

Vergaderjaar 2000–2001

27 914

Interdepartementaal beleidsonderzoek: Toekomst van het arbeidsmarktbeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 september 2001

Inleiding

Hierbij doe ik U toekomen het eindrapport van het Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) Toekomst van het arbeidsmarktbeleid.¹ Dit rapport – getiteld *Aan de slag* – is opgesteld ingevolge de toezegging die ik in de zomer van 2000 aan de Tweede Kamer heb gedaan.

De voorgelegde vraagstelling luidde als volgt:
«de vraag of het arbeidsmarktinstrumentarium in het licht van de huidige en te verwachten omstandigheden op de arbeidsmarkt doelmatig en doeltreffend is ingericht. In de beoordeling daarvan worden betrokken: regelgeving, toepassing, bereik, complexiteit van de uitvoering, incentive-structuur (t.a.v. doelgroepen en uitvoerende instellingen), evenwicht tussen rechten en plichten, alsmede complementariteit en overlap in het beleid als geheel.»

Het gaat derhalve om een toekomstgerichte vraagstelling omtrent de ontwikkelingsrichting die zou kunnen worden gegeven aan het beleid, zodanig dat het voldoende past.

Hieronder ga ik in de eerste plaats in op het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid zoals dat sinds 1994 is gevoerd en op de resultaten die dat beleid heeft gehad. Vervolgens ga ik in op toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de aanbevelingen van de IBO-werkgroep. Tenslotte geef ik aan hoe het kabinet zich de verdere procedure voorstelt met betrekking tot dit rapport.

Werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid sinds 1994

In 1994 bedroeg de werkloze beroepsbevolking 547 000 personen, ofwel 8,4% van de relevante beroepsbevolking. Daarnaast was sprake van een sterke groei van het arbeidsaanbod, de hoogste van Europa. De groei van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de werkgelegenheid -de vraag naar arbeid- was op dat moment niet in staat het aanbod te absorberen. Er dreigde dus een verdere groei van de werkloosheid. Bijna 250 000 mensen hadden langer dan een jaar geen werk en 94 000 mensen waren zelfs langer dan drie jaar werkloos. De arbeidsparticipatie in Nederland was het laagst van Europa. Vooral laag-opgeleiden, ouderen en allochtonen bleken, als zij eenmaal werkloos werden, weer moeilijk aan de slag te komen. Duidelijk was ook dat de werkgelegenheid aan de «onderkant» van de arbeidsmarkt op dat moment onvoldoende was om het aanbod op te nemen.

Het toenmalige kabinet achtte dit zowel vanuit economisch als sociaal oogpunt een onwenselijke situatie. Het kabinet gaf in haar beleid, waarbij *werk boven inkomen* werd gesteld, prioriteit aan het terugdringen van de werkloosheid en het bevorderen van de participatie op de arbeidsmarkt. Er werd een beleidsmix ingezet van stimulering van de vraag naar arbeid door verlaging van belasting- en premieheffing op arbeid, van stimulering van de mogelijkheden tot het opdoen van werkervaring en sociale activering en van creatie van extra werkgelegenheid in de vorm van gesubsidieerde banen en loonkostensubsidies ter bevordering van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Met de beleidsvoornemens wilde het toenmalige kabinet niet alleen de kansen van de langdurig werklozen op de arbeidsmarkt vergroten maar die inspanning tevens combineren met bijdragen aan de kwaliteit van het voorzieningenniveau in de collectieve sector. Dat is gerealiseerd door werklozen in te schakelen voor maatschappelijk nuttige taken in de collectieve sector, op terreinen als de openbare veiligheid, het openbaar vervoer, het onderwijs, de zorg en de kinderopvang. In dat beleid zijn met de regeling Extra Werk voor Langdurig werklozen (het besluit EWLW-regeling), die in het huidige kabinet is overgegaan in de Instroom en Doorstroombanen, nu 45 000 banen gecreëerd. Het huidige regeerakkoord voorziet in een verdere oploop naar 60 000 banen. Geconstateerd kan worden dat deze banen inmiddels van belang zijn waar het gaat om de publieke dienstverlening. Voorts zijn met de Wet inschakeling Werkzoekenden een aantal oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid gestroomlijnd. Bij deze banen staat de opstapfunctie naar de reguliere arbeidsmarkt centraal. Deze WIW heeft nieuwe kansen voor zwakkeren op de arbeidsmarkt gecreëerd.

De werkgelegenheid die met behulp van de specifieke regelingen tot stand is gebracht belooft nu ongeveer 90 000 mensen. Daarnaast biedt ook de WSW onder aangepaste omstandigheden werkgelegenheid aan thans 90 000 mensen die vanwege een lichamelijke, geestelijke of psychische handicap niet in staat zijn tot het verrichten van reguliere arbeid. Via lastenverlichting voor werkgevers werd gericht ingezet op stimulering van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, vooral in arbeidsintensieve sectoren zoals het MKB, de handel, de horeca, de zakelijke dienstverlening alsmede de sector gezondheidszorg, o.a. door middel van de SPAK. Deze SPAK heeft inmiddels een bereik van ruim 1 miljoen mensen.

Het huidige kabinet heeft het eerdere beleid met betrekking tot het terugdringen van (langdurige) werkloosheid, onverkort voortgezet. Tegelijkertijd zijn belangrijke nieuwe ontwikkelingen in gang gezet die hun impact hebben op het beleid en op de bestuurlijke en organisatorische context daarvan.

Om te voorkomen dat een nieuwe groep langdurig werklozen ontstaat (preventieve aanpak) en om de resterende groep langdurig werklozen aan werk te helpen en uitstroom naar (regulier) werk te bevorderen, zijn

(zonder uitputtend te willen zijn) een aantal daarop gerichte maatregelen genomen. Naast het beleid gericht op een verantwoorde loonontwikkeling is ingezet op een verdere differentiatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid en een bredere toepassing van flexibele beloningsvormen. Er zijn maatregelen genomen om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, de instroom in sociale zekerheid te verminderen en de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden naar werk te versterken. Een aantal kernpunten zijn: herziening van het belastingstelsel, dat de lasten op arbeid verlaagt en toetreding tot de arbeidsmarkt bevordert (door de geïntroduceerde arbeidskorting), investeringen in een betere combineerbaarheid van arbeid en zorg, een zoveel mogelijk sluitende aanpak zowel ter preventie van langdurige werkloosheid als om bestaande langdurig werkloosheid aan te pakken, een grotere nadruk op uitstroom uit gesubsidieerde arbeid en een nieuwe uitvoeringsorganisatie op het terrein van Werk en Inkomen (SUWI) met als belangrijk element de creatie van een private reïntegratiemarkt.

Het kabinet heeft verder maatregelen getroffen om in het kader van de sluitende aanpak de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van gemeenten in het werkgelegenheidsbeleid te versterken. Leidraad daarbij is dat gemeenten meer eigen verantwoordelijkheid krijgen gekoppeld aan grotere financiële prikkels. Een en ander krijgt vorm in het Fonds Werk en Inkomen (FWI), waarbinnen gemeenten grotere eigen bevoegdheden krijgen. Daarnaast zijn in 2001 zijn in het kader van de «Agenda voor de Toekomst» belangrijke nieuwe afspraken gemaakt met de gemeenten, die erop gericht zijn -gebruikmakend van de gunstige arbeidsmarktsituatie- via een extra inspanning een groot deel van de langdurig werklozen aan het werk te helpen. Onderdeel van deze afspraken is ook een consistente en consequente toepassing van het sanctie-instrumentarium. Wat betreft de nieuwe instroom van uitkeringsgerechtigden heeft het kabinet bovendien voorstellen gedaan in het kader van de SUWI-wetgeving, waarbij alle werkzoekenden met of zonder uitkering allereerst naar werk worden bemiddeld. Beoogd wordt dat SUWI zal leiden tot meer marktwerking op het gebied van reïntegratieactiviteiten en dat de creatie van een private reïntegratiemarkt met gezonde concurrentieverhoudingen de effectiviteit van het reïntegratiebeleid ten goede zal komen.

Resultaten van bijna acht jaar arbeidsmarktbeleid

Het gevoerde werkgelegenheidsbeleid heeft, mede gesteund door de economische groei, na 1994 geleid tot een sterke werkgelegenheidsgroei. Ten opzichte van 1994 zal in 2001 het aantal banen met 1,2 miljoen zijn gestegen. Ook in arbeidsjaren, ruim 1 miljoen, is de werkgelegenheid sterk toegenomen. Daardoor is de werkloosheid gedaald tot een niveau van rond de 3%, dat sinds de jaren zeventig niet meer is voorgekomen. Dit is gepaard gegaan met besparingen op de uitkeringen en positieve effecten op het belastingbeeld. Sedert 1994 is het aantal mensen dat een beroep doet op de WW van 337 000 teruggelopen naar 162 000 in 2000. Het aantal mensen in de Abw is teruggelopen van 486 000 tot 343 000 in 2000.

Ook internationaal gezien presteert het Nederlandse arbeidsmarktbeleid goed. Zo laat een landenvergelijking van de OESO zien dat Nederland één van de weinige landen is die in de jaren negentig belangrijke vooruitgang heeft geboekt met betrekking tot het terugdringen van de werkloosheid onder groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Nederland heeft daarmee thans één van de laagste werkloosheidscijfers van Europa. Het gevoerde beleid heeft er ook toe geleid dat de langdurige werkloosheid sterker is gedaald dan de kort durende werkloosheid.

Op grond van deze resultaten kan naar het oordeel van het kabinet de conclusie worden getrokken dat het gevoerde beleid vanaf 1994 succesvol is geweest.

Blik op de toekomst

De resultaten die de afgelopen jaren zijn bereikt, zijn geen reden om tevreden achterover te leunen. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vragen om een actief overheidsbeleid dat inspeelt op actuele en toekomstige ontwikkelingen.

In de eerste plaats is de werkloosheid gedaald tot ruim 3%. Het aantal langdurig werklozen is nog sterker gedaald dan het gemiddelde aantal werklozen. Tegenover de werkloosheid staat nu ook een forse vacatureproblematiek. Tegenover 510 000 WWen ABW-uitkeringen staan 216 000 onvervulde vacatures, deels ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit gegeven van een kennelijk belangrijk aansluitings- en aanbodprobleem vraagt op zich al om herijking, waarbij de vraag of het aanbod van arbeid kan worden gestimuleerd, mede met het oog op de vergrijzing, des te nadrukkelijker op de agenda komt.

In de tweede plaats is in de lopende kabinetsperiode de uitvoering op het terrein van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt aanzienlijk gewijzigd. Er komen nieuwe uitvoeringsorganisaties. De private markt voor reïntegratie wordt nu volop tot ontwikkeling gebracht. De verdeling van taken over publieke en private actoren wordt aangepast. Het hele stelsel wordt gestroomlijnd en gemoderniseerd. Dit heeft gevolgen voor de concrete vormgeving van het arbeidsmarktbeleid en in het bijzonder van het reïntegratiebeleid. De nieuwe vormgeving van de uitvoering krijgt, indien ook de Eerste Kamer daarmee instemt, wettelijk per 1 januari 2002 zijn beslag.

In de derde plaats heeft het kabinet stappen gezet op de weg naar modernisering van de verhoudingen met de mede-overheden, met name de gemeenten. Leidraad daarbij is dat gemeenten meer eigen verantwoordelijkheid kunnen krijgen op het terrein van het arbeidsmarktbeleid. Het Fonds Werk en Inkomen en de bestuurlijke afspraken in het kader van de «Agenda voor de Toekomst» zijn belangrijke elementen van dit beleid.

De context van het arbeidsmarktbeleid laat derhalve in meerdere opzichten belangrijke wijzigingen zien. Het beleid zal daarop moeten inspelen. Het rapport van het Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) Toekomst van het arbeidsmarktbeleid biedt een goede basis voor het denkwerk over de vraag of het arbeidsmarktbeleid in het licht van huidige en toekomstige ontwikkelingen doelmatig en doeltreffend is ingericht. Dit vergt ook een verdere gedachtewisseling.

Oordeel kabinet over de aanbevelingen van de IBO-studie «Toekomst van het arbeidsmarktbeleid»

Het IBO-rapport richt zich op de toekomstige vormgeving van het gerichte arbeidsmarktbeleid, dat de verschillende vormen van reïntegratie naar regulier werk en beschermde werkgelegenheid aangaat, en ook betrekking heeft op gerichte lastenverlichting.

Kijkend naar de veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt en de zich wijzigende verhoudingen tussen rijksoverheid, gemeenten en de private sector, meent de werkgroep dat een brede heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid wenselijk is. Het IBO-rapport bevestigt daarmee op belangrijke punten de koers die door het kabinet al is ingeslagen. Daar-

naast legt het IBO-rapport nieuwe en verdergaande accenten. (Voor een beknopt overzicht van de aanbevelingen van de IBO-werkgroep zij verwezen naar pagina 15 van het rapport.)

Het kabinet herkent de algemene uitgangspunten van het IBO-rapport («evenwicht tussen rechten en plichten»; «werk moet lonen»; van regelingen naar prestaties» enz.) als onderdelen van bestaand beleid. Tegen deze achtergrond gaat het kabinet navolgend in op de meer concrete aanbevelingen in het IBO-rapport. Daarbij zal ook worden aangegeven hoe de aanbevelingen zich verhouden tot het huidige kabinetsbeleid. Uitgangspunten daarbij zijn voor het kabinet het verder verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt en het mede daardoor tegengaan van langdurige werkloosheid. Het voorkomen en terugdringen van langdurige werkloosheid blijft ook voor de toekomst een belangrijke prioriteit.

Met de aanbeveling van de IBO-werkgroep het arbeidsmarktbeleid nadrukkelijker in te richten op een vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid en op een grotere doorstroming uit ondersteunende regelingen naar reguliere banen, stemt het kabinet van harte in. Dit is al staand beleid. Gewezen nog wordt op reeds genomen initiatieven die, in het kader van de «Agenda voor de Toekomst», met de gemeenten worden ondernomen. Een onderdeel daarvan blijft het ondersteunen van mensen die hun weg naar de reguliere arbeidsmarkt op eigen kracht (nog) niet kunnen vinden.

De verdere ontwikkeling van het FWI gericht op reïntegratie en prestatie die het IBO-rapport adviseert is reeds in gang gezet. Zo heeft het kabinet een voorstel tot wetwijziging aan de Tweede Kamer gedaan, om met ingang van 2002 experimenten mogelijk te maken bij gemeenten voor een hogere mate van budgettering (50%), gekoppeld aan een groter eigen financieel risico in combinatie met vormen van meer deregulering in het werkdeel. Dit is van belang om na een evaluatie van het FWI, in de tweede fase van het FWI de mogelijkheid van een grotere mate van budgettering en een verdergaande verruiming van de beleidsruimte van het werkdeel op landelijke schaal onder ogen te zien. Onderdeel hiervan kan ook zijn het meer komen tot een vrij besteedbaar budget binnen FWI. Het is denkbaar dat in dit kader de bestedingsmogelijkheden van de WIW worden vergroot. Dit is een punt voor verdere beleidsontwikkeling in de volgende kabinetsperiode. In het kader van de implementatie van SUWI heeft de creatie van een goed werkende reïntegratiemarkt met deskundige en zakelijk operende gemeentelijke opdrachtgevers ook de volle aandacht van het kabinet. In de «Agenda voor de Toekomst» is ondermeer afgesproken dat de gemeenten maximaal zullen aanbesteden op de private reïntegratiemarkt en reïntegratietrajecten zo min mogelijk in eigen beheer zullen uitvoeren. De markt dient immers ten behoeve van de effectiviteit een eerlijk speelveld te bieden.

De komende tijd zal in het licht van voorstellen van het IBO-rapport en de ervaringen met lopende pilots gericht op de ondersteuning van gemeenten bij hun aansturing van de Wsw verder verkend hoe de uitvoering van de Wsw (regie gemeenten, indicatiestelling, samenloop met Rea) nog verbeterd kan worden en hoe de aanbevelingen van de IBO-werkgroep daarin een plaats kunnen krijgen.

Het voorstel van de IBO-werkgroep om het stelsel van werk en inkomen conjunctuur-en schokbestendig te maken verdient naar het oordeel van het kabinet nadere overweging, mede in relatie met de verdere vormgeving van alle in dit opzicht op middellange termijn relevante budgettaire afwegingen.

Het kabinet is van mening dat ook bij de huidige arbeidsmarktsituatie, gesubsidieerde banen nodig zullen zijn voor de werkgelegenheid van mensen die niet zonder meer op de reguliere markt aan het werk kunnen komen. De werkgroep geeft in overweging om de bestaande I/D-banen om te zetten in «reguliere» arbeidsplaatsen in de collectieve sector. Het kabinet stelt in de eerste plaats vast dat de in het kader van de I/D-banen gecreëerde werkgelegenheid in de sfeer van de publieke dienstverlening aanmerkelijk bijdraagt aan de kwaliteit van maatschappelijke dienstverlening. Deze werkgelegenheid is en blijft belangrijk. De ID-banen bieden op dit vlak structurele werkgelegenheid. Het kabinet wil echter niet uit het oog verliezen dat de vormgeving van die werkgelegenheid bij uitstek is gericht op de moeilijk bereikbare doelgroepen, die zich op de reguliere arbeidsmarkt minder (onmiddellijk) kwalificeren. Hoewel op zich denkbaar is dat voor de werknemers die deze banen bezetten, gezocht wordt naar mogelijkheden voor een meer reguliere inpassing in de werkgelegenheid van de betreffende instellingen, zijn daarbij waarborgen onmisbaar. Zo moet aandacht besteed worden aan overgangsvraagstukken (mede in het licht van over te hevelen financiering), aan kosten, aan de rechtspositie van zittende werknemers en aan waarborgen tegen verdringing door hoger gekwalificeerde arbeid. In het kader van het sterker persoonlijk gerichte reïntegratiebestel in de toekomst (SUWI-kader) zal daarnaast per individu bezien moeten worden welk reïntegratie-instrument het meest geschikt is. Dat zal betekenen dat ook gesubsidieerde arbeid vanuit die reïntegratiedoelstelling noodzakelijk blijft. In de komende periode is een nadere oriëntatie op de verdere ontwikkeling van de gesubsidieerde arbeid op middellange termijn mede in het licht van de toegenomen kansen op de reguliere arbeidsmarkt en tevens gericht op vergroting van doorstromingsmogelijkheden, nuttig. De daarvoor nodige afwegingen vragen een uitdrukkelijke beoordeling in het licht van de sociaal-economische ontwikkelingen op middellange termijn.

Het kabinet onderkent met de IBO-werkgroep het belang van een directe en intensieve arbeidsbemiddeling met een persoonlijke benadering voordat specifieke reïntegratie-instrumenten worden ingezet en wil de voors en tegens van de fasering nader onderzoeken, waarbij het belang van de reïntegratie voorop staat.

Het kabinet is, evenals het rapport, van mening dat werk moet lonen. Hiertoe is onder meer beleid ingezet om de armoedeval te verkleinen. Een overweging om de SPAK om te zetten in een verhoging van de arbeidskorting of door introductie van een (inkomensafhankelijke) «earned income tax credit», is een onderwerp dat deel uitmaakt van de gedachte-wisseling over het rapport *Verkenning belasting- en premieheffing*.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de IBO-werkgroep dat een doeltreffender inrichting van de evaluaties van het arbeidsmarktbeleid noodzakelijk is en zal de uitwerking hiervan in overleg met het Sociaal Cultureel Planbureau, het Centraal Planbureau en deskundigen de komende periode ter hand nemen.

Tot slot

Samenvattend vormt het IBO-rapport een goede basis voor de oordeelsvorming over de vormgeving van het toekomstige arbeidsmarktbeleid. Het kabinet zal het rapport doen toekomen aan de c.v. RWI met het verzoek dit te betrekken bij de voorbereidingen voor het door de RWI op te stellen beleidskader.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend