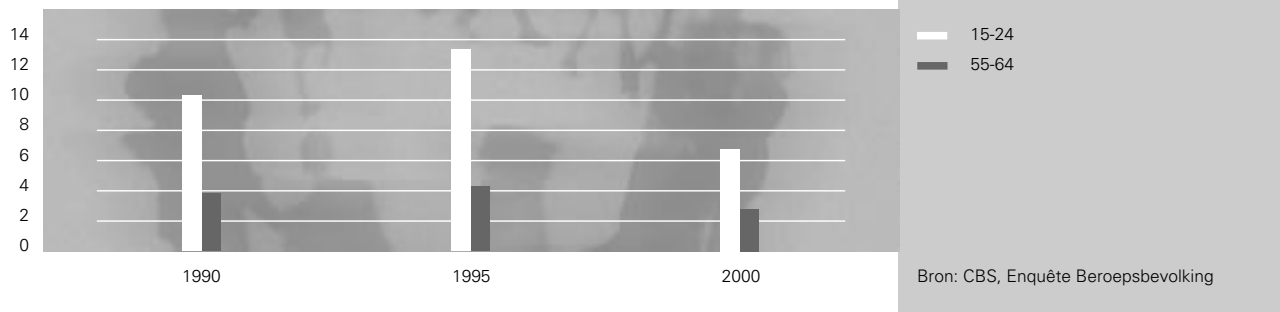


De werkgelegenheidsontwikkeling van ouderen; 1990–2000

In de jaren '90 is de arbeidsparticipatie in de leeftijdscategorie 55–64 jaar redelijk toegenomen van 26% in 1990 naar 34% in 2000. Het kabinet heeft zich in 1999 tot doel gesteld om de arbeidsparticipatie onder deze leeftijdsgroep te vergroten met 0,75 procentpunt per jaar. Deze doelstelling is tot nu toe ruim gehaald. Daarnaast is de werkloosheid onder ouderen afgenomen. Aan de andere kant blijft het verschil in de participatiegraad met andere leeftijdsgroepen groot (zie figuur 5.2). Het feit dat zowel het werkloosheidscijfer als de arbeidsparticipatie onder ouderen laag is, betekent dat een verhoging van het arbeidsaanbod de voornaamste weg is om een hogere participatiegraad van ouderen te bereiken.

Figuur 5.2 Participatie (netto) naar leeftijd





In de hier na komende tabellen zijn een aantal cijfers opgenomen die voor de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de werkgelegenheid relevant zijn.

Tabel 5.3 Participatie 15-64 jaar naar geslacht, leeftijd, herkomst en onderwijsniveau, 1990, 1995 en 2000 (jaargemiddelden)

	duizendtallen						als % van de bevolking					
	beroepsbevolking			werkzame personen			beroepsbevolking ^c			werkzame personen ^d		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
totaal	6 063	6 596	7 187	5 644	6 063	6 917	59,3	62,8	67,1	55,2	57,8	64,5
geslacht												
mannen	3 865	4 067	4 288	3 686	3 814	4 174	74,6	76,3	79,0	71,1	71,6	76,9
vrouwen	2 198	2 529	2 898	1 958	2 249	2 743	43,6	48,9	54,8	38,8	43,5	51,9
leeftijd												
15-24 jr	1 085	894	879	973	776	819	46,9	44,4	47,2	42,1	38,6	44,0
25-34 jr	1 902	2 097	2 068	1 773	1 925	1 999	75,9	80,4	84,5	70,8	73,8	81,7
35-44 jr	1 672	1 801	2 026	1 561	1 659	1 955	71,6	76,3	80,0	66,9	70,3	77,2
45-54 jr	1 031	1 416	1 656	978	1 330	1 601	61,2	68,4	72,6	58,0	64,3	70,2
55-64 jr	373	389	558	359	373	542	26,9	26,9	35,0	25,8	25,8	34,0
herkomst^a												
autochtonen	.	5601	6 013	.	5225	5 833	.	64	69	.	60	67
allochtonen	.	981	1 173	.	812	1 084	.	57	60	.	47	55
ww Turken	.	76	101	.	52	91	.	43	49	.	30	44
Marokkanen	.	58	67	.	40	59	.	43	40	.	29	34
Over. Midd. Zee ^b	.	63	78	.	50	71	.	58	62	.	47	57
Surinamers	.	116	148	.	94	135	.	61	69	.	49	63
Antillianen	.	33	45	.	25	42	.	57	60	.	44	55
Overigen	.	635	734	.	552	686	.	60	63	.	52	59
onderwijsniveau												
BO	709	585	631	610	491	584	37	38	41	32	32	38
MAVO	429	467	474	383	413	443	39	42	48	35	37	45
LBO	1 098	1 010	982	1 023	916	940	58	59	61	54	53	58
HAVO/VWO	291	349	430	256	307	405	44	52	57	38	46	54
MBO	2 203	2 539	2 669	2 109	2 388	2 597	73	75	78	70	70	76
HBO	887	1 120	1 329	844	1 055	1 293	79	78	81	75	73	79
WO	412	513	667	388	481	650	87	87	90	82	81	88

^a herkomst: allochtonen zijn personen met minstens 1 in het buitenland geboren ouder.

^b Algerijnen, Grieken, Italianen, (ex-)Joegoslaven, Portugezen, Spanjaarden, Tunesiërs.

^c d.i. bruto arbeidsparticipatie.

^d d.i. netto arbeidsparticipatie.

Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking.

Tabel 5.4 Werkloosheid naar geslacht, leeftijd, herkomst en onderwijsniveau, 1990, 1995 en 2000 (jaargemiddelden)

	duizendtallen					als % van de beroepsbevolking				
	werkloze beroepsbevolking			geregisteerde werkloosheid		werkloze beroepsbevolking			geregisteerde werkloosheid	
	1990	1995	2000	1990	1995	1990	1995	2000	1990	1995
totaal	419	533	270	358	464	6,9	8,1	3,8	5,9	7,0
geslacht										
mannen	179	253	114	209	260	4,6	6,2	2,7	5,4	6,4
vrouwen	240	281	156	149	204	10,9	11,1	5,4	6,8	8,1
leeftijd										
15–24 jr	112	118	60	85	89	10,3	13,2	6,8	7,8	10,0
25–34 jr	128	171	69	116	159	6,8	8,2	3,3	6,1	7,6
35–44 jr	112	142	70	89	117	6,6	7,9	3,5	5,3	6,5
45–54 jr	52	86	55	56	85	5,1	6,1	3,3	5,4	6,0
55–64 jr	14	16	16	13	14	3,8	4,1	2,9	3,5	3,6
herkomst^a										
autochtonen	.	375	180	.	.	.	7	3	.	.
allochtonen	.	169	90	.	.	.	17	8	.	.
wv Turken	.	24	9	.	.	.	31	9	.	.
Marokkanen	.	19	9	.	.	.	32	13	.	.
Over. Midd. Zee ^b	.	12	7	.	.	.	20	9	.	.
Surinamers	.	22	13	.	.	.	19	9	.	.
Antillianen	.	8	.	.	.	.	23	.	.	.
Overigen	.	83	48	.	.	.	13	7	.	.
onderwijsniveau										
BO	100	94	47	108	102	14	16	8	15	17
MAVO	46	54	31	34	41	11	12	7	8	9
LBO	75	94	41	70	90	7	9	4	6	9
HAVO/VWO	36	42	25	20	30	12	12	6	7	9
MBO	94	151	72	70	126	4	6	3	3	5
HBO	43	65	36	35	47	5	6	3	4	4
WO	24	32	18	20	28	6	6	3	5	5

^a Herkomst: allochtonen zijn personen met minstens 1 in het buitenland geboren ouder.

^b Algerijnen, Grieken, Italianen, (ex-)Joegoslaven, Portugezen, Spanjaarden, Tunesiërs.

Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking.

Tabel 5.5 Vacatures en moeilijk vervulbare vacatures^a naar bedrijfstak, beroepstak, gevraagd opleidingsniveau en bedrijfsgrootte, 1990–2000

	vacatures					wv moeilijk vervulbaar				
	duizendtallen					in % van totaal vacatures				
	1990	1995	1998	1999	2000	1990	1995	1998	1999	2000
totaal	104,7	55,2	117,5	157,4	169,3	47	27	45	54	51
ontstaan ^b	637	526	790	882	945	.	.	.	.	.
vervuld ^b	633	508	772	839	923	.	.	.	.	.
bedrijfstak										
landbouw en visserij	4,0	1,4	2,0	2,3	2,8	.	29	55	72	64
industrie en bouwnijverheid	41,3	15,3	26,7	38,6	42,7	.	33	49	63	60
industrie	27,8	10,0	17,8	23,6	25,3	.	27	42	54	52
bouwnijverheid	12,1	4,7	8,4	14,6	16,8	.	49	68	78	75
overige nijverheid	1,4	0,6	0,5	0,4	0,6	.	.	.	.	.
commerciële dienstverlening	41,2	28,5	70,0	93,2	98,4	.	26	46	53	48
handel	23,4	11,2	24,0	30,0	31,3	.	26	44	54	57
horeca	.	1,6	4,6	6,8	7,1	.	25	52	51	55
vervoer en communicatie	4,4	3,2	7,2	15,0	12,4	.	16	42	53	36
financiële instellingen	.	2,5	4,4	5,7	5,8	.	32	55	60	43
zakelijke dienstverlening	13,4	10,0	29,8	35,7	41,8	.	28	46	51	44
niet-commerciële dienstverlening	18,3	10,1	18,7	23,3	25,5	.	17	34	45	47
beroepsniveau										
elementaire beroepen	.	4,7	10,6	14,7	16,0	.	19	38	53	54
lagere beroepen	.	15,4	31,6	44,8	47,6	.	25	49	58	57
middelbare beroepen	.	19,8	42,0	58,0	64,9	.	30	49	54	51
hogere beroepen	.	9,4	19,9	21,6	22,8	.	33	53	59	59
wetenschappelijke beroepen	.	2,2	4,8	6,6	7,1	.	27	44	54	56
niveau onbekend	.	3,7	8,5	11,7	10,9	.	.	.	.	.
onderwijsniveau										
BO	9,0	3,2	5,4	9,5	9,5	54	19	37	54	51
LBO/MAVO	40,4	14,0	31,9	40,9	47,6	51	26	46	59	56
MBO/HAVO/VWO	34,9	20,4	45,0	64,0	65,9	50	27	49	53	54
HBO	12,3	12,2	22,0	25,4	27,5	47	33	52	59	56
WO	1,6	2,5	4,7	5,9	7,9	44	32	51	54	53
bedrijfsgrootte										
1–9 werknemers	31,8	17,3	29,2	44,1	39,5	51	36	55	61	60
10–99 werknemers	34,9	17,4	41,5	49,6	58,1	54	30	48	54	54
>=100 werknemers	38,0	20,5	46,7	63,7	71,5	38	16	35	50	44
specifieke categorieën										
vacatures voor:										
schoolverlaters	42,3	17,9	44,7	66,3	77,2	.	.	.	.	.
>=20 uur	86,1	41,2	94,4	119,8	137,1	.	.	.	.	.

^a standcijfers per 30 september tenzij anders aangegeven, excl. vacatures bij overheid en onderwijs.

^b stroomcijfers (jaartotalen).

Bron: CBS, Vacature-enquête

Tabel 5.6 Overlap tussen doelgroepen arbeidsmarkt, 2000

	Vrouwen	Jongeren	Minderheden	Ongeschoolden	Totaal	(x 1 000)
procentuele aandelen bevolking 15–64						
Vrouwen	x	14	8	15	100	5 289
Jongeren	49	x	11	21	100	1 481
Minderheden	48	20	x	38	100	860
Ongeschoolden	52	20	21	x	100	1 537
Totaal	49	14	8	14	100	10 717
procentuele aandelen beroepsbevolking						
Vrouwen	x	9	6	7	100	2 898
Jongeren	47	x	9	12	100	584
Minderheden	37	11	x	24	100	463
Ongeschoolden	34	11	18	x	100	631
Totaal	40	8	6	9	100	7 187
procentuele aandelen werkloze beroepsbevolking						
Vrouwen	x	17	13	14	100	156
Jongeren	57	x	20	24	100	46
Minderheden	45	19	x	32	100	47
Ongeschoolden	47	23	32	x	100	47
Totaal	58	17	17	17	100	270

Toelichting:

Omdat iemand tot meerdere doelgroepen tegelijkertijd kan behoren (of tot geen enkele) tellen de aandelen niet op tot 100. De tabel is zo opgezet dat hij in twee richtingen is te lezen, een voorbeeld:

In het blok werkloze beroepsbevolking staat in de regel Vrouwen in de kolom Jongeren het getal 17. Dit betekent dat 17 procent van de werkloze vrouwen jonger is dan 23 jaar. Uit dezelfde regel valt af te lezen dat 13 procent van de werkloze vrouwen behoort tot een etnische minderheid. Kolomsgewijs is te zien dat het aandeel jongeren in de groep werkloze vrouwen (17) gelijk is aan het gemiddelde aandeel (17) in de totale werkloosheid.

Tabel 5.7 Beschikbare gelden voor activerend arbeidsmarktbeleid

in miljoenen euro's	1998	1999	2000	2001	2002
Reïntegratiebudget uvi's (ex. ESF, ex. Sluitende aanpak)	23	33	63	20	49
REA (ex. Uitvoeringskosten)	150	364	400	528	433
Prestatiebudget Arbvo (ex. ESF, Sluitende aanpak)	287	252	196	103	91
Sectorale initiatieven (RWI)	0	52	52	57	34
WIW Scholing & Activering (ex. ESF, REA, Sluitende aanpak)	174	187	206	219	260
Sluitende aanpak	0	75	94	140	160
ESF-3	184	202	200	200	200
Totaal	818	1 165	1 212	1 267	1 227

5.2 Voortgang «In Goede Banen»

De kabinetsnota In Goede Banen die op 17 april 2000 is besproken met de Tweede Kamer, zijn een vijftal oplossingsrichtingen opgenomen om de knelpunten op de nog immer krappe arbeidsmarkt, te verminderen. Het gaat om:

1. ouderen langer aan het werk
2. preventie van arbeidsuitval

3. investeren van in scholing
4. flexibilisering en maatwerk in arbeidsvoorwaarden
5. nieuwe wervingsmethoden voor nieuwe wervingscategorieën

In de Sociale Nota 2001 is een eerste verslag gedaan van deze kabinetsnota, waarbij is aangegeven dat in de Sociale Nota 2002 de voortgang van «In Goede Banen» zal worden gerapporteerd.

Ouderen langer aan het werk

Het kabinetsdoel hierbij is dat ruim de helft van het aantal 55 tot 65 jarigen in 2030 actief is in betaald werk. In 2000 bedroeg de participatiegraad onder 55 tot 65 jarigen 34% (NAP 2001). Om deze doelstelling te bereiken zijn een groot aantal activiteiten in gang gezet.

In 2001 zijn de volgende maatregelen genomen:

- Vanaf 1 januari 2001 is de regeling afdrachtsvermindering langdurig werklozen (VLM) is de leeftijdsgrens om na één jaar werkloosheid in aanmerking te komen voor deze regeling verlaagd van 55 jaar naar 50 jaar.
- Vanaf mei 2001 is werking gegeven aan de Wet werkgeversbijdrage werkloosheidslasten oudere werknemers, die werkgevers verplicht om bij te dragen aan een deel van de werkloosheidsuitkering van een werknemer van 57,5 jaar en ouder.

Vanaf 2002 zullen de volgende maatregelen worden genomen:

- De invoering van een aanvullende arbeidskorting voor ouderen, bovenop de reguliere arbeidskorting. Voor 58 tot 61 jarigen bedraagt deze 226,89 euro (f 500,-), voor personen van 61 en 62 jaar bedraagt deze 453,78 euro (f 1000,-), en voor 63+-ers bedraagt deze 680,67 euro (f 1500,-).
- Werkgevers krijgen de mogelijkheid oudere werknemers een onbelaste bonus te geven. Voor 58 tot 61 jarigen bedraagt de maximale omvang 226,89 euro (f 500), voor 61- en 62-jarigen 453,78 euro (f 1000,-), en voor 63+-ers 680,57 euro (f 1500,-).
- Werkgevers krijgen een forfaitaire premiekorting per werknemer ouder dan 58 jaar op de door de werkgever te betalen WAO-premie. De hoogte van deze korting bedraagt 712,43 euro (f 1570,00). Hiermee is een budgettair beslag gemoeid van 150 miljoen euro (330 miljoen gulden). Via een verhoging van het WAO-premiepercentage wordt vervolgens lastenneutraliteit gerealiseerd. Op deze manier worden werkgevers gestimuleerd ouderen boven de 58-jaar in dienst te houden. Dit betekent een vermindering van de loonkosten, die werkgevers stimuleert om ouderen in dienst te houden of te nemen.

Preventie van arbeidsuitval

Met name via de WAO vindt in hoge mate arbeidsuitval plaats. Het terugdringen daarvan heeft hoge prioriteit. Een van de middelen daartoe is premiedifferentiatie en het dragen van eigen risico door werkgevers, zoals in de Wet Pemba (1998) is neergelegd. Daarnaast heeft het kabinet advies gevraagd aan de Commissie Donner met betrekking tot de psychische ongeschiktheid (Donner 1) en de wenselijkheid van fundamentele wijzigingen in de WAO-wetgeving. Zowel de rapporten van de commissie Donner 1 als van Donner 2 hebben de aanzet gegeven tot een herbezinning op de WAO. In hoofdstuk 5 van de onderhavige Sociale Nota is een en ander nader uitgewerkt.

Investeren in scholing

Om te voldoen aan de in het Nationaal Actieplan Werkgelegenheid geformuleerde doelstelling, stimuleert het kabinet scholing van werkenden en niet-werkenden stimuleren. Deze doelstelling is dat het aantal personen tussen 25 en 64 jaar dat deelneemt aan enige vorm van (volwassen)educatie, al dan niet beroeps- of werkgerelateerd, zo dicht mogelijk het niveau nadert van de twee best presterende lidstaten. Volgens de cijfers van Eurostat waren dat in 1999 Denemarken met 19,8% en Zweden met 24,1%. In 1999 was het percentage in Nederland 13,6%. Om dit percentage te verhogen heeft het kabinet besloten de volgende maatregelen te nemen.

Scholing voor werkenden

Per 1 januari 2001 is de scholingsaftrek verhoogd met 20% voor scholing van laag opgeleide werknemers tot startkwalificatieniveau. Daarnaast is vanaf 2002 45 miljoen euro (100 miljoen gulden) gereserveerd voor de scholing van werknemers zonder startkwalificatie. Dit bedrag wordt aangewend in de vorm van een extra tegemoetkoming aan werkgevers, die deze werknemers scholing laten volgen om de startkwalificatie te behalen.

Vertegenwoordigers van de Ministeries van EZ, Financiën, OC&W en SZW en van sociale partners bezien hoe een Persoonlijke Ontwikkelingsrekening (POR) voor werknemers en werkzoekenden kan worden vorm gegeven. Daarbij worden de sinds februari 2001 lopende experimenten met de Individuele Leerrekening betrokken.

Scholing voor niet-werkenden

Het streven is dat op 1 januari 2002 een wijziging in de Algemene Bijstandswet wordt doorgevoerd, die de scholingsmogelijkheden voor niet-werkenden verruimt. Hiermee ontstaat voor gemeenten meer mogelijkheden om bijstandsgerechtigden met arbeidsverplichtingen toe te staan een voor de arbeidsinschakeling noodzakelijke studie aan reguliere instellingen voor beroeps- en universitair onderwijs te volgen.

Flexibilisering en maatwerk in arbeidsvoorwaarden

Structureel wordt 68 miljoen euro (150 miljoen gulden) gereserveerd voor stimulering van flexibele beloningsvoorwaarden. Het blijft echter aan CAO-partijen concreet inhoud aan te geven aan flexibilisering en maatwerk in arbeidsvoorwaarden.

Nieuw wervingsmethoden voor nieuwe wervingscategorieën

Etnische minderheden

Het kabinetsbeleid ten aanzien van etnische minderheden is gericht op een daling van het werkloosheidspercentage van 16% (1998) naar 10% in 2002. In 2000 bedroeg de werkloosheid onder etnische minderheden 10%. Mede om deze doelstelling te bereiken zijn is het MKB-convenant afgesloten met als doelstelling dat Arbeidsvoorziening 20 000 etnische minderheden plaatst op 30 000 vacatures in het MKB. De looptijd van het Convenant is verlengd van 1 mei 2001 tot 1 januari 2002. Op 1 april 2001 is ter ondersteuning van werkgever het Servicepunt Arbeidsmarkt MKB van start gegaan. Ook met grote ondernemingen worden convenanten afgesloten om

etnische minderheden te werven. Eind 2001 zullen naar verwachting 100 convenanten zijn afgesloten.

Tot slot zijn de zogenoemde KOM-projecten (Krachtig Ondernemen door Minderheden) gestart. Deze projecten worden met ten minste één jaar verlengd tot eind 2002.

(Her)intreders

Hoewel de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk toeneemt, vormen zij nog steeds een belangrijke categorie in het zogenoemde «onbenutte arbeidspotentieel». Daartoe heeft het kabinet de volgende maatregelen genomen:

- Per 1 januari 2002 is een fiscale heffingskorting geïntroduceerd voor een brede groep toe- en herintreders ter bevordering van de doorstroom van gesubsidieerde arbeid naar reguliere arbeid. De hoogte van de korting bedraagt 1361,34 euro (f 3000,-) in jaar 1, 907,56 euro (f 2000,-) in jaar 2, en 453,78 euro (f 1000,-) in jaar 3.
- In verband met de extra kosten voor scholing en begeleiding van herintreders, wordt per 1 januari 2002 een afdrachtvermindering voor herintreders ingevoerd. Deze bedraagt € 1361,34 (f 3000,-) per herintreder in het jaar van intreding.
- Er komt een voorlichtingscampagne, waarin wordt beoogd dat vrouwen die willen (her)intreden zich melden bij de CWI.

Kinderopvang

- Per 1 juli 2001 kunnen WW-ers of arbeidsgehandicapten die bezig zijn met een reïntegratietraject in aanmerking komen voor de financiering van kinderopvang.
- Een wet Basisvoorziening Kinderopvang wordt verder voorbereid.

Laag opgeleiden

Voor verhoging van de arbeidsparticipatie van laag opgeleiden is met name verkleining van de armoedeval relevant. Naast de onder het kopje «herintreders» genoemde fiscale heffingskorting, heeft het kabinet de volgende maatregelen genomen:

- De arbeidskorting wordt per 1 januari 2002 verhoogd met € 39,93 (f 88,-). Per 1 januari 2003 komt daar nog eens € 9,98 (f 22,-) bovenop.
- Per 1 juli 2002 worden de kindertoeslagen in de huursubsidie afgeschaft. Koopkrachteffecten worden gecompenseerd via de aanvullende kinderkorting.
- De leeftijdsgrens voor de aanvullende alleenstaande ouderkorting wordt verhoogd van 12 naar 16 jaar.

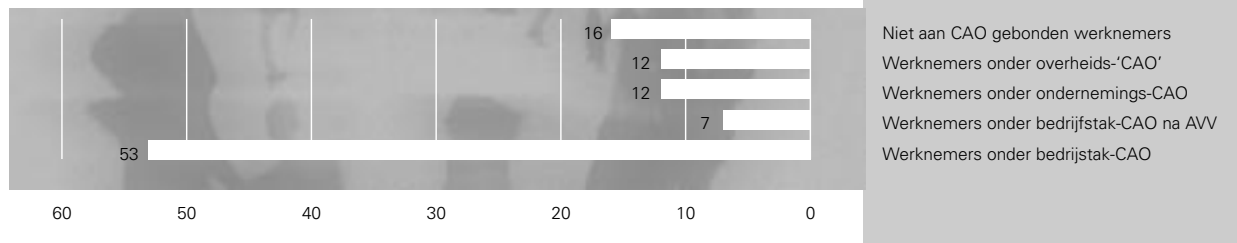
Arbeidsgehandicapten

In de plaats van de REA-plaatsingssubsidies komt een premievrijstellingsregeling voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten voor werkgevers, gedurende 3 jaar. De omvang van de vrijstelling bedraagt gemiddeld € 2268,90 (f 5000,-) per werknemer per jaar.

Ontwikkeling CAO-vormen

Het CAO-instrument is nog steeds een populair instrument. Het aantal CAO's en het aantal werknemers dat onder de werkingssfeer van een CAO valt groeit nog steeds. In het voorjaar van 2001 telde de Arbeidsinspectie in totaal 962 (aangemelde) CAO's geldend voor 6 188 000 werknemers (zie Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2001). Op het bedrijfstakniveau worden 192 CAO's voor 5 263 000 werknemers afgesloten, op ondernemingsniveau zijn dat 770 CAO's voor 855 000 werknemers. Ten opzichte van de totale beroepsbevolking geldt voor 84 procent een CAO. Van het totaal aantal werknemers wordt op grond van de Wet CAO 65 procent direct aan een ondernemings- (12 procent) of bedrijfstak-CAO (53 procent) gebonden, omdat zij vakbonds lid zijn of werkzaam zijn bij een werkgever die is aangesloten bij een CAO-ondertekenende werkgeversorganisatie, nog eens 12 procent van de werknemers is gebonden aan een overheids-«CAO», en 7 procent van de werknemers wordt na algemeen verbindend verklaring door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan een bedrijfstak-CAO gebonden (zie figuur 6.1).

Figuur

6.1 Procentuele verdeling werknemers over typen CAO's

Werkgevers en werknemers blijven blijkbaar de voordelen van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming gebruiken, zoals o.a. de verlaging van transactie- en onderhandelingskosten, arbeidsrust, zekerheid voor werkgevers (kostenraming) en werknemers (inkomens- en rechtspositie). Niet alleen uit deze kwantitatieve indicaties blijkt dat de CAO met de tijd mee kan komen. Dit blijkt ook uit de ontwikkeling van de CAO als instrument waarmee collectieve voordelen kunnen worden verenigd met inhoudelijke flexibiliteit. Langzaam ontwikkelen zich een aantal nieuwe CAO-vormen en -structuren die ruimte bieden voor meer maatwerk door decentralisatie en differentiatie. In de nieuwe vormen die op relatief kleine schaal reeds voorkomen is een onderscheid te maken tussen enerzijds CAO-vormen waarbij de bevoegdheid om over onderdelen van de CAO te onderhandelen is gedelegeerd naar een lager niveau (bv. sector of onderneming) en anderzijds CAO-vormen waarbij nadere invulling plaatsvindt binnen de gegeven kaders van de betreffende bedrijfstak- of ondernemings-CAO.

Onder een steekproef van grotere (bedrijfstak- en ondernemings-)CAO's is een inventarisatie gemaakt van nieuwe gedecentraliseerde CAO-vormen (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 CAO's met gedecentraliseerde structuren (stand van zaken medio 2001)

CAO	structuur
Bedrijfstak-CAO's	
Boeken- en Tijdschriftenuitgeverij-bedrijf (10 500 werknemers)	maatwerk: • op initiatief van werkgever kunnen met de OR nadere afspraken worden gemaakt over o.a. bedrijfstijd en werktijden, salaris-structuur, functiewaardering, overwerkregeling, arbeidsvoorwaarden à la carte, scholing, e.d.; • arbeidsvoorwaarden mogen a.g.v. maatwerk niet verslechteren.
Energie- en nutsbedrijven (35 000 werknemers)	raamstructuur: • in raam-CAO begripsbepalingen, arbeidsvoorwaarden m.b.t. (pré-)pensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, en een aantal kader- en protocolafspraken • de 5 sector-CAO's regelen de andere arbeidsvoorwaarden waaronder de beloningen en vergoedingen. • op ondernemingsniveau kunnen nog aanvullende bedrijfsregelingen met de OR worden getroffen.
Grafimedia (54 300 werknemers)	gelaagde structuur («mantel-CAO»): • mantel-bepalingen voor gehele bedrijfstak • sectorbepalingen voor 5 deelsectoren • decentrale afspraken per onderneming
Horeca-CAO (227 500 werknemers)	maatwerk-structuur: • <i>A-regeling</i>: alle bepalingen van de CAO tenzij B- of C-regeling van toepassing. • <i>B-regeling</i>: Werkgever kan na raadpleging van werknemers keuze maken uit alternatieven. • <i>C-regeling</i>: Werkgever kan binnen kader in overleg met werknemers bedrijfsregeling afsluiten.
Metaal- en elektrotechnische industrie (187 500 werknemers)	maatwerk-structuur • <i>A-bepalingen</i>: niet onderhandelbaar • <i>B-bepalingen</i>: vrij onderhandelbaar op lager niveau; afwijking van basis-CAO in zowel negatieve als positieve zin mogelijk.
Ondernemings-CAO's	
Nederlandse Spoorwegen (20 000 werknemers)	koepelstructuur: • 12 «standaard»-CAO's voor aparte bedrijfsonderdelen; • CAO (NS Sociale Eenheid) voor overkoepelende afspraken.
Unilever Nederland (4 400 werknemers)	raamstructuur • op concernniveau afspraken over beloning, ploegendienst, flex- en zekerheid, REA en loopbaanbeleid; • decentraal afspraken over werkdruk, telewerken, reiskosten, kinderopvang, consignatie (individueel); • lokaal overleg over afwijking alleen mogelijk tussen lokale directie en vakbonden.
Getronics (9 000 werknemers)	raamstructuur • in raam-CAO bepalingen die voor gehele concern gelden; • overige onderwerpen door OR-en te onderhandelen.
Studie-afspraken	
Landbouw (100 000 werknemers)	• In het kader van een studie naar een raam-CAO zijn de huidige agrarische CAO's met 3 maanden verlengd; • in raam-CAO moeten afspraken worden gemaakt over pensioen en de duur van de werkweek. Op decentraal (sector)niveau afspraken over precieze arbeidstijden, verlofregelingen en beloningen; • nieuwe structuur in 2002 in te voeren.
TNT Post Groep (TPG) (64 000 werknemers)	• studie moet leiden tot voor de diverse bedrijfsonderdelen passende arbeidsvoorwaardenpakketten en een aangepast arbeidsvoorwaardenregiem en CAO-structuur.

Naast CAO-vormen waarbij daadwerkelijk bevoegdheden om te onderhandelen zijn gedecentraliseerd naar lagere niveaus, zijn er CAO-vormen waarbij met name individuele werknemers de bevoegdheid hebben gekregen meer keuzes te maken in de samenstelling van hun pakket van

arbeidsvoorwaarden. Met deze zogeheten à la carte-regelingen heeft de individuele werknemer nog niet direct de bevoegdheid om over geheel andere arbeidsvoorwaarden te onderhandelen met de werkgever, in afwijking van de collectief geldende ondernemings- of bedrijfstak-CAO. Binnen de op collectief niveau onderhandelde grenzen kunnen individuen nadere keuzes maken en arbeidsvoorwaarden uitruilen. Geïnterviewde studies daarnaar in de huidige CAO's zijn opgenomen in tabel 6.2

Tabel 6.2 CAO's met à la carte-regeling of waar studie gedaan wordt naar à la carte-regelingen (stand van zaken medio 2001)

CAO's met à la carte-regeling	CAO's met studie naar à la carte-regeling
<i>Bedrijfstak-CAO's</i>	<i>Bedrijfstak-CAO's</i>
Academische ziekenhuizen (45 000 wns)	Architectenbureaus (8 300 wns)
Groothandel levensmiddelen/zoet/tabak (14 800 wns)	Bankbedrijf (12 000 wns)
Groothandel textielgoederen (6 400 wns)	Bibliotheken, openbare (9 000 wns)
Handel in bouwmaterialen (8 000 wns)	Boeken- en tijdschriftuitgeverijbedrijf (10 500 wns)
Kabelbedrijven (5 000 wns)	Bouwbedrijf (150 000 wns)
Openbaar vervoer (13 500 wns)	Bouw UTA (50 000 wns)
Rijksoverheid (110 000 wns)	Contractcatering (16 500 wns)
Stukadoors/afbouw/terazzo/vloerbedrijf (13 000 wns)	Energie- en nutsbedrijven (33 000 wns)
Technische groothandel (48 000 wns)	Grafimedia (54 280 wns)
Textielindustrie (20 000 wns)	Houtverwerkende industrie (5 250 wns)
Verpleeg- en verzorgingstehuizen (185 500 wns)	Kartonnage en flexibele verpakkingssind. (7 500 wns)
Verzekeringsbedrijf (22 000 wns)	Kinderopvang (31 500 wns)
Waterleidingbedrijven (6 500 wns)	Timmerfabrieken (12 500 wns)
Welzijn (60 000 wns)	Zorgverzekeraars (9 000 wns)
<i>Ondernemings-CAO's</i>	<i>Ondernemings-CAO's</i>
ABN AMRO (36 000 wns)	DSM Limburg (7 500 wns)
Achmea (2 800 wns)	Fortis bank (10 000 wns)
ANWB (3 530 wns)	Heineken (4 000 wns)
Coffee & Tea (3 600 wns)	Hema (10 000 wns)
Philips (38 000 wns)	IKEA (3 200 wns)
Solvay Pharma (2 500 wns)	KPN (34 000 wns)
V&D Nederland (13 000 wns)	Océ Technologies/Océ Nederland (4 100 wns)
	SVB (3 500 wns)
	TNT Post Groep (64 000 wns)
	Van Gend & Loos (3 400 wns)

Bovenbeschreven ontwikkeling van nieuwe CAO-vormen duidt erop dat werkgevers en werknemers «de flexibiliteit van het CAO-instrument aanwenden om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en een onzekere toekomst».¹⁵⁷

¹⁵⁷ Zie M. Rojer, De wondere wereld van de CAO, Tijdschrift voor HRM, 4, 2000.

7.1 Percentages bedrijven met een contract met een arbodienst

Bedrijfsgrootte	1998	1999	2000
minder dan 10 werknemers	92%	93%	97%
10 – 100 werknemers	99%	99%	100%
100 of meer werknemers	100%	99%	99%
Alle	94%	94%	98%

7.2 Percentages bedrijven met een door de arbodienst getoetste schriftelijke risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e)

Bedrijfsgrootte	1998*	1999*	2000
minder dan 10 werknemers	32%	35%	41%
10 – 100 werknemers	61%	66%	64%
100 of meer werknemers	89%	84%	81%
Alle	38%	42%	46%

* Vóór 2000 is niet expliciet nagevraagd of de ri&e getoetst is door de arbodienst. Dat verklaart mogelijk de daling op onderdelen per 2000. De beschikbaarheid van een ri&e op zich (getoetst en ongetoetst) is gestegen: in 2000 beschikte 55% van de bedrijven erover.

7.3 Percentages bedrijven, zoals opgenomen in tabel 7.2, die beschikken over een plan van aanpak als uitwerking van de ri&e

Bedrijfsgrootte	1998	1999	2000
minder dan 10 werknemers	78%	80%	85%
10 – 100 werknemers	69%	85%	86%
100 of meer werknemers	81%	88%	90%
Alle	76%	82%	86%

7.4 Percentages bedrijven met een organisatie bedrijfshulpverlening

Bedrijfsgrootte	1998	1999	2000
minder dan 10 werknemers	79%	82%	74%
10 – 100 werknemers	70%	83%	83%
100 of meer werknemers	86%	90%	92%
Alle	78%	83%	76%

Bron: Arbomonitor Arbeidsinspectie

BIJLAGE 8.1

Volume sociale zekerheid en -voorzieningen, 1990–2002 (x 1000 uitkeringsjaren)

Categorie	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Algemene Ouderdomswet:									
– 90% uitkering	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
– 70% uitkering	1 029	1 048	1 008	1 012	995	974	970	967	966
w.v. partner < 65 jaar	115	110	65	66	47	25	20	15	11
overigen	914	938	943	946	948	949	950	952	954
– 50% uitkering	927	1 031	1 096	1 115	1 155	1 197	1 222	1 247	1 272
w.v. partner < 65 jaar	62	74	121	122	143	168	177	181	184
overigen	865	957	975	993	1 012	1 028	1 045	1 066	1 089
Totaal	1 956	2 079	2 104	2 127	2 150	2 171	2 192	2 214	2 238
2. Algemene Nabestaandenwet:									
Bestaande gevallen:									
Weduwen:	161	155	149	131	108	96	85	74	66
– w.v. hoge pensioenen	21	18	17	14	12	10	8	7	6
lage pensioenen	140	137	132	117	96	86	77	67	60
Weduwnaars:	24	34	33	28	15	13	11	10	1
– w.v. hoge pensioenen	5	6	6	5	3	2	2	1	7
lage pensioenen	19	28	27	23	12	11	9	9	
Nieuwe gevallen:									
Weduwen:	–	–	3	17	19	28	36	42	48
– w.v. hoge pensioenen	–	–	1	4	4	6	8	10	12
lage pensioenen	–	–	2	13	15	22	28	32	36
Weduwnaars:	–	–	0	4	3	4	5	6	7
– w.v. hoge pensioenen	–	–	0	1	2	3	4	5	6
lage pensioenen	–	–	0	3	1	1	1	1	1
Wezenpensioenen:	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Totaal	187	191	187	182	147	143	139	134	131
3. Kinderbijslagwetten:									
– aant. huishoudens met 1 kind	681	673	676	680	687	695	703	713	729
– aant. huishoudens met 2 kinderen	779	773	772	775	779	785	792	798	814
– aant. huishoudens met 3 kinderen	254	270	267	265	264	264	262	263	265
– aant. huishoudens met 4 kinderen	62	67	65	63	62	61	59	59	58
– aant. huishoudens met 5 en meer kinderen	33	31	28	26	24	22	21	20	18
Totaal	1 809	1 814	1 807	1 809	1 816	1 827	1 837	1 853	1 884
4. Invaliditeits- en Ouderdomsfonds:									
– Invaliditeitsrenten	7	–	–	–	–	–	–	–	–
– Ouderdomsrenten (IW)	130	–	–	–	–	–	–	–	–
– Weduwen- en wezenrenten	64	–	–	–	–	–	–	–	–
– Overig	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Totaal	201	–	–	–	–	–	–	–	–
5. Ziektewet (ZW)	346	306	288	301	334	363	381	390	395

Categorie	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
6. Arbeidsongeschiktheidswetten:									
– WAO	548	520	509	510	599	608	624	690	653
– AAW	230	232	231	232	–	–	–	–	–
w.v. ABP-verzekerden	83	75	74	74	–	–	–	–	–
Zelfstandigen	51	49	48	48	–	–	–	–	–
Vroeggehandicapten	89	103	105	107	–	–	–	–	–
Overigen	7	5	4	3	–	–	–	–	–
Totaal AAW/WAO	790	752	740	742	599	608	624	640	653
7. Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering									
Zelfstandigen (WAZ)	–	–	–	–	46	46	46	47	47
8. Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening									
Jonggehandicapten (Wajong)	–	–	–	–	117	118	122	124	127
9. Beperking inkomensachteruitgang gevolgen arbeidsongeschiktheids-criteria (BIA)	–	–	0	1	1	1	1	1	1
Totaal arbeidsongeschiktheidsregelingen	790	752	740	743	763	773	795	812	828
10. Werkloosheidswet:									
– Wgf	26	45	97	53	55	48	43	42	50
– AWf	138	296	273	235	183	145	113	103	119
Totaal WW	164	341	370	288	237	193	156	145	169
11. Vorstverlet (VV)	1	4	4	4	4	4	4	4	4
12. Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze Werknemers (IOAW)	18	20	19	20	20	21	20	18	17
13. Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen (IOAZ)	3	4	4	4	4	4	4	3	3
14. Wet Sociale Werkvoorziening	77	81	81	82	84	85	86	89	90
15. Jeugdwerkgarantiewet/Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren (TV-GWJ, JWG)	7	22	25	23	0	0	0	0	0
16. Banenpools	4	22	23	24	0	0	0	0	0
17. VUT-regeling ex-mijnwerkers (VVU)	2	1	0	0	0	0	0	0	0

Categorie	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
18. Wet Inkomens-voorziening Kunstenaar (WIK)	–	–	–	0	1	2	4	4	5
19. Experimenten activering uitkerings-gelden	–	1	4	8	12	0	0	0	0
20. Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW)	–	–	–	–	41	44	42	37	37
21. Toeslagenwet	95	100	99	93	93	88	91	89	89
22. ID-banen^a	–	6	16	26	35	41	45	50	56
23. Algemene Bijstands-wet 1):									
A. Niet krachtens rijksgroepsregelingen:									
1. Periodieke algemene bijstand aan thuis- wonenden									
– beneden 65 jaar	176	164	484	463	424	381	348	326	336
– 65 jaar en ouder	12	13	13	14	14	15	18	19	19
2. Periodieke bijstand aan elders verzorgden									
– in bejaardenoord	–	–	–	–	–	–	–	–	–
– overigen	4	4	4	4	5	4	4	4	4
Totaal niet krachtens rijksgroepsregelingen	192	181	501	481	443	401	370	349	359
B. Krachtens rijks- groepsregelingen:									
Periodieke algemene bijstand aan:									
– werkloze werknemers	354	328	0	–	–	–	–	–	–
– zelfstandigen	1	1	1	1	1	1	1	1	1
– overigen	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Totaal krachtens rijksgroepsregelingen	355	329	1	1	1	1	1	1	1
Totaal bijstand	547	510	502	482	444	402	371	350	360

Bron: CBS, CPB, Lisv en SZW.

«^a Jaarultimo's (x 1000 personen)»

1) Jaargemiddelden (x 1000).

Tabel 8.2.A. Overzicht sociale verzekeringen 1998 (bedragen in miljoenen euro's)

	AOW	ANW	WAO	WAZ	Vangnet ZW	Wgf	AWf	Ufo incl. vangnet	Totaal
Premies Totaal	18 198	1 623	9 571	498	0	749	4 896	0	35 535
Inkomensoverdrachten	0	0	0	14	1 172	– 330	– 840	0	16
Onderlinge Betalingen	0	0	912	0	0	152	83	0	1 147
Saldo Interest	18	6	5	0	0	61	– 43	0	47
Totaal baten	18 216	1 629	10 488	512	1 172	632	4 096	0	36 745
Uitkeringen/ Verstrekingen	17 573	1 552	8 412	456	1 065	630	2 278	0	31 966
Onderlinge Betalingen	0	71	1 092	23	0	130	452	0	1 768
Uitvoeringskosten	105	24	641	52	107	140	345	0	1 414
Totaal Lasten	17 678	1 647	10 145	531	1 172	900	3 075	0	35 148
Besparingen	538	– 18	343	– 19	0	– 268	1 021	0	1 597
Wettelijke Premie	18,25	1,40	7,85	7,90	0,00	2,15	10,60	0,00	
Aandeel Werknemers	18,25	1,40	0,00	0,00	0,00	0,00	6,45	0,00	
Aandeel Werkgevers	0,00	0,00	7,85	7,90	0,00	2,15	4,15	0,00	

Tabel 8.2.B. Overzicht sociale verzekeringen 1999 (bedragen in miljoenen euro's)

	AOW	ANW	WAO	WAZ	Vangnet ZW	Wgf	AWf	Ufo incl. vangnet	Totaal
Premies Totaal	19 648	1 732	10 233	582	0	954	4 829	0	37 976
Inkomensoverdrachten	0	0	0	14	1 249	– 379	– 851	0	33
Onderlinge Betalingen	0	0	824	0	0	126	166	0	1 116
Saldo Interest	46	5	28	– 5	0	49	– 9	0	114
Totaal baten	19 694	1 737	11 086	591	1 249	750	4 135	0	39 242
Uitkeringen/ Verstrekingen	18 400	1 539	8 711	475	1 124	602	2000	0	32 851
Onderlinge Betalingen	0	75	1 151	26	0	163	381	0	1 796
Uitvoeringskosten	103	27	662	43	125	159	356	0	1 475
Totaal Lasten	18 503	1 641	10 524	544	1 249	924	2 737	0	36 122
Besparingen	1 191	96	562	47	0	– 174	1 398	0	3 120
Wettelijke Premie	17,90	1,40	7,75	8,42	0,00	0,92	10,10	0,00	
Aandeel Werknemers	17,90	1,40	0,00	0,00	0,00	0,00	6,10	0,00	
Aandeel Werkgevers	0,00	0,00	7,75	8,42	0,00	0,92	4,00	0,00	

Tabel 8.2.C. Overzicht sociale verzekeringen 2000 (bedragen in miljoenen euro's)

	AOW	ANW	WAO	WAZ	Vangnet ZW	Wgf	AWf	Ufo incl. vangnet	Totaal
Premies Totaal	20 416	1 688	10 762	619	0	1 147	5 292	0	39 924
Inkomensoverdrachten	0	0	0	14	1 305	- 410	- 879	0	30
Onderlinge Betalingen	0	0	883	0	0	126	112	0	1 121
Saldo Interest	88	6	52	0	0	74	66	0	286
Totaal baten	20 504	1 694	11 697	633	1 305	937	4 591	0	41 361
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	19 099	1 500	9 035	489	1 179	545	1 764	0	33 611
Onderlinge Betalingen	0	81	1 246	24	0	171	332	0	1 854
Uitvoeringskosten	105	28	694	54	126	152	358	0	1 517
Totaal Lasten	19 204	1 609	10 975	567	1 305	868	2 454	0	36 982
Besparingen	1 300	85	722	66	0	69	2 137	0	4 379
Wettelijke Premie	17,90	1,25	7,70	8,80	0,00	1,05	10,00	0,00	
Aandeel Werknemers	17,90	1,25	0,00	0,00	0,00	0,00	6,25	0,00	
Aandeel Werkgevers	0,00	0,00	7,70	8,80	0,00	1,05	3,75	0,00	

Tabel 8.2.D. Overzicht sociale verzekeringen 2001 (bedragen in miljoenen euro's)

	AOW	ANW	WAO	WAZ	Vangnet ZW	Wgf	AWf	Ufo incl. vangnet	Totaal
Premies Totaal	19 345	1 550	11 595	632	0	1 036	5 107	281	3 954
Inkomensoverdrachten	0	0	0	14	1 403	- 439	- 930	7	55
Onderlinge Betalingen	0	0	933	0	0	105	82	0	1 120
Saldo Interest	78	4	77	9	0	63	176	0	407
Totaal baten	19 423	1 554	12 605	655	1 403	765	4 435	288	41 128
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	20 247	1 513	9 535	511	1 268	620	1 701	272	35 667
Onderlinge Betalingen	0	81	1 293	24	0	147	324	0	1 869
Uitvoeringskosten	104	27	809	58	135	158	370	34	1 695
Totaal Lasten	20 351	1 621	11 637	593	1 403	925	2 395	306	39 231
Besparingen	- 928	- 67	968	62	0	- 160	2 040	- 18	1 897
Wettelijke Premie	17,90	1,25	7,70	8,80	0,00	0,87	8,90	0,80	
Aandeel Werknemers	17,90	1,25	0,00	0,00	0,00	0,00	5,25	0,00	
Aandeel Werkgevers	0,00	0,00	7,70	8,80	0,00	0,87	3,65	0,80	

Tabel 8.2.E. Overzicht sociale verzekeringen 2002 (bedragen in miljoenen euro's)

	AOW	ANW	WAO	WAZ	Vangnet ZW	Wgf	AWf	Ufo incl. vangnet	Totaal
Premies Totaal	18 265	1 475	12 100	662	0	1 083	5 003	413	39 001
Inkomensoverdrachten	2 507	190	0	14	1 479	- 463	- 977	7	2 757
Onderlinge Betalingen	0	0	1 010	0	0	112	83	0	1 205
Saldo Interest	66	1	166	21	0	52	265	0	571
Totaal baten	20 838	1 666	13 276	697	1 479	784	4 374	420	43 534
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	21 326	1 518	9 940	523	1 336	740	1 980	389	37 752
Onderlinge Betalingen	0	80	1 359	24	0	151	360	0	1 974
Uitvoeringskosten	107	26	803	61	143	166	401	43	1 750
Totaal Lasten	21 433	1 624	12 102	608	1 479	1 057	2 741	432	41 476
Besparingen	- 595	42	1 174	89	0	- 273	1 633	- 12	2 058
Wettelijke Premie	17,90	1,25	7,85	8,80	0,00	0,87	8,55	0,00	
Aandeel Werknemers	17,90	1,25	0,00	0,00	0,00	0,00	4,95	0,00	
Aandeel Werkgevers	0,00	0,00	7,85	8,80	0,00	0,87	3,60	0,00	

bedragen in miljoenen euro's

	2000			2001			2002		
	aanwezig	benodigd	vermogens- over- schot	aanwezig	benodigd	vermogens- over- schot	aanwezig	benodigd	vermogens- overschot
AOW	4 395	1 448	2 947	2 515	483	2 032	1 921	683	1 238
Anw	241	72	169	38	– 20	58	– 80	– 13	– 67
Totaal SVB	4 636	1 520	3 116	2 553	463	2 090	1 841	670	1 171
WAZ	145	41	104	387	64	323	476	64	412
WAO	1 649	489	1 160	2 438	518	1 920	3 613	535	3 078
AWf	2 585	0	2 585	4 623	1 361	3 262	6 259	1 372	4 887
Totaal Lisv	4 379	530	3 849	7 448	1 943	5 505	10 348	1 971	8 377
Centrale fondsen	9 015	2 050	6 965	10 001	2 406	7 595	12 189	2 641	9 548
Wgf	1 370	1 376	– 6	1 211	370	841	938	379	559
Totaal decentraal	1 370	1 376	– 6	1 211	370	841	938	379	559
Totaal	10 385	3 426	6 959	11 212	2 776	8 436	13 127	3 020	10 107

Tabel 8.4.A. Overzicht sociale voorzieningen 1998 (bedragen in miljoenen euro's)

	WSW	AKW	ABW	IOAW/ AZ	TW	WIW	Sluitend aanpak	I/D- banen	Wajong	Arbvo	Overig	Ont- vangsten	Totaal
Uitkeringen/ Verstrekingen	1 625	2 882	4 292	231	248	728	0	0	1 065	0	228	– 117	11 182
Sociale lasten	35	0	236	13	28	0	0	0	59	0	2	0	373
Uitvoerings- kosten	0	77	302	13	25	0	0	0	24	0	7	0	448
Overige lasten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4
Totaal lasten	1 660	2 959	4 830	257	301	728	0	0	1 148	0	241	– 117	12 007
Aanvullende post	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Restituties/ Anticumulatie	360	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	360
Overige baten	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Bijdragen gemeenten	0	0	1 032	37	0	0	0	0	0	0	0	0	1 069
Rijksbijdragen	1 300	2 957	3 798	220	301	728	0	0	1 148	0	241	– 117	10 576
Totaal baten	1 660	2 959	4 830	257	301	728	0	0	1 148	0	241	– 117	12 007

Tabel 8.4.B. Overzicht sociale voorzieningen 1999 (bedragen in miljoenen euro's)

	WSW	AKW	ABW	IOAW/ AZ	TW	WIW	Sluitend aanpak	I/D- banen	Wajong	Arbvo	Overig	Ont- vangsten	Totaal
Uitkeringen/ Verstrekingen	1 742	2 843	4 105	248	256	769	0	451	1 169	583	147	– 384	11 929
Sociale lasten	0	0	235	14	29	0	0	0	67	0	1	0	346
Uitvoerings- kosten	0	78	281	13	21	0	0	0	39	0	3	0	435
Overige lasten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Totaal lasten	1 742	2 921	4 621	275	306	769	0	451	1 275	583	152	– 384	12 711
Aanvullende post	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Restituties/ Anticumulatie	366	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	366
Overige baten	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Bijdragen gemeenten	0	0	1 013	39	0	0	0	0	0	0	0	0	1 052
Rijksbijdragen	1 376	2 920	3 608	236	306	769	0	451	1 275	583	152	– 384	11 292
Totaal baten	1 742	2 921	4 621	275	306	769	0	451	1 275	583	152	– 384	12 711

Tabel 8.4.C. Overzicht sociale voorzieningen 2000 (bedragen in miljoenen euro's)

	WSW	AKW	ABW	IOAW/ AZ	TW	WIW	Sluitend aanpak	I/D- banen	Wajong	Arbvo	Overig	Ont- vangsten	Totaal
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	1 831	2 922	3 986	254	259	847	0	755	1 183	698	214	- 779	12 170
Sociale lasten	0	0	248	16	32	0	0	0	73	0	3	0	372
Uitvoeringskosten	0	79	265	12	21	0	0	0	34	0	8	0	419
Overige lasten	0	0	0	0	0	0	0	0	30	0	- 3	0	27
Totaal lasten	1 831	3 001	4 499	282	312	847	0	755	1 320	698	222	- 779	12 988
Aanvullende post	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Restituties/ Anticumulatie	370	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	370
Overige baten	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Bijdragen gemeenten	0	0	997	39	0	0	0	0	0	0	0	0	1 036
Rijksbijdragen	1 461	3 000	3 502	243	312	847	0	755	1 320	698	222	- 779	11 581
Totaal baten	1 831	3 001	4 499	282	312	847	0	755	1 320	698	222	- 779	12 988

Tabel 8.4.D. Overzicht sociale voorzieningen 2001 (bedragen in miljoenen euro's)

	WSW	AKW	ABW	IOAW/ AZ	TW	WIW	Sluitend aanpak	I/D- banen	Wajong	Arbvo	Overig	Ont- vangsten	Totaal
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	1 951	2 996	4 018	248	260	891	2	908	1 264	525	648	- 583	13 128
Sociale lasten	0	0	251	15	32	0	0	0	79	0	4	0	381
Uitvoeringskosten	0	79	255	11	21	0	0	0	36	0	11	0	413
Overige lasten	0	0	0	1	0	0	0	0	50	0	3	0	54
Totaal lasten	1 951	3 075	4 524	275	313	891	2	908	1 429	525	666	- 583	13 976
Aanvullende post	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	260	0	260
Restituties/ Anticumulatie	393	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	393
Overige baten	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Bijdragen gemeenten	0	0	620	11	0	0	0	0	0	0	1	0	632
Rijksbijdragen	1 558	3 074	3 904	264	313	891	2	908	1 429	525	405	- 583	12 690
Totaal baten	1 951	3 075	4 524	275	313	891	2	908	1 429	525	666	- 583	13 976

Tabel 8.4.E. Overzicht sociale voorzieningen 2002 (bedragen in miljoenen euro's)

	WSW	AKW	ABW	IOAW/ AZ	TW	WIW	Sluitend aanpak	I/D- banen	Wajong	Arbvo	Overig	Ont- vangsten	Totaal
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	2 060	3 092	4 350	238	267	1 015	3	1 093	1 351	353	550	- 527	13 845
Sociale lasten	0	0	272	15	32	0	0	0	84	0	5	0	408
Uitvoeringskosten	0	80	259	11	24	0	0	0	56	0	10	0	440
Overige lasten	0	0	0	1	0	0	0	0	30	0	- 3	0	28
Totaal lasten	2 060	3 172	4 881	265	323	1 015	3	1 093	1 521	353	562	- 527	14 721
Aanvullende post	85	34	181	11	14	39	0	47	62	11	125	- 17	592
Restituties/ Anticumulatie	412	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	412
Overige baten	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Bijdragen gemeenten	0	0	636	11	0	0	0	0	0	0	0	0	647
Rijksbijdragen	1 563	3 137	4 064	243	309	976	3	1 046	1 459	342	437	- 510	13 069
Totaal baten	2 060	3 172	4 881	265	323	1 015	3	1 093	1 521	353	562	- 527	14 721

Opmerkingen bij bijlage 8.4.:

- In groep «Overig» zitten de volgende voorzieningen, te weten: VVU, RSP, TOG, REA, subsidies, de intensivering Arbo, de koopkrachtmaatregelen, SWI, Experimenten, WIK, BIA, WVG, Kindop, Inkoop Soc. Dienst, Eindejaarsmarge en Millenniumproblematiek.
- De aanvullende post (loon- en prijsbijstelling) geeft het verschil in lasten bij constante en lopende lonen en prijzen (en premies).
- Restituties zijn terugbetalingen van in vorige jaren te hoog vastgestelde voorschotten.
- De Bijdragen gemeenten bevat bij ABW, IOAW en IOAZ naast het 10-procentsaandeel in de uitvoering van de regeling (t/m 2000) ook de uitvoeringskosten en de uitgaven bijzondere bijstand.
- De Rijksbijdragen, gesommeerd met de Restituties/Anticumulatiebetalingen vormen de bedragen die ten laste komen van de begroting van het ministerie van SZW.

1. Inleiding

Paragraaf 6.2.3 gaat in op de generieke koopkrachtontwikkeling voor 2002. De generieke koopkrachtontwikkeling beschrijft de ontwikkeling van het reëel besteedbaar inkomen. Deze wordt bepaald door de prijs- en loonontwikkeling, de wijzigingen in belasting- en premietarieven en de kinderbijslag. Uit deze cijfers blijken ook de effecten van de beleidsmaatregelen met generieke inkomenseffecten.

Daarnaast zijn er echter beleidsmaatregelen die alleen inkomenseffecten hebben voor specifieke groepen huishoudens. Deze komen niet tot uitdrukking in het in paragraaf 6.2.3 gepresenteerde generieke koopkrachtbeeld. Ze zijn echter voor bepaalde groepen wel van invloed op het feitelijke inkomen. Het is belangrijk ook zicht te houden op de inkomenseffecten van dergelijke maatregelen en op de mate van cumulatie van inkomenseffecten van verschillende maatregelen voor diverse groepen huishoudens. Daarom zal in deze bijlage een inventarisatie worden gemaakt van de inkomenseffecten van dergelijke maatregelen en aangegeven worden in welke mate de verschillende maatregelen cumuleren voor bepaalde groepen huishoudens.

Verskillende groepen maatregelen zullen hier buiten beschouwing worden gelaten.

Ten eerste zullen de maatregelen die tot uitdrukking komen in het generieke koopkrachtbeeld hier niet worden besproken. Hierbij gaat het om wijzigingen in belasting- en premietarieven en maatregelen die tot uitdrukking komen in de generieke Prijs- en loonontwikkeling. Daarnaast zullen maatregelen waarvan geen meetbaar effect kan worden waargenomen niet worden meegenomen. Ook zullen in beginsel maatregelen die minder dan 10 000 mensen raken niet worden besproken.

Het is van belang op te merken dat de weergegeven inkomenseffecten gemiddelden zijn. Dit betekent dat voor individuele betrokkenen wier situatie afwijkt van de voor de betreffende groep gemiddelde situatie, de inkomenseffecten kunnen afwijken van de gepresenteerde cijfers.

*2. De beleidsmaatregelen met inkomenseffecten nader beschouwd**Financiën*

Binnen de fiscaliteit worden in 2002 verschillende maatregelen genomen die de inkomenspositie van individuen positief zullen beïnvloeden. De meeste maatregelen zijn genomen op het terrein van arbeidsmarkt, inkomensbeleid en armoedeval. Bijgaand worden de diverse beleidsmaatregelen beschreven met tevens een raming van het aantal personen dat het betreft en indicatieve inkomenseffecten bovenop het koopkrachtcijfer.

– Toetrederskorting:

Ter stimulering van de toe- of herintreders op de arbeidsmarkt wordt in 2002 de toetrederskorting geïntroduceerd voor personen die volledig uitstromen uit een uitkering en minimaal 50% van het minimumloon op jaarbasis verdienen. De toetrederskorting bedraagt 2722 euro en wordt over de loop van drie jaren in gedeelten verstrekt. In 2002 zal er een

herintrederskorting worden ingevoerd. Ook deze bedraagt 2722 euro.

Deze korting is bedoeld voor een brede groep van herintreders te weten:

1. uitkeringsgerechtigden met uitzondering van WW'ers, die volledig uit de uitkering uitstromen. Deze eis van volledige uittreding geldt niet voor WAO'ers.
2. personen die de afgelopen twee jaren geen WSF hebben genoten en de voorafgaande twee jaar niet meer dan 3938 euro (8678 gulden) aan inkomen uit arbeid of winst hebben genoten.

Voor beide groepen moet er sprake zijn van uitstroom naar een baan met een inkomen van tenminste 50% WML per jaar.

De hoogte van de korting bedraagt 1360 euro (3000 gulden) in jaar 1, 908 euro (2000 gulden) in jaar 2 en 454 euro (1000 gulden) in jaar 3. Hiervoor is in 2002 64 miljoen euro (140 miljoen gulden) gereserveerd en structureel 168 miljoen euro (370 miljoen gulden). Naar schatting 45 000 personen komen in 2002 in aanmerking voor de eerste tranche van de toetrederskorting van 1361 euro. Voor personen die tegen het minimumloon gaan werken betekent dit, bij een te vergelden heffingskorting van 1360 euro (3000 gulden), een inkomenseffect van 9% tot circa 12% afhankelijk van de huishoudsituatie. Vanwege het feit dat het totaal aan heffingskortingen niet hoger kan zijn dan de te betalen belasting zullen voornamelijk alleenstaande ouders en kostwinners met kinderen die uitstromen uit een minimumuitkering en een laag betaalde baan aanvaarden niet de volledige toetrederskorting kunnen genieten. Met de invoering van deze korting komt de in 2001 ingevoerde uitstroom-premie in de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) te vervallen (deze regeling maakte het gemeenten mogelijk om een uitstroompremie te verstrekken van in totaal 4000 gulden aan diegenen die door werkaanvaarding uitstromen uit de bijstand of gesubsidieerde arbeid).

– Verhogen leeftijdsgrens aanvullende alleenstaande ouderkorting:

Voor werkende alleenstaande ouders bestaat er een specifieke heffingskorting die 4,3% van het met werk verdiende inkomen bedraagt (met een maximum van 1317 euro). Als beperkende voorwaarde gold dat er een kind onder de 12 jaar aanwezig moet zijn in het huishouden. Ter stimulering van de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders zal in 2002 deze leeftijdsgrens verhoogd worden naar 16 jaar. Hiermee zullen ongeveer 30 000 alleenstaande ouders extra in aanmerking komen voor de aanvullende alleenstaande ouderkorting. Bij een inkomen op het minimumloon zal het voordeel ongeveer 700 euro per jaar bedragen (4% van het besteedbaar inkomen).

– Bonus en arbeidskorting voor oudere werknemers:

Ter stimulering van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers worden er in 2002 twee fiscale stimulansen ingevoerd. De eerste betreft de mogelijkheid voor de werkgever om zijn oudere werknemers een belastingvrije bonus uit te keren die afhankelijk van de leeftijd 227 euro tot 681 euro per jaar bedraagt. Daarnaast wordt voor de betreffende groep de arbeidskorting verhoogd met dezelfde bedragen als de bonus.

– Flexibele beloning:

Ter bevordering van afspraken over flexibele beloning zullen de fiscale faciliteiten op dit terrein uitgebreid worden. Hier gaat paragraaf 6.5. op in. Afhankelijk van het gebruik van het spaarloon is het dan mogelijk om belastingvrij tot 820 euro per jaar extra aan flexibele beloning uitgekeerd te krijgen.

– Regeling Zak- en kleedgeld voor bijstandsgerechtigden:

De bedragen voor het zak- en kleedgeld in artikel 31 van de Abw zullen overeenkomstig de daartoe strekkende toezegging aan de Tweede Kamer van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens de begrotingsbehandeling 2001 (Handelingen II, 2000/01, blz. 33–2794) worden verhoogd. De verhogingen vloeien voort uit een aanpassing van het zak- en kleedgeld aan de door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gehanteerde bedragen voor de eigen bijdrage van personen die in een AWBZ-inrichting verblijven. Bij de aanpassing van het nettominimumloon per 1 juli 2001 worden deze bedragen bij ministeriële regeling opnieuw vastgesteld. De verhoging zal met terugwerkende kracht vanaf 1 juli 2001 ingaan.

Personen in een inrichting die geen eigen inkomen hebben, maar die voor hun persoonlijke toelage zijn aangewezen op de Algemene bijstandswet, profiteren van deze verhoging. Het gaat om ongeveer 4500 personen. Alleenstaanden gaan er met ingang van 1 juli 2001 23 euro (50 gulden) per maand in inkomen op vooruit en gehuwden 14 euro (31,12 gulden). Deze bedragen worden per 1 juli 2001 nog geïndexeerd.

– Mensen zonder arbeidsmarktperspectief:

Het voornemen is, mede naar aanleiding van de Motie Noorman-Den Uyl (Kamerstukken II, 27 400 XV, nr. 29), besloten voor mensen zonder arbeidsmarktperspectief, die langdurig van een minimuminkomen moeten rondkomen een aparte regeling te treffen in de Abw. Beoogd wordt de gemeenten de bevoegdheid te geven iemand die gedurende een periode van tenminste 36 maanden een inkomen heeft dat het geldende bijstandsniveau niet te boven gaat, een vaste tegemoetkoming te verlenen. De landelijke regeling beoogt in de plaats te komen van de diversiteit aan gemeentelijke regelingen gericht op ondersteuning van langdurige minima, waardoor cumulatie van inkomensaanvullingen wordt voorkomen. De vaste vergoeding bedraagt voor gehuwden ongeveer 450 euro (1000 gulden; voor een alleenstaande ouder 90% en voor alleenstaanden 70% van dit bedrag).

Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer

– Huursubsidie

Per 1 juli zijn – net als in het voorafgaande tijdvak – wederom de kortingsgrens, aftoppingsgrenzen respectievelijk de maximale huurgrens niet met de verwachte huurstijging respectievelijk inflatie gestegen maar met de maximaal toegestane huurverhoging van 3,8%. Dit naar aanleiding van de discussies met de Tweede Kamer rondom het huurbeleid, waarin de hoogte van het percentage van de maximale huurstijging centraal stond. Een en ander heeft tot gevolg dat een groter deel van de huur wordt vergoed door de huursubsidie.

Deze maatregel heeft positieve gevolgen voor huishoudens die een huur boven de kortingsgrens betalen (70% van de huursubsidiepopulatie). Gemiddeld zal een huursubsidieontvanger met een huur boven de aftoppingsgrenzen er vanaf 1 juli 2001 18,15 euro (40 gulden) op jaarbasis op vooruit gaan ten opzichte van de situatie waarin met de verwachte huurstijging c.q. inflatie zou worden geïndexeerd. Hoe hoger de huur hoe hoger het inkomenseffect. Het maximale effect bedraagt circa 90 euro (200 gulden) op jaarbasis.

Verder zijn vanaf 1 juli 2001 de koopkrachttoeslagen in de huursubsidie afgeschaft. Deze bedroegen per jaar 22 euro voor een eenpersoons-huishouden en 44 euro voor een meerpersoonshuishouden. Tot 1 januari 2002 is het effect voor de ontvangers van de huursubsidie via een eenmalige uitkering gecompenseerd. Vanaf 1 januari wordt, voor huishoudens onder de 65 jaar, het wegvallen van de koopkrachttoeslag fiscaal gecompenseerd. Voor huishoudens vanaf 65 jaar zal de compensatie plaatsvinden via een aanpassing van de normhuren.

Ook zullen, om de ongelijkheid tussen HSW-gerechtigden en niet HSW-gerechtigden op te heffen, de kindertoeslagen in de HSW (175 euro voor 1 of 2 kinderen en 261 euro voor 3 kinderen of meer) per 1 juli 2002 afgeschaft worden. Ter compensatie zal daarom de kinderkorting voor personen met een inkomen tot de huursubsidielgrens (2002–2003) per 1 juli verhoogd worden met 87 euro respectievelijk 117 euro op jaarbasis. Per 1 januari 2003 zullen deze nogmaals verhoogd worden met deze bedragen. Voor personen zonder huursubsidie met een laag inkomen betekent dit een voordeel van 87 euro respectievelijk 117 euro in 2002 (= 0.7% kk).

Daarnaast zal, om de armoedeval te bestrijden, voor huishoudens onder de 65 jaar de progressiviteit in de huursubsidietabel worden verminderd. Dit door middel van een getrapte verlaging van de normhuren. Deze maatregel heeft een gunstig inkomenseffect voor huishoudens (onder de 65 jaar) met een inkomen boven het minimum (circa 200 000 huishoudens). De inkomensverbetering voor deze groep bedraagt gemiddeld 11,30 euro (25 gulden) op jaarbasis.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

– Inkomensherijking vrije beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg
De inkomens van de vrije beroepsbeoefenaren zullen herijkt worden. Vooruitlopend op deze inkomensherijking is een beleidsregel van toepassing die de vergoeding voor de kosten van verzekeringen voor de arbeidsongeschiktheid en de interim-uitkering ziektekosten aanpast aan de sterk gestegen premies in de voorgaande jaren. Deze maatregel is van kracht geworden per 1 juli 2001. De beleidsmaatregel heeft betrekking op de vrije beroepsbeoefenaren uitgezonderd de medische specialisten en kaakchirurgen. In concreto zijn beleidsregels goedgekeurd voor de volgende groepen: huisartsen, apothekers, tandartsen, verloskundigen, fysiotherapeuten, oefentherapeuten en logopedisten. De financiële gevolgen van deze beleidsmaatregel zijn in totaal ongeveer 29,5 miljoen euro (65 miljoen gulden) in 2001 en 59 miljoen euro (130 miljoen gulden) structureel.

Het structurele effect van de maatregel is een stijging van het inkomen van:

huisartsen: 2178 euro (4800 gulden; 2,6 procent)
apothekers: 1634 euro (3600 gulden; 1,9 procent)
tandartsen: 4492 euro (9900 gulden; 5,6 procent)
verloskundigen: 2178 euro (4800 gulden; 5,0 procent)
fysiotherapeuten: 2496 euro (5500 gulden; 5,8 procent)
oefentherapeuten: 1702 euro (3750 gulden; 4,4 procent)
logopedisten: 2723 euro (6000 gulden; 5,7 procent)

– Modernisering arbeidsvoorwaarden specialisten

Voor de medisch specialisten in loondienst van de algemene ziekenhuizen levert VWS een bijdrage aan de kosten van de arbeidsvoorwaarden-regeling medisch specialisten (AMS). Deze regeling is op 1 maart 2001 ingegaan. De kosten van de bijdrage zijn 20 miljoen euro structureel (13 613 euro per specialist)

– Afschaffing nominale ziekenfondspremie voor jongeren

Jongeren met een (veelal kleine) baan worden op grond van hun dienstbetrekking hoofdverzekerde ingevolge de Ziekenfondswet. Zij zijn dan zowel procentuele als nominale ziekenfondspremie verschuldigd. Verhoudingsgewijs gaat een groot deel van hun netto-inkomen op aan nominale ziekenfondspremie. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Ziekenfondswet in verband met samenstelling van de uitkeringsvakken ingevolge de Werkloosheidswet schaft de verplichting tot betalen van nominale ziekenfondspremie voor personen jonger dan 18 jaar af. De ingangdatum van deze regeling is 1 juli 2001.

De beleidsmaatregel heeft (positieve) gevolgen voor de groep personen, jonger dan 18 jaar die op grond van hun dienstbetrekking hoofdverzekerde zijn op grond van de Ziekenfondswet. Het gaat om alle personen, jonger dan 18 jaar, dus ook jongeren bij wie geen sprake is van een bijbaantje.

Het positieve inkomenseffect voor deze groep ligt tussen circa 11 euro (25 gulden) (laagste nominale premie) en circa 18 euro (40 gulden) (hoogste nominale premie) per maand.

– Indexatie loongrens Ziekenfondswet

In de per 1 januari 2000 van kracht geworden wet «Zelfstandigen in de Zfw» is vastgelegd dat de toename van het aantal ziekenfondsverzekerden als gevolg van de inwerkingtreding van de wet wordt gecompenseerd. Dit gebeurt door een tijdelijke wijziging van de indexeringsmethodiek, waarbij de loongrens niet geïndexeerd wordt met het indexcijfer der lonen, maar met de lagere tabelcorrectiefactor (een indicator voor de prijsontwikkeling die ook wordt gebruikt voor indexering van de belasting-schijven). Het gevolg hiervan is dat mensen minder snel instromen en eerder uitstromen. Deze gewijzigde indexeringsmethodiek blijft van kracht tot in het jaar dat de bedoelde compensatie van het aantal ziekenfonds-verzekerden is bereikt.

Op basis van de huidige inzichten in aantallen Zfw-verzekerden is ook in 2002 de aangepaste indexeringsmethodiek van toepassing, met als gevolg dat ruim 200 000 personen niet langer ziekenfondsverzekerd zullen zijn. De daaruit voortvloeiende inkomenseffecten variëren per type huishouden. Voor alleenstaanden zijn de inkomenseffecten positief. Voor gezinnen zijn de partiële koopkrachteffecten negatief.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

– De Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS)

Vanaf de eerste klas van de middelbare school, of als een leerling een opleiding volgt in het beroepsonderwijs (tot 18 jaar), kan er een tegemoetkoming in de schoolkosten worden aangevraagd. Of iemand recht heeft op een tegemoetkoming en de hoogte van de tegemoetkoming hangt af van de leeftijd van de leerling, de schoolsoort, de nationaliteit, het inkomen van de ouders en het aantal schoolgaande kinderen binnen het gezin. Dit alles is geregeld in de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). De WTOS is per 1 augustus 2001 ingevoerd.

Deze wet vervangt de Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS). Ten opzichte van de WTS zijn de financiële tegemoetkomingen met ingang van het schooljaar 2001/2002 verruimd door de invoering van de WTOS. Het voornemen tot deze verruiming was al opgenomen in het regeerakkoord 1998. Deze verruiming is doorgevoerd op een tweetal aspecten van de tegemoetkomings-regeling: verhoging van de verschillende normbedragen en de introductie van een glijdende schaal na het grensinkomen van 24 950 euro (54 982 gulden). Hierdoor komen ook ouders met een inkomen hoger dan 24 950 euro in aanmerking voor een tegemoetkoming. Dit was voorheen niet het geval. In de onderstaande tekst zullen de effecten en het beslag van de aanpassingen worden besproken.

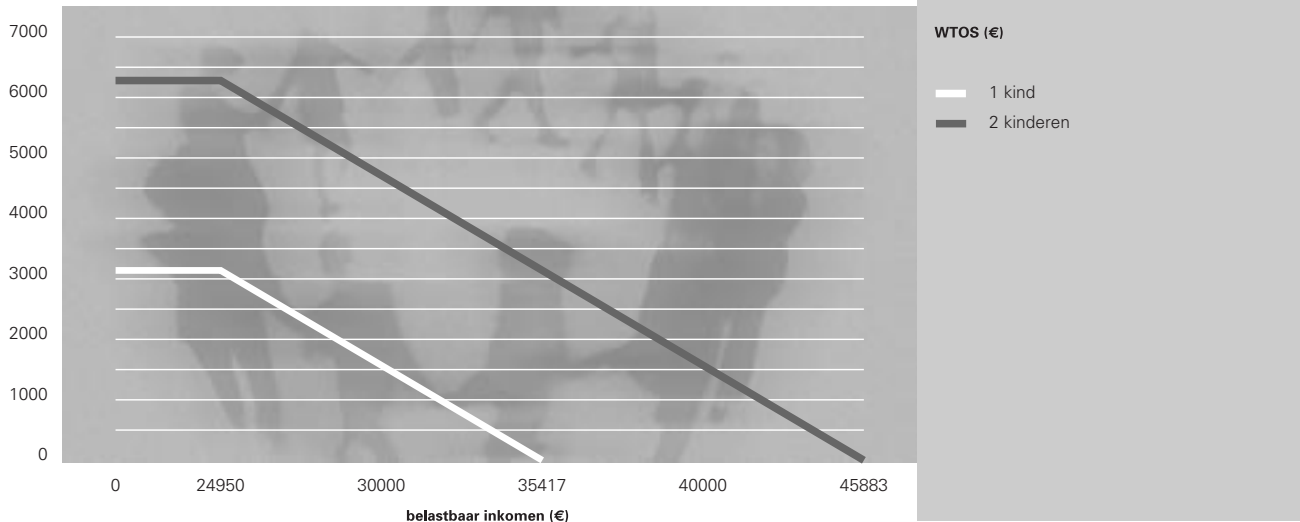
Verhoging van de normbedragen per onderwijssoort:

- Het normbedrag tegemoetkoming schoolkosten voor de leerlingen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs (VO-bb) is verhoogd met 68 euro (150 gulden) voor het schooljaar 2001–2002. Ten opzichte van de vergoeding hiervoor in het schooljaar 2000–2001 betekent dit een stijging van 13,5%. Een gezin met een minimum inkomen met twee kinderen gaat er hiermee ongeveer 1% op vooruit. Ongeveer 52 000 leerlingen zullen in aanmerking komen voor deze verhoging.
- Het normbedrag tegemoetkoming schoolkosten voor deelnemers aan de beroepsopleidende leerweg (BOL) is verhoogd met 113 euro (250 gulden) voor het schooljaar 2001–2002. Ten opzichte van de vergoeding hiervoor in het schooljaar 2000–2001 betekent dit een stijging van 15,5%. Voor een gezin met een minimum inkomen met twee kinderen in de BOL betekent dit een inkomensvoortgang van 1,5%. Circa 68 000 deelnemers zullen in aanmerking komen voor de verhoging van het normbedrag in de BOL.
- De tegemoetkoming voor 18 jaar en ouder (TS18+) geldt vanaf schooljaar 2001/2002 voor alle lerarenopleidingen en voor de zij-instromers. Daarnaast is het normbedrag voor de studiekosten in het hoger onderwijs verhoogd van 353 euro (778 gulden) naar 549 euro (1210,56 gulden) per jaar.

Introductie van een glijdende schaal na het grensinkomen:

Vanaf 1 augustus 2001 is een glijdende schaal van kracht met een kortingspercentage van 30% vanaf het grensinkomen (24 950 euro). Hierdoor komen gezinnen met een hoger inkomen ook in aanmerking voor een gedeeltelijke tegemoetkoming voor de schoolkosten. De invoering van de glijdende schaal voorkomt een mogelijk plotseling verlies aan subsidie bij een stijging van het inkomen. Hierbij wordt de telkinderensystematiek, gehanteerd. Bij deze systematiek wordt rekening gehouden met het aantal schoolgaande kinderen in het gezin. Indien er meer dan 1 schoolgaand kind in het gezin is, wordt het kortingspercentage per kind verlaagd. Het kortingspercentage per gezin blijft echter 30%. Zo zal er bij een gezin met 2 schoolgaande kinderen een kortingspercentage van 15% per kind worden toegepast.

Het maximale inkomen waarop men nog recht heeft op tegemoetkoming hangt aldus af van het aantal kinderen in het voortgezet onderwijs. In grafiek 1 wordt de glijdende schaal weergegeven voor een gezin met 1 kind en voor een gezin met 2 kinderen in het voortgezet onderwijs.



De glijdende schaal is naar schatting van toepassing op ongeveer: 22 000 deelnemers in de BOL, 48 000 leerlingen in VO-onderbouw en 12 000 leerlingen in VO-bovenbouw. Door de introductie van de glijdende schaal kan deze nieuwe doelgroep naast de tegemoetkoming voor schoolkosten ook rekenen op een gedeeltelijke tegemoetkoming in het les- en cursusgeld vanaf schooljaar 2001-2002. Deze verruiming is van toepassing op circa 23 000 leerlingen in het VO en circa 22 000 deelnemers in de BOL.

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De volgende beleidsmaatregelen met inkomenseffecten zijn voor 2002 voorgenomen:

1. Implementatie van Agenda 2000. Het beleid uit Agenda 2000 komt in grote lijnen neer op een stapsgewijze verlaging van de institutionele prijzen voor granen, rundvlees en zuivel in de komende jaren met respectievelijk 15, 20 en 25%. Voor rundvlees en granen zijn de prijsverlagingen reeds vanaf 2000 ingevoerd, voor zuivel gelden ze vanaf 2005. De negatieve inkomenseffecten worden gedeeltelijk gecompenseerd door rechtstreekse betalingen aan producenten.
2. Maatregelen voortvloeiende uit de wijziging van de Meststoffenwet. Het gaat hier om de aanscherping van de verliesnormen en om de invoering van het stelsel van mestafzetcontracten. Ten aanzien van de hoogte van de kosten van de mestafzetcontracten bestaat onzekerheid.
3. Maatregelen als gevolg van de implementatie van de Welzijnswet voor dieren. Het gaat hier om wijzigingen in de roostervloeren en om het verbod zeugen aangebonden te houden. Dit jaar gaat het verbod in. Investerings zijn in een aantal gevallen al in de voorgaande jaren gerealiseerd.
4. Maatregelen als gevolg van het onderzoek op BSE. Het gaat hier om de kosten van BSE-testen. Daarnaast gaat de verwerking van slachtafval geld kosten in plaats dat het geld opbrengt, zoals voorheen het geval was. Er is van uitgegaan dat scheiden van slachtafval uit de pluimvee-

houderij mogelijk is en dat slachtafval weer tot waarde kan worden gebracht. Indien dit niet het geval blijkt te zijn zullen de kosten hoger liggen.

5. Maatregelen als gevolg van MKZ. Hier gaat het om de kosten van de heffingen voor het diergezondheidsfonds.
6. Wijziging van de pachtnormen.

De financiële consequenties van de verschillende beleidsmaatregelen verschillen sterk per sector, maar ook binnen een sector kunnen de verschillen groot zijn.

Met name de aanpassingen in de Meststoffenwet, de Welzijnswet voor dieren, de BSE- en de MKZ-maatregelen kunnen stevige effecten hebben op het inkomen. De inkomenseffecten als gevolg van de beleidsmaatregelen zullen zich vooral in de intensieve veehouderij voordoen. Indicatieve berekeningen wijzen er op dat de maatregelen voor melkveebedrijven gemiddeld € 5700 nadeel zullen opleveren. Voor intensieve veehouderijbedrijven (gesloten varkensbedrijven, vleesvarkensbedrijven) kan dat nadeel in 2002 fors oplopen, met name door de noodzaak tot eenmalige investeringen in het kader van de welzijnswet dieren.

3. Cumulatie

De beschreven maatregelen hebben ieder voor zich vrij beperkte inkomenseffecten (op de maatregelen voor de landbouwsector na). Interessant is de vraag of rekening houdend met cumulatie van effecten wel grote, onbedoelde, effecten optreden.

Maatregelen met (partiële) negatieve effecten betreffen de lagere indexatie van de loongrens in de Ziekenfondswet en de maatregelen in de landbouwsector. De kans op cumulatie is hierbij niet groot gezien het feit dat de maatregel in het ziekenfonds enkel relevant is voor mensen in loondienst.

Cumulatie van positieve effecten is meer waarschijnlijk. De fiscale stimuleringsmaatregelen kunnen in beginsel met de meeste andere genoemde maatregelen cumuleren. Voor lagere inkomens is daarbij cumulatie met de maatregelen in de huursubsidie en de regeling voor degenen zonder arbeidsmarktperspectief.

Voor inkomens boven modaal zijn de positieve effecten van de maatregelen in de WTOS van belang. Cumulatie is hierbij met name denkbaar met de extra facilitering voor flexibel belonen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*	2002*
<i>lonen, loonkosten en prijzen</i>											
consumentenprijs-index (1)	3,2	2,6	2,7	2,0	2,1	2,2	2,0	2,2	2,6	4 1/2	2 1/2
afgeleide («geschoonde») cpi (2)	2,4	2,2	2,3	1,6	1,2	1,9	1,7	1,7	2,1	3 1/2	2 1/2
nominaal contract-loon marktsector (3)	4,3	3,1	1,8	1,4	1,7	2,2	3,0	2,6	3,3	4 1/4	3 3/4
reële contractloon marktsector (4=3-1)	1,1	0,5	- 0,9	- 0,6	- 0,4	0,0	1,0	0,4	0,7	- 1/4	1 1/4
bruto wettelijk minimumloon (incl. vak.toesl.)	3,1	0,7	0,0	0,0	1,4	1,7	2,7	3,0	2,8	6,0	4 1/4
loonsom per werknemer marktsector (6)	4,1	2,9	2,4	1,3	1,1	2,3	4,0	3,1	5,0	4 3/4	4 1/4
arbeidsproductiviteit (7)	0,4	- 0,1	4,4	1,1	- 0,2	1,8	2,3	1,7	1,8	- 1/4	1 1/2
arbeidskosten per eenheid produkt (8=6-7)	3,7	3,0	- 2,0	0,2	1,3	0,5	1,7	1,4	3,2	5,0	2 3/4
prijspeil productie marktsector (9=6-10)	1,6	1,5	1,8	0,9	0,3	1,3	1,9	0,8	2,3	4 1/4	3 1/4
reële arbeidskosten (10)	2,5	1,4	0,6	0,4	0,8	1,0	2,1	2,3	2,7	1/2	1
reële arbeidskosten per eenheid produkt (11=10-7=8-9)	2,1	1,5	- 3,8	- 0,7	1	- 0,8	- 0,2	0,6	0,9	3/4	- 1/2
loonkosten per eenheid produkt verwerkende industrie Nederland (in gld) (12)	4,7	1,7	- 6,7	- 2,5	0,3	- 0,7	1,4	1,0	1,4	4 1/4	1
idem, concurrerende landen (in gld) (13)	0,5	0,4	- 2,7	- 5,2	3,2	4,0	- 1,3	2	3,9	1 3/4	- 1
verbetering concurrentiepositie in termen van loonkosten (14=13-12)	- 4,2	- 1,3	4,0	- 2,7	2,9	4,7	- 2,7	1,0	2,5	- 2 1/2	- 2
<i>koopkracht</i>											
modale werknemer (exclusief incidenteel)	0,5	0,6	- 0,4	0,8	0,6	0,2	1,6	0,1	0,4	5 3/4	1 1/4
minimum plus minimumuitkerings-gerechtigde met kinderen	1,4	0,8	- 0,6	0,7	0,4	0,3	2,6	- 0,1	1,9	8 1/4	1 3/4
minimumuitkerings-gerechtigde zonder kinderen	0,1	- 0,4	- 2,1	- 0,1	- 0,2	0,4	1,9	0,1	1,3	4 1/4	1 3/4
invloed collectieve lasten op koopkracht modale werknemer marktsector	0,0	- 0,4	- 2,0	- 0,4	- 0,2	0,5	1,9	0,1	0,8	3 1/4	1 1/4
	- 0,9	- 0,1	0,2	1,3	0,4	0,0	0,2	- 0,9	- 0,6	4 1/4	1/4

*= raming

Cijfers t/m 1995 vóór revisie, vanaf 1996 na revisie

Bronnen:

- CPB: MEV 2002

- SZW.