

Vergaderjaar 2008–2009

31 577

Regels met betrekking tot participatieplaatsen en loonkostensubsidies (Wet stimulering arbeidsparticipatie)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 december 2008

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Loonkostensubsidie UWV	2
3.	Participatieplaatsen	10

1. Inleiding.

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie. Het wetsvoorstel heeft als oogmerk het palet van re-integratie-instrumenten uit te breiden om hiermee mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt te kunnen begeleiden naar de arbeidsmarkt. De regering leidt uit het verslag van de commissie af dat de meeste fracties deze doelstelling overwegend steunen. Wel hebben de fracties een aantal vragen gesteld en kanttekeningen geplaatst, waarop de regering graag wil ingaan.

De leden van de CDA-fractie hebben dit wetsvoorstel met genoegen gelezen. Veel moeilijk plaatsbare mensen kunnen hierdoor nieuwe kansen krijgen, zo menen de leden van deze fractie. De leden van de VVD-fractie hebben met zeer gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Over dit wetsvoorstel hebben de leden van de fractie van de PvdA een aantal vragen. De leden van de fractie van GroenLinks zijn verheugd dat de regering met dit voorstel kiest voor één regeling voor verschillende doelgroepen. Het is een logische keuze, omdat de doelstelling, re-integratie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, overeenkomt. De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie en stellen daarover een vraag. Ook de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal vragen.

De regering zal hierna allereerst ingaan op de vragen die gesteld zijn over loonkostensubsidie UWV en vervolgens op de vragen over participatieplaatsen. Hierbij wordt de volgorde van de vragen in het verslag aangehouden.

2. Loonkostensubsidie UWV

De leden van de CDA-fractie merken op dat men minstens een jaar werkloos moet zijn om voor loonkostensubsidie in aanmerking te komen. Deze leden vragen of in die periode wordt nagegaan of scholing van betrokkene tot de mogelijkheden behoort. Ook vragen zij of de werknemer na plaatsing met subsidie nog wordt gevolgd en eventueel begeleid wordt. Zij merken hierbij op dat uit onderzoek is gebleken dat de mate van succes mede afhangt van de begeleiding.

Terecht wijzen de leden van de CDA-fractie op het belang van scholing en begeleiding bij re-integratie en de inzet van loonkostensubsidie. Het is daarbij van belang dat wordt aangesloten bij de verantwoordelijkheden van partijen. Voorts is de invulling hiervan een kwestie van maatwerk. Daarop is de vormgeving van het wetsvoorstel afgestemd.

Het UWV heeft de taak de arbeidsdeelname van UWV-cliënten te bevorderen en re-integratie-instrumenten in te zetten voor degenen die ondersteuning nodig hebben. Voorafgaand aan een loonkostensubsidie wordt zo nodig begeleiding gegeven door een re-integratiecoach of een re-integratiebureau. De re-integratiecoach stelt bij instroom in de WW een diagnose of re-integratie-ondersteuning nodig is en zo ja, in welke vorm. De meeste werklozen zijn in staat op eigen kracht werk te vinden. Voor anderen geldt dat er begeleiding nodig kan zijn. Dit kan, zo nodig, een kort scholingstraject zijn.

De werkgever is na aanvang van de dienstbetrekking verantwoordelijk voor eventuele begeleiding of scholing. De werkgever kan, in overleg met de werknemer, het beste beoordelen of en in welke vorm scholing en begeleiding, gelet op de arbeidssituatie, noodzakelijk zijn. Dit past bij een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en het doel van de inzet van het instrument. Het behoort niet tot de taak van het UWV de werknemer na aanvang van de dienstbetrekking te begeleiden. Wel kan in individuele gevallen, bij personen met een structurele functionele beperking, zo nodig het instrument van een jobcoach worden ingezet. De inzet van een jobcoach gebeurt op basis van een indicatie door het UWV.

Het UWV zal monitoren in hoeverre de werknemer na de subsidie duurzaam wordt geplaatst in een baan van ten minste 6 maanden. Of de loonkostensubsidie een succesvol instrument wordt hangt derhalve mede af van werkgevers en uitkeringsgerechtigden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat voorgesteld wordt om naast de miljarden die al aan re-integratiegelden worden uitgegeven wederom een bedrag van 236 miljoen euro te investeren aan re-integratie-instrumenten in de vorm van participatieplaatsen en loonkostensubsidies. Inmiddels zijn er een aantal onderzoeken en rapporten geweest waaruit blijkt dat de gelden die voor re-integratie bestemd zijn maar voor een derde tot de gewenste effecten leiden. De leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om eerst precies uit te zoeken waarom het merendeel van deze gelden blijkt te zijn weggegooid, om vervolgens alleen die re-integratie-instrumenten te handhaven die wel effect sorteren.

De suggestie dat het merendeel van de re-integratiegelden zou blijken te zijn weggegooid, is ongefundeerd.

Dat laat onverlet dat met het voorliggende voorstel de investering in middelen veel directer wordt verbonden met de uitstroom naar een reguliere baan. De besluitvorming moet zodanig zijn dat de loonkostensubsidie in ten minste 50% van de gevallen tot dit resultaat leidt. Voor de participatieplaatsen geldt dat behoudens de eventuele premie het gaat om een uitkering waar betrokkene al recht op heeft. In het Plan van Aanpak Re-integratie (Kamerstukken II, 2008/09, 28 719, nr. 60) is aangegeven op

welke wijze de regering het re-integratiebeleid resultaatgericht, selectief, vraaggericht en transparant wil maken.

De instrumenten die in het kader van dit wetsvoorstel aan de orde zijn, de mogelijkheid van loonkostensubsidie door het UWV en de wijzigingen van de Wet participatieplaatsen, zijn daarmee in lijn. Dit is met name het geval omdat deze instrumenten geen doel op zich zijn, maar selectief en vraaggericht worden ingezet. De vormgeving is daarop afgestemd.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom een loonkostensubsidie wel een steun in de rug is van de werkgever zou zijn om hem over de streep te trekken, nu blijkt dat bijvoorbeeld de no-risk polis en de bestaande premiekortingen nauwelijks effect hebben gesorteerd.

De regering constateert dat enerzijds nu nog grote groepen aan de kant staan, terwijl anderzijds er nog veel vacatures zijn (het aantal vacatures ligt op 252 000, blijkens gegevens eind derde kwartaal 2008). Dit is het structurele beeld. De Commissie Arbeidsparticipatie heeft gewezen op de toenemende, structurele schaarste op de arbeidsmarkt en gepleit voor een tijdelijke loonkostensubsidie voor langdurig werklozen om werkgevers over de streep te trekken. Daarnaast heeft de Commissie gepleit voor een andere vormgeving van het instrument premiekorting voor ouderen. Hierin wordt voorzien door het wetsvoorstel premiekorting voor ouderen (31 707). De regering heeft deze instrumenten onderling op elkaar afgestemd zodat enerzijds een gevarieerder instrumentarium ontstaat en anderzijds stapeling van instrumenten wordt voorkomen. De regering verwacht daarom dat de bereidheid van werkgevers om kwetsbare groepen in dienst te nemen na verloop van tijd zal toenemen, mede door de inzet van instrumenten die thans worden voorgesteld. Het instrument van loonkostensubsidies kan behulpzaam zijn om bestaande schroom bij werkgevers te overwinnen. Daarbij is dit instrument geen doel op zich, maar middel om mensen perspectief te geven op regulier werk zonder subsidie. De regering vindt het daarom belangrijk om daarvoor tijdelijk middelen beschikbaar te stellen.

De leden van de VVD-fractie merken vervolgens op dat er in feite nu twee regimes ontstaan, een premiekorting voor 50+ en een loonkostensubsidie voor 50-. Deze leden vragen waarom voor ouderen de premiekorting een goed instrument is in plaats van loonkostensubsidie, omdat loonkosten vaak hoog zijn in relatie tot de vermeende lagere productiviteit. Doel is toch de loonkosten te verlagen? Dat kan via een premiekorting dan wel via een loonkostensubsidie. Bovendien blijkt ook dat ouderen vaak bereid zijn met een (aanzienlijk) lager loon genoegen te nemen. Desondanks vinden zij geen baan. De leden van de VVD-fractie vragen waarom een premiekorting dan wel zou helpen.

Voor de 50- geldt de loonkostensubsidierегeling, vervolgen deze leden. Ook hier is vaak sprake van mensen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben en derhalve ook een verminderde productiviteit. Doel van de subsidie is ook hier de loonkosten te verlagen. Zij vragen waarom een premiekorting niet hetzelfde effect kan hebben en om nog eens preciezer uit te leggen waarom er twee verschillende regimes gewenst zijn.

De regering heeft inderdaad gekozen voor twee regimes die beide ten doel hebben de arbeidsparticipatie te bevorderen door de loonkosten van de werkgever tijdelijk te verlagen bij het in dienst nemen van mensen met een uitkering. Beide instrumenten zijn te zien als een vorm van subsidie aan de werkgever, zij het dat de uitwerking verschilt. Daarvoor zijn goede redenen.

De regering acht het allereerst gewenst dat het UWV beschikt over de mogelijkheid om een tijdelijke loonkostensubsidie toe te kennen aan werkgevers die langdurig werklozen of arbeidsongeschikten in dienst nemen.

Over deze mogelijkheid beschikt het UWV thans niet, gemeenten wel. Gemeenten en UWV worden hierdoor ook beter in staat gesteld om in de Locaties Werk en Inkomen samen te werken. Het UWV wordt daarbij beter toegerust om re-integratieondersteuning te bieden aan degenen die dit op basis van hun afstand tot de arbeidsmarkt nodig hebben. Of dit nodig is wordt bepaald door een individuele toetsing door het UWV. Bij loonkosten-subsidie gaat het dus om een gericht instrument, afgestemd op de individuele situatie. De duur van de loonkostensubsidie is beperkt tot ten hoogste een jaar en het bedrag tot ten hoogste 50% van het minimumloon (thans ca. € 8 000,- bij een voltijdsfunctie). Deze mogelijkheid geldt, behoudens herbeoordeelden, alleen voor personen jonger dan 50 jaar. Voor personen van 50 jaar en ouder ligt de situatie in het algemeen scherper, doordat naast de afhankelijkheid van een uitkering ook de leeftijd de toegang tot de arbeidsmarkt belemmert. De Commissie Arbeids-participatie heeft hierop indringend gewezen. Daarnaast is de conclusie van de Commissie dat de bestaande premievrijstelling voor ouderen inefficiënt is. Met het wetsvoorstel premiekorting ouderen wordt beoogd om de huidige regeling van de premievrijstelling voor oudere werknemers effectiever vorm te geven door van de vrijstelling een korting te maken en door deze specifiek te richten op verlaging van de loonkosten van oudere werknemers. Daarmee worden werkgevers het meest gestimuleerd uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder aan te nemen, respectievelijk werknemers vanaf 62 jaar in dienst te houden. Het instrumentarium ter stimulering van werkgevers wordt effectiever vormgegeven en daarmee worden werkgevers gefaciliteerd bij het in dienst nemen van oudere uitkeringsgerechtigden en het in dienst houden van oudere werknemers. Gezien de arbeidsmarktpositie van oudere uitkeringsgerechtigden, is derhalve een forse premiekorting gewenst om de arbeidsparticipatie van deze doelgroep te bevorderen. Het betreft een meer generiek instrument, dat door de werkgever zelf kan worden toegepast. Ouderen stromen immers, ondanks veel kennis, werkervaring en vaardigheden, minder vaak de WW uit omdat de loonkosten van oudere werknemers relatief hoog zijn ten opzichte van de door werkgevers gepercipieerde productiviteit. Derhalve wordt in wetsvoorstel 31 707 voorgesteld om een premiekorting van € 6500,- voor maximaal drie jaar in te voeren bij het in dienst nemen van personen van 50 jaar en ouder. De regering volgt in deze ook het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie.

Er wordt uitgegaan van een duurzame baan indien de betrokkene na een jaar tenminste nog een contract aansluitend voor een half jaar heeft. De leden van de VVD-fractie vragen of meer duidelijkheid kan worden gegeven op de vraag in hoeverre, bijvoorbeeld bij de ID-WIW banen, de betrokkenen ook na dat halve jaar nog dezelfde of een andere baan hadden/hebben. In hoeverre is er geen sprake geweest van «draaideurbanen»?

Het CBS stelt jaarlijks in opdracht van SZW een rapport op genaamd Afbouw Gesubsidieerde Arbeid. Het meest recente rapport (Paper 08008, september 2008) geeft het onderstaande beeld voor de bestemming van de uitstroom in 2006 en 2007. Het aantal personen met een gesubsidieerde baan (die startte voor 1 januari 2004) bedroeg begin 2006 33 800. De duurzaamheid van de arbeid na het verlaten van de ID- of WIW-baan, is vooralsnog geen onderdeel van het onderzoek, aangezien de doorlooptijd van het onderzoek daarmee met minimaal een half jaar zou worden verlengd, waarmee de cijfers aan actualiteit zouden inboeten.

Personen met voorheen ID-WIW-baan

	personen		als % van uitstroom	
	2006	2007	2006	2007
beëindigd in het jaar	6 940	7 300	100%	100%
naar werk in loondienst	3 790	4 470	55%	61%
combinatie werk in loondienst en uitkering	590	440	9%	6%
geen werk in loondienst, met uitkering	1 370	1 030	20%	14%
overige uitstroom	1 190	1 360	17%	19%

De leden van de VVD-fractie vragen voorts in hoeverre het te verwachten is dat een werkgever na het verkrijgen van de loonkostensubsidie wel bereid is de betrokkene nog een half jaar in dienst te houden maar daarna toch het dienstverband beëindigt.

Doel is dat in tenminste 50% van de gevallen waarin loonkostensubsidie wordt verstrekt dit leidt tot een baan van ten minste 6 maanden na afloop van de subsidie. UWV monitort dit twee maanden na afloop van de subsidie. De voorwaarden die aan loonkostensubsidie worden verbonden zijn daarop gericht. Zo dient sprake te zijn van een contract van ten minste een jaar, van een reële vacature en van een reëel uitzicht dat het dienstverband na de subsidie wordt gecontinueerd. De omvang van de subsidie is verder substantieel: maximaal 50% van het minimumloon. Daarnaast is van belang dat het UWV en door het UWV ingeschakelde re-integratie-bedrijven cliënten zoveel mogelijk «klaarstomen» om in dienst te treden bij een werkgever. Het instrument, aldus vormgegeven, biedt zowel de werkgever als de werknemer kansen zich in de subsidieperiode te bewijzen en de arbeidsrelatie verder uit te bouwen. Het is uiteindelijk aan hen om de verwachtingen over en weer waar te maken.

De leden van de fractie van de PvdA stellen de volgende vragen over het wetsvoorstel. Uit de context van de memorie van toelichting bij het wetsontwerp maken deze leden op dat het budgettaire kader van de wet (gedeeltelijk?) beperkt is tot 2013. Met name de tabel op pagina 15 spreekt voor het UWV-domein over een bijdrage van 0 in het jaar 2013. Deze leden vragen of dan daaruit de conclusie getrokken kan worden dat voor dit deel de toepassing van de wet na 2012 komt te vervallen. Of wordt daarvoor op andere wijze een voorziening getroffen? Zij vragen verder of denkbaar is dat na 2012 een nieuw budgettair kader met aanvullende middelen ter beschikking komt.

Dit wetsvoorstel maakt loonkostensubsidies en participatieplaatsen in het UWV domein mogelijk. De mate waarin deze instrumenten worden ingezet wordt begrensd door de financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld. De loonkostensubsidies hebben een tijdelijk karakter en de artikelen die de grondslag vormen voor de verstrekking van loonkostensubsidies vervallen op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip, in beginsel 1 januari 2013. Er zijn daarom voor loonkostensubsidies tijdelijk financiële middelen beschikbaar gesteld voor de periode 2009–2012. Voor de participatieplaatsen in het UWV-domein zijn eveneens voor deze periode financiële middelen beschikbaar gesteld, ondanks dat de participatieplaatsen in beginsel niet tijdelijk zijn. Aan het eind van deze periode zullen de doeltreffendheid en effecten van de participatieplaatsen worden geëvalueerd. Op basis van de opgedane ervaringen zal dan een besluit worden genomen of en in welke mate voor latere jaren nieuwe financiële middelen beschikbaar worden gesteld voor participatieplaatsen in het UWV-domein. In de Wet participatieplaatsen is geregeld dat uiterlijk

18 juli 2012 een verslag naar het Parlement wordt gestuurd over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet participatieplaatsen in de praktijk.

De leden van de fractie van GroenLinks menen dat één wet die de versnipperde regelingen vervangt, de flexibiliteit kan bevorderen. Deze wet komt daarmee tegemoet aan de roep vanuit het veld om ontschotting van het beleid. In het wetsvoorstel zelf zijn echter weer enkele belemmeringen ingebouwd die de nodige flexibiliteit en maatwerk voor uitvoeringsinstanties beperken. De leden wijzen op de beperking in de termijn, de voorwaarde dat de loonkostensubsidie maar eenmalig aan een persoon mag worden toegekend, de wachttermijn van zes maanden voor toekenning van een scholingsbudget. Deze leden vragen of de regering kan toelichten waarom al deze regels nodig zijn en of de regering niet bevreesd is dat hierdoor de nodige flexibiliteit teniet wordt gedaan, waardoor toch niet de voorziening kan worden aangeboden die tot optimale re-integratiekansen leidt. Vanwaar deze greep vanuit de regering, zo vragen zij. Zij vragen of niet meer vertrouwen aan de uitvoeringsinstanties kan worden gegeven dat ze de regelingen optimaal zullen benutten.

Het is naar het oordeel van de regering gewenst dat de inzet van het instrument loonkostensubsidie in het UWV-domein een tijdelijk en eenmalig karakter heeft. Voorop staat dat het instrument er zoveel mogelijk toe leidt dat mensen vanuit een uitkering een reguliere baan vinden. Voorzeker moet verder worden dat betrokkene voor wie de subsidie wordt ingezet hiervan langdurig afhankelijk wordt. Voorts is het gewenst dat het instrument selectief en gericht wordt ingezet voor UWV-cliënten die bemiddelbaar zijn en een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Uit internationaal onderzoek blijkt dat loonkostensubsidies een relatief effectief re-integratie-instrument zijn, wanneer ze selectief worden ingezet, tijdelijk van aard zijn en gericht zijn op werkgevers in de marktsector. De voorwaarden die aan de inzet van het instrument zijn verbonden zijn daarop gericht. De regering acht het daarom noodzakelijk om de maximumduur van de subsidie per persoon te begrenzen tot een jaar en een eenmalig karakter te geven. Het uitzicht op regulier werk zou ook niet zijn gediend met een regeling waarin geen begrenzing zou worden gegeven. Overigens voorziet de regeling voor loonkostensubsidie niet in een wachttermijn van zes maanden voor toekenning van een scholingsbudget, zoals deze leden kennelijk veronderstellen. Wel is in het onderdeel participatieplaatsen voorzien in een plicht voor gemeenten om na zes maanden op een participatieplaats scholing of opleiding aan te bieden aan diegenen zonder startkwalificatie. Dit hoeft niet als dit naar het oordeel van het college niet bijdraagt aan de kansen op de arbeidsmarkt.

Eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid voor degenen die met een re-integratietraject gaan starten is cruciaal voor de slagingskans van het traject, zo menen de leden van GroenLinks. Is de regering het met hen eens? Zij vragen hoe de regering aan kijkt tegen een persoonsgebonden budget, dat mensen onder begeleiding van een uitvoeringsinstantie kunnen inzetten voor een traject dat het beste aansluit bij hun mogelijkheden en wensen.

In het wetsvoorstel wordt loonkostensubsidie voorgesteld als extra re-integratie-instrument voor het UWV, naast bestaande instrumenten. Het UWV krijgt hierbij de beschikking over een instrument, waarover gemeenten reeds beschikken. Dit maakt onderdeel uit van een breder instrumentarium om de afhankelijkheid van een uitkering te beperken. Het instrument loonkostensubsidie is gericht op werkgevers met het oogmerk UWV-cliënten in dienst te nemen. De toepassing van het instrument is een bevoegdheid van het UWV, geen recht van een cliënt. Het is van belang dat het instrument gericht en selectief wordt ingezet en leidt tot uitzicht op duur-

zame plaatsing na afloop van de subsidie. Dit kan het beste door het UWV worden beoordeeld. Derhalve is de vormgeving van een persoonsgebonden budget bij de vormgeving van de loonkostensubsidie niet overwogen.

Dit laat onverlet dat eigen verantwoordelijkheid en keuzemogelijkheden belangrijke uitgangspunten zijn bij de invulling van het re-integratiebeleid. Zo hebben cliënten voor wie een re-integratietraject is aangewezen de mogelijkheid te kiezen voor een individuele re-integratieovereenkomst (IRO). Bij de IRO kan de cliënt zelf een trajectplan vormgeven en zelf een re-integratiebedrijf uitzoeken.

De minister sprak de verwachting uit dat ongeveer 50% van de re-integratiedoelgroep zal uitstromen naar regulier werk. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering kan toelichten waarop deze verwachting is gebaseerd.

De doelstelling dat ten minste 50% uitstroomt naar regulier werk, zonder subsidie, houdt verband met de ambitie mensen perspectief te geven op duurzaam werk. Dit is derhalve de uiteindelijke maatstaf om het succes van de maatregel aan af te meten. De loonkostensubsidie is een substantiële tegemoetkoming voor werkgevers die iemand in dienst willen nemen. Zoals reeds opgemerkt, blijkt uit internationaal onderzoek ook dat loonkostensubsidies een relatief effectief re-integratie-instrument zijn, wanneer ze selectief worden ingezet, tijdelijk van aard zijn en gericht zijn op werkgevers in de marktsector. De uitstroom naar regulier werk zou bij loonkostensubsidies dus hoger moeten liggen dan bij reguliere re-integratietrajecten. Het plaatsingspercentage van trajecten met instroom tot en met 2005 ligt voor de WW en AG van UWV op respectievelijk 45,3 en 33,9%. (van trajecten die later zijn gestart zijn nog geen afgeronde cijfers beschikbaar). Het percentage van 45,3% ligt niet ver verwijderd van de beoogde 50% die aan de inzet van loonkostensubsidie is verbonden. De regering meent dat 50% haalbaar moet zijn, aangezien loonkostensubsidie een substantiële extra tegemoetkoming voor werkgevers vormt, met name bij het in dienst nemen van langdurig werklozen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen verder wat de precieze criteria voor de selectie van kandidaten voor loonkostensubsidie zijn. Gelet op de duur van het traject, een jaar, zullen mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt waarschijnlijk niet aan bod komen. Hoe ziet de regering dat, vragen zij. Zij informeren verder welke mogelijkheden de regering ziet voor de groep die meer begeleiding nodig heeft.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat het UWV beoordeelt dat met het oog op de inschakeling in de arbeid de inzet van loonkostensubsidie het meest geschikte instrument is. Dit vindt praktisch gezien als volgt plaats. Bij elke klant die in aanmerking komt voor ondersteuning bij re-integratie vindt een diagnose plaats. Dit gebeurt op basis van de kennis en expertise van de UWV-professional. Daarbij wordt de afstand tot de arbeidsmarkt beoordeeld en bezien of kan worden volstaan met een geringere inzet van instrumenten, bij voorbeeld proefplaatsing of een re-integratietraject. Wanneer de afstand tot de arbeidsmarkt groot is en andere instrumenten niet in aanmerking komen, kan ondersteuning met inzet van loonkostensubsidie aangewezen zijn. Indien een persoon hiervoor in aanmerking kan komen ontvangt hij of zij een indicatie voor inzet van loonkostensubsidie. Voor degene die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft en meer begeleiding nodig heeft voorziet dit wetsvoorstel in het instrument van een participatieplaats. Dit is bestemd voor uitkeringsgerechtigden die vooralsnog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Hiervoor wordt verder verwezen naar onderdeel 3 over participatieplaatsen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie. Daarbij hebben deze leden op voorhand één vraag over de loonkostensubsidie. Zij vragen of de regering kort in een overzicht de ervaringen met eerdere en andere loonkostensubsidies op een rijtje kan zetten. Deze leden willen graag weten hoe groot de maximaal potentiële en beoogde doelgroep per loonkostensubsidie was en is en hoeveel mensen met deze regelingen daadwerkelijk zijn bereikt.

In de nota naar aanleiding van het verslag is hierop reeds ingegaan. Samengevat kan het volgende beeld worden geschetst.

Kernpunt is dat onderscheid kan worden gemaakt naar het doel waarmee de maatregelen worden ingezet en de doelgroep voor wie ze bestemd zijn. De loonkostensubsidies zoals die de regering voor ogen staan zijn bedoeld om de uitstroom te bevorderen van kwetsbare groepen met een reële kans op werk, terwijl oude vormen van gesubsidieerde arbeid worden ingezet voor uitkeringsgerechtigden met een dusdanige afstand tot de arbeidsmarkt dat werkhervatting op korte termijn niet in de rede ligt.

In haar notitie van 6 juni over de «Effecten van participatiebeleid» voor de Commissie Arbeidsparticipatie maakt het CPB ook onderscheid tussen loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid. Over gesubsidieerde banen merkt het CPB op dat [onder andere] gesubsidieerde banen de kans op een reguliere baan niet verhogen. Het CPB geeft aan dat uit internationale studies blijkt dat [onder andere] loonkostensubsidies de kans op werk in de private sector vergroten. Het CPB verwijst voor een recent overzicht van deze internationale studies een artikel van J. Kluve (2006, The effectiveness of European active labor market policies, IZA Discussion Paper 2018, Bonn).

Bij de vormgeving van de voorgestelde loonkostensubsidie zijn de inzichten uit de beleidsdoorlichting re-integratie gebruikt. Het huidige voorstel inzake loonkostensubsidie in het UWV-domein verschilt daardoor wezenlijk van de oude vormen van gesubsidieerde arbeid, met name vanwege de selectieve inzet, de tijdelijkheid van het instrument en de gerichtheid op werkgevers uit de marktsector. De regering is daarom van mening dat het instrument zal bijdragen aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van UWV-cliënten.

De oude vormen van gesubsidieerde arbeid worden afgebouwd. Dit is te zien in de begroting van het Ministerie van SZW. Daarin wordt elk jaar een separaat overzicht opgenomen van het deel van het flexibel re-integratiebudget van gemeenten dat is gemoeid met de afbouw van gesubsidieerde arbeid en om hoeveel mensen het gaat. Gemeenten zetten een deel van het flexibel re-integratiebudget in voor de financiering van vormen van gesubsidieerde arbeid (WIW en ID). Sinds het stopzetten van de regelingen Instroom-Doorstroombanen en Wet Inschakeling werkzoekenden bouwen gemeenten het aantal gesubsidieerde banen af.

Uit onderstaande tabel uit de begroting voor 2009 blijkt het meest actuele inzicht.

Tabel 47.9 Afbouw gesubsidieerde arbeid

	2005	2006	2007	2008
Aantal personen met een oude gesubsidieerde baan (WIW/ID)*	39 500	31 500	25 500	
Geschatte uitgaven gesubsidieerde arbeid (x mln €)	790	630	510	

Bron: CBS Statistiek re-integratie door gemeenten en SZW-raming

* Meetmoment per 30 juni

Onder de WWB hebben gemeenten beleidsvrijheid in de vormgeving van nieuwe vormen van loonkostensubsidies. Gemeenten dienen de vormgeving vast te leggen in een re-integratieverordening. Hierdoor komt in de praktijk een breed palet voor. Het jongste kwartaalbericht arbeidsmarkt bevat hierover de volgende informatie. De Statistiek Re-integratie voor Gemeenten (SRG) bevat gegevens over de nieuwe vormen van de inzet van loonkostensubsidies door gemeenten. Eind 2007 was de stand van het aantal ingezette loonkostensubsidies 13 920. In 2007 zijn 7 700 loonkostensubsidies beëindigd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie en SGP vragen in hoeverre de verergering van de kredietcrisis, het ontstaan van de financiële crisis en de dreiging van een economische crisis, die de afgelopen periode plaats hadden, invloed hebben op het in de onderhavige wetsvoorstellen voorgestelde beleid, gericht op bevordering van arbeidsparticipatie. Zij vragen of de minister en de staatssecretaris deze voorstellen nog steeds effectief achten. De leden van deze fracties vragen om bij de beantwoording zowel in te gaan op economische redenen als de sociale redenen, mede in het licht van de motivering van het kabinet om de arbeidsparticipatie te vergroten.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen in hoeverre de verergering van de kredietcrisis, het ontstaan van de financiële crisis en de dreiging van een economische crisis, die de afgelopen periode plaats hadden, invloed hebben op het in de onderhavige wetsvoorstellen voorgestelde beleid, gericht op bevordering van arbeidsparticipatie. Zij vragen of de minister en de staatssecretaris deze voorstellen nog steeds effectief achten. De leden van deze fracties vragen om bij de beantwoording zowel in te gaan op economische redenen als de sociale redenen, mede in het licht van de motivering van het kabinet om de arbeidsparticipatie te vergroten.

Drie aspecten staan centraal bij het handelen van het kabinet op dit moment: behoud van het financieel bestel, gaande houden van economische activiteit, voorkomen van onnodig verlies aan kennis, werk en kapitaal bij de onvermijdelijke aanpassingen. Leidraad van beleid is behoud van vertrouwen, economische activiteit en arbeid, en van het vermogen om arbeid te scheppen. Met het oog op de huidige economische ontwikkelingen is een aantal aanvullende maatregelen getroffen. Zo worden tijdelijk mobiliteitscentra opgericht als grote groepen werknemers ontslagen dreigen te worden en wordt de regeling werktijdverkorting tijdelijk opengesteld tot 1 januari 2009. De inzet van mobiliteitscentra betekent een intensivering van de bestaande dienstverlening. Hiervoor heeft het kabinet inmiddels € 6,3 mln. beschikbaar gesteld aan het UWV, voor de mobiliteitscentra en de uitvoering van de werktijdverkorting. Belangrijke voorwaarde om van mobiliteitscentra een succes te kunnen maken, zijn de snelheid van opereren en een hecht netwerk van publieke en private partijen, waarin alle creativiteit benut wordt. Daarom is het juist nu van belang dat het regionale arbeidsmarktbeleid versneld wordt vormgegeven. De samenwerking tussen aanbod- en vraagpartijen is de essentie van het regionale arbeidsmarktbeleid. Door die samenwerking nu versneld vorm te geven, is men beter voorbereid bij verdere economische teruggang.

Dit zijn maatregelen die nu zijn vereist, maar die veranderd, aangevuld of ingetrokken worden naarmate de gevolgen van de financiële crisis voortduren en zich verspreiden. De huidige conjuncturele ontwikkelingen doen niets af aan de structurele uitdagingen waar we momenteel in Nederland voor staan. In sectoren als zorg en onderwijs, maar ook de techniek is de vervangingsvraag de komende jaren groot. De vraag naar arbeid neemt in

deze sectoren toe terwijl het aanbod afneemt. Een verschuiving tussen sectoren moeten we dus niet frustreren maar juist faciliteren. Het verhogen van het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt en een stijging van de participatie zijn daarom speerpunten van het kabinetsbeleid. De maatregelen in de SZW-begroting en de gesprekken met sociale partners zijn erop gericht werkzoekenden zo snel mogelijk weer naar een nieuwe baan te leiden. De huidige situatie onderstreept nog eens het belang van dit beleid. Mensen die door de huidige economische ontwikkeling werkloos raken, moeten zo snel mogelijk aan een nieuwe baan worden geholpen.

De huidige situatie onderstreept dus het belang van het doorzetten van de voorgenomen wetsvoorstellen (waarvan het onderhavige wetsvoorstel er één is) gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de minister en de staatssecretaris de conclusie delen van het rapport «Werk is overal, maar niet voor iedereen; Aan de slag met effectiever arbeidsmarktbeleid» van het Nicis Institute van november 2008, die luidt dat het actief bevorderen van de uitstroom naar reguliere arbeid via re-integratiebeleid nauwelijks bijdraagt aan het verminderen van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Door het Nicis is een rapport uitgegeven waarin door professor J. van Dijk (RU Groningen) een analyse is gemaakt van het arbeidsmarktbeleid in de afgelopen jaren en aanbevelingen worden gedaan ter verbetering. Een groot deel van de analyse en aanbevelingen kunnen wij onderschrijven en is in lijn met het kabinetsbeleid. Bij de cijfermatige analyse van het re-integratiebeleid plaatsen wij echter ernstige vraagtekens. Het rapport hanteert een strikt boekhoudkundige benadering van re-integratie, waar de werkelijkheid een stuk genuanceerder ligt. Van de totale re-integratieuitgaven door gemeenten van €1 450 miljoen werd in 2007 circa € 510 miljoen besteed aan gesubsidieerde arbeid. Hiermee werden in 2007 ruim 25 000 banen gefinancierd. Er was dat jaar dus feitelijk € 940 miljoen euro voor re-integratie beschikbaar voor gemeenten. Jaarlijks lopen meer dan 200 000 trajecten, die gemiddeld bijna twee jaar duren. Dat betekent dat per jaar gemiddeld minder dan € 5 000 voor een traject wordt uitgetrokken. Per persoon is dit €10 000. Van de bijna 90 000 bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden die in 2005 startten met een traject voor re-integratieondersteuning hadden bijna 45 000 personen (50 procent) binnen twee jaar een baan.¹

Voorts achten wij het daarbij van groot belang om te constateren dat niet alle inzet van het W-deel gericht is op onmiddellijke uitstroom naar regulier werk. Een deel van de trajecten wordt door gemeenten namelijk ingezet om de eerste stap op de re-integratieladder te zetten en is niet direct gericht op werk. Een voorbeeld hiervan vormen de participatieplaatsen waarop een aantal wijzigingen worden voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel. In het Plan van Aanpak Re-integratie en in de Begroting 2009 is opgenomen dat wij hier meer inzicht in zullen gaan bieden. Op die manier ontstaat een vollediger beeld van de effecten van de ingezette trajecten en middelen.

3. Participatieplaatsen

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het UWV betrokken blijft bij een plaatsing op een participatieplaats via de gemeente, niet alleen financieel maar ook met betrekking tot scholing en begeleiding.

Alleen de uitvoering van de participatieplaats wordt aan gemeenten overgedragen. De re-integratieverantwoordelijkheid voor UWV-cliënten is

¹ Bron: CBS, «Met re-integratieondersteuning op weg naar werk, 2009». Het baanpercentage voor bijstandsgerechtigden na twee jaar bedraagt 47 procent en voor niet-uitkeringsgerechtigden 70 procent.

op grond van de Wet SUWI aan het UWV toebedeeld. In deze verantwoordelijkheidsverdeling wordt met de overdracht van de uitvoering ook geen wijziging aangebracht. Dit betekent dat UWV potentiële cliënten die in aanmerking komen voor een participatieplaats indiceert. Het besluit hiertoe legt het UWV vast in een re-integratievisie. De uitvoering van de participatieplaats draagt het UWV vervolgens over aan gemeenten. Over deze overdracht van uitvoeringstaken maken het UWV en gemeenten op lokaal niveau afspraken. Ook wordt de re-integratievisie van de betrokken cliënt aan de desbetreffende gemeente ter beschikking gesteld. Gemeenten zijn vervolgens verantwoordelijk voor de matching op concrete participatieplaatsen (dit kunnen ook plaatsen zijn op de private arbeidsmarkt) en voor de beslissing over noodzakelijke scholing en toekenning van een premie. Hiertoe baseren gemeenten zich op het in de gemeentelijke verordening neergelegde beleid. Op deze wijze wordt bevorderd dat UWV-cliënten en WWB-gerechtigden met een participatieplaats die in dezelfde gemeente woonachtig zijn op dezelfde wijze worden benaderd. Gedurende de periode dat de UWV-cliënt op een participatieplaats zit, zal het UWV regelmatig met de desbetreffende gemeente overleg voeren over de voortgang op de participatieplaats. Op deze wijze houdt het UWV inzicht in de inhoud van de participatieplaats, waaronder de scholing en begeleiding, hetgeen ook van belang is vanwege de financiële verantwoordelijkheid van het UWV.

Participatie is ook van cruciaal belang voor mensen die geen arbeidsmarktperspectief hebben. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering het met deze leden eens is, en op welke wijze gaat voorzien in het vergroten van hun participatiemogelijkheden.

In de brief van 6 december 2007 is aangegeven dat er ook groep mensen die niet met een participatieplaats geholpen kan worden. Daarom is de commissie de Vries gevraagd advies uit brengen over de afbakening tussen de doelgroep van de Wsw en de groep mensen die niet via een participatieplaats geholpen kan worden en van wie redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat zij zelfs na intensieve begeleiding en scholing betaald werk kunnen vinden. Het kabinet streeft ernaar binnenkort met een kabinetsreactie op het rapport te komen.

De FNV heeft bij brief d.d. 24 september 2008 aan de Tweede Kamer ten aanzien van het deel van het wetsvoorstel waarin participatieplaatsen in het UWV-domein wordt voorzien, een drietal bezwaren van verschillende aard geuit. De leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP vragen om gemotiveerd op deze bezwaren in te gaan.

De regering voldoet graag aan het verzoek van deze fracties om gemotiveerd in te gaan op de kanttekeningen van de FNV bij dit onderdeel van het wetsvoorstel STAP¹.

De FNV vraagt zich af of het voor UWV-cliënten op een participatieplaats niet onnodig gecompliceerd wordt, doordat zij met twee verschillende uitvoerders te maken krijgen.

Participatieplaatsen zijn bedoeld voor uitkeringsgerechtigden met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces ten gevolge van persoonlijke werkbelemmeringen en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Doel is hun perspectief op re-integratie op termijn te vergroten. Participatieplaatsen kunnen ook voor UWV-cliënten een zinvol instrument zijn, als tussenstap naar werk. De re-integratieverantwoordelijkheid voor UWV-cliënten is op grond van de Wet SUWI aan het UWV toebedeeld. In dat kader indiceert het UWV potentiële cliënten die in aanmerking komen voor een participatieplaats. Het UWV draagt de uitvoering van de participatieplaats vervolgens over aan de gemeente, omdat deze daartoe het meest is geëquipeerd. Aan de

¹ Overigens heeft de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel STAP een amendement aangenomen dat naast de gemeente, ook het UWV participatieplaatsen moet kunnen realiseren. Door dit amendement kan UWV de uitvoering van de participatieplaatsen zelf oppakken of kiezen voor uitvoering van de participatieplaatsen door gemeenten.

cliënt wordt ook duidelijk gemaakt dat het UWV verantwoordelijk is voor de re-integratie en dat de betrokken gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van de participatieplaats. Hiermee wordt mogelijke verwarring bij de cliënt, waar de FNV voor vreest, voorkomen.

Na afloop van de participatieplaats wordt de cliënt weer naar het UWV teruggeleid en beziet het UWV welke vervolgstappen in het re-integratietraject van betrokken cliënt noodzakelijk zijn op weg naar werk. Het UWV blijft immers de re-integratieverantwoordelijkheid voor zijn cliënten dragen.

Voorts vraagt de FNV zich af of de gemeenten wel over voldoende expertise op het terrein van arbeidsongeschiktheid beschikken.

Het UWV heeft de re-integratieverantwoordelijkheid voor zijn cliënten en ook de meeste expertise op het terrein van arbeidsongeschiktheid. Het UWV beoordeelt in voorkomende gevallen ten aanzien van arbeidsongeschikte cliënten welke re-integratieondersteuning nodig is. Wanneer uit deze beoordeling voortvloeit dat een participatieplaats nodig is, verzoekt het UWV de gemeente zorg te dragen voor de uitvoering daarvan. Het UWV houdt zelf de re-integratieverantwoordelijkheid.

Gemeenten hebben overigens in het kader van sociale activering al ervaring met de begeleiding van UWV-cliënten die door het UWV worden overgedragen aan gemeenten. Daarbij zal met de totstandkoming van de LWI's de komende tijd steeds meer sprake zijn van samenwerking tussen het UWV en gemeenten.

Tot slot merkt de FNV op dat WIA-gerechtigden zo snel mogelijk naar regulier werk moeten worden begeleid en niet naar additioneel werk, zoals het geval is bij participatieplaatsen.

De WIA is op 29 december 2005 ingevoerd. Voor WIA-gerechtigden geldt in het algemeen dat bij instroom in de WIA wordt bezien of zij ondersteuning bij re-integratie behoeven en zo ja, welke. Op deze wijze wordt de ambitie hen zo snel mogelijk naar regulier werk te begeleiden ingevuld. Door dit wetsvoorstel wordt het instrument loonkostensubsidie als re-integratieinstrument aan het re-integratie-instrumentarium toegevoegd. Dit kan mede ten goede komen aan WIA-gerechtigden. In de praktijk blijkt dat sommige UWV-cliënten die al langer in de uitkering zitten zodanige belemmeringen op een of meer terreinen ondervinden dat bemiddeling naar regulier werk niet meteen in de rede ligt. Doorgaans zal het hierbij niet zo zeer gaan om WIA-gerechtigden maar andere groepen. Het maken van een stap op de re-integratieladder is dan de aangewezen weg om cliënten in de richting van betaald werk te leiden. Een participatieplaats biedt de mogelijkheid te wennen aan dag- of arbeidsritme en tegelijkertijd kan worden gewerkt aan het verminderen van problematische schulden, psychische of lichamelijke klachten e.d. Uit overleg met het UWV is gebleken dat het hierbij naar verwachting met name zal gaan om arbeidsongeschikten die al langer in de uitkering zitten, zoals WAO-ers.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb