

Vergaderjaar 2000–2001

27 402

Sociale Nota 2001

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1	Investeren in een evenwichtige toekomst	4	4.2	De werkvloer: arbeidsbelasting en maatregelen	62
1.1	Inleiding	4	4.3	Ontwikkelingen overheidsinzet voor arbeidsomstandighedenbeleid	63
1.2	Werk	5	4.4	Arbodiensten: ondersteuning werkgevers op een markt in ontwikkeling	70
1.3	Tussen werk en niet-werken	13	4.5	Arbodsomstandigheden, verzuim en arbeidsongeschiktheid: inzet van anderen	75
1.4	Sociale zekerheid, maatschappelijke participatie en inkomenszekerheid	15			
1.5	Financieel beleid	17			
Hoofdstuk 2	Werkgelegenheid en arbeidsmarkt	19	Hoofdstuk 5	Sociale Zekerheid	78
2.1	Inleiding	19	5.1	Inleiding	78
2.2	Sociaal-economische en arbeidsmarkt-ontwikkelingen	19	5.2	Sociale Verzekeringen	79
2.3	Onbenut potentieel en vacatures	24	5.3	Bijstand	93
2.4	De beleidsopgave	26	5.4	SUWI	99
2.5	Investeren in de economie	27	5.5	Internationale aspecten sociale zekerheid	100
2.6	Scholing	28	5.6	Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) Interdepartementaal beleids-onderzoek	101
2.7	Reïntegratie-inspanningen	30			
2.8	Ouderenbeleid	36	Hoofdstuk 6	Inkomensbeleid	102
2.9	Minderhedenbeleid	37	6.1	Inleiding	102
2.10	Europese werkgelegenheidsstrategie	39	6.2	Armoedeval	102
Hoofdstuk 3	Arbeidsverhoudingen	42	6.3	Een internationale vergelijking van de armoedeval	105
3.1	Inleiding	42	6.4	Inkomenspositie ouderen in 2015	112
3.2	Investeren in de agenda van de toekomst	42	6.5	Koopkrachtontwikkeling	120
3.3	Arbeidsvoorwaardenvorming	46	Hoofdstuk 7	Specifieke onderwerpen	124
3.4	Werk en privé	49	Deel 1	Internationale vergelijking arbeidsongeschiktheidsregelingen	124
3.5	Gelijke behandeling	53	Deel 2	Vrouwen op de arbeidsmarkt	134
3.6	Arbeidstijden	55			
3.7	Corporate governance en medezeggenschap van werknemers	58	Trefwoordenregister		150
Hoofdstuk 4	Arbodsomstandigheden	61	Lijst van tabellen en figuren		156
4.1	Inleiding: arbeidsomstandigheden van brede betekenis	61	Bijlagen		161

1.1 Inleiding

De Nederlandse economie draait goed. De laatste vijf jaar ligt de economische groei gemiddeld op 3½ tot 4 procent, bij een jaarlijkse groei van de werkgelegenheid met zo'n 170 000 personen en een meer dan gehalveerde werkloosheid naar 3½ procent in 2000. In 1995 waren er 78 uitkeringsgerechtigden op elke 100 werkenden; in 2000 zijn dat er 66 op 100.¹ Het inflatietempo was in de afgelopen vijf jaar betrekkelijk bescheiden, 2 à 2¼ procent per jaar. Het tempo loopt echter in 2000 licht op, tot 2½ procent. Mede gelet op het risico van versnelling is het op dit punt wel nodig de vinger aan de pols te houden. Ook de overheidsfinanciën laten een gunstig verloop zien.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen zijn er echter ook schaduwzijden. Het aantal uitkeringsgerechtigden is weliswaar sterk gedaald, maar er resteren nog structurele kwetsbaarheden. Nederland kampt met een hoge inactiviteit van ouderen en allochtonen, terwijl door een hoge instroom van werknemers het aantal WAO-ers de afgelopen jaren weer is toegenomen. Voor veel personen met een uitkering is de armoedeval een negatieve prikkel om (weer) te gaan werken. Door de gunstige conjunctuur nemen de knelpunten op de arbeidsmarkt toe, kwantitatief, maar zeker ook kwalitatief. De aansluitingsproblemen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt leiden tot een opwaartse druk op de lonen, met alle schadelijke gevolgen van dien voor de economie en de concurrentiepositie van Nederland.

Het is van groot belang dat deze structurele kwetsbaarheden worden aangepakt en dat tijdig wordt ingespeeld op nieuwe economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Juist deze tijd van hoogconjunctuur die voor de overheid gepaard gaat met meer financiële ruimte, moet worden benut om via adequaat beleid structurele knelpunten weg te nemen. Dit betekent dat fors moet worden geïnvesteerd in het vergroten en benutten van kansen op werk, het verkleinen van risico's op uitval uit het arbeidsproces en – mede door het bieden van inkomenszekerheid – het bevorderen van mogelijkheden voor maatschappelijke participatie, ook voor degenen die niet of niet meer kunnen werken.

In het sociaal-economische beleid zal het accent naast het terugdringen van de uitkeringsafhankelijkheid, ook komen te liggen op kwaliteit, flexibiliteit en maatwerk. Het kabinet wil met de sociale partners werken aan een nieuwe agenda voor de toekomst met als hoofdthema's:

- Het investeren in de kwaliteit van arbeid: in scholing, in een goed personeels- en wervingsbeleid, en in goede arbeidsomstandigheden. Hierdoor kunnen meer mensen aan werk worden geholpen en ook langer aan het werk blijven.
- Het flexibeler omgaan met de factor arbeid: meer maatwerk in arbeidspatronen, arbeidsduur en werktijden. Zo kunnen belangen van werkgevers (zoals ten aanzien van de bedrijfstijd) en van werknemers (combinatie van betaalde arbeid en zorgtaken) beter op elkaar worden afgestemd.
- Het zoeken naar meer flexibele beloningsvormen die passen in een veranderende economie, en bijdragen aan het beheersen van de loonkosten.

¹ Exclusief personen van 65 jaar en ouder zijn de cijfers voor 1995 39 op 100 en voor 2000 30 op 100.

Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de gevolgen voor onze economie van ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie (ICT) en van ontwikkelingen op het internationale vlak, waaronder de verdergaande Europese eenwording.

De beleidsinspanningen op het gebied van sociale zekerheid, reïntegratie en arbeidsbemiddeling gaan samen met een integrale reorganisatie van de uitvoeringsstructuur: de zogenoemde SUWI-operatie (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen). Met deze grootscheepse in gang gezette operatie, die de komende jaren haar beslag krijgt, wordt beoogd de uitvoering van de sociale zekerheid en van de arbeidsvoorziening activerender, efficiënter en klantvriendelijker te maken.

1.2 Werk

Verantwoorde loonkostenontwikkeling

Een belangrijke verklaring voor de aanhoudende werkgelegenheidsgroei kan worden gevonden in de gematigde loonkostenontwikkeling in ons land. Die heeft bedrijven kansen en stimulansen gegeven voor expansie en verbetering van de concurrentiepositie ten opzichte van concurrenten uit andere landen.

De arbeidsinkomensquote schommelt sinds 1995 tussen 82 en 83 procent. Dat wijst op een aanhoudend beheerste ontwikkeling. Dit neemt niet weg dat onze concurrentiepositie, gemeten in termen van loonkosten per eenheid product, ten opzichte van andere landen sinds enkele jaren weer verslechtert. De druk op loonsverhoging neemt toe. Zo zijn de contractlonen in de marktsector de afgelopen vijf jaar gestegen van gemiddeld minder dan 2 procent per jaar naar 2½ à 3 procent per jaar. In 2000 komt de loonstijging uit op zo'n 3½ procent. Het blijven nastreven van een beheerste loon(kosten)ontwikkeling is een belangrijke – gezamenlijke – opgave voor kabinet en sociale partners. In dat verband kunnen flexibele beloningsvormen behulpzaam zijn. Deze kunnen voorkomen dat een loonontwikkeling ontstaat die weliswaar tijdelijk kan worden opgebracht, maar structureel de kracht van de economie te boven gaat.

ICT-ontwikkelingen

De snelle ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie vormen een andere factor die bijdraagt aan het gunstige verloop van de economie. Deze ontwikkelingen zullen naar verwachting de komende jaren in hoog tempo doorgaan. De effecten daarvan op de economie op wat langere termijn laten zich vooralsnog moeilijk voorspellen. Wel is duidelijk dat ICT als een nieuw soort smeerolie diverse processen in de economie efficiënter kan doen verlopen. Informatie wordt toegankelijker. Markten worden transparanter. Productie en afzet zijn steeds beter op elkaar af te stemmen, zonder ongewenste fluctuaties in voorraden. Dat hiervan een belangrijke impuls uitgaat op de economische groei, staat buiten kijf.

ICT-ontwikkelingen brengen verschuivingen in de werkgelegenheidsstructuur teweeg en veranderingen in de vraag naar arbeid, zowel kwalitatief als kwantitatief. De dynamiek en transparantie van de arbeidsmarkt worden door ICT-ontwikkelingen vergroot. Voorkomen moet echter worden dat mensen door «digitale achterstanden» achterop raken en uiteindelijk langs de kant komen te staan. Kennis en vaardigheden verouderen in de veranderende economie steeds sneller. Zeker voor

degenen die niet deelnemen aan het arbeidsproces, is het verre van eenvoudig om de snelle ICT-ontwikkelingen, waarvan de gevolgen zich ook uitstrekken tot de privé-sfeer, bij te benen. Voor grote categorieën laagopgeleiden en ouderen zijn dan ook extra inspanningen nodig om ze te kunnen laten delen in de nieuwe verworvenheden van de digitale samenleving.

ICT-ontwikkelingen zullen ook gevolgen hebben voor arbeidsverhoudingen, arbeidsomstandigheden en arbeidspatronen. ICT maakt het mogelijk dat arbeid minder tijd- en plaatsgebonden wordt. Traditionele arbeidsbetrekkingen maken plaats voor nieuwe werkrelaties. Toenemende mogelijkheden van bijvoorbeeld telewerken vergroten de eigen keuzen voor flexibele werktijden, mede tegen de achtergrond van de individuele afweging tussen arbeid, zorg en vrije tijd. De markt voor dienstverlenende activiteiten wordt in toenemende mate een mondiale markt, waar landsgrenzen geen betekenis meer hebben. Dit alles heeft gevolgen voor ons stelsel van sociale zekerheid, arbeidsmarktregelingen en arbeidsomstandighedenbeleid. Zowel voor het beleid en de regelgeving zelf als voor de uitvoerbaarheid, toezichtbaarheid en handhaafbaarheid. Deze ontwikkelingen beïnvloeden ook de bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en gemeenten, evenals de arbeidsverhoudingen in Nederland, waaronder CAO's en andere regelgeving van sociale partners zelf.

Om de gevolgen van ICT voor het sociaal-economische beleid in kaart te kunnen brengen, is binnen het ministerie van SZW een onderzoeksproject gestart. De uitkomsten hiervan zullen naar verwachting vóór de zomer van 2001 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Kansen op de arbeidsmarkt

De vitaliteit van de economie uit zich niet alleen in een groeiende werkgelegenheid, maar ook in een duidelijk toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt. Ten opzichte van 1994 is het aantal personen dat jaarlijks een nieuwe of een andere baan vindt met 40 procent gestegen tot boven de 1 miljoen. De kansen van werkzoekenden op het vinden van een baan zijn dan ook sterk toegenomen. Dit heeft geresulteerd in een forse daling van de werkloosheid in de afgelopen jaren, waarbij het aantal langdurig werklozen (langer dan 1 jaar werkloos) zelfs sterker is afgenomen dan het aantal werklozen voor korte duur.

De arbeidsparticipatie is, gemeten in personen, toegenomen van 57 procent in 1994 naar 64 procent in 1999. De arbeidsdeelname van mannen steeg van 70 naar 76 procent en de arbeidsdeelname van vrouwen van 42 naar 51 procent. Daarmee ligt voor mannen en inmiddels ook voor vrouwen de arbeidsparticipatie in personen in ons land hoger dan gemiddeld in de Europese Unie. Nederland onderscheidt zich wel van andere landen door het feit dat vooral vrouwen, maar ook steeds meer mannen, vaker kiezen voor een deeltijdbaan. Gemeten in arbeidsjaren (EU-definitie) lag in 1998 de participatie van vrouwen in Nederland met 35 procent nog beneden het gemiddelde van 41 procent in de Europese Unie (voor mannen was dat 73 procent in Nederland tegen 71 procent gemiddeld in de Europese Unie).

Knelpunten op de arbeidsmarkt

De knelpunten op de arbeidsmarkt nemen toe. Het wordt voor werkgevers steeds moeilijker om vacatures te bezetten, ondanks een groot onbenut

arbeidspotentieel. Dit potentieel bestaat vooral uit (geregistreerde) werklozen, niet-werkende ouderen, vrouwen en bepaalde categorieën uitkeringsgerechtigden. Hiervan maken naar verhouding veel allochtonen en laagopgeleiden deel uit. In veel gevallen zijn hun kansen op werk betrekkelijk gering vanwege (vermeende) onvoldoende kwalificaties. Het is echter juist bij de huidige gunstige conjunctuur noodzakelijk om ook hen te stimuleren en te motiveren de weg naar de arbeidsmarkt te vinden.

Het kabinet acht een verhoogde inzet nodig om de fricties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te overbruggen. Dit is niet alleen nodig om de risico's van sociale tweedeling en langdurige uitkeringsafhankelijkheid tegen te gaan. Het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt is ook noodzakelijk om de loon(kosten)ontwikkeling in de hand te houden. Loonkostenbeheersing is een belangrijke pijler van een stabiele sociaal-economische ontwikkeling in ons land en moet dat ook blijven.

Voor het terugdringen van knelpunten op de arbeidsmarkt en het duurzaam versterken van de economie dragen overheid en sociale partners elk een eigen verantwoordelijkheid. Gezamenlijk zal een nieuwe agenda voor de toekomst moeten worden ingevuld. 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 hiervoor een goed kader. Naast de kwaliteit van de economische structuur moet naar het oordeel van het kabinet de kwaliteit van de arbeid hoog op de agenda staan. Meer investeren in de kwaliteit van arbeidsaanbod, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen is nodig om de uitdagingen van hoogconjunctuur en snel veranderende sociaal-economische omstandigheden aan te kunnen. Dat geldt eveneens voor investeren in maatwerk in arbeidsvoorwaarden en (leeftijdsbewust) personeelsbeleid. Naast het voeren van specifiek beleid, ondersteunt het kabinet door regelgeving en andere (waaronder fiscale) voorzieningen dat werkgevers en werknemers afspraken maken over investeringen in bijvoorbeeld scholing, arbeidsomstandigheden, kinderopvangvoorzieningen en verlofregelingen. CAO-partijen en individuele ondernemingen moeten hier vervolgens concreet inhoud aan geven.

Versterking arbeidsaanbod

Bij de huidige gespannen situatie op de arbeidsmarkt zal het beleid zich nog meer dan in de afgelopen jaren richten op de versterking van het arbeidsaanbod. Er moet meer worden geïnvesteerd in scholing voor werkenden en niet-werkenden. Met het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden wordt voorkomen dat werkenden de aansluiting met de veranderingen in functie-eisen en werkomstandigheden verliezen en voortijdig afhaken van de arbeidsmarkt.

Voor de niet-werkenden die behoren tot het onbenutte arbeidspotentieel, maar moeilijk aan de slag komen of daartoe weinig of geen initiatieven ontplooiën, zijn meer – specifieke – inspanningen nodig. Juist in een periode van krapte op de arbeidsmarkt moet het mogelijk zijn om meer mensen met een relatief slechte arbeidsmarktpositie aan het werk te helpen.

De overheid stimuleert een actiever aanname- en wervingsbeleid van werkgevers onder groepen zoals langdurig werklozen, gedeeltelijk arbeidsgehandicapten, ouderen en allochtonen. Onlangs zijn met MKB-Nederland en met een aantal grote bedrijven convenanten gesloten, waarin concrete afspraken zijn vastgelegd over de bevordering van de

werkgelegenheid en integratie van allochtonen. Daarmee is een extra stap gezet om de relatief hoge werkloosheid onder etnische minderheden terug te dringen.

Reïntegratie-inspanningen verhogen de arbeidsmarktkansen van mensen die moeilijk aan de slag kunnen komen. Het doel van de arbeidsbemiddeling en reïntegratie is het bevorderen van de instroom in een reguliere baan en – indien dat niet mogelijk is – het bieden van beschermde werkgelegenheid. Zo wordt, overeenkomstig het streven naar sociale insluiting, bereikt dat betrokkenen bijdragen aan economisch en/of maatschappelijk relevante activiteiten.

De overheid voert al jarenlang beleid om de arbeidsmarktkansen te vergroten van mensen die moeilijk aan de slag kunnen komen. De gehanteerde instrumenten (gesubsidieerde arbeid, arbeidsbemiddeling, scholingsfaciliteiten) zijn weliswaar niet nieuw, maar zullen met meer energie worden ingezet om alle personen te bereiken waarvoor de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is om deze zonder hulp te kunnen betreden. Een dergelijke sluitende aanpak bestaat al voor jongeren tot 23 jaar en arbeidsgehandicapten en zal uiterlijk in 2002 ook worden gerealiseerd voor nieuwe werklozen van 23 jaar en ouder. Het voornemen is te komen tot een volledig sluitende aanpak voor het zittende bestand.

- Jongeren tot 23 jaar die langer dan een jaar werkloos zijn komen in aanmerking voor gesubsidieerde arbeid krachtens de *Wet inschakeling werkzoekenden* (WIW).
- Werklozen van 23 jaar en ouder die langer dan een jaar werkloos zijn komen in aanmerking voor gesubsidieerde arbeid in het kader van de *Regeling in- en doorstroombanen* (ID-banen).
- Arbeidsgehandicapten die aangepaste arbeid nodig hebben komen in aanmerking voor gesubsidieerde arbeid in het kader van de *Wet sociale werkvoorziening* (WSW).
- Nieuwe werklozen die dat nodig hebben, krijgen binnen 12 maanden een reïntegratietraject aangeboden, gericht op werk of sociale activering.
- Voor de werkgevers wordt de regeling afdrachtsvermindering langdurig werklozen (VLW) verruimd voor ouderen. Het salarisniveau wordt verhoogd (van 130 naar 150 procent van het WML) en de voorwaarde van een minimale werkloosheidsduur zal vervallen. Voorts kunnen werkgevers gebruik blijven maken van de SPAK-regeling.

Voor sommigen gaat het daarbij om een tussenstap naar ander werk, voor anderen is doorstroom naar ander werk geen (onmiddellijke) optie. Waar het gaat om de doelgroep waarvoor doorstroom voorop staat, is – zeker met de huidige economische rugwind – een kritische en anticiperende beleidsbenadering geboden. Ook langdurig werklozen hebben de afgelopen jaren profijt gehad van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Naast de daling van het aantal langdurig werklozen neemt de instroom in de WIW af en de uitstroom uit de WIW toe. De krappe arbeidsmarkt vraagt om een goede selectie aan de poort van gesubsidieerde arbeid, en maakt uitstroom naar reguliere arbeid voor wie dat mogelijk is des te noodzakelijker.

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet dan ook besloten om het arbeidsmarktbeleid via een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) door te lichten. Het onderzoek richt zich op de doelmatigheid en doeltreffendheid van alle maatregelen gericht op reïntegratie in hun onderlinge samenhang. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een adequate verhouding

tussen het stimuleren van vraag en aanbod, om een betere benutting van mogelijkheden voor mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt, en om het bieden van stimulansen voor een zo hoog mogelijke doorstroming naar regulier werk. Het resultaat van deze studie zal naar verwachting in de loop van 2001 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Tot het arbeidsmarktbeleid behoort ook een effectieve inzet van het sanctie-instrumentarium.

Een belangrijke belemmering voor het vergroten van de arbeidsdeelname van mensen met een lage opleiding is de zogenoemde «armoedeval». Als men vanuit een uitkeringssituatie een betaalde baan accepteert, of vanuit gesubsidieerde arbeid doorstroomt naar ander werk, zal dat doorgaans gepaard gaan met een bruto inkomensverbetering. Er is sprake van een armoedeval als deze verbetering grotendeels of geheel – of soms zelfs meer dan geheel – teniet wordt gedaan omdat inkomensafhankelijke tegemoetkomingen als gevolg van die bruto inkomensverbetering verminderen of vervallen.

Ook andere groepen, zoals herintredende vrouwen die een partner met een laagbetaalde baan hebben, krijgen met de armoedeval te maken. Door de inrichting van rijksregelingen (zoals huursubsidie) en van lokale regelingen (zoals kwijtschelding van lokale lasten) is de armoedeval in ons land een serieus probleem. Voor bepaalde groepen (vooral kostwinners en alleenverdieners) is ook het beperkte verschil tussen het netto minimumloon en de netto minimumuitkeringen een oorzaak van dit probleem. Daardoor is het voor velen financieel niet (onmiddellijk) lonend om werk te aanvaarden.

Activerend beleid oudere werknemers

Een belangrijk deel van het onbenutte arbeidspotentieel in ons land bevindt zich in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar. In het licht van de krapte op de arbeidsmarkt is het van belang te bevorderen dat oudere werknemers langer aan het werk blijven. Dat is ook van betekenis met het oog op behoud van het draagvlak voor de financiering van onze oudedagsvoorzieningen op langere termijn. De komende decennia zal het aantal ouderen sterk toenemen, zowel absoluut als gerelateerd aan het aantal jongeren. De afgelopen decennia zijn mensen evenwel gedurende hun actieve levensperiode steeds korter gaan werken, door later toe te treden tot de arbeidsmarkt en eerder uit te treden. Momenteel werkt van de bevolking tussen 55 en 65 jaar nog slechts één op de drie personen.

Het bevorderen van de arbeidsdeelname in deze leeftijdscategorie vergt een actief ouderenbeleid. Er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van oudere werknemers. Leeftijdsbewust personeelsbeleid (inclusief het op peil houden van kennis en vaardigheden en inclusief de zorg voor goede – zo nodig aangepaste – arbeidsomstandigheden) is een belangrijk middel om te voorkomen dat (ouder wordende) werknemers voortijdig het arbeidsproces moeten verlaten. Het vormgeven ervan is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.

Ook de overheid heeft een belangrijke rol bij het vergroten van de arbeidsdeelname van ouderen. Inkomensregelingen mogen langer doorwerken niet meer ontmoedigen maar horen dat veeleer te stimuleren. Zo kan het voor oudere werknemers aantrekkelijker worden om in plaats van volledige uittreding over te stappen op minder arbeidsuren of op een minder zware functie, zonder dat dit bij pensioenregelingen die zijn gebaseerd op eindloon leidt tot onevenredig sterke aantasting van de

pensioengrondslag. Ook stimuleert het kabinet de omzetting van VUT-regelingen in flexibele en prepensioenregelingen door het afschaffen op termijn van de fiscale ondersteuning van VUT-regelingen. Verder wil het kabinet het voor werkgevers financieel aantrekkelijker maken oudere werklozen in dienst te nemen door hen een korting te geven op de afdracht van loonbelasting en premies. Om het ontslag van oudere werknemers te ontmoedigen wil het kabinet in de WW een gedeeltelijk eigen risico invoeren voor werkgevers die werknemers van 57,5 jaar en ouder ontslaan. Dit risico is niet van toepassing op werknemers die na hun 50ste verjaardag in dienst zijn genomen. Tenslotte overweegt het kabinet voor de huidige 55-jarigen vanaf 1 juli 2002 geen vrijstelling van de sollicitatieplicht meer te verlenen op het moment dat zij werkloos worden. Alvorens definitief te beslissen zal het kabinet de kansen van werklozen van 57,5 jaar en ouder op de arbeidsmarkt laten onderzoeken.

Investeren in goede arbeidsomstandigheden

Goede arbeidsomstandigheden zijn essentieel om mensen langer in het arbeidsproces te houden. Investeren in goede arbeidsomstandigheden is allereerst een zaak van de werkgever en van overleg tussen werkgever en werknemer. Een goed ondernemingsbeleid op dit vlak vertaalt zich in minder ziekteverzuim, minder uitval van werknemers richting WAO, een hogere productiviteit, behoud van personeel en een aantrekkelijker positie als werkgever voor het aantrekken van nieuw personeel. Steeds meer bedrijven maken hier serieus werk van. Dit is het afgelopen decennium ook via wetgeving bevorderd doordat de werkgever steeds meer medeverantwoordelijk is gemaakt voor de financiële gevolgen van ziekteverzuim en instroom in de WAO. 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. Het kabinet heeft voor deze kabinetsperiode 160 miljoen gulden uitgetrokken voor het afsluiten van 20 arboconvenanten. Inmiddels zijn er zes convenanten gesloten – één met de thuiszorg, de kinderopvang, de bouw, de horeca en twee deelconvenanten met het onderwijs – waarin concrete afspraken staan over het bestrijden van risico's als tillen, werkdruk en lichamelijke belasting. Gezien de noodzakelijke aanloop, zijn de meeste convenanten in 2001 en 2002 te verwachten.

De overheid ondersteunt ook een goed arbeidsomstandighedenbeleid in bedrijven via een fiscale regeling voor vervroegde aftrek van arbo-investeringen, welke regeling boven verwachting wordt benut.

Meer maatwerk in arbeidsvoorwaarden

Het kabinet acht flexibilisering en maatwerk in arbeidsvoorwaarden van groot belang, mede om de combinatie van werk en zorg beter mogelijk te maken. Onder meer met regelgeving en financiële stimulansen wil de overheid sociale partners ertoe bewegen meer te investeren in voorzieningen die het voor werknemers gemakkelijker maken naast hun werk voldoende zorg te kunnen besteden aan hun privé-leven. Dit bevordert de arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid van vrouwen, alsmede een betere verdeling van betaalde arbeid en zorgtaken tussen mannen en vrouwen. Op dit vlak is de laatste jaren overigens al veel bereikt. De arbeidsparticipatie van vrouwen is fors gestegen. Steeds meer vrouwen – trouwens ook mannen – combineren betaalde arbeid en zorgtaken door te kiezen voor deeltijdbanen.

Met de *Wet aanpassing arbeidsduur* hebben werknemers recht gekregen om meer of minder uren te gaan werken, tenzij zwaarwegende bedrijfsbelangen dit niet toelaten. Met de *Wet financiering loopbaanonderbreking* wordt beoogd het opnemen van verlof voor educatie of zorg te vergemakkelijken. Het kabinet heeft onlangs een *Wetsvoorstel arbeid en zorg* ingediend, waarin naast al bestaande rechten zoals het recht op ouderschapsverlof en calamiteitenverlof, nieuwe verlofregelingen worden vastgelegd zoals het recht op kortdurend betaald zorgverlof en betaald adoptieverlof. Verder stelt het kabinet een fiscale stimuleringsregeling voor betaald ouderschapsverlof voor. Voor het combineren van arbeid en zorg zijn bovendien voldoende en toegankelijke kinderopvangvoorzieningen onmisbaar. Naast uitbreiding van het aantal kinderopvangplaatsen op korte termijn, wordt voor de langere termijn gewerkt aan een wettelijk kader waarbinnen de kinderopvang zich verder kan ontwikkelen.

Internationaal

Een gunstig economisch tij, mede beïnvloed door ICT-ontwikkelingen en verdergaande internationalisering van de economie, doet zich niet alleen in Nederland voor maar is in de gehele geïndustrialiseerde wereld waarneembaar. Internationaal bezien staat onze economie er overigens verhoudingsgewijs goed voor.

BOX DE NEDERLANDSE VERZORGINGSSTAAT. SOCIAAL BELEID EN ECONOMISCHE PRESTATIES IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

SZW heeft de studie *De Nederlandse verzorgingsstaat. Sociaal beleid en economische prestaties in internationaal perspectief* verricht. De studie biedt inzicht in de sterke en zwakke punten van het Nederlandse sociaal-economische beleid. Daarnaast toont deze een aantal samenhangen tussen sociaal beleid en economische prestaties.

In vergelijking met België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk, de VS en Zweden, presteert Nederland goed op sociaal-economisch terrein. Op alle negen onderzochte beleidsvelden behoort Nederland tot de drie best presterende landen. Deze gunstige economische prestaties zijn in lijn met de algemene internationale waardering voor de Nederlandse economie. Recente voorbeelden zijn benchmark studies van de Economist Intelligence Unit en het International Institute for Management Development.

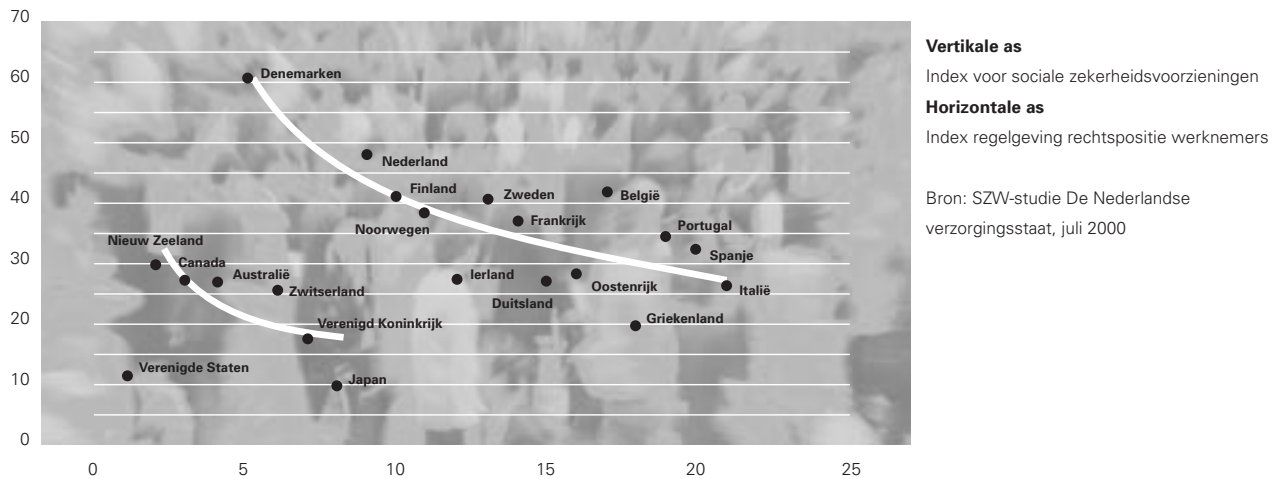
De studie geeft aan dat een hoog ontwikkelde welvaartsstaat gecombineerd kan worden met uitstekende economische prestaties. Sociale zekerheid is niet alleen een kostenpost, maar kan ook dienstbaar zijn aan economische groei. Daarvoor is het wel nodig dat activerende elementen in het socialezekerheidsstelsel zijn ingebouwd. Illustratief hiervoor zijn de Scandinavische landen. Zij hebben relatief hoge uitkeringen, maar kunnen zich dit permitteren, omdat relatief veel geïnvesteerd wordt in voorzieningen gericht op reïntegratie van werklozen, kinderopvang en arbeidsmarkttoeleiding. Indien met dit soort kostenposten rekening wordt gehouden, zijn de internationale verschillen tussen sociale zekerheidsuitgaven veel kleiner dan men op basis van de publieke sociale zekerheidsuitgaven zou verwachten. Ook laten cijfers over de publieke sociale zekerheidsuitgaven vaak niet het totale kostenplaatje zien, omdat werknemers een sobere publieke sociale zekerheid vaak compenseren met aanvullende particuliere arrangementen. De *publieke* uitgaven zijn dan misschien laag, maar dat geldt dan in mindere mate voor de *totale* uitgaven.

Minder sociale zekerheid kan ook gecompenseerd worden door grotere baanzekerheden en daarmee samenhangende rechtsbescherming. Dit blijkt uit onderstaande figuur waarin de samenhang tussen sociale zekerheid en rechtsbescherming is weergegeven.² De figuur toont twee groepen landen; de landen met het zogenaamde Angelsaksische model

² De indexcijfers geven de mate van bescherming aan. Hoe hoger het cijfer is; hoe meer bescherming werknemers genieten.

(waarin de markt prevaleert) en de EU-landen. De Angelsaksische landen kennen een beperkt niveau van bescherming; zowel op het punt van de sociale voorzieningen (verticale as) als op het punt van rechtsbescherming via regelgeving (horizontale as) blijven zij duidelijk achter bij de EU-landen. Ook binnen beide groepen landen zijn er grote verschillen. Zo biedt Denemarken vooral via sociale zekerheidsvoorzieningen bescherming terwijl in Portugal het accent ligt op regelgeving. Wat de meest optimale combinatie is, valt niet altijd zo makkelijk vast te stellen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat als men minder sociale zekerheid inruilt voor meer regelgeving op de arbeidsmarkt, dit economisch nadelig kan uitpakken. De inrichting is bepalend voor de optimale combinatie. Afhankelijk daarvan kan een hoog beschermingsniveau het *aanpassingsproces* in de economie juist ook bevorderen. Wie zekerheden kent van overheidswege hoeft zich niet vast te klampen aan de zekerheid van de baan die men heeft, maar kan zich gemakkelijker oriënteren op andere banen. Dit is gunstig voor de flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Hoe het ook zij; wat opvalt is dat Nederland in dit soort uitruil-situaties nergens een extreme positie inneemt, maar tot het middenveld behoort.

Samenhang tussen sociale zekerheid en rechtsbescherming



Een ander punt dat in de studie aandacht heeft gekregen is de relatie tussen de groei van de arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit in de EU ten opzichte van die in de Verenigde Staten. In de afgelopen 15 jaar zijn de EU-landen erin geslaagd om de achterstand op de Verenigde Staten op het punt van de productiviteit te verminderen, doordat de EU-landen gemiddeld een hogere productiviteitsgroei kenden. Doordat echter de arbeidsparticipatiegraad in de EU-landen minder snel is gegroeid dan in de VS, is het verschil in participatiegraad tussen de EU-landen en de VS verder toegenomen. Aan deze ontwikkeling liggen uiteenlopende factoren ten grondslag, zoals de technologische ontwikkeling, de samenstelling van de beroepsbevolking, de ontwikkeling van het opleidingsniveau, culturele ontwikkelingen, etc.

Uit de studie blijkt dat ondanks de gunstige scores de Nederlandse economie nog tekortkomingen kent. De belangrijkste zijn: het grote aandeel langdurig werklozen, de in gewerkte uren gemeten lage participatie, de hoge inactiviteit als gevolg van (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid en de zwakke financiële prikkels die resulteren in een te lage uitstroom van inactieven naar de arbeidsmarkt. Een belangrijke uitdaging voor de komende jaren is dan ook verhoging van de arbeidsparticipatie; met name door grotere arbeidsdeelname van vrouwen en verdere terugdringing van de uitkeringsafhankelijkheid.

De vraagstukken waarmee ons land op sociaal-economisch terrein heeft te kampen, zijn evenmin specifiek Nederlands. Ook andere landen hebben te maken met een groot onbenut arbeidspotentieel. Wat dat betreft staan de Europese lidstaten, zij het in uiteenlopende mate, voor dezelfde beleidsopgave. Tegen deze achtergrond heeft de Europese Raad van 23 en 24 maart 2000 in Lissabon de ambities voor de komende jaren geformuleerd. Doelstelling is, 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. Inzet is de overgang naar een digitale kenniseconomie door middel van verdere ontwikkeling van de dienstensector, het scheppen van een klimaat dat elektronische handel en het gebruik van Internet stimuleert en het toegankelijk maken van een goede en goedkope communicatie-infrastructuur voor het bedrijfsleven en de burgers. Dit ambitieniveau is uitgewerkt in het in juni 2000 aan de Europese Raad aangeboden actieplan *e-Europa*. Om de overgang naar de nieuwe economie te bevorderen heeft de Top van Lissabon een aantal voorwaarden aangegeven. Deze betreffen met name:

- De noodzaak van investeringen in innovatie van onderwijs en verhoging van het opleidingsniveau.
- Modernisering van de sociale bescherming, waardoor de stelsels van sociale bescherming beter worden toegerust op de uitdagingen van de kenniseconomie en de demografische en maatschappelijke veranderingen, waarbij versterking van de activerende werking centraal staat.
- Bevordering van de sociale insluiting en bestrijding van armoede, waardoor wordt voorkomen dat mensen blijvend aan de rand van de samenleving komen te staan.
- Met als strategische doelstelling de gemiddelde arbeidsparticipatie in de Europese Unie te verhogen van 61 naar 70 procent.

Deze afspraken worden verder uitgewerkt ten behoeve van een nieuwe sociale agenda voor de Europese Unie tot 2005, die in december 2000 door de Europese regeringsleiders moet worden vastgesteld.

1.3 Tussen werk en niet-werken

Door de gunstige economische ontwikkeling van de afgelopen jaren is de werkgelegenheid sinds 1995 spectaculair gegroeid en de werkloosheid meer dan gehalveerd. Hierdoor is niet alleen het beroep op de WW de helft minder, maar is ook het aantal personen met een bijstandsuitkering met 27½ procent gedaald. Ook mensen die langdurig op een uitkering waren aangewezen, slaagden er steeds beter in om werk te vinden. De stijging van de beroepsbevolking heeft bovendien geleid tot meer premie-opbrengsten.

De economische voorspoed heeft echter niet geleid tot een verminderd beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering is sinds 1996 met 40 000 opgelopen naar ruim 900 000 in 1999. Ten opzichte van 1998 bedraagt de groei 2½ procent, terwijl de voorlopige cijfers over 2000 opnieuw ongunstig zijn. Als percentage van de beroepsbevolking is het beeld echter stabiel. Na een periode waarin het aantal arbeidsongeschikten als percentage van de beroepsbevolking is gedaald van 14,7 procent in 1993 naar 12,2 procent in 1996, wordt voor 2000 een overeenkomstig percentage voorzien. Hierbij dient te worden bedacht dat meer dan 200 000 personen ondanks hun arbeidshandicap (gedeeltelijk) werk hebben.

Wel blijft de instroom in de WAO Nederland parten spelen. De stijging van het aantal arbeidsongeschikten hangt gedeeltelijk samen met het toenemen van het arbeidsaanbod en de vergrijzing van de beroepsbevolking. Maar daarnaast neemt het risico dat mensen in de WAO terechtkomen de laatste tijd weer toe, vooral voor vrouwen. Zij lopen momenteel ruim twee maal zoveel risico om in de WAO te belanden als mannen. Ook daalt de gemiddelde leeftijd waarop mensen arbeidsongeschikt worden.

Om het beroep op de WAO terug te dringen, is een voortvarende aanpak hard nodig. Naast het reïntegratiebeleid dat is gericht op het weer aan het werk helpen van mensen die al arbeidsongeschikt zijn, wordt het beleid in toenemende mate gericht op beperking van de instroom in de WAO. Hiervoor is snel ingrijpen in het eerste ziektejaar een absoluut vereiste. In het Plan van aanpak WAO en de Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft het kabinet een reeks maatregelen aangekondigd om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid direct en effectief te kunnen aanpakken. Daarbij gaat het onder meer om het vervroegen van de ziekmelding bij de uitvoeringsinstelling van 13 naar 6 weken en het verbeteren van de kwaliteit van de WAO-keuringen, alsmede het bevorderen dat die keuringen op tijd worden gehouden. Werkgevers en arbodiensten worden aangespoord om meer reïntegratie-inspanningen te leveren gedurende de eerste drie maanden van verzuim. Als blijkt dat de werkgever zich onvoldoende inspant om een zieke werknemer weer aan de slag te krijgen, kan de werkgever een boete worden opgelegd. De werkgever kan de loondoorbetaling bij ziekte weigeren als de werknemer weigert mee te werken aan zijn terugkeer naar werk.

Ter verhoging van de effectiviteit van het beleid gericht op beperking van de instroom wordt daarnaast via onderzoeken en analyses getracht meer zicht te krijgen op de achtergronden van de toenemende instroom in de WAO en op de vraag voor welke groepen en sectoren het risico op WAO-instroom het hoogst is. In dit verband is begin 2000 de Commissie Psychische Arbeidsongeschiktheid (Commissie Donner I) ingesteld, met als taak de knelpunten in de preventie, zorg, begeleiding en reïntegratie bij uitval uit arbeid om psychische redenen te analyseren en concrete afspraken ter verbetering tussen betrokken partijen te bewerkstelligen. Met deze activiteiten is een periode van drie jaar gemoeid. Daarnaast is medio 2000 de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (Commissie Donner II) ingesteld, met als taak het analyseren van aard, omvang en oorzaken van arbeidsuitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid; ze zal op basis daarvan in het voorjaar van 2001 advies uitbrengen.

Uitvoering van beleid

Met een integrale reorganisatie van de uitvoeringsstructuur, de zogenaamde SUWI-operatie (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen), worden de beleidsinspanningen op het gebied van sociale zekerheid, reïntegratie en arbeidsbemiddeling hechter met elkaar verbonden. Het oogmerk is om deze veranderingen per 1 januari 2002 te doen ingaan. Met deze complexe operatie, waarvan de implementatie verscheidene jaren in beslag zal nemen, komt een eind aan de jarenlange onzekerheid over de richting van de toekomstige uitvoeringsstructuur.

De arbeidsvoorziening wordt geherstructureerd. Het (weer) aan werk helpen van moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten en werklozen zal voortaan worden verricht door private reïntegratiebedrijven. De basis-

dienstverlening voor werkzoekenden wordt onderdeel van de centra voor werk en inkomen (CWI's).

Op het terrein van de sociale verzekeringen wordt een nieuw uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) opgericht. Dit instituut zal worden gevormd vanuit de huidige vijf uitvoeringsinstellingen en een deel van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv).

Een belangrijk speerpunt wordt verder de uitvoering van het reïntegratiebeleid. Naast de beoogde concurrentie op de private reïntegratiemarkt, zal een meer efficiënte verdeling van de reïntegratiemiddelen tussen het UWV en de gemeenten tot stand worden gebracht. Een nieuw te vormen Raad voor Werk en Inkomen zal binnen een jaarlijks op te stellen beleidskader adviseren over de verdeling van de middelen en criteria ontwikkelen op basis waarvan sectorale/regionale reïntegratieprojecten kunnen worden gefinancierd.

Door deze wijzigingen wordt een drietal doelstellingen beoogd. Voorop staat een verbetering van de dienstverlening aan de cliënten, door meer gestroomlijnde procedures en een meer integraal dienstenpakket vanuit het CWI. Verder is de verwachting dat de uitvoering activerender en effectiever wordt. Door verbetering van processen in de uitvoering, snellere en meer duurzame plaatsingen op de arbeidsmarkt, kan het beroep op uitkeringsregelingen worden beperkt. Met SUWI moet ook de efficiency worden verhoogd. Door een betere allocatie van personeel en huisvesting, en modernisering en onderlinge afstemming van de automatiseringssystemen, kunnen de uitvoeringskosten worden beperkt.

De SUWI-voorstellen hebben ook gevolgen voor de uitvoering van gemeentelijke regelingen. Deze liggen vooral op het terrein van reïntegratie. De inzet van het kabinet is ook bij het bijstandsbeleid gericht op het realiseren van maximaal rendement uit en transparantie van de uitvoering. Het afsluiten van een convenant met daarin concrete bestuurlijke afspraken tussen kabinet en VNG is daarin het scharnierpunt.

Op de verzuimbestedings- en reïntegratiemarkt neemt de rol van arbodiensten toe. Het netwerk van arbodiensten groeit snel in omzet en in allianties, zoals met uitzend- en detacheringsbureaus en reïntegratiebedrijven. Er blijkt nu al op relevante punten meer samenwerking mogelijk tussen deze diensten, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening aan de cliënten verder kan toenemen.

1.4 Sociale zekerheid, maatschappelijke participatie en inkomenszekerheid

De overheid creëert voorwaarden en mogelijkheden voor personen om zelf inkomen te verwerven. Het beleid is (mede) gericht op het bevorderen van maatschappelijke participatie. De overheid garandeert tevens inkomenszekerheid voor hen die niet of onvoldoende in staat zijn zelf inkomen te verwerven. Hierbij spelen aspecten als solidariteit, inkomens- en koopkrachtgarantie een rol.

Solidariteit met kwetsbaren (sociale insluiting)

Voor mensen voor wie participatie op de arbeidsmarkt niet of niet meer binnen het bereik der mogelijkheden ligt, wordt langs andere wegen veilig gesteld dat ze in onze samenleving niet aan de kant komen te staan. Aan maatschappelijke participatie ligt ook inkomenszekerheid ten grondslag. Als in een eigen inkomen niet kan worden voorzien door het verrichten

van arbeid, wordt daarin, afhankelijk van leeftijd en individuele omstandigheden, voorzien door de verschillende socialezekerheidsregelingen. Daarbij fungeert het sociale minimum als vloer in ons stelsel van sociale zekerheid. Voor wie alleen op een minimumuitkering is aangewezen, bestaan vaak mogelijkheden voor aanvullende tegemoetkomingen, zoals bijzondere bijstand, kwijtschelding van lokale lasten, individuele huursubsidie, en dergelijke.

Inkomensafhankelijke ondersteuning draagt onmiskenbaar bij aan de inkomensbescherming van mensen die op een laag inkomen zijn aangewezen. Maar, zoals reeds eerder in dit hoofdstuk ter sprake kwam, er is ook een belangrijke schaduwkant aan verbonden: de armoedeval. Arbeidsparticipatie is voor mensen onder de 65 jaar in de regel de meest aangewezen weg om permanente afhankelijkheid en sociale uitsluiting te voorkomen. Het kabinet wil daarom de gevolgen van de armoedeval beperken. In 2001 wordt in het nieuwe fiscale stelsel een arbeidskorting geïntroduceerd. In het kader van het Belastingplan 2001 is besloten de arbeidskorting extra te verhogen. Ook zullen de koopkrachttoeslagen in de huursubsidie worden afgeschaft en zal er een landelijke regeling komen die gemeenten de mogelijkheid biedt om een fiscaal onbelast uniform premiebeleid te gaan voeren bij uitstroom uit de ABW en WIW. Al deze maatregelen leiden ertoe dat het gaan werken gepaard gaat met een sterkere inkomensverbetering, zodat de stimulans om te gaan werken wordt vergroot.

Solidariteit tussen generaties (oudedagsvoorziening)

De vergrijzing in Nederland leidt regelmatig tot discussies over de houdbaarheid van onze oudedagsvoorzieningen op langere termijn en over de vraag of de inkomenspositie van 65-plussers daardoor niet in het gedrang komt. Voor de periode tot 2015 ligt evenwel een verdere verbetering van de inkomenssituatie voor ouderen in de lijn der verwachting. Dit komt vooral doordat de nieuwe generatie 65-jarigen gemiddeld hoger is opgeleid en daardoor ook een hoger loon verdient. Echter ook de hogere arbeidsparticipatie van vrouwen maakt dat in de toekomst steeds minder ouderen uitsluitend afhankelijk zullen zijn van een AOW-uitkering.

Toch blijft de AOW voor veel ouderen veruit de belangrijkste inkomensbron. Dat geldt te meer voor een grote groep ouderen die te maken heeft met onvolledige pensioenopbouw als gevolg van migratie of inactiviteit; zij blijven grotendeels of geheel aangewezen op de AOW als basisvoorziening. De financiering van deze basisvoorziening voor 65-plussers is verankerd in de solidariteit tussen generaties. Met de vergrijzingsgolf in zicht, wordt die solidariteit extra ondersteund door het spaarfonds-AOW, waardoor nu al financiële ruimte wordt gecreëerd voor AOW-lasten gedurende de decennia waarin de vergrijzing haar piek zal bereiken. Tevens zullen uit de schuldreductie voortvloeiende lagere rentelasten voor de overheid ruimte creëren voor het kunnen opvangen van toekomstige vergrijzingskosten. Daarnaast wordt het draagvlak van de AOW gediend met het bevorderen van de werkgelegenheid en arbeidsparticipatie. Daarbij snijdt het mes aan twee kanten: enerzijds worden de AOW-lasten gespreid over meer premiebetalers, anderzijds leidt dit tot minder beroep op sociale zekerheidsregelingen. Bovendien betekent een hogere arbeidsparticipatie gedurende de actieve levensperiode ook in de regel een hoger inkomen voor de latere levensjaren doordat er meer aanvullend pensioen wordt opgebouwd.

Voor 2000 is volgens de huidige inzichten naar verwachting sprake van een gemiddelde koopkrachtontwikkeling die voor de gebruikelijke groepen varieert tussen 1 en 1¼ procent. Het gemiddelde beeld voor 2001 ziet er met name als gevolg van de belastingherziening in 2001 gunstig uit. Vooral werknemers op het niveau van het minimumloon gaan er door de introductie van de arbeidskorting naar verwachting fors op vooruit. In 2001 kan echter sprake zijn van grote individuele verschillen. Dit hangt met name samen met het feit dat de belastingherziening gepaard gaat met de beperking van enkele aftrekposten. De negatieve effecten hiervan kunnen op individueel niveau, vanwege bovengenoemde spreiding, veel groter zijn dan waar in het generieke beeld mee rekening is gehouden.

1.5 Financieel beleid

De aanhoudend gunstige economische ontwikkeling laat het financiële beeld voor de overheid niet onberoerd. Het jaar 1999 is voor het eerst sinds 1974 afgesloten met een begrotingsoverschot. Voor 2001 wordt een overschot verwacht van 1.0 procent Bruto Binnenlands Product (BBP). Dit ondanks een lastenverlichting van 6 miljard voornamelijk uit hoofde van het nieuwe fiscale stelsel. Bij de doorrekening van het Regeerakkoord werd voor het einde van de kabinetsperiode nog een tekort van 1.3 procent BBP voorzien. De totale schuld van de overheid ontwikkelt zich eveneens zeer gunstig. Naar verwachting zal de schuld eind 2001 op circa 53 procent van het BBP uitkomen. In 1995 bedroeg de schuld nog ruim 77 procent BBP. Daarmee voldoet Nederland inmiddels aan de EMU-streefwaarde van een maximale schuld van 60 procent BBP.

Het meevallende tekort wordt voor het grootste deel veroorzaakt door meevallers aan de inkomstenkant van de begroting. Zowel belasting- als premieontvangsten komen fors hoger uit dan bij het Regeerakkoord werd verwacht. Echter ook aan de uitgavenzijde is sprake van meevallers, die vooral bij de budgetsector sociale zekerheid en arbeidsmarkt (SZA) omvangrijk zijn. Met name door het gestaag afnemende beroep op de werkloosheidsregelingen komen de uitgaven lager uit dan in het behoedzame Regeerakkoord-scenario was voorzien.

Tabel 1.1 Uitgaven en ijklijn sociale zekerheid en arbeidsmarkt*, in miljarden gulden

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ijklijn SZA	98,7	102,9	103,0	102,6	103,8	108,0	114,1	116,5
Uitgaven SZA	97,0	100,9	100,5	101,0	101,4	104,9	111,2	114,6
Onderschijding (-)	- 1,7	- 2,0	- 2,5	- 1,6	- 2,4	- 3,1	- 2,9	- 1,9

* De afbakening van de budgetsector wijkt voor de periode 1999–2002 af van die voor de periode 1995–1998 (zie Sociale Nota 1999, blz. 120)

Evenals dat tijdens de vorige kabinetsperiode het geval was, blijven de uitgaven voor de sector SZA dus ruimschoots binnen het bij Regeerakkoord vastgestelde budgettaire kader. Deze meevallers bieden ruimte voor enkele noodzakelijke intensiveringen in de sector SZA, waaronder middelen voor de reorganisatie van de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid. Ook na verwerking van deze intensiveringen blijven de uitgaven ver achter bij de voor de sector SZA geldende ijklijn uit het Regeerakkoord (zie tabel 1.1). Het grootste deel van de ruimte wordt echter gebruikt ter dekking van extra uitgaven in de sectoren zorg en Rijksbegroting in enge zin. Per saldo is sprake van een sluitend beeld.

Kerntabel

	1980	1985	1990	1995	1999	2000#	2001#
Welvaart							
1	BBP per inwoner (gulden, prijzen 1995)	34 323	35 631	40 299	43 084	48 717	52 274
2	feitelijke arbeidsduur per werkende (uren per jaar)	1 612	1 510	1 457	1 403	.	.
Werk							
3	arbeidsaanbod in personen (x 1000) a	5 488	5 570	6 013	6 794	7 368	7 619
4	werkgelegenheid in personen (x 1000) a	5 273	5 088	5 594	6 261	7 076	7 389
5	arbeidsvolume in arbeidsjaren (x 1000) a	4 950	4 730	5 203	5 663	6 352	6 654
6	werkloze beroepsbevolking in personen (x 1000) a	215	482	419	533	292	230
7	geregistreerde werkloosheid (x 1000)	217	511	358	464	221	.
	w.v. < 1 jaar	.	.	161	217	110	.
	>= 1 jaar	.	.	197	247	111	.
8	vacatures (x 1000)	70	58	115	55	158	.
9	netto participatiegraad 15-64 jaar (in %) *	.	.	55	58	64	.
w.v.	mannen	.	.	71	72	76	.
	vrouwen	.	.	39	44	51	.
Inkomen							
10	mutatie contractlonen (per jaar in %) a	2,1	1,1	2,9	1,4	2,6	3,5
11	wig, gemiddeld **	44	45	41	43	39	37
12	index koopkracht minima (1973=100)	124	109	114	110	112	114
13	index koopkracht modaal (1973=100)	107	97	107	109	111	112
Sociale zekerheid							
14	ziekteverzuimpercentage (excl. zwangerschap)	.	.	6,8	4,9	5,4	.
15	arbeidsongeschiktheidspercentage***	11,6	13,6	14,3	12,9	12,2	12,2
16	uitkeringsgerechtigden < 65 jaar (x 1000 uitk. jr.) ****	1 434	1 951	2 027	2 110	1 882	1 858
	w.v. WW/VV	160	264	165	345	197	178
	AAW/WAO/WAZ/Wajong	608	698	778	752	772	789
	ABW(incl RWW)/IOAW/IOAZ	192	574	551	516	406	378
17	SZQ (sociale zekerheidsquote) *****	16,4	17,8	16,6	14,5	12,8	12,3
18	SZQ, exclusief uitgavenAOW	10,7	12,4	10,9	9,4	7,8	7,5
19	I/A-verhouding (uitkeringsgerechtigden/werkenden) a	65,7	83,2	82,1	78,1	67,6	65,9
20	I/A-verhouding beneden-65-jarigen a	30,9	43,5	41,8	39,3	31,4	30,2
Arbeidsmarktmaatregelen (jaargemiddelden)							
21	WIW (x 1000 fte's): dienstbetrekkingen	.	.	11	45	37	42
	werkervaringsplaatsen	.	.	.	0	6	6
22	WSW (x 1000 banen)	71	77	77	81	85	89
23	I/D- banen (x 1000 personen; jaartultimo's)	.	.	.	6	41	50

#=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 2001 gaat het om 199 000 personen in de WW, 932 000 personen in de AAW/WAO/WAZ/Wajong en om 514 000 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 niet aangepast aan nieuwe definitie.

2.1 Inleiding

De Nederlandse economie bevindt zich in een stroomversnelling. De economie vernieuwt zich. In de afgelopen vijf jaar werd een ruime arbeidsmarkt krap. Veel mensen veranderen van baan, het aantal (langdurig) werklozen daalt sterk en het aantal vacatures loopt op. Toch gaat deze dynamiek aan delen van de arbeidsmarkt voorbij. Grote groepen verrichten geen betaalde arbeid. De krappe arbeidsmarkt moet nu volop gebruikt worden voor reïntegratie van uitkeringsgerechtigden. Het onbenutte potentieel op de arbeidsmarkt bestaat naast uitkeringsgerechtigden uit niet-werkende ouderen en vrouwen. Laagopgeleiden en allochtonen vormen een specifieke aandachtsgroep vanwege hun relatief slechte positie op de arbeidsmarkt.

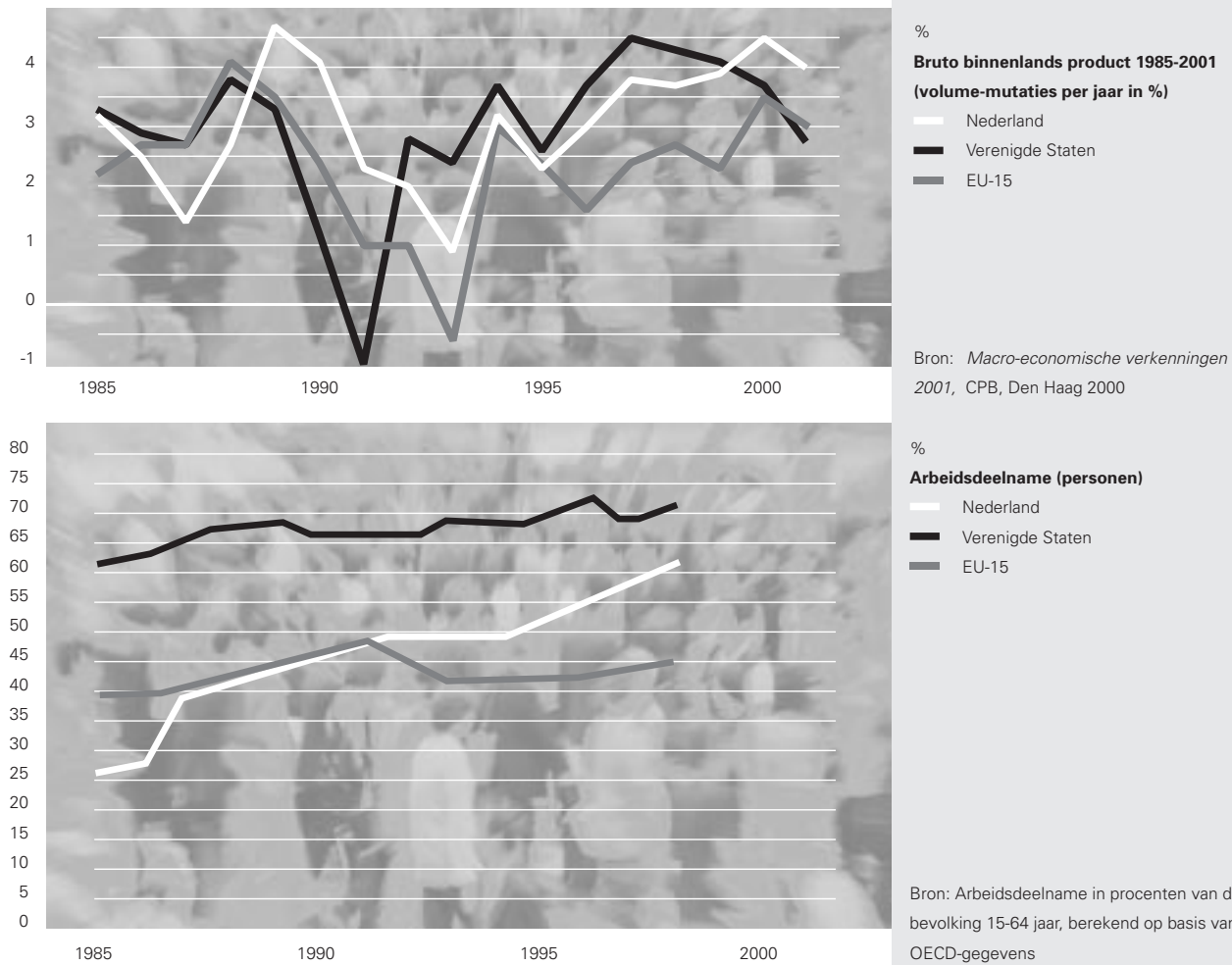
Aan de onderkant van de arbeidsmarkt doet zich een specifiek probleem voor. Er zijn relatief meer werkloze laagopgeleiden dan vacatures, maar toch is ook een deel van die vacatures moeilijk vervulbaar. Een actief arbeidsmarktbeleid met een evenwichtig samenspel van vraag- en aanbodstimulering is daarom noodzakelijk. Het gaat daarbij onder meer om scholing, activering en het bevorderen van de vraag in het onderste segment van de arbeidsmarkt. Daarbij hoort ook het bestrijden van de armoedeval om de overstap van een uitkering naar een baan lonend te maken. Mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen aan de slag komen via gesubsidieerde arbeid. Het bevorderen van de doorstroming naar andere banen heeft daarbij prioriteit.

2.2 Sociaal-economische en arbeidsmarktontwikkelingen

Nederland kent een aanhoudend hoge economische groei. De laatste jaren lag deze ruim boven de drie procent. Uit figuur 2.1 blijkt dat de groei in Nederland al sinds 1989 hoger is dan gemiddeld in de Europese Unie. Sinds kort trekt ook voor de EU als geheel de groei bij. Voor 2000 en 2001 wordt voor Nederland een groei van het bruto binnenlands product verwacht van 4½ respectievelijk 4 procent.

In de afgelopen jaren werd de economische groei in Nederland vooral veroorzaakt door een stijging van de consumptieve bestedingen. Het herstel van de groei in Europa leidt volgens de ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) tot een krachtige stijging van de Nederlandse uitvoer. Samen met de verwachte stijging van de wereldhandel fungeert dit als motor voor de economische groei. Naast Nederland kennen andere landen zoals Ierland, Luxemburg, Finland, Spanje, Griekenland en Portugal een vergelijkbare of zelfs hogere economische groei. Het achterblijven van de groei in Europa als geheel hing samen met de lage groei in grote landen als Duitsland, Italië en Frankrijk.

Figuur 2.1 De economische ontwikkeling in Nederland, EU en VS 1985-2000



De verbreding van het groeiherstel binnen Europa, waarbij de verschillen in groei minder lijken te worden, biedt perspectief op voortzetting van de aanhoudend hoge groei in Nederland. Volgens de ramingen van het CPB zal het aandeel van de loonsom in de toegevoegde waarde, de arbeidsinkomensquote (AIQ), in 2001 licht dalen tot 83 procent. Dit is echter nog ruim 1 procent hoger dan in 1998. De door het CPB verwachte stijging van de arbeidsproductiviteit maakt een beheerste loonkosten ontwikkeling mogelijk. De investeringen nemen met gemiddeld ongeveer 6 procent in 2000 en 2001 aanzienlijk sterker toe dan eerder werd verwacht.

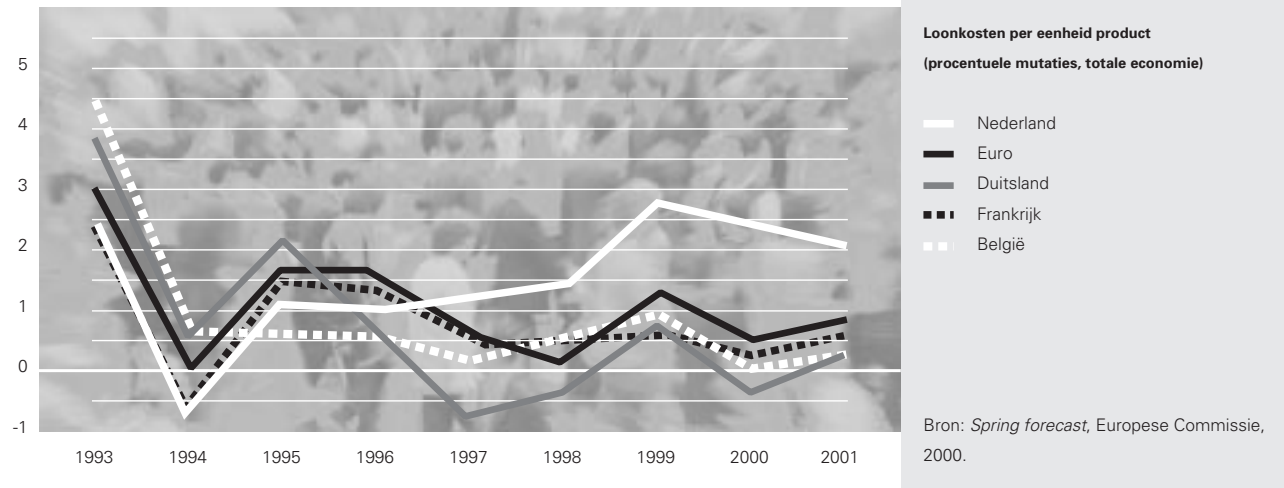
³ Het niet geschoonde prijsindexcijfer bedraagt 3½ procent. Het verschil tussen beide indexcijfers wordt veroorzaakt door het belastingstelsel 2001. Het algemene BTW-tarief gaat in 2001 1½ procentpunt omhoog en ook de kleinverbruikersheffing wordt verder verhoogd. Het koopkrachteffect hiervan wordt echter ruimschoots gecompenseerd door de verlaging van de loon- en inkomstenbelasting waardoor de directe lasten op arbeid lager worden. Per saldo resteert een lastenverlichting van 7 miljard gulden.

De werkgelegenheidsgroei in het verleden is mogelijk geweest door een beheerste loonkostenontwikkeling. Voorkomen moet worden dat een te sterke stijging van de loonkosten een rem zet op deze gunstige ontwikkeling. Het risico van te grote loonstijging kan zich voordoen. Ten eerste is het van belang dat sociale partners, gezien de lastenverschuiving van arbeid naar consumptie, bij de loononderhandelingen uitgaan van het voor de BTW geschoonde prijsindexcijfer. Dit cijfer bedraagt 2½ procent en komt daarmee een procent lager uit dan de geraamde contractloonontwikkeling van 3½ procent.³ Ook voor dit jaar wordt een contract-

loonstijging van 3½ procent verwacht, terwijl de ontwikkeling van de AIQ verslechtert ten opzichte van 1999.

Ten tweede geeft de concurrentiepositie in termen van loonkosten per eenheid product in het eurogebied aan dat gewaakt moet worden voor een bovenmatige loonontwikkeling. Mede dankzij de sterk gestegen dollarkoers is de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie sinds 1998 nauwelijks verslechterd ten opzichte van de concurrenten buiten het eurogebied. Daarentegen is vanaf 1996 wel sprake van een verslechtering ten opzichte van de concurrenten binnen het eurogebied (figuur 2.2). In de periode 1996 – 2001 verslechtert de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van Duitsland sterk. Volgens de Europese Commissie stijgen in deze periode de loonkosten per eenheid product in Nederland 11 procent sterker dan in Duitsland.

Figuur 2.2 Ontwikkeling loonkosten



Werkgelegenheid

De werkgelegenheid is de laatste jaren flink gegroeid. Tussen 1997 en 1999 bedroeg de groei jaarlijks gemiddeld ruim 3 procent. Dat is ruim twee procentpunt hoger dan in de periode 1993–1995. Voor 2000 en 2001 wordt een groei van de werkgelegenheid verwacht van 165 000 respectievelijk 150 000 personen (2¼ respectievelijk 2 procent).

De sterke werkgelegenheidsgroei ging gepaard met een groei van de arbeidsdeelname en een daling van de werkloosheid. De arbeidsdeelname (mensen met een baan van minimaal 12 uur als percentage van de bevolking van 15–64 jaar) steeg van 55 procent in 1990 tot 64 procent in 1999. Ook gemeten in arbeidsjaren steeg de arbeidsdeelname in deze periode duidelijk, namelijk met 6 procentpunt tot 56,3 in 1999.⁴ Mede dankzij de sterk gegroeide arbeidsdeelname, terwijl gelijktijdig het aantal uitkeringsgerechtigden afnam, is in de periode 1990 – 1999 de i/a-ratio gedaald van 82 tot 67½. Voor 2001 verwacht het CPB een verdere daling tot 64¾.

De werkloosheid (werkloze beroepsbevolking)⁵ is gedaald van meer dan 8 procent midden jaren negentig tot 4 procent (292 000) in 1999. Het CPB voorziet een verdere daling tot 3 procent (230 000 mensen) in 2001. Ook

⁴ Europese Commissie, 2000, Employment in Europe 2000, Brussel.

⁵ In de Sociale Nota wordt het begrip «werkloze beroepsbevolking» gebruikt. Dit cijfer geeft aan hoeveel personen actief zoeken naar een baan van meer dan 12 uur, en hiervoor direct beschikbaar zijn. Daarnaast bestaat ook het begrip «geregistreerde werkloosheid». Ook hier wordt het 12-uurs-criterium gebruikt. Mede gezien de afspraken binnen de Europese Unie wil het kabinet in de toekomst ook aansluiten bij internationaal gebruikelijke definities. In bijlage 5.6 van deze nota worden deze overwegingen rond aanpassingen van de werkloosheidsdefinitie nader toegelicht. Daarin is ook informatie opgenomen over de ontwikkeling van de participatiegraad, werkloosheid en werkgelegenheid volgens de huidige Nederlandse en de internationale berekeningswijze.

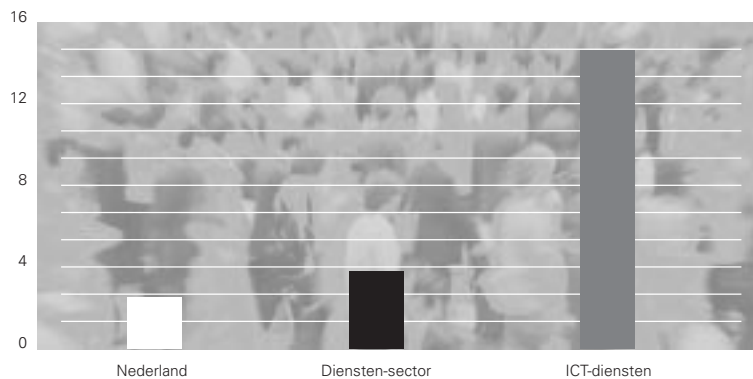
de langdurige werkloosheid is flink gedaald. In de periode 1998–2000 daalde de langdurige werkloosheid gemiddeld zelfs sterker dan de kortdurende werkloosheid. In twee jaar tijd is de langdurige werkloosheid gedaald van 179 000 tot 87 000 mensen, een daling van meer dan 50 procent. De kortdurende werkloosheid daalde tussen 1998 en maart 2000 met 53 000 mensen, een daling van 30 procent.

BOX ICT EN WERKGELEGENHEID

Door de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie (ICT) verandert de structuur van de economie. Het aandeel van de dienstensector in de economie neemt toe, vooral dat van de ICT -dienstensector. In de afgelopen 10 jaar is het aandeel van de dienstensector in de totale werkgelegenheid gegroeid van 67 procent tot 74 procent. Binnen de dienstensector draagt de zakelijke dienstverlening – en de ICT -branche in het bijzonder – sterk bij aan de werkgelegenheidsgroei. Tegenover een gemiddelde groei van de totale werkgelegenheid in arbeidsjaren van 2,4 procent per jaar tussen 1995 en 1998 groeide deze in de zakelijke dienstverlening jaarlijks met bijna 5 procent. In de ICT -sector (telecommunicatie en computerservices⁶) nam het arbeidsvolume met gemiddeld 15 procent per jaar toe.

Jaarlijkse werkgelegenheidsgroei (1995-1998)

In arbeidsjaren (Bron: CBS, CPB)



Momenteel is er in toenemende mate sprake van een krappe arbeidsmarkt voor ICT -personeel. Niet voor alle vacatures is er een passend aanbod beschikbaar binnen Nederland of de EU, zodat werkgevers buiten de EU mogen werven. Dit uit zich in een toenemend aantal tewerkstellingsvergunningen voor ICT-ers: in 1998 zijn 1385 tewerkstellingsvergunningen afgegeven en in 1999 is dit aantal gestegen tot 1725. Naar verwachting zullen dit jaar meer dan 2000 vergunningen afgegeven worden.

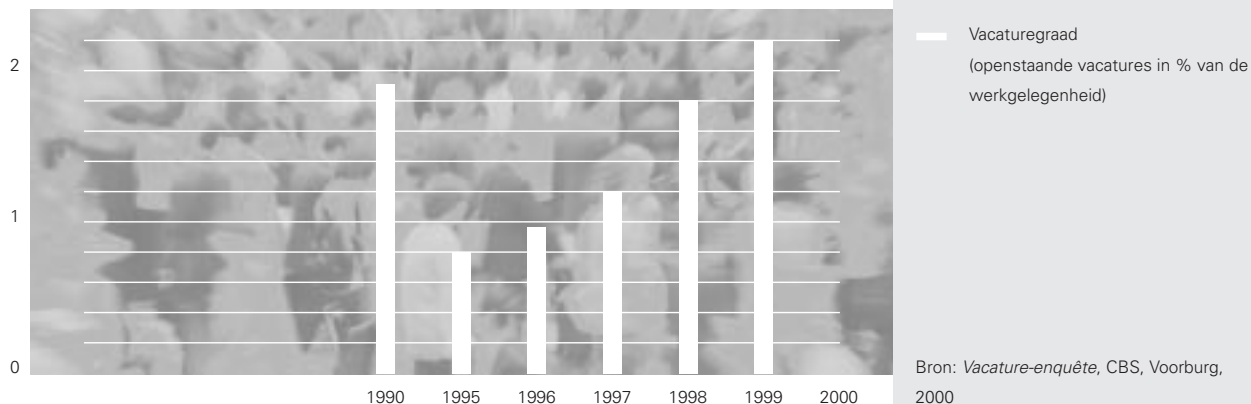
Knelpunten

Al enige jaren groeit de werkgelegenheid sneller dan het arbeidsaanbod. De arbeidsmarkt wordt krapper. Op dit moment zijn er openstaande vacatures in alle segmenten van de arbeidsmarkt. Van deze vacatures is ongeveer 50 procent moeilijk vervulbaar.

⁶ CBS, 2000, ICT-markt in Nederland 1995–1998. Werkdocument, Voorburg.

In 1999 stonden gemiddeld bijna 170 000 vacatures open. Dat is meer dan tijdens de vorige conjuncturele top in 1990, ook gemeten als percentage van de werkgelegenheid is sprake van een lichte stijging ten opzichte van 1990 (figuur 2.3).

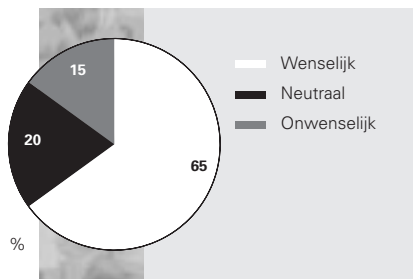
Figuur 2.3 Vacaturegraad 1995-1999



De openstaande vacatures zijn niet gelijk verdeeld over de arbeidsmarkt. In de sectoren horeca, bouw en zakelijke dienstverlening en in de collectieve sectoren zorg en onderwijs zijn de knelpunten het grootst. In deze sectoren is de verwachte vraag naar middel- en hoger geschoolde mensen zo groot, dat het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) grote knelpunten voorziet.⁷

De exacte omvang van de toekomstige knelpunten op de arbeidsmarkt is echter lastig te voorspellen, omdat deze afhangt van verschillende factoren. In de ROA-prognose is geen rekening gehouden met mogelijke gedragsveranderingen van werkgevers en werknemers. Onduidelijk is echter in welke mate werkgevers hoge kwalitatieve opleidingseisen blijven stellen bij toenemende personeelstekorten in hun bedrijfstak. CPB-berekeningen⁸ laten zien dat als werkgevers hun eisen bijstellen, de tekorten op HBO- en WO-niveau veel lager kunnen uitvallen. Verder werken werknemers door de krappere arbeidsmarkt gemiddeld in grotere banen dan enkele jaren geleden. Er is een eind gekomen aan de relatieve toename van het aantal werkzame personen ten opzichte van het aantal gewerkte arbeidsjaren. Het CPB verwacht voor 2001 een daling van deze verhouding. Tot slot vormt de economische groei een bepalende factor voor de omvang van de toekomstige knelpunten. De ROA-ramingen zijn gebaseerd op het behoedzame scenario van het CPB voor de economische groei en de arbeidsvraag. Indien deze hoger of lager uitvallen, vallen ook de voorspelde personeelstekorten hoger of lager uit.

De wenselijkheid van de toename van telewerken de komende 25 jaar.



Verwachtingen en wenselijkheid telewerken

93 procent van de mensen verwacht de komende vijftientig jaar dat de hoeveelheid werk waarvoor mensen niet naar het werk zelf hoeven, maar wat ze thuis kunnen doen (telewerken) zal toenemen. Van deze mensen vindt 65 procent dit een wenselijke ontwikkeling, 21 procent staat hier neutraal tegenover en 15 procent is van oordeel dat deze ontwikkeling ongewenst is (zie figuur).

⁷ ROA, 1999, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2004*, Maastricht.

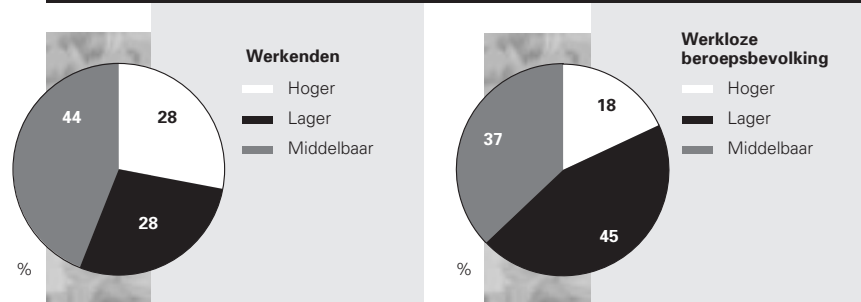
⁸ CPB, 1999, *Centraal Economisch Plan 2000*, Den Haag.

2.3 Onbenut potentieel en vacatures

Vraag en aanbod naar opleiding

De situatie op de arbeidsmarkt verschilt sterk naar opleidingsniveau. Voor hoogopgeleiden zijn er veel vacatures, bij de lageropgeleiden bestaat een groot onbenut potentieel. Een groot deel van de werklozen is lager gekwalificeerd dan de werkende bevolking (figuur 2.4).

Figuur 2.4 Werkzame en werkloze beroepsbevolking naar opleiding



Bron: *Enquête beroepsbevolking 1999*, CBS, Voorburg, 2000

Lager opgeleid: basisonderwijs, vmbo, mavo; Middelbaar: havo, vwo, mbo; Hoger: hbo en wo.

Er is een bredere groep onbenut potentieel. Dit zijn niet-werkenden die niet actief op zoek zijn naar een baan of werkenden die langer zouden kunnen gaan werken: ouderen, vrouwen en bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden. Er zijn verschillende redenen voor een gebrekkige aansluiting tussen vraag en aanbod. Naast tekortschietende kwalificaties van het aanbod speelt ook zoekgedrag van werklozen en de manier van werven en de bereidheid tot investeren in menselijk kapitaal bij werkgevers een rol. Door de snelle daling van de werkloosheid bestaat een aanzienlijk deel van de werkloze werkzoekenden uit een «harde kern» van werklozen. Het inzetten van deze groep vergt een extra inspanning. Werkgevers hebben daar vaak niet de tijd voor en oriënteren zich bij een lage werkloosheid vooral op de doelgroepen die eerder niet in beeld waren.⁹

Onderkant van de arbeidsmarkt: aanbodoverschot, maar ook vacatures

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn er meer werklozen dan vacatures (figuur 2.5). Wanneer niet alleen de werklozen, maar ook de bredere groep niet-werkenden in de analyse wordt betrokken, wordt dit beeld versterkt.

Prognoses tot 2007 laten zien dat het overschot aan lageropgeleiden kan oplopen tot enige honderdduizenden.¹⁰ Volgens het CPB¹¹ zullen er ook als werkgevers hun opleidingseisen naar beneden bijstellen, structureel aanbodoverschotten zijn op het niveau van het basisonderwijs. Dit impliceert dat er in de toekomst sprake zou kunnen zijn van een ruime arbeidsmarkt voor lager opgeleiden. Dit kan problematisch worden. De ontwikkeling naar een kenniseconomie brengt een verslechtering met zich mee van de positie van laagopgeleiden ten opzichte van hoogopgeleide arbeidskrachten. Lage algemene opleidingsniveaus worden op zichzelf

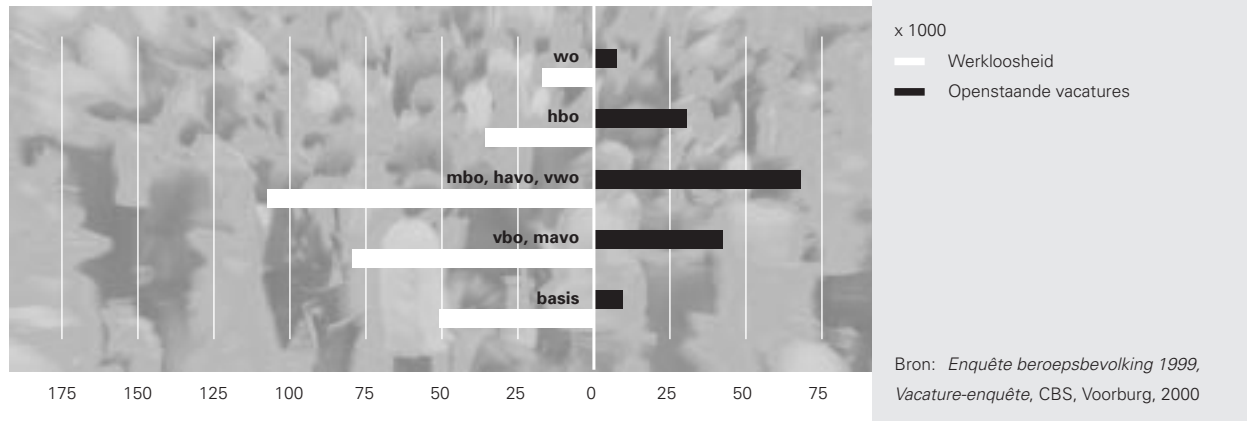
⁹ Russo, G., 1999, *Firms' Recruitment Behaviour*, Tinbergen Instituut, Rotterdam.

¹⁰ ROA 1999, *Toekomstverkenning arbeidsmarkt en scholing tot 2007*, Maastricht.

¹¹ CPB, 1999, *Centraal Economisch Plan 2000*, Den Haag 2000

steeds meer een belemmerende factor voor arbeidsdeelname. Daarnaast wegen voor de werkgevers de loonkosten van een laagopgeleide niet altijd op tegen de relatief lage productiviteit.

Figuur 2.5 Verhouding werkloosheid en openstaande vacatures naar opleidingsniveau



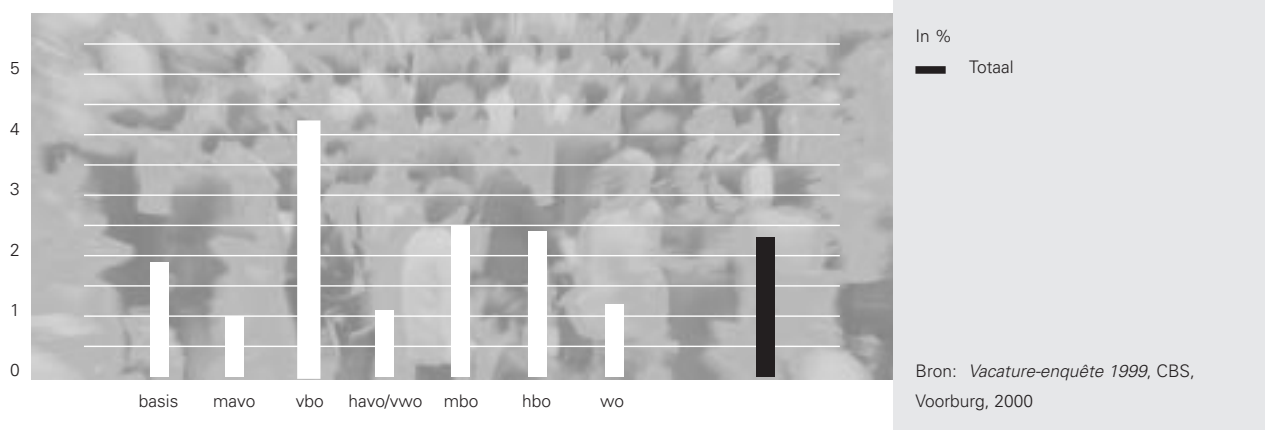
Toch zijn er, ondanks het grote aanbodoverschot, óók aan de onderkant spanningen op de arbeidsmarkt:

- In 1999 was ongeveer 50 procent van de vacatures voor mensen met een lagere opleiding moeilijk vervulbaar. Dit ondanks het grote aantal werkloze laagopgeleiden;
- Het aantal vacatures voor mensen met een vbo-opleiding is in procenten van de werkgelegenheid hoog (zie figuur 2.6).
- In Limburg stonden in 1999 bij de lagere functies per 100 werkenden meer dan 6 vacatures open. Dit beeld wordt versterkt bij de lagere verzorgende beroepen: 15 vacatures per 100 werkenden.¹² Het landelijk gemiddelde ligt op 2,3 vacatures per 100 werkenden.

Het openstaan van vacatures voor lageropgeleiden bij de relatief grote werkloosheid binnen die groep geeft aan dat het potentiële arbeidsaanbod voor een groot deel niet effectief is.

¹² RAIL 2000, De Limburgse arbeidsmarkt 1999–2004, Hoofdrapport, ROA, Maastricht.

Figuur 2.6 Vacaturegraad naar opleiding



2.4 De beleidsopgave

Nederland kent een lage werkloze beroepsbevolking, maar gelijktijdig een gemiddelde verhouding uitkeringsgerechtigden/actieven onder de 65 jaar. De arbeidsmarkt en de economie zijn gebaat bij een verdere vergroting van het arbeidsaanbod. Dit is nodig met het oog op de toekomstige vergrijzing, ter vermindering van personeelstekorten en om een onbeheerste loonontwikkeling te voorkomen. De hoge groei van de werkgelegenheid biedt juist nu kansen om te investeren in de omvang en kwaliteit van het arbeidsaanbod en om mensen te reïntegreren in het arbeidsproces. Daartoe is een gezamenlijke inspanning van overheid en sociale partners noodzakelijk (zie box «De arbeidsmarkt in goede banen»). Tabel 2.1 toont de groepen waarvoor volgens het kabinet een vergroting van de arbeidsdeelname prioriteit heeft.

Tabel 2.1 Groepen op de arbeidsmarkt, situatie in 1999 en de beleidsdoelstelling¹

Uitkeringsgerechtigden	Arbeidsongeschikten	Allochtonen	Ouderen 55–64 jaar	Vrouwen
– 235 000 WW'ers – 489 000 Bijstands uitkeringen ²	– 899 000 WAO -ers waarvan 198 000 gedeeltelijk werken – Stijging verwacht	– Arbeidsdeelname 45% – Werkloosheid 3,5x hoger dan autochtonen	– Arbeidsdeelname 30%	– Arbeidsdeelname 51%
– sluitende aanpak geïmplementeerd	– reïntegratie van WAO-ers, sluitende aanpak via REA voor nieuwe instroom	– werkloosheidsverschil halveren in 2002	– vergroten arbeidsdeelname met ¾% per jaar tot 2030	– vergroten arbeidsdeelname tot 65% in 2010

¹ In deze tabel is, conform de gebruikelijke Nederlandse systematiek, de arbeidsdeelname berekend exclusief 1–12 uursbanen.

² Inclusief IOAZ en IOAW.

Om dit te realiseren zijn allereerst een gezonde economische structuur en een goed opleidingsniveau van de beroepsbevolking noodzakelijk. Aansluitend zijn extra arbeidsmarktmaatregelen nodig voor de reïntegratie van specifieke doelgroepen. Eerst moet de vraag naar, en aanbod van (laagbetaalde) arbeid versterkt worden. Als desondanks mensen werkloos raken, wordt via de sluitende aanpak langdurige werkloosheid

bestreden. Gesubsideerde arbeid is voor personen die langdurig werkloos raken of aangepaste arbeid nodig hebben. Dit hoofdstuk gaat in op het beleid gericht op uitkeringsgerechtigden, ouderen en allochtonen. Arbeidsongeschikten en vrouwen komen aan de orde in hoofdstukken 5 en 7.

BOX DE ARBEIDSMARKT IN GOEDE BANEN

Voor het verminderen van knelpunten op de arbeidsmarkt moeten overheid en sociale partners samen aan de slag. De in maart 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden nota *In goede banen*, een aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt (Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 060, nr 1) analyseert de arbeidsmarktsituatie, geeft de oplossingsrichtingen aan en gaat eveneens in op de mogelijke inzet van sociale partners. De oplossingsrichtingen zijn: ouderen langer aan het werk, investeren in scholing, preventie van arbeidsuitval, maatwerk in arbeidsvoorwaarden en nieuwe wervingsmethoden voor nieuwe wervingscategorieën, waaronder het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsdeelname eveneens valt.

Een verdere concretisering van maatregelen en doelstellingen van de nota *In goede banen* is na het voorjaarsoverleg aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 800, nr. 82). Het actieplan is een verantwoordelijkheid van het kabinet. In het voorjaarsoverleg heeft het kabinet benadrukt dat het van groot belang is dat sociale partners daaraan concrete bijdragen leveren. De rol van de sociale partners bestaat uit het voeren van een adequaat arbeidsvoorwaarden-, scholings-, en personeelsbeleid. Meer aandacht voor het werven van minder traditionele groepen (zoals allochtonen, ouder personeel en gedeeltelijk arbeidsgehandicapten) en het bieden van maatwerk in arbeidsvoorwaarden vergt in sommige sectoren een forse cultuuromslag. Ook de overheid levert een bijdrage aan de oplossingsrichtingen. De uitvoering van het actieplan wordt gevolgd. De Sociale Nota 2002 zal verslag doen van de voortgang.

2.5 Investeren in de economie

Verdere werkgelegenheids groei blijft een voorwaarde voor terugdringing van de inactiviteit. Het is noodzakelijk dat de economische structuur toegesneden is op groei van werkgelegenheid en productie. Het kabinet zal de komende jaren jaarlijks ongeveer 1,4 miljard gulden extra investeren in onderwijs en kennis. Het moderniseren van onderwijs, opvangen van arbeidsknelpunten en integreren van kwetsbare groepen in de samenleving door voor- en vroegschoolse educatie van allochtone kinderen zijn hierbij speerpunten.

Om in te spelen op de groeiende mobiliteit, en om te voorkomen dat Nederland dichtslibt zal het kabinet tot 2012 8 miljard meer investeren in bereikbaarheidsmaatregelen dan al in het Regeerakkoord was aangekondigd.

Per 1 januari 2001 treedt het nieuwe belastingplan in werking. Een forse herziening gericht op het werkgelegenheidsvriendelijker maken van de fiscale structuur is hiermee een feit. Per saldo gaat hiermee een lastenverlichting gepaard van 7 miljard gulden. Als gevolg van lastenverschuivingen naar BTW en milieubelastende activiteiten bedraagt de totale lastenverlichting op arbeid 14 miljard gulden.

Het kabinet richt zich verder op het verminderen van de administratieve lasten. Kernpunten van het actieplan dat in mei van dit jaar aan de Tweede Kamer is gestuurd¹³, zijn het transparanter maken en het verminderen van de huidige lasten. Ook het ministerie van SZW draagt hieraan bij. Uit de publicatie *Monitoring administratieve lasten 1999*¹⁴, blijkt dat de lastenreductie in 1999 met name is te danken aan het verminderen van de

¹³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 24 035, nr. 160, Den Haag.

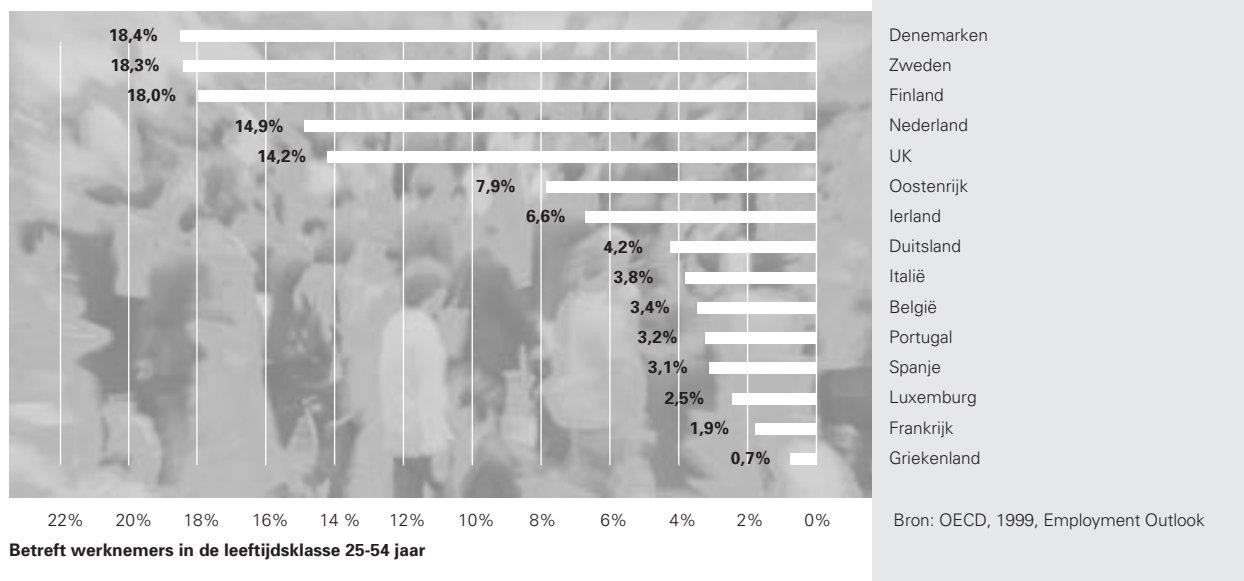
¹⁴ Economisch Instituut Midden en Kleinbedrijf, Den Haag, juni 2000.

rapportageverplichtingen rond de Arbeidsomstandighedenwet. De komende jaren worden vooral de socialezekerheidsregelingen vereenvoudigd. Dit geldt voor de dagloon- en premieheffingsystematiek en de polisadministratie van de werknemersverzekeringen. Voor zowel de uitkeringsverstrekking als de premieheffing wordt het uitkeringsloon het centrale begrip. De fiscus zal zoveel mogelijk bij dit loonbegrip aansluiten.

2.6 Scholing

In verband met de elkaar snel opvolgende technologische ontwikkelingen moet iedereen steeds weer bijleren om inzetbaar te blijven («employability»). Nederland heeft zich op Europees niveau tot doel gesteld om het aantal werknemers dat deelneemt aan beroeps- of werkgerelateerde trainingen (nu 14,9 procent van de beroepsbevolking, zie figuur 2.7) op het niveau te brengen van de twee best presterende lidstaten op dit moment, Denemarken (18,4 procent) en Zweden (18,3 procent).

Figuur 2.7 Deelname aan beroepsgerelateerde training



Extra investeren in scholing voor werkenden en werkzoekenden biedt mogelijkheden om personeelsknelpunten op te lossen. Om hier invulling aan te geven, werken overheid en sociale partners samen aan de uitvoering van de «employability-agenda». Daarnaast heeft het kabinet in het actieplan «In goede banen» nieuwe maatregelen voorgesteld. De inzet van het ministerie van SZW op dit gebied richt zich in het bijzonder op het behalen van een startkwalificatie door zowel werkenden als werkzoekenden, het verruimen van de mogelijkheden van scholing met behoud van uitkering, een betere benutting van ICT bij scholing en het beter toespitsen van het scholingsbeleid op minderheden en vluchtelingen.

Scholing van werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie

In het najaarsoverleg 1999 is in het kader van de bevordering van employability aandacht gevraagd voor werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie (dat wil zeggen een opleiding die gelijk staat aan

MBO-niveau 2), en wel specifiek voor voortijdige schoolverlaters die al gaan werken voordat hun opleiding volledig is afgerond. Indien deze groepen de arbeidsmarkt betreden zonder startkwalificatie, lopen zij bij verslechtering van de arbeidsmarktsituatie een groot risico als eerste te worden ontslagen. Daarom is in het voorjaarsoverleg 2000 afgesproken dat prioriteit moet worden gegeven aan het behalen van een startkwalificatie door zowel werkenden als werkzoekenden. Het percentage van de schoolverlaters dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat is gedaald, maar bedraagt nog altijd ongeveer 26 procent.¹⁵

Sociale partners zullen zich inzetten om te vroegtijdige instroom op de arbeidsmarkt tegen te gaan. De komende tijd zullen zij samen met het kabinet nieuwe initiatieven ontwikkelen. Het kabinet overweegt bijvoorbeeld om werkenden zonder startkwalificatie een «individuele leerrekening» te geven (bekostigd door sociale partners en overheid), in navolging van het Verenigd Koninkrijk. Een individuele leerrekening is een spaarrekening voor werknemers waarmee zij scholing kunnen kopen.

Scholingsmogelijkheden werkzoekenden

Om te bevorderen dat werkzoekenden een baan vinden, moet hun afstand tot de arbeidsmarkt zo klein mogelijk worden. Werkzoekenden die de kwalificaties missen om tot de arbeidsmarkt toe te treden, moeten worden ondersteund om deze alsnog te verkrijgen. Hiertoe verruimt het kabinet de mogelijkheden voor scholing met behoud van uitkering. Voor WW-gerechtigden gebeurt dit in eerste instantie op experimentele basis. Ook voor bijstandsgerechtigden komen er ruimere mogelijkheden voor scholing op HBO- en WO-niveau.

Inzet multimedia bij scholing

Met behulp van ICT kunnen mensen op afstand onderwijs volgen, bijvoorbeeld thuis of vanaf de werkplek. Het kabinet zal samen met sociale partners een extra impuls geven aan de ontwikkeling van digitaal onderwijsmateriaal, in aansluiting op de huidige investeringen in ICT in het onderwijs.

Ook werkzoekenden kunnen baat hebben bij de mogelijkheden die ICT biedt om onderwijs op maat te volgen en om een betere aansluiting met de arbeidsmarkt te krijgen. Het kabinet beraadt zich daarom op het vergroten van de toegankelijkheid van ICT voor uitkeringsgerechtigden. Complementair daaraan is het ontwikkelen van digitale informatie en leermogelijkheden voor werkzoekenden. In het najaar 2000 start het proefproject «Digitale vakschool» met digitaal onderwijs voor lager opgeleiden. Zoveel mogelijk zal toeleiding naar werk worden nagestreefd. De activiteiten van de Stichting Nedwerk (een initiatief van sociale diensten, arbeidsvoorziening en ICT-bedrijven) die trajecten met computer- en internetaansluitingen verzorgt voor werklozen, zullen aan dit proefproject worden gekoppeld.

Scholing van minderheden en vluchtelingen

Om de achterstand van etnische minderheden op de arbeidsmarkt te bestrijden is scholing een noodzaak. De Sociaal-Economische Raad (SER) wijst in zijn advies *Kansen geven, kansen nemen*¹⁶ op het belang hiervan. Het kabinet sluit zich hierbij aan. Bijzondere aandacht verdienen werkzoekenden die gemotiveerd zijn om een startkwalificatie te halen, maar bij

¹⁵ Berekening op basis van OC&W, Referentieraming 1999.

¹⁶ no. 3, 28 april 2000.

wie dit niet via het reguliere secundair beroepsonderwijs lukt. Aan de FNV is inmiddels een subsidie toegekend voor het opzetten van leertrajecten in een aantal branches. In het voorjaarsoverleg is het belang van dergelijke nieuwe initiatieven gericht op het uitbreiden van werkend leren voor werkzoekende minderheden onderschreven, alsmede het belang van het creëren van meer mogelijkheden om werk en inburgering te combineren en van het verbeteren van de toeleiding naar werk vanuit inburgeringsprogramma's.

Extra aandacht zal ook uitgaan naar het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten door etnische jongeren. Hierbij zal worden gekeken naar goede voorbeelden die op andere plaatsen navolging verdienen. De SER stelt in bovengenoemd advies voor om bij de scholingsfaciliteit ook voor de scholing tot het reguliere basisberoepsniveau een extra aftrek in te voeren. Het kabinet zal binnen de huidige scholingsaftrek in de profit sector en afdrachtsvermindering voor scholing in de non-profit sector een extra aftrek van 20 procent inbouwen, onder meer voor beroepsgerichte taalcursussen. Deze extra aftrek stimuleert scholing van laagopgeleiden, waaronder veel etnische minderheden, tot startkwalificatie-niveau.

2.7 Reïntegratie-inspanningen

Er zijn grote groepen inactieven die niet tot de werkloze beroepsbevolking en het effectieve arbeidsaanbod worden gerekend, omdat zij niet direct beschikbaar zijn of bijvoorbeeld op dit moment niet actief zoeken. Een gedeelte heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld als gevolg van verouderde kennis. Voor deze mensen is het zelfs in de huidige krappe arbeidsmarkt zonder ondersteunend beleid niet haalbaar om passend werk te vinden.

Om de arbeidsvraag aan de onderkant te stimuleren en het arbeidsaanbod te activeren is een evenwichtige mix van reïntegratie-inspanningen nodig. Allereerst gaat het daarbij om het bevorderen van werkgelegenheid en het stimuleren van arbeidsaanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor mensen die er zonder begeleiding niet in slagen werk te vinden, biedt de sluitende aanpak een traject op weg naar werk. Pas wanneer mensen langer dan een jaar werkloos zijn of passende arbeid nodig hebben, komen zij in aanmerking voor gesubsidieerde arbeid. De gunstige situatie op de arbeidsmarkt vergroot ook de kansen voor werklozen om weer aan de slag te gaan. Dit vergroot de mogelijkheden voor activering via toepassing van het sanctie-instrumentarium.

Sinds de jaren '80 heeft er een accentverschuiving plaatsgevonden van algemeen werkgelegenheidsbevorderend beleid (via het matigen van loon en hoogte van de uitkering) naar specifiek beleid gericht op het scheppen van banen in de jaren '90 (via loonkostensubsidies voor laagbetaalden en langdurig werklozen en gesubsidieerde arbeid). In aanvulling hierop ontstaat nu meer nadruk op de versterking van het arbeidsaanbod. Nieuwe werklozen krijgen via de sluitende aanpak zo snel mogelijk een reïntegratietraject aangeboden dat hun aansluiting met de arbeidsmarkt verbetert. Het kabinet overweegt om deze aanpak uit te breiden tot alle werklozen. Het bevorderen van uitstroom uit gesubsidieerde arbeid krijgt meer nadruk. Bovendien zal het kabinet de armoedeval bestrijden om zo het werken aan de onderkant financieel aantrekkelijker te maken.

Een actief arbeidsmarktbeleid met evenwicht in vraag- en aanbod-versterking is ook in de toekomst noodzakelijk. Gelet op de veranderde

arbeidsmarktsituatie is nu het moment om het arbeidsmarktbeleid door te lichten. Deze doorlichting is in het algemeen overleg over de Financiële Verantwoording 1999 aangekondigd en zal in de loop van 2001 worden afgerond. Inmiddels heeft het kabinet gekozen voor een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), met de secretaris-generaal van het ministerie van SZW als voorzitter, om dit traject vorm te geven. Het IBO «Toekomst van het arbeidsmarktbeleid» richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle maatregelen gericht op reïntegratie in hun onderlinge samenhang. Dit betreft het hele traject van inactiviteit naar werk, inclusief relevante aspecten van het algemene beleid. Via een brief van het ministerie van Financiën over de IBO's zal de Tweede Kamer in september nader worden geïnformeerd over de vraagstelling en de toetsingscriteria die in het IBO gehanteerd zullen worden.

Stimuleren van arbeidsaanbod en arbeidsvraag aan de onderkant

Voor het activeren van het laagopgeleide arbeidsaanbod is het noodzakelijk dat de overstap van een uitkering naar een baan ook in financieel opzicht lonend is. Laagopgeleide uitkeringsgerechtigden gaan er nu in sommige gevallen financieel niet op vooruit als zij een baan aanvaarden (de armoedeval). Het nieuwe fiscaal stelsel, dat naar verwachting per 1 januari 2001 van kracht zal worden, vergroot het verschil tussen loon en uitkering door de introductie van de arbeidskorting en verkleint daarmee de armoedeval. In aanvulling op deze eerste stap heeft het kabinet ingestemd met een meerjarige aanpak van de armoedeval, zonder dat dit gevolgen heeft voor de inkomenspositie van mensen met een uitkering (zie hoofdstuk 6). Gelijktijdig dient het sanctie-instrumentarium effectief ingezet te worden.

Gezien het overschot aan laagopgeleiden stimuleert de overheid werkgevers om laagopgeleiden in dienst te nemen, wiens productiviteit zonder deze stimulans niet opweegt tegen de extra loonkosten (de productiviteitsval). Het huidige beleid ter bestrijding van de productiviteitsval blijkt de werkgelegenheid aan de onderkant te bevorderen.¹⁷ De vermindering van de productiviteitsval geschiedt voornamelijk door werkgevers een korting te geven op de belasting- en premieafdracht, via de specifieke afdrachtkorting voor werkgevers die laagbetaalde arbeidskrachten in dienst hebben (SPAK) en de afdrachtsvermindering voor het in dienst nemen van langdurig werklozen (VLW). Vanaf 2000 kan de VLW met de afdrachtsvermindering onderwijs worden gecombineerd, als stimulans voor werkgevers om werklozen voor leerlingplaatsen in aanmerking te laten komen.

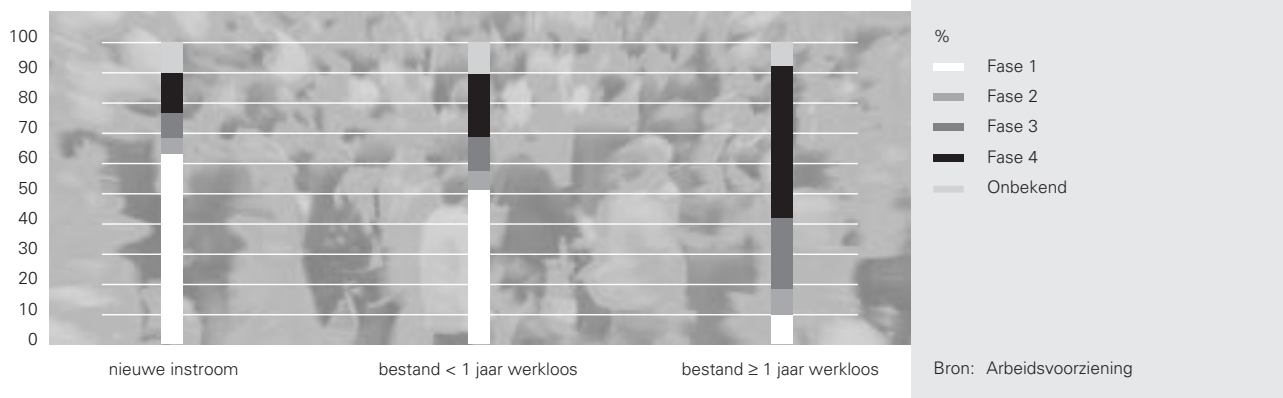
Sluitende aanpak

In de huidige krappe arbeidsmarkt is het essentieel dat mensen die er naar verwachting niet in zullen slagen op eigen kracht een baan te verkrijgen, zo snel mogelijk een traject aangeboden krijgen dat hen helpt om regulier werk te vinden. De sluitende aanpak voorziet in die behoefte. Binnen 12 maanden krijgen nieuwe werkzoekenden die dat nodig hebben een traject aangeboden. Met deze preventieve aanpak wordt langdurige werkloosheid zoveel mogelijk voorkomen. De sluitende aanpak is de Nederlandse invulling van de Europese werkgelegenheidsstrategie, die tijdens de Europese top in 1997 is vastgesteld. Naast Rijksmiddelen worden middelen uit het Europees Sociaal Fonds ingezet om de sluitende aanpak te realiseren.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld NEI, 1999, *Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW*; zie voor een overzicht Dunnewijk, B. en E.H.W.M. Vogels (2000), ESB, 85 (nr 4256), blz 421-423.

De mate van ondersteuning hangt af van de afstand die iemand heeft tot de arbeidsmarkt. Sinds enkele jaren worden cliënten bij het arbeidsbureau met behulp van een «kansmeter» ingedeeld in vier fasen, met een oplopende afstand tot de arbeidsmarkt. De meerderheid van de nieuwe instroom heeft geen ondersteuning van de overheid nodig (fase 1, zie figuur 2.8). Mensen in fase 2 of 3 en 4 krijgen een traject aangeboden.¹⁸ In fase 4 bevindt zich de harde kern van de werkloosheid. Voor deze mensen kan het reïntegratie-aanbod in eerste instantie bestaan uit zorg of sociale activering, zoals vrijwilligerswerk.

Figuur 2.8 Niet werkende werkzoekenden, 1999



De vormgeving en bereikte resultaten van de sluitende aanpak verschillen tussen jongeren en volwassenen (zie tabel 2.2). Nederland kent al sinds 1 januari 1998 een sluitende aanpak voor werkloze jongeren tot 23 jaar, binnen het kader van de WIW. Voor arbeidsgehandicapten krijgt de sluitende aanpak vorm via de *Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten* (Wet REA). De sluitende aanpak voor volwassen werklozen zal uiterlijk in 2002 volledig gerealiseerd zijn. Als gevolg van de economische voorspoed is het echter waarschijnlijk dat de sluitende aanpak voor alle nieuwe werklozen al in 2001 nagenoeg volledig zal zijn geïmplementeerd.

Een sluitende aanpak voor het zittende bestand zal de deelname aan actief arbeidsmarktbeleid in de toekomst verhogen. Het derde Europese richtsnoer bepaalt dat twintig procent van de werklozen (zowel nieuwe als bestaande) deel moet nemen aan een activerende maatregel, zoals een reïntegratietraject of gesubsidieerde arbeid. In 1999 heeft 34 procent van de Nederlandse werklozen op enig moment deelgenomen aan een dergelijke maatregel. Aan het derde richtsnoer wordt daarmee voldaan. Op basis van nader onderzoek zal het kabinet samen met uitvoerders nagaan hoe de sluitende aanpak kan worden uitgebreid naar het zittende bestand.

¹⁸ Ook mensen in fase 1, die tegen de verwachting in toch niet zelf aan de slag zijn gekomen, krijgen alsnog een traject aangeboden.

Tabel 2.2 Overzicht Sluitende aanpak

Doelgroep	Instrument	Doel	Resultaat
Nieuwe instroom-jongeren	WIW -scholing en activering	sluitende aanpak	geïmplementeerd
Nieuwe instroom volwassenen ¹	WIW -scholing en activering, AWF, prestatiebudget Arbvo, Wet REA ²	sluitende aanpak in 2002	84% ³

¹ Werklozen vanaf 23 jaar die ondersteuning nodig hebben (fase 2,3, of 4) en minimaal 12 uur beschikbaar zijn, inclusief personen die geïndiceerd zijn in fase 1, maar binnen een jaar geen werk hebben gevonden. Eveneens inclusief werkzoekenden met een arbeidshandicap, die via de Wet REA een reïntegratietraject kunnen volgen. De reïntegratie van arbeidsgehandicapten komt in deze Sociale Nota aan de orde in hoofdstuk 5.

² WIW-scholing en activering voor werklozen met bijstandsuitkering (of loaw of loaz-uitkering), Algemeen Werkloosheidsfonds voor werklozen met WW-uitkering, Prestatiebudget arbeidsvoorziening voor werklozen zonder uitkering (of met Anw-uitkering of wachtgelduitkering), Wet REA voor arbeidsgehandicapten.

³ 84 procent van het cohort van januari/februari 1999 is na een jaar aan het werk (74 procent) of volgt een intensief traject (10 procent).

Gesubsidieerde arbeid

Wanneer mensen langdurig (langer dan een jaar) werkloos zijn of aangepaste arbeid nodig hebben, kunnen zij in aanmerking komen voor een gesubsidieerde arbeidsplaats. Daarbij gaat het zowel om het bevorderen van hun geschiktheid voor werk en het bieden van een beschermd werkplek als om het voorzien in maatschappelijk relevante extra werkgelegenheid. Voor sommige mensen is gesubsidieerde arbeid een tussenstap op weg naar regulier werk, maar voor anderen is doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt geen optie. De gemeenten beschikken met de WIW, de Wsw en de in- en doorstroombanen (ID-banen) over een instrumentarium om uitkeringsgerechtigden, langdurig werklozen, werkloze jongeren en personen met een arbeidshandicap te activeren.

Langdurig werklozen hebben kunnen profiteren van de krappe arbeidsmarkt. Toch is de uitstroom naar regulier werk nog beperkt (zie tabel 2.3). Hierbij zij opgemerkt dat de doelstellingen van WIW-dienstbetrekkingen, ID-banen en Wsw verschillen (zie box). De krappe arbeidsmarkt maakt het extra noodzakelijk goed te selecteren aan de poort en uitstroom naar reguliere arbeid zoveel mogelijk te bevorderen.

Tabel 2.3 Bezetting gesubsidieerde arbeid en uitstroom naar arbeid, 1999

	WIW Dienstbetrekkingen	ID-banen (alleen via gemeenten)	Wsw
Gemiddelde bezetting (in fte)	38 600	26 900	84 600 ¹
Uitstroom (in % gemiddelde bezetting)	49	17	5
Aandeel uitstroom naar reguliere, niet gesubsidieerde arbeid (in % totale uitstroom)	43 ²	31	13
Uitstroom naar reguliere, niet gesubsidieerde arbeid (in % gemiddelde bezetting)	21 ²	5	0,6

¹ In standaardeenheden: Dit is de eenheid die overeenkomt met een arbeidsplaats van 36 uur voor een werknemer die op grond van (her-)indicatie is ingedeeld in de arbeidsgehandicapten-categorie «matig».

² Uitstroom naar werk buiten de WIW.

Bron: Kwartaalgegevens gemeenten en WIW-monitor

De eerste stappen tot een grotere nadruk op uitstroom zijn al gezet. Met de invoering van de WIW en de nieuwe Wsw per 1998 en het Besluit ID-banen per 2000 is sterker de nadruk komen te liggen op uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. De gemeenten krijgen door de totstandkoming van één gemeentelijk fonds voor Werk en Inkomen per 2001 een financieel belang bij uitstroom uit de bijstand alsmede meer bestedingsvrijheid bij het inzetten van de WIW-middelen. Per 2001 wordt een monitor scholing en activering (waaronder sluitende aanpak) opgezet met gegevens op het niveau van individuele personen. Vanaf 2001 zal eveneens een monitor ID-banen beschikbaar zijn, in navolging van de bestaande statistiek Wsw (vanaf 2000) en WIW-dienstbetrekkingen (vanaf 1998). Deze monitors vormen bouwstenen voor de plannen van de taskforce beleidsinformatie om centraal informatie te verzamelen over de arbeidsmarktpositie van uitkeringsgerechtigden in relatie tot de trajecten die zij doorlopen. In het najaar zal de overheid met de VNG concrete afspraken maken over uitstroom uit de WIW en de ID-banen en instroom van arbeidsgehandicapten in de ID-banen. Verder zal het kabinet in het voorjaar van 2001 een evaluatie van de WIW en de Wsw aan de Tweede Kamer toezenden. Deze evaluatie gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beide regelingen.

BOX INSTRUMENTEN VAN GESUBSIDIEERDE ARBEID

De *Wet inschakeling werkzoekenden (WIW)* is het gemeentelijk instrument voor de reïntegratie van langdurig werklozen, werkloze jongeren (in het kader van de sluitende aanpak voor jongeren) en uitkeringsgerechtigden. De WIW bestaat uit:

- gesubsidieerde arbeid: werkervaringsplaatsen bij een reguliere werkgever en dienstbetrekkingen bij de gemeente voor jonge werklozen tot 23 jaar en langdurige werklozen vanaf 23 jaar;
- budgetten voor scholing en activering (bijvoorbeeld scholing, kinderopvang of sociale activering);
- middelen voor reïntegratie van arbeidsgehandicapten uit hoofde van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten ;
- extra middelen voor de vier grootste gemeenten om de toeleiding van bijstandsgerechtigden naar WIW-dienstbetrekkingen en de uitstroom uit de WIW-dienstbetrekkingen naar reguliere arbeid te bevorderen.

ID-banen bieden extra werkgelegenheid via de gemeenten (in de collectieve en de non-profit sector), gericht op instroom in het arbeidsproces en op doorstroom. De regeling is primair bedoeld voor langdurig werklozen met een bijstandsuitkering. Het aantal beschikbare arbeidsplaatsen is conform het Regeerakkoord uitgebreid van 40 000 tot 60 000 arbeidsplaatsen in 2002. Op basis van deze afspraak heeft het kabinet aan de gemeenten gevraagd om 10 procent van de instroom op alle ID-banen te laten bestaan uit arbeidsgehandicapten. Met het Besluit ID-banen, dat per 1 januari 2000 in werking is getreden, is meer nadruk gelegd op doorstroom. Dit betreft zowel doorstroom binnen de regeling, van instroombanen naar hoger gekwalificeerde doorstroombanen, als doorstroom naar reguliere, niet-gesubsidieerde arbeid. Met de uitstroompremie voor werknemer en gemeente bij duurzame uitstroom wordt beoogd de uitstroom naar reguliere niet-gesubsidieerde arbeid te bevorderen.

Tabel 2.4 Overzicht gesubsidieerde arbeid

Doelgroep	Instrument	Begroot aantal plaatsen	Gerealiseerd
Langdurig werklozen	WIW dienstbetrekking/werkervaringsplaats	1999: 55 000/ 6 000 2000: 42 000/ 6 500 2001: 48 000/ 6 500 2002: 49 000/ 6 500	35 700/6 200 eindstand 1999
	ID-banen	45 000 eind 1999, oplopend tot 60 000 eind 2002	41 400 eind 1999
		10% instroom arbeidsgehandicapten (streefcijfer)	2,4 % in 1999
Arbeitsgehandicapte werkzoekenden, uitsluitend in staat tot aangepaste arbeid	Wsw	86 000 in 1999, oplopend tot 90 000 in 2002 (in standaard-eenheden)	85 000 in 1999
		WachtlIJst-vermindering	daling in 1999 van 16 000 naar 9 000

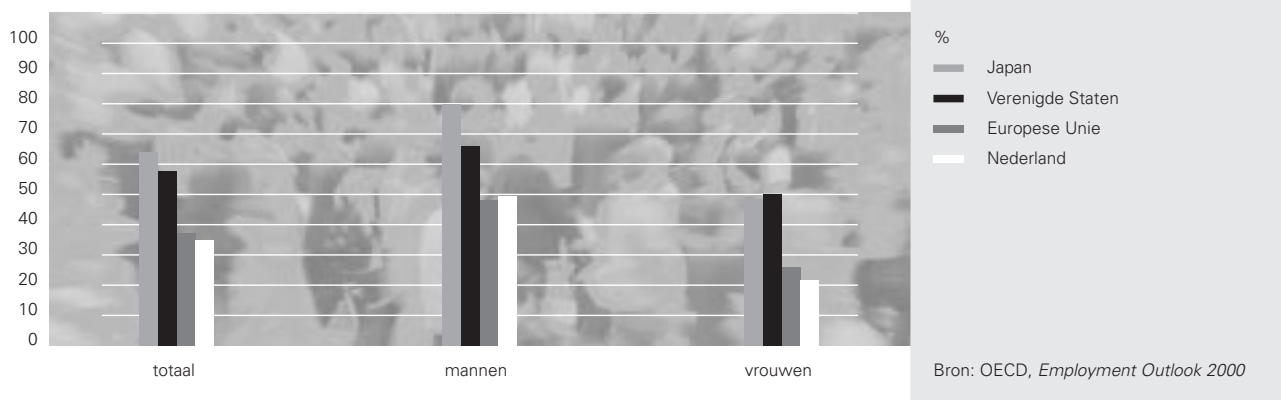
De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) biedt werkgelegenheid aan personen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn. Zij werken veelal in een sociaal werkvoorzieningsbedrijf, maar kunnen ook vanuit de gemeente worden gedetacheerd bij een reguliere werkgever. Gemeenten ontvangen een subsidie per gerealiseerde arbeidsplaats. Als gevolg van de nieuwe indicatiestelling voor de Wsw en de periodieke herbeoordeling van de personen op de wachtlijst die na 01-01-1998 zijn ingestroomd, is de omvang van de wachtlijst afgenomen van 16 100 personen begin 1999 tot 9000 eind 1999. Met het instrument «begeleid werken» wordt beoogd de uitstroom naar reguliere, niet-gesubsidieerde arbeid te bevorderen.

2.8 Ouderenbeleid

De participatie van ouderen in het arbeidsproces is in Nederland relatief laag (figuur 2.9). In 1993 bereikte de arbeidsdeelname van de bevolking van 55 tot en met 64 jaar een dieptepunt van 28 procent. Sindsdien is de dalende tendens omgezet in een stijgende. In 1999 bereikte de arbeidsdeelname van ouderen een niveau van 35 procent (inclusief werkenden met een baan van minder dan 12 uur per week, en 31 procent exclusief werkenden met een baan van minder dan 12 uur per week). Dat is nog altijd onder het Europees gemiddelde, en flink lager dan de arbeidsdeelname van ouderen in de Verenigde Staten en Japan. De lage arbeidsdeelname van ouderen in Nederland is mede het gevolg van beleid dat bewust gericht was op het creëren van ruimte voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt.

Vanwege de knelpunten op de arbeidsmarkt en het bereiken van voldoende draagvlak voor het sociale stelsel streeft het kabinet naar een hogere arbeidsdeelname van ouderen. Het doel is dat de helft van het aantal 55- tot 65-jarigen in 2030 actief is in betaald werk (exclusief mensen met een baan van minder dan 12 uur per week).

Figuur 2.9 Werkgelegenheidsgraad bevolking 55-64 jaar, 1999



In mei 1999 heeft het kabinet de SER advies gevraagd over het beleid ter bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen.¹⁹ De SER heeft twee beleidssporen aanbevolen. Ten eerste een leeftijdsbewust personeelsbeleid binnen ondernemingen gericht op ouder personeel en ten tweede een verbetering van de prikkels die uitgaan van arbeidsvoorwaardelijke en uittredingsregelingen. Beide sporen zijn een verantwoordelijkheid van sociale partners en de overheid samen. Het SER-advies ondersteunt de beleidsvoornemens van het kabinet.²⁰

Leeftijdsbewust personeelsbeleid

Leeftijdsbewust personeelsbeleid gericht op ouder personeel vergt in veel gevallen een cultuuromslag van werkgevers. De overheid kan daarbij ondersteuning bieden, bijvoorbeeld via de invoering van het Wetsvoorstel leeftijdsdiscriminatie en het arbeidsomstandighedenbeleid.

¹⁹ SER-advies, 1999, Bevordering arbeidsdeelname ouderen, nr. 99/18.

²⁰ Kabinetsstandpunt, Bevordering arbeidsdeelname oudere werknemers, Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 046, nr. 1.

Prikkels voor ouderen

De keuze tussen werken of niet werken moet worden omgebogen naar een keuze voor een meer geleidelijke afbouw van het werk en een definitieve uittrede op latere leeftijd. Dit gebeurt op verschillende manieren:

- VUT-regelingen worden omgezet in flexibele pensioenregelingen. Deze omzetting zal ervoor zorgen dat de lasten voor de «jongere generaties» (de toekomstige werkenden) niet te zeer op zullen lopen.
- Daarnaast wordt het mogelijk gemaakt om naast de VUT ook in deeltijd te blijven werken. Vrijwillig uittreden blijft mogelijk, maar daar moeten mensen individueel voor betalen.
- Op termijn wordt de fiscale facilitatie van de VUT-regelingen afgeschaft. Vóór 1 juli 2002 moet de wetgeving hiervoor zijn afgerond. De uitkomsten van de evaluatie van het pensioenconvenant en de evaluatie van de *Wet fiscale behandeling van pensioenen* zullen bij deze wetgeving worden betrokken.
- Het moet voor werknemers mogelijk worden om een stap terug te doen in hun loopbaan zonder dat de pensioenrechten over de verstreken periode verloren gaan.

Daarnaast overweegt het kabinet om een sollicitatieplicht in te voeren voor ouderen, vanaf 1 juli 2002. Voordat hierover definitief beslist wordt, zal het kabinet de kansen van werklozen van 57,5 jaar en ouder op de arbeidsmarkt laten onderzoeken.

Prikkels voor werkgevers

Reïntegratie van ouderen kan worden bevorderd door verruiming van de regeling afdrachtsvermindering langdurig werklozen (VLW) voor ouderen. Dit gebeurt door per 1 januari 2001 de leeftijdsgrens in de VLW waarvoor geen minimale werkloosheidsduur geldt, te verlagen van 57,5 jaar naar 50 jaar. Daarbij wordt de VLW van toepassing op werknemers van 50 jaar en ouder die tot 150% van het wettelijk minimumloon verdienen. In de huidige situatie is dat nog tot 130% van het minimumloon. Behalve dit voorstel heeft het kabinet voorstellen gedaan voor premiedifferentiatie in de WW. Deze houden onder meer in dat werkgevers die werknemers van 57,5 jaar of ouder ontslaan een gedeeltelijk eigen risico gaan dragen voor de WW-lasten.

2.9 Minderhedenbeleid

De arbeidsmarktpositie van etnische minderheden is de laatste jaren verbeterd. De werkloosheid onder etnische minderheden is in de periode tussen 1994 en 1998 gedaald van 26 procent naar 16 procent. In 1999 heeft die trend zich doorgezet in een verdere daling naar 14 procent. Relatief is de werkloosheid onder etnische minderheden daarmee nog steeds aanzienlijk hoger dan onder autochtonen. De doelstelling van het kabinet is om een halvering te bereiken van het verschil in de werkloosheid tussen autochtonen en etnische minderheden, gedurende de huidige kabinetsperiode.²¹ Dit betekent dat de werkloosheid onder minderheden eind 2002 tot 10 procent moet zijn gedaald. Het kabinet zal de grotere gemeenten, de uitvoeringsinstellingen en de arbeidsbureaus vragen de halveringsdoelstelling over te nemen.

Om de werkloosheid onder etnische minderheden te bestrijden en hun arbeidsdeelname te verhogen worden algemene en specifieke instrumenten ingezet. In het algemene arbeidsmarktbeleid, zoals hiervoor

²¹ Plan van uitvoering van de nota *Kansen krijgen, Kansen pakken*, Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 333, nr. 4.

beschreven, streeft het kabinet ernaar dat minderheden evenredig worden bereikt. Specifieke maatregelen ten behoeve van minderheden zijn de *Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden* (Wet SAMEN), de activiteiten van de Taskforce minderheden en arbeidsmarkt (1998 tot begin 2000) en het beleid gericht op gelijke behandeling en bestrijding van discriminatie. Voor specifieke groepen, zoals vluchtelingen, inburgeraars, vrouwen en jongeren, wordt daarnaast aanvullend beleid gevoerd.

De activiteiten in de huidige kabinetsperiode die uit het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden voortvloeien, staan beschreven in de nota Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden.²² In de nota wordt het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden geëvalueerd en worden maatregelen aangekondigd voor het oplossen van de knelpunten. De belangrijkste zijn het verbeteren van de samenwerking tussen betrokken organisaties zoals gemeenten, Arbeidsvoorziening en sociale partners, het verbeteren van de informatievoorziening over de effectiviteit van het beleid, maatregelen ten behoeve van specifieke groepen en maatregelen gericht op scholing.

Om de kabinetsdoelstelling te bereiken worden de volgende activiteiten verricht:

- De ministers van SZW en van Grote Steden- en Integratiebeleid hebben dit voorjaar afspraken gemaakt met het midden- en kleinbedrijf en met de arbeidsbureaus om 20 000 etnische minderheden aan een baan te helpen. De eerste resultaten hebben aanleiding gegeven tot extra inspanningen van de convenantpartijen om dit doel te behalen. Ook hebben beide bewindslieden dit voorjaar afspraken gemaakt met veertien grote ondernemingen over banen voor en de integratie van etnische minderheden. Tijdens het voorjaarsoverleg heeft het kabinet met de sociale partners afgesproken deze afspraken uit te breiden naar 100 grote bedrijven.
- Bureaucratische drempels die worden ervaren door uitvoerders van projecten voor etnische minderheden zullen worden geslecht. Hiervoor wordt bij het ministerie van SZW de projectorganisatie «Ruim baan voor minderheden» in het leven geroepen. Daarnaast zal op korte termijn een servicepunt arbeidsmarkt worden ingesteld, met name gericht op werkgevers in het midden- en kleinbedrijf. Dit servicepunt zal fungeren als expertisecentrum en zal werkgevers adviseren en ondersteunen op het gebied van de inrichting van het personeelsbeleid, waaronder het bereiken van specifieke groepen op de arbeidsmarkt, zoals etnische minderheden.
- Het kabinet heeft tijdens het voorjaarsoverleg met de organisaties van werkgevers en werknemers afgesproken dat de naleving van de Wet SAMEN zal worden verbeterd. De minister van GSI heeft daarnaast extra initiatieven genomen om de naleving van de Wet SAMEN binnen de overheidssector te verbeteren. Ook zal meer aandacht worden besteed aan het intercultureel personeelsbeleid. Werkgeversorganisaties zullen hun voorlichtingscampagne, gericht op bedrijven die hun jaarverslag moeten deponeren bij Arbeidsvoorziening, intensiveren. De Wet SAMEN die tot eind 2001 van kracht zou zijn, wordt met twee jaar verlengd tot eind 2003. In het komende najaarsoverleg zal nader worden gesproken over de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden, mede op basis van de evaluatie van het Stichtingsakkoord *Met minderheden meer mogelijkheden*.
- Het beleid voor doelgroepen binnen de etnische minderheden zal worden versterkt. Het gaat hierbij om onder meer vluchtelingen,

²² Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 223.

nieuwkomers, vrouwen en jongeren. De stimuleringsprojecten voor Arubaanse, Antilliaanse, Turkse en Marokkaanse jongeren die goed lopen, zullen worden voortgezet. Bekeken wordt of deze succesvolle aanpak ook kan worden gebruikt voor andere groepen, zoals Joegoslavische jongeren. Voor acties voor allochtone vrouwen wordt verwezen naar het hoofdstuk Vrouwen op de arbeidsmarkt.

- De overheidssector Rijk zal als grote werkgever haar voorbeeldfunctie versterken. Zo zullen de ministeries er naar streven meer etnische minderheden in dienst te nemen dan het percentage dat voortvloeit uit de Wet SAMEN .

2.10. Europese werkgelegenheidsstrategie

Nederland is niet het enige land in Europa dat kampt met een groot onbenut arbeidspotentieel bij een sterk veranderende economie. Alle Europese lidstaten staan in verschillende mate voor dezelfde beleidsopgave. De Europese Unie heeft zich op de Europese Raad in Lissabon (maart 2000) ten doel gesteld Europa in de komende 10 jaar tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken. Om dit te bereiken moet worden geïnvesteerd in mensen en in een actieve en dynamische welvaartsstaat. Hiertoe is een brede strategie overeengekomen gericht op het wegnemen van (scholings)achterstanden, vooral op het gebied van toepassing van informatietechnologie. Ook in Europees verband wordt het gevaar onderkend dat verschillende groepen in de samenleving achterblijven door de snelle technologische ontwikkelingen.

In Lissabon zijn – als onderdeel van een brede strategie gericht op groei, werkgelegenheid, innovatie, overgang naar een kenniseconomie en sociale cohesie – onder meer acties en doelstellingen geformuleerd op het terrein van werkgelegenheid en sociaal beleid. De meest in het oog springende doelstelling is het vergroten van de gemiddelde arbeidsparticipatie in de EU van 61 procent naar 70 procent in 2010. De participatie van vrouwen moet van gemiddeld 51 naar meer dan 60 procent worden verhoogd.²³ Daarnaast is afgesproken dat iedereen toegang moet krijgen tot ICT en de daartoe vereiste vaardigheden moet kunnen verwerven. De lidstaten dienen een sterke jaarlijkse groei van de investeringen per hoofd van de bevolking in menselijke hulpbronnen te bewerkstelligen. Voorts is afgesproken het sociale beleid te moderniseren om de overgang naar de kenniseconomie te ondersteunen. Het sociale beleid moet mensen activeren, ervoor zorgen dat arbeid lonend is, maatschappelijke deelname en gelijke behandeling bevorderen en toegerust zijn op de gevolgen van de vergrijzing. Armoede moet definitief uitgeroeid worden. Het hiervoor beschreven Nederlandse beleid geeft vorm aan deze Europese doelstellingen.

BOX NATIONALE EN EUROPESE FOLLOW-UP LISSABON TOP: SOCIAAL EN WERKGELEGENHEIDSBELEID

CONCLUSIE	ACTIE OP EUROPEES EN NATIONAAL NIVEAU
EUROPESE RAAD	
Algemene doelstellingen	
Een verhoging van de arbeidsparticipatie voor 2010 tot 70% en de arbeidsparticipatie van vrouwen voor 2010 tot méér dan 60%.	<i>Europees:</i> Doelstelling opnemen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001. <i>Nationaal:</i> Belangrijkste beleidsopgaven voor komende jaren zijn het structureel terugbrengen van (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid, het bevorderen van arbeidsdeelname van ouderen, vrouwen, arbeidsgehandicapten en allochtonen.

²³ Volgens de Europese Eurostat-statistieken lijkt Nederland makkelijk aan de participatiedoelstellingen te kunnen voldoen. Nederland streeft er echter naar in 2010 de streefcijfers óók te halen in de nationale statistieken. Zie ook hoofdstuk 7.2.

Een structurele verhoging van investering in menselijk kapitaal.

Europees: Doelstelling opgenomen in de globale richtsnoeren voor economisch beleid.
Nationaal: Het kabinet heeft besloten extra geld uit te trekken om te investeren in onder meer de kwaliteit van het onderwijs en voor het terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

Een halvering van het aantal 18-24 jarigen zonder startkwalificaties voor 2010

Europees: Doelstelling opnemen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001.
Nationaal: Uitvoering van de «employability-agenda». Prioriteit wordt gegeven aan het verkrijgen van startkwalificaties van jongeren en volwassenen via het Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten en bijscholingsinitiatieven in diverse branches.

Concrete activiteiten

De ontwikkeling van Europees kader voor basisvaardigheden en een Europees format voor curricula vitae.

Europees: Een Commissievoorstel voor een methode van basisvaardigheden is in voorbereiding; de ontwikkeling van een format voor een Europese cv loopt mee in de discussie over al bestaande initiatieven.
Nationaal: Nederland ondersteunt communautaire initiatieven op dit onderdeel.

Mid term review Luxemburgproces: nieuwe impuls aan het coördinatieproces voor werkgelegenheid en arbeidsmarkt

Europees: Een tussentijdse evaluatie van het Luxemburgproces wordt momenteel uitgevoerd door het werkgelegenheidscomité. De evaluatie en voorstellen tot verbetering van de procedures worden begin oktober in de Sociale Raad besproken.
Nationaal: Nederland wil de werkgelegenheidsrichtsnoeren meer focussen op hoofdlijnen. De 4-pijler-structuur zal overeind moeten blijven; daarbinnen moeten lidstaten afhankelijk van hun arbeidsmarktprestaties zelf prioriteiten kunnen stellen aan de uitvoering van richtsnoeren.

De lidstaten zullen de inzetbaarheid van langdurig werklozen moeten vergroten en specifiek aandacht schenken aan het verbeteren van de kwaliteit van de beroepsbevolking, door te investeren in scholing en Life Long Learning.

Europees: Doelstellingen zijn opgenomen als onderdeel van de globale richtsnoeren voor economisch beleid en worden naar verwachting aangescherpt in de werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001.
Nationaal: Implementatie van de sluitende aanpak voor werklozen: komende jaren ook extra inspanningen voor het bestand van langdurig werklozen. Diverse acties op het terrein van het vergroten van de kwaliteit van het arbeidsaanbod opgenomen in actieplan «In goede banen», o.a. erkenning van elders verworven competenties (EVC), individuele leerrekening en digitale scholing en verruiming van scholingsmogelijkheden voor werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden. Nederland wil het aantal mensen dat deelneemt aan beroepsgelateerde trainingen verhogen en daarmee het niveau van de twee best presterende EU-lidstaten behalen.

Méer werkgelegenheid creëren in de dienstensectoren, in het bijzonder in de persoonlijke dienstverlening.

Europees: Doelstelling aanscherpen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001.
Nationaal: Het aandeel van de werkgelegenheid in de dienstensector behoort tot een van de hoogste in de EU. Het kabinet poogt de werking van de markt voor persoonlijke dienstverlening te verbeteren, onder meer met de Regeling schoonmaakdiensten particulieren.

Bevordering gelijke kansen

Europees: Doelstelling aanscherpen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001.
Nationaal: Implementatie Wet arbeid en zorg. Uitvoering Meerjarennota emancipatiebeleid: sectoroverstijgende aanpak en emancipatie-monitor.

CONCLUSIE
EUROPESE RAAD

ACTIE OP EUROPEES EN NATIONAAL NIVEAU

Opzetten van een methode voor de coördinatie van het beleid in de lidstaten ter bevordering van de maatschappelijke deelname.

Europees: De uitwerking van een methode om beleid te vergelijken ter bestrijding van sociale uitsluiting vindt plaats in een Comité voor de Sociale Bescherming. De Europese Raad bespreekt een voortgangsverslag tijdens een bijeenkomst in Nice in december 2000.
Nationaal: Ondersteuning van initiatieven om op Europees niveau te werken aan een methode van benchmarken van sociaal beleid.

Bijzondere aandacht in het nationale beleid voor de sociale integratie van specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld minderheidsgroepen, kinderen, ouderen en gehandicapten).

Europees: Aanscherpen van doelstellingen in werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001. De Europese Raad bespreekt dit jaar een voorstel hoe het beleid op dit terrein te vergelijken.
Nationaal: Arbeidsgehandicapten: intensivering Plan van aanpak WAO; instellen van Commissie Donner II (zie hoofdstuk 5). Ouderen: uitvoering van het kabinetsbeleid ter bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen. Allochtonen: halveren van het werkloosheidsverschil tussen minderheden en autochtonen in deze kabinetsperiode.

Ontwikkeling en accordering van een sociale agenda tijdens de ER van Nice in december 2000.

Europees: Op basis van mededeling van de Commissie bespreekt de Raad het opzetten van een sociale agenda in het najaar. Accordering van de sociale agenda door de Europese Raad in december.
Nationaal: Nederland levert een actieve bijdrage aan de ontwikkeling van een sociale agenda. Vertrekpunt is dat modern sociaal beleid burgers dient te activeren tot arbeidsdeelname.

3.1 Inleiding

Maatschappelijke en technologische veranderingen vergen voortdurende aanpassingen van ons arbeidsbestel. Informatie- en communicatietechnologie (ICT), individualisering en flexibilisering leiden tot andere wensen, behoeften en gedrag van werkgevers en werknemers. Die ontwikkelingen in combinatie met de toenemende internationalisering van het bedrijfsleven en de Europese integratie beïnvloeden de organisatie van de arbeid en het personeelsbeleid binnen bedrijven en instellingen. Dit geldt ook voor de arbeidsverhoudingen, op ondernemingsniveau, op sectoraal en centraal niveau.

Goed werkende arbeidsverhoudingen zijn een noodzakelijk fundament voor belangrijke sociaal-economische doelstellingen van het kabinet. De overheid heeft de taak om een zo effectief mogelijk stelsel van arbeidsverhoudingen te bevorderen en te bewaken.

Nieuwe ontwikkelingen stellen overheid en sociale partners voor de uitdaging steeds weer te zoeken naar een goede balans tussen economische verandering en sociale bescherming, tussen risico en zekerheid. ICT, flexibilisering en individualisering brengen zowel kansen als risico's voor werknemers met zich mee. Kansen waar het gaat om meer maatwerk in arbeidsvoorwaarden en -tijden en meer mogelijkheden voor persoonlijke ontplooiing en het combineren van arbeid en zorg. Risico's waar het gaat om stijgende werkdruk en nieuwe contractvormen met weinig zekerheid. Actief inspelen op de nieuwe ontwikkelingen en bevorderen dat zoveel mogelijk mensen (hoog- en laagopgeleiden, jongeren en ouderen, mannen en vrouwen) volwaardig kunnen deelnemen aan werk en andere maatschappelijke activiteiten blijft een belangrijke, gezamenlijke opgave voor de overheid, sociale partners en andere betrokkenen.

3.2 Investeren in de agenda van de toekomst

Het overlegmodel is voor alle partijen – overheid, werkgevers en werknemers – een belangrijk middel om te werken aan de agenda van de toekomst en daarin ook te investeren. Partijen erkennen het belang van voortdurende herijking van het model aan veranderende omstandigheden, en van het doorvoeren van aanpassingen waar dit nodig en mogelijk is.

De overheid heeft de afgelopen jaren zorgvuldig gezocht naar een goede balans tussen wetgeving en zelfregulering door sociale partners. Dit is inherent aan ons overlegmodel en leidt in de praktijk tot verschillende mixen van regelgeving en zelfregulering, waarbij regelgeving van de overheid de (verdere) zelfregulering zo veel mogelijk ondersteunt.

Op het terrein van de arbeidsverhoudingen kent de overheid verschillende gradaties van wetgeving: dwingend recht, driekwart-dwingend recht en semi-dwingend recht. Deze vormen hebben de noodzakelijke bescherming van werknemers gemeen, maar laten (in de genoemde volgorde) aan sociale partners en/of aan de individuele werkgever en werknemer minder of meer ruimte om die bescherming zelf in te vullen en daarbij van de wettelijke norm af te wijken. Dwingende regels schrijven een minimum-niveau aan bescherming voor en kunnen een basis zijn voor (verdere) zelfregulering door sociale partners. Draagvlak is ook voor dwingende regelgeving van belang. Als draagvlak aanwezig is, worden ook dwingende regels (h)erkend als een stimulans voor (verdere) zelfregu-

lering. Natuurlijk is het uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de overheid om het noodzakelijk geachte minimumniveau in de bescherming en de ordening te bepalen.

Een belangrijk aspect van de flexibilisering van de organisatie van de arbeid en van het personeelsbeleid is de *flexibilisering van contractvormen* in het arbeidsrecht.

De arbeidsrechtelijke definities van cruciale begrippen als «werkgever», «gezagsverhouding» en «werknemer» staan onder druk door de ontwikkelingen binnen bedrijven en op de arbeidsmarkt. Het bestaande gesloten systeem van rechtsfiguren (arbeidsovereenkomst, overeenkomst van opdracht en aanneming van werk) houdt onvoldoende rekening met de diverse vormen van *self-employment* die zich in de samenleving ontwikkelen.²⁴ De mogelijkheid én wenselijkheid om de steeds veelvormiger realiteit arbeidsrechtelijk te vangen, staat ter discussie. Bestaande wetgeving moet kritisch worden beoordeeld op mogelijke lacunes of belemmeringen ten aanzien van die nieuwe vormen. Ook in Europees verband staat deze problematiek op de agenda.²⁵ Ook de *ICT-ontwikkeling* heeft gevolgen voor het arbeidsbestel. Nieuwe werkzaamheden ontstaan, zoals het ontwikkelen en onderhouden van web-sites en telewerk. De scheiding tussen sectoren kan aan betekenis verliezen door het ontstaan van meer algemene functies. Nieuwe communicatiemogelijkheden bieden betere mogelijkheden voor levering en afstemming van producten op de wensen van de individuele klant («massa-individualisering»). Dit vergroot de behoefte aan dienstverlening voor en na de verkoop via call-centers en help-desks. Productieve arbeid raakt minder gebonden aan bepaalde plaatsen en tijden. Ook wordt de scheiding tussen privé en betaalde activiteiten minder scherp. Dit biedt kansen voor minder mobiele werknemers (ouderen, fysiek gehandicapten, mensen met zorgtaken) en schept ruimere mogelijkheden voor zelfstandig ondernemerschap. Reistijden zijn vooral een belasting voor mensen met kleinere deeltijdbanen; daardoor kan thuiswerk een impuls geven aan deeltijdwerk. Dit kan tot gevolg hebben dat de fysieke werkplek als aanknopingspunt voor beleid aan betekenis verliest, en dat vorm en structuur van de CAO een andere invulling en betekenis zullen krijgen. Zo'n ontwikkeling zal ook gevolgen hebben voor de positie van sociale partners en voor hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen op arbeidsomstandigheden, -tijden en -verhoudingen.

Decentralisering is sinds 1982 in het algemeen een dominante trend in de arbeidsverhoudingen. De kleinere rol van de overheid heeft geleid tot een versterking van de positie van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers.

De overheid is in de loop der jaren zowel in het arbeidsrecht, het arbeidsvoorwaardenbeleid als het medezeggenschapsbeleid meer ruimte gaan geven aan sociale partners om op bedrijfstaken/of ondernemingsniveau zaken zelf te regelen of nader in te vullen. Sociale partners kunnen een grote rol spelen bij de totstandkoming van regelgeving, zoals bij de *Wet flexibiliteit en zekerheid* (1999). Daarnaast krijgen CAO-partijen, de individuele werkgever en/of de ondernemingsraad een grotere rol bij de nadere invulling van regelgeving, zoals bij de *Arbeidstijdenwet (1996)*, de *Wet op de ondernemingsraden (1998)*, de *Arbeidsomstandighedenwet (1999)* en het *Wetsvoorstel arbeid en zorg (2000)*.

Er is ook sprake van decentralisering binnen de geledingen van de sociale partners, van centraal naar sectoraal en ondernemingsniveau. Tussen het sectorale en het ondernemingsniveau zien we een complex samenstel van

²⁴ Heijden, P. F. van der, *Een nieuwe rechtsorde van de arbeid*; in: Socialisme en Democratie, 1998, nr. 5, Amsterdam, 1998.

²⁵ Europese Commissie: *Transformation of labour and future of labour law in Europe*, Brussel, 1999.

processen van decentralisatie en concentratie, afhankelijk van de specifieke sector en van het deelterrein (primaire, secundaire, tertiaire arbeidsvoorwaarden).

Het ondernemingsniveau wordt steeds belangrijker. In bedrijfstak-CAO's komen meer raambepalingen die ruimte laten voor nadere invulling op ondernemingsniveau, waarbij de ondernemingsraad een belangrijke rol kan spelen. Toch staat het primaat van de CAO als instrument in de arbeidsverhoudingen niet ter discussie, zo blijkt ook uit de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen CAO-partijen en ondernemingsraad die de wetgever de laatste jaren heeft bevestigd. Bovendien werken, anders dan bij CAO-afspraken het geval is, afspraken tussen ondernemingsraad en individuele werkgever niet automatisch door in de individuele arbeidsovereenkomst.

Wat de rol van de ondernemingsraad betreft, is de belasting een aandachtspunt. Recent onderzoek²⁶ laat zien dat veel ondernemingsraden zich bevinden in een «spagaat» tussen overbelasting (door fusies, reorganisaties en een flinke toename van het aantal wettelijke taken in de afgelopen jaren) en onderbenutting van hun huidige wettelijke bevoegdheden. Het blijkt verder dat bij die overvolle agenda veel ondernemingsraden geen voorrang geven aan thema's als arbeid en zorg, positie van allochtonen en vrouwen in het bedrijf. Daarom vindt het kabinet een verdere belasting van de ondernemingsraad met nieuwe wettelijke taken voorsnog niet gewenst. De evaluatie van de *Wet op de ondernemingsraden* die in 2002 zal worden afgerond, zal een breder inzicht bieden in de positie en het functioneren van de ondernemingsraden.

Algemene conclusie anno 2000 is dat het streven naar maatwerk in de arbeidsvoorwaardenvorming de behoefte van sociale partners aan coördinatie op een niveau dat de afzonderlijke onderneming overstijgt, niet wegneemt. Dit gegeven relateert de gevolgen van de *decentralisering* in de arbeidsvoorwaardenvorming.²⁷

De afstemming op het centrale niveau heeft steeds meer een agenda-bepalend karakter gekregen: wat zijn de vraagstukken voor de komende periode, welke doelstellingen kunnen er worden geformuleerd en welk beleid is nodig om die doelstellingen te bereiken. Deze functie van het tripartiete overleg moet worden versterkt, waarbij een kritische selectie van thema's de effectiviteit kan vergroten.

Naast de kwaliteit van de economische structuur zal de kwaliteit van de arbeid naar het oordeel van het kabinet de agenda van dit overleg de komende jaren moeten domineren. Investeren in de kwaliteit van zowel het arbeidsaanbod, als van de arbeidsrelatie en van de arbeidsplaats is noodzakelijk. Dit betekent dat er meer geïnvesteerd moet worden in scholing, in een goed personeelsbeleid en in goede arbeidsomstandigheden, waardoor meer mensen aan het werk kunnen worden geholpen en met het ouder worden ook langer aan het werk kunnen blijven. Het kabinet acht verder flexibilisering en maatwerk van arbeidsvoorwaarden van groot belang. Met meer maatwerk in arbeidspatronen, arbeidsduur en werktijden kunnen belangen van werkgevers (zoals ten aanzien van de bedrijfstijd) en van werknemers (combinatie van werk en privé) beter op elkaar worden afgestemd. CAO-partijen moeten inspelen op de arbeidsmarktknelpunten, maar ook zoeken naar meer flexibele beloningsvormen die passen in een veranderende economie en bijdragen aan het binnen verantwoorde grenzen houden van de loonkosten.

²⁶ Kaar, R.H. van het en J.C. Looise, *De volwassen OR, Resultaten van het grote OR-onderzoek*, Alphen aan den Rijn, 1999.

²⁷ Tros, F.H. *Decentralisering van arbeidsverhoudingen: een onderzoek naar de arbeidsvoorwaardenvorming in de Nederlandse private sector in de periode 1982–2000*, Alphen a/d Rijn, februari 2000.

Het kabinet ondersteunt door regelgeving en andere voorzieningen het maken van (maatwerk) afspraken over arbeidstijden, (aanpassing van) arbeidsduur, verlofsparen, scholing en kinderopvang. Het is vervolgens aan CAO-partijen en aan individuele ondernemingen hier concreet inhoud aan te geven. De economische omstandigheden en de situatie op de arbeidsmarkt bieden werkgevers en vakbeweging voldoende ruimte om voortvarend in te spelen op de behoefte aan secundaire arbeidsvoorwaarden als scholing, kinderopvang en verlofvormen.²⁸

De internationale context

Met de Economische en Monetaire Unie (EMU) gaat de Europese integratie een belangrijke nieuwe fase in. Ook op sociaal terrein staat Europa voor de uitdaging van een vernieuwingsslag. Daarbij vullen publieke sturing en marktwerking elkaar aan. De snelle internationalisering van het bedrijfsleven zal de komende jaren bijdragen aan «Europeanisering» van belangrijke aspecten van de arbeidsverhoudingen, waaronder ook de loonvorming.²⁹ Belangrijk onderdeel daarvan is het ontwikkelen van nieuwe vormen van samenwerking met en tussen sociale partners, zowel in de lidstaten als op Europees niveau.

Hoogte en ontwikkeling van de loonkosten worden een belangrijker thema op de Europese agenda. Binnen ongeveer de helft van de Europese vakbondsfederaties vinden inmiddels besprekingen plaats over (sectorale) coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Ook aan sector-overstijgende internationale afstemming wordt gewerkt. De recente aanzetten tot Europese afstemming in het arbeidsvoorwaardenbeleid zijn er vooral op gericht om gezamenlijke criteria voor de bepaling van de beschikbare onderhandelingsruimte te formuleren, die vervolgens nationaal of regionaal kunnen worden ingevuld. Dat verkleint het risico dat die looncoördinatie leidt tot starre afspraken die flexibele loonaanpassing op regionale of nationale arbeidsmarkten onmogelijk maken.³⁰

De rol van sociale partners in de Europese beleidscoördinatie moet worden uitgebreid, aldus de Sociaal-Economische Raad (SER) in zijn recente advies hierover. In zijn reactie hierop³¹ constateert het kabinet dat sociale partners in ons land al actief zijn betrokken bij het Europese werkgelegenheidsbeleid. Daarnaast zullen werkgevers en vakbeweging de komende jaren ook hun visie kunnen geven op onderdelen van de globale richtsnoeren voor economisch beleid die voor hen van belang zijn. Het kabinet stemt in met de door de SER gewenste «vitale adviesfunctie» van het Economisch en Sociaal Comité (ESC). Daartoe is, zo stelt het kabinet met de SER vast, verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van dit instituut echter absoluut noodzakelijk.

Tenslotte is er groeiende aandacht voor de internationale aspecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het bevorderen van de naleving door internationaal opererende ondernemingen van de fundamentele arbeidsnormen van de International Labour Organisation (ILO) op terreinen als kinderen gedwongen arbeid, vakbondsrechten en discriminatie, is van groot belang. Een onderzoek naar de vraag welke rol sociale keurmerken en gedragscodes daarbij kunnen spelen is voorjaar 2000 aan de Kamer aangeboden.³² Bovendien heeft het kabinet in mei 2000 het voorstel tot goedkeuring van het nieuwe ILO-Verdrag 182 tegen kinderarbeid naar het parlement gezonden.³³ Op 26 en 27 juni 2000 heeft de OESO-ministerraad de herziene Richtlijnen voor multinationale

²⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 XV, nr. 82.

²⁹ Borstlap, H. *Modernised industrial relations a condition for European employment growth*; in: *International Journal of comparative labour law and industrial relations*, Den Haag, 1999 nr. 4.

³⁰ Zie Kester, J. en M. Schuit: *Europese arbeidsvoorwaardencoördinatie*; in: *ESB*, 21 januari 2000.

³¹ *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU*, SER-advies 2000/01; Sociaal Economische Raad, Den Haag, maart 2000; Kabinetsstandpunt naar aanleiding van SER-advies, Den Haag, 20 maart 2000.

³² Lange, V.P.A. de en M.J. Winkler: *Social labelling and codes of conduct: a potential role for the Dutch government*, SZW, Den Haag, januari 2000.

³³ Verdrag betreffende het verbod en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid, Verdrag 182, Geneve, juni 1999.

ondernemingen vastgesteld. De SER bereidt momenteel een advies voor over «maatschappelijk verantwoord ondernemen».

3.3 Arbeidsvoorwaardenvorming

Recente ontwikkelingen lijken het beeld te bevestigen van een voortgaande trend van decentralisatie en differentiatie. De grootste CAO in de zorgsector, de CAO-Ziekenhuiswezen, is uiteengevallen. In 1999 is de CAO voor het bankwezen voor het laatst afgesloten voor alle banken; vanaf 2000 bestaan naast de overgebleven sector-CAO voor de kleinere banken vijf grote concern-CAO's (ABN-AMRO, Rabo, ING, Fortis, SNS/Reaal).

Toch zou het voorbarig zijn te concluderen dat het nu wel gedaan is met de bedrijfstak-CAO. De banken-CAO is in zekere zin uitzonderlijk, vanwege de concentratie van werkgelegenheid in enkele grote concerns. In andere bedrijfstakken hebben concerns met een dergelijke omvang al geruime tijd een eigen ondernemings-CAO, terwijl er tevens een bedrijfstak-CAO bestaat (zoals Philips en Hoogovens). Meer in het algemeen blijkt in de afgelopen 25 jaar weliswaar het aantal ondernemings-CAO's toe te nemen, maar de relatieve reikwijdte ervan blijft stabiel en is bovendien veel geringer dan de reikwijdte van de bedrijfstak-CAO's (zie tabel 3.1). Deze stabiliteit verhuult enigszins de onderliggende dynamiek. Met name het veld van ondernemings-CAO's is onderhevig aan veranderingen door toedoen van nieuwe vestigingen, reorganisaties, fusies, overnames, verplaatsingen naar het buitenland of faillissementen.

Tabel 3.1 Ontwikkeling aantallen CAO's en werknemers, 1985–2000

jaar	aantal Bedrijfstak-CAO's		aantal werknemers x 1 000		aantal Onderne- mings CAO's	aantal werkne- mers x 1 000	totaal aantal CAO's	totaal aantal werknemers x 1 000
1975	184	(29%)	2 011	(85%)	450	344	634	2 355
1980	185	(25%)	2 350	(85%)	543	412	728	2 762
1985	192	(23%)	2 353	(85%)	627	421	819	2 772
1990	199	(22%)	2 742	(82%)	704	603	903	3 345
2000	185	(19%)	4 910	(86%)	767	785	952	5 695

Bronnen: cijfers 1975–1990: Arbeidsinspectie, «DCA-bevindingen 1993»; cijfers 2000: Arbeidsinspectie, «Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2000» (peildatum mei 2000)³⁴

Bij de cijfers van 2000 is de overheid meegeteld.

Een opmerkelijke ontwikkeling is de CAO-vorming in de ICT-sector. Tot enkele jaren geleden werden in de ICT-sector arbeidsvoorwaarden voornamelijk individueel overeengekomen. Steeds meer ICT-ondernemingen kiezen echter voor een meer centrale manier van arbeidsvoorwaardenvorming in de vorm van een eigen ondernemings-CAO. Opvallend daarbij is de nauwe betrokkenheid van de ondernemingsraad. In een aantal CAO's kiest men voor individuele keuzemogelijkheden met betrekking tot de samenstelling van het arbeidsvoorwaardenpakket.

³⁴ Als gevolg van een recent ingevoerd registratiesysteem is er voor 2000 nog geen volledig beeld te schetsen van alle aspecten van de opgenomen CAO's. Van 9 procent van de CAO's ontbreken nog gegevens over het aantal werknemers.

BOX VOORBEELDEN VAN ICT-CAO'S

Origin Nederland

Vanaf 1998 kent Origin (7 000 werknemers) een ondernemings-CAO. Over de CAO is onderhandeld met de vakbonden (FNV Bondgenoten, CNV Bedrijvenbond, De Unie VHP) samen met de ondernemingsraad.

Werknemers kunnen volgens de CAO gedeeltelijk zelf hun arbeidsvoorwaardenpakket samenstellen. Dit geldt ook voor de pensioenregeling. De CAO is gedurende de looptijd verder uitgewerkt in samenwerking met de vakbonden en de ondernemingsraad. Dit heeft geresulteerd in een aantal aanvullende regelingen met betrekking tot o.a. lease-auto's, kinderopvang, deeltijd werken, telewerken, een beoordelingssysteem, demotie, ouderschapsverlof.

Getronics

De nieuwe CAO van Getronics (9 000 werknemers) met een looptijd van 1 januari 2000 tot 1 januari 2002 heeft een raamkarakter gekregen. In de CAO is vastgelegd welke onderwerpen tot de raam-CAO behoren en welke onderwerpen in de afzonderlijke ondernemingen door ondernemingsraden verder worden behandeld. De CAO kent verder een beperkt individueel keuzemodel arbeidsvoorwaarden.

In de CAO is sinds dit jaar de voormalige CAO Getronics verenigd met de Raet-CAO.

Tevens geldt de CAO voor werknemers van Wang Global, die hiervoor onder de bedrijfstak-CAO van de ICT (CAO voor de Informatie-, Communicatie- en Kantoormachinehandel; 45 000 werknemers) vielen.

Ook zien we de laatste jaren steeds weer nieuwe bedrijfstak-CAO's ontstaan. Deels door opsplitsingen (zoals in de zorgsector), of door afsplitsingen (tankstations afgesplitst van CAO Metaal en Techniek; CAO Horecagilde afgesplitst van horeca-CAO). Maar ook ontstaan er geheel nieuwe zelfstandige CAO's in branches waar voorheen geen CAO gold. Voorbeelden hiervan zijn de CAO voor crematoria, de CAO voor de uitvaartzorg en de CAO voor profvoetballers.

In kwantitatieve zin is een gestaag voortschrijdend proces van decentralisatie niet waarneembaar. Als we onder «decentralisatie» verstaan dat beslissingsbevoegdheden naar een lager niveau worden verplaatst, dan zijn er naast de voorbeelden van decentralisatie tevens bewegingen van centralisatie zichtbaar, bijvoorbeeld daar waar nieuwe ondernemings- of bedrijfstak-CAO's ontstaan.

Wat betreft de kwalitatieve ontwikkeling van de CAO kan evenmin worden gesteld dat de trend van decentralisatie definitief heeft doorgezet. Alhoewel er meer raambepalingen in CAO's voorkomen en er een enkele raam-CAO (energie- en nutsbedrijven), mantel-CAO (grafi-media), of CAO à la carte (Achmea) bestaat, is daarmee nog geen automatische decentralisatie van beslissingsbevoegdheden opgetreden.³⁵ Wel kunnen arbeidsvoorwaarden steeds meer op lagere niveaus worden in- of aangevuld. Dit gebeurt in de regel echter niet zonder dat er op het centrale niveau (dit kan het bedrijfstak of het concern/ondernemingsniveau zijn) duidelijke voorwaarden en kaders zijn vastgesteld en vastgelegd.³⁶ Deze condities kunnen juist nodig zijn om de voordelen van maatwerk, differentiatie en individualisering mogelijk te maken, terwijl tegelijkertijd de voordelen van collectieve regelingen kunnen blijven bestaan.

Een goede afstemming tussen centrale en decentrale arbeidsvoorwaardenvorming bepaalt de mate van succes van coördinatie van arbeidsvoorwaardenbeleid, gericht op realisering van sociaal-

³⁵ Een raam-CAO biedt een kader op bedrijfstak of concernniveau waarbinnen op ondernemingsniveau arbeidsvoorwaarden verder kunnen worden ingevuld. In een mantel-CAO is sprake van een zekere gelaagdheid van de onderhandelingen, waarbij over een deel van de CAO voor de gehele bedrijfstak wordt onderhandeld, een deel op het niveau van deelsectoren en een deel op ondernemingsniveau. Voor elk niveau is vastgelegd over welke onderwerpen daar onderhandeld dienen te worden. Een CAO à la carte biedt de gelegenheid voor individuele werknemers om een deel van het arbeidsvoorwaardenpakket (binnen bepaalde grenzen) zelf samen te stellen.

³⁶ Zie het onderzoek van Tros, F.H., *Decentralisering van arbeidsverhoudingen. Een onderzoek naar de arbeidsvoorwaardenvorming in de Nederlandse private sector in de periode 1982-2000*, Alphen a/d Rijn, 2000.

economische doelen. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop in Nederland het loonbeleid wordt ingevuld door de vakbeweging. Onder druk van de aangesloten vakbonden verhoogde de vakcentrale FNV in het najaar van 1999 de looneis voor het CAO-jaar 2000 van 3,75 naar 4 procent. De vakcentrale FNV beargumenteerde de koerswijziging onder verwijzing naar de onverwacht aanhoudende economische groei, de krapte op de arbeidsmarkt en de discussie omtrent de optieregelingen voor het topmanagement.³⁷ Zoals tabel 3.2 laat zien vertoont de gemiddelde jaarlijkse contractloonmutatie sinds 1998 geen aanzienlijke stijging.

Tabel 3.2 Ontwikkeling gemiddelde contractloonmutatie

jaar	contractloon mutatie jaarbasis	contractloonmutatie niveaubasis
1994	1,5%	0,8%
1995	1,2%	1,3%
1996	1,6%	1,8%
1997	1,8%	2,0%
1998	2,8%	3,1%
1999	2,8%	2,9%
2000 (juli)	3,2%	3,4%

Bron: ministerie van SZW /Arbeidsinspectie, Den Haag, 2000

Het loonbeleid van de vakbeweging, sinds 1994 vormgegeven via het gecoördineerd vaststellen van een maximale looneis, heeft een belangrijke invloed op de loonontwikkeling. Daarnaast biedt het onderhandelingsproces met werkgevers ook mogelijkheden de lonen verantwoord te laten stijgen. Bij wijze van compromis kunnen loonstijgingen gefaseerd en gespreid worden toegekend, gebruik makend van een eveneens variabele looptijd van de CAO. Bovendien staan uiteraard ook andere onderwerpen dan contractloonstijging op de agenda en vindt tussen die thema's uitruil plaats tussen werkgevers en werknemers.

Een mogelijk nadelig effect van loonstijgingen in fasen is dat relatief grote overloopeffecten kunnen ontstaan voor het volgende jaar. De looptijd van de CAO, de ingangsdatum van de CAO en de ingangsdata van de loonstijgingen (per CAO) zijn onderdeel van het onderhandelingsproces. Een nadere analyse (zie bijlage 6) laat zien dat de patronen van looptijden en ingangsdata redelijk stabiel zijn; er is geen trend van loonstijgingen die steeds later ingaan ten opzichte van het begin van het kalenderjaar of ten opzichte van de ingangsdatum van de CAO's.

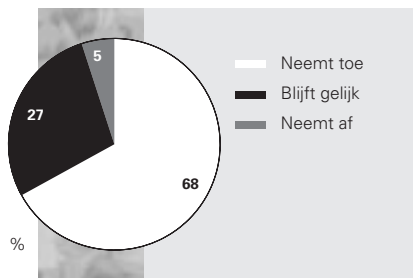
Toch is behoedzaamheid op zijn plaats. De contractloonontwikkeling is slechts één van de factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van de totale loonkosten. Hoofdstuk 2 besteedt aandacht aan die loonkostenontwikkeling en aan de invloed ervan op de Nederlandse concurrentiepositie.

Meer dan 15 jaar hebben werkgevers en werknemers zich ingespannen om een verantwoorde loonkosten ontwikkeling mogelijk te maken. Het kabinet vindt bewuste voortzetting van dat beleid door sociale partners in de komende jaren dringend gewenst, juist nu zich op de arbeidsmarkt groeiende tekorten aftekenen. Essentieel daarbij is dat sociale partners optimaal gebruik maken van flexibilisering van en maatwerk in arbeidsvoorwaarden. Dit sluit goed aan bij recente maatschappelijke ontwikkelingen en past ook binnen de lijnen van *Een nieuwe koers* (1993) en *Agenda 2002* (1997) van de Stichting van de Arbeid.

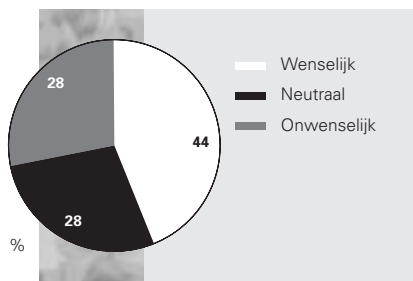
³⁷ FNV: «Werk-, werk- en nog eens werk-plezier», FNV-nota arbeidsvoorwaardenbeleid 2000, Amsterdam, 1999.

Ook flexibele beloningsvormen bieden mogelijkheden voor een voortgezette verantwoorde loonontwikkeling. Kenmerkend voor flexibele beloningsvormen is de mogelijkheid van aanpassing aan veranderende omstandigheden en/of de mogelijkheid van differentiatie tussen (groepen van) werknemers. Flexibele beloning kan op diverse niveaus worden toegekend: voor alle werknemers in een bedrijfstak (bijvoorbeeld eenmalige uitkeringen), voor de werknemers van een onderneming (winstdeling), of voor bepaalde groepen werknemers respectievelijk individuele werknemers (prestatiebeloning). De CAO kan daarbij een geschikt instrument zijn, ook voor vormen van individuele prestatiebeloning. In CAO's kunnen namelijk voorwaarden zijn opgenomen die de objectiviteit en de rechtvaardigheid van beoordelingssystemen voor prestatiebeloning bevorderen. Eenmalige uitkeringen voor alle werknemers in een bedrijfstak of onderneming komen geregeld voor in CAO's. Afspraken over winstdelingsregelingen en prestatiebeloning komen weliswaar vaker voor op de onderhandelingsagenda's, maar lijken voornamelijk schoorvoetend in CAO's terecht te komen.³⁸ Opvallend is dat met name de toepassing van winstdelingsregelingen in Nederland (ver) achterblijft bij andere landen, zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Ook gelden winstdelingsregelingen in een aantal andere Europese landen in tegenstelling tot Nederland vaak voor het gehele personeel. Het kabinet zal nagaan op welke wijze de overheid de ontwikkeling naar meer flexibele beloningsvormen verder kan ondersteunen.

Lange termijnverwachting van Nederlanders over toe- en afname van prestasieloon



Mate van wenselijkheid van de verwachte toename van prestasieloon



Bron: P. Ester, H. Vinken, *Van later zorg: Verwachtingen van Nederlanders over arbeid, zorg en vrije tijd in de 21e eeuw*, OSA, Den Haag, april 2000

³⁸ Over het voorkomen van deze vormen van variabele beloning bestaat nog geen duidelijk en representatief beeld. Er is wel een indicatie dat het in de grootste CAO's nog in geringe mate voorkomt.

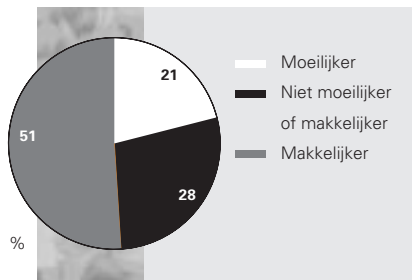
³⁹ Zie de nog niet gepubliceerde analyse van Akkerman en Torenvlied, *De logica van het Nederlandse poldermodel. Een verklaring van doorwerking van centrale aanbevelingen*, conceptrapport, Universiteit Utrecht, juli 2000.

In de arbeidsvoorwaardenvorming coördineren sociale partners niet slechts op het loonbeleid. In de Stichting van de Arbeid proberen zij ook op andere onderwerpen tot gezamenlijke aanbevelingen voor de CAO-onderhandelaars te komen. Zo vormt «Agenda 2002» nog steeds een kader voor de agenda's van de CAO-onderhandelingen. Uit een analyse³⁹ blijkt dat er in grote mate een sturende werking uitgaat van de centrale aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid. Op sectoraal en ondernemingsniveau zijn vervolgens de decentraal bepaalde prioriteiten en belangen doorslaggevend in het onderhandelingsproces over de CAO en voor de uitkomsten die in CAO's worden vastgelegd. Dit zorgt weer voor een gedifferentieerd patroon van arbeidsvoorwaarden in de verschillende sectoren en ondernemingen, onder invloed van centraal geformuleerde beleidsthema's en -kaders.

3.4 Werk en privé

Deze grafiek geeft een beeld over de opvatting van Nederlanders over de vraag of het combineren van arbeid en zorg de komende vijfentwintig jaar makkelijker dan wel moeilijker zal worden.

Combineren van arbeid en zorg op de lange termijn



Bron: P. Ester, H. Vinken, *Van later zorg: Verwachtingen van Nederlanders over arbeid, zorg en vrije tijd in de 21e eeuw*, OSA, Den Haag, april 2000

Een belangrijke doelstelling van het beleid om vrouwen en mannen beter in staat te stellen arbeid en zorg te combineren, is het vergroten van de arbeidsdeelname van vrouwen en het bevorderen van de deelname van mannen aan zorg.

Voorwaarde voor het kunnen combineren van arbeid en zorg is de beschikbaarheid van voorzieningen als deeltijdarbeid, verlofvormen en kinderopvang. Het kabinet stimuleert dat CAO-partijen daarover afspraken maken. Daarnaast stimuleert het kabinet met een bedrag van 60 miljoen gulden experimenten op het gebied van dagindeling om het combineren van arbeid- en zorgtaken eenvoudiger te maken. Het gaat bijvoorbeeld om het bevorderen van werktijden op maat, verruiming van openingstijden van scholen en het beter afstemmen van arbeidstijden op de openingstijden van scholen, kinderopvang, publieke dienstverlening en vrijetijdsvoorzieningen. In hoofdstuk 7.2 wordt nader ingegaan op een aantal aspecten van de rol van CAO-afspraken, alsook op de experimenten dagindeling. Tabel 3.3 laat de ontwikkelingen van arbeid en zorg voorzieningen in CAO's vanaf 1990 zien.⁴⁰

Tabel 3.3 Ontwikkeling arbeid en zorg bepalingen in CAO's, vanaf 1990

Aard bepaling	1990	1996	1997	1998
bovenwettelijke afspraken				
zwangerschaps- en bevalingsverlof	8%	7%	6%	5%
kraamverlof	95%	94%	91%	91%
adoptieverlof	21%	42%	42%	40%
ouderschapsverlof	27%	53%	52%	50%
calamiteitenverlof			37%	23%
zorgverlof			14%	20%
verlofsparen			17%	28%
concrete afspraken kinderopvang	21%	44%		55%

Bron: Arbeidsinspectie, *Arbeid en zorg in CAO's 1998*, april 2000. Behalve bij zwangerschaps- en bevallingsverlof betreffen de genoemde percentages alle CAO-afspraken, zowel wettelijke als bovenwettelijke. De daling van de percentages bij adoptie- en ouderschapsverlof wordt door onderzoekstechnische factoren veroorzaakt. Bovenwettelijke afspraken over ouderschapsverlof komen voor in 30 procent van de CAO's.

Slechts 5 procent van de CAO's biedt de mogelijkheid tot langdurig zorgverlof (van meer dan een maand). Bij verlofsparen is slechts in 6 procent van de CAO's aangegeven dat zorg- of ouderschapsverlof spaardoel kan zijn. Regelingen over betaling tijdens verlof komen weinig voor. Zo staat in slechts 10 procent van de CAO's een afspraak over betaald zorgverlof en in 5 procent over betaald ouderschapsverlof. Bij de percentages calamiteitenverlof en zorgverlof is deels sprake van een verschuiving: een aantal bepalingen over calamiteitenverlof is algemener geformuleerd en dekt nu ook (kortdurend) zorgverlof.

Na een aanvankelijke groei in het begin van de jaren negentig is er in de laatste jaren sprake van een stabilisatie in het percentage CAO's met een verlofbepaling. Anno 1998 gelden verlofregelingen (met uitzondering van het kraamverlof) in (veel) minder dan de helft van de CAO's. Deze CAO's zijn van toepassing op circa 20 tot 40 procent van de werknemers. Wat betreft het percentage CAO's met afspraken over kinderopvang is nog steeds sprake van een voortgaande groei. Het ontbreken van CAO-afspraken betekent niet dat er onder werknemers geen behoefte aan dergelijke regelingen bestaat. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat een

⁴⁰ Arbeidsinspectie, *Arbeid en zorg in CAO's*, april 2000; de steekproef omvat 132 CAO's in marktsector en bij de overheid, samen bijna 90 procent van alle werknemers dekkend.

kwart van alle werknemers met jonge kinderen graag een kinderopvang regeling zou hebben, maar werkt bij een bedrijf waar zo'n voorziening (nog) niet bestaat.⁴¹

Uitkomst evaluatie-onderzoeken wettelijke regelingen

Voorjaar 2000 kwamen twee onderzoeksrapporten beschikbaar: de evaluatie van de *Wet op het ouderschapsverlof*⁴² en de evaluatie van de *Wet financiering loopbaanonderbreking*⁴³.

Van het recht om (onbetaald) ouderschapsverlof op te nemen heeft, vanaf het moment dat de wettelijke regeling van kracht werd, ongeveer 20 procent van de rechthebbende ouders gebruik gemaakt. Moeders maken ruim tweemaal zoveel gebruik van hun recht als vaders. Bij het gebruik door vaders blijkt (gedeeltelijke) loondoorbetaling tijdens het verlof een cruciale factor: 44 procent neemt verlof als het betaald is, 7 procent als het onbetaald is.

Uit de evaluatie van de *Wet financiering loopbaanonderbreking* blijkt dat de wet nog niet erg bekend is bij werknemers. Slechts 10 tot 20 procent weet van het bestaan ervan. Dit gegeven lijkt een belangrijke achtergrond van het tot nu toe zeer beperkte gebruik van de wet. Een andere belemmering voor het gebruik is de eis dat de verlofganger wordt vervangen: werkgevers voorzien problemen als zij bij een krappe arbeidsmarkt een tijdelijke vervanger moeten vinden, die ook nog behoort tot de specifieke groep van uitkeringsgerechtigden. Als gevolg van één en ander werd in 1999 in totaal slechts aan 205 verlofgangers een financiële bijdrage verstrekt. Ongeveer de helft van hen nam palliatief verlof (verlof om terminale zorg te verlenen).

Om de werking van de bestaande regeling te verbeteren zal bekeken worden of, en zo ja op welke punten, extra voorlichting kan worden gegeven aan werkgevers, werknemers en uitvoeringsinstellingen (UVI's).

De inzet van het kabinet

In de discussienota *Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg* van maart 1999 is aangegeven op welke wijze het kabinet tot meer en betere voorzieningen wil komen om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken. De reacties uit het veld en het overleg met de Tweede Kamer hebben in september 1999 geleid tot een nader kabinetsstandpunt.⁴⁴ Mede op basis daarvan zijn verdere stappen gezet in het vormgeven van het arbeid en zorg beleid, dat uit vier pijlers bestaat: het recht op aanpassing van de arbeidsduur, verlofvoorzieningen, kinderopvang en dagindeling.

Het recht op aanpassing (zowel verkorting als verlenging) van de arbeidsduur is neergelegd in de *Wet aanpassing arbeidsduur*.⁴⁵ Deze is per 1 juli 2000 in werking getreden en zal te zijner tijd worden opgenomen in de Wet arbeid en zorg. Twee jaar na invoering zal een voortgangsrapportage aan het parlement worden gezonden.

Het *Wetsvoorstel arbeid en zorg* is, overeenkomstig het voornemen in het Regeerakkoord, op 27 juni 2000 bij de Tweede Kamer ingediend.⁴⁶ Daarin worden niet alleen bestaande verlofregelingen gebundeld en op elkaar afgestemd, ook wordt invoering voorgesteld van diverse nieuwe wettelijke voorzieningen. Daarbij gaat het onder meer om een recht op kortdurend betaald zorgverlof (maximaal 10 dagen per jaar), een recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof, een recht op drie weken betaald adoptieverlof voor elke adoptiefouder inclusief zelfstandigen (waarmee

⁴¹ TNO-arbeid, *Arbeid en Zorg, Inzetbaarheid en Beloning: het werknemersperspectief*, september 1999.

⁴² Research voor Beleid, *Evaluatie Wet op het ouderschapsverlof*, april 2000.

⁴³ Nederlands Economisch Instituut, *Vrij baan voor zorg en educatie*, april 2000.

⁴⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 447, nrs. 14 en 16.

⁴⁵ Wet Aanpassing Arbeidsduur, Stb. 114 en 115.

⁴⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 447, nr. 1–3.

tevens uitvoering wordt gegeven aan de motie van de leden van de Tweede Kamer Bussemaker c.s.⁴⁷), en een recht op tweedaags betaald kraamverlof. Het ouderschapsverlof wordt geflexibiliseerd. De kosten van betaald adoptieverlof bedragen 4 miljoen gulden. Voor werknemers komen deze kosten ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds, voor zelfstandigen ten laste van het Arbeidsongeschiktheidsfonds zelfstandigen. Voor werknemers bij de overheid zullen de kosten van het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het adoptieverlof vooralsnog worden gefinancierd uit het per 1 januari 2001 op te richten Uitvoeringsfonds voor de overheid. De kosten van het kortdurend zorgverlof voor werkgevers, die verplicht worden 70 procent van het loon tijdens dit verlof door te betalen, zijn geraamd op 370 miljoen gulden. De overheid biedt werkgevers vanaf 1 januari 2001 compensatie voor de helft van dat bedrag via verlaging van de overhevelingstoeslag (mede in reactie op de motie van de Kamerleden Schimmel c.s. en de motie Van Gent).⁴⁸

Om het tot stand komen van betaald ouderschapsverlof te stimuleren zal een fiscale stimuleringsregeling worden ontworpen met als uitgangspunt dat werkgevers en werknemers hier in de eerste plaats verantwoordelijk voor zijn.

De in het Regeerakkoord aangekondigde verkenning naar langerdurend betaald zorgverlof (inclusief de analyse van kosten en baten van betaald ouderschapsverlof) wordt verricht in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Plan Bureau (CPB). De resultaten van deze verkenning zullen eind 2000 beschikbaar komen.

Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het *Wetsvoorstel arbeid en zorg* wordt bij de uitwerking van elke nieuwe verlofregeling nagegaan en meegewogen wat de budgettaire gevolgen voor de overheid en wat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de moties van het lid van de Tweede Kamer Örgü c.s.⁴⁹

Op 2 december 1999 is in het kader van het Belastingplan 2000 ook het voorstel voor een wettelijke regeling voor verlofsparen bij de Tweede Kamer ingediend. De verwachting is dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor het eind van dit jaar zal zijn afgerond, zodat de wet per 1 januari 2001 in werking kan treden. Het wetsvoorstel gaat uit van gelijke fiscale behandeling van sparen in tijd en in geld en introduceert een fiscale faciliteit voor het bevorderen van het sparen van verlof. Maximaal 10 procent van het bruto loon kan jaarlijks worden gespaard. Over het gespaarde vindt pas belasting- en premieheffing plaats op het moment dat verlof wordt genoten en een gespaard bedrag tot uitbetaling komt. Voor zover het sparen in tijd betreft kunnen werknemers daarnaast, ook als er geen verlofspaarovereenkomst is, maximaal 250 dagen sparen zonder dat daarover belasting- en premieheffing plaatsvindt.

Daarnaast zijn bij de Eerste Kamer twee wetsvoorstellen in behandeling, waarmee de vakantiewetgeving wordt aangepast. Het betreft hier een wetsvoorstel dat in april 1999⁵⁰ door de Tweede Kamer is aangenomen en een wijziging van dat wetsvoorstel⁵¹ (novelle) die eind juni 2000 door de Tweede Kamer is aangenomen.

In het wetsvoorstel wordt onder andere de termijn voor het verjaren van vakantiedagen verlengd van twee naar vijf jaar. Hierdoor krijgen werkgevers en werknemers meer mogelijkheden om afspraken op maat te maken over het gebruik van vakantiedagen.

⁴⁷ Motie 26 447, nr. 6.

⁴⁸ Moties 26 447, nrs. 7, 11.

⁴⁹ Moties 26 447, nrs. 8, 9.

⁵⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 079.

⁵¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 079.

Daarnaast krijgen werkgevers en werknemers meer vrijheid om aan bovenwettelijke vakantiedagen een andere bestemming te geven (waardoor deze bijvoorbeeld kunnen worden ingezet bij verlofsparen). Bovendien wordt voorgesteld ouders van meerlingen recht op ouderschapsverlof te geven voor alle kinderen (nu is er slechts een recht voor één kind).

Een van de wijzigingen in de novelle, aangebracht naar aanleiding van het advies van de Sociaal-Economische Raad, houdt in dat ziektedagen mogen worden aangemerkt als vakantie.

Inwerkingtreding van de voorgestelde wetten zal naar verwachting in het laatste kwartaal van 2000 plaatsvinden.

Kinderopvang

Het kabinet heeft onlangs (voorjaar 2000) een hoofdlijnennotitie voor de *Wet basisvoorziening kinderopvang* (WBK) naar de Tweede Kamer gestuurd.⁵² In deze notitie wordt een nieuw financieringsstelsel voor de kinderopvang voorgesteld. Er wordt gekozen voor een systeem van vraagfinanciering in plaats van aanbodfinanciering. Het huidige onderscheid tussen subsidieplaatsen, bedrijfsplaatsen en particuliere plaatsen vervalt. Het huidige systeem van gedeelde financiering van kinderopvang door ouders, werkgevers en overheid blijft gehandhaafd. Uitgangspunt is een evenwichtige verdeling van de financiering tussen deze drie partijen. Ouders betalen een inkomensafhankelijke bijdrage; de overheid vult deze aan tot tweederde van de totale kosten. Sluitstuk is een vaste bijdrage van werkgevers ter hoogte van eenderde van de kosten. Ouders die geen werkgeversbijdrage krijgen, ontvangen van de overheid een gedeeltelijke inkomensafhankelijke compensatie.

In de notitie staat ook aangegeven hoe de controle op de kwaliteit van de kinderopvang in de WBK zal worden geregeld. Gekozen wordt voor landelijke kwaliteitsnormen die op lokaal niveau worden gecontroleerd. De WBK zal in de loop van 2001 worden ingediend bij de Tweede Kamer en zal naar verwachting in 2003 van kracht worden. In het voorjaars-overleg van juni 2000 hebben werkgevers en werknemers ingestemd met het kabinetsvoorstel. Overeengekomen is dat sociale partners en overheid in 2002 gezamenlijk onderzoek zullen doen naar de stand van zaken met betrekking tot CAO-afspraken over kinderopvang.

3.5 Gelijke behandeling

Op 30 november 1999 is het evaluatieonderzoek van de *Algemene wet gelijke behandeling*, aan de Tweede Kamer aangeboden.⁵³ Uit het onderzoek komt naar voren dat het maatschappelijk draagvlak voor gelijke-behandelingswetgeving groot is. Verschillen van opvatting ontstaan als het gaat om specificatie van de algemene norm in een bepaalde branche of situatie. De wet geniet grote bekendheid onder personeelsfunctionarissen, maar blijkt bij anderen aanmerkelijk minder bekend te zijn. Ook de bekendheid met de Commissie gelijke behandeling en haar oordelen is over het algemeen gering.

Onderdeel van de evaluatie is een onderzoek naar de mogelijkheden om, in het licht van inhoud en systematiek van EU-regelgeving, te komen tot stroomlijning en verduidelijking van de regels voor gelijke behandeling. De Commissie gelijke behandeling heeft onlangs haar oordeel over de wet gegeven.⁵⁴ Het kabinetsstandpunt met betrekking tot het evaluatieonderzoek en het rapport van de Commissie zal in de tweede helft van het jaar 2000 verschijnen.

⁵² Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 587, nr. 7.

⁵³ Asscher-Vonk, L.P., e.a., *Gelijke behandeling: regels en realiteit; Een juridische en rechtssociologische analyse van de gelijke behandelingswetgeving*, SZW, Den Haag, 1999.

⁵⁴ Commissie gelijke behandeling, *Gelijke behandeling in beweging, Evaluatie van vijf jaar Algemene wet gelijke behandeling*, 2000.

Beloningsverschillen

De beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen zijn nog steeds omvangrijk en blijken slechts langzaam af te nemen. Uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie naar de positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven blijkt dat vrouwen gemiddeld 23 procent minder verdienen dan hun mannelijke collega's. Dit beloningsverschil hangt samen met de verschillen in functie- en persoonskenmerken tussen mannen en vrouwen. Na correctie daarvoor resteert een verschil van 7 procent. Dit verschil kan mogelijk worden verklaard door sekse-discriminatie, maar het kan ook een gevolg zijn van andere factoren.

Naast het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen heeft de Arbeidsinspectie het beloningsverschil tussen allochtone en autochtone werknemers onderzocht. Uit dit onderzoek komt naar voren dat allochtone werknemers gemiddeld 22 procent minder verdienen dan autochtone werknemers. Na correctie voor onder andere geslacht, leeftijd, functie-niveau en functiesoort bedraagt het beloningsverschil 3 procent.

In het Plan van aanpak gelijke beloning,⁵⁵ dat op 8 mei 2000 naar de Kamer is gezonden, kondigt het kabinet een aantal maatregelen aan. Uitgangspunt is dat werkgevers en werknemers hun verantwoordelijkheid voor gelijke beloning duidelijker invullen. Er wordt een kwaliteitstoets ontwikkeld waarmee functiewaarderingsystemen op seksneutraliteit kunnen worden doorgelicht. Door periodiek onderzoek zullen de ontwikkelingen ten aanzien van beloningsverschillen op de voet worden gevolgd. In het minderhedenbeleid wordt mede naar aanleiding van het SER-advies over arbeidsmarktinstrumenten voor minderheden momenteel een nieuw plan van aanpak opgesteld. Gelijke behandeling van allochtonen en het voorkomen van discriminatie zullen daar ook deel van uitmaken. Het onderzoek naar de beloningsverschillen tussen allochtonen en autochtonen zal worden verbreed.

Nieuwe wetgeving tegen discriminatie op grond van leeftijd en handicap

Het *Wetsvoorstel verbod op leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid* is in november 1999⁵⁶ naar de Tweede Kamer gezonden. Het wetsvoorstel heeft betrekking op het maken van onderscheid naar leeftijd bij werving en selectie, aanstelling, arbeidsbemiddeling, scholing en bevordering. Het wetsvoorstel zal worden afgestemd op de conceptrichtlijn op grond van artikel 13 EG-Verdrag, waarover naar verwachting aan het einde van dit jaar een akkoord wordt bereikt in de Sociale Raad.

Verder is een wetsvoorstel voor gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte in voorbereiding. Het gaat hierbij om een aanbouwwet, waarbij wordt begonnen met de terreinen werving en selectie en aanstelling bij de arbeid, het openbaar aanbod van goederen en diensten en het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten op het gebied van de sportbeoefening en de inrichting en het beheer van openbare ruimtes in gebouwen in gebruik bij de overheid. Het kabinet wil het wetsvoorstel in het voorjaar van 2001 voor advies aanbieden aan de Raad van State.⁵⁷

Internationale ontwikkelingen

De Europese Commissie heeft op 25 november 1999 een aantal voorstellen gedaan voor de uitwerking van artikel 13 van het EG-verdrag. Het gaat om twee richtlijnen. De eerste richtlijn bevat regels om in het

⁵⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 099, nr. 1.

⁵⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 880, nrs. 1–2.

⁵⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 24 170, nr. 55.

werk discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid tegen te gaan. Doel is het bevorderen van gelijke behandeling van werknemers bij alle aspecten van de arbeid, zoals sollicitatie, arbeidsvoorwaarden, beloning en ontslag. De tweede richtlijn verplicht de lidstaten de naleving van het beginsel van gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming ter hand te nemen. Deze richtlijn heeft niet alleen betrekking op de werksituatie, maar ook op sociale zekerheid, bijstand, onderwijs en het aanbieden van goederen en diensten (zoals bijvoorbeeld verhuur van woonruimte). Deze richtlijn is op 19 juli 2000 in werking getreden.

Voor Nederland betekenen deze richtlijnen een aantal wijzigingen ten opzichte van de huidige wetgeving. Zo kent Nederland op dit moment nog geen omvattende regelgeving voor gelijke behandeling met betrekking tot handicap en leeftijd. Voor het tegengaan van discriminatie op andere gronden bestaan er wel regels. Die zijn onder meer in de Algemene wet gelijke behandeling opgenomen.

Ook bevatten beide richtlijnen een bepaling over het tegengaan van intimidatie («harassment») van een werknemer bijvoorbeeld omdat deze gehandicapt of allochtoon is. Dit wordt ook als discriminatie beschouwd. Het Nederlandse bewijsrecht kent nog geen speciale regels voor de beoordeling van gevallen van discriminatie. De EU-richtlijnen schrijven voor dat de bewijslast verschuift naar de werkgever. Er ligt inmiddels bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel met dezelfde strekking voor het leveren van bewijs bij discriminatie op grond van geslacht. De voorgestelde richtlijnen regelen dit echter ook voor discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid.

Het kabinet heeft op 1 mei 2000 een notitie met zijn standpunt over de Europese voorstellen naar de Tweede Kamer gezonden.⁵⁸ Het kabinet stemt op hoofdlijnen met de voorstellen in. Snelle vaststelling en uitvoering daarvan is belangrijk met het oog op de komende toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie.

Slotconferentie ILO-project

In maart 2000 is het ILO-project *Tegengaan discriminatie etnische minderheden in de arbeid* afgerond met een slotconferentie. In de deelnemende landen zijn onderzoeken verricht naar discriminatie van etnische minderheden bij de toegang tot werk. Tevens is het aanbod van trainingen voor multicultureel management en het bestaan van wetgeving voor gelijke behandeling in verschillende landen geïnventariseerd. Naar aanleiding van de slotconferentie is een notitie aan de Tweede Kamer gepland in de tweede helft van 2000.

3.6 Arbeidstijden

De invoering van de *Arbeidstijdenwet* (ATW) op 1 januari 1996 betekende voor veel sectoren aanpassing aan en inspelen op nieuwe regels voor arbeids- en rusttijden. Flexibeler arbeidstijdpatronen werden mogelijk met inachtneming van de veiligheid, gezondheid en welzijn van de werknemer. Bovendien moet deze flexibiliteit niet alleen uit het oogpunt van de werkgever worden gezien, maar ook uit dat van de werknemer. De afgelopen decennia is de behoefte onder werknemers toegenomen om betaald werk, zorg en andere verantwoordelijkheden zoals vrijwilligerswerk, studie en huishoudelijke werk beter op elkaar te kunnen

⁵⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 22 122, nr. 155.

afstemmen. De ATW heeft dan ook mede als doel de combineerbaarheid van deze verschillende activiteiten te vergroten. Verder beoogt de ATW werkgevers en werknemers gezamenlijk meer verantwoordelijkheid te geven voor de invulling van arbeids- en rusttijden.

Door de invoering van de ATW ontstonden in verschillende sectoren vanwege de aard van het werk of het productieproces zodanige beperkingen dat een goede bedrijfsvoering niet goed mogelijk was. Reeds in 1996 zijn voor een groot aantal sectoren deze knelpunten geïnventariseerd en opgelost door middel van aanpassing van het Arbeidstijdenbesluit. In sectoren waar zich nog reële knelpunten voordoen wordt getracht deze op te heffen. Zo worden dit jaar onder andere knelpunten opgelost voor operators in het bioscoopbedrijf en duikers in de offshore industrie. Uitgangspunt daarbij is dat de aangepaste regeling op zo veel mogelijk steun kan rekenen van zowel werknemers als werkgevers. Naar aanleiding van de uitkomsten van een in 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden evaluatieonderzoek⁵⁹ zal de zogenoemde consignatieregeling in de ATW op enkele punten worden verruimd. De consignatieregeling houdt in dat werknemers tijdens rustperiodes en pauzes beschikbaar moeten zijn om na een oproep weer aan het werk te gaan. Over de aanpassing is uitvoerig gesproken met werkgevers- en werknemersorganisaties. Daarbij bestond wel overeenstemming over de noodzaak de regeling op een aantal onderdelen te versoepelen, maar bleek overeenstemming onhaalbaar over de vraag hoe een aangepaste consignatieregeling er uit zou moeten zien⁶⁰.

Normeringen voor arbeids- en rusttijden worden in belangrijke mate bepaald door Europese richtlijnen op dit gebied. Op 3 april 2000 is er overeenstemming bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad van ministers over uitbreiding van de Europese richtlijn voor arbeidstijden. Met deze aanpassing vallen voortaan ook artsen in opleiding, werknemers in de offshore, werknemers bij het railvervoer en de niet-mobiele werknemers in de andere vervoerssectoren onder de richtlijn. Voor de mobiele werknemers in die andere vervoerssectoren, zoals het wegvervoer, gelden voortaan ook enkele basisbepalingen zoals een gemiddeld 48-urige werkweek. In de EU gaat het om totaal zo'n vijf miljoen werknemers. Voor de zeevaart geldt een afzonderlijke richtlijn die tot stand is gekomen op initiatief van sociale partners in het kader van de sociale dialoog. Inmiddels hebben ook de sociale partners in de burgerluchtvaart een akkoord bereikt over de arbeidstijden in de sector. In juli 2000 zijn de besprekingen begonnen over een voorstel van de Commissie om het akkoord in de burgerluchtvaart om te zetten in een richtlijn. Nog in het vooruitzicht staan aanvullende sectorale richtlijnen voor het wegvervoer en de binnenvaart. De gevolgen voor de regelgeving in Nederland zullen beperkt zijn, aangezien de meeste sectoren reeds onder de werking van de ATW zijn gebracht. Wel zullen enkele aanpassingen in het Arbeidstijdenbesluit Vervoer nodig zijn, afhankelijk van de inhoud van de aanvullende sectorale richtlijnen.

De Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van de ATW. Om de effectiviteit van het toezicht en de handhaving te vergroten zal ook in de ATW, evenals in de *Arbowet*, een systeem van bestuurlijke boete worden ingevoerd. Een wetsvoorstel hiervoor zal nog dit jaar voor advies aan de Raad van State worden aangeboden.

Eind dit jaar zal een verslag over de effectiviteit en doelmatigheid van de ATW aan het parlement worden aangeboden. Daarvoor wordt momenteel een extern evaluatieonderzoek verricht. Hierin wordt uitgebreid aandacht

⁵⁹ Minister SZW: Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1 april 1999.

⁶⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 25 092, nr. 9.

besteed aan de werking van het overlegmodel dat in de wet is opgenomen. De wet biedt immers de mogelijkheid om bij collectief overleg en binnen de normen die wet stelt een regeling voor werk- en rusttijden af te spreken die zo goed mogelijk is afgestemd op de omstandigheden in de sector of het bedrijf.

Ook de doelstelling van de wet om de combinatie van arbeid, zorgtaken en andere verantwoordelijkheden te vergroten, zal in deze evaluatie aan de orde komen.

BOX ASSISTENT-GENEESKUNDIGEN

De werk- en rusttijden van assistent-geneeskundigen in opleiding vormen nog steeds een groot probleem. Meer dan de helft van de ziekenhuizen en maatschappen houdt zich niet aan de *Arbeidstijdenwet* en het *Arbeidstijdenbesluit*: veel assistent-geneeskundigen werken aanzienlijk langer dan de wettelijk toegestane 48 uur per week.

Tussen 1998 en mei 2000 zijn door de Arbeidsinspectie onderzoeken uitgevoerd naar de werk- en rusttijden van assistent-geneeskundigen in 123 ziekenhuizen en 157 maatschappen. Bij eerdere inspecties in 1995 was al naar voren gekomen dat deze relatief kleine beroepsgroep (2200 personen) veel te lange diensten draaide.

De basis voor toezicht op naleving van de werk- en rusttijden van assistent-geneeskundigen vormt een deugdelijke registratie. Bij de start van het inspectieproject bleek bij nagenoeg alle ziekenhuizen en maatschappen dat er geen of onvoldoende registratie van werk- en rusttijden beschikbaar was. Verdere inspecties toonden aan dat de assistent-geneeskundigen vaak nog veel te lange diensten moesten draaien en onvoldoende rust namen.

De meest ernstige tekortkomingen wat betreft dag- en nachtdiensten deden zich voor bij de afdelingen Chirurgie en Interne Geneeskunde. Zo bleken assistent-geneeskundigen bij de verloskunde in ziekenhuizen vaak structureel over te werken door aan een avonddienst een normale dagdienst te koppelen. De ziekenhuizen en maatschappen hebben de nodige maatregelen moeten nemen. In totaal zijn er 37 processen-verbaal opgemaakt. Dit aantal zal nog toenemen omdat een deel van de onderzoeken nog niet is afgerond.

Inmiddels voldoet zo'n 45 procent van de geïnspecteerde ziekenhuizen en maatschappen aan de arbeidstijden wetgeving. Dit is onder meer bereikt door organisatorische maatregelen en/of een verhoging van de budgetten waardoor meer assistent-geneeskundigen konden worden aangetrokken en roosters passend konden worden gemaakt. Dit heeft een gunstig effect op de vermindering van werkdruk in deze beroepsgroep. Gezien het nog steeds grote aantal gesignaleerde tekortkomingen zal de Arbeidsinspectie ook in de komende jaren haar handhavingsactiviteiten voortzetten.

De mogelijkheden voor werkgevers en werknemers om afspraken te maken over afwijkende werktijden zijn met de invoering van de ATW vergroot. De wet erkent wel de bijzondere positie van de zondag. Het uitgangspunt is dat op zondag niet wordt gewerkt. Uit de cijfers van de *Enquête Beroepsbevolking* van het CBS⁶¹ blijkt dat het percentage werknemers dat op zondag werkt in de afgelopen jaren niet is toegenomen. Een onderzoek van het SCP geeft aan dat de *Arbeidstijdenwet* en ook de *Winkeltijdenwet* niet tot een sterke stijging van onregelmatige werktijden hebben geleid. Het Kamerlid Bakker heeft op 11 april 2000 een initiatiefwetsvoorstel aanhangig gemaakt met als doel de rechtsbescherming van werknemers die een gewetensbezwaar hebben tegen het werken op zondag te versterken.⁶² De Kamerleden Bussemaker en Van Dijke hebben op 4 juli 2000 een initiatiefwetsvoorstel aanhangig gemaakt om de zeggenschap van werknemers over arbeidstijden met name op zondag te versterken.⁶³

⁶¹ CBS, *Enquête beroepsbevolking* 1998, Heerlen 1999.

⁶² Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 075, nrs. 1–3.

⁶³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 224, nrs. 1–3.

3.7 Corporate governance en medezeggenschap van werknemers

Internationalisering van het bedrijfsleven, toename van het aantal grensoverschrijdende fusies en verharding van de overnamemethoden hebben geleid tot meer aandacht voor de aandeelhouderswaarde van ondernemingen. De rapporten van de Commissies Peters I en II⁶⁴ zorgden voor een politiek-maatschappelijk debat over *corporate governance*, de zeggenschapsverhoudingen in bedrijven. In zijn reactie op het rapport Peters II (mei 1999)⁶⁵ kondigt het kabinet wetgeving aan met betrekking tot herijking van het structuurregime, een transparanter ondernemingsbeleid, de beloning van topbestuurders, een effectievere vergadering van aandeelhouders en beschermingsconstructies «in vreedstijd».

Momenteel wordt wetgeving voorbereid om de beloning van bestuurders en commissarissen van (beursgenoteerde) bedrijven in het jaarverslag openbaar te maken.

Het kabinet heeft aangegeven dat de «stakeholdersbenadering», namelijk evenwicht in zeggenschap van alle bij de onderneming betrokken partijen, uitgangspunt van beleid blijft.

Genoemde ontwikkelingen in het bedrijfsleven raken de positie van de werknemer en de medezeggenschap van werknemers. Medezeggenschap van werknemers kan op verschillende manieren vorm krijgen. Eén daarvan is de representatieve medezeggenschap, zoals geregeld in de Wet op de ondernemingsraden. De wettelijke rechten van de ondernemingsraad zijn inmiddels behoorlijk verankerd in het besluitvormingsproces binnen ondernemingen. Via de ondernemingsraad hebben werknemers ook invloed op de samenstelling van de raad van commissarissen. Een tweede vorm van medezeggenschap betreft de financiële werknemersparticipatie. Hierbij krijgen de werknemers de gelegenheid te delen in het resultaat en/of het vermogen van de onderneming waar ze werkzaam zijn.

Toekomst structuurregime

De wettelijke vertaling van de stakeholdersbenadering in ons land is de structuurregeling, die sinds 1971 van toepassing is op grote vennootschappen.⁶⁶ Deze «structuurvennootschappen» zijn verplicht een raad van commissarissen als toezichthoudend orgaan in te stellen. Aandeelhouders en werknemers hebben gelijke bevoegdheden bij de samenstelling van die raad, die door middel van «gecontroleerde coöptatie» wordt samengesteld: de commissarissen benoemen zichzelf, met dien verstande dat de algemene vergadering en de ondernemingsraad ieder het recht van aanbeveling en bezwaar hebben. Daarnaast kunnen de vennootschap (vertegenwoordigd door de raad van commissarissen), de algemene vergadering van aandeelhouders en de ondernemingsraad ieder bij de Ondernemingskamer een verzoek tot ontslag van een commissaris indienen.

De SER bereidt momenteel een advies voor over het functioneren en de toekomst van het structuurregime, toegespitst op twee aandachtspunten.⁶⁷ Die aandachtspunten zijn de criteria voor (verplichte) toepassing van het (verzwakte) structuurregime en het correctiemechanisme bij slecht functioneren van commissarissen. De Tweede Kamer heeft op 27 juni 2000 aanvullend advies gevraagd.

De leden van de Tweede Kamer Rosenmöller en Schimmel hebben op 17 april 2000 een initiatief-wetsvoorstel gepresenteerd dat een einde maakt aan het bestaande coöptatiesysteem. Zij stellen een benoemingsmodel voor, waarbij werknemers en aandeelhouders ieder een derde deel

⁶⁴ Rapport *corporate governance*, Peters I, 25 juni 1997; Monitoring *rapport corporate governance*, Peters II, 3 december 1998.

⁶⁵ Kamerstukken II vergaderjaar 1998–1999, 25 732, nr. 8.

⁶⁶ De drie wettelijke toepassingscriteria zijn: geplaatst kapitaal plus reserves van ten minste 25 miljoen gulden; krachtens wettelijk verplichting is ondernemingsraad ingesteld; 100 of meer werknemers werkzaam in Nederland.

⁶⁷ Brief van de minister van Justitie, Adviesaanvraag over de structuurregeling, 10 februari 2000.

van de commissarissen benoemen. Het laatste derde deel wordt door de raad van commissarissen zelf benoemd.

Corporate governance in EU-verband

De evaluatie van de Richtlijn Europese ondernemingsraden door de Europese Commissie beperkt zich tot een inventarisatie bij de lidstaten van de invoering van de richtlijn in nationale regelgeving. Dit jaar zal de *European Foundation on working and living conditions* starten met een onderzoek naar het praktisch functioneren van Europese ondernemingsraden. Het debat in de Sociale Raad over de medezeggenschap van werknemers binnen de Europese Vennootschap is sinds december 1998 opgeschort wegens een blokkade van één der lidstaten van het voorliggend compromisvoorstel. In juni 2000 heeft het kabinet een positief standpunt ingenomen over een voorstel⁶⁸ van de Europese Commissie voor een Richtlijn op het gebied van informatie en raadpleging van werknemers.

Financiële participatie

Financiële werknemersparticipatie wint de laatste tijd aan belangstelling. Hoewel er geen recente representatieve cijfers over feitelijke ontwikkelingen in bedrijven beschikbaar zijn, zijn er aanwijzingen dat financiële deelname van werknemers in Nederland toeneemt. Op dit moment komt financiële participatie in de vorm van aandelen(opties) met name voor bij beursgenoteerde vennootschappen in sectoren die zich bezighouden met financiële dienstverlening en automatisering. Uit cijfers uit 1996⁶⁹ blijkt dat zo'n 4 procent van de bedrijven in Nederland met meer dan 10 werknemers, zijn medewerkers op deze manier financieel laat participeren. Nog eens 4 procent heeft de intentie binnen drie jaar een participatieregeling in te voeren. Winstdeling komt veel vaker voor. In 1996 kende 27 procent van de bedrijven met meer dan 10 werknemers een winstdelingsregeling. Een recenter, internationaal vergelijkend onderzoek van begin 2000⁷⁰ toont aan dat zo'n 8 procent van de werknemers in Nederland aandelen(opties) ontvangt. Nederland loopt met dit percentage ver achter bij andere landen. Als het gaat om winstdeling komt Nederland op de derde plaats na Frankrijk en de Verenigde Staten: in Nederland deelt 30 procent van alle werknemers in de winst.

In de ICT is een duidelijke stijging van financiële werknemersparticipatie in de vorm van aandelen(opties) waargenomen: van 6 procent in 1997 naar 11 procent in 1998. Ook de hoogte van de deelneming steeg, van gemiddeld 4 694 gulden naar gemiddeld 7 307 gulden.⁷¹ Uit een vergelijking tussen multinationals die opereren in de lidstaten van de Europese Unie blijkt dat er grote verschillen bestaan in de wijze waarop lidstaten het introduceren van een aandelenplan stimuleren.⁷² Multinationals ervaren met name de verschillende nationale belastingstelsels en juridische vereisten als een grote belemmering om hun aandelen in het hele concern te introduceren.⁷³

De motieven om aandelen aan het personeel te verstrekken zijn verschillend. Op een krappe arbeidsmarkt zullen concurrentieoverwegingen soms een rol spelen. Uit het eerder genoemde onderzoek uit 1996 is gebleken dat 86 procent van de bedrijven die aandelen(optie)regelingen introduceren dit doen om het personeel meer te betrekken bij de gang van zaken. Bij bedrijven met een winstdelingsregeling is dit voor 51 procent de belangrijkste reden. Eénderde van de bedrijven met een aandelen(optie)regeling voor werknemers noemt «het benutten van

⁶⁸ Voorstel voor een Richtlijn tot instelling van een algemeen kader betreffende de informatie en raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap (COM (98) 612 def.).

⁶⁹ Poutsma, E., Tillaart, van den H., *Financiële werknemersparticipatie in Nederland, Tijd voor beleid!*, Den Haag, 1996.

⁷⁰ *HR Practices in the Business World*, International study conducted for the ANDCP and Manpower by ODIS among 2800 HRMs in seven countries, 29 mei 2000.

⁷¹ Sanders, *Salaris jonge automatiseerders in de lucht*, Computable, 27 november 1998.

⁷² European Centre for Employee Ownership, Seminar on multinational share schemes *Breaking the barriers*, Brussel, april 1999.

⁷³ Bulcke, F., van den *Obstacles for the development of financial participation in the European Union*, Research Centre for financial participation KU Brussel, 25 november 1999.

aandelen als beloningsstrategie» als motief. Dit geldt voor ruim 80 procent van de bedrijven met een dergelijke regeling bestemd voor het management.

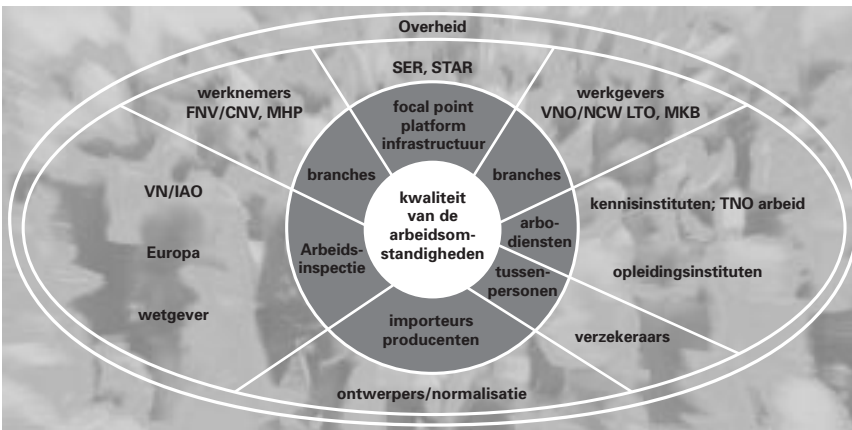
Financiële participatie van werknemers is niet alleen een instrument om hen bij het ondernemingsbeleid te betrekken, maar biedt ook mogelijkheden voor flexibele beloningsvormen (zie par. 2 en 3).

HOOFDSTUK 4 ARBEIDSONOMSTANDIGHEDEN

4.1 Inleiding: arbeidsomstandigheden van brede betekenis

Goede arbeidsomstandigheden dragen bij aan beperking van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Een goed niveau van arbeidsomstandigheden is daarnaast voor bedrijven en instellingen een belangrijke factor voor het aantrekken en het behouden van personeel. Het motiveert de werknemers en het is van belang voor hun veiligheid en gezondheid. Adequaar arbobeleid in de ondernemingen en instellingen vormt een vruchtbare basis voor innovaties in de productie en voor optimale inzet van menselijk kapitaal. In een kenniseconomie is dat van groot belang. Het netwerk rond arbeidsomstandigheden kent vele betrokkenen en relaties. De belangrijkste betrokkenen zijn werkgevers en werknemers, die in de eerste plaats natuurlijk zelf verantwoordelijk zijn voor een goed arbobeleid op de werkvloer. De rol van de overheid is het bieden van (minimum)bescherming aan werknemers en het faciliteren en activeren van de verantwoordelijke partners in sectoren en bedrijven. Daarnaast is de overheid verantwoordelijk voor het stelsel.

Figuur 4.1 Het Arbonetwerk



Het kabinet heeft intensivering van het arbeidsomstandighedenbeleid hoog op de agenda staan. Het kabinetsbeleid omvat een breed geheel van activiteiten en maatregelen, zoals arboconvenanten, fiscale facilitering van arbovriendelijke bedrijfsinvesteringen, kwaliteitsimpulsen voor de sociaal-medische begeleiding en de arbodienstverlening en inzet van innovatieve arbeidsmiddelen. Verder zijn streefcijfers geformuleerd voor vermindering van een aantal belangrijke arbeidsrisico's. Achtereenvolgende paragrafen gaan in op (paragraaf 2) de situatie op de werkvloer op het gebied van arbeidsomstandigheden, (paragraaf 3) recente ontwikkelingen in het overheidsbeleid, (paragraaf 4) de rol van de arbodiensten als partners van de ondernemers bij het arbobeleid en de verzuimbegeleiding en (paragraaf 5) de inzet van andere betrokkenen op het gebied van arbeidsomstandigheden, ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en reïntegratie.

4.2 De werkvloer: arbeidsbelasting en maatregelen

4.2.1 Werkdruk hoog, gevolgen als aanzienlijk in te schatten

De arbeidsbelasting is de afgelopen decennia veranderd. Er is minder werk met kenmerken als eentonigheid, lawaai, stank en/of ervaren gevaar. Dit gaat gelijk op met de vermindering van industriële activiteit. De omvang van fysiek belastend werk is gelijk gebleven. Het percentage werknemers dat melding maakt van regelmatig werken onder hoge tijdsdruk is gestegen. De afgelopen jaren nam dit percentage steeds met 1 procentpunt toe, tot 33 procent in 1998.⁷⁴ In 1999 was het eveneens 33 procent, oftewel ruim 2 miljoen werknemers. Ook bij zelfstandigen steeg deze indicator voor werkdruk, tot 29 procent in 1999; en dit zonder wezenlijke daling van overige arbeidsbelasting, die bij hen veelal hoger is dan bij werknemers.

Bijna een kwart van de werkenden zegt als gevolg van werkdruk lichamelijke of psychische klachten te hebben gehad. Werkdruk speelt ook een rol bij het ontstaan van de aandoening Repetitive Strain Injury (RSI), oftewel aandoeningen aan nek, schouders, armen, polsen en/of vingers als gevolg van langdurig repeterende bewegingen in dezelfde houding en in een hoog tempo. Ongeveer 4 procent van de instroom in de WAO stond in 1999 in verband met RSI door het werk. Verder zegt circa 40 procent van de werknemers die met psychische klachten in de WAO terecht zijn gekomen dat de uitval is veroorzaakt door het werk, door werkdruk of, vaker nog, door conflicten op het werk. Dit is ongeveer 18 procent van de totale WAO-instroom.

Nederlanders zien werkdruk en werkbelasting als een structureel probleem dat niet zal verdwijnen, en dat forse gevolgen zal hebben.⁷⁵

4.2.2 Arbeidsongevallen: informatievoorziening verbeterd

Onveiligheid op het werk is eveneens een belastende factor. Een indicatie daarvoor is het aantal arbeidsongevallen. Een volledig en betrouwbaar beeld van de arbeidsveiligheid vraagt zorgvuldig gebruik van diverse bronnen. Die komen steeds meer beschikbaar.

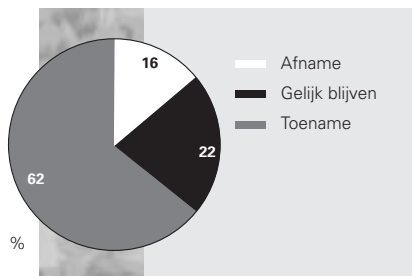
Werkgevers zijn wettelijk verplicht ernstige arbeidsongevallen onverwijld te melden aan de Arbeidsinspectie. Jaarlijks registreert de Arbeidsinspectie aldus circa 2 500 ernstige arbeidsongevallen, waarbij ongeveer 100 met dodelijke afloop. Hoewel deze gegevens geen betrouwbare conclusies over trends toelaten wordt de inzet van inspecties verhoogd waar dat volgens de cijfers nodig lijkt.

Een andere indicatie voor het aantal ongevallen op het werk geven de eerste-hulpposten van ziekenhuizen, die in 1998 120 000 slachtoffers van een arbeidsongeval hielpen.⁷⁶ In de metaalindustrie blijken 1 op de 11 jongeren slachtoffer te zijn geweest van een ongeval; ze zijn de vaakst getroffen groep werknemers. In de landbouw komt 1 op de 63 werkenden wegens een arbeidsongeval op de eerste hulp terecht; zij zijn de minst vaak getroffen groep, maar in termen van medische kosten per getroffene wel de meest ernstig getroffen groep.⁷⁷ Het CBS enquêteert sinds begin 2000 de beroepsbevolking over alle arbeidsongevallen.⁷⁸ Dat zal naar verwachting een beter zicht geven op omvang, aard en achtergronden van arbeidsongevallen. Ook zal duidelijk worden in welke sectoren meer preventieve actie noodzakelijk is.

4.2.3 Aantal maatregelen in bedrijfstakken en bedrijven neemt gestaag toe

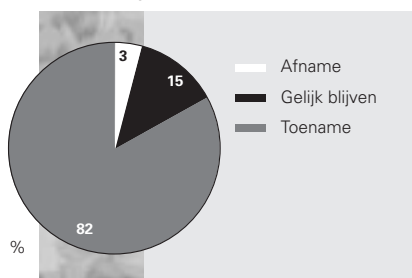
De betekenis van CAO's voor arbeidsomstandigheden groeit. Bij in 1998

Verwachtingen van Nederlanders over veeleisend werk in de komende 25 jaar



Bron: P. Ester, H. Vinken, *Van later zorg: Verwachtingen van Nederlanders over arbeid, zorg en vrije tijd in de 21e eeuw*, OSA, Den Haag, april 2000

Verwachtingen van Nederlanders over ontwikkeling stress door werk in de komende 25 jaar



Bron: P. Ester, H. Vinken, *Van later zorg: Verwachtingen van Nederlanders over arbeid, zorg en vrije tijd in de 21e eeuw*, OSA, Den Haag, april 2000

⁷⁴ Cijfers uit de sinds 1996 lopende arbomonitor, bijlage 8.

⁷⁵ Ester, P., H. Vinken, *Van later zorg: Verwachtingen van Nederlanders over arbeid, zorg en vrije tijd in de 21e eeuw*, OSA, Den Haag, april 2000.

⁷⁶ Bloemhoff, A., J.M. Jutten, *Arbeidsongevallen in 1998 op basis van het Letsel Informatie Systeem*, Consument en Veiligheid, Amsterdam, april 2000.

⁷⁷ Meerding, W.J. e.a., *Kosten van letsel door ongevallen in Nederland*, Consument en Veiligheid, Amsterdam, 1999.

⁷⁸ Uitbreiding t.o.v. *Ongevallen in Nederland 1997/1998*, CBS, Consument en Veiligheid, Amsterdam, 2000.

gewijzigde CAO's vormden nieuwe afspraken over werkdruk de grootste categorie.⁷⁹ Van 1997 op 1998 steeg het aantal CAO's met werkdruk afspraken van 27 naar 43, waarmee ruim 40 procent van de werknemers bereikt werd. De aard van de afspraken betreft vooral onderzoek en inventarisatie van problemen, en in een enkel geval verplicht overleg tussen management en ondernemingsraad over een aanpak. Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat bedrijven zich in toenemende mate inzetten voor systematische arbozorg. Van de bedrijven met meer dan 100 werknemers beschikt 89 procent over een risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e). Kleinere bedrijven blijven op dit punt nog achter. In totaal beschikte 42 procent van de bedrijven in 1999 over een risico-inventarisatie en -evaluatie, een stijging van 4 procentpunt ten opzichte van 1998. De tabel geeft aan hoeveel procent van de bedrijven maatregelen heeft genomen om specifieke arbeidsrisico's te beperken. In verband met werkdruk zijn de meest voorkomende maatregelen het aanbieden van cursussen, voorlichting en individuele taakverlichting.

Tabel 4.1 Bedrijven en arbeidsrisico's

Percentages bedrijven met arbeidsrisico's, 1999		percentage daarvan met maatregelen
werkdruk	19	75
tillen of dragen	14	71
schadelijk geluid	17	85
beeldschermwerk	27	62
gevaarlijke stoffen	19	85

Bron: Arbeidsinspectie SZW

4.2.4 De Nederlandse situatie in EU-perspectief

Ook al zijn er nog veel matig tot slechte arbeidssituaties, het beeld als geheel van de arbeidsomstandigheden in Nederland is gunstig in verhouding tot dat van overige noordwestelijke EU-lidstaten. Die prestatie geeft een goede concurrentiepositie. Het werktempo in Nederland is echter hoger. Ook scoort Nederland slechter ten aanzien van repeterende arbeid, in het bijzonder intensief beeldschermwerk.

4.3 Ontwikkelingen overheidsinzet voor arbeidsomstandighedenbeleid

Het kabinet werkt met zijn arbobeleid aan duurzame inzet van arbeid. Mede vanwege het hoge niveau van verzuim en arbeidsongeschiktheid zijn streefcijfers geformuleerd voor de vermindering van een aantal belangrijke arbeidsrisico's.

Tabel 4.2 Werknemers en arbeidsrisico's; reductiestreven

Percentage werknemers dat regelmatig te maken heeft met een arbeidsrisico	1996	1997	1998	1999		reductiestreven
hoge tijdsdruk/ werkdruk	31	32	33	33	- 10 %	1999 tm 2003
kracht gebruiken/ tillen	24	23	22	22	- 30 %	1999 tm 2005
schadelijk geluid beeldschermwerk	10	10	9	9	- 50 %	1998 tm 2002
met RSI-klachten	.	.	18	.	- 10 %	1998 tm 2001

Bron: CBS

⁷⁹ Gegevens Arbeidsinspectie.

Bij de opstelling van streefcijfers is ervan uitgegaan dat in eerste instantie een verdere uitbreiding moet worden afgewend van het aantal werknemers dat blootstaat aan het betreffende arbeidsrisico. De beschikbare cijfers over werkdruk wijzen nu op een stabilisatie. Het is overigens nog te vroeg voor een oordeel.

4.3.1 Arboconvenanten; de nieuwe «deal» tussen overheid en partners

Arboconvenanten⁸⁰ zijn een beleidsinstrument, bedoeld om sociale partners op brancheniveau verder te bewegen tot een preventieve aanpak van arbeidsrisico's en het bevorderen van reïntegratie in het eerste ziektejaar. De convenantsaanpak is vooral ook bedoeld voor de risico's die moeilijk met regelgeving te ondervangen zijn, zoals werkdruk. Convenantstrajecten starten met besprekingen van het ministerie van SZW en de sociale partners in een bepaalde branche, met als doel de ondertekening van een intentieverklaring. Daarin leggen partijen zich vast op voorbereidende werkzaamheden voor het sluiten van een convenant binnen een jaar. De voorbereidende werkzaamheden zijn onder meer onderzoek naar de blootstelling van werknemers aan de voornaamste arbeidsrisico's in de sector en onderzoek naar «de stand der techniek» bij het beheersen daarvan. Ook verplicht de intentieverklaring tot de ontwikkeling van een plan van aanpak als onderdeel van het convenant. Dat bevat concrete, waar mogelijk kwantitatieve doelstellingen over de vermindering van risico's en verzuim, het verbeteren van de stand der techniek, voorlichting, demonstratieprojecten, de rol van de werknemersvertegenwoordigingen en een evaluatie. De doelstellingen en maatregelen zijn gebonden aan een realisatietermijn. De financiering van het convenant geschiedt op 50/50 procentbasis door de overheid en de georganiseerde partners voor de gezamenlijke branche-activiteiten. Afzonderlijke ondernemers worden gestimuleerd tot investeringen op bedrijfsniveau. Het streven is om in deze kabinetsperiode 20 arboconvenanten te sluiten. Gelet op de noodzakelijke aanlooperperiode, zijn de meeste convenanten in de jaren 2001 en 2002 te verwachten.

Tabel 4.3 Intentieverklaringen en arboconvenanten naar onderwerp, aantallen per 1 september 2000

Prioritaire arbeidsrisico's	intentieverklaringen	waarvan hoog risico branche	afgesloten convenanten	waarvan hoog risico branche
tillen/fysieke belasting	12	9	2	2
werkdruk	18	13	1	0
RSI bij beeldschermwerk	8	4	0	0
schadelijk geluid	4	2	0	0
OPS	5	4	0	0
allergene stoffen	6	5	0	0
kwarts	1	1	0	0
reïntegratie in 1e ziektejaar	14	10	2	0
overige	5	5	1	1
Totaal excl. dubbeling	23	15	6	3

⁸⁰ Arboconvenanten nieuwe stijl, 15 januari 1999, Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 375, nr. 1. *Subsidieregeling convenanten arbeidsomstandigheden*, Staatscourant 7 september 1999.

De doelstellingen van de inmiddels gesloten convenanten lopen sterk uiteen. De convenanten in de thuiszorg en de kinderopvang bevatten voor fysieke belasting sectorspecifieke tilnormen, die vastgelegd gaan worden in beleidsregels. Het convenant in de horeca heeft vermindering van de werkdruk met tien procent als kwantitatieve doelstelling, en een daarop toegesneden plan van aanpak en concrete maatregelen.

Het kabinet heeft besloten vroegtijdige reïntegratie prominenter op de agenda van de onderhandelingen over arboconvenanten te plaatsen. Een twintigtal sectoren heeft zich in beginsel voor dergelijke afspraken uitgesproken.

In het onderwijs bestaan sinds mei 2000 twee deelconvenanten over vroegtijdige reïntegratie. Doelstelling is het ziekteverzuim in het onderwijs binnen drie jaar met een procentpunt te laten dalen. Het deelconvenant in de subsector Onderwijs en Wetenschappen heeft als voornaamste doel de communicatie en samenwerking te verbeteren tussen alle partijen die betrokken zijn bij de begeleiding van een zieke werknemer met psychische klachten. Het deelconvenant over verzuimbegeleiding en reïntegratie voor het primair en voortgezet onderwijs bevat verschillende projecten. Zo zal een subsidieregeling werkgevers financieel ondersteunen bij de uitvoering van reïntegratietrajecten voor zieke personeelsleden. Ook worden casemanagers ingezet om de reïntegratie van langdurig zieke werknemers te bevorderen. Het aantal regioadviseurs wordt uitgebreid van negen naar achttien.

Ook de arboconvenanten die nog gaan volgen zullen door maatwerk worden gekenmerkt.

Er zijn circa 2,2 miljoen werknemers onder het bereik van de gesloten convenanten en de getekende intentieverklaringen. Er lopen trajecten voor nog circa 20 van zulke intentieverklaringen, onder meer met het uitzendwezen, de catering- en schoonmaaksector. Het aandeel midden- en kleinbedrijven in het totaal is vrijwel gelijk aan hun aandeel in het bedrijfsleven. Er hebben zich 15 bedrijfstakken zelf gemeld als kandidaat voor een arboconvenant. Met deze zelfmelders wordt gemiddeld iets sneller een overeenkomst bereikt.

De ervaringen met arboconvenanten tot nu toe hebben geleid tot nieuwe aandachtspunten voor overheid en sociale partners. Zo leiden convenanten op onderdelen tot concretisering van algemene wettelijke kaders, in de vorm van branchespecifieke normen. De naleving daarvan vraagt toezicht. Dat is mogelijk nadat een norm is vertaald in een beleidsregel. Een beleidsregel borgt rechtszekerheid binnen een sector. Meer in het algemeen vergt de diversiteit aan sectorale activiteiten aandacht voor afstemming en convergentie.

BOX EUROPA EN SOCIALE PARTNERS

Met de inwerkingtreding van het *Verdrag van Amsterdam* wordt de procedure van de sociale dialoog eveneens toegepast op het terrein van de arbeidsomstandigheden. De sociale partners worden geraadpleegd over initiatieven van de Europese Commissie om te komen tot regelgeving. Ze kunnen aangeven tot een gezamenlijk onderhandelingsresultaat te willen komen met als denkbaar sluitstuk de overname van hun resultaat door de Europese Raad. In mei 2000 heeft de Commissie deze procedure voor het eerst gevolgd met het voorleggen voor eerste consultatie van een wijzigingsrichtlijn inzake asbest, en vervolgens met een aanbeveling aan de Raad over *onafhankelijke werknemers* (zelfstandigen zonder personeel).

Dit heeft consequenties voor het functioneren van de bestaande adviesstructuur, in casu het tripartiete Raadgevend Comité. Mede vanwege de komende uitbreiding van de Unie heeft de Commissie aangekondigd deze structuur efficiënter te willen inrichten. Concrete voorstellen zijn dit najaar te verwachten. De regeringsvertegenwoordigers in het Comité hebben gewezen op het belang van een voortgaande tripartiete consultatie, met name in verband met de uitvoerbaarheid van vast te stellen regelingen. Het toezicht op de uitvoering van richtlijnen in de praktijk blijft immers in principe een overheidstaak.

4.3.2 Regelgeving in vernieuwing

Regelgeving is op tal van onderdelen onmisbaar op arbodterrein. Normen zijn noodzakelijk voor het waarborgen van een beschermingsniveau van de werknemers. Bedrijven vinden er ook houvast in voor de inrichting van hun werkprocessen. De overheid zet zich in voor het eenvoudiger en effectiever maken van arboregels, ook in EU-verband. Zo trad de sterk gesystematiseerde en «opgeschoonde» nieuwe Arbeidsomstandighedenwet op 1 november 1999 in werking.

Desondanks maken organisaties in vooral het midden- en kleinbedrijf soms gewag van een veelheid aan regels voor de bescherming van werknemers; regels die naar hun opvatting onduidelijk zijn en gedetailleerd. Kleine werkgevers vinden deze regelgeving een zware last, onder meer omdat het een ongunstige positie kan opleveren ten opzichte van eenmansbedrijven zonder personeel. Bij ondernemers is vaak te horen dat de verplichte aansluiting bij een arbodienst een hoge uitgave betekent, terwijl men het gevoel heeft dat ziekteverzuim niet of nauwelijks te beïnvloeden is. Bij arbodiensten bestaat juist de indruk dat organisaties van ondernemers meer zouden kunnen doen aan het bevorderen van arbodienstverlening.

BOX EUROPA EN REGELGEVING

Nederland blijft zich in Brussel inzetten voor vereenvoudiging van arboregels en mogelijkheden voor maatwerk zoals door doelbepalingen. De meeste lidstaten en de Europese vakbeweging zijn echter terughoudend. Europa is wel anderszins actief op arbogebied, zoals met het tripartiet bestuurde Europese Agentschap.⁸¹ Dat heeft inmiddels een belangrijke functie bij het uitwisselen van ervaringen tussen lidstaten en partners. Het verzorgt onder meer een website waarvan de Nederlandse homepage zeer druk bezocht wordt. Het Nederlandse zogeheten Focal Point van het agentschap bestaat uit het ministerie van SZW, werkgevers en werknemers en vormt de basis voor onderlinge informatie over standpunten in Europese gremia.

Het huidige Franse EU-voorzitterschap wil verdere voortgang boeken in lopende trajecten als fysische agentia (trillingen) en bouwsteigers, en daarnaast wil het aandacht besteden aan het asbest dossier. Het organiseert een seminar over «nieuwe vormen van preventie van chemische risico's». Vertegenwoordigers van toetredingslanden worden betrokken bij activiteiten omdat veiligheid en gezondheid in de arbeid een belangrijk thema is bij de uitbreiding van de Unie.

⁸¹ Europees Agentschap voor Veiligheid en Gezondheid in het Werk, Bilbao, Spanje; <http://eu.osha.int>.

Bij de implementatie van regelgeving is er extra aandacht voor het midden- en kleinbedrijf. Speerpunten zijn activering en ondersteuning van intermediaire organisaties bij verplichtingen als de risico-inventarisatie en -evaluatie, aansluiting bij een arbodienst en verzuimbeleid. Het ministerie van SZW stimuleert onder andere de totstandkoming van model-checklisten die zijn toegesneden op de specifieke problemen in een bepaalde branche. Daarmee kunnen kleine ondernemers goedkoop en snel hun risico-inventarisatie en -evaluatie uitvoeren. Verder wordt bijvoorbeeld door het geven van subsidies aan initiatieven in het midden- en kleinbedrijf het arbobeleid gestimuleerd.

Beroepsmatige blootstelling aan schadelijke stoffen kan leiden tot onder meer ernstige en chronische long- en huidaandoeningen en kanker. De ervaring van de Arbeidsinspectie laat zien:

- in één op de vijf bedrijven wordt regelmatig met gevaarlijke stoffen gewerkt;
- bij bijna de helft daarvan worden beschermende maatregelen niet voldoende geacht;
- en bij driekwart ontbreekt de nodige risicobeoordeling met een plan van aanpak.

Adequate normering voor bescherming is in principe voorhanden. Maar de toepassing van normen vergt een vaak ingewikkelde en dure risico-beoordeling door werkgevers. (Nadere) regulering leidt bovendien tot een veelheid aan (detail)regels, hetgeen mede aanleiding kan zijn voor problemen bij de naleving.

Het meest effectief zijn bronmaatregelen, maar die zijn niet altijd beschikbaar of haalbaar. Het gaat dan om maatregelen zoals de vervanging of eliminatie van risicovolle stoffen, de introductie van bewerkingssarme materialen en het gesloten maken van productiesystemen.

In het geval van ernstige risico's worden beschikbare bronmaatregelen in regelgeving vastgelegd. Voorbeeld is de per 1 januari 2000 ingevoerde wettelijke vervangingsplicht voor oplosmiddelen rijke producten in de schilders- en wonenbranche, bedoeld om de beroepsziekte Organisch Psychosyndroom (OPS) tegen te gaan. De invoering is gepaard gegaan met een voorlichtingscampagne en komt goed op gang. In het voorjaar van 2000 bleek 77 procent van de geïnspecteerde bedrijven de regels na te leven. Dit najaar zal de Arbeidsinspectie de naleving opnieuw nagaan. In 2001 wordt een eerder breed uitgevoerd onderzoek herhaald over gebruik van en blootstelling aan oplosmiddelen in hoogrisicosectoren.⁸² Het traject stimuleert ook de innovatie: de verfproducenten voelen zich geprikkeld om te voldoen aan een nieuwe vraag uit de markt, de vraag naar minder schadelijke producten.

Het blijkt dat regelgeving naast dilemma's, dus ook mogelijkheden biedt. Er wordt gewerkt aan een verplichte bronaanpak in andere hoogrisicobranches. Ook wordt de bronaanpak gerealiseerd door het maken van afspraken met branches. Arboconvenanten zijn hierbij het belangrijkste instrument.

De bescherming van werknemers is mede geregeld door eisen aan apparatuur, zoals in de SZW -*Wet op de gevaarlijke werktuigen*. Andere departementen kennen voor hun terrein eveneens dergelijke productwetten. Implementatie van Europese productrichtlijnen, die geen onderscheid maken tussen beroepsmatig of privé-gebruik, vindt dan soms plaats in meerdere wetten. Daarnaast vinden de voorheen voornamelijk beroepsmatig gebruikte producten steeds meer aftrek in de privé- of consumentensfeer. Daarom is integratie voorgenomen van alle mogelijke producteisen in één algemene product-kaderwet. Gelet op de complexiteit

⁸² Conform toezegging kwantificering OPS-preventiebeleid, Kamerstukken II, vergaderjaar 1998-1999 25 720 nr. 13.

en de hoeveelheid aan regelingen is besloten tot een gefaseerde aanpak. Een eerste stap is het samenbrengen van de SZW-productwetten met de Warenwet van VWS. Deze integratie van productveiligheidseisen leidt tot minder regels en meer eenduidigheid in de praktijk. Aanbieding van het wetsontwerp aan de Tweede Kamer is eind 2000 te verwachten.

4.3.3 Fiscale facilitatie voor effect op termijn

Bepaalde arbeidsomstandigheden – zoals lawaai, fysieke belasting en blootstelling aan schadelijke stoffen – veroorzaken vaak pas op termijn schadelijke effecten. Bedrijfsinvesteringen daartegen renderen dus ook vaak pas op termijn. In de marktsector zijn sinds begin 1998 investeringen in zulke bedrijfsmiddelen willekeurig fiscaal af te schrijven. Het beroep op deze FARBO-regeling was in 1999 het dubbele van het aanvankelijk verwachte. Kleine bedrijven doen weliswaar minder vaak een beroep op de regeling, maar omgerekend per werknemer investeren ze aanzienlijk meer dan grotere bedrijven. De regeling blijkt dus van groot belang voor kleine bedrijven.

Tabel 4.4 FARBO-regeling

FARBO-regeling, bedragen x f 1 miljoen	1998	1999
investeringsbedrag aanvankelijk verwacht maximaal	95	100
investeringsbedrag aangevraagd na advies Arbeidsinspectie toegekend voor investeringen à	85	210
	70	175

Voor organisaties in de non-profit sector zal met ingang van 1 januari 2001 een vergelijkbare tegemoetkoming gelden. De huidige Arbolijst van de FARBO-regeling zal daartoe worden uitgebreid met arbovriendelijke bedrijfsmiddelen voor de non-profitsector.

4.3.4 Nieuwe samenwerking voor versterken vraag en aanbod kennis

In september 2000 wordt het platform arbokennisinfrastructuur, kortweg «Arbo Platform» genoemd, geïnstalleerd. De instelling vloeit voort uit het advies van de Commissie Arbeidsomstandigheden van de SER inzake de «Tweedelijnsinfrastructuur Arbeidsomstandigheden». Belangrijkste taken zijn het versterken en bevorderen van de afstemming van de vraag naar arbokennis op het bestaande aanbod, en het bevorderen van de toegankelijkheid en verspreiding van arbokennis in Nederland. Het platform bestaat uit vertegenwoordigers van landelijke werkgevers- en werknemersorganisaties, kennis- en adviesinstellingen, arbodiensten, de Branche Organisatie Arbodiensten (BOA) en het ministerie van SZW.

4.3.5 Handhaving: invoering lik-op-stuk beleid

Handhaving van regels door de Arbeidsinspectie is het sluitstuk van het arbobeleid. De dienst richt zich op de aanpak van misstanden, door reguliere projectmatige inspecties en door onderzoek van klachten en arbeidsongevallen.

De Arbeidsinspectie maakt blijkens productiecijfers over de twee afgelopen jaren gestage vordering in het streven daar op te treden waar dat het hardste nodig is. Relatief en absoluut groeit het aantal zaken waarin een zwaar handhavingsinstrument is ingezet, zoals de eis tot

naleving, stillegging van het werk, proces-verbaal en bestuurlijke boete. Het totaal aantal zaken werd minder, maar de effectieve inzet neemt toe.

Tabel 4.5 Inzet en afloop bij arbozaken Arbeidsinspectie

	ingezette uren in- specteurs	aantal afgesloten arbozaken	gemiddeld x bezoek per zaak	% zaken zwaar handh-inst
1998	214 764	26 203	2,2	6,1 %
1999	246 607	24 963	2,4	10,1 %

Met de inwerkingtreding van de nieuwe *Arbowet* op 1 november 1999 geldt een nieuw handhavingsbeleid, dat uitgaat van een «lik-op-stuk»-benadering. Bij geconstateerde ernstige overtredingen wordt direct een bestuurlijke boete aangezegd of een proces-verbaal opgemaakt. Ook kan het werk worden stilgelegd. Bij andere overtredingen kan ook eerst een waarschuwing worden gegeven.

De nieuwe *Arbowet* introduceerde de bestuurlijke boete als nieuw handhavingsinstrument. In de eerste zes maanden na inwerkingtreding is dat bij 1 580 overtredingen ingezet. Het nieuwe instrument wordt vaker gehanteerd dan strafrechtelijke instrumenten die vóór de wetwijziging gebruikelijk waren, zoals het (aanzeggen van een) proces-verbaal. Er zijn relatief veel boeten aangezegd in de bouw. Dat hangt samen met de omvang van de bedrijfstak, de risico's en de extra inspectie-inzet. Het kabinet heeft een tussenevaluatie toegezegd over de eerste 12 maanden van het instrument bestuurlijke boete. Die verschijnt begin 2001. Vervolgonderzoek zal andere aspecten kunnen bestrijken, zoals gedragsreacties naar aanleiding van boeten.

BOX VOORBEELDEN PROJECTEN ARBEIDSINSPECTIE

Samenwerking inspectiediensten: asbest bij het slopen van schepen

De Arbeidsinspectie werkt vaker en intensiever samen met andere inspectie- en opsporingsdiensten, gemeenten en brandweerdiensten. Een voorbeeld is de controle samen met de Inspectie Milieuhygiëne (IMH) van zeven scheepssloperijen – vooral de grotere – waar in totaal 57 schepen onderhanden waren. De arboregels over asbest bleken bij de eerste bezoeksronde (vanaf november 1998) zeer beperkt nageleefd. Er werden, op enkele uitzonderingen na, geen asbestinventarisaties uitgevoerd door daartoe gecertificeerde bedrijven. Voorzover er asbest werd aangetroffen, werd dit niet door gecertificeerde bedrijven verwijderd. Ook de ri&e-verplichting werd in de meeste gevallen niet nagekomen. De Arbeidsinspectie gaf conform het toenmalig beleid waarschuwingen, de IMH zette haar handhavingsinstrumenten in. Bij de tweede bezoeksronde, lopend tot juli 1999, bleek de situatie sterk verbeterd. In één geval van herhaalde overtreding van arbo- en milieuregelgeving is een proces-verbaal opgemaakt.

Meerjarenaanpak Agrarische sector

Dit project startte in 1995 met opstellen van doelstellingen, zoveel mogelijk gekwantificeerd. De Arbeidsinspectie bezocht tot en met 1999 in totaal 5 132 agrarische bedrijven; dat is 11 procent van die bedrijven met personeel, en omvat ten minste een kwart van het personeel in de sector. Bij 3 147 bedrijven constateerde de dienst in totaal 11 521 tekortkomingen. De meeste daarvan hadden te maken met arbozorg. Bij de eerste bezoeksronde bleek 68 procent van de bedrijven géén ri&e te hebben. Overige veel voorkomende tekortkomingen betroffen machineveiligheid (18 procent), onveilig omgaan met gevaarlijke stoffen en bestrijdingsmiddelen (beide 13 procent) en fysieke belasting (6 procent). Het ontbreken van normering van fysieke belasting maakte het lastig daarop handhavend op te treden. Voor het overige is de handhaving succesvol gebleken. Na de tweede ronde bleek het aandeel bedrijven zonder ri&e gedaald tot 9 procent, 11

procentpunt onder het vooraf opgestelde streefcijfer. 17 procent van de bedrijven had de geconstateerde tekortkomingen uit het eerste bedrijfsbezoek niet opgeheven. Bij een nieuwe controle bleken nagenoeg alle tekortkomingen opgeheven. Uiteindelijk is bij vijf bedrijven proces-verbaal opgemaakt en bij één bedrijf een boete aangezegd.

Werk van jongeren: integrale aanpak voorlichting en handhaving

De enkele jaren geleden vernieuwde regelgeving geeft jongeren meer mogelijkheden om te werken. Het ministerie van SZW verzorgt informatie over veilig en gezond werken door jongeren.⁸³ De Arbeidsinspectie deed een eerste onderzoek naar de effecten van de nieuwe regelgeving⁸⁴ en zal in het najaar van 2000 een tweede meting uitvoeren. De Arbeidsinspectie volgt tevens al jaren het vakantiewerk door scholieren op de voet. Ze controleert of werkgevers zich houden aan de regels die voor die leeftijdsgroep gelden en treedt op tegen excessen.

4.4 Arbodiensten: ondersteuning werkgevers op een markt in ontwikkeling

4.4.1 Aansluiting van bedrijven bij arbodiensten grotendeels voltooid

Arbodiensten zijn sinds 1994 wettelijk aangewezen om werkgevers deskundige ondersteuning te bieden bij de vormgeving van arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid. Inmiddels is het overgrote deel van de bedrijven aangesloten bij een arbodienst. Het aantal werknemers dat in dienst is van een bedrijf dat is aangesloten bij een arbodienst benadert het totaal van alle werknemers in Nederland.⁸⁵ Kleine bedrijven zijn het minst vaak aangesloten bij een arbodienst. Van de bedrijven met 2 tot en met 9 werknemers was 7 procent in 1999 nog niet aangesloten.⁸⁶

4.4.2 Snelle kwantitatieve ontwikkeling

De sector arbodiensten kende een snelle ontwikkeling. Door fusies en overnames is het aantal arbodiensten sinds 1995 met een kwart gedaald tot 148 eind 1998, en tot ruim 100 momenteel, vooral omdat een vereniging van diensten zich tot één dienst omvormde. Tegelijkertijd is de omzet met de helft toegenomen tot 1,4 miljard gulden in 1998. Een aantal grotere diensten neemt het leeuwedeel daarvan voor hun rekening. De sector maakte in 1998 voor het eerst winst: 3 procent. De omzet van arbodiensten komt neer op circa 200 gulden per verzorgde werknemer per jaar. De praktijk kent veel variaties rond dat gemiddelde. Bedrijven met 2 tot en met 9 werknemers melden gemiddeld 179 gulden aan arbodienstverlening uit te geven, bedrijven met 100 of meer werknemers 255 gulden.⁸⁷ Noch kostenopgaven van bedrijven noch omzetgegevens van arbodiensten wijzen op een wezenlijke prijsstijging per werknemer de afgelopen jaren. De winst van arbodiensten heeft waarschijnlijk te maken met efficiëntieverbetering in samenhang met omzetgroei en een gestage verbetering van de contracten door afnemende prijsconcurrentie.

De personeelscapaciteit in de sector arbodiensten is met bijna de helft toegenomen. Het aandeel artsen is iets gedaald terwijl het aandeel van de drie andere wettelijk voorgeschreven kerndisciplines iets is gestegen. Voor de sector zelf kan het interessant zijn aandacht te geven aan de aard en inzet van de overige capaciteit, ook in verband met het door velen verwachte tekort aan bedrijfsartsen.

⁸³ *Wat nou regels? Alles over bijbaantjes en vakantiewerk*, brochures en docentenhandleiding, voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs inclusief MBO, Zorn in opdracht van SZW, Leiden 2000. Dezer dagen verschijnt bij de SDU het Arbo-Informatieblad «Jeugdigen».

⁸⁴ Monitoronderzoek Arbeidsinspectie, 27 oktober 1999 aangeboden aan het parlement.

⁸⁵ CBS-statistiek arbodiensten, einde 1998.

Actueler maar niet volledige cijfers in Het Financieele Dagblad, 15 juni 2000.

⁸⁶ Deursen, C.G.L., van e.a.,

SZW-werkgeverspanel 1998–1999; IVA-Tilburg, maart 2000; uitgave SZW/Elsevier, Den Haag, 2000; en eerdere SZW/VUGA/Elsevier publicaties (van het eerder ZARA genoemde panel). De sectoren overheid en onderwijs zijn in dit panel niet opgenomen.

⁸⁷ Idem.

Tabel 4.6 Vergelijking capaciteitsinzet arbodiensten

	bedrijfs- en overige artsen	arbeids- hygiënis- ten	veiligheids- deskundi- gen	arbeids- en organi- satie-des- kundigen	overige	Totaal, fte's
1994	27,4 %	3,0 %	3,8 %	0,0 %	62,6 %	100 % = 5421
1998	24,7 %	3,3 %	3,7 %	2,4 %	65,9 %	100 % = 7905

Bron: CBS, bedrijfsgezondheids- en arbodiensten, exclusief oproepkrachten

4.4.3 Contractvormen arbodienstverlening

Recent is een verkenning bij arbodiensten gedaan naar trends in met name de aard van afgesloten contracten.⁸⁸ Drie contractvormen blijken het meest gangbaar. Abonnementen zijn contracten waarbij vooraf wordt betaald voor afgesproken diensten, vooral rond ziekteverzuim. Maatwerkcontracten bevatten op het bedrijf toegespitste werkzaamheden. Deze contracten worden vooral gesloten met grote werkgevers. Bij verrichtingencontracten tenslotte ligt het initiatief tot het inkopen van diensten bij de werkgever. Dit laatste type is in beginsel het goedkoopst. Verrichtingencontracten kwamen in het verleden veel voor omdat werkgevers hiermee zo goedkoop mogelijk wilden voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Maar volgens arbodiensten is dit een afnemend verschijnsel. Het verrichtingencontract wordt wel vaker gekozen door bedrijven met een goed arbobeleid en weinig ziekteverzuim; die kunnen zelf de noodzaak van extra activiteiten goed inschatten. Verder blijkt voor werkgevers met veel deeltijdwerkers een verrichtingencontract een goed verzuimbeleid-op-maat op te leveren.

Arbodiensten hebben met verscheidene brancheorganisaties, die samen ongeveer een derde van de bedrijven bestrijken, circa 100 mantelovereenkomsten gesloten. Volgens de arbodiensten gaan de onderhandelingen hierover in toenemende mate over de inhoud en niet zozeer over de prijs. Met name arbodiensten met veel «kleine» klanten beschouwen deze ontwikkeling als gunstig en zinvol. Er ontstaan op brancheniveau afspraken die met individuele bedrijven moeilijker te maken zijn. Veel ondernemers volgen de adviezen van hun brancheorganisatie op, als ze er weet van hebben. Er zal een verkenning worden gestart naar «best practices» in doorwerking van mantelcontracten naar het kleinbedrijf.

4.4.4 Kleine bedrijven en arbodiensten

Arbodiensten menen dat ze voor grote bedrijven de diensten kunnen leveren die vanuit professionele deskundigheid nodig zijn. Bij midden- en kleine bedrijven is dit niet altijd het geval. Wanneer een werknemer dreigt uit te vallen of uitvalt wegen ondernemers al snel de extra kosten van arbodienstverlening af tegen de waardering die ze voor de betrokken werknemer hebben.

Wanneer kleinere bedrijven een minder goed arbobeleid hebben, komt dat volgens ervaringen bij arbodiensten door een samenspel van oorzaken. Kleine bedrijven, waarvan er vele vrij kort bestaan, zijn vaak pas sinds midden jaren '90 geconfronteerd met het belang van arbobeleid. Ze hebben minder arboproblemen, zijn niet zozeer doordrongen van mogelijke besparingen door arbobeleid, en hebben daar minder geld voor. Het weinig frequente contact met de bedrijfsarts leidt niet tot opbouw van een vertrouwensrelatie. Ze hebben weinig mogelijkheden tot herplaatsing van werknemers, en geringere vaardigheid (opgedaan) in

⁸⁸ Met acht grote arbodiensten, één brancheorganisatie en een verzekeraar zijn door het ministerie in februari en maart van dit jaar gesprekken gevoerd.

omgang met verzekeraars en subsidiënten. Het kleinbedrijf heeft een beperktere behoefte aan arbobeleid als PR-/wervingsmiddel.

Deze gegevens zijn te herleiden tot twee hoofdfactoren:

- wetmatigheden in verband met de geringe bedrijfsomvang;
- houding en vaardigheid van de ondernemer. Onderzoek wijst op het belang van de persoon van de kleine ondernemer als cruciale factor bij arbobeleid.⁸⁹

In het kleinbedrijf is de kans op uitval van een werknemer kleiner dan in het grootbedrijf, maar het effect kan aanzienlijk groter zijn. Ondernemers in het kleinbedrijf lopen risico's door arbo-activiteiten na te laten. Dit alles onderstreept de noodzaak van voortzetting van het beleid om kleine ondernemers te bewegen tot arbo-inspanningen zoals door een branche-gerichte aanpak.

4.4.5 Kwalitatieve ontwikkeling: knelpunten en initiatieven

Arbodiensten vinden het voor de kwaliteit van de dienstverlening belangrijk dat de bedrijfsarts oog heeft voor niet-medische aspecten en andere deskundigheden en, indien nodig, tijdig doorverwijst. Een aantal arbodiensten is daarom mede-initiatiefnemer voor of opdrachtgever aan specifieke reïntegratiebedrijven, bijvoorbeeld rugcentra en bureaus voor psychosociale hulp. Het netwerk daarvan groeit snel in omzet en in allianties, zoals met uitzend- en detacheringbureaus. Arbodiensten onderhouden verder velerlei relaties met andere partijen, zoals fysio- en psychotherapeuten en arbeidsbemiddelaars. Ondanks de toenemende aandacht hiervoor zien de arbodiensten nog veel knelpunten bij het inzetten van reïntegratie-activiteiten. Het netwerk van diensten is niet altijd even toegankelijk en soms ontbreekt inzicht vooraf in de kwaliteit, evenals in de bereidheid van verzekeraars en werkgevers om te betalen. Het kost arbodiensten (te) veel tijd om de inzet en financiering van reïntegratie-instrumenten te regelen en overleg te voeren met werkgever, uitvoeringsinstelling of verzekeraar.

Arbodiensten sturen in toenemende mate aan op een *partnership* met bedrijven of branches, door een geïntegreerd en toegesneden aanbod/ advisering, in samenwerking met het bedrijf, of in het geval van kleine bedrijven, met een branche. Sommige arbodiensten investeren zelf in research om tot mantelcontracten met branches te komen.

BOX SAMENWERKING ARBODIENSTEN

Nu de markt grotendeels is uitgekristalliseerd, blijkt een doorbraak mogelijk in de samenwerking van diensten. Het samenwerkingsverband Stichting Expertisecentrum Reïntegratie (Stecr) startte per 1 juli 2000. Oogmerk is het vergroten van de effectiviteit van arboprofessionals bij zo vroeg mogelijke reïntegratie. Dit door thematische kennis-kringen en netwerken van professionals, een website met een discussie- en consultatieplatform en databases, onderzoek, trainingen en bijeenkomsten. Het accent ligt op het voorkómen van een escalatie van problemen bij verzuim, het beperken van gevolgen van chronische aandoeningen en multidisciplinaire interventie met ook arbeids- en organisatiedeskundigheid. Het Stecr kwam tot stand na intensief overleg van het ministerie van SZW met de Brancheorganisatie Arbodiensten.

⁸⁹ Warmerdam, J. e.a., *Arbozorg in het midden- en kleinbedrijf*, ITS/SZW /VUGA, Den Haag 1993; H. van den Tillaart en J. Warmerdam, *Arbeidsomstandigheden in kleine bedrijven*, ITS/SZW /VUGA, Den Haag, 1997.

⁹⁰ Hamers, P., *Accountantskantoren veroveren arbomarkt*, in: Arbo & Milieu, april 2000.

Ook verzekeraars stellen eisen aan contracten en investeren in de reïntegratiemarkt. Vele andere organisaties oriënteren zich daarnaast op deze markt, zoals accountants en administratieconsulenten.⁹⁰ Zij noemen zich natuurlijke partners van ondernemers bij de beheersing van

financiële risico's, en zijn steeds meer bij de werkgever over de vloer voor prijs-kwaliteit onderzoek van in te kopen diensten, voor organisatieadvies en *social consultancy*. Zeker 400 bedrijven bieden inmiddels reïntegratie-activiteiten aan. Drie gespecialiseerde reïntegratiebedrijven hebben het initiatief genomen voor een branchevereniging.

BOX BEROEPSZIEKTEN: AANDACHT BIJ ARBODIENSTEN GROEIT

Arbodiensten zijn sinds 1 november 1999 verplicht bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten melding te doen van gevallen waarin bij een werknemer een beroepsziekte is aangetoond. Eerder deed een aantal diensten dat al vrijwillig. In 1998 zijn 1800 gevallen van beroepsziekten gemeld, en in 1999 al 4 000 gevallen. Blijkens de stijgende lijn neemt bij arbodiensten de aandacht toe voor erkenning en herkenning van beroepsziekten. Verzamelen en verspreiden van kennis over beroepsziekten gebeurt in nauwe samenwerking met de kenniscentra voor arbeidsrelevante aandoeningen. Uit de gegevens kan op termijn worden afgeleid of sprake is van trends in beroepsziekten waarop beleidsmatige actie nodig is. Het jaarlijkse Signaleringsrapport Beroepsziekten gaat daar nader op in.

In kwantitatieve zin hebben de markt voor arbodienstverlening en de sector arbodiensten zich snel ontwikkeld. Voor kwalitatieve verbeteringen zijn aanzetten te zien. Activiteiten op brancheniveau zijn voor arbodiensten een sleutel in de verdere ontwikkeling, evenals de inzet van andere dan medische expertise. Opdrachtgevers moeten inzicht hebben in kwaliteit en beschikken over objectieve gegevens over producten, prestaties en prijzen. De voorgenomen reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid (SUWI) moet leiden tot een grotere transparantie van de markt.

Verder stelt het kabinet in de *Voortgangsnota Arbeidsongeschiktheidsregelingen* maatregelen in het vooruitzicht om de kwaliteit van de dienstverlening van arbodiensten in het eerste ziektejaar verder te verbeteren. Zo wordt de werkgever verplicht tijdig verzuiminformatie te geven aan de arbodienst. De arbodienst moet tijdig concreet advies leveren in geval van langer durend verzuim, zo nodig niet alleen vanuit de medische invalshoek. De begeleiding van een (langdurig) zieke wordt meer gestructureerd doordat verantwoording moet worden afgelegd in een geprotocolleerd reïntegratieverslag.

4.4.6 Kosten en baten, afhankelijk van keuzen

De werkgeverskosten voor arbodienstverlening zijn maar een fractie van de loonsom, en aanzienlijk minder dan die voor verzuimverzekering en loondoorbetaling bij ziekte. Het kabinet heeft de sociale partners in de Stichting van de Arbeid gevraagd die verhouding nog eens te bekijken. Verzekeringspremies stegen en stijgen nog door opwaartse bijstellingen door verzekeraars en een stijgend verzuim. Dat zou werkgevers een prikkel moeten geven de problemen aan te pakken, bijvoorbeeld door méér inkoop van arbodienstverlening. In de nu tot en met 1998 beschikbare cijfers is dat echter nog niet terug te vinden. CBS-cijfers over de afzet van arbodiensten over 1999 komen najaar 2000 beschikbaar. Een volgende rapportage van het SZW-werkgeverspanel verschijnt naar verwachting begin 2001. Daarin wordt nagegaan wat de gevolgen zijn van herverzekering van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte en de aansluiting bij arbodiensten voor het gevoerde arbobeleid en voor de ontwikkeling van het verzuimvolume.

BOX ARBOBELEID EN DE PERSONEELSMARKT: KANSEN VOOR ARBODIENSTEN EN SECTOREN

Behoud van personeel, vooral oudere werknemers en vrouwen, is gediend met een goed arbobeleid. Vooral voor sectoren met moeilijk vervulbare vacatures geldt dat resultaten in verzuimbestrjding verlichting kunnen geven van de personeelsproblematiek. Eén procentpunt minder verzuim levert een extra personeelscapaciteit op ter grootte van het volume moeilijk vervulbare vacatures.

Passende arbeidsomstandigheden zijn ook van belang bij het aantrekken van mensen. Die moeten steeds meer geworven worden uit «de onderkant» van het arbeidsaanbod.

Reïntegratie van deze niet-werkenden vereist inzicht in hun mogelijkheden en beperkingen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat mensen die na langdurige werkloosheid aan de slag zijn gekomen in gesubsidieerde arbeid, verhoudingsgewijs vaak arbeidsongeschikt worden en verhoudingsgewijs vaak om psychische redenen. De ervaringen met deze niet duurzaam blijken inzet nopen tot aandacht voor de kwaliteit van arbeidsomstandigheden in het werk dat mensen (kunnen) gaan doen en in reïntegratietrajecten. De achtergrond van deze problemen wordt bezien, evenals verbetermogelijkheden.

Het blijkt dat lageropgeleide werkzoekenden ook zonder inkomenscompensatie veelal een betaalde baan willen accepteren, maar geen intensief zoekgedrag tonen. De verwachte lage kwaliteit van het werk heeft daarmee te maken. Ook beoordelen deze mensen het vroegere werk zeer ongunstig. Nader gericht onderzoek is daarom van belang, evenals het experimenteren met zinvolle en interessante werkomstandigheden voor laag opgeleiden, bijvoorbeeld door het werken in teams, met duidelijke prestatiedoelen en met mogelijkheden voor persoonlijke ontwikkeling.

Tabel 4.7 Werkenden niet-werkenden over gezondheid

Bevolking 15–64 jaar, 1998	man		vrouw	
Werkt niet, of 30 uur of meer per week eigen gezondheid als (zeer) goed beoordeeld contact(en) met huisarts voorgaande 2 weken	werkt niet	werkt ≥ 30u	werkt niet	werkt ≥ 30 u
	63 %	90 %	69 %	89 %
	20 %	12 %	23 %	18 %

Bron: CBS, POLS

Uitkeringsgerechtigden ervaren vaker dan werkenden problemen met hun gezondheid. CBS-bestanden bevatten meer data over gezondheidsbeleving van niet-werkenden. Ook bevatten de bestanden informatie over de mate waarin arbeidsongeschikten aangepaste werkzaamheden of werkomstandigheden willen. In overleg met het CBS wordt bezien hoe deze data kunnen worden geanalyseerd met het oog op het verbeteren van werkomstandigheden in bedrijven, zodat die bedrijven met meer succes mensen kunnen werven en ziekteverzuim kunnen voorkomen.

Het niveau van arbeidsomstandigheden is ook een belangrijke overweging voor vrouwen, vooral laaggeschoolde vrouwen, die erover denken hun betaalde baan op te geven vanwege de zorg voor kinderen. Werkgevers die hierop gericht actie ondernemen, maken melding van winst in vele opzichten, aldus het onderzoek *Investeren in kwaliteit loont*.⁹¹ In 2001 wordt een quick scan gemaakt gericht op het verzamelen van aanvullende «best practices» over de verbetering van de kwaliteit van de arbeid als stimulans voor de arbeidsdeelname van vooral laaggeschoolde vrouwen. De resultaten zullen onder de aandacht van de sociale partners worden gebracht.

⁹¹ Doorne-Huiskes, A. van en J. Eckman, SZW /Elsevier, Den Haag, 1999.

4.5 Arbeidsomstandigheden, verzuim en arbeidsongeschiktheid: inzet van anderen

4.5.1 Verbetering expertise en versterking onderlinge samenwerking

De bedrijfsarts is bij verzuim (meestal) de eerste betrokkene maar niet de enige. Overige betrokkenen kunnen zijn vertegenwoordigers van andere kerndisciplines in arbodiensten, arboverpleegkundigen, huisartsen, medisch specialisten, fysiotherapeuten, psychologen, GGZ-ers, (bedrijfs) maatschappelijk werkers en verzekeringsartsen.

Alle betrokkenen worden actiever met het versterken van de eigen expertise en de onderlinge samenwerking rond verzuim. VWS en SZW stimuleren dit onder meer met subsidies; beide departementen stellen elk ruim 5 miljoen gulden per jaar ter beschikking. Veel acties vloeien voort uit het «plan van aanpak wachttijden in de gezondheidszorg»⁹², opgesteld door een groot aantal partijen uit het veld. De hoofddoelstelling is het bewerkstelligen van een goede zorgketen voor mensen met arbeidsrelevante aandoeningen, waarbij snelle, doelmatige en adequate zorg en begeleiding worden gewaarborgd. Dit door een goede onderlinge aansluiting van de achtereenvolgende medische handelingen en begeleidingsactiviteiten.

BOX INITIATIEVEN VERSTERKING EXPERTISE EN SAMENWERKING ROND VERZUIM EN ARBEIDSONGESCHIKTHEID

Initiatieven vooral gericht op beroepsbeoefenaren, merendeels recent gestart of versterkt:

- vier landelijke kenniscentra voor arbeidsrelevante aandoeningen in de tweedelijns zorg; daarnaast wordt de ontwikkeling van regionale expertisecentra en samenwerkingsverbanden gestimuleerd;
- het Nederlands centrum voor beroepsziekten, gericht op zowel de curatieve als de arbosector;
- zes regionale projecten voor samenwerking van huisarts en bedrijfsarts;
- een bureau richtlijnontwikkeling voor bedrijfsartsen;
- om- en bijscholingsmodules voor sociaal-geneeskundigen en medisch specialisten;
- kennisuitwisseling over RSI tussen de arbo-infrastructuur en de tweedelijns gezondheidszorg; een soortgelijke kennisuitwisseling wordt overwogen voor het thema werkdruk;
- het onderzoeksprogramma van ZorgOnderzoek Nederland voor samenwerking bij sociaal-medische begeleiding, gericht op alle beroepsbeoefenaren;
- het Programma Klachten Bewegingsapparaat werkt aan projecten gericht op preventie, begeleiding en reïntegratie en effectiviteit van interventies.

De markt:

- organisatieadviesbureaus startten een bureau⁹³, gespecialiseerd in begeleiding van werknemers die hoge werkdruk of psychosociale problemen ervaren. Men denkt een klantenkring op te bouwen onder arbodiensten;
- arbodiensten zelf werken aan interne opleidingen waarin aandacht wordt besteed aan demedicalisering en het kijken naar de verzuimende werknemer vanuit «mogelijkheden» in plaats van «belemmeringen»;
- het bureau richtlijnontwikkeling bedrijfsgezondheidszorg is een initiatief van met name de beroepsvereniging, met startsubsidie van de ministeries van VWS en SZW. Oogmerk is verbetering van het arbeidsgezondheidskundig handelen en samenwerking met de curatieve sector. Na de richtlijn «lage rugklachten» is in april 2000 de richtlijn «handelen van de bedrijfsarts bij werknemers met psychische klachten» uitgebracht. Centraal staat een snelle interventie. Na het intakegesprek volgt een strak schema van contacten, met voortgangsevaluaties op concrete criteria, interventies of verwijzingen. Bedrijfsartsen moeten krachtens hun professioneel statuut de richtlijn volgen; daartoe vindt (na)scholing plaats.

⁹² Platform aanpak wachttijden, *Aanpak van wachttijden, volle kracht vooruit; Tweede rapportage*, Zeist, april 2000.

⁹³ *Bedrijfsartsen moeten hulp krijgen bij stellen van diagnose*, vraaggesprek met coördinerend psychologe De Bel, van Bureau Vigor, Nederlandse Staatscourant, 28-4-2000, blz. 2. Het bureau is een samenwerkingsverband van de Human Capital Group, dochter van accountantskantoor Deloitte en Touche, met bureau Schnikter en Voortman.

4.5.2 Commissie Psychische Arbeidsongeschiktheid: nieuwe afspraken nodig

De Commissie Psychische Arbeidsongeschiktheid onder onafhankelijk voorzitterschap van mr. J.P.H. Donner, bestaat uit vertegenwoordigers van alle betrokken professionals en instanties. Haar analyse werd op een zitting van de Commissie in juni 2000 met alle partijen besproken. Conclusie was de noodzaak van een nieuwe aanpak van psychische arbeidsongeschiktheid, vooral door onderlinge afspraken tussen betrokken instellingen en professionals over afstemming en samenwerking bij de aanpak van het verzuim en van psychische klachten. Hoewel alle partijen afzonderlijk veelal doelmatig handelen, functioneert het huidige stelsel als geheel onvoldoende doeltreffend, onder meer door gebrek aan afstemming en overleg. De inzet in de drie maanden rond het ontstaan van verzuim moet centraal staan. De bijeenkomst legt een belangrijke basis om in de periode tot eind 2000 met diverse partijen tot afspraken te komen over nadere concretisering van een effectievere aanpak op het vlak van preventie, begeleiding, behandeling en reïntegratie van mensen met psychische- en functioneringsproblemen in de arbeid. Daarna zal de commissie gedurende twee jaar toezien op de implementatie van datgene waaraan betrokkenen zich hebben gecommitteerd. De laatste twee jaar van de looptijd van de commissie zal het accent liggen op monitoring en het faciliteren van partijen bij de invulling van gemaakte afspraken.

4.5.3 Initiatieven arbeidsomstandighedenbeleid specifiek voor (re)integratie

Om meer aandacht te krijgen voor het belang van een goed sociaal beleid voor (tijdelijk) arbeidsgehandicapten in bedrijven is voor drie jaar, tot en met 2002, de Commissie Arbeidsgehandicapten en Werk ingesteld, onder voorzitterschap van voormalig CNV-voorzitter Westerlaken. De commissie stuurt op verzoek van het ministerie van SZW het programma «Sterk motief voor werk» aan. Activiteiten zijn onder meer gericht op het inzetten van «ervaringsdeskundigheid» van arbeidsgehandicapten met psychische klachten, of van mensen met een arbeidshandicap die zijn gereïntegreerd. Doel is de mogelijkheden tot aanpassing van het werk en de werkplek te laten zien en de nadruk te leggen op de positieve baten hiervan voor ondernemingen en betrokken werknemers. De werkgeversprijs «Kroon op het werk» wordt mede gedragen door de Stichting van de Arbeid.

De Helpdesk Gezondheid, Werk en Verzekeringen is een initiatief van een twaalfstal cliëntenorganisaties en wordt gedeeltelijk gefinancierd door de ministeries van SZW en VWS. Mensen kunnen er terecht voor informatie en advies en met klachten over het functioneren van arbodiensten. De Helpdesk analyseert de vragen en signaleert knelpunten.

Disability Management is een bedrijfsaanpak om de inzetbaarheid van mensen met een (dreigende) arbeidshandicap te vergroten of te herstellen. Dit gebeurt door het werk en de arbeidsomstandigheden op de capaciteiten en beperkingen van werknemers af te stemmen. In 2000 zijn pilot-projecten gestart in vijf grote bedrijven. Er worden praktijkgerichte trainingen voor arbo- en reïntegratie-adviseurs gegeven om Disability Management verder te stimuleren. De eerste pilotfase loopt tot juni 2001. Na de evaluatie is dan een tweede traject pilots mogelijk met inzet van anderen zoals adviseurs van arbodiensten. In het midden- en kleinbedrijf lopen regionale pilots Disability Management in de vorm van

leer-werkpools. Hierbij krijgen werknemers die niet bij de eigen werkgever kunnen worden herplaatst, de gelegenheid via een leer-werktraject elders aan de slag te gaan. Na evaluatie eind 2001 zal MKB-Nederland beslissen over de brede invoering van Disability Management.

Moderne technologie biedt kansen aan arbeidsgehandicapten of aan hen die dat dreigen te worden. Een pilot-project «Implementatie ICT/telewerken ten behoeve van de reïntegratie» is in volle gang. Met de brochure *Online weer aan het werk* is brede bekendheid gegeven aan de in 1999 bekroonde methodiek «Passend Telewerken», een specifieke uitwerking van Disability Management. Dit wordt uitgevoerd in dertien uiteenlopende bedrijven in samenwerking met hun arbodiensten. Doelgroep zijn zowel werknemers met lichamelijke als met psychische problemen. Het streven is een olievlekwerking te bewerkstelligen: brede bekendheid aan het project, gebruiken van een aantal enthousiaste organisaties/arbodiensten die als «voorlopers» fungeren en het blijven informeren van anderen.

In het programma Technologie en Samenleving wordt in samenwerking met het ministerie van EZ de ontwikkeling van moderne technologische werkaanpassingen voor arbeidsgehandicapten gestimuleerd. Ook wordt gewerkt aan de opzet van een virtuele wegwijzer met onder andere een database van «good practices» van materiële werkaanpassingen.

HOOFDSTUK 5 SOCIALE ZEKERHEID

5.1 Inleiding

De gunstige economische ontwikkeling van de afgelopen jaren heeft een grote invloed gehad op de sociale zekerheid. De sterke daling van de werkloosheid heeft geleid tot een kleiner beslag op de Werkloosheidswet en de bijstand. Daarbij slaagden ook degenen die langdurig afhankelijk waren van een uitkering er steeds beter in om werk te vinden. De toename van de actieve beroepsbevolking heeft bovendien een stijging van de premieopbrengsten tot gevolg gehad.

De gunstige ontwikkelingen hebben niet geleid tot een verminderd beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Integendeel, de grote spanning op de arbeidsmarkt heeft een stuwend effect op het ziekteverzuim en daarmee op de instroom op de WAO. De ten tijde van het Regeerakkoord geraamde volumeontwikkeling, die destijds nog als behoedzaam gold, moet nu als te optimistisch worden beschouwd.

Een en ander wordt weergegeven in onderstaand overzicht.

Tabel 5.1 De bij Regeerakkoord verwachte volumeontwikkeling vergeleken met de thans verwachte volumeontwikkeling aantal personen x 1000, jaargemiddelden

	1999			2000			2001			2002		
	RA	huidig	verschil	RA	huidig	verschil	RA	huidig	verschil	RA	huidig	verschil
WW	304	235	- 69	302	211	- 91	300	199	- 101	298	195	- 103
ABW /IOAW/IOAZ*	528	489	- 39	517	456	- 61	514	442	- 72	514	443	- 71
WAO /WAZ/ Wajong**	896	899	3	907	912	5	917	932	15	927	947	20
totaal	1 728	1 623	- 105	1 726	1 579	- 147	1 731	1 573	- 158	1 739	1 585	- 154

* beneden 65 jaar, thuiswonend

** gecorrigeerd voor nul-uitkeringen en samenloop van uitkeringen.

Ondanks de voorspoedige ontwikkeling bij WW en bijstand blijft het onveranderd nodig een zeer actief op uitstroom en activering gericht beleid te voeren. Nu het bestand in toenemende mate bestaat uit personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is het extra nodig en kansrijk om – met gebruikmaking van de gunstige economische omstandigheden – juist voor deze groep de mogelijkheden te vergroten. Dat vraagt niet alleen om inzet van arbeidsmarktinstrumenten maar ook om stimulansen vanuit de socialezekerheidsregelingen zelf. Bij de Werkloosheidswet wordt het instrument premiedifferentiatie ingezet en is een wettelijke basis gelegd voor experimenten. In de bijstand is gekozen voor een aanpak om de effectiviteit van de uitvoering te vergroten. Voor het benutten van de mogelijkheden van mensen met een arbeids-handicap is meer nodig dan een gunstige conjunctuur. Nodig is niet alleen een effectieve beheersing van de instroom in de WAO, maar vooral ook een effectieve aanpak van het langdurig verzuim gedurende het eerste ziektejaar. Voor beide doelstellingen geldt dat het noodzakelijk is de mogelijkheden tot reïntegratie maximaal te benutten.

In de WAO-paragraaf van dit hoofdstuk wordt vooral ingegaan op de beheersing van de instroom: de activiteiten in het eerste ziektejaar en de WAO-keuring die daarop volgt.

Het kabinet heeft in de voorgenomen Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) gekozen voor een nieuwe opzet van de uitvoering van de sociale zekerheid en van de arbeidsvoorziening. Doel is optimale condities te creëren om mensen met een uitkering, indien mogelijk, zo snel mogelijk weer aan de slag te helpen. De Tweede Kamer heeft inmiddels ingestemd met deze aanpak. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de betekenis van SUWI.

5.2 Sociale Verzekeringen

5.2.1 Pensioenen

In 2001 loopt het Convenant inzake arbeidspensioenen af. Het kabinet heeft dit convenant, gericht op modernisering van pensioenen, kostenbeheersing en de bestrijding van de zogeheten witte vlekken, eind 1997 afgesloten met de sociale partners. Uiterlijk 1 maart 2001 is de evaluatie afgerond. Naar aanleiding van de evaluatie zal het kabinet bezien of maatregelen nodig zijn en of wellicht nieuwe afspraken met sociale partners gemaakt moeten worden.

De afspraken inzake de kostenbeheersing worden geëvalueerd door de Werkgroep Meetwijzer waarin de overheid en de sociale partners gezamenlijk zitting hebben. Kostenstijgingen als gevolg van het verlagen van de franchise en het introduceren van het wettelijk keuzerecht om nabestaandenpensioen om te zetten in ouderdomspensioen, moeten worden gecompenseerd door kostenbepalende maatregelen, zoals een wijziging van het opbouwpercentage, een wijziging van de systematiek (bijvoorbeeld van eindloon naar middelloon overstappen) of de herziening van het nabestaandenpensioen. Op macroniveau moeten de wijzigingen op deze terreinen maximaal kostenneutraal uitpakken. Uit tussen-evaluaties blijkt dat over de eerste twee jaren op macroniveau sprake is geweest van een lichte kostendaling (0,2 procent van de totale salarissom).

Op verzoek van de Tweede Kamer is besloten de inwerkingtreding van artikel 2b van de Pensioen- en spaarfondswet (PSW)⁹⁴ uit te stellen tot 2002. Aan de werkgroep Meetwijzer is daarom verzocht om pensioenfondsen die bij de eindevaluatie in 2001 nog geen keuzemogelijkheid ten aanzien van het nabestaandenpensioen hebben ingevoerd, voor dat deel buiten de evaluatie te laten.

Wanneer voor deze pensioenfondsen verondersteld wordt dat wel aan artikel 2b PSW wordt voldaan, zou het maximale macrokosteneffect slechts +0,035 procent van de salarissom zijn. Dat is de reden dat het kabinet met sociale partners afgesproken heeft alleen daadwerkelijk gerealiseerde kostenstijgingen als gevolg van de introductie van een keuzemogelijkheid bij de evaluatie mee te nemen.

Daarnaast nemen de sociale partners bij de evaluatie van het Convenant inzake arbeidspensioenen de meer kwalitatieve afspraken voor hun rekening.

De Tweede Kamer heeft dit voorjaar het Wetsvoorstel recht van keuze voor ouderdomspensioen in plaats van nabestaandenpensioen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen aangenomen. Hierbij is een motie van de kamerleden Schimmel en Van Zijl aangenomen die de regering verzoekt de mogelijkheden van unisekstarieven te verkennen en, indien de resultaten daar aanleiding toe geven, de invoering daarvan te bevorderen.⁹⁵ Het kabinet zal in 2001 een feitenonderzoek laten uitvoeren naar de mate waarin in de Europese Unie en in relevante landen buiten de Europese Unie unisekstarieven worden gebruikt. Daarna zal in een tweede

⁹⁴ Als onderdeel van het Wetsvoorstel recht van keuze voor ouderdomspensioen in plaats van nabestaandenpensioen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen, Kamerstukken II vergaderjaar 1998–1999, 26 711

⁹⁵ Kamerstukken II vergaderjaar 1998–1999, 26 711 nr. 32

fase een theoretische studie worden verricht gebruikmakend van dit feitenmateriaal naar de mogelijkheden tot invoering van sekseneutrale tarieven in Nederland en de effecten hiervan. De uitkomsten van deze studie dienen te worden afgezet tegen de ervaringen die zijn opgedaan met de in het wetsvoorstel 2b neergelegde methode van gelijke behandeling. Een eerste evaluatie daarvan is te verwachten zes jaar na inwerkingtreding van het voorschrift tot volledige gelijke behandeling.

Het kabinet is voornemens in 2001 de Pensioenwet bij de Tweede Kamer in dienen. Deze Pensioenwet vervangt de huidige PSW. Het kabinet wil onder andere in de Pensioenwet de reeds aangekondigde maatregelen opnemen gericht op het bestrijden van de zogeheten witte vlekken. Hiermee wordt voorkomen dat een groep werknemers uitgezonderd is van deelname aan een pensioenregeling. Het kabinet wil daarom het beginsel van algemene werking van een pensioenregeling introduceren.

5.2.2 WW

Het volume van de WW ontwikkelt zich gunstig. Ten tijde van het Regeerakkoord werd ervan uitgegaan dat het volume van de WW zich zou ontwikkelen van 304 000 personen in 1999 tot 298 000 personen in 2002. Deze prognoses zijn inmiddels ruimschoots neerwaarts bijgesteld. In 1999 kwam het aantal personen uit op 235 000. De voorspelling voor 2002 luidt nu 195 000 personen.

Ten grondslag aan deze positieve ontwikkeling ligt een sterke groei van de werkgelegenheid. Gold ten tijde van het Regeerakkoord nog de verwachting dat de werkloosheid in de periode 1999 – 2002 zou stabiliseren op een niveau van 400 000, door de uiterst krachtige economische ontwikkeling is die verwachting inmiddels aanzienlijk neerwaarts bijgesteld en is de prognose nu dat de werkloosheid in 2002 op 228 000 zal uitkomen; in 2001 komt de raming uit op 230 000.

De sterke werkgelegenheidsgroei heeft zich aanvankelijk vooral aan de instroomkant van de WW laten gelden. De instroom is gedaald van circa 600 000 midden jaren negentig tot ruim 300 000 in 1999. Daarnaast ziet men ook een forse daling van het aantal langduriger ingeschreven werklozen. Deels komt dit doordat nieuwe werklozen sneller werk vinden en deels doordat in de huidige krappe arbeidsmarkt er ook goede kansen zijn voor wat langduriger ingeschreven werklozen om weer aan de slag te komen.

Van fictief naar feitelijk arbeidsverleden

Een nieuw initiatief zowel met betrekking tot WW als WAO is de vervanging van het fictief door het feitelijk arbeidsverleden als maatstaf voor de toe te kennen uitkering. Een wetsvoorstel daartoe is thans in voorbereiding en kan in 2001 tegemoet worden gezien.

De maximale duur van de (loongerelateerde) WW-uitkering hangt af van het arbeidsverleden van de werknemer. Bij een arbeidsverleden van 4 jaar is deze duur maximaal 6 maanden. De maximale uitkeringsduur loopt stapsgewijs op tot 5 jaar bij een arbeidsverleden van 40 jaar.

De duur van het arbeidsverleden wordt over de laatste vijf kalenderjaren voorafgaand aan de werkloosheid vastgesteld op basis van feitelijk gewerkte perioden. Over de daaraan voorafgaande kalenderjaren vanaf het jaar waarin hij 18 jaar is geworden, wordt de werknemer verondersteld in voldoende mate arbeid te hebben verricht. Deze periode wordt aangeduid als het fictieve arbeidsverleden.

Deze systematiek is bij de inwerkingtreding van de nieuwe WW in 1987 geïntroduceerd. Reden was dat op dat moment nog geen betrouwbare verzekerdenadministratie (VZA) bestond, aan de hand waarvan het arbeidsverleden kon worden geverifieerd. Het toenmalige kabinet was van oordeel dat meer gewicht aan het feitelijk arbeidsverleden moest worden toegekend zodra het arbeidsverleden van verzekerden via de VZA goed te onderscheiden zou zijn.

De totstandkoming van een voldoende betrouwbare VZA maakt het op dit moment mogelijk het arbeidsverleden meer aan de hand van feitelijk gewerkte perioden vast te stellen. De bedoeling is om vanaf volgend jaar bij de vaststelling van de duur van de loongerelateerde uitkering het arbeidsverleden vanaf het jaar 1995 feitelijk vast te stellen. Het feitelijk arbeidsverleden wordt daarmee van jaar tot jaar met één jaar verlengd; het fictieve arbeidsverleden wordt navenant verkort. De mogelijkheid om jaren waarin een tot het huishouden van de werknemer behorend kind is verzorgd, geheel of gedeeltelijk gelijk te stellen (het verzorgingsforfait), wordt eveneens uitgebreid. De verlenging van het feitelijk arbeidsverleden versterkt het opbouw karakter van de WW.

De verlenging van het feitelijk arbeidsverleden kan ertoe leiden dat de maximale uitkeringsduur van werknemers die in de kalenderjaren vanaf 1995 geen of onvoldoende arbeid hebben verricht, wordt verkort. Anderzijds kan de maximale uitkeringsduur worden verlengd van personen die arbeid hebben verricht vóór het kalenderjaar waarin zij 18 werden. Als gevolg van de stapsgewijze invoering van de maatregel zullen beide effecten zich geleidelijk gaan voordoen. Per saldo leidt de maatregel tot een besparing. Deze loopt op van 0,5 miljoen in 2001 tot 82 miljoen in 2008.

Het kabinet is voornemens om ook in de WAO het leeftijds criterium te vervangen door een combinatie van feitelijk en fictief arbeidsverleden, overeenkomstig de regeling in de WW. Ook in de WAO is noodgedwongen, vanwege het ontbreken van een betrouwbare VZA, voor het leeftijds criterium gekozen in plaats van het feitelijk arbeidsverleden. Het toenmalige kabinet was van oordeel dat voor de WAO, net als voor de WW, de overstap naar feitelijk arbeidsverleden moest worden gemaakt zodra dit technisch mogelijk was. Nu de VZA voldoende betrouwbare gegevens kan leveren zal in de WAO het arbeidsverleden vanaf 1995 feitelijk worden vastgesteld. De invoering van het feitelijk arbeidsverleden – voor nieuwe gevallen – kan ertoe leiden dat werknemers met een korter dan gemiddeld arbeidsverleden in de toekomst een kortere loondervingsuitkering en/of een lagere vervolguitkering zullen ontvangen.

Experimenten

Het aandeel van langdurig werklozen in het WW-bestand is sinds 1987 gaandeweg gestegen. Met de in juli 1999 in werking getreden Wet experimenten WW is de mogelijkheid tot stand gebracht om op experimentele basis aan moeilijk plaatsbare werklozen reïntegratiemogelijkheden aan te bieden. Een aantal experimenten is onlangs van start gegaan. Twee andere experimenten zijn op dit moment nog in voorbereiding. Het doel van de experimenten is om proefondervindelijk vast te stellen in welke mate de reïntegratiemogelijkheden bijdragen aan een duurzame reïntegratie van moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden op de arbeidsmarkt. Het betreft experimenten waarvan per onderdeel 1 000 werkzoekenden gebruik kunnen maken.

In één van de experimenten wordt geprobeerd de drempel voor werkgevers te verlagen om moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden in dienst te nemen. De werkgever krijgt de mogelijkheid om de werkloze maximaal 3 maanden op proef, met behoud van uitkering, te laten werken. In een ander experiment kunnen WW-gerechtigden die een baan aanvaarden met een loonniveau beneden het uitkeringsniveau, in aanmerking komen voor een loonsuppletie, oftewel een aanvulling op het loon. Dit experiment moet het voor WW-gerechtigden aantrekkelijker maken om lager betaald werk te aanvaarden.

Daarnaast is een experiment gestart om werknemers die met werkloosheid worden bedreigd, preventief een reïntegratietraject aan te bieden. Hiermee wordt beoogd een beroep op de WW te voorkomen. Dit experiment heeft twee aparte doelgroepen. De eerste doelgroep betreft werknemers die als gevolg van een voorgenomen collectief ontslag met werkloosheid worden bedreigd. In de tweede plaats gaat het om personen die regelmatig tijdelijk werk vinden, maar van wie wordt verwacht dat zij bij het achterwege blijven van een reïntegratietraject meerdere malen werkloos zullen worden.

Verder zijn de mogelijkheden om met behoud van een WW-uitkering scholing te volgen eveneens op experimentele basis verruimd. Het gaat dan om scholing in het kader van een traject waarbij leren en werken worden afgewisseld. In bepaalde gevallen worden ook opleidingen met een duur langer dan 1 jaar toegestaan. Verder zijn voor WW-gerechtigden bedrijfsgerichte opleidingen met een maximumduur van 6 maanden mogelijk. Voor moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden met een HBO- of universitaire opleiding, is het mogelijk om een opleiding tot onderwijzer of leraar te gaan volgen.

In voorbereiding zijn nog een tweetal experimentele maatregelen die het voor WW-gerechtigden gemakkelijker moeten maken te starten als zelfstandige. Er wordt de mogelijkheid gecreëerd om gedurende een periode van 6 maanden met behoud van WW als zelfstandige aan de slag te gaan. De met deze arbeid verworven inkomsten worden op de uitkering in mindering gebracht. In het andere experiment wordt de periode dat men na beëindiging van de zelfstandige arbeid op de WW-uitkering kan terugvallen, verlengd van anderhalf naar drie jaar.

5.2.3 WAO

5.2.3.1 Inleiding

Na een periode van positieve ontwikkelingen in het midden van de jaren negentig is er sinds 1997 weer sprake van een sterke groei van het aantal personen dat in Nederland een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt. In de meerjarenramingen was reeds rekening gehouden met een oploop van het aantal arbeidsongeschikten in verband met de groei van het aantal verzekerden, de veroudering van de beroepsbevolking en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. De stijging van het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid is echter nog sterker dan verwacht. Deze ontwikkeling hangt in sterke mate samen met de toenemende krapte op de arbeidsmarkt, die heeft bijgedragen aan een forse stijging van het ziekteverzuim exclusief zwangerschap van 4,6 procent in 1997 naar 5,4 procent in 1999. Bij krapte op de arbeidsmarkt nemen werkgevers werknemers met hogere gezondheidsrisico's aan, neemt de werkdruk toe en gaan werknemers vrijblijvender om met ziekteverzuim. Tezamen met het feit dat het aantal verzekerden nog sterker

is toegenomen dan was geanticipeerd, verklaren deze factoren de hoge druk op de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Tegelijkertijd biedt juist de huidige arbeidsmarkt ruime mogelijkheden om arbeidsgehandicapten te reintegreren en van die gelegenheid dient gebruik te worden gemaakt. Met name de SUWI-plannen zien op dit laatste aspect van de problematiek. Ook overigens heeft het kabinet beleidsimpulsen ontwikkeld om de instroom in de WAO te beperken en de uitstroom te vergroten. In dat kader is in de recente Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen een groot aantal maatregelen aangekondigd, die zien op vrijwel alle onderdelen van het ziekte- en arbeidsongeschiktheidstraject. Hoofdpijnen van dit beleid zijn: eerder ingrijpen in het eerste ziektejaar, verbetering van de WAO-keuringen en meer aandacht voor preventie.

Hieronder wordt – aan de hand van de meest recent beschikbare cijfers – aangegeven wat de achtergronden en trends zijn in de stijging van het volume. Daarna wordt een schets gegeven van de grote lijnen van het beleid in de resterende kabinetsperiode. Daarbij wordt speciale aandacht besteed aan het nieuwe «poortwachtersmodel» en de relatie daarvan met SUWI, verbetering van de WAO-keuringen en de rol van de bovenwettelijke regelingen in de arbeidsongeschiktheidsproblematiek. Tenslotte wordt – in het hoofdstuk «Specifieke onderwerpen» – de WAO in breder internationaal verband geplaatst. Daarin wordt – teneinde de ernst van de problematiek in perspectief te plaatsen – een vergelijking gemaakt tussen de ontwikkelingen in Nederland en die in het buitenland. Voorts wordt een beschouwing gegeven van de argumenten voor en tegen het maken van onderscheid tussen het zogeheten risqué social en risqué professionel.

5.2.3.2 De cijfermatige ontwikkeling van de instroom

De sinds 1997 optredende opwaartse druk in het volume manifesteert zich vooral in de ontwikkeling van het aantal personen waarvoor een arbeidsongeschiktheidskeuring wordt aangevraagd. In 1998 waren dat er naar schatting 110 000. In 1999 was dat aantal opgelopen tot bijna 140 000. Op grond van de uitkomsten van het eerste kwartaal 2000 moet voor geheel 2000 rekening worden gehouden met ruim 166 000 aanvragen voor een keuring.

Tegelijkertijd valt echter waar te nemen dat keuringsaanvragen minder vaak tot een arbeidsongeschiktheidsuitkering leiden:

- veel mensen blijken hersteld te zijn voordat de keuring feitelijk plaatsvindt. In 1998 en 1999 is daarvan sprake bij 18 procent van de personen waarvoor een keuring is aangevraagd.
- daarnaast worden procentueel minder mensen tot de uitkering toegelaten. In 1998 werd circa 21 procent afgewezen, in 1999 was dit percentage gestegen naar ruim 23 procent en in het eerste kwartaal van 2000 naar bijna 25 procent.

Tevens laten de eerste resultaten in 2000 een tendens zien dat minder vaak volledige arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden toegekend. In 1998 en 1999 werd nog in 67 procent van de gevallen een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering toegekend. In het eerste kwartaal van 2000 kreeg nog maar 62 procent van de tot de uitkering toegelaten personen een volledige uitkering. Het is nog niet duidelijk of hier sprake is van een structurele ontwikkeling.

Tabel 5.2 Aanvragen voor een arbeidsongeschiktheidskeuring en de uitkomsten van de keuringen

	1998*	1999	2000**
aanvragen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering	110 000	140 000	166 000
hersteld voor keuring heeft plaatsgevonden	–	18%	18%
niet tot de uitkering toegelaten	21%	23%	25%
verdeling toegekende uitkeringen naar:			
volledig arbeidsongeschikt	67%	67%	62%
gedeeltelijk arbeidsongeschikt	33%	33%	38%

* op basis van quick scan Plan van Aanpak WAO

** op basis van resultaten eerste kwartaal

In 1998 werden 109 000⁹⁶ nieuwe uitkeringsgerechtigden geregistreerd. In 1999 waren het er 106 000. In 2000 zullen naar verwachting 110 000 nieuwe uitkeringsgerechtigden geregistreerd worden.⁹⁷ Uit de oploop die in 2000 wordt verwacht valt op te maken dat de scherpere keuringsresultaten, die zich voorzichtig aftekenen, niet kunnen verhinderen dat een grotere toestroom naar de arbeidsongeschiktheidskeuring leidt tot steeds meer arbeidsongeschikten.

Tegenover nieuwe uitkeringsgerechtigden staan tevens uitkeringsgerechtigden waarvan de uitkering beëindigd wordt. In 1998 was dat voor 93 000 personen het geval. In 1999 voor 84 000 personen en in 2000 voor naar schatting 94 000. Per saldo is in alle jaren een substantiële groei van het aantal arbeidsongeschikten waar te nemen. Dat geldt eveneens voor het aantal uitkeringsjaren.⁹⁸

⁹⁶ Dit aantal is gecorrigeerd voor personen met meerdere uitkeringen. Bij de introductie van Pemba waren deze personen, circa 10 000, onbedoeld tot de nieuwe uitkeringsgerechtigden gerekend.

⁹⁷ De aantallen nieuwe uitkeringsgerechtigden zijn niet af te leiden uit tabel 5.2. Het aantal geregistreerde nieuwe uitkeringen in enig jaar is telkens hoger dan het aantal bij de keuring toegekende uitkeringen. Dit verschil wordt vooral verklaard door het feit dat nieuwe uitkeringen die binnen een half jaar weer beëindigd worden door herstel of herbeoordeling wel worden geregistreerd als nieuwe uitkeringsgerechtigde, doch niet als toegewezen aanvraag. Een andere belangrijke oorzaak voor het verschil zijn de niet tijdige keuringen. Personen die niet tijdig gekeurd worden ontvangen wel een uitkering en worden wel tot de nieuwe uitkeringen gerekend, doch worden niet aangemerkt als toegewezen aanvraag. Tot slot maken herleefde uitkeringsrechten wel deel uit van nieuwe uitkeringen, doch worden niet geregistreerd als toegewezen aanvraag.

⁹⁸ Dit is het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering in enig jaar, gecorrigeerd voor de mate van arbeidsongeschiktheid en voor het gedeelte van het jaar dat geen uitkering werd verkregen.

Tabel 5.3 Nieuwe uitkeringen, beëindigingen en lopende uitkeringen (x 1000)

	1998	1999	2000
nieuwe uitkeringen	109 000	106 000	110 000
beëindigingen	93 000	84 000	94 000
lopend bestand* (ultimo)	889 000	911 000	928 000
uitkeringsjaren	763 000	772 000	789 000

* exclusief nul-uitkeringen

Een nul-uitkering is een uitkering die formeel nog doorloopt, maar waar geen betalingen op verricht worden: bijvoorbeeld in verband met inkomsten uit dienstverband.

Ontwikkeling in termen van % van de beroepsbevolking

Ondanks de waargenomen groei van het aantal arbeidsongeschikten blijft het aantal arbeidsongeschikten als percentage van de beroepsbevolking stabiel rond de 12,2 procent. Dat ligt vooral ook aan de gunstiger dan geraamde ontwikkeling van de beroepsbevolking.

Het beeld dat oprijst is dat de druk op de arbeidsongeschiktheidsregelingen vooral wordt veroorzaakt door de sterke toename van het aantal aanvragen, dat op zijn beurt weer samenhangt met de stijging van het ziekteverzuim en de spanning op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd zien we verbeteringen in de keuringsresultaten. Veel mensen herstellen vlak voor dat men feitelijk wordt gekeurd, het aantal toekenningen neemt procen-

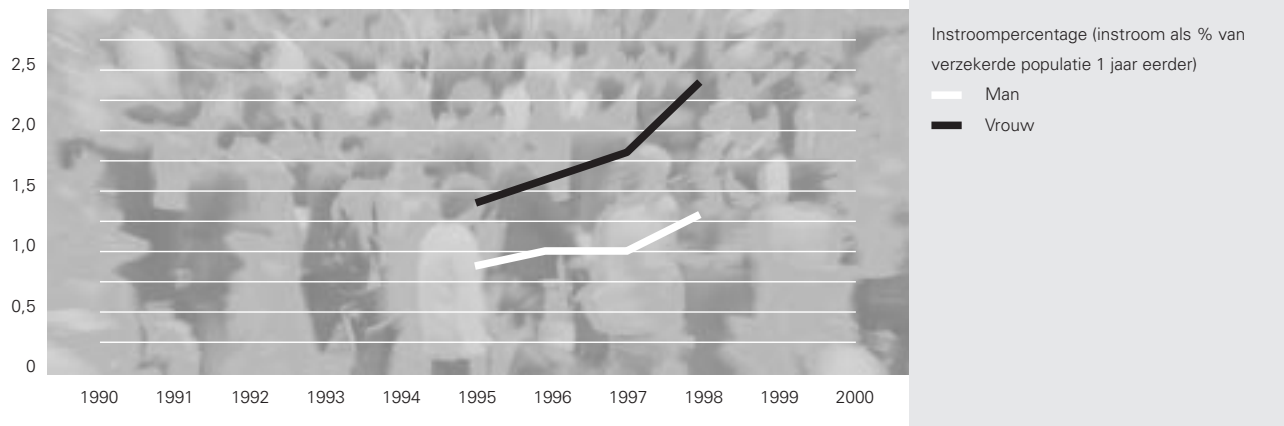
tueel gezien significant af, terwijl tenslotte het aantal personen dat volledig arbeidsongeschikt wordt verklaard ook, procentueel gezien, afneemt. Dit zijn alle indicaties dat zowel in de aanloop daar naartoe als bij de claimbeoordeling zelf toenemende aandacht is voor waar de langdurig zieke of (potentieel) arbeidsongeschikte nog toe in staat is, al is nog niet duidelijk in hoeverre deze resultaten zullen beklijven.

Per saldo blijft de situatie buitengewoon zorgelijk. De volumeontwikkeling zoals die zich recent aftekent wijst erop dat het aantal arbeidsongeschikten eind 2002, met inachtneming van de beleidseffecten van het Plan van Aanpak WAO en de intensivering daarvan, zal zijn opgelopen naar circa 950 000. Een lichtpunt is dat de financiële gevolgen van deze zorgelijke volumeontwikkeling sterk worden gemitigeerd door veranderingen in samenstelling van de nieuwe instroom. Het aandeel van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de instroom neemt toe. Bovendien zijn nieuwe arbeidsongeschikten steeds vaker afkomstig uit de jongere leeftijds- en lagere inkomenscategorieën. Als gevolg hiervan daalt de prijs van een uitkeringsjaar WAO. Deze effecten zijn zo aanzienlijk dat de tegenvallende volumeontwikkeling per saldo niet leidt tot verhoging van de uitkeringslasten t.o.v. de raming in het Regeerakkoord.

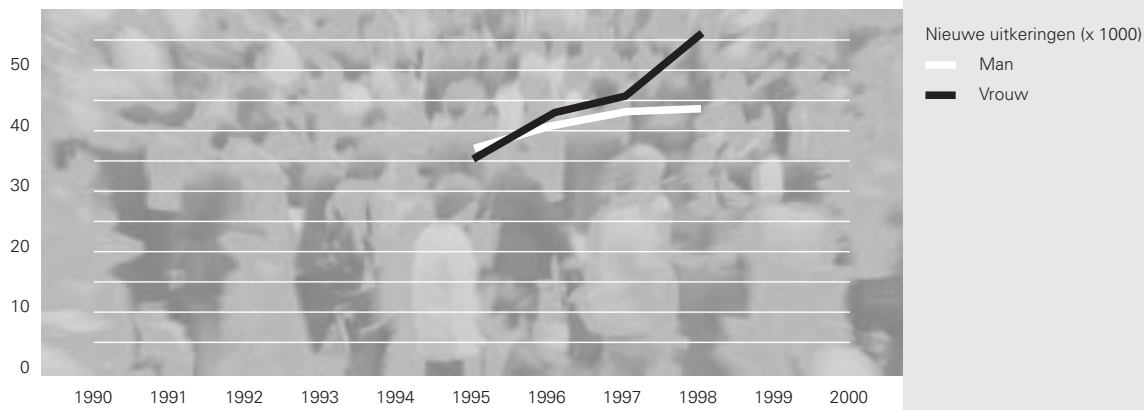
5.2.3.3 De instroom van vrouwen

Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt gaat stijging van de instroomkans gepaard aan een daling van de gemiddelde leeftijd van de instromers. Beide factoren blijken vooral van toepassing te zijn op vrouwen. Vrouwen hebben al een aantal jaren een grotere kans om in de WAO terecht te komen dan mannen. Sinds 1996 is ook in absolute aantallen de instroom van vrouwen groter dan die van mannen.

Figuur 5.1 Instroompercentage van vrouwen al jaren hoger dan mannen



Figuur 5.2 WAO-Instroom naar geslacht



Vrouwen hebben momenteel een 2,3 maal zo hoge kans op arbeidsongeschiktheid. Na correctie voor leeftijd en opleiding is de kans op arbeidsongeschiktheid nog hoger: een factor 2,7.⁹⁹ De instroom in de WAO bestaat voor 56 procent uit vrouwen, waarvan 34 procent vrouwen jonger dan 35 jaar. Dit terwijl vrouwen nog geen 40 procent van de werkzame beroepsbevolking uitmaken. De participatiegraad¹⁰⁰ van vrouwen is 49 procent, tegenover 75 procent bij mannen. Bij een groeiende arbeidsparticipatie van vrouwen, zal – als er verder niets verandert – het probleem waarschijnlijk toenemen. De toename van het aantal vrouwen in de WAO (dus het saldo van in- en uitstroom), is ook beduidend groter dan de groei van het aantal mannen in de WAO. De lagere gemiddelde leeftijd van vrouwen die instromen in de WAO hangt daarmee samen. Uit cijfers van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) blijkt dat de kans om arbeidsongeschikt te worden bij mannen sterk leeftijdsgebonden is. Hoe hoger de leeftijd, des te groter de kans. Bij vrouwen zijn er ook verschillen in instroomkansen tussen de verschillende leeftijdscategorieën, maar die verschillen zijn kleiner. Dat betekent dat relatief meer jongere vrouwen een WAO-uitkering ontvangen, waarbij de kans groot is dat zij langdurig in de uitkering blijven. De uitstroomkansen van vrouwen wegens pensionering moet nog op gang komen. Opvallend is dat de hogere instroomkansen van vrouwen vooral een Nederlands probleem is. In de meeste landen is het verschil tussen de instroomkansen van mannen en vrouwen minder groot of afwezig.

Het moge duidelijk zijn dat er een duidelijke relatie is tussen de instroom van vrouwen in de WAO en de positie van de vrouw in het arbeidsproces. Verbetering van de positie van vrouwen in de arbeidsorganisatie kan in belangrijke mate een bijdrage leveren aan beheersing van de arbeidsongeschiktheidsproblematiek, en is ook als zodanig een belangrijk beleids-speerpunt van het ministerie van SZW. In het hoofdstuk «Specifieke onderwerpen» wordt hieraan expliciet aandacht besteed.

⁹⁹ Giezen, A. M. van der, *Vrouwen, (werk)omstandigheden en arbeidsongeschiktheid*, Lisv, Amsterdam, januari 2000.

¹⁰⁰ werkzame beroepsbevolking als percentage van de totale bevolking.

BOX MOGELIJKE OORZAKEN GROTERE UITVAL VROUWEN

Waarom hebben vrouwen een grotere kans om in de WAO terecht te komen dan mannen? Een eerste belangrijke verklaring ligt in het verschil in arbeidsmarktpositie tussen mannen en vrouwen. Vrouwen werken vaak in sectoren met een relatief hoog arbeidsongeschiktheidsrisico, zoals de zorg, waardoor het niet haarscherp is te bepalen of de sector of de vrouwen de hogere instroomkans verklaren (de kans op arbeidsongeschiktheid is in de zorg 1,3 keer zo hoog als het gemiddelde van andere sectoren¹⁰¹). En als vrouwen in dezelfde sector werken of hetzelfde beroep hebben als mannen, blijken vrouwen gemiddeld een lagere functie te hebben, tegen een lager salaris te werken, en vaker te werken op basis van een flexcontract.¹⁰²

Een mogelijke andere verklaring wordt vaak gezocht in de dubbele belasting van vrouwen die werken en de zorg voor een gezin combineren. Dit is moeilijk aantoonbaar gebleken. Jonge vrouwen met kinderen hebben wel een verhoogde WAO-instroomkans, maar dit geldt in vergelijkbare mate voor jonge vaders, waardoor het geen verklaring geeft voor het verschil in WAO-instroomkans tussen mannen en vrouwen.¹⁰³ Hoewel vrouwen vaak een groter deel van de zorgtaken op zich nemen dan mannen blijkt dit geen aantoonbare verklaring voor de hogere WAO-instroomkans te zijn. Immers, als die extra zorg voor kinderen een verhoogd risico met zich zou brengen, zou dit gevonden moeten worden in extra effect (van het hebben van kinderen) op vrouwen dan op mannen.

Nog een mogelijke verklaring is dat vrouwen en hun omgeving, zoals werkgevers, arbodiensten en het thuisfront, anders omgaan met ziekteverzuim en WAO-instroom dan mannen en hun omgeving. Sommige arbeidsomstandigheden, zoals een slechte werksfeer, geen plezier in het werk en fysiek zwaar werk, komen weliswaar niet vaker voor bij vrouwen, maar blijken wel een groter WAO-risico voor vrouwen te zijn dan voor mannen. Het omgaan met ziekteverzuim door vrouwen en door hun omgeving wordt momenteel onderzocht in opdracht van het ministerie van SZW.

Tenslotte is een mogelijke verklaring dat er wellicht tussen mannen en vrouwen verschillen zijn in belastbaarheid die het verhoogde ziekteverzuim en de verhoogde WAO-instroom van vrouwen zouden kunnen verklaren. Ook hiervoor is nader onderzoek uitgezet.

5.2.3.4 De sectoren

De krappe arbeidsmarkt brengt met zich dat mensen die langdurig werkloos zijn geweest en voorheen weinig kans hadden op de arbeidsmarkt, nu wel aan het werk komen. Bij de instroom in de WAO is een duidelijke stijging waarneembaar van werknemers uit sectoren waar veel gebruik wordt gemaakt van langdurig werklozen: de gesubsidieerde banen en in toenemende mate de uitzendsector. In die laatste sector was het arbeidsongeschiktheidsrisico in 1999 1,44 keer zo groot als het gemiddelde van alle andere sectoren.¹⁰⁴ Dit opvallende gegeven in de uitzendsector is een van de eerste resultaten van de brancheprestatievergelijking die op dit moment plaatsvindt, en die later dit jaar aan de Kamer zal worden toegezonden. Ook overigens komt uit de eerste resultaten daarvan naar voren dat de WAO-problematiek sterk verschilt per sector. Uit nadere bestudering van de WAO-cijfers, ingedeeld naar 66 sectoren¹⁰⁵, blijkt dat 11 van de 66 sectoren verantwoordelijk zijn voor 61 procent van de instroom in de WAO in 1999. Om een volledig beeld te krijgen van de bijdragen van de individuele sectoren aan de volumegroei van de WAO, moeten per sector de in- en uitstroom met elkaar worden geconfronteerd. Uit deze confrontatie blijkt dat 10 sectoren goed zijn voor 86 procent van de groei van het aantal uitkeringen in 1999. Hierbij zijn de zorg en de uitzendsector samen goed voor maar liefst 51 procent van de toename van het aantal WAO-uitkeringen in Nederland.

¹⁰¹ 1999, cijfers sectorprestatievergelijking SZW.

¹⁰² Jongerius & Sombroek (2000) Zeggenschap, april 2000, 11e jaargang p. 48-50.

¹⁰³ Giezen, A. M. van der, *Vrouwen, (werk)omstandigheden en arbeidsongeschiktheid*, Lisv, Amsterdam, januari 2000.

¹⁰⁴ cijfers sectorprestatievergelijking SZW.

¹⁰⁵ De 66 Osv-sectoren.



Hoeveel een sector bijdraagt aan de totale WAO-instroom hangt af van de instroomkans en van de grootte van de sector. De instroomkans is de kans voor een werknemer om in een bepaald jaar arbeidsongeschikt te worden, ofwel het percentage van de werknemers dat per jaar instroomt in de WAO. De sector met de grootste instroomkans (meer dan twee keer zo groot als de gemiddelde kans) is de sector «horeca catering», oftewel de contractcatering (dus niet de cafés en restaurants). Op de tweede plaats staat de reiniging. De zorg en de uitzendsector, samen goed voor 51 procent van de volumegroei in de WAO, staan ook in de top 15 van sectoren met de grootste instroomkans. Bij de prestatievergelijking tussen sectoren moet namelijk rekening gehouden worden met factoren als arbeidsomstandigheden en de demografische opbouw van het personeelsbestand. In de binnenkort te verschijnen brancheprestatievergelijking zal hierop uitgebreid worden ingegaan.

5.2.3.5 Werkende en bemiddelbare arbeidsongeschikten

Het bestand van arbeidsongeschikten bevat – naast de 200 000 arbeidsongeschikten die al arbeid verrichten – veel uitkeringsgerechtigden die nog wel (gedeeltelijk) aan het werk kunnen of zelfs geheel kunnen reïntegreren. Het is zaak deze potentiële arbeidsreserve te mobiliseren, zodat (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten via het werk weer kunnen deelnemen aan de maatschappij. Zoals hiervoor al opgemerkt onderstreept de spanning op de arbeidsmarkt hiervan de noodzaak en schept ook nieuwe kansen voor reïntegratie. De verwachting is dat de in ontwikkeling zijnde commerciële reïntegratiemarkt deze uitkeringsgerechtigden sneller en beter zal helpen bij het vinden van een nieuwe baan. Immers, het monopolie van arbeidsvoorziening op het gebied van reïntegratie is losgelaten. Op grote schaal vindt nu openbare aanbesteding plaats van reïntegratietrajecten voor arbeidsgehandicapten. Private reïntegratiebedrijven bieden zich aan om de reïntegratie van arbeidsgehandicapten op zich te nemen. Door onderlinge concurrentie tussen deze bedrijven en de introductie van prestatiecontracten dient het resultaat van de reïntegratieactiviteiten te worden verhoogd. Daarnaast zullen de resultaten van de evaluatie van de Wet REA worden benut om de effectiviteit van reïntegratietrajecten te verhogen. Tenslotte zullen de reïntegratieverplichtingen van zieke en arbeidsongeschikte werknemers worden verhelderd.

5.2.3.6 Bovenwettelijk circuit

De totale omvang van de arbeidsongeschiktheidsregelingen is veel groter dan de wettelijke regelingen. In de loondoorbetaling bij ziekte gaat jaarlijks circa 3,2 miljard om aan bovenwettelijke loondoorbetaling bij ziekte. In het bovenwettelijke circuit van WAO en loondoorbetaling bij ziekte, bij overheid en bedrijfsleven samen, gaat circa 8,3 miljard gulden per jaar om¹⁰⁶. Van de bovenwettelijke regelingen komt zo'n 4,6 miljard ten laste van de werkgevers en 3,7 miljard ten laste van de werknemers. Overigens zijn er nog een aantal kleinere regelingen waarvan de optelsom mogelijk ook nog een aanzienlijk bedrag is.

Tabel 5.4 Bovenwettelijke regelingen (in miljarden gulden)

regeling	t.l.v. werkgevers	t.l.v. werknemers	totaal
loondoorbetaling >70%	3,2	0	3,2
Premievrije pensioenvoortzetting voor WAO-ers	1,1	0,5	1,6
Aanvulling WAO boven 70% van laatstverdiende loon	0,3	0,0	0,3
Verzekering van WAO-hiaat	0,0	3,2	3,2
Totaal	4,6	3,7	8,3

Nederland kent in vergelijking met andere Europese landen een groot aantal werknemers dat drie maanden of langer ziek is. Ook het kortdurend verzuim ligt in Nederland hoger dan in de rest van Europa. Blijkbaar meldt men zich in Nederland relatief snel ziek, en blijft men dit ook langer. Mogelijk speelt de hoogte van de bovenwettelijke regelingen hierbij een rol. Indien een werknemer eerst ziek en later arbeidsongeschikt wordt, krijgt hij of zij in het eerste ziektejaar 70 procent van het loon doorbetaald door de werkgever. Echter, in CAO's is dit veelal aangevuld tot 100 procent. Ook de WAO-uitkering wordt vaak bovenwettelijk aangevuld. De aanvulling van het loon bij ziekte tot 100 procent is in andere landen veel minder gebruikelijk, zeker voor zo'n lange periode als 52 weken.¹⁰⁷

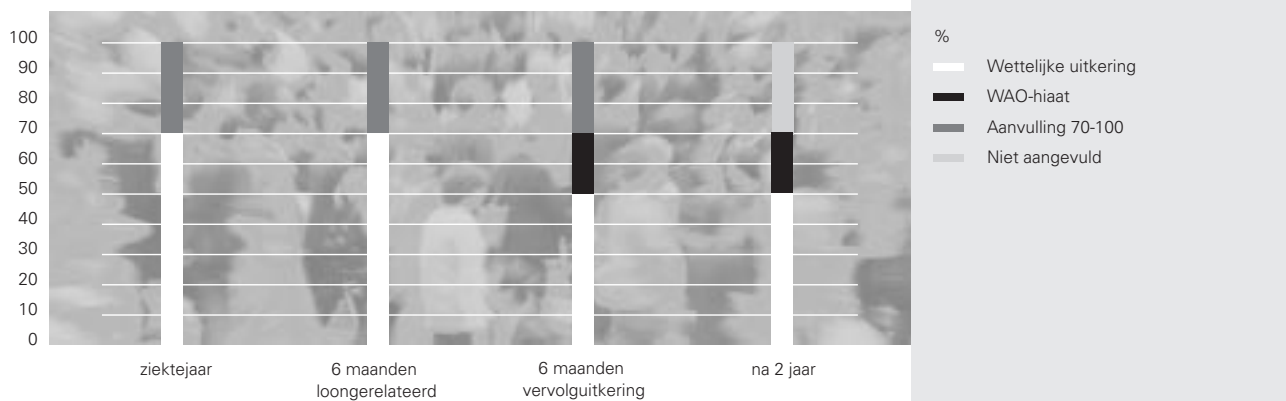
BOX CAO-ZIEKENHUIZEN EN BOVENWETTELIJKE UITKERINGEN

Stel dat een 35-jarige werknemer in de zorgsector, die valt onder de CAO-ziekenhuizen, ziek wordt en arbeidsongeschikt raakt. Onderstaand diagram geeft weer hoe zijn inkomen is verdeeld in een wettelijk deel, een bovenwettelijk aangevuld deel en een niet-aangevuld deel.

¹⁰⁶ Bronnen: Ctsv augustusrapportage 1999; Marktonderzoek van Helivieuw; Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1999; een onderzoek van de KUB uit 1997 uitgevoerd in opdracht van AMEV; en *Lang genoeg gewerkt* – Nyfer, Breukelen, november 1999, ISBN 90 76443 14 9.

¹⁰⁷ Ctsv-rapport *In distant mirrors; Work incapacity and return to work (A study of low back pain patients in the Netherlands and five other countries)*. Onder auspiciën van de ISSA, de International Social Security Association is een internationaal vergelijkend onderzoek opgezet naar werkhervatting na 3 maanden ziek zijn wegens lage rugklachten.

Figuur 5.4 Uitkering in percentage van het laatstverdiende loon



Uit bovenstaande figuur blijkt dat door bovenwettelijke aanvullingen de werknemer pas na twee jaar ziekte en arbeidsongeschiktheid een eerste inkomensachteruitgang krijgt. Dat betekent dat juist in de periode dat de kans op reïntegratie nog zeer groot is, de financiële prikkels afwezig zijn.

5.2.3.7 Verdere beleidsvoornemens WAO

De volumeontwikkeling van de WAO is verontrustend en heeft forse opwaartse risico's. Als het gaat om de aanpak van de problematiek zijn drie wegen aan te wijzen. Ten eerste moet het beleid gericht zijn op een algemene verbetering van de omgang met ziekte en arbeidsongeschiktheid. De nadruk moet daarbij vooral liggen op vroegtijdig ingrijpen in het eerste ziektejaar, met name als het psychische klachten betreft. Ten tweede moet worden gewerkt aan verdere verbetering van de WAO-keuringen om een uniforme toepassing van de wettelijke criteria te garanderen. Ten derde is een gerichte aanpak in bepaalde sectoren noodzakelijk, bij die werknemers waar de risico's het grootst zijn. Daarbij verdient het ook aanbeveling dat de sociale partners in betreffende sectoren de bovenwettelijke regelingen tegen het licht houden. Bovendien heeft het kabinet een Commissie Arbeidsongeschiktheid ingesteld met als taak de WAO-problematiek verder te analyseren en met aanbevelingen te komen.

5.2.3.8 Het nieuwe poortwachtersmodel en SUWI

Een verbeterde aanpak van het ziekteverzuim is een beleidsonderdeel waarop winst te boeken valt. Direct, omdat personen waarbij zo snel mogelijk na de ziekmelding actie wordt ondernomen een kleinere kans maken in de WAO terecht te komen. Indirect, omdat daardoor minder mensen een WAO-keuring hoeven te ondergaan en daardoor de keuringspraktijk wordt ontlast. De maatregelen die worden genomen in het eerste ziektejaar met als doel instroom in de WAO te voorkomen, worden het poortwachtersmodel genoemd. In de Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen is uitgebreid geschetst welke verbeteringen het kabinet in het poortwachtersmodel wenst door te voeren (zie box Het nieuwe poortwachtersmodel).

BOX HET NIEUWE POORTWACHTERSMODEL

- De ziekmelding wordt vervroegd van 13 naar 6 weken.
- De uitvoeringsinstelling (uvi) brengt «alerteringsbezoeken» aan bedrijven met een hoog WAO-risico.
- De procedure voor het reïntegratieconsult dat werkgevers kunnen aanvragen bij de uvi, wordt flexibeler.
- De werknemer krijgt het recht een deskundigenoordeel aan de uvi te vragen over de vraag of er nog passende arbeid in het bedrijf van de werkgever aanwezig is en over de kwaliteit van de door of in opdracht van de werkgever verrichte reïntegratie-inspanningen.
- De werkgever krijgt het recht de loondoorbetaling bij ziekte te weigeren, indien de werknemer niet mee wil werken aan zijn reïntegratie.
- De huidige voorlopige en definitieve reïntegratieplannen worden afgeschaft. In plaats daarvan moet bij de WAO-aanvraag een goed gedocumenteerd reïntegratieverslag overlegd worden, met onder andere relevante medische informatie en een geprotocolleerd verantwoordingsverslag van de reïntegratieactiviteiten. De werknemer krijgt een zelfstandige rol bij de totstandkoming van het verslag. De uvi toetst het reïntegratieverslag inhoudelijk. Als blijkt dat er door de werkgever onvoldoende is gedaan aan reïntegratie wordt de WAO-uitkering uitgesteld en moet de werkgever het loon langer doorbetalen (maximaal zes maanden).
- De sanctiemogelijkheden voor nalatige werknemers worden versterkt. Sancties zijn mogelijk als de werknemer niet meewerkt aan maatregelen die zijn arbeidsgeschiktheid kunnen verbeteren (zoals scholing), niet voldoende meewerkt aan zijn eigen herstel of verwijtbaar een onvolledige WAO-aanvraag indient.
- Werkgever en werknemer kunnen daarnaast gezamenlijk verzoeken de WAO-keuring voor maximaal 52 weken uit te stellen, bijvoorbeeld als reïntegratie al vergevorderd is. Dat kan onnodige stigmatisering van de werknemer voorkomen en kan voor de werkgever voordeliger zijn.

Een belangrijk element van het nieuwe poortwachtersmodel is het scheppen van betere verhoudingen tussen uvi's en arbodiensten doordat concurrentie- en competentiegeschillen worden weggenomen. Daardoor krijgen beide partijen beter de mogelijkheid zich te concentreren op hun kerntaken. Een belangrijke consequentie daarvan zal zijn dat nu al de voorwaarden worden geschapen voor het ontstaan van een volwassen markt voor reïntegratiebedrijven. Op die manier kan toegewerkt worden naar een vlotte overgang van het huidige naar het SUWI-model. Uiteindelijk betekent dit voor betrokkenen dat zij te maken krijgen met één integraal begeleidingstraject. Er is geen «knip» meer in de gevalsbehandeling oftewel geen overdracht meer van arbodienst naar uvi. Dat schept de mogelijkheid van meer op langere termijn gerichte reïntegratietrajecten.

5.2.3.9 Kwaliteitsborging in de claimbeoordeling

Een tweede manier om het volume beheersbaar te houden is via verbetering van de WAO-keuring, ook wel de claimbeoordeling genoemd. Belangrijk is dat de resterende verdien capaciteit van de beoordeelde personen goed in kaart wordt gebracht, zodat hun reïntegratie beter en effectiever kan worden aangepakt. Essentieel daarbij zijn een uniforme handhaving van de medische en arbeidskundige standaarden. De belangrijkste standaarden op dit punt zijn gecodificeerd in het nieuwe Schattingsbesluit, dat in juli 2000 in werking is getreden. Daarnaast zijn echter ook institutionele verbeteringen noodzakelijk wil die uniformere toepassing ook door alle uvi's op een goede manier worden doorgevoerd.

Het ministerie van SZW, Lisv, veranderingsmanagement en uvi's werken in het kader van SUWI samen om te komen tot een uniformere werkwijze bij de claimbeoordeling. Bij alle uvi's worden op dit moment kengetallen ontwikkeld teneinde beter inzicht te verkrijgen in de resultaten van de verschillende claimbeoordelingsteams. Vooruitlopend op de samenvoeging van de uvi's in één Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV), zal worden toegewerkt naar een steeds beter vergelijkbare en beter op elkaar afgestemde keuringspraktijk (*benchmarking*). Daarmee wordt de basis gelegd voor de wijze waarop het toekomstige UWV de claimbeoordeling gestalte zal geven.

Met name bij de beoordeling van psychische klachten is een kwaliteitsverbetering noodzakelijk. Het Lisv ontwikkelt een nieuwe systematiek voor de keuring van mensen met psychische klachten. Hiermee kunnen keuringsartsen gedetailleerder in kaart brengen wat de psychische beperkingen en vooral ook de mogelijkheden van iemand zijn. Ook is een betere toetsing mogelijk op het oordeel van de arts. Het systeem wordt nu getest en zal eind dit jaar in gebruik zijn. Het voordeel van de nieuwe systematiek is dat deze ook bruikbaar is in het eerste ziektejaar. De arbodienst zal bij de beoordeling van psychische klachten met de nieuwe systematiek rekening kunnen houden, en daarin aanknopingspunten vinden voor gerichtere reïntegratieactiviteiten.

5.2.3.10 Sectorgewijze aanpak

De derde weg voor volumebeperking ligt in preventie. De met sectoren afgesloten arboconvenanten en intentieverklaringen bevatten afspraken over gemiddeld twee arborisico's.¹⁰⁸ Merendeels gaan die afspraken over het terugdringen van fysieke en psychische belasting in het werk. Tweederde van de afgesloten convenanten en intentieverklaringen bevat (mede) afspraken over reïntegratie in het eerste ziektejaar.

De gehele zorgsector is al onder convenantsbereik, door convenanten met twee deelsectoren en intentieverklaringen met de overige vier. Voor alle zorgsectoren wordt gestreefd naar een convenant vóór 2001.

In het onderwijs bestaan twee convenanten met deelsectoren, met een zwaar accent op terugdringen van verzuim en vroegtijdige reïntegratie, en is er het perspectief van afspraken voor de hele onderwijssector.

Met de sectoren Rijk en gemeenten bestaan intentieverklaringen. Met politie, defensie en sociale werkvoorziening zullen naar verwachting in het najaar van 2000 ook intentieverklaringen tot stand zijn gekomen. Voor het uitzendwezen en 19 andere marktsectoren is er nog dit jaar vooruitzicht op schriftelijk vastgelegde afspraken.

Met de Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld voor de sectoren zorg, overheid en onderwijs met als doel een intensievere aanpak van preventie, verzuimbegeleiding en vroegtijdige reïntegratie. De stand van zaken is als volgt.

In de zorgsector worden onder andere de mogelijkheden gezien om voor 2001 te komen tot toetsbare criteria in een kadersubsidieregeling voor arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid. Voor onderwijssectoren lopen gesprekken over een raamcontract arbodienstverlening met aandacht voor vroege reïntegratie, de monitoring daarvan en het gebruik van het raamcontract.

In de sector Rijk zijn aan de orde het verbeteren van de huidige contracten met arbodiensten, het verbeteren van het inzicht in de oorzaken van het verzuim, een stimuleringsbijdrage voor verzuimprojecten en het verbe-

¹⁰⁸ Het hoofdstuk Arbeidsomstandigheden behandelt arboconvenanten naar onderwerp; hier ligt het accent op de (semi-)overheidssectoren.

teren van de behandeling op individueel niveau en het aanstellen van reïntegratiespecialisten voor vroegtijdige reïntegratie en reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Ook voor de sector politie wordt gewerkt aan een plan van aanpak.

Tenslotte zal voor de overheids- en gesubsidieerde sectoren gewerkt worden aan een grondige analyse, vóór 2001, van de financiële verantwoordingsstructuur voorzover van belang voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Dit in verband met de beperkte werking van de financiële prikkels die voortvloeien uit de wetten WULBZ en PEMBA. Deze prikkels lijken in de overheids- en gesubsidieerde sector minder invloed te hebben dan in de marktsector, vanwege de mogelijkheid de financiële consequenties af te wentelen op de subsidiegever.

5.3 Bijstand

Meer rendement halen uit de uitvoering van de Algemene bijstandswet

Bij de *Algemene bijstandswet* (Abw) heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan als bij de WW. De uitbundige werkgelegenheidsontwikkeling heeft gezorgd voor een fors neerwaarts bijgestelde raming ten opzichte van het Regeerakkoord. Werd destijds uitgegaan van 475 000 personen in 2001, thans wordt voor 2001 uitgegaan van 398 000 personen.

De daling wordt vooral veroorzaakt door een afname van de instroom in de bijstand. Vooral de instroom van jongeren is vrijwel geheel weggevallen.

De nieuwe bijstandswet van 1996 is een krachtige impuls geweest om een aantal belangrijke doelstellingen te realiseren: versterking van de activerende werking, een op maat gesneden inkomenswaarborg en een krachtige fraudebestrijding. De bijstand is verder een belangrijk onderdeel van de voortgang die het kabinet wil boeken met het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS), bedoeld om de bestuurlijke samenwerking tussen Rijk en gemeenten verder te versterken. Daarbij zijn vooral aan de orde de bestrijding van armoede en de sociale activering. Zoals toegezegd aan de Tweede Kamer,¹⁰⁹ zullen daarover in het najaar 2000 met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) nadere afspraken worden gemaakt. Aan de hand van deze afspraken zal de Tweede Kamer in het vervolg jaarlijks in de Sociale Nota worden geïnformeerd over de stand van zaken en het beleid dat daaruit voortvloeit.

In de evaluatie van de eerste vier jaar van de nieuwe bijstandswet – die het kabinet op 15 februari 2000 naar het parlement heeft gestuurd – is vastgesteld dat de nieuwe mogelijkheden van de wet positief hebben uitgedaan. Gemeenten hebben zich veel meer ingezet voor activering van bijstandsgerechtigden en er is duidelijke vooruitgang geboekt bij de fraudebestrijding. Daarnaast hebben gemeenten veel aandacht besteed aan een op maat gesneden lokaal inkomensondersteuningsbeleid. De positieve ontwikkelingen van de afgelopen jaren maken het mogelijk «de lat hoger te leggen» en te komen tot meer concrete doelstellingen die in beleid en uitvoering moeten worden gerealiseerd.

Het kabinet heeft bij de evaluatie aangegeven dat in de komende jaren een effectieve en efficiënte uitvoering centraal moet staan. Daarbij gaat het niet primair om het creëren van nieuwe regelgeving maar om het zo

¹⁰⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 23 972, nr. 41.

goed mogelijk benutten van de mogelijkheden in de uitvoering. Daarbij behoort ook een effectieve inzet van het sanctieinstrumentarium. Kerndoelstelling is dus: meer rendement halen uit de uitvoering.

Belangrijkste beleidsdoelstellingen

Verder is in het kabinetsstandpunt bij de evaluatie van de nieuwe Bijstandswet op alle onderdelen van het bijstandsbeleid aangegeven wat voor de komende jaren de beleidsinzet is van het kabinet. De belangrijkste beleidsdoelstellingen op de terreinen activering en inkomenswaarborg zijn:

- De sluitende aanpak voor nieuwe werklozen zal vanaf 2002 in alle gemeenten zijn gerealiseerd.
- Gemeenten zullen de juiste vorm van activering kunnen bepalen aan de hand van een volledig inzicht in de situatie van bijstandsgerechtigden.
- Een meer activerend ondersteuningsbeleid voor alleenstaande ouders.
- Het wetsvoorstel waarmee aan gemeenten de mogelijkheid wordt geboden bijstandsgerechtigden die deelnemen aan sociale-activeringsactiviteiten tijdelijk, voor maximaal de duur van die activiteiten, te ontheffen van de actieve sollicitatieverplichting, is begin juli naar de Tweede Kamer gestuurd.
- In verband met de armoedeval (dit is het verschijnsel dat iemand er financieel niet op vooruit gaat als hij de overstap maakt van uitkering naar werk, omdat zijn aanspraak op inkomensafhankelijke regelingen vermindert. Meer hierover in hoofdstuk 6) zal het kabinet nadere beleidskeuzen maken om de samenhang te bevorderen tussen de systematiek van de uitkeringsnormen, de bijzondere bijstand en het aanvullende gemeentelijk minimabeleid. Uitgangspunt hierbij zijn de bevindingen van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen. Hierbij geldt dat het generieke inkomensbeleid en de inkomensafhankelijke regelingen met een generiek karakter tot de verantwoordelijkheid van het Rijk behoren en dat de gemeenten in aanvulling hierop individueel maatwerk leveren. Gemeenten en Rijk maken nadere afspraken over een optimalisering van het gemeentelijk minimabeleid waarbij dit beleid beter wordt toegespitst op die groepen die deze ondersteuning echt nodig hebben. Uitgangspunt hierbij is dat het gemeentelijk minimabeleid de uitstroom naar werk niet belemmert. De minister zal toezien op de gemeentelijke uitvoering. Binnen de kaders van de Wiw wordt de mogelijkheid geopend om de uitstroom uit de bijstand of Wiw-dienstbetrekking te stimuleren door middel van een landelijk geregelde, fiscaal onbelaste, uitstroompremie. Gemeenten en Rijk streven ernaar om de uitstroompremie zo veel mogelijk (100%) toe te passen.

Bestuurlijke afspraken tussen Rijk en gemeenten

Het kabinet wil met de gemeenten komen tot concrete bestuurlijke afspraken. Inzet is om nog dit najaar dergelijke afspraken te maken. Belangrijk onderdeel hiervan is het formuleren van duidelijke inspanningsverplichtingen en prestaties voor een periode van vier jaar waaraan Rijk én gemeenten zich committeren. Deze resultaatgerichte afspraken zullen betrekking hebben op alle onderdelen van het bijstandsbeleid.

Deze aanpak betekent een verschuiving van de aandacht voor de wijze van uitvoering naar de concrete resultaten daarvan bij de mensen om wie

het gaat: de bijstandsgerechtigden. Dit zal nog worden verstrekt door een grotere aandacht voor cliëntenparticipatie.

Succes is bij deze aanpak alleen mogelijk als beleid en uitvoering aansluiten bij de werkelijke situatie van cliënten. Dit veronderstelt een scherp inzicht in de samenstelling van het bestand en in de mogelijkheden van cliënten. Een andere succesfactor is een goede samenwerking tussen de verschillende instanties die zijn betrokken bij de vaak meervoudige problematiek van bijstandsccliënten.

BOX SAMENWERKING

Medische klachten en psychosociale belemmeringen blijken een knelpunt te zijn bij de bemiddelbaarheid van bijstandsccliënten. Een aanzienlijk deel van de mensen in het bestand van de sociale diensten is arbeidsongeschikt verklaard door de GGD vanwege medische en/of psychosociale problemen. Zij krijgen veelal een ontheffing van de arbeidsplicht. Het gaat om mensen die vaak al langdurig (zes tot tien jaar) een uitkering hebben, een lage opleiding hebben of nauwelijks kunnen lezen of schrijven en lichamelijke en psychische klachten hebben. Daarnaast hebben ze soms gezworven of lijden ze aan een verslaving. Dit blijkt bijvoorbeeld uit dossieronderzoek in de gemeente Den Haag. Vaak blijkt dat deze mensen juist graag werken en dat ze zich gekwetst voelen als ze als niet-bemiddelbaar worden bestempeld.

Er is regelmatig in de armoedemonitor – opgesteld door CBS en SCP – een relatie gelegd tussen armoede en gezondheidszorg. Belangrijk is dat uitvoeringsorganisaties en sociale diensten nauw samenwerken met de GGD en met het algemeen maatschappelijk werk of het Riagg. Activeringstrajecten en zorgtrajecten kunnen zo beter op elkaar worden afgestemd.

Uit recent onderzoek¹¹⁰ blijkt dat de meeste bijstandsccliënten persoonlijke belemmeringen ondervinden waardoor men zichzelf niet in staat acht in het eigen onderhoud te voorzien en men genoodzaakt is een beroep te doen op de bijstand. Het gaat daarbij om problemen in de medische of sociale sfeer, om zorgtaken of om hogere leeftijd (ouder dan 57,5 jaar).

In de tabel hieronder zijn in percentages de belemmeringen weergegeven die men zelf als zodanig ervaart en vervolgens het percentage formele ontheffingen binnen de totale bijstandspopulatie.

	belemmeringen volgens bijstandsccliënten ¹	formele ontheffing van de arbeidsplicht ²
medische redenen	67%	32%
sociale redenen	82%	5%
zorgtaken	20%	19% *
ouder dan 57,5 jaar	5%	23%

¹ De ondervraagde bijstandsccliënten kunnen meerdere belemmeringen hebben aangegeven, waardoor de percentages in deze kolom optellen tot meer dan 100.

² Deze percentages zijn vermeld in het onderzoeksrapport van Research voor Beleid *Activeringsinstrumenten in de bijstandswet: deelrapport arbeidsverplichtingen* (tabel 3.3), oktober 1999.

* alleenstaande ouders met kinderen < 5jr.

Versterking financiële zelfsturing gemeenten: Fonds Werk en Inkomen (FWI)

Het FWI beoogt de effectiviteit van de uitvoering te vergroten door een vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de uitkeringslasten van de Abw, *Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers* (IOAW) en *Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen*

¹¹⁰ Onderzoek door het ITS; *Een bestaan in de bijstand: belemmeringen en beleid*, januari 2000.

zelfstandigen (IOAZ) en door een grotere mate van beleidsvrijheid bij de inzet van reïntegratiemiddelen. Het FWI, dat met ingang van 2001 van start moet gaan, bestaat uit een inkomensdeel, namelijk de uitkeringslasten Abw, IOAW en IOAZ, en een werkdeel, de middelen die gemeenten ontvangen in het kader van de WIW. In het inkomensdeel wordt de huidige verhouding tussen het aandeel van het Rijk en het gemeentelijk aandeel in de financiering van de kosten gewijzigd van 90/10 naar 75/25. Voor hun aandeel in de kosten ontvangen gemeenten een budget van het ministerie van SZW. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is onlangs door de Tweede Kamer aanvaard.

In 2001 zal het gemeentelijk budget gebaseerd zijn op het aandeel in de uitkeringslasten in 1998. Met ingang van 2002 is het de bedoeling dat wordt overgeschakeld van een historisch model naar verdeling op basis van een objectief model. Reeds eerder is een objectief model ontwikkeld. Op dit moment vindt nader onderzoek plaats om te komen tot een verdeelmodel dat per 2002 toepasbaar is.

Ten aanzien van het werkdeel van het budget worden op dit moment voornemens nader uitgewerkt om te komen tot deregulering en ontschotting bij de inzet van WIW-middelen. Zo zal de bestaande scheiding in het scholings- en activeringsbudget WIW verdwijnen met ingang van 2001. Ook worden de mogelijkheden vergroot om de onderuitputting op het normbudget voor dienstbetrekkingen in te zetten voor scholing en activering.

In het kader van het FWI wordt voorts onderzocht of ook verdere deregulering en vermindering van de administratieve lasten kan bijdragen aan een effectieve uitvoering. De Kamer heeft het kabinet bij motie verzocht na te gaan welke mogelijkheden er voor individuele gemeenten zijn om te experimenteren met een verdergaande financiële decentralisatie dan in de eerste fase van het FWI is voorzien.

Versterking van de beleidsinformatie

Mede in het kader van het FWI wordt de beschikbaarheid van adequate informatie van groter belang voor het Rijk, maar met name ook voor de gemeenten. Dit om een goed inzicht te verkrijgen in het resultaat van de diverse inspanningen. Het toenemend belang van de informatievoorziening op lokaal niveau zal tot een kwaliteitsverbetering leiden die ook doorwerkt naar de informatievoorziening voor het Rijk. Bij de Taskforce beleidsinformatie zal deze ontwikkeling verder worden gestimuleerd.

Een belangrijk middel om prestaties en effectiviteit van gemeenten te verhogen is via het van elkaar leren en daardoor elkaar stimuleren in een efficiënte en effectieve uitvoering, zoals bij benchmarking gebeurt. Het Rijk onderkent het grote belang hiervan en heeft om die reden een bedrag van 7 miljoen gulden gedurende 2,5 jaar beschikbaar gesteld om de bouw en het beheer van een benchmark door de VNG te ondersteunen. De benchmark is in eerste instantie opgezet om het de gemeenten mogelijk te maken zich op basis van prestatiegegevens en gegevens over de bedrijfsvoering te vergelijken met andere gemeenten. Elke gemeente kan voor beheers- en evaluatiedoeleinden van de benchmark gebruik maken. In het kader van de beleidsinformatie is de benchmark van belang gezien de mogelijkheid om op basis van de verzamelde gegevens de ontwikkeling bij de gemeentelijke uitvoering in hun algemeenheid te volgen.

De eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de effectieve uitvoering neemt niet weg dat het Rijk initiatieven kan nemen om een effectieve uitvoering direct te stimuleren. Dit kan op verschillende manieren: door aanvullende regelgeving, door het ontwikkelen van nieuwe hulpmiddelen voor de uitvoering en door het bevorderen van standaardisatie. Terughoudendheid met aanvullende regelgeving is voor het Rijk een van de uitgangspunten bij de invulling van het medebewind. Sommige regelgeving wordt echter juist ingezet om de decentrale uitvoering te ondersteunen. Voorbeeld daarvan is het continueren van de in de Abw opgenomen verplichting tot het opstellen van een beleidsplan en een beleidsverslag. Daarmee wordt beoogd het proces om gemeenten meer te betrekken bij de uitvoering, dat in 1996 is ingezet, verder af te ronden. Lag in eerste instantie het accent vooral op het beleidsplan, de komende jaren zal het beleidsverslag aan betekenis winnen, ook in het kader van de voorgenomen bestuurlijke afspraken tussen Rijk en gemeenten. Een belangrijk hulpmiddel voor de uitvoering is het Inlichtingenbureau dat komend jaar, na afronding van de pilotfase, van start zal gaan (zie box over Inlichtingenbureau). Verder worden samen met de gemeenten nieuwe concepten voor bedrijfsvoering ontwikkeld. Daarbij spelen ook tussenorganisaties als de VNG, Divosa (Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid) en de Taskforce kwaliteit bijstand (TKB) een belangrijke rol. Voorbeelden hiervan zijn het project kwaliteitsverbetering fraudebestrijding en de door de TKB en Divosa geïnitieerde projecten waarbij de modernisering van de financiële verantwoording («single-audit») wordt geïntegreerd in de totale bedrijfsvoering.

BOX INLICHTINGENBUREAU

Bij het Inlichtingenbureau is gekozen voor een pragmatische aanpak: «gewoon beginnen». In 1999 zijn vijf gemeenten gestart met de uitvoering van een proef gedurende een half jaar.

In overleg met deze gemeenten en automatiseringsbedrijven is een eenvoudig testsysteem gebouwd. Dit werkt als volgt: de gemeente stuurt een bestand met namen van uitkeringsgerechtigden naar het Inlichtingenbureau. Het Inlichtingenbureau kijkt vervolgens bij een aantal instanties of daar gegevens bekend zijn die van invloed kunnen zijn op het recht op een uitkering en stuurt die gegevens weer door naar de gemeenten. De gemeenten zoeken daarna uit of de gegevens al bekend waren en of er wellicht sprake zou kunnen zijn van misbruik.

Gebleken is dat deze manier van werken aanslaat: het spaart gemeenten tijd en moeite ten opzichte van de traditionele manier van inlichtingen verzamelen via brieven, faxen en telefoontjes. Daarnaast zorgt het Inlichtingenbureau ervoor dat langdurig misbruik in veel gevallen tot het verleden behoort. Hiervan gaat weer een preventief effect uit.

Ook voor de uitkeringsgerechtigde biedt het Inlichtingenbureau voordelen. Omdat gemeenten een aantal gegevens al via een andere weg krijgen, hoeft de klant in de toekomst niet meer elke maand een briefje met diezelfde gegevens in te leveren. En als er bijvoorbeeld sprake is van verzwegen inkomsten, loopt de vordering door een snelle interventie niet zo hoog op, zodat jarenlang terugbetalen in zo'n geval tot het verleden behoort.

Natuurlijk moeten er een aantal grote stappen worden gezet voordat ruim 500 gemeenten met het Inlichtingenbureau aan de slag kunnen gaan. Hiervoor dient bijvoorbeeld het systeem robuuster te zijn en is aanvullende regelgeving, onder meer ten behoeve van privacybescherming, noodzakelijk. Het is de bedoeling dat in de loop van 2001 het Inlichtingenbureau definitief wordt gerealiseerd.

Naast de activiteiten van Rijk en gemeenten die zijn gericht op de effectiviteit van de uitvoering wordt aandacht gegeven aan specifieke groepen zoals bijvoorbeeld alleenstaande ouders in de bijstand. Om voor zulke groepen resultaatafspraken te kunnen maken is «beleidsmaatwerk» nodig. Dit kan zich richten op het wegnemen van onnodige belemmeringen, het intensiveren van flankerend beleid, het inbouwen van de juiste stimulansen en dergelijke.

BOX ALLEENSTAANDE OUDERS

Bijna de helft van de alleenstaande ouders doet een beroep op de bijstand. Het ging eind 1998 om 103 700 huishoudens, ongeveer een kwart van de bijstandspopulatie. Hiervan had 31 000 een jongste kind onder de vijf jaar.

Hoewel de groep alleenstaande ouders in de bijstand in principe een verplichting heeft om zich, wanneer het jongste kind vijf jaar of ouder is, beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt, wordt de combinatie van zorg en arbeid voor deze groep door velen als een te grote opgave gezien. Gemeenten geven in de praktijk dan ook vele alleenstaande ouders ontheffing van de arbeidsverplichting. Hierdoor is een groot deel van de alleenstaande ouders langdurig van de bijstand afhankelijk en gaat het contact met de arbeidsmarkt verloren. Velen raken in een sociaal isolement. Terugkeer in het arbeidsproces «als de kinderen groot zijn» blijkt vervolgens heel moeilijk.

Belangrijk is dus dat alleenstaande ouders zoveel mogelijk contact houden met de arbeidsmarkt of zich voorbereiden op toetreding tot de arbeidsmarkt met behulp van bijvoorbeeld scholing. Daarbij moet een combinatie met de zorg voor kinderen mogelijk zijn. Dit kan door bijvoorbeeld tijd en plaats van het werk of de opleiding aan te passen en/of door goede kinderopvang.

Uit onderzoek blijkt dat alleenstaande ouders die naast de zorg voor hun kind(eren) tijdens de bijstandsperiode scholing hebben gevolgd, een deeltijdbaan hadden of op andere wijze gestimuleerd werden maatschappelijk te participeren, gemakkelijker op de arbeidsmarkt aan bod kwamen en op termijn uit de bijstand konden komen. Dit blijkt ook uit resultaten van activerings- en toeleidingsprojecten gericht op alleenstaande ouders. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld WIW-trajecten. Maar ook aan projecten in het kader van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling en bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning (bijvoorbeeld buurtmoeders) die enerzijds gericht zijn op het verbeteren van ontplooiingsmogelijkheden voor alleenstaande ouders en anderzijds op het inzetten van alleenstaande ouders in – deels gesubsidieerde – banen met afgestemde werktijden en dicht bij huis. Alleenstaande ouders in de bijstand blijken, wanneer zij de keuze hebben gemaakt om terug te willen keren op de arbeidsmarkt, wel degelijk goede kansen te hebben. Veel alleenstaande ouders zijn, als ze de stap naar bijvoorbeeld een reïntegratietraject gezet hebben, zeer gemotiveerd om dit tot een goed einde te brengen: veel deelnemers aan dergelijke projecten blijken tussentijds al betaald werk te vinden.

Daarnaast blijkt het aandeel alleenstaande ouders in de bijstand dat deelneemt aan een traject groter te zijn dan het totale percentage bijstandsgerechtigden dat een traject volgt (44, respectievelijk 41 procent). Van de alleenstaande ouders met een jongste kind tussen de vijf en twaalf jaar volgt zelfs de helft (51 procent) een traject.

Een effectief activeringsbeleid kan ook worden bevorderd door via een combinatie van werk en uitkering een fasegewijze uitstroom te realiseren. Onderstaande box geeft aan hoe dat vorm zou kunnen krijgen. Dit beleid wordt nog verder uitgewerkt.

BOX NAAR EEN MEER GEFASEERDE AANPAK VAN MOEILIJK PLAATSBARE WERKLOZEN

Een aanzienlijk deel van de huidige uitkeringsgerechtigden lijkt niet in staat in één keer de stap te maken naar volledige uitkeringsonafhankelijkheid. Dit komt onder meer door fysieke beperkingen, zorgverplichtingen en bijvoorbeeld een taalachterstand. Ook voor mensen die vele jaren uit het arbeidsproces zijn geweest kan de overgang naar volledig werk op zich al groot zijn.

De mogelijkheid om vanuit een uitkeringssituatie *gefaseerd* in te stromen op de arbeidsmarkt is tot op heden onvoldoende onderzocht, terwijl dat kansen zou kunnen bieden voor mensen die de overstap niet in één keer kunnen maken. Gedacht kan worden aan mensen uit de volgende doelgroepen: arbeidsgehandicapten, alleenstaande ouders, langdurig werklozen, ouderen en etnische minderheden.

Deze aanpak vergt een goed «casemanagement», oftewel een sluitende aanpak van reïntegratie naar werk met daarnaast voldoende individuele aandacht voor zorg, schuldhulpverlening, én controle op de rechtmatigheid.

Scholing en werk zouden binnen deze aanpak meer met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Ook moet aandacht worden geschonken aan de rol van financiële prikkels, de armoedeval en het voorkómen van uitkeringsafhankelijkheid.

5.4 SUWI

Op 23 maart jl. is de Tweede Kamer op hoofdlijnen akkoord gegaan met het nader Kabinetsstandpunt *Structuur Uitvoering Werk en Inkomen* (SUWI). De kabinetsplannen worden momenteel nader uitgewerkt in de vorm van een omvangrijk wetgevingstraject. Een apart onderdeel van het ministerie van SZW, de Veranderorganisatie SUWI, is verantwoordelijk voor de implementatie van de voorstellen. De voorstellen van de nieuwe uitvoeringsstructuur zijn er vooral op gericht een meer effectieve, minder complexe en transparantere uitvoeringsstructuur te realiseren. In dit verband is onder meer van belang dat een helder en eenduidig onderscheid wordt gemaakt tussen de delen van het stelsel die publiek respectievelijk privaat worden uitgevoerd waardoor de politieke verantwoordelijkheden duidelijker kunnen worden vormgegeven. De vermindering van het aantal betrokken (uitvoerings)organen leidt, behalve tot meer transparantie, gelijktijdig zowel kwalitatief (bijvoorbeeld een betere claimbeoordeling) als kwantitatief (efficiency) tot schaalvoordelen.

Het nieuwe stelsel biedt zo de randvoorwaarde om te komen tot een betere en snellere activering van de uitkeringsgerechtigde en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Met een evenwichtig pakket van rechten en plichten (contractgedachte) zal alles in het werk worden gesteld om iedere werkzoekende weer aan te werk te krijgen. Een zogenoemde casemanager vervult daarbij een belangrijke rol. Deze ziet erop toe dat de reïntegratie-, activerings- en zorgtrajecten daadwerkelijk worden gestart en voortgang hebben. Voor de cliënt zal de casemanager ook vraagbaak zijn.

De nieuwe SUWI-organisaties moeten maximaal bijdragen aan arbeidsparticipatie. Dat betekent grote aandacht voor preventie en reïntegratie. 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 kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. Als over een aantal jaren de balans wordt opgemaakt van de doorgevoerde wijzigingen zal de mate waarin SUWI heeft bijgedragen

aan een betere preventie en reïntegratie een van de belangrijkste toetsstenen zijn.

Financiële prikkels zijn al eerder ingebouwd om te stimuleren dat werkgevers en werknemers preventieve maatregelen nemen om ziekte en arbeidsongeschiktheid van werknemers te verminderen, de arbeidsomstandigheden te verbeteren en de uitstroom uit de sociale verzekeringen te bevorderen. Deze financiële prikkels zitten ingebouwd in de wetten WULBZ, PEMBA, REA en de nieuwe Arbowet. De SUWI-voorstellen sluiten hierop aan door het opdrachtgeverschap voor de reïntegratie van zieke en arbeidsgehandicapte werknemers in principe neer te leggen bij werkgevers en werknemers samen. Daarmee wordt een geïntegreerde aanpak in de hele keten van ziektepreventie, verzuimbegeleiding en reïntegratie mogelijk, zowel in het eerste ziektejaar als daarna. De huidige scheiding tussen de dienstverlening van arbodiensten en uitvoeringsinstellingen komt hiermee te vervallen.

De feitelijke reïntegratie dienen de opdrachtgevers uit te besteden aan private reïntegratiebedrijven. De overweging bij deze keuze is dat een goed functionerende markt leidt tot optimale prijs/kwaliteitsverhoudingen. Ook gemeenten zullen zich moeten gaan profileren als opdrachtgevers voor al hun cliënten. In beginsel zullen de reïntegratie-activiteiten worden ingekocht op de private markt. Een belangrijke stap in de richting van een private reïntegratiemarkt wordt gezet door deze taken af te splitsen van de publieke arbeidsvoorziening. Het is van belang om op regionaal niveau met verschillende partijen tot een samenhangend beleid op dit gebied te komen. Op initiatief van gemeenten zullen daartoe regionale overlegplatforms worden opgericht.

Het feit dat de uitvoering van de reïntegratie-activiteiten geprivatiseerd wordt, betekent uiteraard niet dat de overheid daardoor geen verantwoordelijkheid meer draagt voor een adequate aanwending van de publieke middelen.

Er zijn een aantal manieren waarop de overheid haar verantwoordelijkheid waar kan maken ten aanzien van het ontstaan en het functioneren van de reïntegratiemarkt:

- eisen aan opdrachtgevers;
- kwaliteitseisen aan de opdrachtnemers;
- kwaliteitseisen aan de contracten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers;
- het bewerkstelligen van gezonde marktverhoudingen.

Effectiviteit van de nieuwe uitvoeringsstructuur staat in dit verband niet alleen voor de uitvoering van preventie en reïntegratie, maar ook voor de wijze waarop de waarborgfunctie van de overheid op het gebied van de inkomensbescherming wordt ingevuld. Gewaarborgd moet zijn dat een ieder die daar recht op heeft tijdig de juiste uitkering ontvangt. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van de *Algemene bijstandswet*. De beoordeling of iemand recht heeft op een WAO- of een WW-uitkering blijft ook een publieke taak. Die taak wordt samen met de premie-inning en uitkeringsverzorging opgedragen aan het Uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen (UWV).

5.5 Internationale aspecten sociale zekerheid

Met de Europese Top in Lissabon in het voorjaar 2000 is de internationale dimensie van de sociale bescherming in een stroomversnelling geraakt. Tijdens die top is vastgelegd dat de systemen voor sociale bescherming gemoderniseerd moeten worden om de overgang naar een kennis-

economie te ondersteunen. Van de systemen moet een activerende werking uitgaan, ze moeten zo zijn ingericht dat arbeid lonend is, ze moeten sociale uitsluiting en gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen bevorderen en ze moeten zijn toegerust om de uit de vergrijzing voortvloeiende consequenties op te vangen. Met de aandacht voor de modernisering van de stelsels van sociale bescherming en de hier geformuleerde prioriteiten complementeert de Europese Unie haar inspanningen op sociaal en werkgelegenheidsterrein. In het licht van de strategische doelstelling van de Europese Unie om binnen 10 jaar de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie te worden, moet sociaal beleid gezien worden als een productieve factor die deze omschakeling dient te ondersteunen.

De Sociale Raad van 6 juni 2000 heeft een politiek akkoord bereikt over de instelling van het Comité voor de sociale bescherming. Naar verwachting wordt het comité eind 2000 geïnstalleerd. Daaraan voorafgaand worden de werkzaamheden gedaan door een interim-groep ambtenaren op hoog niveau. De Europese Raad heeft de groep opgedragen om de toekomstige ontwikkelingen op het terrein van sociale bescherming in kaart te brengen. De groep dient zich daarbij op twee aspecten te richten: de houdbaarheid en de duurzaamheid van de pensioenstelsels in het licht van de vergrijzing en de bestrijding van sociale uitsluiting en bevordering van insluiting (maatschappelijke participatie). Het gaat daarbij om de coördinatie van nationale beleidsmaatregelen.

In juli 2000 hebben alle lidstaten, inclusief Nederland, een rapportage bij de groep ingediend waarin de stand van zaken op het gebied van de bestrijding van sociale uitsluiting in hun land is uiteengezet. Het ligt in de verwachting dat in het najaar van 2000 het Comité gemeenschappelijke doelstellingen zal formuleren om sociale insluiting van mensen die onder de armoedegrens vallen te bevorderen.

5.6 Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) Interdepartementaal beleidsonderzoek

Onlangs is het eindrapport over het Interdepartementale beleids- onderzoek «Wet voorzieningen gehandicapten» afgerond. Het onderzoek had tot doel na te gaan in hoeverre een duidelijker afbakening van beleidsverantwoordelijkheden en voorzieningenpakketten voor ouderen en gehandicapten kan bijdragen aan een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid, zowel in maatschappelijk als in financieel opzicht. Aanleiding voor dit onderzoek was mede de constatering dat de onderscheiden voorzieningen voor gehandicapten elkaar overlappen en wederzijds beïnvloeden.

Het eindrapport zal, voorzien van een kabinetsreactie, aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

HOOFDSTUK 6 INKOMENSBELEID

6.1 Inleiding

De inkomensverdeling is een belangrijke indicator voor de welvaartsverdeling. Op de inkomensverdeling zijn allerlei factoren van invloed, zoals leeftijd, opleiding, geslacht en vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt. Daarnaast spelen ook andere ontwikkelingen een rol, zoals de flexibilisering van arbeid, globalisering, een veranderende samenstelling van huishoudens (als gevolg van de individualisering van de samenleving) en de opmars van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het economisch verkeer. De welvaartsontwikkeling is zodoende het resultaat van een samenspel van ontwikkelingen.

Voor het bepalen van de welvaartsverdeling wordt vaak gekeken naar het secundaire inkomen. Met het secundaire inkomen wordt bedoeld het primaire jaarinkomen (loon, winst, vermogen) plus sociale uitkeringen, minus belastingen en sociale premies. Maar ook inkomensafhankelijke regelingen zijn van invloed op de inkomensverdeling. Deze regelingen maken onderdeel uit van het tertiair inkomen. Het tertiair inkomen is het secundaire inkomen inclusief de inkomensafhankelijke regelingen. Het tertiair inkomen is van belang, omdat in dit hoofdstuk inkomensafhankelijke regelingen in relatie tot de armoedeval centrale thema's zijn. Inkomensbeleid heeft raakvlakken met andere terreinen van het overheidsbeleid, zoals het beleid gericht op bevordering van de arbeidsdeelname. Een actueel vraagstuk hierbij is de wenselijkheid en de vormgeving van specifiek inkomensbeleid. Specifiek inkomensbeleid biedt inkomenssteun voor de laagst betaalden, maar kan gelijktijdig de arbeidsdeelname van laagopgeleiden belemmeren. Deze problematiek – de armoedeval staat in paragraaf 6.2 centraal en in paragraaf 6.3 wordt de armoedeval in internationaal perspectief geplaatst.

De vergrijzing in Nederland leidt regelmatig tot discussies over de houdbaarheid van pensioenstelsels. Ook andere ontwikkelingen, zoals de toegenomen flexibilisering van arbeid en de toename van het aantal tweeverdieners, dragen aan deze discussies bij. De vraag is hoe deze ontwikkelingen uitwerken op de inkomens van ouderen in de komende jaren. In paragraaf 6.4 en bijlage 9.3 wordt uiteengezet wat het belang van de AOW zal zijn voor toekomstige 65-plussers. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte blik op de inkomensontwikkeling van huishoudens dit jaar en een vooruitblik naar het komende jaar.

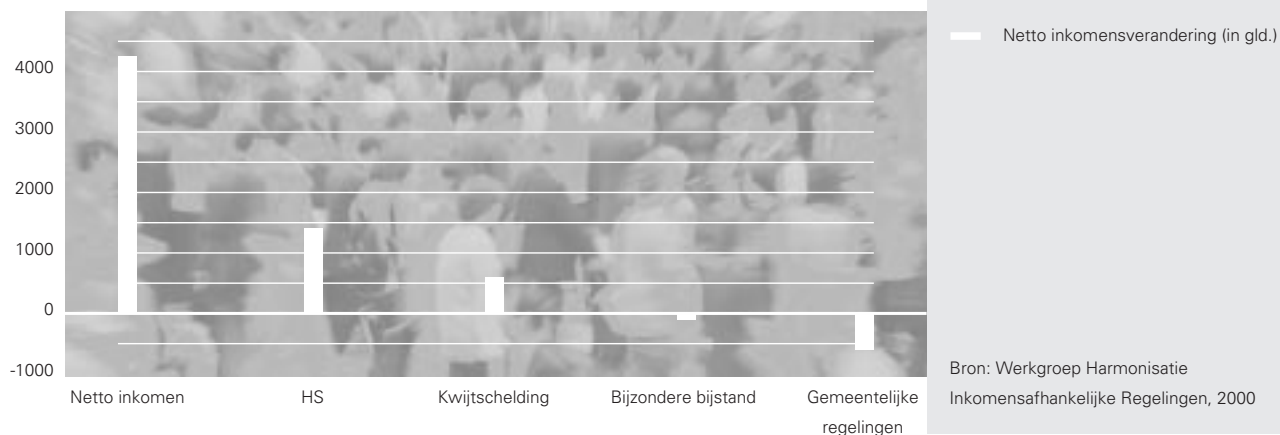
6.2 Armoedeval

Mensen met een uitkering die een betaalde baan aanvaarden, gaan er doorgaans bruto in inkomen op vooruit. Er is sprake van een armoedeval als deze inkomensverbetering teniet wordt gedaan, omdat men bijvoorbeeld minder recht heeft op huursubsidie of gemeentelijke inkomenssteun. Vermindering van inkomensafhankelijke aanspraken kunnen, naast belasting- en premieheffing, ertoe leiden dat iemand er bij een dergelijke overgang netto uiteindelijk weinig tot niets op vooruit gaat. Iemand die een laagbetaalde baan aanvaardt, zal beloond willen worden voor de inspanningen die hij zich getroost en dus een inkomensvoortgang verlangen. Dit laatste betekent overigens niet noodzakelijkerwijs dat mensen alleen een betaalde baan accepteren indien zij er financieel op vooruitgaan. Naast materiële overwegingen zijn er ook immateriële voordelen verbonden aan het hebben van werk.

In figuur 6.1 is de netto-inkomensverandering bij de overgang van een

minimum bijstandsuitkering naar een baan op minimumloonniveau in beeld gebracht. Als illustratie is uitgegaan van alleenstaanden, omdat een substantieel deel van deze groep is aangewezen op een uitkering of een laag inkomen (gedefinieerd als maximaal 105 procent van het minimumloon).

Figuur 6.1 Alleenstaande (ABW naar 100% WML)



De minimumbijstandsuitkering voor een alleenstaande bedraagt 70 procent van het netto minimumloon voor gehuwden. Indien de alleenstaande een baan op het niveau van het minimumloon aanvaardt en geen gebruik maakt van inkomensafhankelijke regelingen, bedraagt de netto inkomensvoortgang 4 227 gulden per jaar (de eerste staaf in figuur 6.1).¹¹¹ Rekening houdend met een eventuele verminderde aanspraak op huursubsidie als gevolg van de inkomensstijging, bedraagt de stijging 1 365 gulden. Als verder nog rekening wordt gehouden met het vervallen van kwijtschelding van lokale lasten, de bijzondere bijstand en andere gemeentelijke voorzieningen gericht op armoedebestrijding en bevordering van de maatschappelijke participatie, treedt een inkomensachteruitgang op van 600 gulden. Kortom, een alleenstaande in de bijstand met een inkomen per jaar van 23 000 gulden (inclusief inkomensafhankelijke regelingen), heeft na aanvaarding van een baan op minimumloonniveau een jaarinkomen van 22 400 gulden. Twee kanttekeningen zijn hierbij op zijn plaats. In de eerste plaats zijn de meest recente toevoegingen aan het gemeentefonds voor het verlenen van bijzondere bijstand en de recente daling van het aantal uitkeringsgerechtigden in deze berekeningen nog niet meegenomen. Indicatieve berekeningen geven aan dat hierdoor de inkomenssteun op lokaal niveau ongeveer 1 000 gulden per jaar hoger uitvalt.¹¹² Ten tweede is uitgegaan van een gemiddelde van de gemeentelijke regelingen. Sommige gemeenten zitten hierboven, terwijl andere gemeenten onder het gemiddelde zitten. De spreiding rond het gemiddelde is groot, zodat de armoedeval problematiek die het gevolg is van gemeentelijke regelingen per gemeente verschilt.

¹¹¹ Voor een uiteenzetting van de gemaakte veronderstellingen: zie het rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *Armoedeval, analyse en oplossingen*, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag, mei 2000.

¹¹² SZW-berekening gebaseerd op concept Monitor gemeentelijk Armoedebeleid 1998.

Ook voor andere groepen kan de overgang van uitkering naar werk ongunstig zijn. Voor een alleenstaande met kinderen is de bijstandsuitkering 90 procent van het netto minimumloon. Voor deze groep is het mogelijk dat er pas een verbetering van het besteedbaar inkomen optreedt bij een brutoloon van meer dan 140 procent van het minimumloon. Ook bij mensen in banen op minimumniveau of iets daarboven komt

het voor dat zij nauwelijks de vruchten plukken van een loonstijging die het gevolg is van promotie of verandering van baan. Hetzelfde geldt voor niet-werkende partners van kostwinners met een laag inkomen.

De armoedeval kan zich dus laten gelden tot een inkomensniveau van 140 procent van het minimumloon. Dit betekent dat ongeveer de helft van de groep van 1,8 miljoen inactieven met de armoedeval geconfronteerd kan worden. In dit aantal zijn overigens ook volledig arbeidsongeschikten inbegrepen en bijstandsgerechtigden die wellicht niet meer beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Niettemin geven de cijfers aan dat de armoedeval een groot probleem is.

In Nederland, zo is uit hoofdstuk 2 gebleken, is de armoedeval een van de redenen waarom relatief weinig laag geschoolden deelnemen aan het arbeidsproces. De arbeidsdeelname van mensen met uitsluitend basisonderwijs is 35 procent, terwijl deze van hogeropgeleiden ruim tweemaal zo hoog is. Vermindering van de armoedeval biedt dus mogelijkheden om de arbeidsdeelname van laagopgeleiden te vergroten. Gegeven de knelpunten op de arbeidsmarkt is dit een belangrijke uitdaging voor de komende jaren.

Het kabinet heeft een meerjarige aanpak van de armoedeval aangekondigd. Uitgangspunt is een substantiële vermindering van de armoedeval, zonder nadelige koopkrachtgevolgen. Deze randvoorwaarde is ingegeven vanuit de gedachte dat inkomensafhankelijke regelingen een middel zijn voor gerichte inkomenssteun aan lagere inkomensgroepen. Ze hebben een belangrijke functie als verzekering tegen bijzondere uitgaven en het toegankelijk houden van bepaalde maatschappelijke voorzieningen voor mensen met een laag inkomen. Het compenseren van de inkomensachteruitgang die het gevolg is van het verminderen van de inkomensafhankelijke regelingen kost veel geld. Dit vloeit voort uit het feit dat de inkomenscompensatie niet alleen betrekking heeft op degenen die gebruik maken van de regelingen, maar op iedereen in dezelfde inkomenssituatie.

De armoedeval wordt veroorzaakt door rijks- en gemeentelijke regelingen. Daarom is ook de aanpak van de armoedeval tweeledig. Enerzijds wordt onderzocht hoe van rijkswege de armoedeval kan worden verminderd. In dit kader zijn verschillende maatregelen relevant. De belastingherziening, zoals die per 1 januari 2001 zijn beslag krijgt, draagt bij aan het aantrekkelijker maken van werk door de introductie van de arbeidskorting.¹¹³ Tevens heeft het kabinet besloten in het kader van het belastingplan 2001 extra geld uit te trekken voor een verhoging van deze arbeidskorting. Voorts is besloten de koopkrachttoeslagen in de huursubsidie af te schaffen. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan het bezwaar van de Tweede Kamer dat de koopkracht- en kindertoeslagen een vorm van ongelijke behandeling zijn.¹¹⁴ Ook zal er een landelijke regeling komen die gemeenten de mogelijkheid biedt om een fiscaal onbelast uniform premiebeleid te gaan voeren bij uitstroom uit de Abw en WIW-dienstbetrekkingen. Deze uitstroompremie zal de inkomensachteruitgang als gevolg van de verminderde aanspraak op inkomensafhankelijke regelingen in belangrijke mate compenseren. Hierdoor zal van de premie een stimulans uitgaan naar de uitstroom naar regulier werk. Anderzijds vindt het kabinet het wenselijk dat ook gemeenten nadrukkelijk het effect van door hen voorgestelde maatregelen op de armoedeval meewegen. Het kabinet is daartoe in overleg getreden met de gemeenten om eenduidige criteria op te stellen waarin de verantwoordelijkheden en

¹¹³ Wet Inkomstenbelasting 2001, Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 727 (1–2).

¹¹⁴ Motie Hofstra, Jeckel, Duyvestein, Kamerstukken II, vergaderjaar 1996–1997, 25 090, nr. 59.

bevoegdheden van de verschillende partijen op het gebied van het inkomensbeleid zijn vastgelegd.

6.3 Een internationale vergelijking van de armoedeval

6.3.1 Hoogte uitkering en armoedeval

Voor de omvang van de armoedeval is de afstand tussen de minimumuitkering en het laagste loon relevant. Hoe groter deze afstand, hoe kleiner de kans op een armoedeval. De «netto replacement-rate», de verhouding tussen netto uitkering en het laagste nettoloon¹¹⁵, biedt hierin inzicht. Dit verhoudingsgetal (exclusief inkomensafhankelijke regelingen) is in figuur 6.2 voor drie groepen huishoudens weergegeven. De netto replacement-rate is een goede maatstaf om de financiële prikkel te meten voor mensen die langere tijd werkloos zijn. Ook is in figuur 6.2 de verhouding opgenomen tussen het laagste nettoloon en het modale loon (D1/D5-verhouding). Ongeveer de helft van het totaal aantal werkenden zit in dit inkomenstraject. De D1/D5-verhouding is relevant voor de financiële doorstroommogelijkheden van laag betaalde werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Uit een internationale vergelijking van de minimum uitkeringniveaus¹¹⁶ blijkt dat deze in Nederland voor alleenstaanden en gezinnen met kinderen gemiddeld veel hoger zijn dan in veel andere EU-landen. Voor alleenstaanden ligt het uitkeringsniveau 45 procent hoger dan het gemiddelde, en voor gezinnen zonder kinderen 38 procent.

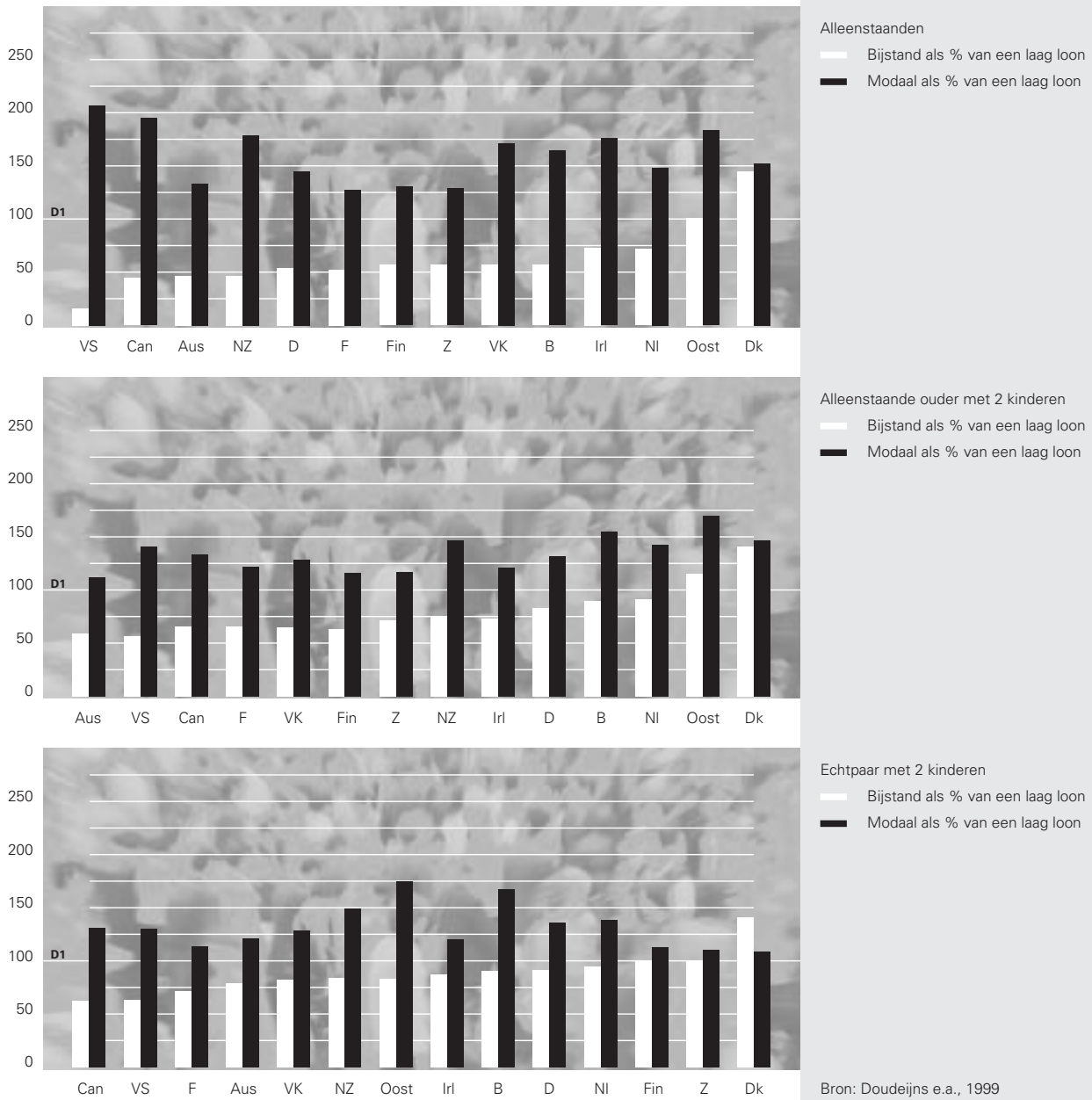
In de Angelsaksische landen, vooral in de Verenigde Staten, is de afstand tussen het laagste loon en de netto uitkering groot. In Nederland is deze veel kleiner en in Oostenrijk en Denemarken ontbreekt deze zelfs. In de Verenigde Staten is voor gezinnen met kinderen de netto replacement-rate 63 procent bij een volledige baan tegen het laagste loon. Dat betekent dat iemand 37 procent van het verschil tussen uitkering en loon overhoudt als hij gaat werken. In Nederland is de replacement-rate 96 procent. De lage replacement-rate in de Verenigde Staten wordt veroorzaakt door de «Earned Income Tax Credit » (EITC), een toeslag op het loon voor huishoudens met een lage verdien capaciteit. Zonder EITC zou de netto replacement-rate 97 procent bedragen. Dit betekent dat zonder EITC een Amerikaanse kostwinner er met een laagbetaalde baan even weinig op vooruit zou gaan als een Nederlandse kostwinner.

Ook de andere Angelsaksische landen kennen toeslagen om laagbetaald werk lonend te maken. Deze verhogen het loon waardoor de replacement-rate lager wordt en de armoedeval kleiner. Een groot probleem in deze landen is echter de ontoereikendheid van de lage lonen om boven de armoedegrens uit te komen.

¹¹⁵ Het laagste loon is het loonniveau van een voltijds werknemer die aan de top zit van het eerste deciel van de loonverdeling (de 10 procent werknemers met het laagste inkomen; D1). De linkerstaaf uit figuur 6.2 geeft een bijstandsuitkering weer als percentage van een laag loon. De rechterstaaf geeft de D5/D1-verhouding weer.

¹¹⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De andere kant van Nederland: Voortgangsrapportage 1999, mei 1999, p. BI-15.

6.2 Netto bijstand en netto gemiddeld loon t.o.v. netto laag loon (D1); exclusief inkomensafhankelijke regelingen



6.3.2 Armoedeval en lage inkomens

Naast de loontoeslagen zijn ook de uitkeringen een reden waarom in de Angelsaksische landen het armoedeval-probleem (gemeten in netto-replacement rates) kleiner is dan in de Europese landen. Door de lage uitkeringen is de afstand tussen het laagste loon en de sociale uitkering groot. Keerzijde hiervan is dat vaak een groot aantal huishoudens is aangewezen op een laag inkomen. Dit verband is waarneembaar indien gekeken wordt naar de effecten van belastingheffing en de sociale zekerheid op de inkomensverdeling (tabel 6.1).

Tabel 6.1 Invloed sociale uitkeringen en belastingen op de laagste inkomens¹ voor volwassen huishoudens

	% huishoudens met laag loon vóór belasting en vóór herverdeling sociale zekerheid	% huishoudens met laag loon ná herverdeling sociale zekerheid en vóór belastingheffing	% huishoudens met laag inkomen na herverdeling sociale zekerheid en na belastingheffing
	(1)	(2)	(3)
Australië	20.1	13.6	14.5
België	26.1	4.7	5.0
Canada	21.6	14.3	15.4
Duitsland	23.1	10.0	10.4
Finland	15.4	6.2	7.5
Nederland	21.1	5.3	8.3
Verenigd Koninkrijk	26.0	16.3	17.5
Verenigde Staten	23.6	18.9	20.2
Zweden	26.0	7.8	9.5

¹ Gedefinieerd als 66 procent van het gemiddeld verdiend loon.

Bron: Marx en Verbist, *low paid work and poverty: A cross country perspective*, in *Low Wage Employment in Europe*, S. Bazen, M. Gregory en W. Salverda (e.d.), 1998

Indien geen rekening wordt gehouden met de herverdelingseffecten van sociale uitkeringen en belastingen, is in alle landen 20 tot 26 procent van de huishoudens aangewezen op een loon van maximaal 66 procent van het gemiddelde loon (kolom 1), met uitzondering van Finland. Inclusief de socialezekerheidseffecten (kolom 2), zijn de verschillen per land groot. In België daalt het percentage huishoudens met een laag loon van 26 tot minder dan 5 procent; in de Verenigde Staten van 24 tot 19 procent. Ook in Canada, het Verenigd Koninkrijk en Australië zijn na verwerking van het socialezekerheidseffect nog veel huishoudens aangewezen op een laag loon.

Hoewel de cijfers uit tabel 6.1 betrekking hebben op 1997, is er geen reden aan te nemen dat dit beeld inmiddels substantieel is gewijzigd. De armoede in vooral de Angelsaksische landen is nog steeds groot.

6.3.3 De armoedeval als gevolg van inkomensondersteunende voorzieningen

Overheden proberen bij de vormgeving van socialezekerheidsstelsels idealiter drie doelstellingen te realiseren: inkomenssteun aan gezinnen met lage inkomens (in het bijzonder voor gezinnen met kinderen), stimulering van de arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid en beperking van de collectieve lasten. In de laatste decennia heeft een

verschuiving plaatsgevonden. In de jaren zestig en zeventig stond bestrijding van armoede centraal. In de jaren tachtig lag het accent op gezondmaking van de overheidsfinanciën. De laatste jaren is een grotere nadruk komen te liggen op bevordering van economische zelfstandigheid en arbeidsparticipatie.¹¹⁷ Inkomensafhankelijke regelingen zorgen ervoor dat armoede en armoedeval vaak in één adem worden genoemd. Deze regelingen zijn bedoeld om de armoede te bestrijden en dus specifiek gericht op de laagste inkomensgroepen. Naarmate het inkomen hoger is, ontvangt iemand minder steun. Op deze wijze vergroten inkomensafhankelijke regelingen de replacement rate en de marginale druk (het percentage belasting dat betaald moet worden over elke extra verdiende gulden) aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De marginale druk geeft het verschil weer tussen een verhoging van het netto loon en de daaruit voortvloeiende stijging van de totale loonkosten. Hoe hoger de marginale wig, des te minder blijft er voor de werknemer netto over van een inkomensstijging.

In tabel 6.2 is voor een aantal landen aangegeven wat het maximale effect is van inkomstenbelasting en vermindering van inkomensafhankelijke regelingen op het verschil tussen bruto loonsverhoging en wat iemand daar netto aan overhoudt. Een marginale druk van minder dan 100 procent betekent een inkomensvoortgang, een marginale druk van meer dan 100 procent houdt een achteruitgang in.

Tabel 6.2 Maximale marginale druk van combinaties van inkomstenbelasting, sociale uitkeringen en inkomensafhankelijke voorzieningen; alleenverdieners

	Marginale druk	Inkomens-traject waar marginale druk optreedt (in % van gemiddeld loon)	Factoren verantwoordelijk voor marginale druk (cumulatief)
Australië	90%	38–62%	Inkomstenbelasting, oudertoeslag.
Duitsland	89%	72–82%	Inkomstenbelasting, vrijstelling premie sociale zekerheid en huursubsidie.
Frankrijk	78%	57–91%	Sociaal minimum, sociale zekerheid, premie sociale zekerheid en huursubsidie.
Ierland	106%	62–76%	Sociale uitkering, inkomstenbelasting en loontoeslag voor gezinnen.
Nederland	140%	50–70%	Inkomstenbelasting, sociale uitkering, huursubsidie kwijtschelding en gemeentelijke regelingen.
Verenigd Koninkrijk	97%	46–65%	Inkomstenbelasting, sociale zekerheid, Family Credit, huursubsidie, lokale regelingen.
VS	72%	62–71%	Sociale zekerheid, inkomstenbelasting, lokale belastingregelingen, voedselbonnen en EITC.
Zweden	72%	147–160%	Inkomstenbelasting, socialezekerheidsbijdrage, lokale belastingen en huursubsidie.

Bronnen: OECD, *Employment Outlook 1996*, p. 44 en voor Nederland het rapport van de werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, mei 2000

In de meeste EU-landen leidt cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen tot een hoge marginale wig aan de onderkant van het loongebouw. Maar in geen van de landen is de problematiek van de armoedeval zo groot als in Nederland. In het inkomenstraject dat loopt

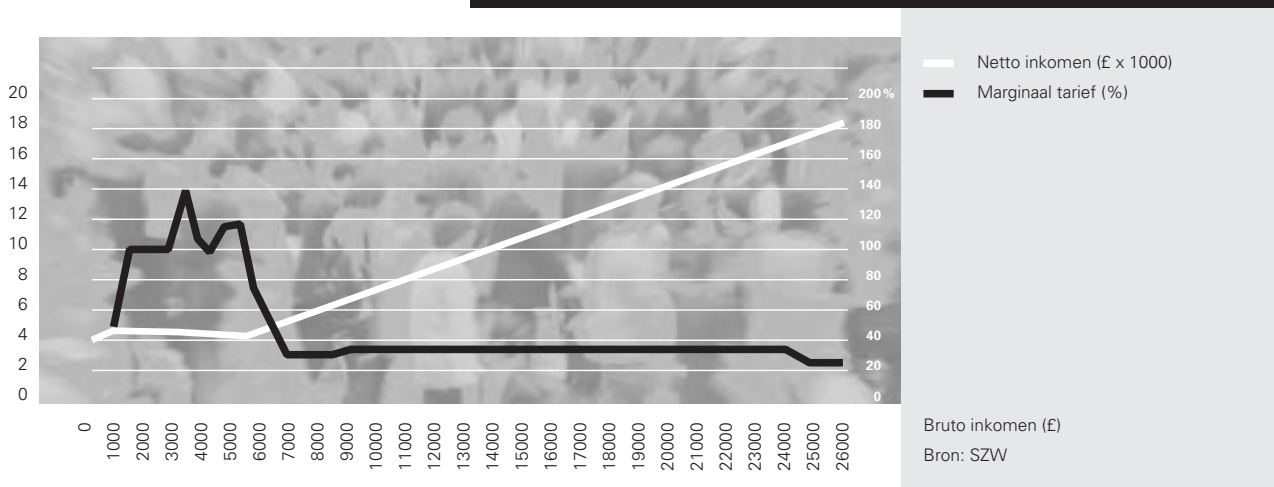
¹¹⁷ OECD, *Benefits and work incentives*, 1999, Parijs, 1999.

van 50 tot 70 procent van het gemiddeld verdiend loon kan de marginale druk 140 procent bedragen. In Nederland kan dus een bruto inkomensvoortgang resulteren in een inkomens-verlies. Dit is in geen van de andere landen uit de tabel het geval. Alleen in Nederland kan de marginale druk stijgen tot iets boven de 100 procent. In de overige landen houdt iemand van een inkomensvoortgang altijd een deel over en is dus sprake van een financiële prikkel om een laagbetaalde baan te accepteren. Deze prikkel is echter niet in alle gevallen even groot.

De totale hoogte van de marginale wig hangt af van de mate van samenloop van inkomensafhankelijke voorzieningen. Zo is de marginale wig in het Verenigd Koninkrijk lager voor degenen die geen gebruik maken van de «Family Credit». ¹¹⁸ Dit is bijvoorbeeld het geval voor alleenstaanden voor wie de Family Credit niet geldt (zie box).

BOX ARMOEDEVAL IN HET VERENIGD KONINKRIJK

Figuur 6.3 Marginale wig in het Verenigd Koninkrijk (alleenstaande, 1997)



De figuur toont de marginale wig, dat wil zeggen het percentage belasting dat betaald wordt over ieder volgend verdiend pond (rechter y-as) en de verhouding tussen bruto en netto maandinkomen (linker y-as). Op de x-as staan de bruto inkomsten van een persoon per maand. Het netto inkomen van iemand die niet werkt, en dus bruto niets verdient, bestaat uit inkomenssteun (income support) en huursubsidie. Zodra iemand begint te werken is het eerste deel van zijn bruto loon vrijgesteld, waardoor hij er netto iets op vooruit gaat. Echter, zodra zijn inkomensvrijstelling bereikt is, wordt elk extra verdiend pond gekort op zijn income support. Dit laatste komt tot uitdrukking in het horizontaal lopende deel van het bruto-netto traject (tot £ 3000). Zodra iemand geen recht meer heeft op income support, nemen ook de huursubsidie en lokale belastingbijdrage (council tax benefit) af. Hierdoor gaat de persoon er netto op achteruit. Uit de figuur blijkt dat het marginaal belastingtarief bij dit bruto inkomen zeer hoog is (bijna 140 procent). Bij een bruto inkomen van £ 4500 wordt de belastingvrije som overschreden en moet er inkomstenbelasting betaald gaan worden tegen een tarief van 20 procent. Bij £ 5000 vervalt bovendien het recht op huursubsidie. De combinatie van de te betalen inkomstenbelasting en de gederfde huursubsidie zorgt voor de piek in het marginale tarief bij £ 4500-£ 5000. Na dit punt is het marginaal belastingtarief van ieder extra verdiend pond redelijk constant, rond 30 procent. Bij een bruto inkomen van £ 24 000 wordt de maximaal te betalen socialezekerheidspremie bereikt, dit komt tot uitdrukking in een dalend marginaal tarief.

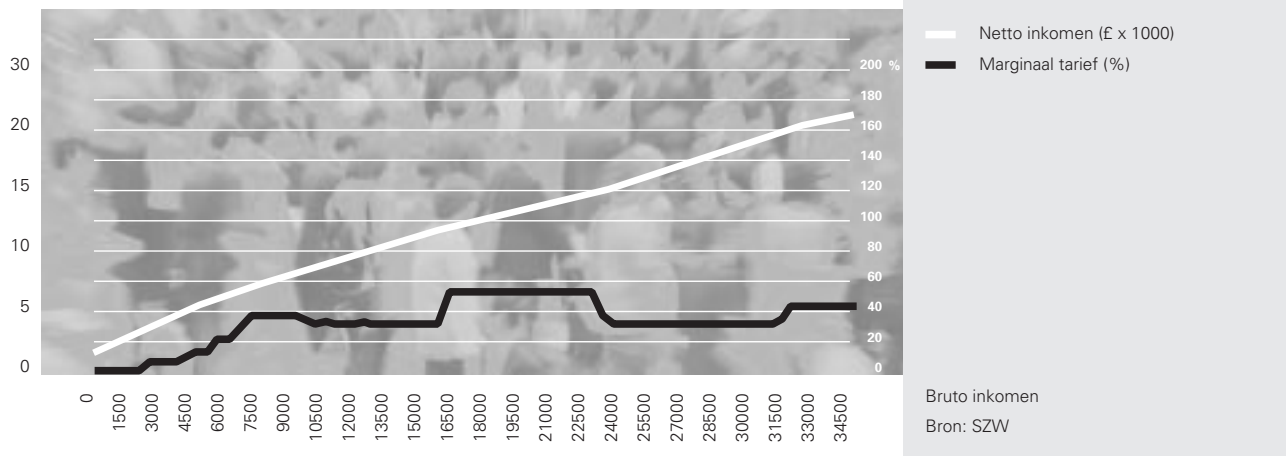
¹¹⁸ Data onder deze kop afkomstig van de OECD. Internetadres: <http://www.oecd.org/els/spd/benefits>.

Concluderend geldt dat voor een alleenstaande in het Verenigd Koninkrijk in het begin van het inkomenstraject een vrij omvangrijke armoedeval aanwezig is.¹¹⁹ Vooral het feit dat op het moment dat iemand geen recht meer heeft op income support, tevens een aanvang wordt gemaakt met het afbouwen van de council tax benefit en de huursubsidie, zijn hier debet aan.

Uit figuur 6.2 is gebleken dat de netto replacement rate voor alleenstaanden in de Verenigde Staten zeer laag is. Deze is zelfs zo laag dat bij cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen geen armoedeval optreedt voor deze groep (zie box).

BOX ARMOEDEVAL IN DE VERENIGDE STATEN

Figuur 6.4 Marginale wig in de Verenigde Staten (alleenstaande, 1997)



Bovenstaande figuur toont de marginale wig (rechter y-as) en de hiermee corresponderende verhouding tussen bruto en netto inkomen (linker y-as) voor een alleenstaande in de Verenigde Staten. Het netto inkomen is bruto inkomen plus food stamps en EITC en minus federal tax, state tax, local tax en social security contributions.¹²⁰ Iemand die niets verdient, krijgt alleen food stamps (voedselbonnen). Zodra iemand begint te werken ontvangt hij ook de EITC. Aangezien het eerste deel van zijn bruto loon vrijgesteld is van enige belasting, gaat hij er netto op vooruit (marginaal belastingtarief is 0 tot inkomen van \$2 500).

Zodra het belastingvrije bedrag bereikt is stijgt het marginale belastingtarief tot een bruto inkomen van ongeveer \$7 500. Vervolgens is het marginale tarief vrij constant, zelfs nadat de EITC bij \$9 500 volledig is afgebouwd. Bij \$16 000 worden de food stamps afgebouwd, dit verklaart de stijging van het marginale tarief naar 50 procent. Bij \$23 500 zijn de food stamps volledig afgebouwd en verloopt het marginale tarief weer redelijk constant. Bij \$32 000 vindt de overgang van de 1e naar de 2e schijf van de federale inkomstenbelasting plaats.

In het hele inkomenstraject is de marginale wig minder dan 100 procent. Dit betekent dat de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen er voor Amerikaanse alleenstaande niet toe leidt dat van een inkomensvoortgang niets meer overblijft.

¹¹⁹ Op basis van de aanwezige data levert het verlies aan huursubsidie de grootste bijdrage aan de armoedeval.

¹²⁰ State en local tax verschillen per staat en county, in deze figuur is respectievelijk uitgegaan van Michigan en Detroit.

Geconcludeerd kan worden dat het verschil tussen uitkering en minimumloon en de inkomensafhankelijke regelingen een rol spelen bij de armoedeval. In Nederland zijn de uitkeringen relatief hoog, is het

verschil met het minimumloon klein en bestaat een groot aantal inkomensafhankelijke regelingen. Daardoor is de marginale druk groot en is er nauwelijks een prikkel om een laagbetaalde baan te accepteren. Tezamen leiden deze factoren in Nederland tot een ernstige armoedeval problematiek.

6.3.5 De marginale wig

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat Nederland in internationaal perspectief grote belemmeringen kent aan de onderkant van het inkomensgebouw, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Aan de hand van de marginale wig kan bekeken worden of ook sprake is van factoren die de financiële doorgroei van mensen belemmeren als zij eenmaal aan het werk zijn.

In tabel 6.3 is de marginale wig (exclusief inkomensafhankelijke regelingen) weergegeven voor werknemers met een laag inkomen. Hierbij zijn de landen gerangschikt van een lage naar een hoge marginale wig, waarbij is uitgegaan van een alleenstaande met een laag loon (kolom 1). Japan, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hebben de laagste marginale wig, België en Frankrijk de hoogste. In Nederland ligt de marginale wig voor de lagere inkomens onder het gemiddelde.

Tabel 6.3 Marginale wig per inkomensniveau naar gezinssituatie, 1997

	Alleenstaandloon in % gemiddeld loon			Eenouder 2 kinderen 67% gem. (4)	Alleenverdiener 2 kinderen 100% gem. (5)
	67% (1)	100% (2)	167% (3)		
Japan	22.0 (1)	26.8 (1)	29.8 (1)	22.0 (1)	23.4 (1)
Verenigde Staten	34.9 (2)	34.9 (2)	47.0 (3)	54.4 (6)	54.4 (7)
Verenigd Koninkrijk	39.1 (3)	39.1 (3)	30.0 (2)	39.1 (2)	39.1 (2)
Nederland	51.8 (4)	57.4 (7)	50.0 (4)	49.8 (3)	46.5 (4)
Denemarken	52.2 (5)	52.2 (5)	63.9 (9)	52.2 (4)	46.6 (5)
Zweden	54.0 (6)	51.6 (4)	67.4 (8)	54.0 (5)	51.6 (6)
Italië	55.2 (7)	59.5 (8)	57.7 (6)	55.2 (7)	59.5 (9)
Duitsland	60.2 (8)	63.0 (9)	63.4 (7)	58.4 (8)	57.2 (8)
België	65.6 (9)	67.3 (10)	70.7 (10)	65.6 (10)	64.2 (10)
Frankrijk	74.0 (10)	53.9 (6)	51.5 (5)	59.7 (9)	43.9 (3)

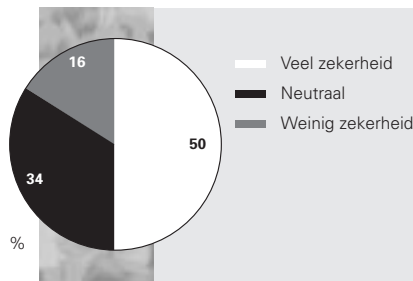
Tussen haakjes: rangorde van lage (1) naar hoge wig (10).

Bron: OESO: The tax/benefit position of employees, tabel 15, 1998

Eerder is geconstateerd dat in de Verenigde Staten aan de onderkant van het inkomensgebouw geen armoedeval bestaat. De lage marginale wig duidt er vervolgens op dat verder in het inkomensgebouw zich geen grote belemmeringen voordoen voor een financiële doorstroom van werknemers. Dit laatste is ook in het Verenigd Koninkrijk het geval. In dit land kan cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen leiden tot een armoedeval. Eenmaal aan het werk echter, wordt de financiële doorstroom van werknemers niet meer belemmerd.

Inactiviteit heeft ook gevolgen voor de inkomenspositie op langere termijn, omdat de opbouw van pensioen gerelateerd is aan het loon. Mensen die niet werken bouwen minder pensioen op. De armoedeval leidt dus niet alleen tot werkloosheid en sociale uitsluiting, maar ook tot een lager inkomen op langere termijn, doordat mensen dan van een

Hoe zeker zijn Nederlanders dat zij op lange termijn voldoende inkomen zullen hebben?



AOW-uitkering en/of klein aanvullend pensioen moeten rondkomen. In dit kader is het interessant te bezien hoe de inkomenspositie van ouderen er thans uitziet en hoe deze er over 15 jaren zal uitzien. Uit een enquête blijkt dat, zo toont onderstaande figuur, veel Nederlanders veel vertrouwen hebben in hun inkomenssituatie op langere termijn. Het is aannemelijk dat dit grote vertrouwen samenhangt met de gunstige ontwikkeling van de Nederlandse economie.

6.4 Inkomenspositie ouderen in 2015

6.4.1 Inleiding

De meningen over de toekomstige inkomenspositie van ouderen lopen uiteen. Dit hangt samen met het feit dat verschillende factoren de inkomens van ouderen beïnvloeden. Een positieve ontwikkeling is dat, in vergelijking met voorgaande decennia, veel meer werknemers een aanvullend pensioen opbouwen. Het aandeel werknemers dat geen pensioen opbouwt, is gedaald van 18 procent in 1985 tot 9 procent in 1996. Deze afname hangt samen met het verbod om vrouwen en deeltijders uit te sluiten van pensioenregelingen en inspanningen van sociale partners om deze zogeheten «witte vlek» terug te dringen. Een tweede positieve ontwikkeling is de toename van het aantal opgebouwde pensioenjaren van de nieuwe 65-jarigen. Een groot aantal pensioenfondsen is in de jaren vijftig en zestig tot stand gekomen. De nieuwe 65-plussers zijn langer verzekerd; dat wil zeggen dat zij langer pensioen kunnen opbouwen en hun uiteindelijke pensioen hoger is. Daarnaast zal de groeiende arbeidsdeelname van vrouwen leiden tot een toename van de pensioeninkomsten.

Er zijn echter ook ontwikkelingen die tot lagere aanvullende pensioenen leiden en dus negatief uitwerken op de inkomenspositie van ouderen. Een voorbeeld hiervan is de nog altijd lage arbeidsdeelname van werknemers van 55 jaar en ouder. Inactiviteit van deze groep kan gepaard gaan met een achterblijvende inkomensontwikkeling en derhalve lagere aanvullende pensioenen. Een andere belangrijke ontwikkeling is dat steeds meer pensioenfondsen overschakelen op het middelloon stelsel. Het aantal deelnemers aan een middelloon regeling is gestegen van 23 procent in 1995 tot 32 procent begin 1999. In het middelloonstelsel is het pensioen van werknemers die carrière maken lager dan in een eindloon stelsel. Het gevolg hiervan is dat de inkomensverschillen onder 65-plussers afnemen. Overigens hoeft een middelloon stelsel niet te leiden tot een gemiddeld lager pensioen, wanneer de opbrengsten van de invoering van zo'n stelsel worden gebruikt om het opbouwpercentage te verhogen.

Met de AOW vormt het aanvullend pensioen het belangrijkste inkomensbestanddeel van 65-plussers. Daarnaast hebben veel ouderen ook inkomen uit eigen vermogen. Er zijn aanwijzingen dat de toename van het inkomen uit vermogen van ouderen achterblijft bij de ontwikkeling van het aanvullend pensioen. De ontwikkeling van de inkomenspositie van ouderen is daardoor iets minder gunstig dan blijkt uit de ontwikkeling van de AOW en het aanvullend pensioen, zoals die in deze paragraaf wordt beschreven.

6.4.2 Ontwikkelingen in de jaren 1985–2000

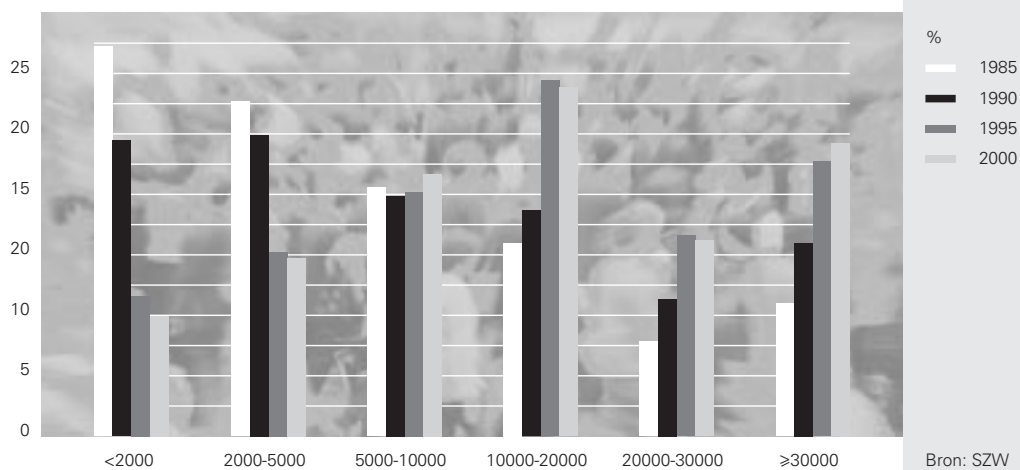
Circa 20 procent van de ouderen heeft geen aanvullend pensioen. Hierbij zijn alleenstaande vrouwen oververtegenwoordigd. Ongeveer een kwart

van de alleenstaande vrouwen ontvangt geen aanvullend pensioen. Naar leeftijd bezien betreft het vooral de oudere bejaarden, iets meer dan de helft van alle ouderen zonder pensioen is 76 jaar of ouder (zie bijlage 9.3).

Het ontbreken van een aanvullend pensioen betekent niet dat deze huishoudens alleen zijn aangewezen op de AOW. Vaak hebben zij nog inkomen uit vermogen en/of een eigen woning waarop geen of lage hypotheeklasten drukken. Indien met deze inkomensbronnen rekening wordt gehouden, is het bruto inkomen van ouderen zonder aanvullend pensioen gemiddeld 10 000 gulden lager dan van huishoudens met aanvullend pensioen.

Naast huishoudens zonder aanvullend pensioen zijn er ook huishoudens met juist een hoog aanvullend pensioen. Het aandeel ouderen met een aanvullend pensioen van maximaal 5 000 gulden per jaar is in de periode 1985–2000 gedaald van bijna 60 procent naar ongeveer 26 procent. In deze periode is het aandeel ouderen met hogere aanvullende pensioenen gestegen. Vooral de stijging van het aandeel AOW-gerechtigden met een aanvullend pensioen van meer dan 10 000 gulden is groot, bijna 30 procentpunten (figuur 6.5).

Figuur 6.5 Ontwikeling hoogte aanvullend pensioen (in prijzen 2000)



Oorzaken verhoging aanvullendpensioenen

De groei van de aanvullende pensioenen heeft drie oorzaken: nieuwe gepensioneerden ontvangen een hoger pensioen, de oudere generatie met vaak nog een laag aanvullend pensioen stroomt uit en reeds ingegane pensioenen veranderen.

Het hogere pensioen van de nieuwe instroom ontstaat onder meer omdat de nieuwe generaties 65-jarigen meer pensioen hebben opgebouwd dan de oudere generaties. Vooral rond 1950 nam het aantal pensioenfondsen sterk toe en begonnen veel werknemers met het opbouwen van pensioenrechten. Daar staat echter tegenover dat tot 1995 het aantal niet-werkenden onder de 50-plussers is gestegen en dat het aantal vrouwen met een lage pensioenopbouw sterk is toegenomen. Factoren die bepalend zijn

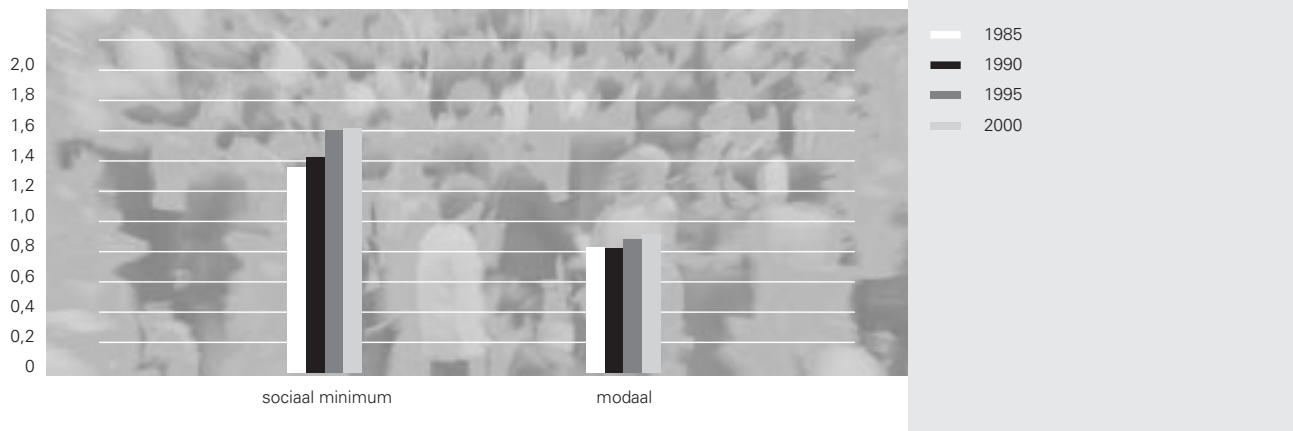
voor de hoogte van het pensioen van de nieuwe instroom zijn de hoogte van het loon en de door pensioenfondsen gehanteerde franchise (het deel van het loon waarover geen pensioen wordt opgebouwd). De lonen zijn gestegen door loonsverhogingen en door het hogere opleidingsniveau. Tegelijkertijd is de franchise door een aantal pensioenfondsen verlaagd. Een lagere franchise betekent dat over een groter deel van het loon pensioen wordt opgebouwd.

Verbetering van de gemiddelde aanvullende pensioenen ontstaat ook door de uitstroom van oudere generaties met lagere pensioenen. Een groot deel van de verbetering van de aanvullende pensioenen wordt verklaard door veranderingen in de reeds ingegane pensioenen (zie bijlage 9.3). Deze veranderingen spelen een grote rol, doordat een verhoging van de aanvullende pensioenen betrekking heeft op alle pensioenen en niet alleen op de nieuwe. Doordat veel pensioenen gekoppeld zijn aan de loonontwikkeling, werkt een stijging van de lonen direct door in het aanvullende pensioen. Het resultaat van deze ontwikkelingen is dat alle leeftijdsgroepen er jaarlijks gemiddeld in guldens ongeveer evenveel op vooruitgaan.

Gevolgen verhoging aanvullende pensioenen

De verbetering van de aanvullende pensioenen zorgt voor een verbetering van het netto inkomen van ouderen ten opzichte van de bevolking beneden de 65 jaar. Figuur 6.6 laat de ontwikkeling zien van het gemiddeld netto inkomen van mensen van 65 jaar en ouder. Hierbij gaat het om het inkomen uit AOW en aanvullend pensioen. Als referentiekader is het sociaal minimum en modaal inkomen genomen voor mensen jonger dan 65 jaar. Dit referentiekader heeft enerzijds het voordeel dat iedereen een beeld heeft van het ingeburgerde begrip modaal loon. Anderzijds dient men zich te realiseren dat het inkomen van ouderen een huishoudensinkomen betreft. Een toename van het aantal tweeverdieners heeft hier invloed op. Ook andere zgn dynamische effecten zijn hierop van invloed, zoals de toename van de pensioenopbouw en het hogere opleidingsniveau van ouderen. Bovendien nemen we als norm het gemiddelde inkomen van ouderen en gaan we bij werknemers uit van het modale loon dat lager is dan het gemiddeld gezinsinkomen. Tevens is verondersteld dat het modale loon jaarlijks uitsluitend wordt aangepast met de gemiddelde stijging van de CAO lonen. Vanwege incidentele componenten kan de gemiddelde loonstijging afwijken van de contractloonstijging. Ook hierdoor geldt derhalve dat het (statische) begrip van het modale inkomen een onderschatting oplevert van het (meer dynamische) begrip van het gemiddelde gezinsinkomen van niet-gepensioneerden. Duidelijk blijkt dat het inkomen van ouderen gemiddeld meer is gestegen dan het minimum. In 1985 lag het gemiddeld inkomen van ouderen uit AOW en aanvullend pensioen gemiddeld 37 procent boven het sociaal minimum, in 2000 is dit opgelopen tot circa 64 procent. Ook is het gemiddeld inkomen van ouderen meer gestegen dan het modaal inkomen voor mensen jonger dan 65 jaar. Hierdoor is in 2000 het gemiddeld inkomen van ouderen gelijk aan 92 procent van het modale loon, in 1985 was dit nog 84 procent.

Deze gunstige ontwikkeling wordt behalve door de stijging van het bruto pensioen ook veroorzaakt door het feit dat ouderen van een bruto inkomensstijging netto meer overhouden. Daarnaast spelen beleidsmaatregelen gericht op ondersteuning van de koopkracht voor ouderen een rol.



Een ander gevolg van het hogere aanvullend pensioen is dat het aandeel van de AOW in het pensioeninkomen van ouderen afneemt. Hoe hoger het aanvullend pensioen, hoe kleiner het belang van de AOW in het totale pensioeninkomen. Dit betekent niet dat de AOW geen belangrijke inkomensbron meer is. Wanneer we de ouderen rangschikken naar hoogte van het inkomen uit AOW en aanvullend pensioen en deze groep vervolgens opsplitsen in drie gelijke groepen ontstaat het beeld van tabel 6.4. Voor het derde deel van de 65-plussers zonder aanvullend pensioen of met een laag aanvullend pensioen, bestaat 97 procent van het inkomen uit AOW. Voor het derde deel van de ouderen met het hoogste aanvullend pensioen maakt de AOW nog altijd 48 procent van het totale inkomen uit. De betekenis van de AOW in het pensioeninkomen van ouderen blijft dus onverminderd groot.

Tabel 6.4 Aandeel AOW in totale inkomen uit AOW en aanvullend pensioen

	laagste inkomens- groep (33%)	midden inkomens- groep (33%)	hoogste inkomensgroep (33%)
1985	98%	88%	58%
1990	99%	86%	52%
1995	98%	75%	45%
2000	97%	76%	48%

Bron: ministerie van SZW

Voor de hoogte van het pensioen wordt meestal een norm van 70 procent van het laatst verdiende loon gehanteerd. Om deze norm te bereiken gaan vrijwel alle pensioenfondsen uit van 40 fulltime dienstjaren. Zelfs dan is deze norm echter nog niet altijd bereikbaar. Bij 40 procent van de tweeverdieners komt het maximale pensioen niet boven de 60 procent uit. Dit komt omdat een aantal pensioenfondsen uitgaat van een franchise die aanzienlijk hoger is dan de feitelijke AOW.

Slechts weinig mensen bereiken nog een pensioenopbouw van 40 jaar. In de praktijk is het pensioenresultaat daarom lager. In 1995 bedroeg het bruto pensioenresultaat voor mannen naar schatting gemiddeld 45 procent van het eindloon. Hiervan komt 24 procent voor rekening van de AOW en 21 procent voor rekening van het aanvullend pensioen. Voor

vrouwen ligt het bruto pensioenresultaat relatief veel hoger, namelijk op 79 procent van het eindloon. Dit komt doordat het huidige eindloon van vrouwen veel lager is dan van mannen terwijl de AOW voor mannen en vrouwen gelijk is. Het pensioenresultaat voor vrouwen wordt daardoor voor 70 procent bereikt door de AOW en voor slechts 9 procent door het aanvullend pensioen. Overigens ligt het in de rede dat het eindloon van vrouwen in de toekomst hoger zal worden. Daardoor daalt in eerste instantie het pensioenresultaat van vrouwen, ten opzichte van hun eindloon.

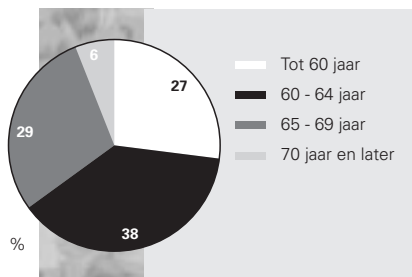
Vanwege de gunstiger verhouding tussen het bruto en netto inkomen bij bejaarden ten opzichte van de groep beneden de 65 jaar zijn de pensioenresultaten in netto termen aanzienlijk gunstiger. Het netto pensioenresultaat is de afgelopen 15 jaar substantieel verbeterd, gemiddeld met één procent per jaar. Vooral in de tweede helft van de jaren negentig was de stijging fors. Hieraan lagen verschillende belastingmaatregelen gericht op verbetering van de inkomenspositie van ouderen ten grondslag.

6.4.3 Toekomstige ontwikkelingen

Aan de hand van microsimulatie-berekeningen is bekeken of de pensioenresultaten in de komende jaren verder zullen verbeteren. Uitgangspunt bij de berekeningen is dat, afgezien van verwachte demografische ontwikkelingen, geen veranderingen meer optreden in de kwaliteit van de pensioenregelingen en het niveau van de arbeidsparticipatie. Daarnaast zijn de effecten van mogelijke veranderingen in de pensioenen regelingen onderzocht. Voor de hierbij gehanteerde veronderstellingen wordt verwezen naar bijlage 9.3.

Uit onderstaande figuur blijkt dat meer dan de helft van de Nederlanders verwacht te kunnen stoppen met werken voordat zij 65 jaar zijn. Niettemin gaat circa 35 procent van de Nederlanders er van uit dat zij ook nog na 65 jaar zullen moeten doorgaan met werken.

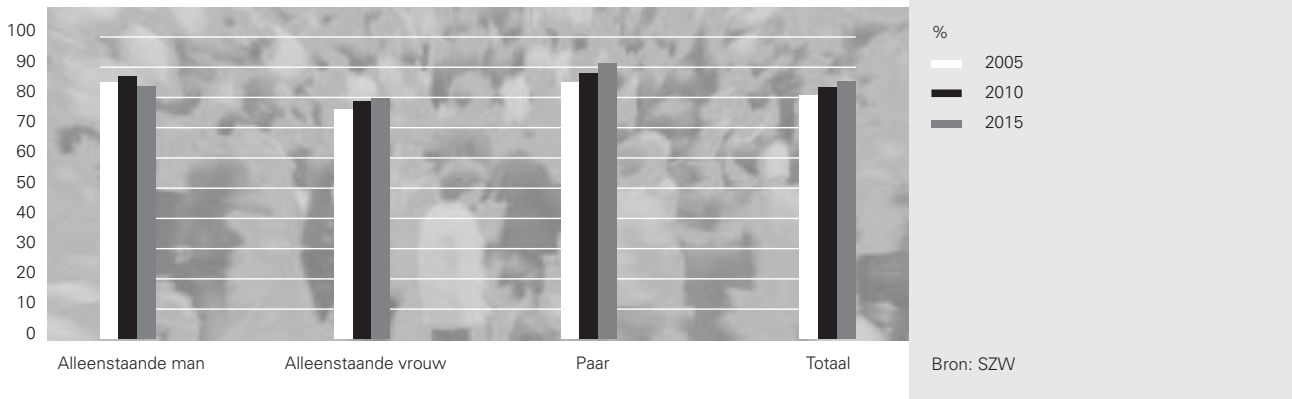
Leeftijd waarop Nederlanders denken met pensioen te gaan de komende 25 jaar.



Het aantal 65-plussers neemt tot 2010 geleidelijk toe. Daarna bereikt de naoorlogse generatie de 65-jarige leeftijd en zal het aantal 65-plussers flink toenemen. De toekomstige 65-plussers zullen vaker hoger opgeleid zijn en dus een hoger loon hebben en daarmee een hoger pensioen. Tegelijkertijd neemt ook het aantal opgebouwde pensioenjaren van de nieuwe instroom toe.

In de berekeningen daalt het aantal huishoudens zonder aanvullend pensioen van 20 procent in 2000 tot 14 procent in 2015. De nieuwe gepensioneerden hebben vaker een aanvullend pensioen als gevolg van de toenemende arbeidsdeelname en de wettelijk geregelde waardeoverdracht bij echtscheiding. Een deel van de nieuwe instroom (waaronder immigranten) zal overigens ook in de toekomst geen of weinig pensioen hebben opgebouwd.

Figuur 6.7 Aandeel huishoudens 65+ met aanvullend pensioen



Niet alleen het aantal ouderen zonder aanvullend pensioen zal afnemen, maar ook het aantal ouderen met een laag aanvullend pensioen. Het aantal huishoudens met een hoog aanvullend pensioen zal in de jaren na 2000 fors toenemen (zie bijlage 9.3). Het gevolg hiervan is dat het aandeel van de AOW in het pensioeninkomen iets verder daalt.

Tabel 6.5 Aandeel AOW in totale inkomen uit Aow en aanvullend

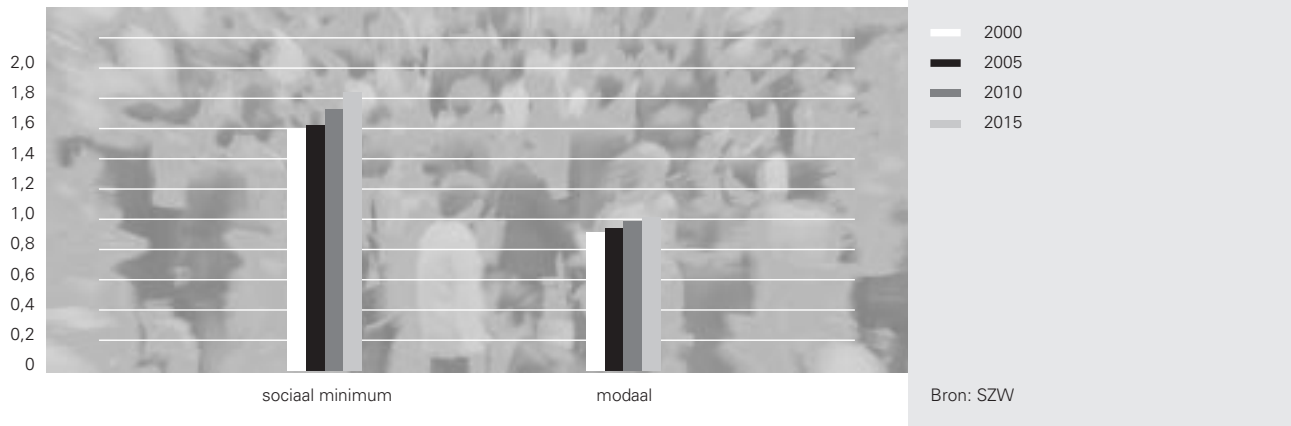
	laagste inkomens- groep (33%)	middengroep (33%)	hoogste inkomensgroep (33%)
2005	96.3%	73.7%	46.7%
2010	94.5%	69.8%	43.5%
2015	92.6%	65.5%	40.6%

Bron: ministerie van SZW

Desondanks blijft de AOW echter voor grote groepen ouderen van groot belang. Voor eenderde van de ouderen met het laagste inkomen bestaat in 2015 nog altijd 93 procent van het pensioeninkomen uit AOW. Voor het derde deel met het hoogste inkomen vormt de AOW nog altijd gemiddeld 40 procent van het pensioeninkomen.

Eerder is geconstateerd (figuur 6.6) dat het inkomen van ouderen uit AOW en pensioen thans gemiddeld 64 procent boven het sociaal minimum ligt en 92 procent van het loon van een modale werknemer beneden de 65 jaar bedraagt. In 2015 zal op basis van de veronderstellingen, (zie bijlage 9.3) dit respectievelijk 85 en 103 procent zijn (figuur 6.8).

Figuur 6.8 AOW en pensioen 65+ t.o.v. sociaal minimum 65- en t.o.v. modaal 65-



Voor een juist begrip van deze uitkomst zij nogmaals gewezen op de aard van de analyse zoals in par. 6.4.2. beschreven. Bezien is hoe de inkomenspositie van ouderen zich ontwikkelt op grond van belangrijke sociaal-economische veranderingen zoals opleidingsniveau, volgroeien pensioen-aanspraken, voortdurend toenemende participatie. De hieruit resulterende stijging is vergeleken met die van het modale inkomen, waarbij dit modale inkomen uitsluitend met de veronderstelde contractloonstijging wordt aangepast. Anders dan bij de ouderen wordt voor dit modale inkomen geabstraheerd van andere sociaal-economische ontwikkelingen die het inkomen zouden kunnen beïnvloeden. De hierboven geformuleerde uitkomst laat dus zien hoe het inkomen van ouderen in een dynamische context zich ontwikkelt ten opzichte van een norminkomen dat hiervan niet profiteert.

Zou de analyse zich hebben gericht op de vergelijking van het gemiddelde huishoudinkomen van werkenden ten opzichte van het gemiddelde huishoudinkomen van ouderen, dan zouden ouderen niet kunnen uitlopen op werkenden. Dit op grond van het enkele feit dat het verschil in bruto-netto behandeling van ouderen niet het verschil kan overbruggen dat ontstaat doordat de opbouw van de oudedagsvoorziening is gericht op 70 procent van het actieve inkomen. Geabstraheerd is steeds van vermogensinkomsten. Zou men deze wel in de beschouwing betrekken dan zou op basis van de gegevens van tabel 9.8 het gemiddelde totaalinkomen van ouderen dat van werkenden weer wel kunnen overtreffen. Naar de huidige omstandigheden is het immers zo dat voor een alleenstaande oudere met een inkomen ter hoogte van 70 procent van modaal en een netto vermogensinkomsten van 10.000 gulden, het netto inkomen dat van een actieve overtreft.

6.4.4 Veranderingen in aanvullende pensioenregelingen

Wijzigingen in de pensioensystemen hebben uiteraard gevolgen voor de aanvullende pensioenen in de toekomst. In bijlage 9.3 is de invloed van een aantal mogelijke wijzigingen onderzocht.

Verlaging pensioenopbouw in uitkering

In de adviesaanvraag aan de SER over de nieuwe pensioenwet is de mogelijkheid geopperd om de pensioenopbouw in de WW/WAO-periode te laten aansluiten bij het uitkeringsniveau in deze regelingen. Dit komt in een eindloonsysteem neer op een pensioenopbouw van 0,7 jaar voor ieder jaar in een uitkering. Het gevolg hiervan zou zijn dat instroom in deze regelingen negatieve gevolgen heeft voor de hoogte van het aanvullend pensioen. Dit kan een stimulans zijn om te gaan werken. Het gemiddeld aanvullend pensioen voor de groep WW-ers en WAO-ers zal afnemen met ruim 5 procent. Voor de totale populatie betekent dit een daling van het gemiddeld aanvullend pensioen met ongeveer een kwart procent, voor de nieuwe instroom een daling van het inkomen uit aanvullend pensioen met iets meer dan een half procent.

Van eindloon naar middelloon

De overgang van een pensioenregeling gebaseerd op eindloon naar een die gebaseerd is op middelloon heeft alleen consequenties voor de resterende opbouw tot aan de pensioenleeftijd. Reeds opgebouwde jaren tot aan het moment van overgang blijven gebaseerd op het eindloon op dat moment. De structurele effecten van omzetting van eindloon- naar middelloonsystemen zijn dan ook in 2015 nog niet volledig zichtbaar. Daar komt nog bij dat, mede door de hoge inactiviteit, de carrière-effecten onder de 50-plussers veel geringer zijn dan onder de jongeren. Hierdoor is het verschil tussen eindloon en middelloon voorlopig nog beperkt. Wanneer bovendien, ter compensatie van de overgang van eindloon naar middelloon door pensioenfondsen het opbouwpercentage wordt verhoogd, kan het zelfs zo zijn dat de pensioenaanspraken de eerste jaren juist toenemen.¹²¹ De doorberekening laat in de periode tot 2010 een extra toename van het gemiddeld aanvullend pensioen zien. In de periode na 2010 daalt het gemiddeld aanvullend pensioen met bijna 0,1 procent per jaar.

Verlagingfranchise

Een verdere verlaging van de franchise (zoals door de Stichting van de Arbeid en het kabinet in het Convenant inzake arbeidspensioenen overeengekomen) bij pensioenfondsen die nu een hoge franchise hanteren, heeft tot gevolg dat de aanvullende pensioenen zullen toenemen. Tevens ontstaan er in een aantal gevallen nieuwe (lage) pensioenen omdat 70 procent van het eindloon dan wel en voorheen niet boven de franchise uit komt. Er ontstaan dus zowel meer hogere als meer lagere pensioenen. Gemiddeld stijgt het aanvullend pensioen. De stijging is mede afhankelijk van het aantal opgebouwde pensioenjaren. Hoe hoger de opbouw, hoe groter het voordeel van de lagere franchise. Het voordeel is niet afhankelijk van de hoogte van het eindloon. In guldens is het voordeel voor iedereen even groot.

¹²¹ In pensioenregelingen met een middelloon stelsel en een vast opbouwpercentage heeft bijna de helft van de pensioentrekkers een opbouwpercentage van meer dan 2,33 procent. Voor een groot gedeelte van deze groep (circa 42 procent) is de opbouw verdeeld in schalen; dat wil zeggen lagere percentages over de hogere salarisschalen. Zie VK studies 19, Pensioenmonitor, niet-financiële gegevens aanvullende collectieve pensioenen, verzekeringskamer 2000.

De effecten van een lagere franchise slaan met name neer bij tweeverdieners. Die profiteren tweemaal van een lagere franchise. Het voordeel in guldens is daardoor het grootst voor deze groep. In procenten is het voordeel het grootst voor de huishoudens met een laag pensioen.

In het algemeen blijken de hier beschouwde veranderingen in pensioen-systemen een beperkte invloed te hebben op de hoogte van het gemiddelde aanvullend pensioen. Dit komt omdat de effecten alleen betrekking

hebben op de nieuwe instroom. In geval van het middelloon zijn de structurele effecten in 2015 nog niet bereikt. Verlaging van de franchise heeft van de onderzochte varianten de grootste invloed op het aanvullend pensioen. Het geschetste beeld van de toekomstige ontwikkeling van het inkomen van ouderen tot 2015 verandert slechts in beperkte mate door deze veranderingen in het pensioenstelsel.

6.5 Koopkrachtontwikkeling

Inkomensontwikkeling in 2000

De raming van de statische koopkrachtontwikkeling voor 2000 wijkt af van de cijfers zoals die waren opgenomen in de Sociale Nota 2000. Dit heeft twee belangrijke oorzaken. In de eerste plaats heeft het kabinet naar aanleiding van de Algemene politieke beschouwingen over de begroting 2000 enkele aanvullende maatregelen genomen om de inkomens voor gezinnen met lage inkomens en gezinnen met kinderen verder te ondersteunen. Zo is de kinderbijslag met 120 gulden per kind verhoogd in plaats van met 60 gulden en is het tarief van de eerste belastingschijf verder verlaagd. In de tweede plaats is bij de raming in de Sociale Nota 2000 uitgegaan van de toen beschikbare loon- en prijsramingen van het CPB. Sindsdien hebben de lonen en prijzen zich anders ontwikkeld, wat een negatief effect heeft gehad op de gemiddelde koopkrachtontwikkeling. Tabel 6.6 geeft in de laatste kolom de statische koopkrachtontwikkeling 2000 volgens de nieuwste ramingen.

Tabel 6.6 Statische Koopkrachtontwikkeling 2000 (in procenten)

Categorie	SN2000	Na APB	Huidig inzicht
<i>Inactieven</i>			
Sociale minima alleenstaand	1¼	2	1¼
Sociale minima paar zk <65	1	1¾	1
Sociale minima paar mk <65	1	2¼	1½
AOW alleenstaand	1½	1¾	1
AOW paar	1¼	1¾	1
AOW + 10 000 paar	1	1¾	1
<i>Actieven</i>			
Minimumloon paar mk	1½	2¼	1¾
Modaal paar mk	1	1½	1
2*modaal paar mk	1	1	½
tweeverdiener modaal/ ½modaal	1	1½	1

Overigens hebben de gewijzigde loon- en prijsramingen, die het kabinet niet direct kan beïnvloeden, geen invloed gehad op de toezegging bij de Algemene politieke beschouwingen dat de laagste inkomens er in 2000 relatief (ten opzichte van de andere inkomensgroepen) meer op vooruitgaan.

6.5.2 Inkomensontwikkeling in 2001

Kenmerkend voor de koopkrachtontwikkeling in 2001 is de spreiding. Rond de koopkrachtramingen die in tabel 6.7 staan gepresenteerd is een grote variatie aan uitkomsten mogelijk. Dit hangt samen met de belastingherziening die in januari 2001 haar beslag krijgt. De cijfers zijn dus, anders dan andere jaren, veel minder indicatief voor individuen omdat onder meer de aanwezigheid van aftrekposten en de aanwezigheid van vermogensinkomsten – die beide voor veel mensen uiteenlopen – van het

gemiddelde afwijkende cijfers opleveren. De hier vermelde spreiding komt bovenop de variatie die zich elk jaar al voordoet als gevolg van veranderingen in de individuele situatie. De in deze paragraaf gepresenteerde cijfers betreffen gemiddelde effecten per inkomenscategorie. De veranderingen die zich op individueel niveau voordoen kunnen hiervan afwijken. 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. Daarnaast is van belang op te merken dat de gepresenteerde cijfers ramingen zijn, die als gevolg van bijvoorbeeld een wijzigend economisch beeld aan verandering onderhevig kunnen zijn.

Tabel 6.7 Statische koopkrachtontwikkeling 2001 (in procenten inclusief niet-standaard effecten)

Categorie	2001 gemiddeld
<i>Inactieven</i>	
Sociale minima alleenstaand	3½
Sociale minima paar zk <65	3½
Sociale minima paar mk <65	3½
AOW alleenstaand	3¾
AOW paar	3¾
AOW + 10 000 paar	3
<i>Actieven</i>	
Minimumloon paar mk	7¼
Modaal paar mk	4½
Modaal alleenstaand	4
2*modaal paar mk	3¾
Tweeverdiener modaal/ ½modaal	4¾

Met inachtneming van de kanttekening dat de werkelijke individuele koopkrachtontwikkeling kan afwijken van de gepresenteerde cijfers laat tabel 6.7 zien dat de gemiddelde algemene koopkrachtontwikkeling voor 2001 gunstig is. Dit hangt samen met de lastenverlichting in het kader van de belastingherziening die in januari 2001 haar beslag krijgt.

Opgemerkt zij dat de in tabel 6.7 opgenomen cijfers voor de categorie modaal dit jaar niet in alle gevallen indicatief zijn voor de koopkrachtontwikkeling van de groep met een inkomen iets boven modaal. Dit hangt samen met de problematiek rond de zogenaamde «middeninkomens» waar al uitgebreid met de Tweede Kamer over van gedachten is gewisseld (bijvoorbeeld bij de plenaire behandeling van de Wet IB2001 begin dit jaar). Door middel van extra maatregelen, zoals de verlaging van de AWF-premie, is bereikt dat de inkomensontwikkeling van deze middeninkomens (met name wat betreft de alleenverdieners) niet te ver achterblijft bij bijvoorbeeld de sociale minima.

De belastingherziening in 2001 heeft verschillende doelen. Een belangrijke doelstelling is het aantrekkelijker te maken om te (gaan) werken. Daartoe vindt onder andere een verschuiving plaats van de belastingheffing op arbeid naar de indirecte belastingen (BTW en energiebelastingen). Verlaging van de (marginale) tarieven en de invoering van de arbeidskorting dragen bij aan het financieel aantrekkelijker maken van werk. Een andere doelstelling is het robuuster maken van het stelsel door verbreding van de belastinggrondslag.

De belangrijkste maatregelen in de belastingherziening die het algemene gemiddelde koopkrachtbeeld beïnvloeden zijn:

- Verlaging van de tarieven. Het tarief eerste schijf daalt met 1,65

- procentpunt, het tarief tweede schijf daalt met 0,35 procentpunt en de tarieven in de derde en vierde schijf worden verlaagd met 8 procent.
- Omzetting van de belastingvrije sommen in heffingskortingen.
- Afschaffing van het arbeidskostenforfait en het inactievenforfait en invoering van de arbeidskorting van 2027 gulden. Het voordeel van deze uitruil bedraagt voor iemand die werkt tegen het wettelijk minimumloon ruim 800 gulden per jaar.
- Invoering van een kinderkorting en een combinatiekorting. De kinderkorting bedraagt 84 gulden per jaar voor gezinnen met kinderen tot 12 jaar en een gezinsinkomen niet hoger dan 120 000 gulden. Gezinnen met een inkomen lager dan 60 000 gulden hebben recht op een aanvullende kinderkorting van nog eens 84 gulden. De combinatiekorting wordt toegekend aan iedere werkende met kinderen jonger dan 12 jaar en bedraagt 229 gulden per jaar. Per gezin kan de combinatiekorting oplopen tot 456 gulden (indien beide ouders werken en meer verdienen dan ca 8700 gulden).
- Verhoging van het BTW-tarief met 1½ procentpunt en verhoging van de energiebelastingen. In het generieke koopkrachtbeeld wordt met deze stijgingen rekening gehouden via het effect op de inflatie (consumentenprijsindex).

De maatregelen ter verbreding van de belastinggrondslag hebben ook effect op het koopkrachtbeeld. Het gaat hier bijvoorbeeld om de afschaffing van de renteaftrek voor consumptief krediet en de beperkingen in de lijfrente-aftrek en de werkelijke kostenaftrek. Ter indicatie van deze effecten zijn in de Memorie van Toelichting bij de Wet inkomstenbelasting 2001 de gemiddelde inkomenseffecten van deze maatregelen gepresenteerd (inclusief de effecten van de andere behandeling van vermogensinkomsten). Deze zogenaamde niet-standaard effecten, die over het algemeen het inkomen van de betrokkenen negatief beïnvloeden, zijn ook in de cijfers in tabel 6.7 verwerkt. Bijlage 9.1 gaat in meer detail in op deze maatregelen.

De gunstige inkomensontwikkeling als gevolg van de maatregelen gericht op verlaging van de belastingdruk, vooral op arbeid, zoals die in het algemene koopkrachtbeeld tot uitdrukking komt, wordt voor individuele belastingplichtigen dus gematigd door de maatregelen gericht op grondslagverbreding. Hierbij geldt dat degenen die meer dan gemiddeld profiteren van bestaande aftrekmogelijkheden een groter nadeel ondervinden van de belastingherziening.

Er is sprake van een grote spreiding van de inkomenseffecten die worden veroorzaakt door deze grondslagverbredende maatregelen (beperking van aftrekposten) en de andere behandeling van vermogensinkomsten:

- In de cijfers in tabel 6.7 zijn gemiddelde niet-standaard-effecten per inkomensgroep verwerkt. Uit tabel 9.3 in bijlage 9.1 blijkt dat de omvang van deze niet-standaardeffecten tussen inkomensgroepen sterk uiteen loopt (van + 1¾ procent tot – 4 procent voor wat betreft het partiële effect).
- Vanwege de grote spreiding in de werkelijk optredende effecten zijn deze cijfers niet representatief voor een individuele situatie. Binnen de genoemde inkomensgroepen kan de spreiding groter zijn.

Naast de effecten van het vervallen en beperken van aftrekposten en de andere behandeling van inkomsten uit vermogen, kan op individueel niveau de werkelijke koopkrachtontwikkeling afwijken van het gepresenteerde beeld voor mensen met veel of hoge aftrekposten (ook al worden die niet beperkt). Deze groep profiteert namelijk relatief minder van de

verlaging van de marginale tarieven, omdat aftrekposten het belastbaar inkomen verlagen.

Het niet-standaard-inkomenseffect kan dus groter zijn dan de effecten waar in de cijfers rekening mee is gehouden.

Andere factoren die van invloed zijn op de algemene koopkrachtontwikkeling 2001 zijn:

- de verlaging van de AWF-premie voor werknemers met 1 procentpunt;
- het vervallen van de overhevelingstoeslag per 1 januari 2001. Er is hierbij voorzien in een wettelijke vangnetregeling die bepaalt dat de brutolonen zodanig verhoogd worden dat op macroniveau sprake is van budgettaire, loonkosten en inkomensneutraliteit. Op het algemene koopkrachtbeeld is het effect dan ook gering;
- de stijging van de kosten van de standaardpakketpolis en particuliere ziektekostenpremies. Voor particulier verzekerden heeft dit een matigend effect op de koopkrachtontwikkeling.

6.5.3 Toekomstige ontwikkelingen

Bij de behandeling van de belastingherziening voor 2001 in de Tweede Kamer in januari van dit jaar, is door het kabinet toegezegd een verdere verkenning naar het belastingstelsel uit te voeren. Er zijn een aantal onderwerpen genoemd die hierbij aan de orde zullen komen. Het gaat daarbij onder andere om de zogeheten «vlaktaks», fiscale prikkels gericht op het financieel aantrekkelijker maken van werk en de inkomensafhankelijke regelingen.

**DEEL 1 INTERNATIONALE VERGELIJKING
ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSREGELINGEN**

7.1.1 Inleiding

De omvang en ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten in Nederland heeft de afgelopen jaren meerdere malen aanleiding gegeven tot vragen omtrent een vergelijking met het buitenland. Op welke punten wijkt de Nederlandse wetgeving af van die in andere landen? Wat is in dit verband de betekenis van het elders gebruikelijke onderscheid naar *risque social* en *risque professionnel* in die regelingen?

Dit hoofdstuk bevat een beknopte systeemanalyse van de WAO-problematiek in internationaal perspectief, alsmede een overzicht van argumenten pro en contra een afzonderlijke *risque professionnel*-regeling. Hiermede is tevens invulling gegeven aan een toezegging terzake tijdens de begrotingsbehandeling op 2 december 1999 in de Tweede Kamer.

7.1.2 Omvang Nederlandse WAO in internationaal perspectief

Sinds een aantal jaren bestaat het beeld dat de problematiek van de arbeidsongeschiktheid in Nederland veel omvangrijker is dan die in de omringende landen. Signalen van begin jaren '90 spreken voor zich. In de periode 1980–1987 bedroeg het gemiddeld aantal toetredingen tot de arbeidsongeschiktheidsregelingen gemiddeld 16,6 per 1 000 verzekerden. Daarbij vergeleken was de toetreding in België en Duitsland beperkt, namelijk 8,8 respectievelijk 9,5.¹²² Een andere aanwijzing voor de uitzonderlijke positie van Nederland betreft de uitgaven wegens arbeidsongeschiktheid. Over 1992 bedroegen deze in de toenmalige EU-landen gemiddeld 2,6 procent van het bruto binnenlands product. Voor Nederland was dit percentage evenwel 7,5.¹²³ Ook cijfers van recente datum wijzen op een koploperspositie van Nederland. Tabel 7.1 geeft een beeld van de relatieve omvang van de problematiek, uitsluitend ten aanzien van het aantal *volledig* arbeidsongeschikten (80–100 procent a.o.). Terwille van de vergelijkbaarheid is per land niet de verzekerde populatie, maar de (beroeps)bevolking als maatstaf genomen. De relatieve omvang lijkt vooral in Duitsland en Denemarken geringer dan in Nederland.

Tabel 7.1 Aantal volledig arbeidsongeschikten als % van de (beroeps)bevolking

	standcijfers; 1998				
	NL	Dld.	Denem.	Zweden	Gr.Britt.
bevolking 15–64 jaar	6,3	3,6	4,3	5,8	4,7
beroepsbevolking	8,6	5,0	5,4	7,5	6,2

Bron: Lisv, Eurostat, diverse jaarverslagen m.b.t. verzekeringen buitenland; bewerking ministerie van SZW.

De vraag is welke factoren een verklaring zouden kunnen bieden voor de bijzondere positie van Nederland, en in hoeverre mogelijke verschillen kwantificeerbaar zijn. Verder is belangrijk te weten of de relatieve omvang van het aantal arbeidsongeschikten in Nederland naar verhouding de afgelopen jaren is toe- of afgenomen.

¹²² Prins, R., *Arbeidsongeschiktheid in internationaal perspectief*. ESB, 16-1-1991.

¹²³ Eurostat: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980–1993*. (1995).

I Onderscheid naar oorzaken

Maakt een land wel of geen onderscheid naar beroepsgerelateerde oorzaken en andere oorzaken? Kiest men voor het stelsel van een sobere *risque social*-regeling naast een vaak ruimere vergoedingsregeling voor beroepsgerelateerde oorzaken (*risque professionnel*), of wil men, zoals in Nederland, in dit opzicht niet discrimineren ten opzichte van ander-soortige oorzaken en heeft men *risque professionnel* en *risque social* in één geheel van regelingen vorm gegeven.

De praktijk is dat buiten Nederland elk EU-land afzonderlijke regelingen, of tenminste afzonderlijke uitkeringsvoorwaarden, kent voor de beide typen risico's. *Risque social*-regelingen vormen overal qua uitgaven en aantal uitkeringsgerechtigden de belangrijkste component.

De hieronder genoemde verschillen beperken zich tot *risque social*-regelingen.

II Integreeren met prepensioen

Acht men het zinvol of niet om arbeidsongeschiktheid op hogere leeftijd te onderscheiden van de gevolgen van het ouder worden? Sommige landen (Denemarken, Zweden, Duitsland) hebben arbeidsongeschiktheid ingekaderd in een stelsel van pensioenverzekeringen, terwijl andere landen (Groot-Brittannië en Ierland) juist kozen voor een minimum inkomens-bescherming.

III Verzekerde populatie in publieke regelingen

Welke bevolkingsgroepen brengt men onder in het verzekeringsstelsel voor arbeidsongeschikten? Laat men binnen een regeling eigenrisico-dragers toe? Treft men afzonderlijke regelingen voor zelfstandigen, voor jonggehandicapten en mensen zonder arbeidsverleden?

In Duitsland, Italië en België vallen ambtenaren buiten de (*risque social*-)verzekering, omdat de overheid in het geval van arbeidsongeschiktheid het loon of de uitkering doorbetaalt. Alleen in Nederland en Groot-Brittannië gelden afzonderlijke regelingen voor jonggehandicapten, met dien verstande dat deze groep in de Deense en Zweedse (deels belasting-gefinancierde) algemene stelsels zijn inbegrepen. Zelfstandigen vallen alleen in Nederland, Groot-Brittannië, Denemarken en Zweden binnen de publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering. Ambtenaren, vroeggehandicapten, zelfstandigen, e.d. hebben uiteenlopende invalideringskansen. Vormgeving van regelingen beïnvloedt daarmee de internationale vergelijkbaarheid van aantallen uitkeringsgerechtigden.

IV Referte-eis

Wil men, zoals in Nederland, werkenden vanaf de eerste dag van het arbeidscontract (in feite na 52 weken ziekte) beschermen, of geldt een referte-eis van premie-opbouw en accepteert men daarmee ook een aanzienlijk eigen risico voor de startende werknemer?

V Mate van arbeidsongeschiktheid

Bij welke minimum graad van arbeidsongeschiktheid kan een beroep op een uitkering worden gedaan?

VI Leeftijds-bovengrens

Wat is de maximale looptijd van de uitkering, dat wil zeggen, op welke leeftijd wordt de arbeidsongeschiktheidsuitkering in elk geval beëindigd.

Tabel 7.2 biedt een overzicht van de kenmerken, genoemd onder IV, V en VI in een tiental EU-landen. Afgezien van Nederland beperkt het overzicht zich tot verschillen in de *risque social*-regelingen.

Tabel 7.2 Risque social-regelingen; enkele kenmerkende verschillen

	Referteperiode	Minimumgraad van arbeidsongeschiktheid	Leeftijdsgrens beëindiging van uitkering
	maanden	percentage	jaren
Nederland	geen	15 of 25	65
België	6	66,66	m 65, vr 61
Frankrijk	12	66,66	60
Duitsland	60	50 of 100	65 (soms 60)
Groot-Brittannië	12	100	m 65, vr 60
Denemarken	36	50	67
Zweden	variabel; soms 36	25	65
Oostenrijk	60	50	m 65, vr 60
Spanje	variabel	33	65
Italië	60	100	m 64, vr 59

Bron: MISSOC. *Social Protection in the Member States of the European Union; Situation on 1 January and evolution.* (1999)

Tussen de EU-landen blijken diverse opmerkelijke verschillen te bestaan. Relatief gezien zijn de Nederlandse WAO-, WAZ- en Wajong-regelingen «laagdrempelig». Nederland hanteert geen referteperiode, terwijl die in andere landen kan oplopen tot maximaal 5 jaar. De minimumgraad van arbeidsongeschiktheid voor toetreding ligt vooral voor de WAO duidelijk lager dan elders. In de meeste landen ligt de maximum-leeftijdsgrens voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering lager dan bij ons. De bovengenoemde kenmerken van de Nederlandse arbeidsongeschiktheidsregelingen impliceren een gemiddeld hogere kans op instroom in Nederland. Bovendien vindt in diverse andere landen eerder uitstroom plaats, doordat de uitkering -soms vrijwillig- eerder wordt omgezet in een ouderdomspensioen.

Bij *risque professionnel*-regelingen (niet in de tabel vermeld) gelden geen referte-eisen. De minimale mate van arbeidsongeschiktheid om voor een blijvende arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking te komen, ligt in het algemeen laag: in België bedraagt deze 1 procent, in Frankrijk 10 procent, in Duitsland 20 procent, in Groot-Brittannië 14 procent, in Denemarken 15 procent, in Italië 11 procent, in Oostenrijk 20 procent, in Spanje 33 procent en in Zweden 25 procent.

In feite is de lage *risque professionnel*-drempel in 1967 geïncorporeerd in de Nederlandse WAO en geldt deze bij ons dus ook voor het sociale risico.

Arbeitsongeschiktheid in andersoortige regelingen?

Bovenstaande opsomming is geenszins volledig, omdat zich ook internationale verschillen voordoen in het «voortraject», namelijk de ziekteverzuimperiode. Niettemin komt de vraag naar voren, of een deel van de werknemers met verminderde arbeidsgeschiktheid, gezondheids-

beperingen, of verminderde gezondheid en productiviteit in andere landen wellicht «verborgen» zit in andersoortige regelingen. Die vraag is op voorhand zeer lastig te beantwoorden, omdat dan tevens per land rekening dient te worden gehouden met de organisatie van de uitvoering van socialezekerheidsregelingen, de oriëntatie op reïntegratie, en de relatieve aantrekkelijkheid van alternatieve uitkeringsregelingen. Tevens dienen algemene gezondheidskenmerken van de bevolking, de arbeidsomstandigheden en de leeftijdsopbouw in beschouwing te worden genomen.

Dergelijke analyses zijn thans niet voorhanden. De voorliggende analyse beperkt zich daarom tot een aanduiding van hoofdlijnen betreffende de vraag, hoe groot het aandeel inactieven in ieder land is, en onder welke «noemer» inactieven financieel worden gecompenseerd. Een recente studie van het Nederlands Economisch Instituut (NEI) naar de omvang van i/a-ratio's per land, biedt enig houvast.¹²⁴ De i/a-ratio geeft de verhouding aan tussen het aantal uitkeringsjaren (inactieven) en het aantal arbeidsjaren (actieven). Het NEI heeft zich beperkt tot uitkeringen waarvoor een *wettelijke grondslag* bestaat en correcties aangebracht voor internationale verschillen in deeltijdwerk en gedeeltelijke uitkeringen. Resultaat is een geschatte i/a-ratio voor personen tot aan 65 jaar, onderscheiden naar de uitkeringscategorieën ouderdom/VUT, arbeidsongeschikt, werkloos, bijstand en overig (tabel 7.3).

Tabel 7.3 i/a-ratio's tot aan 65 jaar: enkele hoofdgroepen van uitkeringen; 1998

	ouderdom VUT*	arb. on- geschikt	werkloos	bijstand	overig**	i/a-ratio TOTAAL
Nederland	*** 0	****13,2	5,5	6,5	8,0	33,1
België	7,8	6,7	23,5	4,6	14,6	57,3
Frankrijk	13,3	10,0	12,1	5,0	9,0	49,4
Duitsland	10,6	7,4	13,3	4,5	14,4	50,1
Groot-Brittannië	6,2	9,4	0,9	16,4	5,3	38,2
Denemarken	4,8	9,5	6,8	11,0	9,4	41,6
Zweden	0,8	11,9	9,2	2,2	13,0	37,0
Oostenrijk	11,5	6,8	7,0	2,5	20,1	48,0
Spanje	1,2	3,1	9,0	1,3	3,9	18,6
Verenigde Staten	2,9	7,5	1,8	3,4	4,5	20,0
Japan	14,4	5,8	1,7	1,1	12,5	35,3

* uitsluitend wettelijke VUT-regelingen

** ziekte, weduwen en wezen, zwangerschaps- en bevallingsverlof

*** zou circa 3,0 bedragen, indien niet-wettelijke VUT-regelingen worden meegeteld

**** inclusief 2,0 procentpunt Wajong, in wezen een bijstandsuitkering.

Bron: M.Arents et al, en aanvullende berekeningen voor 1998. Cijfers Spanje worden gekenmerkt door ruime onzekerheidsmarges. Bewerking SZW.

De tabel toont grote verschillen tussen landen. De totale i/a-ratio ligt naar verhouding vrij laag, en steekt vooral gunstig af bij de relatieve omvang van de inactiviteit in België, Frankrijk, Oostenrijk en Duitsland.¹²⁵

In Nederland blijken sociale uitkeringen vooral in de categorie «arbeidsongeschiktheid» te worden uitgekeerd, terwijl het zwaartepunt in België (werkloosheid, waarvan de duur vaak onbegrensd is), Frankrijk (ouderdom/VUT), Groot-Brittannië (bijstand) en Denemarken (bijstand) geheel anders ligt.

Cijfers over bijstandsuitkeringen aan arbeidsongeschikten in Groot-Brittannië en België ondersteunen de resultaten van het NEI-onderzoek, evenals Duitse werkloosheidscijfers: een kwart van de Duitse werklozen is geregistreerd is met de aantekening «gesundheitlichen Einschrän-

¹²⁴ Arents, M., M.M. Cluitmans & M.A. van der Ende: *Benefit dependency ratios. An analysis of nine European countries, Japan and the US.* Elsevier, febr. 2000.

¹²⁵ Hierbij moet worden aangetekend, dat de berekende i/a-ratio's voor Nederland geflatteerd gunstig zijn. Ons land heeft een grote groep afhankelijk zonder zelfstandig uitkeringsrecht.

kungen». Oostenrijk kent sinds 1993 een wettelijke VUT-regeling in verband met verminderde arbeidsgeschiktheid.¹²⁶

De beschikbare gegevens vormen een aanwijzing, dat internationale verschillen voor een deel zijn terug te voeren op de uiteenlopende stelselkenmerken en verschillen in de materiële inhoud van regelingen. Dat geldt met name voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Het Nederlandse stelsel is zodanig ingericht dat ook personen met een *gedeeltelijke* arbeidsbelemmering een beroep kunnen doen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Andere landen beperken zich in dat opzicht grotendeels tot het *risque professionnel*, en bieden andere uitkeringsrechten aan gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Hogere drempels in de regelgeving elders maken het overigens ook denkbaar, dat werknemers met gezondheidsbeperkingen meer of langer genoodzaakt zijn om door te werken.

Ontwikkeling relatieve aantallen arbeidsongeschikten na 1990

Na correctie voor stelselverschillen en verzekerde populaties liggen de Nederlandse bestands- en instroomcijfers evenals 10 jaar geleden relatief hoog. Wanneer men de bestandscijfers beschouwt, houdt dit mede verband met «ballast» uit vroegere jaren (verdiscontering van werkloosheid tot en met 1987), maar ook de nieuwe instroom lijkt hoog, met name bij vrouwen. Ten dele is de relatief hoge instroom overigens te verklaren uit internationaal gezien uiteenlopende groeipercentages van de bevolking en beroepsbevolking.

Een vergelijking van *i/a*-ratio's in de tijd wijst uit dat in de periode 1990–1998 de positie van Nederland binnen de EU is verbeterd: het totale volume aan inactieven in Nederland nam af, terwijl dat in bijvoorbeeld in Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland fors toenam. Sinds 1970 is de arbeidsgeschiktheid in Nederland gedaald, terwijl zij in vrijwel alle andere landen is gestegen. Desondanks blijft Nederland internationaal koploper.

Tabel 7.4 *i/a*-ratio's tot aan 65 jaar; 1990 en 1998

	1990 totaal	1990 arb. ong.	1998 totaal	1998 arb. ong.
Nederland	42,1	16,0	33,1	13,2
België	58,7	6,5	55,3	6,7
Frankrijk	44,1	9,9	49,4	10,0
Duitsland	36,2	7,3	50,1	7,4
Groot-Brittannië	31,9	7,3	38,2	9,4
Denemarken	41,6	9,0	41,1	9,5
Zweden	28,0	9,5	38,1	11,7
Oostenrijk	45,3	8,5	48,0	6,8
Spanje	27,1	9,2	18,6	3,1
Verenigde Staten	21,0	7,1	19,3	7,6
Japan	28,6	5,2	35,3	5,8

N.B. Nederlandse cijfers arbeidsgeschiktheid 1998 incl. 2,0 procentpunt Wajong.

Bron: M. Arents et al

Middenpositie in uitgaven aan uitkeringen

Een OECD-studie naar de uitgaven aan sociale uitkeringen (inclusief uitgaven voor arbeidsgeschiktheid) bevestigt bovengeschetst volumebeeld, dat Nederland internationaal gezien niet uit de pas loopt. In 1995 bedroegen de uitgaven bij ons 14,3 procent van het bruto binnenlands

¹²⁶ Wordt dit jaar afgeschaft.

product, tegen 16,5 procent in Duitsland, 11,6 procent in Denemarken, 14,1 procent in Zweden en 17,6 procent in Groot-Brittannië.¹²⁷

Psychische aandoeningen

Vaak wordt de hoge instroom in de Nederlandse arbeidsongeschiktheidsregelingen geweten aan een ruime toepassing van de diagnose «*psychische aandoeningen*». Tabel 7.5 biedt in zekere zin een bevestiging van dit beeld en toont daarnaast opvallende verschillen tussen landen. In België, Duitsland en Groot-Brittannië zijn het vooral vrouwen die deze diagnose krijgen, in Denemarken en Zweden juist de mannen, terwijl de verschillen in Nederland gering zijn. Een goede verklaring hiervoor ontbreekt. Het aandeel «psychische aandoeningen» als geheel ligt voor Nederland betrekkelijk hoog, en wordt waarschijnlijk nog onderschat, gezien het feit dat de laatste jaren bij de uitvoeringsinstellingen voor een deel van de instroom noodgedwongen géén («onbekend») of een voorlopige («symptomen») code werd geregistreerd.

Tabel 7.5 Psychische aandoeningen als procent van totale instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen

	jaar	mannen	vrouwen	totaal
<i>Werknemers</i>				
Nederland	1998	27,5	29,8	28,8
België	1998	24,8	34,8	29,2
Duitsland	1998	17,8	28,9	21,9
Groot-Brittannië	1996	19,4	24,9	21,4
<i>Alle verzekerden</i>				
Nederland	1998	29,0	30,3	29,7
Denemarken	1996	29,0	21,0	24,5
Zweden	1998	25,3	22,2	23,6

N.B. Gegevens België en Duitsland excl. ambtenaren.
Bron: SZW en AS/tri

Wat opvalt is, dat het aandeel van psychische aandoeningen in de omringende landen een groeiende tendens vertoont. Over de periode 1995–1998 steeg dit aandeel in Duitsland van 18,6 naar 21,9 procent, in Zweden van 20,0 naar 23,6 procent en in België van 25,6 naar 29,2 procent.

7.1.3 Argumentatie beroepsrisico- of risque professionnel-regelingen

Volgens sommigen hangt de internationaal hoge arbeidsongeschiktheid in ons land (deels) samen met het feit, dat Nederland als enig land geen onderscheid kent tussen beroepsrisico en sociaal risico. Anderzijds heeft de Nederlandse politiek (laatstelijk nog in de enquête Buurmeijer) doelbewust tegen dit onderscheid gekozen, om redenen van doelmatigheid en rechtvaardigheid. Hierbij wordt voldaan aan een toezegging aan de Kamer om de voor- en nadelen van een beroepsrisicostelsel op een rij te zetten. Een summiere toelichting van het begrip «risque professionnel» gaat hieraan vooraf.

«Arbeidsgebonden» versus «risque professionnel»

Een aanzienlijk deel van de gezondheidsklachten van mensen die uitvallen uit het arbeidsproces, houdt op enigerlei wijze verband met risico's op het

¹²⁷ Adema, W. *Labour market and social policy – occasional papers nr. 39. Net social expenditure*. OECD, aug. 1999.

werk. Dit geldt bijvoorbeeld voor werkstress, ontstaan door overmatige werkdruk en/of arbeidsconflicten, alsook voor aandoeningen die een gevolg zijn van langdurige en overmatige krachtsinspanningen op het werk. In feite is het begrip *arbeidsgebonden aandoeningen* vrij breed. In een literatuuronderzoek naar de kosten verbonden aan bezwarende arbeidsomstandigheden in Nederland, werd het arbeidsgebonden deel van het WAO-volume voor 1995 geschat op gemiddeld 35 procent.¹²⁸ Dat begrip komt echter in omvang en reikwijdte zeker *niet* overeen met de gevallen die men in de omringende landen binnen de uitkeringsvoorwaarden van risqué professionnel-regelingen zou accepteren. Verzekeringstechnisch komen uitsluitend dié ziekten en ongevallen waarbij de relatie met het werk (vrijwel) onomstotelijk vaststaat, in het kader van *risqué professionnel* voor vergoeding in aanmerking. In feite bieden die regelingen dus slechts compensatie voor een beperkt deel van alle arbeidsgebonden klachten, te weten *arbeidsongevallen* en *beroepsziekten*. *Beide begrippen* zijn strak omlijnd en de in aanmerking komende beroepsziekten in lijsten vastgelegd, met het doel een onbeheersbare stroom van aanspraken op de verzekering te voorkomen. Het risqué professionnel-aandeel in de totale instroom van arbeidsongeschiktheidsregelingen bedraagt in Groot-Brittannië en Duitsland naar schatting 10 à 15 procent, en betreft voornamelijk gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

Risque professionnel-verzekeringen wortelen in het *aansprakelijkheidsrecht*. Individuele werkgeversaansprakelijkheid wordt vervangen door een collectieve regeling, waarbij de getroffen werknemer niet de werkgever, maar diens verzekeraar aanspreekt. Werkgevers zijn verplicht verzekerd tegen schade, die werknemers in hun werk oplopen ten gevolge van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Algemene regel is, dat de werkgever via verplichte premieafdracht aan de verzekering gevrijwaard is van civiele aansprakelijkheidsclaims, behoudens gevallen van opzet of grove nalatigheid.¹²⁹ Dit type verzekering heeft een ruimere functie dan de Nederlandse WAO: ook preventie, revalidatie en teruggeleiding in het arbeidsproces behoren doorgaans tot het takenpakket, dat geïntegreerd wordt uitgevoerd. Voor vergoeding komen bijvoorbeeld ook kosten van medische zorg, thuiszorg en soms functieverandering in aanmerking; nabestaanden van slachtoffers krijgen een periodieke uitkering. Belangrijk kenmerk is dat de uitkering bij volledige arbeidsongeschiktheid wegens arbeidsongeval of beroepsziekte, hoger ligt dan bij volledige arbeidsongeschiktheid die in het kader van risqué social-regelingen wordt gecompenseerd.

Tabel 7.6 Bruto-uitkeringspercentages bij volledige arbeidsongeschiktheid (basisuitkering alleenstaande met een voorheen modaal inkomen)

	Risque social	Risque professionnel
Nederland	70	70
België	40	100
Frankrijk	50	100
Duitsland	formule	66,7
Groot-Brittannië	£ 66.75 p. Week	£ 108.10 p. week
Denemarken	ca. 40	80
Zweden	formule	100
Oostenrijk	formule	80
Spanje	100	100
Italië	formule	100

¹²⁸ Koningsveld, E.A.P. & J.C.M. Mossink: *Kerncijfers maatschappelijke kosten van arbeidsomstandigheden in Nederland*. VUGA, 's-Gravenhage, 1997.

¹²⁹ Groot-Brittannië heeft een risqué professionnel-voorziening – en geen -verzekering – hetgeen impliceert, dat aan werkgevers géén vrijwaring wordt geboden. Werkgevers in het particuliere bedrijfsleven zijn verplicht verzekerd tegen civiele aansprakelijkheid, krachtens de Employers' Liability Act.

N.B. «Formule» duidt erop, dat uitkeringshoogte afhankelijk is van premiejaren, leeftijd, of graad van arbeidsongeschiktheid.

Bron: Social Security Administration (USA): *Social Security Programs Throughout the World – 1999*.

MISSOC. *Social Protection in the Member States of the European Union on 1 January and evolution*. (1999)

Uit tabel 7.6 blijkt, dat in 5 van de 10 onderscheiden landen de loonschade ingeval van erkende arbeidsongevallen en beroepsziekten – bij *volledige* arbeidsongeschiktheid – geheel wordt vergoed. Met uitzondering van Spanje liggen risqué social-uitkeringen beduidend lager. De hoogte van de risqué social-uitkering wordt in Oostenrijk en Italië mede bepaald door leeftijd en aantal premiejaren, maar het maximum ligt duidelijk beneden risqué professionnel-uitkeringsniveaus. Ook in Duitsland is het aantal premiejaren bepalend, terwijl Zweden de uitkeringsbedragen afstemt op de graad van arbeidsongeschiktheid. In Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië en Italië is het belastingsysteem bovendien gunstiger voor risqué professionnel-uitkeringen dan voor risqué social-uitkeringen.¹³⁰

Onderstaande opsomming van argumenten is gebaseerd op literatuuronderzoek en op contacten met deskundige instanties in binnen- en buitenland.

Argumenten, aangevoerd door voorstanders van een afzonderlijke risqué professionnel-regeling

1. Dempt volume-risico's

Voor arbeidsongevallen is het niet mogelijk referentieperioden en hoge minimumarbeidsongeschiktheidspercentages te hanteren. Door een afzonderlijk uitkeringsregime voor het beroepsrisico te hanteren, is het mogelijk voor het sociaal risico wel hogere toetredingsdrempels te introduceren. Aangezien in Nederland sociale en beroepsrisico's zijn geïntegreerd, kennen beide risico's zeer lage toetredingsdrempels. Het is plausibel, dat een beroepsrisicostelsel per saldo een beperkend effect heeft op het WAO-volume.

2. Brede oordeelsvorming over begrip «beroepsziekte»

Er vindt een doelmatige en afgewogen meningsvorming plaats over de vraag welke gezondheidsrisico's exclusief tot de (financiële) verantwoordelijkheid van de werkgever behoren. In elk land bestaat een breed samengesteld adviesorgaan, voor de vaststelling en aanpassing van een standaardlijst van beroepsziekten. Werkgevers- en werknemersorganisaties, alsmede medische wetenschappers participeren in dit college, dat aan de overheid rapporteert. In het kader van de Nederlandse en Britse *civiele aansprakelijkheidsstelsels* daarentegen, wordt het oordeel (aan de hand van een individuele claim) aan de rechter overgelaten.

3. Sociale vrede in de onderneming

De sociale vrede in de onderneming wordt bevorderd en de zwakkere partij, in de regel het slachtoffer van een ongeval of beroepsziekte, wordt beschermd. Dit is de oorspronkelijke (en nog steeds actuele) argumentatie ten gunste van risqué professionnel. De verzekeraar, niét de werkgever wordt aangesproken. Indiening van een claim is niet afhankelijk van de draagkracht van het slachtoffer. De uitkomst van een proces is niet afhankelijk van de kwaliteit van wederzijdse advocaten. Verkorting van de rechtsgang wordt bevorderd en er vindt een besparing plaats op de kosten van advocaten en het juridisch apparaat.

¹³⁰ Ook indien rekening wordt gehouden met aanvullende uitkeringen, toeslagen, e.d. liggen risqué professionnel-uitkeringen in alle landen – buiten Nederland relatief hoger dan risqué social-uitkeringen. Zie o.m. H. Hansen: *Elements of Social Security*, Danish National Institute of Social Research, 1998:4.

4. Correcte schadeloosstelling van slachtoffers

Verlies aan verdien capaciteit wordt tamelijk volledig financieel gecompenseerd, hoewel minder ingeval van een beperkte mate van arbeidsongeschiktheid. Aangezien inkomensderving ook effect kan hebben op de pensioenpositie, wordt de uitkering na het bereiken van de pensioenge-rechtigde leeftijd voortgezet.

5. Instemming werkgevers met exclusieve financiering

Behoudens specifieke doelbijdragen van de overheid in enkele landen, worden risque professionnel-verzekeringen uitsluitend door werkgevers gefinancierd. Aangezien het geheel van verzekerde gebeurtenissen rechtstreeks en onomstreden tot de invloedssfeer van de werkgever behoort, vormt dit punt in de diverse landen geen onderwerp van discussie. Er bestaat geen onvrede over verplichte compensatie voor gebeurtenissen waar de werkgever geen invloed op heeft, zoals bijvoorbeeld ski-ongevallen.

6. Rem op ongebreidelde claimcultuur

Het niveau van de sociale zekerheid is een beslissende factor als het gaat om mogelijke ontwikkelingen ten aanzien van de financiële last van aansprakelijkheidsverzekeringen, zoals in Nederland en Groot-Brittannië. Als de uitkeringshoogte verslechtert, of de uitkering in tijdsduur wordt begrensd, gaan uitkeringstrekkers eerder na of zij individueel wellicht (vroegere) werkgevers aansprakelijk kunnen stellen. Een risque professionnel-verzekering biedt organisatorisch en inhoudelijk de mogelijkheid om een grote stroom van claims te voorkomen en tegelijkertijd dié mensen te compenseren die daadwerkelijk inkomensschade lijden ten gevolge van (erkende) gezondheidsrisico's in het werk. In Nederland zien wij een toenemende neiging tot claimcultuur onder werknemers, aangezien de WAO-uitkering niet als voldoende inkomenscompensatie wordt ervaren.

7. Calculeerbaarheid van risico's

Door Nederlandse verzekeraars wordt gewezen op het voordeel van «directe verzekering» of «first party-verzekering» (beiden varianten van risque professionnel) boven civiele werkgeversaansprakelijkheid, omdat dan uitsluitend het risico dat zich een bepaalde gebeurtenis voordoet, hoeft te worden voorspeld. De vraag of een werkgever daarvoor aansprakelijk kan worden gesteld, met alle onzekerheid en kostbare en lange procedures van dien, doet dan niet terzake.

8. Geïntegreerde uitvoering

De gecombineerde inzet van preventie, medische en functionele revalidatie en financiële compensatie is doelgericht. Streven naar kostenbeheersing leidt tot efficiënte inzet van preventie-instrumenten. Statistische gegevens over schademeldingen dienen als sturingsinformatie. Verzekeraars bouwen veel kennis op omtrent arbeidsomstandigheden en preventiemogelijkheden, teneinde een correcte premiestelling en uitvoering van de verzekering te kunnen waarborgen. Risque professionnel-verzekering bevordert de ontwikkeling van de klinische arbeidsgeneeskunde.

Argumenten, aangevoerd door tegenstanders van een afzonderlijke risque professionnel-regeling

In Nederland, maar ook daarbuiten, heeft steeds de nodige kritiek bestaan op risque professionnel-verzekeringen. De voornaamste punten van kritiek zijn:

1. Afbakening van arbeidsgebonden versus overige oorzaken is lastig probleem.

Zeer veel aandoeningen, en wellicht ook de meer moderne, kunnen zowel in als buiten de arbeid ontstaan. In hoeverre wordt bijvoorbeeld stress door het werk veroorzaakt? Een verzekeringskundige grens is meestal niet scherp te trekken en daarom kunstmatig. Regelgeving zou complexer worden. Aan de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling wordt een extra criterium – dat een professioneel oordeel vergt – toegevoegd, waardoor een regeling moeilijker te handhaven zal zijn.

2. Te beperkte lijst van erkende beroepsziekten, en een te zware bewijslast voor slachtoffers.

Uit oogpunt van kostenbeheersing van – over het algemeen hoge – uitkeringen, zullen verzekeraars (en werkgevers) er alles aan doen om de lijst van te verzekeren gebeurtenissen zo beperkt mogelijk te houden. Dit geldt met name voor beroepsziekten. Wanneer een aandoening niet op de standaardlijst voorkomt, is het aan het slachtoffer om te bewijzen dat die aandoening overtuigend met zijn arbeidsverleden samenhangt. Die bewijsvoering is, met het oog op precedentwerking, uitermate zwaar.

3. Er is geen behoefte aan een afzonderlijke verzekering; algemene arbeidsongeschiktheidsverzekeringen kunnen reïntegratie, naast uitkeringen, net zo goed verzorgen.

De reïntegratiefunctie werd in het verleden vooral vervuld door risque professionnel-verzekeraars, maar is niet exclusief daaraan verbonden. Sommige landen passen in het kader van de algemene (risque social)-verzekeringen evenzeer reïntegratiemaatregelen toe.

4. Relatief hoge uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten verzwakken de animo om weer (snel) aan het werk te gaan.

Gelet op het historisch gegeven dat risque professionnel-uitkeringen primair dienen als substituut voor civiele aansprakelijkheid van werkgevers, is de uitkering (bij volledige arbeidsongeschiktheid) doorgaans hoger dan bij risque social-regelingen. Zie ook tabel 7.6. In het algemeen zal de drempel om actief mee te werken aan werkhervatting geringer zijn naarmate de uitkering hoger ligt.

5. Het is onrechtvaardig om mensen met eenzelfde aandoening of handicap – vanwege verschillende oorzaken – verschillend financieel te compenseren.

Een klassiek Nederlands argument, dat een rol speelde in de parlementaire discussie vóór 1967 over de WAO. «Niet beslissend dient te zijn, *hoe* iemand arbeidsongeschikt is geworden, maar de omstandigheid, *dat* men arbeidsongeschikt is en dat dit maatschappelijke consequenties heeft [...]. Ieder mens heeft recht op zelfontplooiing en op gelijke kansen. Het eerste

beginsel brengt met zich mee, dat ook de zieke, invalide en gehandicapte mensen, ondanks hun lichamelijke ongelijkheid, toch maatschappelijk zoveel mogelijk gelijke kansen dienen te hebben als gezonde mensen en dat in ieder geval niet gediscrimineerd dient te worden naar de oorzaak van ziekte, invaliditeit en handicap.»¹³¹

6. Labeling van arbeidsongeschikten

Invoering van twee sporen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen zou belemmerend kunnen werken voor de arbeidsdeelname van diegenen die hun aanvoering hebben opgelopen in de privé-sfeer. Deze mensen zouden het label kunnen krijgen van roekeloos gedrag of ongezone leefstijl, hetgeen hun kans op terugkeer in het arbeidsproces verkleint.

7. Dit type verzekeringen leidt door complexe regelgeving en bezwaarschriftenprocedures tot onnodig veel bezwaar- en beroepsschriften, en hoge administratieve lasten.

Dit argument werd tijdens het begrotingsdebat in december 1999 door de meeste Kamerfracties aangevoerd.

Aan de hand van literatuurstudie en analyse van gegevens die uit Groot-Brittannië, België, Duitsland en Denemarken werden opgevraagd, is niet zonder meer een bevestiging van dit argument te verkrijgen. De ervaringen lopen uiteen. In Duitsland is geenszins sprake van een claimcultuur in het kader van risqué professionnel, ondanks dat die procedure gratis is. Het aantal bezwaarschriften bedraagt jaarlijks minder dan 3 procent van het aantal nieuwe schademeldingen. Ook in België worden weinig bezwaarschriften ingediend, hoewel hierbij wordt aangetekend dat de vormvereisten ten aanzien van beroepsziekten vrij zwaar zijn.

In het kader van de Britse risqué professionnel-voorziening worden jaarlijks daarentegen circa 50 000 beslissingen zo'n 15 000 bezwaarschriften ingediend.

8. Groei van administratieve lasten

Uitvoeringsorganen kunnen worden opgezaald met een zeer bewerkelijke keuzeproblematiek. In het buitenland zijn soms twee of zelfs drie uitvoeringsinstanties bij het verstrekken van een uitkering betrokken. Deze meervoudige uitvoeringsstructuur leidt tot afschuiven en ingewikkelde verhaalprocedures.

Splitsing van arbeidsongeschiktheidsregelingen zal naar verwachting de opbouw van extra administratieve voorzieningen noodzakelijk maken, die tot uitbreiding van financiële lasten van bedrijven kunnen leiden.

DEEL 2 VROUWEN OP DE ARBEIDSMARKT

7.2.1 Inleiding

Het gaat goed met de arbeidsparticipatie van vrouwen. De deelname van vrouwen aan betaalde arbeid is fors gestegen, het aantal vrouwen dat economisch zelfstandig is¹³² groeit. Het kabinet blijft hierin investeren. De kwaliteit van de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt is echter minder rooskleurig. Nederland bevindt zich in een overgangsfase van een kostwinnersnaar een tweeverdienerssamenleving. Steeds meer vrouwen en mannen combineren betaalde arbeid en zorgtaken. Voor een verdere

¹³¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1962–1963, 27 171, nr. 3 (MvT).

¹³² Economische zelfstandigheid is gedefinieerd als een inkomen dat minimaal op het niveau ligt van het sociaal minimum voor een alleenstaande, dat wil zeggen 70 procent van het minimumloon.

groei van de arbeidsdeelname van vrouwen is een betere verdeling van de zorg een voorwaarde. De aandacht voor het scheppen van de daartoe benodigde voorzieningen is de laatste jaren toegenomen. Niet alleen bij de overheid, ook bij sociale partners en bij individuele werkgevers en werknemers. Wetgeving, CAO-afspraken en de groeiende rol van arbeid-en-zorgfaciliteiten als wervende arbeidsvoorwaarden getuigen daarvan. Aandacht voor de afstemming tussen werk en privé-leven is van belang voor verdere groei van de arbeidsdeelname van vrouwen. Bij die afstemming zijn differentiatie en flexibiliteit essentieel.

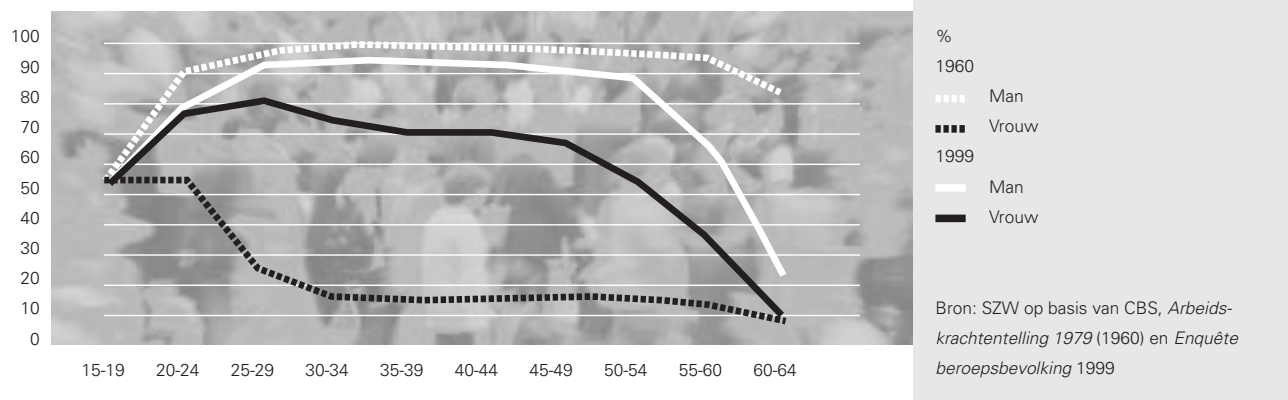
Kwantitatief gaat het de goede kant op, al zijn er specifieke groepen zoals allochtone vrouwen, oudere vrouwen en vrouwen met een laag opleidingsniveau, voor wie bijzondere beleidsinspanningen nodig blijven. Kwalitatief kan er echter nog veel verbeterd worden. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de economische zelfstandigheid van vrouwen, de kwaliteit van de arbeid en de arbeidsrelatie, het dóórbreken naar de top en het terugdringen van de hoge instroom van vrouwen in de WAO. De gunstige sociaal-economische ontwikkelingen bieden kansen om reeds geboekte winst te versterken en nog bestaande barrières (verder) te slechten. Overheid, sociale partners en individuele burgers hebben daarbij ieder een eigen verantwoordelijkheid. Het kabinet investeert in kwaliteit. Allereerst op macroniveau, door via een andere afstemming in tijd en ruimte te komen tot vormen van dagindeling die combinaties van werk en privé beter mogelijk maken. Daarnaast op mesoniveau: door in het arbeidsvoorwaardenbeleid, via een combinatie van wetgeving en CAO-afspraken, te komen tot goede voorzieningen met betrekking tot aanpassing van de arbeidsduur, verlofvormen en kinderopvang. Tenslotte ook op microniveau, op de werkplek zelf: door meer vrouwen naar de top te laten doorstromen, de kwaliteit van de arbeid te verbeteren en de hoge instroom van vrouwen in de WAO aan te pakken.

7.2.2 Ontwikkelingen en knelpunten

Arbeidsparticipatie

Vrouwen veroveren gestaag terrein op de Nederlandse arbeidsmarkt (figuur 7.1). Het krijgen van een kind leidt niet meer vanzelfsprekend tot het verlaten van de arbeidsmarkt.

Figuur 7.1 Netto-participatiegraad (EU-definitie) naar geslacht en leeftijd



De opkomst van de werkende vrouw zette sterk door in de jaren '90. De netto arbeidsdeelname van vrouwen (het aandeel vrouwen met een betaalde baan van 12 uur of meer per week) is in de afgelopen tien jaar gestegen van 39 procent in 1990 tot 51 procent in 1999 (zie tabel 7.7). Volgens de Europese definitie, waarbij ook personen met een baan van minder dan 12 uur per week als werkend worden geteld, bedroeg de arbeidsdeelname van Nederlandse vrouwen in 1999 reeds 62 procent. De Europese Raad in Lissabon heeft tot doel gesteld dat de netto-participatie van vrouwen in 2010 in de EU gemiddeld meer dan 60 procent moet bedragen. Nederland voldeed uitgaande van de EU-definitie in 1999 dus al aan deze norm. De doelstelling van het kabinet is dan ook ambitieuzer dan de Europese doelstelling, namelijk 65 procent arbeidsdeelname in 2010 *exclusief* vrouwen werkzaam in banen van minder dan 12 uur.¹³³

Tabel 7.7 Netto-participatie in Nederland en in de Europese Unie in personen, 1990–1999

	Nederland (Ned.Definitie)				Nederland (EU-definitie)				EU (EU-definitie)			
	1990	1994	1998	1999	1990	1994	1998	1999	1990	1994	1998	1999
	%											
Totaal	55	57	62	64	61	64	70	71	61	59	61	62
* mannen	71	70	75	76	75	75	80	81	75	70	71	72
* vrouwen	39	42	49	51	48	53	59	62	48	48	51	53

Nederlandse definitie = personen werkzaam »12 uur per week in procent van betreffende bevolking 15–64.

Europese definitie = personen werkzaam »1 uur per week in procent van betreffende bevolking 15–64.

Bron: CBS (*Enquête beroepsbevolking*), Eurostat (*Cronos*)

Arbeidspatronen worden diverser en veranderen steeds vaker gedurende de levensloop van mensen. Binnen huishoudens is sprake van een grote diversiteit. De groei van het aantal tweeverdieners schept daarvoor ook de materiële voorwaarden.¹³⁴ Het combinatiemodel¹³⁵ sluit aan bij de voorkeur van veel mensen. Paren met minderjarige kinderen kiezen steeds vaker voor tweeverdienerschap (zie figuur 7.2). Dit uit zich ook in de gestaag groeiende deelname van mannen aan zorgarbeid en huishoudelijke activiteiten. Uit tijdsbestedingsonderzoek blijkt dat de verdeling van onbetaalde arbeid tussen vrouwen en mannen geleidelijk aan minder scheef wordt. In tien jaar tijd (tussen 1985 en 1995) zijn zowel het aandeel van mannen in de zorg voor kinderen en andere huisgenoten, als in huishoudelijk werk met tien procent toegenomen tot respectievelijk 27,5 procent en 30,7 procent.¹³⁶

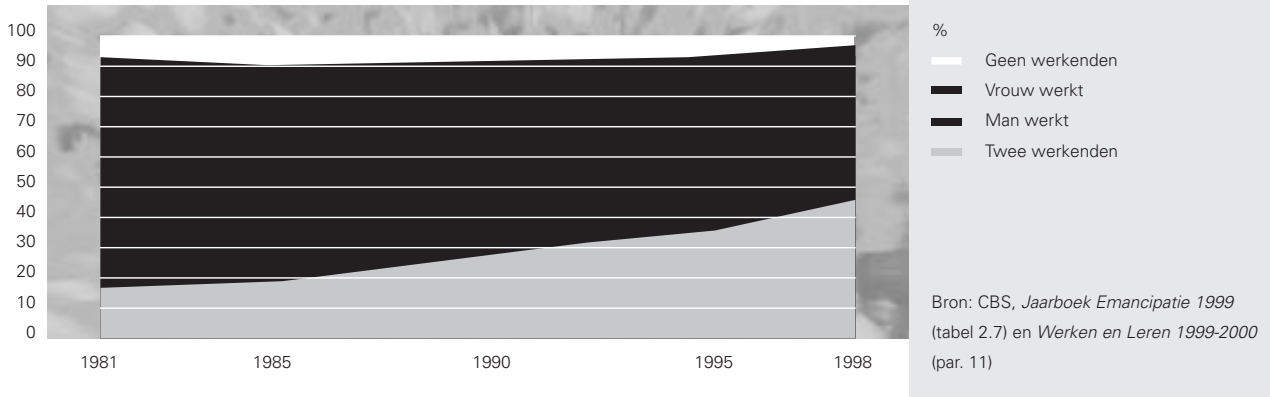
¹³³ Meerjarennota Emancipatiebeleid, Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 061, nr. 2, pag. 18.

¹³⁴ Van de 5,2 miljoen huishoudens met een kostwinner jonger dan 65 jaar waren in 1997 2,4 miljoen tweeverdieners (45 procent), dit is 18 procentpunten meer dan in 1977.

¹³⁵ Uitgangspunt in dit model is dat de organisatie van de betaalde arbeid is afgestemd op de situatie en de behoefte van de werknemer die, afhankelijk van de levensfase, in meer of mindere mate zorgverantwoordelijkheid draagt.

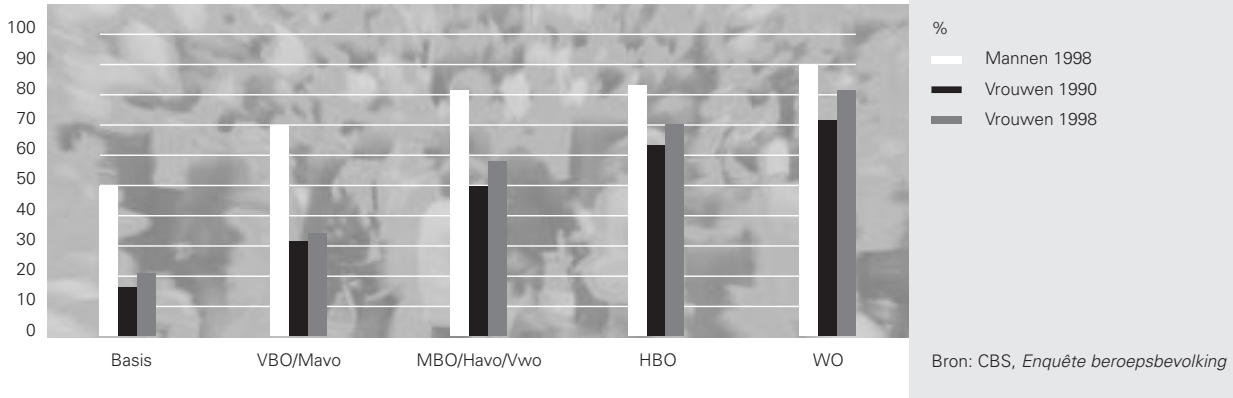
¹³⁶ Meerjarennota Emancipatiebeleid: achtergronddeel, p. 13, Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 061, nr. 2.

Figuur 7.2 Netto-participatie van paren met minderjarige kinderen (1981-1998)



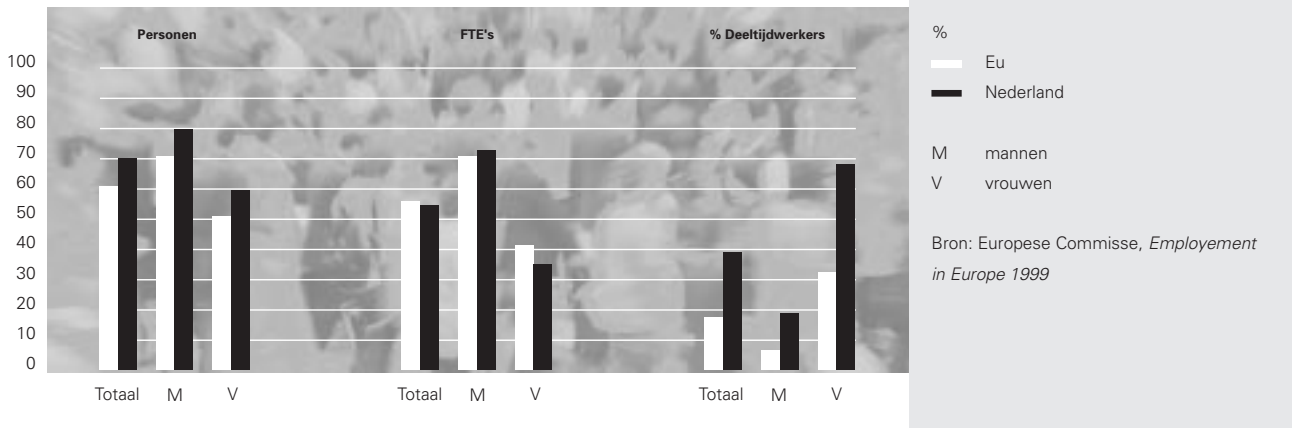
Uit figuur 7.3 blijkt de sterke invloed van het opleidingsniveau op de arbeidsdeelname van vrouwen. In 1998 werkte ruim 80 procent van de vrouwen met een wetenschappelijke opleiding, ten opzichte van 20 procent van de vrouwen met alleen basisonderwijs. Dit verschil naar opleiding was ook in 1990 al aanwezig en er lijkt dan ook geen sprake te zijn van een inhaaleffect.

Figuur 7.3 Netto-participatie naar opleidingsniveau en geslacht, 1990 en 1998



Door het in vergelijking met andere EU-landen hoge aandeel deeltijdwerkers in Nederland steekt de arbeidsdeelname gemeten in volledige banen minder gunstig af bij het EU-gemiddelde dan de arbeidsdeelname in personen. De voltijdsparticipatie van mannen ligt nog wel boven het EU-gemiddelde maar die van vrouwen is nu 35 procent tegenover 41 procent gemiddeld in de EU (zie figuur 7.4).

Figuur 7.4 Netto-participatiegraad (EU-definitie) in personen en volledige banen (fte's) en aantal deeltijdwerkers naar geslacht (1998)



Economische zelfstandigheid

Het kabinet constateert dat het huidige anderhalfverdienersmodel, ondanks de elk jaar weer toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen, nog steeds de kenmerken vertoont van een «gematigd kostwinnersmodel» (de man heeft een voltijd baan, de vrouw een deeltijd baan). Vrouwen blijven hierdoor nadrukkelijk in de rol van «secundaire verdiener», met gevolgen voor hun economische zelfstandigheid. Zo beschikt een meerderheid (61 procent) van de vrouwen niet over een eigen inkomen uit arbeid dat economische zelfstandigheid biedt. Dit gebrek aan economische zelfstandigheid van vrouwen vertaalt zich, bijvoorbeeld in het geval van echtscheiding, in extra maatschappelijke kosten. Belangrijker nog is dat het ook een teken is dat het sterk toegenomen menselijk kapitaal van vrouwen niet optimaal wordt benut. Het kabinet zou dan ook graag zien dat het percentage vrouwen dat niet economisch zelfstandig is in 2010 aanzienlijk is teruggebracht. Het streefcijfer daarbij is 40 procent.

De rol van de vrouw als secundaire verdiener blijkt ook uit de bijdrage van vrouwen aan het gezinsinkomen, zeker bij twee-oudergezinnen. Daar werkt de helft van de vrouwen niet of maar een paar uur per week. De andere helft verdient minder dan een kwart van het gezinsinkomen. In totaal brengen van alle paren met minderjarige kinderen, vrouwen slechts 12,5 procent van het gezinsinkomen in.¹³⁷ De traditionele cultuur (mannen zijn de primaire verdieners, vrouwen de secundaire) en de materiële realiteit (mannen hebben doorgaans een hoger bruto uurloon dan vrouwen) versterken elkaar als er besloten moet worden wie er werktijd en verdien capaciteit gaat inleveren als er kinderen komen.

Bij dit «secundaire verdienschap» van vrouwen lijkt zich ook een tweedeling af te tekenen tussen hoger en lager opgeleide vrouwen. Hogeropgeleide vrouwen stellen vaker het verwerven en behouden van economische zelfstandigheid voorop, met als consequentie uitstel van gezinsvorming of een kinderloze carrière. Lageropgeleiden stellen vaker gezinsvorming voorop, met als consequentie het opgeven van economische zelfstandigheid.¹³⁸ Bovendien spelen financiële overwegingen een rol. Doordat vrouwen met een lage opleiding vaak zijn aangewezen op

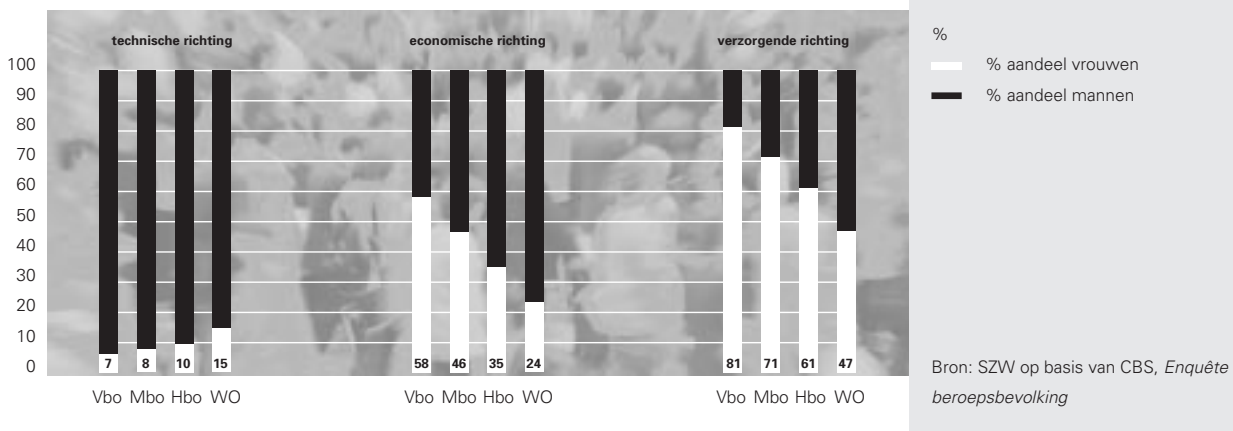
¹³⁷ CBS, Enquête Beroepsbevolking 1990/1997 en Sociaal-Economische Maandstatistiek, 1997-4.

¹³⁸ De netto-participatie van vrouwen met jonge kinderen varieerde in 1997 van 17 procent (alleen basisonderwijs) tot 74 procent (universitaire opleiding). Bron: CBS/EBB 1997.

laagbetaalde banen is de inkomensvoortgang bij het vinden van een baan rekening houdend met het (gedeeltelijk) vervallen van het recht op inkomensafhankelijke regelingen, beperkt.¹³⁹ Dit geldt met name voor deeltijdbanen. De vraag is dan of de inkomensverbetering opweegt tegen het verlies van vrije tijd, de inhoud van het werk en de kosten van het uitbesteden van zorgtaken en huishoudelijke arbeid. Gegeven het feit dat partners vaak een vergelijkbaar opleidingsniveau hebben, kan dit leiden tot een toenemende sociale en culturele tweedeling tussen aan de ene kant huishoudens met twee hoge inkomens en aan de andere kant huishoudens met één laag (en soms ook onzeker) inkomen.

Figuur 7.5 toont aan dat er op de arbeidsmarkt nog altijd sprake is van een scheiding tussen «mannenberoepen» en «vrouwenberoepen». Zo is te zien dat het aandeel vrouwen in de werkgelegenheid nog steeds op vrijwel alle niveaus veruit het grootst is in de verzorgende richtingen – waar zich ook belangrijke tekorten voordoen – en het laagst in de technische richtingen. Dit wordt deels ook veroorzaakt doordat de arbeidsdeelname van vrouwen met technische opleiding lager is dan van vrouwen met een opleiding in de economische of verzorgende richting.

Figuur 7.5 Verdeling vrouwen/mannen in de werkgelegenheid naar opleidingsrichting en -niveau (1999)



Een belangrijk aandachtspunt daarnaast is de dagindingsproblematiek. Het combineren van werk en privé kan op allerlei praktische problemen stuiten: de afstanden tussen werk, winkels, scholen en andere voorzieningen is vaak groot, arbeidstijden en openingstijden van openbare voorzieningen zijn niet goed op elkaar afgestemd.

Kansen

De huidige tekorten op de arbeidsmarkt bieden kansen voor een verdere groei van de arbeidsdeelname van vrouwen en het versterken van hun economische zelfstandigheid. Kansen die aangegrepen moeten worden, want de samenleving kan het zich met het oog op de kennis- en diensteneconomie van de toekomst niet permitteren talenten onbenut te laten.

¹³⁹ Rapport Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, Armoedeval, analyse en oplossingen, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag 2000.

¹⁴⁰ In 1994 ging het nog om 709 duizend vrouwen.

Een belangrijke categorie zijn de potentiële herintredende vrouwen. Het aantal niet-werkende vrouwen die betaald werk willen voor ten minste 12 uur per week bedroeg in 1999 nog altijd 520 000.¹⁴⁰ Hiervan werden slechts 172 000 tot de werkloze beroepsbevolking gerekend. De overige 348 000 vrouwen waren niet direct (binnen twee weken) beschikbaar of

hadden de afgelopen vier weken niet actief gezocht, maar behoren wel tot de categorie van potentiële (her)intreedsters.

Om het personeelstekort te lijf te gaan biedt een groeiend aantal bedrijven herintreedsters werk en scholing op maat aan.

BOX DE ZORGACADEMIE

Om onbenut arbeidspotentieel aan te boren, is het soms noodzakelijk om gebaande paden te verlaten. Een urgent arbeidsmarktknelpunt is het aanbod van gekwalificeerd personeel in de groeiemarkt van de kinderopvang. De Zorgacademie is een voorbeeld van een aan de tijd aangepaste aanpak. De Zorgacademie richt zich door middel van een intensieve werving op vrouwen die in verband met de zorg voor kinderen de arbeidsmarkt hebben verlaten. Uit een verkennend onderzoek blijkt dat vooral de overgang van het jongste kind van de basisschool naar de middelbare school een moment te zijn waarop veel moeders overwegen om weer een betaalde baan te nemen. De Zorgacademie speelt hierop in door belangstellenden in dienst te nemen en ze in deeltijd een opleiding op maat aan te bieden. In de resterende tijd van het dienstverband kunnen de herintreders naar instellingen uitgezonden worden waar personeelstekorten zijn.

De tekorten zijn ook een belangrijke motor achter de cultuurverandering die zich de laatste jaren aftekent in een aantal grote bedrijven. In hun wervings- en arbeidsvoorwaardenbeleid leggen deze bedrijven sterker dan voorheen het accent op het kunnen combineren van arbeid en zorg als aantrekkelijk perspectief, en op evenwicht tussen werk en privé als arbeidsvoorwaarde.

In een recent rapport van MKB-Nederland wordt gesignaleerd dat geld als lokmiddel niet meer genoeg is. Secundaire en immateriële arbeidsvoorwaarden krijgen een steeds groter belang. Het kabinet ziet deze ontwikkelingen als een goede aanzet tot een personeelsbeleid dat, afhankelijk van de levensfase waarin werknemers verkeren, meer maatwerk in het combineren van werk en privé mogelijk maakt.

De huidige kennis- en diensteneconomie biedt in toenemende mate kansen aan vrouwen. Op de arbeidsmarkt zullen andere kwalificaties van medewerkers gevraagd worden. Het accent verschuift naar vaardigheden als empathisch vermogen, «emotionele intelligentie» en communicatie en relatiebeheer. Vrouwen scoren gemiddeld goed op die kwalificaties. Daarnaast groeit het aantal vrouwelijke ondernemers. Verschillende factoren spelen een rol bij de keuze voor het ondernemerschap: de mogelijkheid om de eigen tijd in te delen, het ontbreken van een «glazen plafond» en het zelf bepalen van de bedrijfscultuur.

Bovendien biedt de snelle opkomst van ICT nieuwe mogelijkheden. Arbeid wordt minder tijd- en plaatsgebonden, waardoor het combineren van arbeid en zorg gemakkelijker wordt (bijvoorbeeld via telewerk). ICT-voorzieningen kunnen ook een oplossing bieden voor dagindingsproblemen. Bovendien kunnen ICT-voorzieningen de totstandkoming en effectiviteit van vrouwennetwerken, zowel op ondernemings- als sectoraal niveau, ondersteunen.

Recent onderzoek¹⁴¹ laat zien dat sekse (naast leeftijd, opleidingsniveau en inkomen) één van de bepalende factoren is bij het bezit van ICT-producten: vrouwen lopen daarin achter op mannen. In de ICT-beroepen zelf werken overwegend mannen.

¹⁴¹ Dijk, L. van, J. de Haan en S. Rijken: *Digitalisering van de leefwereld*, SCP, Den Haag, 2000.

Het kabinet streeft naar een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen tot 65 procent in 2010 en het verbeteren van de economische zelfstandigheid van vrouwen tot 60 procent in 2010. Een belangrijke stimulans voor de arbeidsdeelname van laagopgeleide vrouwen is het vergroten van de netto-opbrengst van betaald werk. Het nieuwe belastingstelsel draagt hieraan bij door de verlaging van de belastingtarieven en de invoering van een arbeidskorting. Van groot belang is voorts de bestrijding van de armoedeval die het resultaat is van inkomensafhankelijke regelingen (zie hoofdstuk 6). Bij de uitwerking hiervan zal het bevorderen van de arbeidsdeelname van afhankelijke partners (doorgaans in deeltijd) mede uitgangspunt zijn. Het effect van deze maatregelen op de arbeidsdeelname van vrouwen kan relatief groot zijn omdat het arbeidsaanbod van vrouwen sterker reageert op veranderingen in het loon.

Voor herintreedsters is de sluitende aanpak van belang. In dit kader beschikt Arbeidsvoorziening over middelen om (langdurig) werklozen een reïntegratietraject aan te bieden. Daarnaast kunnen met ingang van 2001 middelen uit het Europees Structuur Fonds worden ingezet voor kinderopvang voor herintreders. Ook in het kader van het communautair initiatief EQUAL¹⁴² zal het ministerie van SZW aandacht besteden aan de terugkeer van «uittreeders».

Het kabinet wil verder de achterstand van vrouwen op ICT-terreinen voorkomen en bestrijden. Daarom moet de geringe participatie van vrouwen in ICT-opleidingen en beroepen een expliciet aandachtspunt in ICT-beleid en -onderwijs zijn. De in 1999 ingestelde Taskforce «Werken aan ICT», bestaande uit vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven en onderwijs, neemt in dit verband nieuwe initiatieven.

In deze kabinetsperiode stimuleert het kabinet met een bedrag van 60 miljoen gulden experimenten op het gebied van dagindeling. Overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen subsidie krijgen voor experimenten die de balans tussen werk en privé-leven van mensen verbeteren. Het gaat daarbij om een betere afstemming van arbeidstijden op de openingstijden van scholen, kinderopvang, werk en publieke voorzieningen; de toegankelijkheid en bereikbaarheid van voorzieningen; de combinatie van werk en privé binnen bedrijven en de uitbreiding van allerlei vormen van persoonlijke dienstverlening. In 1999 en de eerste helft van 2000 zijn 260 aanvragen voor subsidiëring van experimenten ontvangen. Na de eerste drie ronden subsidieaanvragen zijn inmiddels 104 goedgekeurde experimenten van start gegaan. De verwachting is dat er na de vierde en laatste tranche subsidieaanvragen ongeveer 125 experimenten zullen lopen. Met behulp van een monitor zullen de resultaten uit de experimenten benut worden voor aanpassing en vernieuwing van beleid.

Het kabinet, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gaan in het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) na hoe op lokaal niveau de afstemming van arbeidstijden en openingstijden van voorzieningen kan helpen bij het in balans brengen van werk en privé. Het combinatiemodel vraagt ook om een ander gebruik van ruimte. Zo maakt het thuis telewerken woningen noodzakelijk die daarvoor geschikt zijn. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden de belangen van taakcombineerders meegenomen. Taakcombineerders hebben baat bij korte afstanden en bereikbaarheid

¹⁴² EQUAL is een nieuw EU-programma voor de jaren 2000–2006. Doel ervan is via samenwerking tussen landen te komen tot nieuwe benaderingen voor de bestrijding van alle vormen van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt.

van werk en voorzieningen. Dat levert immers tijd op. Op basis van de experimenten die in het kader van de stimuleringsmaatregel worden uitgevoerd en verdere analyse en onderzoek, zal het kabinet een instrument ontwikkelen waarmee ruimtelijke plannen en regelgeving getoetst kunnen worden aan de vereisten van de nieuwe werk-privébalans.

7.2.3 Arbeidsvoorwaarden

Ontwikkelingen

Naast de overheid zijn ook de werkgevers(organisaties) en de werknemersorganisaties verantwoordelijk voor het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van vrouwen. Doelstelling van het kabinet is dat sociale partners in CAO's afspraken maken over arbeid-en-zorgregelingen: aanpassing van de arbeidsduur, verlofvormen en kinderopvang. Die CAO-afspraken en de concrete uitvoering ervan in bedrijven «dragen» het kabinetsbeleid over arbeid en zorg. Het gaat om een mix van wetgeving, (aanvullende) CAO-afspraken en individuele verantwoordelijkheid. Daarnaast vormen CAO-bepalingen over deze onderwerpen natuurlijk ook secundaire arbeidsvoorwaarden, waarmee bedrijven zich op een krappe arbeidsmarkt kunnen profileren. In de CAO-onderhandelingen vormen deze afspraken (net als die over beloning en scholing) een «ruilobject» tussen werkgevers en werknemers. Hoofdstuk 3 van deze nota geeft een overzicht van de mate waarin CAO-partijen afspraken hierover maken. Tabel 7.8 bevat gegevens over verschillen tussen sectoren wat betreft kinderopvangregelingen en afspraken over verzoeken tot aanpassing van de arbeidsduur.

Tabel 7.8 Sectorale verschillen arbeid-en-zorgregelingen

Sector van economische activiteit	% CAO's met afspraken over kinderopvang	% CAO's met afspraken over aanpassing arbeidsduur
Landbouw	29%	29%
Industrie	83%	91%
Bouwnijverheid	100% ¹	67%
Handel en horeca	61%	74%
Transport en communicatie	53%	53%
Zakelijke dienstverlening	64%	50%
Overige dienstverl. (incl. Overheid)	63%	54%

¹ Het totaal aantal CAO's in deze sector is 6.

Bron: Arbeidsinspectie, «Arbeid en zorg in CAO's 1998», april 2000.

Het blijkt niet vanzelfsprekend dat dergelijke bepalingen in CAO's terecht komen. In samenhang met de omvang van de onderhandelingsagenda en de verschillende prioriteiten die door de CAO-partijen worden gesteld, spelen afruilmechanismen een belangrijke rol bij de vraag wat er uiteindelijk in de CAO terecht komt. Daarnaast kan de betrokkenheid van bestuurders en onderhandelaars van werknemers en werkgeverszijde een rol spelen, evenals het belang dat de respectievelijke achterbannen hechten aan arbeid-en-zorgregelingen. Verwacht zou kunnen worden dat in sectoren waar relatief veel vrouwen werkzaam zijn, kinderopvang en andere arbeid-en-zorgregelingen prominenter op de agenda staan en wellicht meer uitonderhandeld worden. De duidelijke sectorale verschillen in het percentage afspraken over kinderopvang blijken echter na een nadere statistische analyse geen

verband te houden met het percentage vrouwen in een bepaalde sector.¹⁴³ Kinderopvangregelingen komen niet vaker voor in sectoren waar veel vrouwen werken. Dezelfde conclusie kan worden getrokken voor de mate waarin andere arbeid-en-zorgbepalingen voorkomen.

Vanwege het afruilmechanisme in de CAO-onderhandelingen zou ook verwacht kunnen worden dat de mate waarin arbeid-en-zorgafspraken worden gemaakt samenhangt met de hoogte van de loonstijging: hoe meer arbeid-en-zorgafspraken (die direct of indirect kosten voor de werkgevers met zich mee kunnen brengen), hoe soberder de loonafspraken. Een nadere analyse van de gegevens uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie levert echter voor de CAO-jaren 1997 en 1998 geen aanwijzingen op voor een dergelijk verband.

Knelpunten

Niet alle CAO's kennen arbeid-en-zorgregelingen. Soms zijn de afspraken beperkt. In tabel 7.9 is de inhoud van diverse CAO-afspraken weergegeven, gebaseerd op een nadere kwalitatieve analyse van de Arbeidsinspectie.

Tabel 7.9 Aspecten van afspraken arbeid-en-zorgregelingen

Aard bepaling	% van onderzochte CAO's	% werknemers
zwangerschaps- en bevallingsverlof met bovenwettelijke regeling	39%	40%
kraamverlof	5%	
verlof van meer dan 2 dagen	91%	79%
adoptieverlof (betaald)	14%	
verlof van meer dan 2 dagen	40%	42%
ouderschapsverlof met bovenwettelijke regeling	14%	
betaald verlof	50%	41%
verlof van 8 maanden of meer	20%	
calamiteitenverlof	5%	
betaald verlof	11%	29%
verlof van meer dan 3 dagen	23%	
zorgverlof	18%	
betaald verlof	10%	21%
verlof van meer dan 1 maand	5%	
concrete afspraken loopbaanonderbreking	18%	25%
betaald verlof	2%	
onderdeel verlotspaarregeling	6%	
verlofsparen	28%	42%
met gespecificeerd doel	19%	
met doel zorg-/ouderschapsverlof	6%	
concrete afspraken kinderopvang	55%	57%
met expliciete doelgroep kinderen 0-4 jr	19%	25%
met expliciete doelgroep kinderen 0-12 jr	18%	18%
met voorwaarden tav. Toegankelijkheid	8%	5%
met financieringsafpraak: werkgeversbijdrage	17%	
met financieringsafpraak: fondsconstructie	22%	
Totaal	132 CAO's	4.7 mln. Werknemers

Bron: analyse Arbeidsinspectie, op basis van onderzoek *Arbeid en zorg in CAO's 1998*, Arbeidsinspectie, april 2000

Deze analyse laat zien dat een kinderopvangregeling soms slechts onder bepaalde voorwaarden geldt. Volgens de meest actuele stand van zaken (februari 2000) zijn er nog 7 CAO's met een regeling die alleen bedoeld is

¹⁴³ Arbeidsinspectie, *Arbeid en zorg in CAO's*, april 2000; bijlage Iva.

voor vrouwen en alleenstaande mannen. Verder is voor een kwart van de werknemers wel een kinderopvangregeling voor jonge kinderen (onder de 4 jaar) van toepassing, maar ontbreekt een regeling voor kinderen in de basisschoolleeftijd (tussen 4 en 12 jaar).

Een afspraak over een verlofregeling impliceert niet altijd een aanvulling op wettelijke regelingen. Zo heeft 20 procent van CAO's met een afspraak over ouderschapsverlof een bepaling die niets meer biedt dan de wettelijke regeling. Verder heeft maar 5 procent van de CAO's met een bepaling over zwangerschaps- en bevallingsverlof een afspraak die verder gaat dan waartoe de wet verplicht. Van betaling van verlofvormen door de werkgever is slechts zelden sprake, zeker waar het gaat om langerdurend verlof. Voor lagere inkomensgroepen kan dat betekenen dat langerdurend verlof financieel gesproken onmogelijk is.

Het bestaan van CAO-afspraken garandeert niet dat individuele werknemers daarvan ook inderdaad gebruik kunnen maken. Aanspraak maken op een recht veronderstelt bijvoorbeeld kennis van het bestaan ervan. Uit de evaluatie van de wettelijke regeling voor ouderschapsverlof kwam naar voren dat 13 procent van de rechthebbende ouders die geen gebruik maken van het verlof niet wist dat deze regeling bestond. Van deze niet-gebruikers meende bovendien de helft dat voor zij voor ouderschapsverlof toestemming van de werkgever nodig hadden. De Wet *financiering loopbaanonderbreking* is nog minder bekend: slechts 10 tot 20 procent van de werknemers weet dat deze wet bestaat.

Kansen en beleid

Wat betreft de invulling van arbeid-en-zorgafspraken in CAO's en de praktische uitvoering daarvan «op de werkplek» zitten we momenteel in een overgangsfase. Twee factoren zullen de komende jaren een positieve impuls geven aan zowel het CAO-beleid als de ondernemingspraktijk. Allereerst de krappe arbeidsmarkt, die CAO-partijen en individuele werkgevers sterk stimuleert om een modern en wervend personeelsbeleid te voeren, ook op het gebied van arbeid en zorg. Daarnaast speelt de komst van steeds meer jonge tweeverdieners op de arbeidsmarkt een rol. Zij hechten aan een goede balans tussen werk en privé als arbeidsvoorwaarde.

Het kabinet ondersteunt deze ontwikkelingen langs verschillende wegen. In wet- en regelgeving worden prikkels ingebouwd voor sociale partners en individuele werkgevers/werknemers om hun verantwoordelijkheid voor de concrete uitvoering van arbeid-en-zorgafspraken effectief in te vullen. Een voorbeeld daarvan is het voorstel voor invoering van een fiscale tegemoetkoming aan werkgevers die hun werknemers betaald ouderschapsverlof bieden.

Daarnaast stimuleert de Subsidieregeling dagindeling publieke en private partners om gezamenlijk te zoeken naar oplossingen om het combineren van arbeid en zorg te vergemakkelijken. Bovendien houdt het kabinet dit thema op de agenda's van het halfjaarlijkse centrale overleg met sociale partners en van het periodiek overleg met decentrale organisaties van het ministerie van SZW. Daarbij zal ook het belang van voorlichting aan werknemers over de CAO-afspraken aan de orde gesteld worden. Tenslotte worden de ontwikkelingen in CAO's door middel van onderzoek op de voet gevolgd.

Ontwikkelingen en knelpunten

Vrouwen zijn slecht vertegenwoordigd in de top van bedrijven en instellingen. In de private sector is het aandeel van vrouwen op hogere posities het kleinst. In de raden van bestuur van de grootste ondernemingen is één op de honderd leden vrouw. Op managementniveau vervullen vrouwen 17,7 procent van de functies, terwijl ze 35,3 procent van de banen vervullen waaruit die managers moeten voortkomen.¹⁴⁴ De verschillen tussen sectoren zijn groot. De gezondheidszorg en de cultuur kennen relatief hoge percentages vrouwelijke managers, in de industrie en de bouw is het aantal vrouwelijke managers nihil.

De afgelopen twintig jaar is er veel onderzoek verricht naar de stagnerende doorstroming van vrouwen naar hogere posities. Er is een onderscheid te maken in drie categorieën factoren: individuele, institutionele en culturele.

Tot de individuele factoren behoren het opleidingsniveau, de werkervaring of de keuze voor een bepaalde beroepssector. Institutionele factoren betreffen de structuur van de maatschappij, van organisaties en ondernemingen en van het politieke systeem. Het gaat bijvoorbeeld om de arbeidsdeling naar sekse, om procedures en criteria die bedrijven hanteren bij de selectie van kandidaten voor besluitvormende functies en het al of niet beschikbaar zijn van voorzieningen die de combinatie van werk en privé makkelijker maken, zoals kinderopvang. De culturele factoren omvatten de ongeschreven regels, mores en omgangsvormen die het functioneren in een organisatie, bedrijf of instelling bepalen. Uit onderzoek komen daarnaast aanvullende factoren naar voren die het «glazen plafond» in het bedrijfsleven in stand houden.¹⁴⁵ Het verschil tussen mannen en vrouwen in arbeidsduur en beschikbaarheid speelt een rol, omdat managementfuncties (volgens gangbare opvattingen) meestal niet in deeltijd zouden kunnen worden vervuld. Verder lijkt de ondervertegenwoordiging van vrouwen een kleinschalige aangelegenheid, doordat per bedrijf het aantal managementfuncties beperkt is. Dat maakt de actiebereidheid van individuele bedrijven niet groot. De ondervertegenwoordiging van vrouwen doet zich echter in bijna alle bedrijven voor en is dus wel degelijk een probleem. Tot slot stelt het onderzoek dat het beeld van managers is toegesneden op mannen. Vrouwen moeten bij werving en selectie tegen dit heersende beeld opboksen. Ook wanneer ze eenmaal zijn aangesteld, moeten ze zich meer dan mannen bewijzen in hun functie.

Nu vrouwen als groep hun achterstand in opleiding hebben ingehaald en hun achterstand in ervaring bezig zijn in te halen, moeten de individuele factoren aan belang in. De institutionele factoren, zoals werving en selectie, blijken nog steeds zwaar te wegen. Recent onderzoek wijst daarnaast steeds meer in de richting van het belang van de culturele factoren, die op dit moment beter aansluiten bij de mannelijke leef- en belevingswereld dan bij die van vrouwen.¹⁴⁶ Mannen en vrouwen zouden in een arbeidsorganisatie andere normen en waarden belangrijk vinden en vergeleken met mannen zouden vrouwen een andere stijl van omgang prefereren. Zoals bekend is het fenomeen «organisatiecultuur» een bepalende factor voor betrokkenheid en motivatie van werknemers. Cultuurverandering ontstaat pas wanneer mensen met een andere cultuur (opgevat in brede zin) een grote en zichtbare groep binnen de organisatie

¹⁴⁴ Olde, C. de en E. Slinkman, *Het glazen plafond. Een inventarisatie van cijfers, literatuur en onderzoek m.b.t. de doorstroom van vrouwen naar de top*, Den Haag 1999.

¹⁴⁵ Idem.

¹⁴⁶ Vianen, A. Van en A. Fischer, *Sekseverschillen in voorkeuren voor een «mannelijke» organisatiecultuur* in: *Gedrag en organisatie*, vol. 11, oktober 1998.

gaan vormen en bewust invloed proberen uit te oefenen op de cultuur van de organisatie.

De Verenigde Naties hanteren hiervoor de grens van 35 procent als «kritische massa». In de Balansmeter 1999 wijst Opportunity in Bedrijf, de instelling die Nederlandse werkgevers stimuleert tot vernieuwend beleid gericht op een balans tussen mannen en vrouwen, op een stagnatie in de doorstroom van vrouwen. In de groeifuncties, de «kweekvijver» voor toekomstige hogere managers, is de verhouding vrouwen-mannen namelijk inmiddels 26 procent tegenover 74 procent. In het middenkader komt de «kritische massa» van 35 procent dus in zicht. Uit deze kweekvijver stromen mannen echter veel vaker dan vrouwen door naar de hoogste functies, vooral in sectoren als handel, industrie en financiële dienstverlening. Uitzondering is het openbaar bestuur, daar stromen vrouwen even vaak door naar de top. Voor alle sectoren tezamen is het aandeel vrouwen in de hogere en topfuncties nu 18 procent.

De hierboven genoemde factoren werken binnen bedrijven ook door op andere terreinen.

Zo zitten in ondernemingsraden relatief weinig vrouwen. Veel ondernemingsraden geven structureel geen prioriteit aan thema's die te maken hebben met de positie van vrouwen in het bedrijf.

Zorgelijk is ook de relatief grote instroom van vrouwen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, die al enkele jaren bestaat. Sinds 1996 is ook in absolute aantallen de instroom van vrouwen groter dan die van mannen. Vrouwen hebben momenteel een 2,3 maal hogere kans op arbeidsongeschiktheid; na correctie voor leeftijd en opleiding is de kans op arbeidsongeschiktheid nog hoger: een factor 2,7. De verklaring van dit verschil moet in meerdere factoren gezocht worden. Duidelijk is in ieder geval dat de kwaliteit van de arbeid een rol speelt. Vrouwen werken vaker in beroepen en sectoren met ongunstige arbeidsomstandigheden en in beroepen met een ongezonde werkdruk. Hiernaast kunnen ook andere factoren een rol spelen.

In opdracht van het ministerie van SZW wordt nader onderzoek verricht naar verklaringen voor de hoge WAO-instroom van vrouwen (zie ook hoofdstuk 5).

Kansen en beleid

De aanpak van de knelpunten bestaat uit een mix van symptoombestrijding, bewustwording en verandering van de achterliggende oorzaken. «Cultuurverandering» is daarbij een sleutelwoord.¹⁴⁷ Het kabinet beschouwt het als een uitdaging ook op dit terrein de komende jaren verdere vooruitgang te boeken.

Een aantal ontwikkelingen kunnen bijdragen aan de doorbreking van het «glazen plafond». Naarmate het opleidingsniveau en de arbeidsdeelname van vrouwen stijgen, neemt ook het potentieel aan vrouwelijke managers toe. Dit zal op den duur leiden tot een toename van het aandeel vrouwen in managementfuncties. Belangrijk daarvoor is dat het vrouwelijk potentieel in het middenkader, de «kweekvijver», beter benut wordt en dat de doorstroom van deze groep een nieuwe impuls krijgt. Bovendien gaat de krapte op de arbeidsmarkt ook in de hogere bedrijfsregionen doorwerken. Daardoor zullen bedrijven zich ook voor het vervullen van hun hogere functies op niet-traditionele groepen werknemers, zoals vrouwen, moeten gaan richten. Door het nog steeds stijgende opleidingsniveau van vrouwen is hiervoor ook het potentieel

¹⁴⁷ Zie Meerjarennota Emancipatiebeleid, Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 061, nr. 2, Hoofdstuk 3.

aanwezig. De ervaring leert dat bedrijven, als zij deze groep ook op hoger niveau willen vasthouden, aandacht zullen moeten besteden aan de specifieke wensen van vrouwen ten aanzien van de organisatie van het werk. Bovendien worden de wensen van vrouwen met betrekking tot het combineren van arbeid en zorg door de jonge generatie mannen steeds meer gedeeld. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de «Dutch Graduate Survey» die KPMG Ebbinge ieder jaar houdt onder ruim zevenhonderd studenten bedrijfskunde en economie. In 1998 gaf 57 procent van hen als antwoord op de vraag «Wat wil je bereikt hebben na drie jaar?», dat zij vooral een evenwicht tussen privé en werk belangrijk vinden.¹⁴⁸

Daarnaast ziet een groeiend aantal bedrijven «diversiteit» in de opbouw van hun organisatie, en een organisatiecultuur die dat stimuleert, als een kwaliteitskenmerk. Een bedrijf als Shell hanteert inmiddels een streefcijfer van 20 procent vrouwen aan de top, binnen tien jaar te bereiken. Het «management of diversity», begonnen vanuit marketing-overwegingen, wint terrein, vooral in de Verenigde Staten en in wereldwijd opererende ondernemingen. De redenering daarbij is dat een eenzijdig (mannelijk, wit) samengesteld management de aansluiting mist met de markt die zich kenmerkt door diversiteit.

BOX POSITIE VROUWEN IN ARBEIDSORGANISATIES

Een thuiszorgorganisatie bestrijkt met ruim 900 parttime medewerkers (bijna allemaal vrouw) een groot deel van een provincie. De voor het merendeel lageropgeleide personeelsleden werken gemiddeld op ruim 300 steeds wisselende locaties, waarbij veel tijd in het reizen gaat zitten. De thuiszorgorganisatie zit constant met veel moeilijk vervulbare vacatures. Het beschikbare arbeidsaanbod bestaat voor het grootste deel uit vrouwen die voldoende tijd voor zorg- en opvangtaken thuis wensen over te houden, vaak juist op momenten dat hun inzet ook in de thuiszorg nodig zou zijn. De thuiszorgorganisatie probeert het werkklimaat zodanig te verbeteren dat het personeel aan het werk kan blijven en niet alleen kiest voor de zorg thuis. Flexibele inroostering, arbeidstijdenmanagement, een haal- en brengarrangement en kinderopvang met verruimde openingstijden moeten het mogelijk maken dat de medewerkers arbeid en zorg makkelijker met elkaar kunnen combineren.

Bron: Experimenten Dagindeling

Tenslotte ontplooit het kabinet ook activiteiten om de kennis van en de aandacht voor het onderwerp «arbeid en zorg» bij zowel ondernemingsraden als trainers van ondernemingsraden te verbeteren. In de eerste, verkennende, fase ging het er met name om de betrokkenheid van trainers van ondernemingsraden bij het thema arbeid en zorg te vergroten.¹⁴⁹ In de vervolgfase worden praktijkervaringen met het thema «arbeid en zorg» in een paar voorbeeldbedrijven gebruikt om succesfactoren, voorwaarden en knelpunten op te sporen en een daarop toegesneden aanpak te ontwikkelen.

7.2.5 Arbeidsdeelname van allochtone vrouwen

Ontwikkelingen en knelpunten

Hoewel de arbeidsdeelname van allochtone vrouwen de laatste jaren sterk is gestegen, bestaan er nog steeds grote verschillen in arbeidsdeelname en werkloosheid tussen allochtone en autochtone vrouwen (zie tabel 7.10). De netto arbeidsdeelname van allochtone vrouwen blijft gemiddeld

¹⁴⁸ Aangehaald in: Lottie Coers en Peter Giessen, *Hard werken is niet macho* in: De Volkskrant, 19 mei 1999.

¹⁴⁹ Meinen, A. en M. Janssen: *Arbeid & zorg op de OR agenda, hoe OR-trainers hierin een rol kunnen spelen*, Woerden, 1999.

genomen achter bij die van autochtone vrouwen, maar achter dit gemiddelde gaat een grote variatie schuil tussen de verschillende etnische groepen. Surinaamse vrouwen liggen op kop met een hogere arbeidsdeelname dan autochtone vrouwen (57 procent tegenover 50 procent). Vooral Turkse en Marokkaanse vrouwen betreden de arbeidsmarkt nog zeer weinig en hebben een vier keer zo grote kans op werkloosheid als autochtonen. Antilliaanse en Arubaanse vrouwen vormen een tussengroep.¹⁵⁰

Voor alle groepen geldt dat hoger opgeleiden vaker werk hebben dan lager opgeleiden. De arbeidsdeelname van Turkse en Marokkaanse vrouwen is echter op ieder opleidingsniveau lager dan die van autochtone vrouwen. Bij Antilliaanse en Arubaanse vrouwen is er alleen een participatieachterstand bij de groep die hoogstens basisonderwijs heeft gevolgd. Naarmate etnische minderheden langer in Nederland zijn, krijgt het opleidingsniveau meer invloed op de arbeidsdeelname en verdwijnt het verschil tussen autochtonen en allochtonen. Het verminderen van de opleidingsachterstand van allochtone vrouwen is daarom cruciaal om hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Turkse en Marokkaanse vrouwen hebben een relatief grote opleidingsachterstand, terwijl Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse vrouwen zich in een tussenpositie bevinden.

Tabel 7.10 Netto-participatie en werkloosheid naar sekse en etniciteit a), 1998

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen/ Arubanen	Overige etnische minderheden	Totaal etnische minderheden b)	Autochtonen c)	Totale bevolking
	%							
Netto-participatie								
Vrouwen	20	21	57	36	35	36	50	49
Mannen	52	50	67	66	50	55	77	75
Werkloosheid (als % van de beroepsbevolking)								
Vrouwen	20	23	11	21	16	15	7	7
Mannen	16	22	13	12	17	16	3	4

a) Bepaling van etniciteit op basis van nationaliteit en geboorteland van de respondent zelf, en niet ook van de ouders waardoor m.n. de tweede generatie niet wordt gemeten.

b) Personen met de nationaliteit van, of geboren in: Turkije, Marokko, Suriname, de Nederlandse Antillen, Aruba, voormalig Joegoslavië of in overige niet-Europese landen met uitzondering van voormalig Nederlands Indië/Indonesië en de Verenigde Staten van Amerika. Deze afbakening is een benadering van de afbakening die voor de Wet Samen wordt gehanteerd.

c) Personen met de Nederlandse nationaliteit die in Nederland zijn geboren.

Bron: SZW op basis van CBS, Enquête beroepsbevolking 1998

Kansen en beleid

Zowel het algemene arbeidsmarktbeleid, het emancipatiebeleid als het integratiebeleid bevatten maatregelen voor vrouwen uit etnische minderheidsgroepen. Het algemene arbeidsmarktbeleid betreft voor een belangrijk deel reïntegratietrajecten uit het prestatiebudget van Arbeidsvoorziening, de Wet inschakeling werkzoekenden, de Regeling in- en doorstroombanen en extra middelen in het kader van de zogeheten sluitende aanpak. Daarnaast nemen allochtone vrouwen ook deel aan specifiek op minderheden gerichte maatregelen (bijvoorbeeld op vrouwenvakscholen). Het bestaande beleid richt zich echter in de eerste plaats op werkzoekenden en is er niet of nauwelijks op gericht om mensen die niet actief werk zoeken tot participatie te bewegen. Voor de activering

¹⁵⁰ SCP: *Variatie in participatie*, Cahier 159, 16 september 1999.

van vrouwen uit minderheidsgroepen zijn daarom ook andere instrumenten nodig.

Op basis van het SER-advies *Kansen geven, kansen nemen, bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*¹⁵¹ en de aanbevelingen uit het SCP-rapport *Variatie in participatie*, heeft het kabinet besloten tot onder meer de volgende aanvullende acties gericht op het vergroten van de arbeidsdeelname van allochtone vrouwen.¹⁵²

In 2000 zal een onderzoek worden gestart naar de kansen, belemmeringen en stimulansen voor allochtone (alleenstaande) vrouwen om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Hierin wordt onder meer gekeken naar de behoefte aan kinderopvang, de mogelijk belemmerende werking van culturele factoren (zoals man/vrouw verhoudingen, ook bij jongeren) en institutionele factoren, en economische motieven.

De staatssecretaris van emancipatiebeleid en de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid zullen een commissie installeren. Deze commissie heeft tot taak om in kaart te brengen hoe de uitvoeringspraktijk uitwerkt voor allochtone vrouwen en om goede voorbeelden op dit gebied te verzamelen. Op basis van bovengenoemd onderzoek en de eigen bevindingen zal de commissie aanbevelingen doen voor de bevordering van de maatschappelijke participatie van allochtone vrouwen, mede in het licht van een opstap naar de arbeidsmarkt.

Het kabinet zal met de uitvoerders (gemeenten, Landelijk instituut sociale verzekeringen en Arbeidsvoorziening) afspraken maken om bij hun reïntegratie-inspanningen specifieke aandacht te besteden aan allochtone vrouwen.

¹⁵¹ SER, Publicatienummer 3, 28 april 2000.

¹⁵² Nota Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden, Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 223, nr. 1.

Trefwoordenregister

Aanbodoverschot 24, 25
Aanvullend pensioen 16, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120
ABW 18, 78
Administratieve lasten 27, 52, 96, 134
Adoptieverlof 11, 50, 51, 52, 143
Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (Commissie Donner II) 14
Alleenstaande ouders 94, 95, 98, 99
Alleenstaande 103, 105, 109, 110, 111, 130, 134, 144, 149
Alleenstaande vrouwen 112, 113
Allochtone vrouwen 39, 135, 147, 148, 149
Allochtonen 4, 7, 8, 19, 27, 39, 44, 54, 148
Anderhalfverdienersmodel 138
Anw 33
AOW 16, 18, 102, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 120, 121
Arbeid en zorg 4, 10, 11, 40, 42, 43, 44, 49, 50, 51, 52, 134, 140, 142, 144, 147
Arbeidsaanbod 7, 14, 18, 22, 26, 30, 31, 40, 44, 74, 141, 147
Arbeidsbelasting 3, 62
Arbeidsbemiddeling 5, 8, 14, 54
Arbeidsdeelname 6, 9, 10, 21, 26, 27, 36, 37, 38, 39, 41, 74, 102, 104, 107, 112, 116
Arbeidsdeelname van allochtone vrouwen 147, 149
Arbeidsdeelname van vrouwen 6, 12, 50, 112, 135, 136, 137, 138, 139, 141, 146
Arbeidsdeelname 9, 21, 25, 41, 102, 134, 136, 137, 141, 147, 148, 149
Arbeidsduur 4, 18, 44, 45, 51, 135, 142, 145
Arbeidsgebonden aandoeningen 130
Arbeidsgehandicapten 7, 8, 14, 27, 32, 33, 34, 35, 39, 76, 77, 83, 88, 99
Arbeidsinkomensquote (AIQ) 20
Arbeidsinspectie 46, 48, 50, 54, 56, 57, 62, 63, 67, 68, 69, 70, 142, 143
Arbeidsmarktbeleid 9, 19, 30, 32, 37, 38, 148
Arbeidsmarktkansen 8
Arbeidsomstandighedenbeleid 3, 10, 36, 61, 63, 76
Arbeidsomstandighedenwet 28, 43, 66
Arbeidsongeschikten 13, 14, 74, 82, 84, 85, 88, 93, 124, 125, 127, 128, 130, 134
Arbeidsongeschiktheid 3, 10, 12, 14, 18, 40, 61, 63, 75, 76, 82, 83, 84, 86, 87, 90, 93, 100, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 146
Arbeidsongeschiktheidskeuring 83, 84
Arbeidsongeschiktheidsregelingen 13, 14, 78, 83, 84, 89, 90, 92, 124, 126, 129, 134, 146
Arbeidsongeschied 87, 90
Arbeidsongevallen 62, 68, 130, 131, 133
Arbeidsparticipatie 6, 10, 12, 13, 16, 39, 82, 86, 99, 108, 116, 134, 141
Arbeidspensioenen 79, 119
Arbeidsproductiviteit 12, 20
Arbeidsrecht 43
Arbeidsrelevante aandoeningen 73, 75
Arbeidstijden 50, 56, 57
Arbeidstijdenbesluit 56, 57
Arbeidstijden 45, 56, 139, 141, 147
Arbeidstijdenwet 43, 55, 57
Arbeidsverhoudingen 6, 7, 42, 43, 44, 45, 47
Arbeidsvoorwaardenbeleid 43, 45, 47, 48, 135, 140
Arbeidsvoorwaardenvorming 44, 46, 47, 49

Arbeidsvoorziening 141, 148, 149
 Arbeidsvraag 23, 30, 31
 Arbo Platform 68
 Arbobeleid 61, 63, 67, 68, 71, 72, 73, 74
 Arboconvenanten 10, 61, 64, 65, 92
 Arbodiensten 14, 15, 61, 66, 68, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 87, 91, 92, 100
 Arboregels 66, 69
 Arboret 56, 69, 100
 Armoedeval 3, 4, 9, 16, 19, 30, 31, 94, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 110, 111, 141
 Asbest 66, 69
 Bedrijfstak-CAO 44, 46, 47
 Belastingherziening 17, 104, 121, 122, 123
 Belastingplan 27, 104
 Beloningsverschillen 54
 Benchmarking 92
 Bereikbaarheidsmaatregelen 27
 Beroepsziekte 67, 73, 75, 130, 131, 133, 134
 Bestuurlijke boete 56, 69
 Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) 93
 Bijstand 13, 15, 29, 33, 34, 35, 55, 78, 93, 94, 95, 97, 98, 100, 103, 104, 105, 127
 Bijzondere bijstand 16, 94, 103
 Calamiteitenverlof 11, 50, 143
 CAO's 6, 46, 47, 48, 49, 50, 62, 63, 89, 142, 143, 144
 CBS 18, 57, 62, 63, 70, 71, 73, 74, 95, 136, 138, 148
 Civiele aansprakelijkheidsstelsels 131
 Claimcultuur 132, 134
 Combinatiemodel 136, 141
 Commissie Psychische Arbeidsongeschiktheid 14, 76
 Commissies Peters I en II 58
 Concurrentiepositie 4, 5, 21, 63
 Concurrentie 48
 Consignatieregeling 56
 Contractloonmutatie 48
 Convenanten 7, 10, 64, 65, 67, 92
 Corporate governance 58
 CPB 19, 20, 21, 23, 24, 52, 120
 CWI 15
 Dagindeling 50, 51, 135, 139, 140, 141, 144
 Decentralisering 43, 44
 Deeltijdwerkers 71, 137
 Disability Management 76, 77
 Discriminatie 38, 45, 54, 55, 141
 Earned Income Tax Credit 105
 Economisch en Sociaal Comité 45
 Economische zelfstandigheid 10, 107, 108, 135, 138, 139, 141
 Eindloon 9, 79, 112, 115, 116, 119
 Emancipatiebeleid 40, 148, 149
 Employability 28, 40
 EMU 17, 45
 EQUAL 141
 Etnische minderheden 8, 29, 30, 37, 38, 39, 55, 99, 148, 149
 EU 6, 12, 19, 22, 39, 40, 45, 53, 55, 56, 59, 63, 66, 125, 128, 136, 137, 141
 EU-landen 12, 105, 108, 124, 126, 137
 EU-lidstaten 40, 63
 Europeanisering 45

Europese Commissie 21, 43, 54, 59, 66
 Europese Raad 13, 41, 66, 101, 136
 Europese Unie 6, 13, 19, 21, 55, 59, 79, 101, 136
 Europese werkgelegenheidsstrategie 3, 31
 Family Credit 108, 109
 FARBO-regeling 68
 Financieel beleid 17
 Financiële werknemersparticipatie 58, 59
 Flexibele beloningsvormen 4, 5, 44, 49, 60
 Flexibilisering van contractvormen 43
 FNV 30, 47, 48
 Fonds Werk en Inkomen (FWI) 95
 Franchise 79, 114, 115, 119, 120
 Fraudebestrijding 93, 97
 Gelijke behandeling 38, 39, 53, 54, 55, 79, 80, 104
 Gelijke beloning 54
 Gemeenten 6, 15, 33, 34, 35, 37, 69, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 103, 104, 149
 Gesubsidieerde arbeid 8, 19, 30, 32, 33, 34, 35, 74
 Glazen plafond 140, 145, 146
 Helpdesk Gezondheid, Werk en Verzekeringen 76
 Herintredende vrouwen 9, 139
 Huursubsidie 9, 16, 102, 103, 104, 108, 109, 110
 I/a-ratio 21, 127, 128
 ICT 5, 6, 11, 22, 28, 29, 39, 42, 43, 46, 47, 59, 77, 102, 140, 141
 ID-banen 8, 33, 34, 35
 ILO 45, 55
 Inkomensafhankelijke regelingen 94, 102, 103, 104, 105, 108, 110, 111, 123, 139, 141
 Inkomensbeleid 94, 102, 105
 Inkomensontwikkeling 112, 122
 Inkomenspositie ouderen 112
 Inkomenspositie van ouderen 112, 116
 Inkomensverdeling 102, 107
 Inlichtingenbureau 97
 Integratiebeleid 148
 Jongeren 8, 9, 30, 32, 33, 34, 38, 39, 40, 42, 62, 70, 93, 119, 149
 Jonggehandicapten 125
 Kansmeter 32
 Kenniseconomie 13, 24, 39, 61, 100, 101
 Kinderarbeid 45
 Kinderen 27, 41, 45, 51, 53, 74, 87, 95, 98, 103, 105, 107, 111, 120, 122, 136, 138, 140, 143, 144
 Kinderopvang 7, 10, 11, 34, 45, 47, 50, 51, 53, 65, 98, 135, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 149
 Knelpunten op de arbeidsmarkt 4, 6, 7, 23, 27, 36, 104
 Koopkrachtontwikkeling 17, 120, 121, 123
 Laagopgeleiden 6, 7, 19, 24, 25, 30, 31, 42, 102, 104
 Langdurig werklozen (VLW) 6, 7, 8, 12, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 40, 81, 87, 99
 Langdurige werkloosheid 22, 26, 74
 Leeftijdsdiscriminatie 36, 54
 Leerrekening 29, 40
 Lisv 15, 86, 92, 124
 Loonkosten 4, 5, 18, 20, 21, 25, 30, 31, 44, 45, 48, 108, 123
 Loonontwikkeling 5, 20, 21, 26, 48, 49, 114, 121
 Maatschappelijke participatie 3, 4, 15, 101, 103, 149
 Marginale wig 108, 109, 110, 111

Medezeggenschap 3, 43, 58, 59
 Middelloon 79, 112, 119, 120
 Minderhedenbeleid 54
 MKB 7, 77, 140
 Multinationale ondernemingen 45
 Nabestaandenpensioen 79
 Nederlands Centrum voor Beroepsziekten 73
 – werkloosheid 26
 OESO 45, 111
 Onbetaalde arbeid 136
 Onderkant van de arbeidsmarkt 19, 24, 30, 105, 108
 Ondernemings-CAO 46, 47
 Ondernemingsraden 44, 47, 59, 146, 147
 Opportunity in Bedrijf 146
 OPS 64, 67
 Ouderdompensioen 79, 126
 Oudere werknemers 9, 10, 36, 74
 Ouderen 4, 5, 6, 7, 9, 16, 19, 27, 36, 37, 41, 99, 102, 112, 113, 114, 115, 117, 120
 Ouderenbeleid 9, 36
 Ouderen 3, 7, 8, 9, 24, 36, 37, 39, 41, 42, 43, 112
 Ouderschapsverlof 11, 47, 50, 51, 52, 53, 143, 144
 Overlegmodel 7, 42, 57
 Palliatief verlof 51
 PEMBA 93, 100
 Pensioenen 79, 112, 113, 114, 116, 118, 119
 Pensioenfondsen 79, 112, 113, 114, 115, 119
 Pensioenwet 80
 Personeelsbeleid 7, 9, 10, 27, 36, 38, 42, 43, 44, 140, 144
 Poortwachtersmodel 83, 90, 91
 Prepensioen 10, 125
 Prestatiebeloning 49
 Prijsindexcijfer 20
 Productiviteitsval 31
 PSW 79, 80
 Psychische aandoeningen 129
 Psychische klachten 62, 65, 75, 76, 90, 92, 95
 Raad van commissarissen 58, 59
 Raad voor Werk en Inkomen 15
 REA 26, 100
 Referte-eis 125, 126
 Reïntegratiebedrijven 14, 15, 72, 88, 91
 Reïntegratie 5, 8, 11, 14, 15, 19, 30, 31, 33, 34, 37, 61, 65, 72, 75, 76, 77, 78, 81, 88, 90, 91, 92, 93, 99, 100, 127, 133
 Replacement-rate 105
 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) 23
 Risico-inventarisatie en -evaluatie 63, 67
 Risque professionnel 124, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134
 Risque social 83, 124, 125, 126, 130, 131, 133
 RSI 62, 63, 64, 75
 Schattingsbesluit 91
 Schepen 69
 Scholing 4, 7, 8, 19, 24, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 40, 44, 45, 54, 75, 82, 91, 96, 98, 140, 142
 Schoolverlaters 29, 30
 SCP 52, 57, 95, 140, 148, 149
 SER 29, 30, 36, 45, 46, 54, 58, 68, 119, 149

Sluitende aanpak 8, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 40, 94, 99, 141, 148
 Sociale activering 8, 32, 34, 93
 Sociale insluiting 8, 13, 15, 101
 Sociale partners 4, 5, 6, 7, 10, 20, 26, 27, 28, 29, 36, 38, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 53, 56, 64, 65, 66, 73, 74, 79, 112, 135, 142, 144
 Sociale uitsluiting 16, 41, 101, 111
 Sollicitatieplicht 10, 37
 SPAK 8, 31
 Startkwalificatie 28, 29, 30, 40
 Stichting Expertisecentrum Reïntegratie 72
 Stichting Nedwerk 29
 Stichting van de Arbeid 48, 49, 73, 76, 119
 Stimuleringsmaatregel Dagindeling 98
 Structuurregime 58
 SUWI 3, 5, 14, 15, 73, 79, 83, 90, 91, 92, 99, 100
 SZW 87
 Technologie en Samenleving 77
 Telewerken 6, 23, 47, 77, 141
 Tweeverdieners 102, 115, 119, 134, 136, 144
 Uitkeringsgerechtigden 4, 7, 18, 19, 21, 24, 26, 27, 31, 33, 34, 40, 51, 84, 88, 97, 99, 103, 125
 Uitzendsector 87, 88
 UWV 15, 92, 100
 Vacatures 3, 6, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 74, 147
 Vakantiewetgeving 52
 Vakbeweging 45, 48, 66
 Verenigd Koninkrijk 11, 29, 49, 107, 108, 109, 110, 111
 Verenigde Staten 12, 36, 49, 59, 105, 107, 110, 111, 127, 128, 147, 148
 Vergrijzing 14, 16, 26, 39, 101, 102
 Verlofsparen 45, 50, 52, 53, 143
 Verzorgingsstaat 11
 Verzuimbeleid 67, 70, 71
 Vluchtelingen 28, 29, 38
 VLW 8, 31
 VNG 15, 34, 93, 97, 141
 Vrouwelijke managers 145, 146
 Vrouwen in de WAO 86, 135
 VUT 10, 37, 127, 128
 WAO 4, 10, 14, 18, 26, 41, 62, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 100, 119, 124, 126, 130, 131, 132, 133
 WAO-instroom van vrouwen 87, 146
 Werkdruk 10, 42, 57, 62, 63, 64, 65, 75, 82, 130, 146
 Werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001 39, 40, 41
 Werkgelegenheidsstructuur 5
 Werkgroep Meetwijzer 79
 Werkloosheid 4, 6, 8, 13, 17, 18, 21, 22, 24, 25, 32, 37, 41, 78, 80, 82, 111, 127, 147, 148
 Werkloos 82, 128
 Werklozen 6, 7, 8, 10, 11, 14, 19, 24, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 40, 80, 81, 94, 127, 141
 Wet aanpassing arbeidsduur 11, 51
 Wet basisvoorziening kinderopvang 53
 Wet experimenten WW 81
 Wet financiering loopbaanonderbreking 11, 51
 Wet fiscale behandeling van pensioenen 37
 Wet flexibiliteit en zekerheid 43
 Wet op de ondernemingsraden 43, 44, 58

Wet op het ouderschapsverlof 51
Wet REA 32, 33, 88
Wet SAMEN 38, 39
Wet SAMEN 38
Winstdelingsregelingen 49
WIW 8, 18, 33, 34, 96, 104
WIW 8, 32, 33, 34, 35, 96, 98
WML 8
WSW 18
WSW 8
WULBZ 93
WULBZ 100
Wvg 101
WW 10, 13, 78, 80, 81, 82
WW 18, 26, 29, 33, 37, 78, 80, 81, 82, 93, 100, 119
Ziekteverzuim 10, 14, 40, 61, 65, 66, 74, 78, 82, 84, 87, 90
Ziekteverzuim 10, 18, 61, 71, 82, 126
Zondag 57
Zorgarbeid 136
Zorgregelingen 142, 143
Zorgsector 92
Zorgsector 18, 46, 47, 89, 92
Zorgverlof 11, 50, 51, 52
Zorgverlof 50, 143
ZW 27, 28, 38, 48, 64, 67, 70, 72, 74, 75, 76
ZW 6, 11, 45, 53, 56, 63, 66, 68, 70, 73, 75, 86, 87, 92, 96, 99, 115, 117, 124,
127, 129, 141, 144, 146, 148

Lijst van tabellen en figuren

Tabellen

Tabel 1.1 Ontvangsten sociale verzekeringen per categorie 1998–2002

Tabel 1.2 De rijksbijdragen aan en het vermogen van het AOW-spaarfonds

Tabel 1.3 De exploitatiesaldi, vermogensposities en vermogensnormen van de sociale verzekeringsfondsen

Tabel 1.4 De ontwikkeling van de uitvoeringskosten naar organisatie en wet voor de periode 1996–2002

Tabel 1.5 Ontwikkelingen in de uitvoeringskosten die buiten de directe beïnvloedingssfeer van de uitvoeringsorganen liggen in de periode 1997–2000

Tabel 1.6 De ontwikkelingen in uitvoeringskosten sociale zekerheid in de periode 1997–2000 gecorrigeerd voor niet door uitvoeringsorganen te beïnvloeden kosten

Tabel 2.1. De overschrijding van het uitgavenkader sociale zekerheid en arbeidsmarkt voor de periode 1999–2002

Tabel 2.2 De overschrijding SZA naar oorzaak

Tabel 2.3 Ontwikkeling van enkele macro-economische variabelen

Tabel 2.4 De toename onderschrijding ten opzichte van de Sociale Nota 2000

Tabel 2.5 Verticale toelichting van de premiegefinancierde uitgaven sociale-zekerheidsuitgaven en arbeidsmarktregelingen

Tabel 2.6 Verticale toelichting van de begrotingsgefinancierde uitgaven sociale zekerheid en arbeidsmarkt

Tabel 2.7 Verticale toelichting van de aanvullende posten behorende tot de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt

Tabel 2.8 De aanpassingen van de ijklijn sociale zekerheid en arbeidsmarkt sinds de Sociale Nota 2000

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 participatiegraad in voltijdeenheden

Tabel 4.5 Gemiddelde werktijd per week in 1999 (werknemers)

Tabel 4.6 Gemiddelde werktijd per jaar (werknemers, inclusief deeltijd)

Tabel 4.7 I/A-ratio's (uitkeringsgerechtigden/werkenden), 1990 en 1997

Tabel 4.8 Aandeel 65+ op de totale bevolking in de EU-landen (prognose)

Tabel 4.9 Bruto en netto uitgaven sociale bescherming, in procenten van het BBP tegen factorkosten, 1995

Tabel 4.10 Werknemerswig: belasting- en premiedruk als % van het bruto loon, 1998

Tabel 4.11 Groei van de werkgelegenheid in OESO-landen

Tabel 4.12 Groei van de beroepsbevolking in OESO-landen

Tabel 4.13 Gestandaardiseerde werkloosheid in OESO-landen

Tabel 4.14 Uitgaven voor actief en passief arbeidsmarktbeleid in EU-landen, 1997/1998

Tabel 5.1 Beschikbare gelden voor activerend arbeidsmarktbeleid

Tabel 5.2 Participatie 15–64 jaar naar geslacht, leeftijd, etniciteit en onderwijsniveau, 1990, 1995 en 1999

Tabel 5.3 Werkloosheid naar geslacht, leeftijd, etniciteit/herkomst en onderwijsniveau, 1990, 1995 en 1999

Tabel 5.4 Vacatures en moeilijk vervulbare vacatures naar bedrijfstak, beroepstak, gevraagd opleidingsniveau en bedrijfsgrootte, 1990–1999

Tabel 5.5 Overlap tussen doelgroepen arbeidsmarkt, 1998

Tabel 5.6 Drie werkloosheidscijfers 1999

Tabel 5.7 Arbeidsmarktpositie volgens nationale en internationale definitie, 1999

Tabel 5.8 Netto arbeidsparticipatie en werkloosheid conform huidige Nederlandse definitie en conform de internationale (ILO) definitie voor 1990–1999

Tabel 5.9 Samenhang tussen indicatoren

Tabel 6.1 Patronen van looptijden, ingangsdata en expiratedata van de CAO's

Tabel 6.2 Patronen van ingangsdata van de 1e loonstijging in de CAO

Tabel 6.3 Aantal contractloonmutaties in CAO's in de aangegeven jaren

Tabel 7.1 Werkzame beroepsbevolking van 15–64 jaar naar geslacht, arbeidsrelatie, etniciteit en leeftijd in procenten

Tabel 7.2 Werkzame beroepsbevolking van 15–64 jaar naar geslacht, arbeidsrelatie, etniciteit en leeftijd in procenten

Tabel 7.3 Werkzame beroepsbevolking van 15–64 jaar naar geslacht, arbeidsrelatie, etniciteit en leeftijd in procenten

Tabel 7.4 Werkzame beroepsbevolking van 15–64 jaar naar geslacht, arbeidsrelatie, etniciteit en leeftijd in procenten

Tabel 7.5 Werkzame beroepsbevolking van 15–64 jaar naar geslacht, arbeidsrelatie, etniciteit en leeftijd in procenten

Tabel 8.1 Volume sociale zekerheid en -voorzieningen, 1990–2002

Tabel 8.2.A. Exploitatieoverzicht sociale verzekeringen 1998

Tabel 8.2.B. Exploitatieoverzicht sociale verzekeringen 1999

Tabel 8.2.C. Exploitatieoverzicht sociale verzekeringen 2000

Tabel 8.2.D. Exploitatieoverzicht sociale verzekeringen 2001

Tabel 8.2.E. Exploitatieoverzicht sociale verzekeringen 2002

Tabel 8.3. Vermogens sociale fondsen, ultimo 1999–2001

Tabel 8.4.A. Exploitatieoverzicht sociale voorzieningen 1998

Tabel 8.4.B. Exploitatieoverzicht sociale voorzieningen 1999

Tabel 8.4.C. Exploitatieoverzicht sociale voorzieningen 2000

Tabel 8.4.D. Exploitatieoverzicht sociale voorzieningen 2001

Tabel 8.4.E. Exploitatieoverzicht sociale voorzieningen 2002

Tabel 9.1 Koopkrachtontwikkeling 2001 voor AOW-gerechtigden (in %)

Tabel 9.2 Hoogte voordeel belastingvrije som/heffingskorting voor en na stelselbevrozing (AOW zonder aanvullend pensioen)

Tabel 9.3 Uitsplitsing gemiddelde niet-standaard effecten van de belastingherziening

Tabel 9.4 Effect van aanpassing huurwaardeforfait aan huurontwikkeling (van 1 jaar) en WOZ-waardeontwikkeling op de te betalen belasting bij een huurwaardeforfait (HWF) van 0,80%

Tabel 9.5 Lonen, loonkosten, prijzen en koopkracht (mutaties in procenten)

Tabel 9.6 Huishoudens zonder aanvullend pensioen

Tabel 9.7 Huishoudens zonder aanvullend pensioen naar leeftijd hoofd huishouden

Tabel 9.8 Hoogte aanvullend pensioen

Tabel 9.9 Toename bruto aanvullend pensioen naar leeftijd van hoofd van huishouden en jaar

Tabel 9.10 Aandeel AOW in totale inkomen uit AOW en aanvullend pensioen

Tabel 9.11 Vergelijking netto inkomen (exclusief inkomen uit vermogen) 65+ met 65-

Tabel 9.12 Het quasi pensioenresultaat inclusief AOW

Tabel 9.13 Gemiddeld bruto inkomen 65 plussers, 1998

Tabel 9.14 Percentage huishoudens zonder aanvullend pensioen 2005–2015

Tabel 9.15 Hoogte aanvullend pensioen (prijzen 2000)

Tabel 9.16 Aandeel AOW in totale inkomen uit AOW en aanvullend pensioen

Tabel 9.17 Vergelijking netto inkomen (excl inkomen uit vermogen) 65+ met 65-

Tabel 9.18 Extra groei aanvullend pensioen in middelloonsscenario t.o.v. basispad

Figuren

Figuur 1.1 De uitgaven voor de sector SZA (in miljarden gulden)

Figuur 1.2 De uitgaven voor de sector SZA (in procenten BBP)

Figuur 1.3 Volume in de sector SZA (duizenden uitkeringsjaren)

Figuur 1.4 Uitgaven sociale verzekeringen per categorie; in miljarden gulden

Figuur 1.5 De uitgaven sociale voorzieningen 1998–2002; in miljarden gulden

Figuur 3.1 Volume ontwikkeling AOW ten opzichte van raming Regeerakkoord

Figuur 3.2 Volume ontwikkeling ANW ten opzichte van raming Regeerakkoord

Figuur 3.3 Volume ontwikkeling AKW ten opzichte van raming Regeerakkoord

Figuur 3.4 Volume ontwikkeling WW ten opzichte van raming Regeerakkoord

Figuur 3.5 Volume ontwikkeling WAO/WAZ/Wajong ten opzichte van raming Regeerakkoord

Figuur 3.6 Volume ontwikkeling TW ten opzichte van raming Regeerakkoord

Figuur 3.7 Volume ontwikkeling ABW ten opzichte van raming Regeerakkoord

Figuur 3.8 Volume ontwikkeling WSW ten opzichte van raming Regeerakkoord

Figuur 3.9 Volume ontwikkeling WIW ten opzichte van raming Regeerakkoord

Figuur 3.10. Volume ontwikkeling ID-banen ten opzichte van raming Regeerakkoord

Figuur 9.1 Verzekerd arbeidsverleden mannen

Figuur 9.2 Verzekerd arbeidsverleden vrouwen

Figuur 9.3 65–70 jarigen naar opleidingsniveau

Figuur 9.4 Gemiddeld stijging pensioen ten opzichte basispad per kwartiel

Bijlage 1	Financieel beleid budgetdiscipline sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt	162	1. Het aanvullend pensioen	234
	a. Inleiding	162	2. Ontwikkeling aanvullende pensioenen 1985–2000	236
	b. Uitgangspunten en ontwikkelingen	162	3. De betekenis van de AOW in het pensioen-inkomen	240
	c. Uitgavenontwikkelingen per wet	165	4. Vergelijking netto inkomenspositie 65+/65– in de jaren 1985–2000	241
	d. Financieringsaspecten	167	5. Pensioenresultaten	241
	e. Exploitatie-vermogenspositie van de sociale fondsen	168	6. Overige inkomensbestanddelen	243
	f. Uitvoeringskosten sociale zekerheid (Lisv en Sv)	170	7. Toekomstige ontwikkelingen	244
Bijlage 2	Verticale toelichting budgetdisciplinesector	173	8. Resultaten van het basispad; een vooruitblik naar 2015	244
	2.1 Inleiding	173	9. Een aantal scenario's onderzocht	247
	2.2 Uitkomsten uitgaventoetsing SZA	173		
	2.3 Bijstellingen in de uitgavenraming SZA ten opzichte van de Sociale Nota 2000	175		
Bijlage 3	Vergelijking Volumina Regeerakkoord en Sociale Nota 2001	186		
	Figuren met toelichting over geraamde volumina ten tijde van regeerakkoord en huidige stand in sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt	186		
Bijlage 4	Internationale kerngegevens 1991–1999	189		
	4.1 BBP per hoofd van de bevolking	189		
	4.2 Arbeidsparticipatie	189		
	4.3 Inactiviteit en uitgaven sociale beschermin	191		
	4.4 Arbeidskosten	193		
	4.5 Arbeidsmarkt; werkloosheid	193		
Bijlage 5	Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt	196		
	5.1 Beschikbaar budget activerend arbeidsmarktbeleid voor werklozen en werkenden	196		
	5.2 Beroepsbevolking en werkgelegenheid 1991–1999	197		
	5.3 Werkloosheid 1991–1999	198		
	5.4 Vacatures 1991–1999	199		
	5.5 Doelgroepen arbeidsmarkt 1998	200		
	5.6 Werk(loosheid) tellen	200		
Bijlage 6	Arbeidsverhoudingen	206		
	6.1 Analyse van CAO-patronen	206		
Bijlage 7	Arbeidsomstandigheden	208		
	7.1 Uitkomsten arbomonitoring	208		
Bijlage 8	Sociale Zekerheid	211		
	8.1 Volume sociale zekerheid	211		
	8.2 Exploitatie- overzichten sociale verzekeringen 1998 t/m 2002	214		
	8.3 Vermogens sociale fondsen 1999–2000–2001	217		
	8.4 Exploitatie-overzichten sociale voorzieningen 1998 t/m 2002	218		
Bijlage 9	Inkomensbeleid	221		
	9.1 Cumulatie van beleidsmaatregelen met inkomensgevolgen	221		
	1. Inleiding	221		
	2. De belastingherziening 2001	221		
	3. De overige beleidsmaatregelen met inkomenseffecten nader beschouwd	228		
	4. Cumulatie	233		
	9.2 Lonen, loonkosten, prijzen en koopkracht	234		
	9.3 Inkomenspositie ouderen in 2015	234		

A. Inleiding

1. De uitgaven in de budgetdisciplinesector sociale zekerheid en arbeidsmarkt bedragen 111,2 miljard in 2001, overeenkomend met 11,7% BBP, onderscheiden in een premiegefinancierd deel van 81,1 miljard en een begrotingsgefinancierd deel van 30,2 miljard.
2. De ramingen sociale zekerheid en arbeidsmarkt voor de periode t/m 2002 zijn gebaseerd op de MEV 2001 rekening houdend met het voorgenomen beleid en een technische extrapolatie 2002. Er is rekening gehouden met een volledige koppeling van het minimumloon en de sociale uitkeringen aan de contractlonen. De voorgenomen intensiveringen en ombuigingen zijn verwerkt in de ramingen. De technische raming voor 2002 is gebaseerd op behoedzame uitgangspunten conform het regeerakkoord, zij het dat de eerder veronderstelde reële contractloondaling vervangen is door een contractloon-ontwikkeling die gelijk oploopt met de prijsstijging.
3. In vervolgrapportages aan de Tweede Kamer wordt inzicht gegeven in de begrotingsuitvoering 2001, inclusief de ontwikkelingen in de premiegefinancierde sociale zekerheid. Dit zal gebeuren in een Voorjaarsbrief, Najaarsbrief en de Brief Voorlopige Rekening Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt. Uiteindelijk zal het departement van SZW voor de begrotingsgefinancierde uitgaven een Financiële Verantwoording 2001 opstellen ter bespreking in het parlement in mei 2002. Hierin zal ook aandacht worden besteed aan de voorlopige realisaties van de premiegefinancierde sector. Voor de premiegefinancierde uitgaven zal de uiteindelijke formele verantwoording worden opgenomen in de jaarverslagen 2001 van de desbetreffende fondsen.

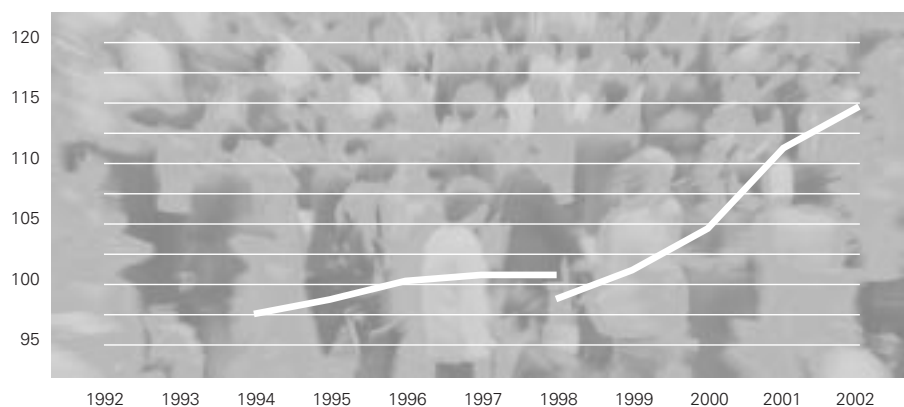
B. Uitgangspunten en ontwikkelingen

4. Voor de begroting 2001 is rekening gehouden met een economische groei van 4,0%. De werkloosheid (werkloze beroepsbevolking) daalt naar verwachting van 348.000 in 1998 naar 230.000 in 2001. Het aantal werkloosheidsuitkeringen WW en ABW daalt nog sterker namelijk van 761.000 naar 607.000. Het aantal uitkeringsjaren arbeidsongeschiktheid stijgt mede als gevolg van de uitbundige werkgelegenheids groei licht van 763.000 in 1998 naar 806.000 in 2001¹⁵³. De i/a-ratio daalt van 69,8% in 1998 naar 64,8% in 2001. Het kabinetsbeleid is er op gericht het werken aantrekkelijker te maken. De herziening van het belastingstelsel per 1 januari 2001 is mede hierop gericht. De hiermee samenhangende terugdringing van het aantal inactieven is verwerkt in de volumeramingen sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt.
5. Wat betreft de nominale ontwikkelingen is rekening gehouden met een volledige koppeling van het minimumloon en de sociale uitkeringen aan de ontwikkeling van de contractlonen. Dit resulteert in een aanpassing van 2,8% voor het jaar 2000 en 3,8% voor 2001 (exclusief bruteringseffect van de overhevelingstoelage). De kinderbijslagbedragen zijn aangepast conform de prijsontwikkeling van 1,5% in 2000 en 2,3% in 2001.

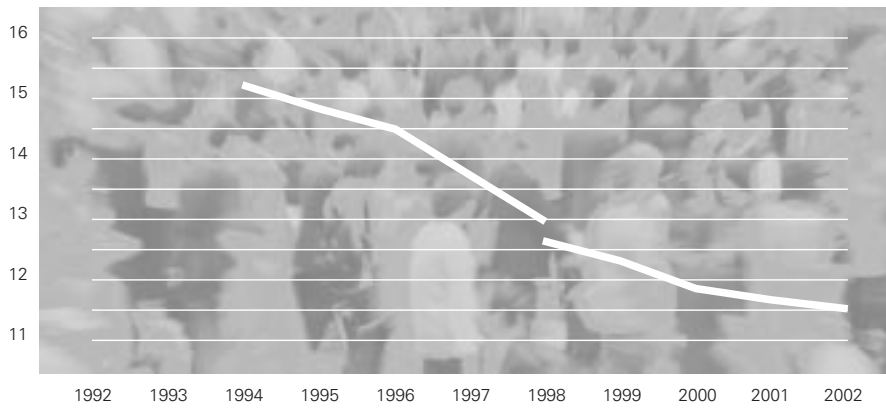
¹⁵³ Dit is te vergelijken met een stijging van het aantal arbeidsongeschikten van 881.000 in 1998 tot 932.000 in 2001, conform hoofdstuk 5.

6. De relevante intensiveringen conform het regeerakkoord zijn verwerkt in de ramingen voor de sector SZA. Een aantal maatregelen is al ingevoerd. Het betreft hier onder andere de verdere groei van het aantal I/D-banen bij gemeenten en in de zorg van 40.000 tot 60.000 per ultimo 2002, de uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen in de WSW met 4.000 à 5.000 om de wachtlijsten voor gehandicapten ter vervulling van aangepast werk weg te nemen, de sluitende aanpak gericht op scholing, het verkrijgen van werkervaring en integratie in het arbeidsproces en het sluiten van Arbvo-convenanten. Tevens zijn middelen gereserveerd om de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening een nieuwe vorm te geven. Ook zijn extra middelen uitgetrokken voor een intensivering van het plan tot terugdringing van het beroep op de WAO.
7. De relevante ombuigingen zijn eveneens in de ramingen voor de sector SZA verwerkt. De maatregelen ter verbetering van efficiency bij de uitvoeringsorganisaties en de maatregelen tot terugdringing van het beroep op de WAO en WW worden geïmplementeerd.
8. De totale uitgaven sociale zekerheid en de daarbij behorende volumeontwikkeling zijn in onderstaande figuren weergegeven voor de periode 1994-2002. Tevens is de sociale-zekerheidsquote in een figuur opgenomen waarin de sociale-zekerheidsuitgaven zijn gerelateerd aan het bruto binnenlands product (BBP).

Figuur 1.1 De uitgaven voor de sector SZA* in miljarden gulden



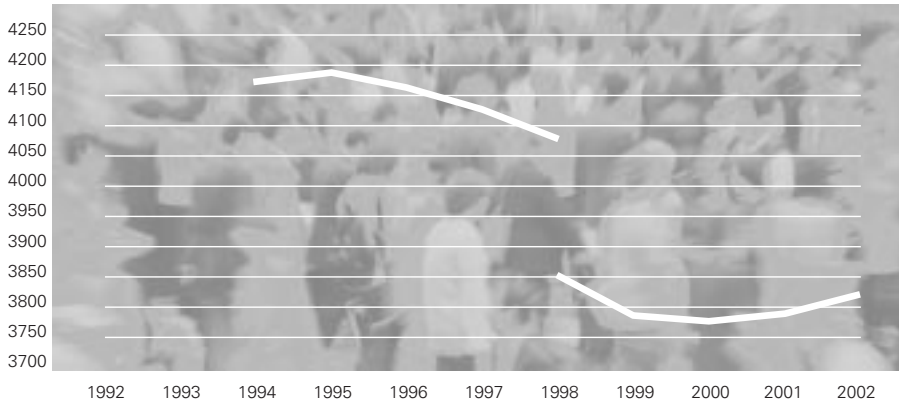
* De afbakening van de budgetsector sociale zekerheid is voor de periode 1999-2002 gewijzigd (zie Sociale Nota 1999; Bijlage 7; punt 15); voor 1998 is het effect op de uitgaven zichtbaar gemaakt. De belangrijkste wijziging is het vanaf 1998 buiten beschouwing laten van de geprivatiseerde uitgaven inzake het verzuim.



* De afbakening van de budgetsector sociale zekerheid is voor de periode 1999-2002 gewijzigd (zie Sociale Nota 1999; Bijlage 7; punt 15); voor 1998 is het effect op de uitgaven zichtbaar gemaakt. De belangrijkste wijziging is het vanaf 1998 buiten beschouwing laten van de geprivatiseerde uitgaven inzake het verzuim.

Uit de figuren 1.1 en 1.2 blijkt dat de uitgaven sociale zekerheid in de periode 1994–1998 met ongeveer 3 miljard zijn gestegen; in verhouding tot het BBP is sprake van een daling van 15,3% naar 13,0%¹⁵⁴. In de periode 1998-2002 lopen de uitgaven in verhouding tot het BBP terug van 12,7% tot 11,5% in 2002.

- De volumeontwikkelingen in de sociale zekerheid zijn in beeld gebracht in onderstaande figuur.



* De afbakening van de budgetsector sociale zekerheid is voor de periode 1999-2002 gewijzigd (zie Sociale Nota 1999; Bijlage 7; punt 15); voor 1998 is het effect op de uitgaven zichtbaar gemaakt. De belangrijkste wijziging is het vanaf 1998 buiten beschouwing laten van de geprivatiseerde uitgaven inzake het verzuim.

Het volume in de sociale zekerheid zal naar verwachting tussen 1998 en 2002 zijn teruggelopen met 28.000 uitkeringsjaren, mede door de gunstige economische ontwikkelingen en door de getroffen maatregelen in de sfeer van de arbeidsongeschiktheidsregelingen en nabestaandenwet. Voor 2002 is daarbij rekening gehouden met een oplopende volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid welke raming is gebaseerd op behoedzame inschatting van de economische groei in dat jaar van 2%.

¹⁵⁴ 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.

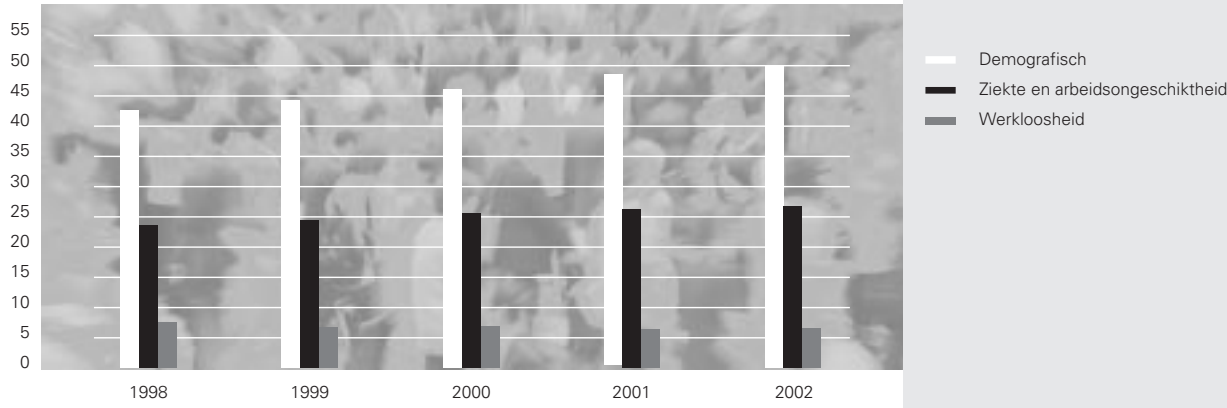
C. Uitgavenontwikkeling per wet

10. Premiegefinancierde sociale zekerheid en arbeidsmarkt

Naar de huidige inzichten zullen de uitgaven in 2002 bijna 10 miljard hoger liggen dan in 1998. Deze groei wordt voor ruim 70% veroorzaakt door de demografische regelingen. De resterende groei doet zich voornamelijk voor bij het vangnet ZW en de arbeidsongeschiktheidsregelingen. De uitgaven werkloosheidsregelingen laten een daling zien.

Figuur

1.4 Uitgaven sociale verzekeringen per categorie in miljarden gulden



De uitgaven voor de *demografische regelingen* stijgen in de periode 1998-2002 met ruim 7 miljard. In de uitgavenraming voor deze regelingen wordt rekening gehouden met een volumegroei in de AOW van ruim 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 ongeveer 5 miljard bij aan de uitgavengroei tussen 1998 en 2002. Ten slotte leidt de toepassing van de netto-netto-koppeling voor de AOW (en Anw) tot een cumulatief bruterings-effect in 2002 van ruim 1 miljard.

De feitelijke uitgaven voor de *ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen* stijgen in de periode 1998-2002 met 3,5 miljard¹⁵⁵. Hierin komt tot uitdrukking een volumegroei van 45.000 uitkeringsjaren en een indexering van de uitkeringen met cumulatief 12,6% in 2002 ten opzichte van 1998. De volume-ontwikkeling, die grotendeels samenhangt met de verandering van de werknemerspopulatie, is overigens afgezwakt door de maatregelen inzake het plan van aanpak WAO (de kwaliteitsborging van de keuringspraktijk, de volume-effecten samenhangend met de inspanningen op het terrein van de arbeidsomstandigheden en reductie wachtlijsten in de zorg) en de plannen in de voortgangsrapportage arbeidsongeschiktheidsregelingen van het voorjaar 2000.

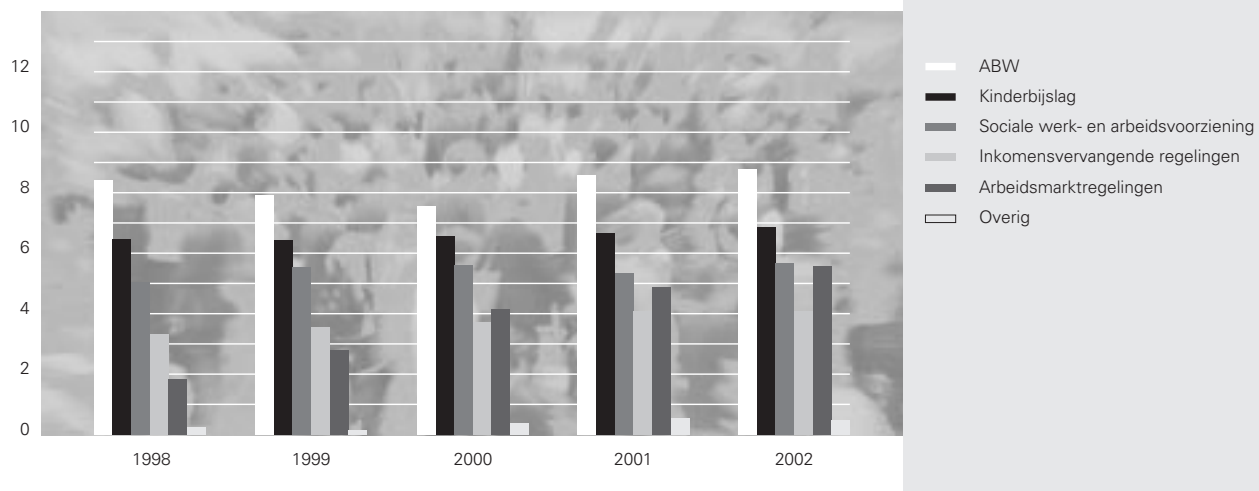
De feitelijke uitgaven voor de *werkloosheid* dalen met 0,9 miljard. Qua volume wordt een daling van 76.000 tussen 1998 en 2002 verwacht. Naast de economische ontwikkeling spelen hierbij de effecten van de versterking van de activerende werking van de WW conform het regeerakkoord een rol. Ten slotte leidt de indexering van de uitkeringen tot een extra beslag op middelen van zo'n 0,9 miljard in 2002 ten opzichte van 1998.

¹⁵⁵ Exclusief Wajong-uitgaven die zijn verantwoord bij de sociale voorzieningen.

De *uitvoeringskosten* sociale verzekeringen zijn in de genoemde ramingen meegerekend. Afzonderlijk stijgen deze in de periode 1998-2002 van 3,1 tot 3,4 miljard gulden. Dit is het saldo van de effecten van efficiency-verbeteringen in de uitvoering van de sociale verzekeringen en de groei van de uitvoeringskosten uit hoofde van prijs- en loonindexeringen en oploop van de uitvoeringskosten van reïntegratie-inspanningen. In onderdeel F wordt hierop ingegaan.

11. Begrotingsgefinancierde sociale zekerheid en arbeidsmarkt
 Naar huidige inzichten zullen de uitgaven in het kader van de begrotingsgefinancierde sociale zekerheid en arbeidsmarkt¹⁵⁶ toenemen met ongeveer 6 miljard in de periode 1998-2002. De uitgaven aan bijstandsregelingen dalen fors als gevolg van de meevallende ontwikkeling in de werkloosheid. Hiertegenover staat dat het 10%-gemeentelijk aandeel van de ABW-uitgaven vanaf 2001 op de SZW-begroting staat. Dit leidt tot een (statistische) stijging van de uitgaven met een klein miljard. De uitgaven aan sociale werk- en arbeidsvoorziening en de inkomensvervangende regelingen stijgen ieder met circa 0,7 à 0,8 miljard. De in het regeerakkoord opgenomen uitbreiding van het aantal WSW-arbeidsplaatsen is hierin verwerkt

Figuur 1.5 Uitgaven sociale voorzieningen 1998-2002 in miljarden gulden



Er is rekening gehouden met een volumedaling ABW van 424.000 personen in 1998 tot 341.000 personen in 2002. Deze daling wordt voornamelijk veroorzaakt door de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking. Hier staan uitgavenverhogingen tegenover wegens de periodieke aanpassing van de sociale uitkeringen aan de contractlonen. De toepassing van de netto-netto-koppeling voor de Abw leidt daarnaast tot een cumulatief bruterings-effect van 0,2 miljard in 2002. De uitgaven voor de *kinderbijslag* nemen toe met 0,4 miljard in de periode 1998-2002. Deze ontwikkeling wordt enerzijds veroorzaakt door het hogere aantal geboortes en door de indexering van de kinderbijslagbedragen en anderzijds gematigd door overloopeffecten van getroffen maatregelen uit de vorige kabinetsperiode (geleidelijke afschaffing van de differentiatie naar gezinsgrootte, aanpassing leeftijdsstaffeling en geleidelijke afschaffing van de kinderbijslag voor kinderen van 18 jaar en ouder).

¹⁵⁶ 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 aanvullende post sociale zekerheid. Ter voorkoming van dubbelstellingen zijn de rijks- en premiebijdragen bij artikel 13 niet relevant.

De uitgaven voor de *sociale werk- en arbeidsvoorziening*¹⁵⁷ nemen over de periode 1998-2002 toe met 0,7 miljard. De WSW-uitgaven worden in de periode 1998-2002 geïntensiveerd met een bedrag dat oploopt tot ruim 200 miljoen in 2002 ter vermindering van de wachtlijsten. In de loon- en prijs-bijstellingen is tevens een incidentele looncomponent verwerkt voor de WSW-lonen. In de uitgaven arbeidsvoorziening is de efficiency-taakstelling uit het regeerakkoord verwerkt.

Bij de *inkomensvervangende regelingen*¹⁵⁸ wordt rekening gehouden met een uitgavengroei van 0,8 miljard. Met name de groei in de Wajong-uitgaven is hieraan debet.

Wat betreft de *Arbeidsmarktregelingen*¹⁵⁹ is sprake van een forse stijging van de uitgaven, van 1,8 miljard in 1998 tot 5,4 miljard 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 de in het regeerakkoord opgenomen extra groei van 20.000 I/D-banen ten bedrage van bruto 800 miljoen en netto 400 miljoen (de inverdieneffecten zijn verwerkt bij de ABW en de WW) en de zgn. sluitende aanpak ten bedrage van netto 250 miljoen verwerkt. Voorts is een oploop in de uitgaven voor de WIW voorzien.

De uitgavenontwikkeling in de overige regelingen¹⁶⁰ loopt in de periode 1998-2002 licht op. Hierin zit ook de voorlopige reservering van uitgaven voor het SUWI-proces verwerkt.

D. Financieringsaspecten

12. De uitgaven sociale zekerheid en arbeidsmarkt bedragen 111,2 miljard in 2001 welke zijn te onderscheiden in 81,1 miljard verzekerings-uitgaven (Svb/Lisv) en een 30,2 miljard voorzieningen ten laste van de begroting (SZW). De verzekeringsuitgaven worden voornamelijk uit verzekeringspremies gefinancierd. Een overzicht van alle inkomsten van de fondsen (premies, rijksbijdragen en interest) van 1998 tot en met 2002 wordt in tabel 1 gegeven.

Tabel 1. Ontvangsten sociale verzekeringen per categorie 1998-2002; in miljarden guldens

	1998	1999	2000	2001	2002
premies	78,3	83,6	87,5	82,8	86,3
rijksbijdragen ^a	0,0	0,0	0,1	0,0	5,7
vv. rijksbijdrage AOW					5,2
vv. rijksbijdrage Anw					0,4
vv. rijksbijdrage WW	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
interest	0,1	0,2	0,6	0,9	1,3
totaal ontvangsten	78,4	83,9	88,2	83,7	93,3

¹⁵⁷ Hieronder vallen de WSW, de rijksbijdrage aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de Inkoop sociale diensten bij arbeidsvoorziening.

¹⁵⁸ Hieronder vallen de IOAW, IOAZ, Toeslagenwet, WIK, BIA, Wajong en de vervroegde uittredingsregelingen ex-mijnwerkers.

¹⁵⁹ Hieronder vallen de WIW, RSP, EAU, kinderopvangregeling, JWG, BP, I/D-banen en de sluitende aanpak.

¹⁶⁰ Hieronder vallen onder meer de Arbo-intensivering, Wvg, subsidies en uitgaven in het kader van SWI, CVCS en handhaving.

^a De bijdrage van de fondsen aan de rijksuitgaven is buiten beschouwing gelaten. Het WAO- en het WAZ-fonds levert namelijk nog een bijdrage aan de WSW-exploitatie ter gedeeltelijke financiering van de beloning van (ex-) WAO-ers werkzaam in een WSW-instelling. Deze bijdrage bedraagt na de doorvoering van de Pemba-maatregelen per 1 januari 1998 ongeveer 0,3 à 0,4 miljard per jaar.

Met ingang van 2001 ondervinden de volksverzekeringsfondsen (AOW en Anw) een premiederving van ongeveer 9 miljard als gevolg van de omzetting van de belastingvrije som in een heffingskorting overeen-

komstig het nieuwe belastingstelsel 2001. Hiervoor worden deze fondsen gecompenseerd middels een rijksbijdrage BIKK (Bijdrage in de Kosten van de Kortingen). Voor 2001 is besloten deze rijksbijdrage achterwege te laten zodat de bestaande exploitatie- en vermogensoverschotten in deze fondsen verminderen. Vanaf 2002 wordt een rijksbijdrage verstrekt van ongeveer 6 miljard.

Verder 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.

Bij de berekening van de premiemiddelen in 2001 is rekening gehouden met dezelfde premiepercentages als in 2000 met dien verstande dat de Awf-premie voor werknemers is verlaagd met 0,95%-punt in het kader van het fiscale stelsel 21^e eeuw, en de brutering van de overhevelingstoeslag heeft geleid tot een verlaging van de premiepercentages werknemersverzekeringen. Verwacht wordt dat de wachtgeldpremies gemiddeld 0,15%-punt lager worden vastgesteld. Ter compensatie is de WAO-premie verhoogd met 0,1%-punt.

13. 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 onderstaande tabel zijn de stortingen en de cumulatieve vermogensopbouw weergegeven.

Tabel 2. De rijksbijdragen aan en het vermogen van het AOW-spaarfonds; in miljarden guldens

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rijksbijdrage							
AOW-Spaarfonds	0,0	0,8	4,3	4,6	4,8	5,1	5,3
Rente	0,0	0,0	0,0	0,5	0,6	0,9	1,2
Totaal	0,0	0,8	4,3	5,1	5,4	6,0	6,5
Vermogen ultimo het jaar	0,0	0,8	5,1	10,1	15,5	21,4	28,0

De rijksbijdrage AOW-spaarfonds was aanvankelijk gesteld op 750 miljoen in 1997 en 1,5 miljard structureel. Hieraan is een rijksbijdrage toegevoegd van 2,8 miljard vanaf 1998 en een ieder jaar oplopende bijdrage van 250 miljoen vanaf 1999. Inclusief de rentebaten wordt voor ultimo 2000 een cumulatief vermogen geraamd van 15,5 miljard. Gerekend is met een rente conform een belegging in 10-jaars staatsobligaties.

E. Exploitatie- en vermogenspositie van de sociale fondsen

14. De sociale-verzekeringsuitgaven ten bedrage van 81,1 miljard worden voornamelijk uit premieheffing gefinancierd. Door zowel het beleid om de fondsposities in evenwicht te brengen als het algemene beleid ten aanzien van de lastenontwikkeling kunnen tijdelijk overschotten en tekorten op de exploitatie van de sociale fondsen bestaan. Het exploitatiesaldo wordt toegevoegd aan het vermogen van elk fonds. Er wordt naar gestreefd de vermogenspositie van de sociale fondsen op het normatieve niveau te brengen. In die situatie kunnen de fondsen

gemiddeld over het jaar de uitgaven uit eigen middelen dekken. Tijdelijke tekorten en overschotten worden via een rekening courant gedekt door danwel uitgeleend aan het rijk (geïntegreerd middelen beheer).

In onderstaande tabel zijn de exploitatiesaldi, de vermogensposities en de vermogensnormen conform de huidige inzichten opgenomen.

Tabel 3. De exploitatiesaldi, vermogensposities en vermogensnormen van de sociale verzekeringsfondsen (in miljarden gulden)

	1999	2000	2001	2002
Exploitatiesaldi:				
a. Centraal fonds AOW	2,6	2,5	- 5,7	0,1
b. Centrale fondsen sociale verzekeringen, excl. AOW	4,7	6,5	7,0	8,6
c. Decentrale Wachtgeldfondsen	- 0,5	- 0,2	- 0,6	- 0,6
d. Totaal	6,8	8,8	0,7	8,2
Vermogensposities:				
a. Centraal fonds AOW				
feitelijk vermogen	7,1	9,6	3,9	4,0
vermogensnormen	3,0	3,1	3,3	3,7
vermogenssaldo	4,1	6,5	0,6	0,2
b. Centrale fondsen sociale verzekeringen, excl. AOW				
feitelijk vermogen	3,4	9,9	16,9	25,6
vermogensnormen	1,3	1,4	4,4	4,5
vermogenssaldo	2,1	8,5	12,5	21,1
c. Decentrale Wachtgeldfondsen				
feitelijk vermogen	2,8	2,7	2,1	1,5
vermogensnormen	2,3	2,8	0,9	0,9
vermogenssaldo	0,5	- 0,1	1,2	0,6
d. Totaal centrale en decentrale fondsen:				
feitelijk vermogen	13,4	22,2	22,9	31,1
vermogensnormen	6,7	7,2	8,7	9,2
vermogenssaldo	6,7	14,9	14,2	21,9

De exploitatie van het AOW-fonds laat in 1999 en 2000 een overschot zien. Dit is een uitvloeisel van de koopkrachtmaatregelen 1998. De koopkracht van ouderen is toen structureel ondersteund door een opwaartse aanpassing van de AOW-premie in samenhang met een neerwaartse aanpassing van het belastingtarief eerste schijf onder gelijktijdige terugtrekking van de toen aanwezige rijksbijdrage. Dit resulteerde per saldo in een voordeel voor het AOW-fonds. Dit staat evenwel niet op zichzelf aangezien dit in samenhang met een nadeel in de belastingtarieven moeten worden gezien.

In het kader van het belastingstelsel 21^e eeuw is besloten tot een rijksbijdrage voor de volksverzekeringsfondsen (zie voorgaand punt 12). Dit maakt het mogelijk de sinds 1998 opgetreden overschotten bij het AOW-fonds vanaf 2001 terug te sluizen naar het rijk. Voor 2001 is namelijk ook besloten de rijksbijdrage achterwege te laten zodat de bestaande exploitatie- en vermogensoverschotten in het AOW-fonds afnemen. Vanaf 2002 zullen rijksbijdragen worden verstrekt zodanig dat de exploitatie- en vermogenspositie van het AOW-fonds nagenoeg op orde wordt gebracht.

De exploitaties van de centrale *sociale-verzekeringsfondsen* in 1999-2002 (excl. AOW) vertonen een oplopend overschot van 4,7 miljard in 1999 tot 8,6 miljard in 2002. Dit leidt ertoe dat de vermogensoverschotten van 2,1 miljard ultimo 1999 oplopen tot 21,1 miljard in 2002. Dit overschot concentreert zich in het Awf-fonds (ca. 12,0 miljard). Dit hangt samen met de bovenlastendekkende Awf-premie in 2000, 2001 én 2002 uit hoofde van de gewenste lastenontwikkeling. In het kader van de voor 2001 geplande belastingherziening en de daarmee samenhangende lastenverlichting acht het kabinet het niet wenselijk de Awf-premie lastendekkend vast te stellen. Dit mede in het licht van het risico van oververhitting van de economie bij verdergaande lastenverlichting. Vanaf 2001 wordt een buffervermogen van ongeveer 3 miljard aangehouden om eventuele uitgaventegenvallers op te vangen. De vermogenspositie van het Awf zal nader worden bezien bij de begrotingsvoorbereiding 2002.

In de exploitatie van de *decentrale fondsen*, i.c. de wachtgeldfondsen, is rekening gehouden met een negatief saldo. Verwacht wordt namelijk dat het Lisv de wachtgeldpremies zal verlagen om de vermogensoverschotten, die ontstaan door de aangepaste normsystematiek, in 3 jaar weg te werken.

F. Uitvoeringskosten sociale zekerheid (Lisv en SVB)

15. In vervolg op de analyse van de uitvoeringskosten in de Sociale Nota 2000 en de beschreven uitgavenontwikkeling in deze bijlage wordt de ontwikkeling van de uitvoeringskosten sociale zekerheid van de uitvoeringsinstanties Lisv en SVB nader geanalyseerd. De ontwikkeling van de uitvoeringskosten 1996-2002 vormt de hoofdlijn, waarbij meer specifieke aandacht zal uitgaan naar de taakstelling zoals deze in het regeerakkoord is vastgelegd en de ontwikkeling van de uitvoeringskosten in de periode 1997-2000.

Tabel 4. De ontwikkeling van de uitvoeringskosten naar organisatie en wet voor de periode 1996-2002; in miljoenen gulden.

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Lisv	zw	334	199	235	276	285	291	290
	ao	1386	1510	1579	1640	1794	1807	1803
	ww	1050	1084	1069	1135	1147	1128	1089
	tw	85	58	57	46	42	41	40
	Totaal	2855	2851	2939	3096	3268	3268	3221
SVb	aow	410	355	231	228	232	232	241
	anw	181	190	54	59	61	60	61
	akw	146	156	170	171	183	179	180
	Totaal	737	701	454	458	476	471	481
Totaal Generaal		3592	3552	3393	3554	3743	3739	3703

De uitvoeringskosten bij het Lisv vertonen een oplopend beeld. Na 2001 wordt echter voorzien dat de kosten zullen dalen. De stijging van de uitvoeringskosten in 2000 is terug te voeren op een verschuiving van de doelmatigheidsprojecten; in de Sociale Nota 2000 werden de uitvoeringskosten voor 1999 op 3130 miljoen gulden geraamd, de realisatie is uitgekomen op 3096 miljoen gulden. Deze daling is het gevolg van het feit dat een aantal doelmatigheidsprojecten niet in

1999, maar vanaf 2000 zal worden opgestart; de kosten verschuiven dientengevolge ook naar de periode 2000-2002. Vanaf 2002 zullen de effecten van deze doelmatigheidsprojecten hun weerslag op het niveau van de kosten hebben. Door het gezamenlijk effect van hogere incidentele kosten en latere besparingen is de kostenraming in de periode 2000-2002 naar boven bijgesteld.

De uitvoeringskosten van de SVB vertonen vanaf 1998 een licht oplopende lijn. De forse daling in 1998 komt voornamelijk doordat de belastingdienst vanaf dat jaar de perceptiekosten niet meer doorberekent aan de fondsen. Vooral in 2000 is een kostentoeename zichtbaar. Vergelijkbaar met de uitvoeringsinstellingen worden in dat jaar eenmalige uitgaven gedaan om het automatiseringssysteem aan te passen. Dit vertaalt zich in de jaren daarna in een beperking van de reguliere uitvoeringskosten. Ten opzichte van de uitvoeringskosten zoals die vorig jaar zijn gepubliceerd in de Sociale Nota kan opgemerkt worden dat de kosten van de SVB zich positief ontwikkelen. Mede onder invloed van de opgedragen taakstelling zal het niveau van de uitvoeringskosten in de periode 2000-2002 circa 17 miljoen gulden lager uitvallen dan vorig jaar nog gedacht.

16. In het regeerakkoord van 1998 is besloten dat de uitvoering van de sociale zekerheid efficiënter moet worden. Dit resulteerde voor de uitvoeringsinstellingen, die in opdracht van het Lisv de werknemersverzekeringen uitvoeren in een taakstelling van 476 miljoen gulden en voor de SVB in een taakstelling van 75 miljoen gulden ten opzichte van de geraamde uitvoeringskosten zonder taakstelling in 2002. Het Lisv verwachtte vorig jaar dat door het inzetten van doelmatigheidsprojecten in met name 1999 en 2000 de uitvoeringskosten zodanig terug gebracht konden worden dat aan de taakstelling voldaan zou kunnen worden. In de doelmatigheidsprojecten zijn vertragingen opgetreden; daarmee zullen de effecten zich wellicht ook later manifesteren, mogelijk na invoering van SUWI. Het Lisv heeft dan ook zijn zorg uitgesproken of de taakstelling in 2002 volledig gerealiseerd zal worden. Bij de implementatie van de SUWI-voorstellen zal intensief contact onderhouden worden tussen het Lisv en de veranderorganisatie SUWI, waarbij de verdere invulling van de taakstelling een belangrijk aandachtspunt zal zijn.

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 behaald worden.

17. De ontwikkeling van de uitvoeringskosten 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. Belangrijke beleidswijzigingen die zich tijdens de periode 1997 tot en met 2000 hebben voorgedaan zijn de PEMBA, de voorbereiding op de invoering van de Euro, de Organisatiewet Sociale Verzekeringen '97 (OSV '97), de koppelingswet, sluitende aanpak, en een aantal handhavingsactiviteiten (wet Boeten en Maatregelen, de Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rif's), het Westland Interventie Team (WIT)). Vanaf 2000 worden bovendien extra BTW-kosten gemaakt omdat commerciële ondernemingen en de uitvoeringsinstellingen ontvlecht worden. Tot nu zaten deze in één holding; dit betekende dat interne uitbesteding door de uitvoeringsinstelling BTW-vrij was. Onder het beleid van de SVB vallen de besparing op de perceptie-

kosten doorberekend door de belastingdienst, alsook de kosten voor het project Euro, de Beperking Export Uitkeringen, de sociaal attaché Suriname en het onderzoek voor samenwonenden.

In de volgende tabel wordt weergegeven wat de gevolgen zijn voor de uitvoeringskosten van de factoren die de uitvoeringsinstanties niet zelf kunnen beïnvloeden, onderscheiden naar effecten van beleid, volumeontwikkelingen en nominale ontwikkelingen.

Tabel 5. Ontwikkelingen in de uitvoeringskosten die buiten de directe beïnvloedings-sfeer van de uitvoeringsorganen liggen in de periode 1997-2000 (effecten in miljoenen gulden, 2000 ten opzichte van 1997).

	beleid	volume	nominaal	totaal
Lisv	231	- 312	262	181
SVB	- 262	- 36	64	- 234
TOTAAL	-31	- 348	327	- 52

Indien het verloop van de uitvoeringskosten gecorrigeerd wordt voor deze ontwikkelingen, ontstaat het volgende beeld.

Tabel 6. De ontwikkelingen in uitvoeringskosten sociale zekerheid in de periode 1997-2000 gecorrigeerd voor niet door uitvoeringsorganen te beïnvloeden kosten; in miljoen gulden en procenten.

	Uitvoeringskosten		idem gecorrigeerd		ontwikkeling 1997- 2000	idem, gecorrigeerd
	1997	2000	1997	2000		
Lisv	2 851	3 268	2 851	3 086	4,7%	2,7%
SVB	701	476	701	709	- 12,1%	0,4%
Totaal	3 552	3 743	3 552	3 796	1,8%	2,2%

Waar de uitvoeringskosten van de werknemersverzekeringen ongecorrigeerd voor niet te beïnvloeden ontwikkelingen in de periode 1997-2000 een stijging vertonen van 4,7%, is de gecorrigeerde ontwikkeling 2,7%. Zoals eerder aangegeven wordt deze resterende mutatie met name veroorzaakt door de incidentele kosten van doelmatigheidsprojecten gepland in 2000 en de kosten van doelmatigheidsprojecten die zijn verschoven van 1999 naar 2000. Als ook voor deze incidentele kosten gecorrigeerd wordt, zal in 2000 een efficiencyvoordeel worden bereikt.

De ongecorrigeerde kosten van de SVB dalen 12,1%; als deze gecorrigeerd worden voor de invloed van volume-, loon- en prijsontwikkelingen en mutaties in wet- en regelgeving stijgen ze licht met 0,4%. Deze lichte stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door het doelmatigheidsproject «ICT-strategie», dat voor het jaar 2000 ongeveer 11 miljoen gulden kosten met zich brengt. Indien voor deze incidentele post gecorrigeerd wordt, komt de gecorrigeerde ontwikkeling van de uitvoeringskosten op - 0,1%. In de komende jaren zal dit efficiency-effect verder toenemen; dit is in overeenstemming met de verwachting dat de SVB de taakstelling zal halen.

2.1 Inleiding

Bij de begrotingsvoorbereiding wordt steeds getoetst of de uitgavenraming binnen de uitgavenkaders blijft. Voor de budgetsector sociale zekerheid en arbeidsmarkt (SZA) is sprake van een meevallende ontwikkeling zoals is toegelicht in paragraaf 2.2.

Het uitgavenkader SZA voor de periode 1999–2002 is in de Sociale Nota 1999 weergegeven. De aanvullende beleidsvoorstellen alsmede sindsdien opgetreden mee- en tegenvallers worden ieder jaar toegelicht in de Sociale Nota; voor het eerst in de vorige Sociale Nota 2000. De daar bovenop komende bijstellingen in de uitgavenraming ten opzichte van de Sociale Nota 2000 worden thans toegelicht in paragraaf 2.3.

2.2 Uitkomsten uitgaventoetsing SZA

Er is sprake van een onderschrijding van het uitgavenkader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt ten bedrage van 2,9 miljard voor 2001. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten voor deze kabinetsperiode weergegeven. De raming voor 2002 heeft nog een technisch karakter; in die zin dat er geen actuele macro-economische raming van het Centraal Planbureau in is verwerkt.

Tabel 1. De onderschrijding van het uitgavenkader sociale zekerheid en arbeidsmarkt voor de periode 1999–2002 in miljarden guldens

	1999	2000	2001	2002
Huidig beeld	- 2,4	- 3,1	- 2,9	- 1,9

De onderschrijding van het uitgavenkader sociale zekerheid en arbeidsmarkt is beoordeeld in het kader van het totale budgettaire beeld voor de collectieve sector. De uitkomst voor de drie budgetsectoren tezamen bedraagt 0,0 miljard in 2001 zoals is toegelicht in de Miljoenennota 2001.

De belangrijkste oorzaken van de onderschrijding zijn in onderstaande tabel weergegeven. Het gaat om beleidsmatige intensiveringen, mee- en tegenvallers in de uitgavenramingen en aanpassingen van het kader op grond van de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP).

Tabel 2. De onderschrijding SZA naar oorzaak in miljarden guldens

	1999	2000	2001	2002
Beleidsmatig	0,6	0,9	1,1	1,0
Mee- en tegenvallers				
volume	- 2,0	- 2,6	- 2,8	- 2,6
nominaal	- 1,8	- 1,7	- 0,2	0,4
overig	0,9	1,1	1,2	1,5
Kaderaanpassing (prijsontw. BBP)	0,0	- 0,8	- 2,3	- 2,2
Totaal	- 2,4	- 3,1	- 2,9	- 1,9

NB. Als gevolg van afrondingsverschillen kunnen de totalen afwijken van de som der onderdelen.

De belangrijkste **beleidsmatige** mutaties hebben betrekking op de effecten van de nieuwe Vreemdelingenwet op de ABW/AKW, een reservering voor de invoering van SUWI, meeruitgaven voor de wet REA, een additionele verhoging van de kinderbijslagbedragen en een intensivering van het plan van aanpak WAO.

De **mee- en tegenvallers** zijn gesplitst in bijstellingen in het volume (aantallen uitkeringsgerechtigden), in de gemiddelde uitkering per regeling (nominaal) en overig.

De volume-meevallers zijn gelocaliseerd bij de werkloosheidsuitkeringen. Het Centraal Planbureau heeft op grond van de macro-economische voorspellingen meevallers gemeld in de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking. De meevallers in het aantal mensen met een werkloosheidsuitkering is zelfs groter. De volume-ontwikkeling WAO is overigens licht tegengevallen.

Voor de ontwikkeling in de gemiddelde uitkering is een aantal macro-economische variabelen van het Centraal Planbureau relevant, zoals de voorziene ontwikkeling van de contractlonen en de daarvan afgeleide index conform de wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid (WKA). Het CPB heeft de ontwikkeling van de WKA-index opwaarts moeten bijstellen met als een gevolg een tegenvallende nominale ontwikkeling in de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt vanaf vooral 2001. Dit wordt voor een deel gecompenseerd door een neerwaartse aanpassing van de gemiddelde uitkeringen op grond van gewijzigde inzichten omtrent de bestandsamenstelling binnen de AOW, Anw, WAO en ABW.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste wijzigingen in de macro-economische ramingen van werkloosheid, aanpassing sociale uitkeringen (WKA-index) en prijsontwikkeling BBP weergegeven die relevant zijn voor de uitgavenraming sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

Tabel 3. Ontwikkeling van enkele macro-economische variabelen

	1999	2000	2001	2002
Werkloze beroepsbevolking (*1000)				
kader (sociale nota 1999)	335	323	312	300
huidige raming	292	255	230	228
Aanpassing sociale uitkering (%)				
kader (sociale nota 1999)	3,0	2,3	1,7	1,4
huidige raming	3,0	2,8	3,8a)	2,4
Prijsontwikkeling BBP (%)				
kader (sociale nota 1999)	1,6	2,2	2,2	2,2
huidige raming	1,6	3,0	3,8	2,2

a) exclusief brutering van de overhevelingstoelag.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de volume-ontwikkeling werkloosheid door de aanhoudende gunstige conjunctuur fors is meegevallen. De nominale ontwikkelingen vallen tegen door een hogere loonraming die doorwerkt naar de sociale uitkeringen. Tegelijk is het kader opwaarts aangepast aan de hogere prijsontwikkeling BBP conform de geldende regels budgetdiscipline. Voor de periode 1999–2001 lopen deze beide bijstellingen in de nominale sfeer ongeveer gelijk op waardoor de desbetreffende budgettaire effecten elkaar grotendeels compenseren.

Voor het jaar 2002 zijn de bijstellingen in deze sfeer per saldo ongunstig en is er thans sprake van een nominale tegenvaller voor alleen dat jaar.

2.3 Bijstellingen in de uitgavenraming SZA ten opzichte van de Sociale Nota 2000

Thans kunnen aanzienlijke meevallers ten opzichte van de Sociale Nota 2000 worden gemeld. Voor 1999 gaat het om circa 1 miljard en voor 2000–2002 om 1,8 à 2,7 miljard. In onderstaande tabel zijn deze cijfers weergegeven.

Tabel 4. De toename onderschrijding ten opzichte van de Sociale Nota 2000; in miljarden guldens

	1999	2000	2001	2002
Sociale Nota 2000	- 1,4	- 0,9	- 0,2	- 0,1
Huidig beeld	- 2,4	- 3,1	- 2,9	- 1,9
Vershil	- 1,0	- 2,2	- 2,7	- 1,8

In deze paragraaf worden de oorzaken van de toename van de onderschrijdingen ten opzichte van de Sociale Nota 2000 gedetailleerd (alle mutaties groter dan 25 miljoen worden zichtbaar gemaakt) toegelicht. Hierbij worden de bijstellingen in het premiegefinancierde deel, het begrotingsgefinancierde deel van de sociale zekerheid en arbeidsmarkt en de zogenaamde aanvullende posten afzonderlijk gepresenteerd. Ten slotte worden de aanpassingen van het uitgavenkader conform de geldende systematiek (bijlage 14 Miljoenennota 1999) weergegeven.

De premiegefinancierde sociale zekerheid en arbeidsmarkt

De uitgaven van de premiegefinancierde sociale zekerheid en arbeidsmarkt zijn voor het jaar 2001 ten opzichte van de Sociale Nota 2000 met circa 1,4 miljard opwaarts bijgesteld. In onderstaande tabel is deze bijstelling nader uitgesplitst naar oorzaak en regeling, waarop de mutatie betrekking heeft. Er zijn vier categorieën bijstellingen onderscheiden namelijk beleidsmatig, mee- en tegenvaller, overboeking en niet-tot-ijklijn-behorend. De laatste twee soorten bijstellingen zijn conform de regels budgetdiscipline neutraal voor de toetsing aan de kaders.

Tabel 5. Verticale toelichting van de premiegefinancierde uitgaven sociale zekerheid en arbeidsmarkt (+ is meeruitgaven; - is minderuitgaven; in miljoenen gulden)

	1999	2000	2001	2002
Sociale Nota 2000	75 899	78 489	79 945	81 747
<i>A. beleidsmatige mutaties</i>				
1 intensivering plan van aanpak WAO	0	70	70	- 38
2 overboeking vanuit sluitende aanpak	0	65	0	0
3 diversen	0	15	30	30
sub-totaal	0	150	100	- 8
<i>B. Mee- en tegenvallers</i>				
4 volume Awf	- 539	- 1 056	- 1 365	- 1 565
5 volume Wgf	- 174	- 274	- 417	- 419
6 volume Vangnet	17	25	31	32
7 volume AOW	- 17	- 15	30	26
8 volume Anw	1	- 10	32	59
9 volume WAO	179	269	444	613
10 volume WAZ	- 17	- 21	- 30	- 27
11 gewijzigde WKA-indices/contractlonen	0	37	1 937	2 785
12 gewijzigd premiebeeld	0	0	- 390	- 399
13 gemiddelde uitkering AOW	36	- 72	- 376	- 431
14 gemiddelde uitkering Anw	- 47	- 54	- 78	- 67
15 gemiddelde uitkering WAO	- 210	- 559	- 812	- 936
16 gemiddelde uitkering WAZ	87	92	100	106
17 bijstelling REA	216	371	368	368
18 uitboeken anticumulatiebaten	288	288	292	297
19 uitvoeringskosten	- 75	119	60	31
20 overig	1	- 9	- 19	- 13
sub-totaal	- 255	- 870	- 193	457
<i>C. overboekingen</i>				
21 uitgaven OOW	0	0	619	883
22 ontvangsten OOW	0	0	- 619	- 883
sub-totaal	0	0	0	0
<i>D. niet tot ijklijn behorend</i>				
23 bruteringseffecten	0	25	1 400	1 181
24 ijklijn aanpassing in verband met BTW-heffing	0	64	116	116
sub-totaal	0	88	1 516	1 297
Totaal A+B+C+D	- 255	- 632	1 423	1 746
Stand Sociale Nota 2001	75 644	77 857	81 368	83 493

Toelichting

A. Beleidsmutaties

1. Ter intensivering van het beleid gericht op beheersing en beperking van de volumegroei WAO zijn extra middelen uitgetrokken. Het WAO-volume in 2002 zal naar verwachting uitkomen op de oorspronkelijke raming ten tijde van het regeerakkoord.
2. Van de bij regeerakkoord gereserveerde middelen sluitende-aanpak op de begroting SZW is 65 miljoen in het jaar 2000 overgeboekt naar het Awf ter financiering van de experimenten. De betreffende experimenten vormen een onderdeel van de sluitende aanpak.
3. In de post diversen zijn de beleidsmatige bijstellingen kleiner dan 25 miljoen verwerkt.

B. Mee- en tegenvallers

4. Ten opzichte van de Sociale Nota 2000 is sprake van meevallende

volume-ontwikkeling in de WW (Awf en Wgf). Belangrijkste oorzaak daarvan is de neerwaartse bijstelling van de werkloze beroepsbevolking (WBB) conform CPB. In de Sociale Nota 2000 werd nog uitgegaan van een werkloosheidsniveau van circa 280 000 personen in 2001. In de huidige ramingen wordt uitgegaan van een werkloosheidsniveau van 230 000. Deze bijstelling heeft zijn weerslag in de volumina van de werkloosheidsuitkeringen WW.

5. Zie punt 4.
6. Op basis van uitvoeringsgegevens is het volume van het Vangnet opwaarts bijgesteld.
7. Op basis van de zogenaamde juninota en de meerjarenramingen van de Sociale Verzekeringsbank (Svb) is het volume van de AOW en de Anw licht bijgesteld.
8. Zie punt 7.
9. Op basis van realisaties 1999 is het WAO-volume opwaarts bijgesteld. De sterkere groei in het volume dan verwacht is het gevolg van een sneller dan verwachte toenemende werkgelegenheid, alsmede van een zich aftekenende tendens dat de risico's om in de WAO te geraken weer toenemen. Het kabinet heeft besloten tot een aantal nieuwe maatregelen, waardoor het volume uiteindelijk weer op het oude bij regeerakkoord voorziene niveau zou terugkeren. Deze (beleidsmatige) effecten zijn als saldo van uitvoeringskosten en besparingen onder punt 1 geboekt.
10. Op basis van uitvoeringsgegevens van het Landelijk instituut voor sociale verzekeringen (Lisv) is het volume van de WAZ in beperkte mate bijgesteld.
11. De loon- en prijsindices en de met de contractlonen samenhangende WKA-index zijn op basis van de MEV 2001 aangepast. De uitgaven zijn hierdoor vanaf het jaar 2001 opwaarts bijgesteld.
12. De wijzigingen in het premiebeeld en de overhevelingstoeslag leiden vanaf 2001 tot een neerwaartse aanpassing van de uitgaven.
13. Op basis van realisatiegegevens van de SVB is het aandeel van de AOW-gerechtigden dat recht heeft op een (duurdere) 70% uitkering neerwaarts bijgesteld.
14. Conform realisatiegegevens van de SVB valt de samenstelling van het bestand Anw anders uit dan eerder verwacht. Het aandeel van «oude gevallen» (van vóór 1 juli 1996) is gedaald ten opzichte van het aandeel van «nieuwe gevallen». Omdat «nieuwe gevallen» gemiddeld een lagere uitkering hebben dan «oude gevallen» is ook de gemiddelde uitkering lager dan eerder was voorzien.
15. Bij de WAO is sprake van een neerwaartse bijstelling van de gemiddelde uitkering, die is gebaseerd op het realisatiebeeld van het Lisv (1999).
16. Op basis van de meest recente informatie van het Lisv is de gemiddelde uitkering van de WAZ iets (bijstelling gemiddelde uitkering met enkele guldens per uitkeringsdag) naar boven bijgesteld.
17. De opwaartse mutatie van de REA-lasten is het gevolg van een aantal oorzaken.
Ten eerste is de verwachting dat er meer REA-voorzieningen worden toegekend aan werkgevers, werknemers en niet-werknemers.
De tweede oorzaak ligt in de bijstelling van het inkoopbudget. Het inkoopbudget was in de raming verwerkt op het moment dat het nog onduidelijk was hoe hoog de kostprijs per traject zou zijn. Inmiddels zijn hierover uitvoeringsgegevens ontvangen en is bij de Najaarsbrief het budget voor 1999 opwaarts bijgesteld. Thans is dit meerjarig vanaf 2000 verwerkt.

De derde oorzaak heeft een ramingstechnische achtergrond. Het REA-budget wordt voor prognose-jaren gelijkgesteld aan het laatst bekende jaar. Dit vanwege de ramings-onzekerheden voor de verschillende posten die vanuit REA worden gefinancierd. Het gaat hierbij om het gecombineerde effect van de plaatsingssubsidies voor 3 jaar en de snelheid in de afloop van oude voorzieningen die voor 1 juli 1998 zijn aangegaan. Bij Sociale Nota 2000 was ervoor gekozen om de oploop in REA-lasten die het Lisv toentertijd constateerde voor 2000, nog niet te verwerken. Nu uit het uitvoeringsbeeld blijkt dat dit wel reëel is, wordt de oploop verwerkt in de ramingen.

Daarnaast is op basis van de Juni-nota van het Lisv de REA-raming nog verder opwaarts bijgesteld. De belangrijkste bijstellingen betreffen de subsidies aan personen (m.n. onderwijsvoorzieningen), reïntegratie-uitkeringen en de REA-uitvoeringskosten (uitvoeringskosten van de casemanagement-projecten).

18. De WAO- en WAZ-lasten werden voor de sector SZA tot en met de Sociale Nota 2000 netto geboekt, dat wil zeggen dat de totale WAO- en WAZ-lasten werden verminderd met de afdrachten van anticumulatiebaten¹⁶¹ aan het Rijk. Met ingang van deze Sociale Nota worden de WAO en WAZ bruto geboekt en tegelijkertijd worden de ontvangsten die samenhangen met de anticumulatiebaten als relevant geoormerkt. Deze ontvangsten worden op de begroting van SZW geboekt (zie tabel 6 punt 22). Dit heeft per saldo geen invloed op de totale netto uitgaven van SZW en derhalve ook niet op de ruimte onder de ijklijn.
19. Ten opzichte van de Sociale Nota 2000 zijn de uitvoeringskosten 1999 gedaald. Dit komt onder meer door verschuiving van een aantal projecten, waaronder het Euro-project en de doelmatigheidsprojecten. Een andere belangrijke factor is de volumedaling bij met name de WW. Vanaf 2000 vertonen de uitvoeringskosten een stijging ten opzichte van de cijfers in de vorige Sociale Nota. Onder meer wordt dit veroorzaakt door de eerder genoemde verschuiving van de doelmatigheidsprojecten en het Euro-project. Bovendien zijn de kosten van het Euro-project van het Lisv hoger dan eerder was voorzien. Daarnaast zijn de ramingen van de uitvoeringskosten van de fondsen opwaarts bijgesteld naar aanleiding van onder andere het verloop van de contractonderhandelingen 2000 en als gevolg van wet- en regelgeving. Verder is er voor extra personeelskosten CWI's 19 miljoen in 2000 en 27 miljoen in 2001 beschikbaar gesteld. Voor alle jaren geldt dat de uitvoeringskosten zijn aangepast aan de loon- en prijsontwikkeling.
20. In de post diversen zijn de mee- en tegenvallers kleiner dan 25 miljoen verwerkt.

¹⁶¹ In de WSW hebben sommige werknemers recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Zij ontvangen uitsluitend een WSW-loon. De betreffende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden door het Lisv afgedragen aan het Rijk; dit worden de anticumulatiebaten WSW genoemd.

C. Overboekingen

21. De uitgaven voor de WW voor ambtenaren vallen met ingang van deze Sociale Nota onder de sector SZA. Omdat naast de uitgaven ook de ontvangsten van het UFO (Uitvoeringsfonds overheidspersoneel) onder de sector SZA vallen, heeft deze operatie geen invloed op de toetsing aan de ijklijn.
22. Zie punt 21.

D. Niet tot ijklijn behorend

23. De bruteringseffecten hebben betrekking op de netto-netto gekoppelde uitkeringen (voor de premiegefinancierde sociale zekerheid de AOW en de Anw). Deze uitkeringen hebben een ander bruto-netto traject dan het referentie-minimumloon. Omdat het netto-referentie-minimumloon en de netto-uitkering aan elkaar gelijk moeten zijn, kan dit er toe leiden dat de ontwikkeling van de bruto-uitkering afwijkt van de ontwikkeling van het bruto-mimumloon. Deze (bruterings)effecten worden gecorrigeerd op de ijklijn.
24. Doordat over de kosten voor de zogenaamde vrije-inkoop van reïntegratietrajecten BTW moet worden afgedragen stijgen de uitgaven Awf en WAO.

De begrotingsgefinancierde sociale zekerheid en arbeidsmarkt

De uitgaven van de begrotingsgefinancierde sociale zekerheid en arbeidsmarkt¹⁶² zijn voor het jaar 2001 met 360 miljoen opwaarts bijgesteld. In onderstaande tabel wordt dit nader toegelicht. Ook hier zijn vier categorieën bijstellingen onderscheiden namelijk beleidsmatig, meeen tegenvaller, overboeking en niet-tot-ijklijn-behorend. De laatste twee soorten bijstellingen zijn conform de regels budgetdiscipline neutraal voor de toetsing aan de kaders.

¹⁶² Conform de gebruikelijke methodiek luiden de bedragen op de begroting van SZW in constante prijzen (prijzen 2000). De begroting van SZW plus de aanvullende posten conform tabel 7 geven een beeld van de uitgaven in lopende prijzen.

Tabel 6. Verticale toelichting van de begrotingsgefinancierde uitgaven sociale zekerheid en arbeidsmarkt (inclusief ontvangsten; exclusief aanvullende posten; + is meeruitgaven; - is minderuitgaven; in miljoenen gulden)

	1999	2000	2001	2002
Sociale Nota 2000	26 431	27 438	28 199	28 669
<i>A. beleidsmatige mutaties</i>				
1 nieuwe Vreemdelingenwet	0	0	33	76
2 additionele verhoging AKW	0	125	170	170
3 uitbreiding doelgroep kinderopvang	0	31	31	31
4 intensivering WVG	0	75	25	0
5 overboeking vanuit sluitende aanpak naar Awf	0	-65	0	0
6 bijstelling Inlichtingenbureau	0	-4	26	37
7 belastingplan 2001	0	0	78	78
8 diversen	-3	13	6	10
sub-totaal	-3	175	370	402
<i>B. Mee- en tegenvallers</i>				
9 volume ABW	2	-541	-838	-897
10 volume AKW	-12	-54	-63	-69
11 volume IOAW	27	30	32	33
12 volume WIK	-93	-28	-28	0
13 volume WIW	-173	-55	-14	0
14 volume RSP	-10	-24	-27	-35
15 volume Wajong	0	51	84	80
16 volume overig	9	-26	-12	-4
17 gemiddelde uitkering ABW	-192	-102	-113	-113
18 gemiddelde uitkering AKW	-33	-22	-72	-121
19 gemiddelde uitkering TW	0	-9	-29	-47
20 gemiddelde uitkering Wajong	0	54	53	53
21 uitdeling aanvullende posten tranche 2000	0	761	826	870
22 anticumulatiebaten WAO en WAZ	-288	-310	-314	-319
23 aanpassing anticumulatiebaten Wajong	-44	-35	-36	-37
24 CWI	0	27	0	0
25 WVG	0	-43	32	-1
26 ontvangsten	258	-622	-125	0
27 intertemporele herschikkingen	0	425	-125	0
28 diversen	-166	67	4	-63
sub-totaal	-716	-456	-766	-669
<i>C. overboekingen</i>				
29 uitname GF in verband met FWI	0	0	743	743
30 overboeking intensivering Wvg	0	-75	-25	0
31 afschaffen doorstroom-SPAK	0	0	33	39
32 BTW-compensatie	0	0	47	0
33 Wvg sociaal vervoer	0	0	-39	-32
34 diversen	87	-29	-4	-11
sub-totaal	87	-104	756	740
<i>D. niet tot ijklijn behorend</i>				
35 bruteringseffecten	-1	-5	0	0
Totaal A+B+C+D	-633	-390	360	473
Stand Sociale Nota 2001	25 798	27 048	28 559	29 143

Toelichting

A. Beleidsmutaties

1. De nieuwe Vreemdelingenwet leidt tot een snellere instroom in de ABW en AKW, waardoor de uitgaven van deze regelingen toenemen.
2. De uitgaven AKW nemen toe door de verhoging van de kinderbijslag-bedragen conform toezeggingen tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in 1999.

3. De doelgroep van de kinderopvangregeling voor alleenstaande ouders (KOA-regeling) is uitgebreid: alleenstaande ouders in een sociale activeringstraject of met kinderen jonger dan 5 jaar kunnen voortaan een beroep doen op de regeling.
4. Het kabinet heeft besloten om de regeerakkoord-intensivering voor de WVG te versnellen. De uitgaven in 2000 en 2001 nemen hierdoor toe met respectievelijk 75 en 25 miljoen. Deze middelen komen ten laste van de sector SZA en worden vanuit deze sector overgeboekt naar de sector Begroting-in-enge-zin (het Gemeentefonds); zie ook hieronder punt 24.
5. Deze mutatie hangt samen met punt 2 uit tabel 5.
6. De voorgenomen investeringen in het kader van het Inlichtingenbureau worden naar verwachting niet dit jaar maar pas in de loop van volgend jaar gedaan. Dit betekent dat de veronderstelde ABW-besparingen zich met een jaar vertraging zullen voordoen.
7. Met de invoering van het belastingplan 2001 worden de bijverdiensten van bijstandsgerechtigden volledig belast tegen het tarief van de eerste schijf; thans houden werkgevers rekening met de belastingvrije som. De netto bijverdiensten komen hierdoor lager uit, zodat de gemeenten voor de categorie bijstandsgerechtigden met neveninkomsten een hoger bedrag aan bijstand moeten aanvullen.
8. In de post diversen zijn de beleidsmatige bijstellingen kleiner dan 25 miljoen verwerkt. Hierin zijn o.a. bijstellingen in het kader van de uitstroompremies verwerkt, die per saldo budgettair neutraal zijn.

B. Mee- en tegenvallers

9. Evenals voor de WW wordt de volumebijstelling van de ABW met name veroorzaakt door de meevallende ontwikkeling van de werkloosheid sinds de vorige Sociale Nota, die doorwerkt naar de ABW. Daarnaast heeft de onderuitputting van de Loopbaanonderbrekingsregeling tot hogere uitgaven bij de ABW geleid (waartegenover lagere uitgaven in de WW staan).
10. Op basis van de juninota en de nieuwe meerjarenraming van de SVB is het volume AKW bijgesteld.
11. De aanpassing van het volume van de IOAW betreft de doorwerking van de uitvoeringsmutaties in 1999.
12. Op basis van uitvoeringsgegevens is het volume van de WIK neerwaarts aangepast.
13. De neerwaartse aanpassing van de uitgaven als gevolg van de volumemutatie WIW is opgebouwd uit een tweetal componenten. Enerzijds blijkt het volume van de dienstbetrekkingen in 1999 te zijn achtergebleven bij de raming. Er wordt verwacht dat ook in 2000 en 2001 het volume van de WIW-dienstbetrekkingen met 4 000 en 1 800 dienstbetrekkingen lager zal uitkomen dan was geraamd. Anderzijds blijkt dat in 1999 er een groter dan verwachte toename was in het gebruik van de werkervaringsplaatsen. Naar verwachting zet deze ontwikkeling zich voort waardoor het geraamde volume in 2000 en 2001 met 500 werkervaringsplaatsen naar boven is bijgesteld.
14. Op basis van uitvoeringsgegevens is het volume van de RSP neerwaarts aangepast.
15. Het volume van de Wajong is op basis van Lisv-informatie opwaarts bijgesteld.
16. Deze post is het saldo van enkele kleine volumemutaties bij de overige regelingen.
17. Uit eerste uitvoeringsgegevens over het jaar 2000 blijkt dat de

- gemiddelde bijstandsuitkering naar verwachting lager uitkomt dan geraamd.
18. Op grond van realisatiecijfers heeft de SVB haar ramingen aangepast. De ramingen van het aantal kinderen in de – relatief dure – leeftijdsgroepen 6–11 jaar en 12–17 jaar die onder het overgangregime vallen zijn in vergelijking met de eerdere ramingen neerwaarts aangepast. Het aantal kinderen in de leeftijdsgroep 0–5 jaar ligt daarentegen iets hoger. De gemiddelde AKW-uitkering komt hierdoor lager uit.
 19. Voor de TW is aangesloten bij de gemiddelde uitkering van het Lisv, hetgeen tot een neerwaartse aanpassing van de uitgaven leidt.
 20. Op basis van de meest recente informatie van het Lisv is de gemiddelde uitkering van de Wajong (met enkele gulden per uitkeringsdag) naar boven bijgesteld.
 21. De begroting SZW stond ten tijde van de Sociale Nota 2000 nog in prijzen 1999. Om de begroting in prijzen 2000 te doen luiden zijn de relevante aanvullende posten, tranche 2000, overgeboekt naar de begroting van SZW. De tegenboeking is opgenomen in tabel 7, punt 3.
 22. De anticumulatiebaten WAO en WAZ (ontvangst) worden thans relevant verklaard voor de sector SZA (zie ook punt 18 bij tabel 5 inzake de premiegefinancierde sociale zekerheid en arbeidsmarkt).
 23. Op basis van uitvoeringsgegevens zijn de anticumulatiebaten Wajong in beperkte mate neerwaarts aangepast.
 24. De totstandkoming van CWI's wordt door middel van een financiële stimuleringsregeling gefaciliteerd. De behandeling van aanvragen in 1999 vergt enige doorlooptijd, waardoor in 2000 nog stimuleringsuitkeringen moeten worden uitbetaald aan daarvoor in aanmerking komende CWI's. De hiervoor benodigde middelen worden via de eindejaarsmarge toegevoegd aan het budget voor SWI voor 2000.
 25. In 1999 is 350 miljoen extra bevoorschot aan Arbvo in verband met achterblijvende ESF-gelden. Voor het jaar 2000 wordt dat bedrag als extra ontvangst geboekt. Daarnaast is gebleken dat in 1999 voor een aantal begrotingsgefinancierde regelingen (op het terrein van de ABW, arbeidsmarkt en AKW) te veel is bevoorschot. Deze middelen vloeien in 2000 terug naar SZW en worden op grond van de comptabiliteitswet ontvangst geboekt.
 26. Als gevolg van de samenloop van de uitfinanciering van woningaanpassingen van voor 1 april 2000 door het College voor Zorgverzekeringen en de declaraties van gemeenten voor woningaanpassingen welke na die datum zijn aangevraagd, ontstaat in 2001 een budgettair knelpunt. Om uitfinanciering toch mogelijk te maken worden middelen van 2000 overgeheveld naar 2001.
 27. De late opstart van het nieuwe ESF-programma leidt in 2000 tot een lagere realisatie van ESF-middelen bij Arbeidsvoorziening. Ter compensatie worden aan Arbeidsvoorziening in 2000 extra rijksmiddelen toegekend. Verwacht wordt dat deze late opstart in 2001 kan worden ingelopen. Voor de continuïteit van de ESF-projecten in de periode 2000–2006 wordt in 2000 een voorfinanciering voor de gehele looptijd aan Arbeidsvoorziening verstrekt van 300 miljoen. Arbeidsvoorziening zal deze voorfinanciering in 2006/2007 terugbetalen.
 28. In de post diversen is het saldo van overige mee- en tegenvallers geboekt.

C. Overboekingen

29. In verband met de invoering van het FWI is het resterende 10% gemeentelijk aandeel uit het Gemeentefonds genomen en toegevoegd aan de begroting van SZW. Vanaf de invoering van het FWI (1 januari

2001) kunnen gemeenten 75% van de bijstandsuitgaven declareren bij SZW en voor de overige 25% ontvangen zij een budget ook via de begroting van SZW.

30. Deze overboeking hangt samen met de versnelling van de Regeerakkoord-intensivering, zie ook hierboven punt 4.
31. Het afschaffen van de doorstroom-SPAK per 1 januari 2001 heeft tot gevolg dat voor de WSW- en I/D-banen de subsidiebedragen worden bijgesteld, omdat de gemiddelde loonkosten voor werkgevers zullen toenemen.
32. Naar verwachting zal vanaf 1 april 2001 de nieuw op te richten NV voor reïntegratie-activiteiten (NV Kliq) van start gaan. Deze NV is BTW-plichtig en daarvan wordt – voorshands voor 2001 – een tegemoetkoming in de extra lasten beschikbaar gesteld. De meerjarige compensatie zal volgend jaar nader worden bezien.
33. Het budget voor sociaal vervoer in de WVG wordt per 1 januari 2001 overgeheveld van de SZW-begroting naar het Gemeentefonds.
34. Ten slotte hebben enkele kleinere overboekingen plaatsgevonden tussen de sectoren begroting-in-enge-zin en sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

D. Niet tot ijklijn behorend

35. Deze bruteringseffecten betreffen de ABW, IOAW, IOAZ, analoog aan de bruteringseffecten AOW/Anw (zie tabel 5, punt 24).

De aanvullende posten behorende tot de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt

In tabel 7 zijn de voor de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt relevante aanvullende posten weergegeven, te weten de aanvullende posten Suwi, koppeling uitkeringen, nominale bijstelling AKW en het SZA-deel in de zogenaamde loon- en prijsbijstelling. De opwaartse bijstelling voor het jaar 2001 bedraagt ongeveer 1,3 miljard.

Tabel 7. Verticale toelichting van de aanvullende posten behorende tot de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt (+ is meeruitgaven; - is minderuitgaven; in miljoenen gulden)

	1999	2000	2001	2002
Sociale Nota 2000	0	629	1 214	1 814
<i>A. beleidsmatige mutaties</i>				
1 Suwi	0	175	225	200
<i>B. Mee- en tegenvallers</i>				
2 aanpassingen indexerings/contractlonen	0	73	536	769
3 uitdeling aanvullende posten tranche 2000	0	- 761	- 826	- 870
4 indexering anticumulatiebaten	0	0	- 44	- 64
5 diversen	0	- 124	- 9	- 25
sub-totaal	0	- 812	- 344	- 191
<i>C. overboekingen</i>				
6 overboeking in verband met FWI	0	0	45	65
7 overboeking i.v.m. I/D-banen zorg	0	41	102	135
sub-totaal	0	41	147	200
<i>D. niet tot ijklijn behorend</i>				
8 bruteringseffecten	0	- 23	43	- 13
Totaal A+B+C+D	0	- 619	71	196
Stand Sociale Nota 2001	0	10	1 284	2 010

Toelichting

A. Beleidsmatige mutaties

1. Het kabinet heeft voor de komende jaren middelen gereserveerd voor de Suwi-operatie.

B. Mee- en tegenvallers

2. Evenals bij de verzekeringen (tabel 5) zijn voor de begrotingsgefinancierde regelingen de loon- en prijsindices en de met de contractlonen samenhangende WKA-index aangepast op basis van de MEV 2001, waardoor de uitgaven vanaf het jaar 2001 opwaarts zijn bijgesteld.
3. Het gaat hierbij om de bijstelling van de aanvullende post in verband met de overboeking van de tranche 2000 van de aanvullende post naar de begroting SZW (zie ook tabel 6 punt 21).
4. De samenloopontvangsten van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met WSW-loon werden tot op heden niet geïndexeerd. Omdat deze samenloopontvangsten net als de uitkeringen zijn gekoppeld aan de contractlonen worden met ingang van deze Sociale Nota de samenloopontvangsten geïndexeerd.
5. In de post diversen zijn enkele kleinere mutaties van de aanvullende post gesaldeerd.

C. Overboekingen

6. Naast het 10% gemeentelijk aandeel (zie tabel 6 punt 29) is ook de hiermee samenhangende nominale ontwikkeling toegevoegd aan de aanvullende post.

7. Voor de I/D-banen bij de gemeenten en de zorgsector stond de aanvullende post loon- en prijsbijstelling nog bij de sector rijksbegroting en de sector zorg geboekt. Thans wordt de geraamde aanvullende post overgeheveld naar de sector SZA, omdat de grondslag voor berekening hiervan ook binnen deze sector valt.

D. Niet tot ijklijn behorend

8. Deze bruteringseffecten betreffen de ABW, IOAW, IOAZ, analoog aan de bruteringseffecten AOW/Anw (zie tabel 5 punt 23).

Aanpassingen van de ijklijn van de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt

In het voorgaande is nader ingegaan op de ontwikkeling van de uitgaven sinds de Sociale Nota 2000. De bijstellingen van de ijklijn sociale zekerheid en arbeidsmarkt worden in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 8. De aanpassingen van de ijklijn sociale zekerheid en arbeidsmarkt sinds de Sociale Nota 2000 (in miljarden guldens)

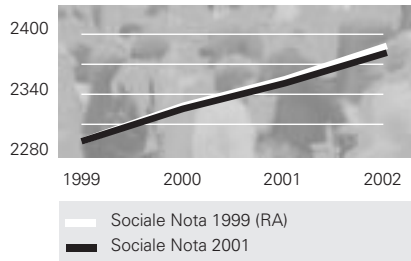
	1999	2000	2001	2002
Ijklijn conform Sociale Nota 2000	103,7	107,4	109,6	112,3
Aanpassingen				
Statistische correcties	0,0	0,0	1,5	1,2
Overboekingen	0,1	-0,1	0,9	0,9
Bijstelling pBBP	0,0	0,6	2,2	2,1
Ijklijn relevant voor Sociale Nota 2001	103,8	108,0	114,1	116,5

De statistische correcties zijn de in de voorgaande paragrafen genoemde bruteringseffecten. Ook de overboekingen zijn in eerdere paragrafen aan de orde gekomen.

Ten slotte is de ijklijn overeenkomstig de systematiek van het reële uitgavenkader aangepast voor de bijstellingen in de prijsontwikkeling van het BBP.

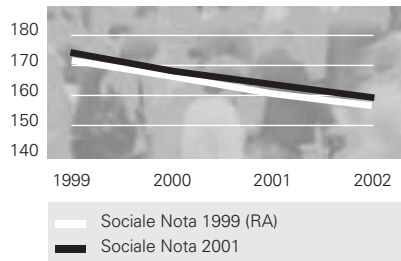
In onderstaande figuren wordt de huidige raming van het volume van een aantal sociale zekerheidsregelingen vergeleken met de raming ten tijde van het Regeerakkoord (stand Sociale Nota 1999).

Figuur 3.1 Volume ontwikkeling AOW



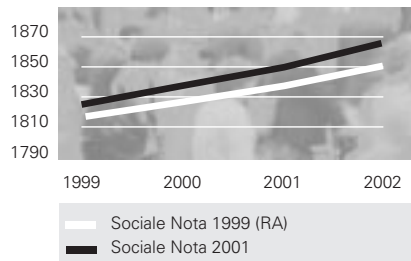
De huidige raming van de volumeontwikkeling in de AOW wijkt nauwelijks af van de raming ten tijde van het Regeerakkoord. Het verschil loopt op tot cumulatief 0,2% in 2002. Deze lichte daling is het gevolg van aanpassingen aan realisatiegegevens. Voor het realisatiejaar bleek de uitstroom iets hoger dan geraamd. Dit is naar latere jaren doorgetrokken.

Figuur 3.2 Volume ontwikkeling ANW



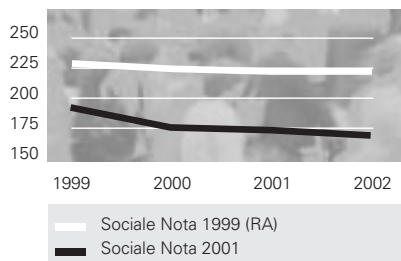
Het aantal Anw-gerechtigden wijkt naar huidige inzichten nauwelijks af van de raming ten tijde van het Regeerakkoord. De marginale opwaartse bijstelling met 1 à 2 duizend personen is het gevolg van verwerking van de realisatiegegevens van de SVB en de laatste bevolkingsprognose van het CBS.

Figuur 3.3 Volume ontwikkeling AKW



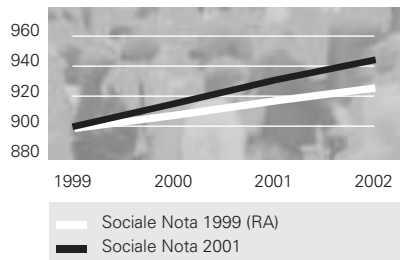
Het positieve verschil in het aantal AKW-gerechtigden tussen SN2001 en RA1999 is toe te schrijven aan het feit dat het aantal geboorten in 1998 en 1999 groter was dan verwacht. Dit gaat vooral om geboorten van het eerste kind. Op grond van deze realisatie is ook de raming voor latere jaren naar boven bijgesteld.

Figuur 3.4 Volume ontwikkeling WW



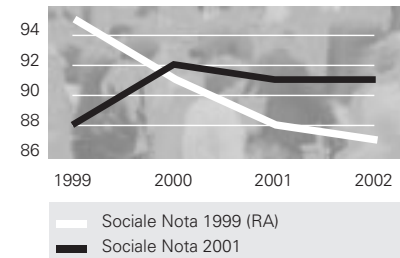
De gunstige economische ontwikkeling van de afgelopen jaren heeft een grote invloed gehad op de sociale zekerheid. De sterke daling van de werkloosheid heeft derhalve ook geleid tot een fors kleiner beslag op de Werkloosheidswet.

Figuur 3.5 Volume ontwikkeling WAO



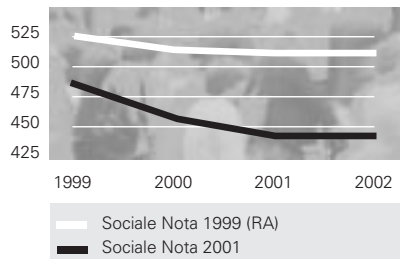
De gunstige economische ontwikkeling van de afgelopen jaren heeft echter niet geleid tot een verminderd beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Was er door de aanhoudend sterke economische groei bij de WW en bijstand steeds sprake van een sterk meevallende volumeontwikkeling, bij de WAO moet worden vastgesteld dat ten tijde van het regeerakkoord geraamde volumeontwikkeling, die destijds nog als behoedzaam gold, nu als te optimistisch moet worden beschouwd.

Figuur 3.6 Volume ontwikkeling TW



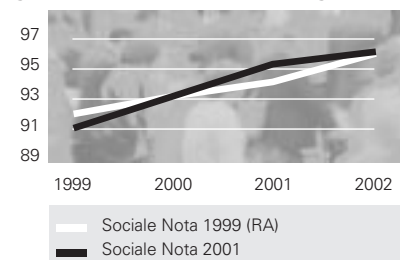
De TW geeft recht op een aanvullende uitkering bovenop uitkeringen Ziektewet, Werkloosheidswet en arbeidsongeschiktheidswetten. De volumeontwikkeling in de TW geeft dan ook een weerspiegeling van de ontwikkeling in deze wetten. Per saldo resulteert ondanks het gedaalde volume in de werkloosheidswet een 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 3.7 Volume ontwikkeling ABW



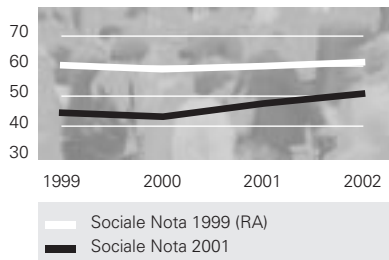
Net als bij de WW heeft de gunstige economische ontwikkeling een positieve bijdrage op de volumeontwikkeling bij de bijstandsregelingen. De meevaller voor 2002 is voor ca. 90% toe te schrijven aan de meevallende werkloosheidsontwikkeling.

Figuur 3.8 Volume ontwikkeling WSW



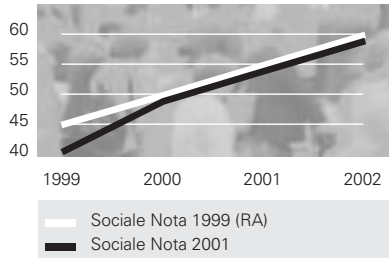
De taakstelling in arbeidsplaatsen is bij de invoering van de nieuwe WSW in 1998 fors verruimd (met 4000 van 1997 op 1998), en neemt op basis van het regeerakkoord vanaf 1999 jaarlijks toe met ruim 1100 plaatsen ten behoeve van de verkorting van de wachtlijst. Implementatie van de nieuwe indicatie commissies 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.

Figuur 3.9 Volume ontwikkeling WIW



De sterke daling in de WIW van het aantal plaatsingen ten opzichte van het regeerakkoord 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 met ongeveer 10 000 neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de ramingen van het regeerakkoord. Hoewel zich 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 3.10 Volume ontwikkeling ID-banen (gemiddeld jaarvolume x 1000)



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 gerealiseerd 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 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 arbeidsparticipatie in Nederland net onder het EU-gemiddelde. Na bijna 10 jaar ligt deze nu er ruim boven. De netto arbeidsparticipatie is in die periode met 10 procentpunten gestegen van 61% naar 71%. Dit is deels te verklaren door de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Denemarken heeft het hoogste percentage, namelijk 77%. Wanneer deeltijdbanen in Nederland omgerekend worden tot voltijdeenheden, dan zakt de participatiegraad aanzienlijk, namelijk tot 54%. Daarmee bevindt Nederland zich wel onder het EU-gemiddelde (56%). De oorzaak hiervan ligt in het feit dat in Nederland veel in deeltijd gewerkt wordt. Vooral vrouwen kiezen ervoor om in deeltijd te werken teneinde werk en zorgtaken te combineren.

Tabel 4.2 Bruto participatiegraad* in OESO-landen

	1990	1995	1999
	in % van de bevolking van 15-64 jaar		
Nederland	66	69	74
België	59	62	65
Denemarken	82	80	81
Duitsland	68	71	71
Frankrijk	66	67	68
Verenigd Koninkrijk	78	76	76
Zweden	85	80	79
EU	67	67	69
USA	77	77	77
Japan	70	72	72

* Werkenden en werklozen, gedeeld door de bevolking van dezelfde leeftijdsgroep.
(inclusief kleine deeltijdbanen < 12 uur.)

Bron: OECD, Employment Outlook, juni 2000.

Tabel 4.3 Netto participatiegraad* in OESO-landen

	1990	1995	1999
	in % van de bevolking van 15-64 jaar		
Nederland	61	64	71
België	54	56	59
Denemarken	75	74	77
Duitsland	64	65	65
Frankrijk	60	59	60
Verenigd Koninkrijk	72	69	72
Zweden	83	72	73
EU	62	60	63
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 2000.

Tabel 4.4 Netto participatiegraad in voltijdeenheden

	1990	1998	1990	1998	1990	1998
		mannen		vrouwen		totaal
Nederland	70	73	30	35	50	54
België	71	68	35	39	53	54
Denemarken	80	81	56	59	68	70
Duitsland	78	69	43	42	61	55
Frankrijk	75	70	45	45	60	57
Verenigd Koninkrijk	83	77	44	44	63	61
Zweden	82	70	65	55	74	63
EU	76	71	40	41	58	56

Bron: European Commission, Employment in Europe 1999.

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 31,0 uur. Dit ligt gemiddeld 5,5 uur onder het EU-gemiddelde.

Tabel 4.5 Gemiddelde werktijd* per week in 1999 (werknemers)

	voltijd	deeltijd	totaal
Nederland	39,0	19,0	31,0
België	38,4	21,7	35,1
Duitsland	40,1	17,9	35,8
Frankrijk	39,6	22,9	36,6
Verenigd Koninkrijk	43,6	18,2	37,3
EU	40,4	19,6	36,5

* Overuren zijn meegeteld.

Bron: Eurostat, Labour Force Survey 1999.

Tabel 4.6 Gemiddelde werktijd per jaar (werknemers, inclusief deeltijd)

	1990	1999*
Nederland	1 433	1 365
Duitsland	1 555	1 478
Frankrijk	1 543	1 500
Verenigd Koninkrijk	1 704	1 696
USA	1 936	1 974
Japan	2 052	1 842

* Nederland 1997, Frankrijk 1998.

Bron: OECD, Employment Outlook, juni 2000.

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 de sociale zekerheidsstelsels. De tabel in de bijlage moet als volgt worden gelezen: binnen de leeftijdscategorie 15–64 jaar zijn er in Nederland tegen 100 werkzame personen 38 uitkeringsgerechtigden (in 1997). De groep uitkeringsgerechtigden bestaat uit o.a. werklozen, WAO'ers, AOW'ers en bijstandontvangers. De leeftijdscategorie 15–64 jaar biedt van de drie I/A-ratio's meest zuivere vergelijking. Daaruit blijkt dat Nederland in 1997 met 37,7 een gunstige positie inneemt. Dit is mede het gevolg van de sterke toename van de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen in de afgelopen jaren. Hierdoor is het draagvlak voor de lasten in de maatschappij vergroot. Van de geselecteerde landen zijn de I/A-ratio's ten opzichte van 1990 alleen in Nederland, USA en België gedaald.

Tabel 4.7 I/A-ratio's (uitkeringsgerechtigden/werkenden), 1990 en 1998

	1990	1998	1990	1998	1990	1998
	15 jaar en ouder		15 jaar tot pensioenleeftijd		15 t/m 64 jaar	
Nederland*	82,4	70,2	42,1	33,1	42,1	33,1
België	102,5	105,1	50,0	49,5	58,7	57,3
Denemarken	76,8	77,3	44,0	44,5	41,6	41,6
Duitsland**	72,5	89,9	29,8	43,3	36,2	50,1
Frankrijk	80,8	93,3	29,6	35,2	44,1	49,4
Groot-Brittannië	68,9	78,6	24,6	30,6	31,9	38,2
Zweden	72,2	87,8	28,0	37,0	28,0	37,0
USA	50,7	49,7	21,0	20,0	21,0	20,0
Japan	53,3	73,3	17,4	21,0	28,6	35,3

* Cijfers voor Nederland wijken af van de I/A ratio zoals gepresenteerd bijvoorbeeld 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: Arents, M., M.M. Cluitmans en M.A. van der Ende: Benefit dependency ratios. An analysis of nine European countries, Japan and the US.

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 4.8 Aandeel 65+ op de totale bevolking in de EU-landen (prognose)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Nederland	13,2%	13,6%	14,1%	15,2%	17,5%	19,3%
België	15,8%	16,7%	17,3%	17,7%	19,1%	20,7%
Denemarken	15,3%	14,8%	14,8%	16,0%	18,2%	19,5%
Duitsland	15,4%	15,9%	17,8%	19,3%	19,7%	20,9%
Frankrijk	15,0%	15,9%	16,4%	16,8%	18,6%	20,5%
Verenigd Koninkrijk	15,7%	15,6%	15,8%	16,4%	18,1%	19,3%
Zweden	17,5%	17,1%	17,0%	18,0%	19,9%	20,8%
EU	15,4%	16,1%	17,0%	17,8%	19,1%	20,4%

Bron: Eurostat, Demographic Statistics, 1999.

Uitgaven sociale bescherming

De uitgaven aan sociale bescherming biedt ons informatie met betrekking tot de lasten van sociale zekerheidsuitkeringen als aandeel van het BBP. De netto uitgaven aan de sociale bescherming bedroegen in Nederland 16,1% in 1995. In vergelijking met de ons omringende landen scoort Nederland laag. Alleen USA scoort nog lager, te weten 12,1%.

Netto uitgaven bestaan uit uitkeringen (werkloosheid, AOW, ziekte, etc.) en diensten (voorzieningen t.b.v. reïntegratie WAOers, scholing werkzoekenden, gesubsidieerd werk, etc). Nederland ligt wat uitkeringen betreft in de middenmoot.

Tabel 4.9 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 dubbelstellingen te vermijden zijn publieke fiscale subsidies aan het private domein als publieke uitgaven geteld.

* Excl. kosten gezondheidszorg.

** Gegevens over private uitgaven ontbreken.

Bron: W. Adema: Net Social Expenditure, OECD, Paris, 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 4.10 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 een voltijdse productiemedewerker in de sector industrie, wiens loon gelijk is aan het gemiddelde loon van de productiemedewerkers in deze sector.

** tweeverdieners.

Bron: OECD, Taxing Wages 1998-1999, 1999 edition.

4.5 Arbeidsmarkt en werkloosheid

Werkgelegenheids groei

De werkgelegenheid in Nederland is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Over de periode 1985-1989 was de jaarlijkse groei gemiddeld 1,9%, over

de periode 1990–1994 1,6% en over de periode 1995–1999 2,8%. Nederland heeft in de laatste twee perioden de sterkste groei gekend van de geselecteerde landen. 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 groei gekend.

Tabel 4.11 Groei van de werkgelegenheid in OESO-landen

	1985-'89	1990-'94	1995-'99
Nederland	1,9	1,6	2,8
België	0,9	- 0,1	0,8
Denemarken	0,9	- 0,8	1,4
Duitsland	1,0	0,4	- 0,2
Frankrijk	0,7	- 0,2	0,9
Verenigd Koninkrijk	2,1	- 0,8	1,2
Zweden	0,9	- 2,4	0,7
EU	1,1	- 0,3	1,0
USA	2,2	1,0	1,6
Japan	1,2	1,1	0,0

Bron: OECD, Economic Outlook, juni 2000.

Tabel 4.12 Groei van de beroepsbevolking in OESO-landen

	1985-'89	1990-'94	1995-'99
Nederland	1,1	1,7	1,9
België	0,1	0,4	0,6
Denemarken	0,8	- 0,2	0,0
Duitsland	0,8	0,7	- 0,1
Frankrijk	0,6	0,5	0,7
Verenigd Koninkrijk	0,9	- 0,1	0,5
Zweden	0,5	- 1,1	0,2
EU	0,8	0,3	0,6
USA	1,8	1,1	1,2
Japan	1,1	1,2	0,4

Bron: OECD, Economic Outlook, juni 2000.

Werkloosheid

Werklozen overeenkomstig de ILO richtlijnen zijn personen die: a. zonder werk zijn, b. beschikbaar zijn voor werk en binnen twee weken kunnen beginnen, c. gedurende afgelopen vier weken actief naar werk hebben gezocht. In 1999 is het werkloosheidspercentage in Nederland gedaald tot 3,3%; na Luxemburg heeft Nederland het laagste werkloosheidspercentage.

Tabel 4.13 Gestandaardiseerde werkloosheid in OESO-landen

%	1990	1995	1999
Nederland	6,2	6,9	3,3
België	6,7	9,9	9,0
Denemarken	7,7	7,3	5,2
Duitsland	4,8	8,2	8,7
Frankrijk	9,0	11,7	11,3
Verenigd Koninkrijk	7,1	8,7	6,1
Zweden	1,7	8,8	7,2
EU	8,1	10,7	9,2
USA	5,6	5,6	4,2
Japan	2,1	3,2	4,7

Bron: OECD, Employment Outlook, juni 2000.

Uitgaven arbeidsmarktbeleid

Om werkloosheid en dan met name langdurige werkloosheid te bestrijden, voert men in de Europese landen een actief arbeidsmarktbeleid. Dit beleid bevat maatregelen die tot doel hebben om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren. Hierbij moet gedacht worden aan uitgaven ten behoeve van 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 arbeidsmarktbeleid als passief arbeidsmarktbeleid hoog ligt.

Tabel 4.14 Uitgaven voor actief en passief arbeidsmarktbeleid in EU-landen, 1997/1998 (in procenten van het BBP)

	actief arbeidsmarktbeleid						passief	a/p
	arbeids- voorzie- ning	scholing	jongeren	gesubs. werk	arbeids- on- geschikten	totaal		
Nederland	0,40	0,22	0,05	0,50	0,58	1,76	3,14	0,56
België	0,19	0,29	0,01	0,68	0,13	1,29	2,67	0,48
Denemarken	0,14	1,07	0,08	0,30	0,30	1,89	3,74	0,51
Duitsland	0,23	0,34	0,07	0,39	0,25	1,27	2,29	0,55
Frankrijk	0,16	0,35	0,26	0,52	0,08	1,37	1,85	0,74
Verenigd Koninkrijk	0,16	0,07	0,12		0,02	0,37	0,82	0,45
Zweden	0,30	0,48	0,03	0,58	0,62	2,01	1,91	1,05
USA	0,06	0,04	0,03	0,01	0,04	0,18	0,25	0,72

Bron: OECD, Employment Outlook juni 1999.

5.1 Beschikbaar budget activerend arbeidsmarktbeleid

In onderstaande tabel worden de tot en met 2004 beschikbare budgetten gepresenteerd voor het activerend arbeidsmarktbeleid. De beleidsinspanningen zijn gericht op een verbetering van de kansen op de arbeidsmarkt van werkloze werkzoekenden en arbeidsgehandicapten – middels training, scholing en intensieve bemiddeling – met als uiteindelijke doel een (duurzame) plaatsing op de arbeidsmarkt.

Tabel 5.1 Beschikbare gelden voor activerend arbeidsmarktbeleid (miljoenen gulden)

Constante prijzen	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Reïntegratiebudget uvi's	50	132	147	166	180	180
REA	802	984	992	993	993	993
Prestatiebudget Arbvo	670	450	619	591	586	586
WIW Scholing & Activering	307	443	461	514	553	553
Inkoop gemeenten	106	–	–	–	–	–
Sluitende aanpak	165	207	309	347	357	357
ESF-3	445	440	440	440	440	440
Totaal	2 545	2 656	2 968	3 051	3 109	3 109

5.2 Beroepsbevolking en Werkgelegenheid 1990–1999

Tabel 5.2 Participatie 15–64 jaar naar geslacht, leeftijd, etniciteit/herkomst en onderwijsniveau, 1990, 1995 en 1999 (jaargemiddelden)

	duizendtallen						als % van de bevolking					
	beroepsbevolking			werkzame personen			beroepsbevolking ^d			werkzame personen ^e		
	1990	1995	1999	1990	1995	1999	1990	1995	1999	1990	1995	1999
totaal	6 063	6 596	7 097	5 644	6 063	6 805	59,3	62,8	66,6	55,2	57,8	63,8
geslacht												
mannen	3 865	4 067	4 242	3 686	3 814	4 121	74,6	76,3	78,6	71,1	71,6	76,3
vrouwen	2 198	2 529	2 856	1 958	2 249	2 684	43,6	48,9	54,3	38,8	43,5	51,0
leeftijd												
15–24 jr	1 085	894	887	973	776	822	46,9	44,4	47,6	42,1	38,6	44,1
25–34 jr	1 902	2 097	2 119	1 773	1 925	2 043	75,9	80,4	84,5	70,8	73,8	81,4
35–44 jr	1 672	1 801	1 970	1 561	1 659	1 890	71,6	76,3	79,1	66,9	70,3	75,8
45–54 jr	1 031	1 416	1 620	978	1 330	1 565	61,2	68,4	71,9	58	64,3	69,5
55–64 jr	373	389	501	359	373	485	26,9	26,9	32,4	25,8	25,8	31,4
eticiteit ^a												
autochtonen	5 563	5 986	.	5 233	5 574	.	59,9	63,7	.	56,3	59,4	.
allochtonen	499	610	.	411	489	.	53,2	55,1	.	43,8	44,2	.
wv Turken	62	62	.	44	43	.	47	44	.	34	30	.
Marokkanen	33	47	.	22	32	.	37	42	.	24	29	.
Over. Midd. Zee ^b	38	52	.	34	40	.	58	60	.	52	46	.
Surinamers	87	117	.	67	95	.	53	63	.	41	51	.
Antillianen	18	26	.	15	20	.	55	58	.	46	44	.
Overigen	261	306	.	229	259	.	57	57	.	50	49	.
herkomst ^c												
autochtonen	.	5 601	5 943	.	5 225	5 741	.	64	68	.	60	66
allochtonen	.	981	1 130	.	812	1 032	.	57	59	.	47	54
wv Turken	.	76	90	.	52	79	.	43	45	.	30	40
Marokkanen	.	58	74	.	40	60	.	43	45	.	29	37
Over. Midd. Zee ^b	.	63	74	.	50	69	.	58	60	.	47	56
Surinamers	.	116	135	.	94	121	.	61	65	.	49	58
Antillianen	.	33	43	.	25	37	.	57	61	.	44	53
Overigen	.	635	707	.	552	659	.	60	62	.	52	58
onderwijsniveau												
BO	709	585	564	610	491	513	37	38	40	32	32	36
MAVO	429	467	504	383	413	473	39	42	46	35	37	43
LBO	1 098	1 010	970	1 023	916	920	58	59	61	54	53	58
HAVO/VWO	291	349	395	256	307	369	44	52	58	38	46	54
MBO	2 203	2 539	2 692	2 109	2 388	2 611	73	75	77	70	70	75
HBO	887	1 120	1 309	844	1 055	1 273	79	78	80	75	73	77
WO	412	513	652	388	481	635	87	87	90	82	81	88

a etniciteit: allochtonen zijn personen niet geboren in Nederland of met de niet-Nederlandse nationaliteit.

b Algerijnen, Grieken, Italianen, (ex-)Joegoslaven, Portugezen, Spanjaarden, Tunesiërs.

c herkomst: allochtonen zijn personen met minstens 1 in het buitenland geboren ouder.

d d.i. bruto arbeidsparticipatie.

e d.i. netto arbeidsparticipatie.

Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking.

5.3 Werkloosheid 1990–1999

Tabel 5.3 Werkloosheid naar geslacht, leeftijd, etniciteit/herkomst en onderwijsniveau, 1990, 1995 en 1999 (jaargemiddelden)

	duizendtallen						als % van de bevolking					
	werkloze beroepsbevolking			geregisteerde werkloosheid			werkloze beroepsbevolking			geregisteerde werkloosheid		
	1990	1995	1999	1990	1995	1999	1990	1995	1999	1990	1995	1999
totaal	419	533	292	358	464	221	6,9	8,1	4,1	5,9	7,0	3,1
mannen	179	253	121	209	260	115	4,6	6,2	2,9	5,4	6,4	2,7
vrouwen	240	281	172	149	204	106	10,9	11,1	6,0	6,8	8,1	3,7
leeftijd												
15–24 jr	112	118	65	85	89	32	10,3	13,2	7,3	7,8	10,0	3,6
25–34 jr	128	171	76	116	159	62	6,8	8,2	3,6	6,1	7,6	2,9
35–44 jr	112	142	80	89	117	64	6,6	7,9	4,1	5,3	6,5	3,2
45–54 jr	52	86	55	56	85	52	5,1	6,1	3,4	5,4	6,0	3,2
55–64 jr	14	16	16	13	14	11	3,8	4,1	3,2	3,5	3,6	2,2
etniciteit ^a												
autochtonen	330	412	.	276	348	.	5,9	6,9	.	5,0	5,8	.
allochtonen	89	122	.	82	116	.	18	20	.	16	19	.
wv Turken	18	20	.	21	26	.	29	32	.	34	42	.
Marokkanen	11	15	.	12	13	.	33	32	.	35	28	.
Over. Midd. Zee ^b	.	12	.	4	10	.	.	23	.	10	19	.
Surinamers	20	22	.	16	18	.	23	19	.	18	15	.
Antillianen	.	6	.	4	7	.	.	23	.	22	27	.
Overigen	32	47	.	26	43	.	12	15	.	34	14	.
herkomst ^c												
autochtonen	.	375	202	.	.	.	.	7	3	.	.	.
allochtonen	.	169	98	.	.	.	.	17	9	.	.	.
wv Turken	.	24	12	.	.	.	.	31	13	.	.	.
Marokkanen	.	19	14	.	.	.	.	32	18	.	.	.
Over. Midd. Zee ^b	.	12	.	.	.	.	.	20	.	.	.	.
Surinamers	.	22	14	.	.	.	.	19	10	.	.	.
Antillianen	.	8	.	.	.	.	.	23	.	.	.	.
Overigen	.	83	49	.	.	.	.	13	7	.	.	.
onderwijsniveau												
BO	100	94	51	108	102	52	14	16	9	15	17	9
MAVO	46	54	31	34	41	19	11	12	6	8	9	4
LBO	75	94	50	70	90	41	7	9	5	6	9	4
HAVO/VWO	36	42	26	20	30	16	12	12	7	7	9	4
MBO	94	151	81	70	126	58	4	6	3	3	5	2
HBO	43	65	36	35	47	23	5	6	3	4	4	2
WO	24	32	17	20	28	12	6	6	3	5	5	2

a. etniciteit: allochtonen zijn personen niet geboren in Nederland of met de niet-Nederlandse nationaliteit.

b. Algerijnen, Grieken, Italianen, (ex-)Joegoslaven, Portugezen, Spanjaarden, Tunesiërs.

c. herkomst: allochtonen zijn personen met minstens 1 in het buitenland geboren ouder.

Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking.

5.4 Vacatures 1990–1999

Tabel 5.4 Vacatures en moeilijk vervulbare vacatures^a naar bedrijfstak, beroepstak, gevraagd opleidingsniveau en bedrijfsgrootte, 1990–1999

	vacatures				wv moeilijk vervulbaar			
	duizendtallen				als % van de vacatures			
	1990	1995	1998	1999	1990	1995	1998	1999
totaal	104,7	55,2	117,5	157,4	47	27	45	54
ontstaan ^b	637	526	790	882	.	.	.	.
vervuld ^b	633	508	772	839	.	.	.	.
bedrijfstak								
landbouw en visserij	4,0	1,4	2,0	2,3	.	29	55	72
industrie en bouwnijverheid	41,3	15,3	26,7	38,6	.	33	49	63
industrie	27,8	10,0	17,8	23,6	.	27	42	54
bouwnijverheid	12,1	4,7	8,4	14,6	.	49	68	78
overige nijverheid	1,4	0,6	0,5	0,4	.	.	20	31
commerciële dienstverlening	41,2	28,5	70,0	93,2	.	26	46	53
handel	23,4	11,2	24,0	30,0	.	26	44	54
horeca	.	1,6	4,6	6,8	.	25	52	51
vervoer en communicatie	4,4	3,2	7,2	15,0	.	16	42	53
financiële instellingen	.	2,5	4,4	5,7	.	32	55	60
zakelijke dienstverlening	13,4	10,0	29,8	35,7	.	28	46	51
niet-commerciële dienstverlening	18,3	10,1	18,7	23,3	.	17	34	45
beroepsniveau								
elementaire beroepen	.	4,7	10,6	14,7	.	19	38	53
lagere beroepen	.	15,4	31,6	44,8	.	25	49	58
middelbare beroepen	.	19,8	42,0	58,0	.	30	49	54
hogere beroepen	.	9,4	19,9	21,6	.	33	53	59
wetenschappelijke beroepen	.	2,2	4,8	6,6	.	27	44	54
niveau onbekend	.	3,7	8,5	11,7	.	3	0	38
onderwijsniveau								
BO	9,0	3,2	5,4	9,5	54	19	37	54
LBO/MAVO	40,4	14,0	31,9	40,9	51	26	46	59
MBO/HAVO/VWO	34,9	20,4	45,0	64,0	50	27	49	53
HBO	12,3	12,2	22,0	25,4	47	33	52	59
WO	1,6	2,5	4,7	5,9	44	32	51	54
bedrijfsgrootte								
1–9 werknemers	31,8	17,3	29,2	44,1	51	36	55	61
10–99 werknemers	34,9	17,4	41,5	49,6	54	30	48	54
>=100 werknemers	38,0	20,5	46,7	63,7	38	16	35	50
specifieke categorieën								
vacatures voor:								
schoolverlaters	42,3	17,9	44,7	66,3	.	.	.	.
>=20 uur	86,1	41,2	94,4	119,8	.	.	.	.

a. standcijfers per 30 september tenzij anders aangegeven, excl. vacatures bij overheid en onderwijs.

b. stroomcijfers (jaartotalen).

Bron: CBS, Vacature-enquête.

5.5 Doelgroepen Arbeidsmarkt 1998

Tabel 5.5 Overlap tussen doelgroepen arbeidsmarkt, 1998

	Vrouwen	Jongeren	Minderheden	Ongeschoolden	Totaal	(x 1 000)
procentuele aandelen bevolking 15-64						
Vrouwen	x	14	7	14	100	5 235
Jongeren	49	x	8	21	100	1 476
Minderheden	49	15	x	36	100	743
Ongeschoolden	53	22	19	x	100	1 416
Totaal	49	14	7	13	100	10 604
procentuele aandelen beroepsbevolking						
Vrouwen	x	9	6	7	100	2 761
Jongeren	46	x	6	11	100	539
Minderheden	38	8	x	23	100	404
Ongeschoolden	34	11	17	x	100	556
Totaal	40	8	6	8	100	6 957
procentuele aandelen werkloze beroepsbevolking						
Vrouwen	x	13	12	16	100	199
Jongeren	53	x	15	25	100	49
Minderheden	36	11	x	36	100	65
Ongeschoolden	49	19	35	x	100	67
Totaal	57	14	19	19	100	348

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 13. Dit betekent dat 13 procent van de werkloze vrouwen jonger is dan 25 jaar. Uit dezelfde regel valt af te lezen dat 12 procent van de werkloze vrouwen behoort tot een etnische minderheid.

Kolomsgewijs is te zien dat het aandeel jongeren in de groep werkloze vrouwen (13) iets kleiner is dan het gemiddelde aandeel (14) in de totale werkloosheid.

5.6 Werk(loosheid) tellen

Zoals in hoofdstuk 2 is gemeld zal in deze bijlage worden aangegeven welke stroomlijning en verbetering het kabinet overweegt op het terrein van informatie over omvang van werkloosheid en werkgelegenheid. Naast de wens om beter zicht te krijgen op de arbeidsmarkt speelt hierbij ook de wens om – in het kader van het toenemende belang van internationale beleidscoördinatie – aan te sluiten bij internationaal gehanteerde definities.

5.6.1 Het stroomlijnen van werkloosheidscijfers

Men kan op verschillende manieren naar het begrip inactiviteit en werkloosheid kijken. Voor het sociaal-economisch beleid zijn drie invalshoeken in het bijzonder van belang. Dit zijn:

- Ten eerste een invalshoek die probeert inzicht te geven over *het direct inzetbare arbeidsaanbod*.
- Ten tweede een invalshoek die uitgaat van *de reïntegratie doelstelling van het kabinet*.
- Ten derde een invalshoek die probeert *de reserves op de arbeidsmarkt* weer te geven.

Meerdere invalshoeken om naar het fenomeen werkloosheid te kijken, maken het niet mogelijk om één alomvattende werkloosheidsdefinitie te

gebruiken. De eerste invalshoek ziet werkloosheid als het «direct beschikbaar arbeidsaanbod». Deze visie komt goed overeen met de nu gebruikte indicatoren van werkloosheid. De invulling van deze invalshoek krijgt hier dan ook het meeste aandacht.

a. Indicator voor het direct beschikbare arbeidsaanbod

Deze invalshoek probeert inzicht te geven over het direct inzetbare arbeidsaanbod. Welke personen zijn actief op zoek naar werk en kunnen ook op korte termijn de beschikbare vacatures opvullen? Dit is een statistisch/economische benadering van het verschijnsel werkloosheid. Het geeft tezamen met het aantal openstaande vacatures de spanning op de arbeidsmarkt weer.

Voor deze invalshoek worden nu verschillende begrippen gebruikt. Twee daarvan zijn de zogenaamde «Geregistreeerde werkloosheid» (GWL) en de «werkloze beroepsbevolking» (WBB). De «Geregistreeerde werkloosheid» wordt elke maand – op verzoek van SZW – door het CBS berekend. Deze definitie beschouwt die personen als werkloos die geen baan van tenminste 12 uur per week hebben én staan ingeschreven bij het arbeidsbureau én direct beschikbaar zijn om een baan voor 12 uur of meer per week te aanvaarden. Dit betekent (o.a.) dat niet iedereen die actief werk zoekt, meegeteld wordt. Daarnaast geeft het GWL enkel informatie over een deel van degenen die ingeschreven staan bij de Arbeidsbureaus. Hierdoor geeft het maar een beperkt beeld van de omvang van de werkloosheid.

De International Labour Organisation (ILO) definieert werkloosheid als het *direct inzetbare arbeidsaanbod*, dwz. die groep personen die geen baan heeft, actief op zoek is naar werk (ongeacht het aantal uren) en tevens direct beschikbaar is om een baan te aanvaarden. Deze definitie wordt internationaal gebruikt. Dit lijkt zeer nauw aan te sluiten bij de omschrijving van het «economisch» begrip werkloosheid en daarom lijkt het voor de hand te liggen ook in Nederland dit cijfer beschikbaar te hebben. Zeker omdat het werkgelegenheidsbeleid ook steeds vaker in internationaal verband wordt afgestemd (zie o.m. de resultaten van de Top van Lissabon).

In principe sluit het begrip «werkloze beroepsbevolking» (WBB) (dat op dit moment slechts eenmaal per jaar beschikbaar komt, maar idealiter ook op maandbasis beschikbaar zou moeten zijn) aan op de internationaal gebruikelijke definitie. Een cruciaal verschil is dat op nationaal niveau in 1991 een 12-uurs-criterium toegevoegd is aan deze definitie (voor zowel werkenden als werklozen). De belangrijkste reden daarvoor was dat in Nederland relatief veel kleine banen voorkomen. Iemand wordt pas als werkend beschouwd als hij 12 uur of meer per week werkt. Dit heeft als consequentie dat enerzijds werkenden met een baan van minder dan 12 uur per week als werkloos kunnen worden geteld en dat anderzijds personen op zoek naar een baan van minder dan 12 uur per week niet worden meegeteld. Indien wordt overgegaan op de internationale definitie van werkloosheid leidt dit noodzakelijkerwijs tot het loslaten van het (alleen in Nederland toegepaste) 12-uurs criterium. Alle werklozen worden dan even zwaar meegeteld, ongeacht de door hen gewenste arbeidsduur, wat een minder nauwkeurige meting van de spanning op de arbeidsmarkt oplevert¹⁶³. Het 12-uurs criterium is overigens niet het enige verschil met de ILO-definitie. De ILO gaat uit van een strenger criterium

¹⁶³ Maar daar kan verbetering in worden gebracht zodra cijfers worden verzameld over het aantal gezochte en aangeboden uren werk. De spanning op de arbeidsmarkt wordt immers niet alleen bepaald door het aantal personen dat zich aanbiedt voor werk, maar ook door het aantal aangeboden uren.

dan het CBS (bij bepaling van de werkloze beroepsbevolking), voor het bepalen van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt¹⁶⁴.

In onderstaand tabel worden de thans gehanteerde cijfers voor «de werkloosheid» in Nederland met elkaar vergeleken.

Tabel 5.6: Drie werkloosheidscijfers (1999 in personen en % van de beroepsbevolking)

	(*1000)	% beroepsbevolking
Werkloze beroepsbevolking volgens ILO definitie	277	3,5%
Werkloze beroepsbevolking volgens Nederlandse definitie (WBB)	292	4,1%
Geregistreeerde werkloosheid (GWL)	221	3,1%

Bron: CEP 2000 en EBB 1999.

Als het CBS technisch in staat is de werkloosheid conform de ILO definitie maandelijks op te leveren, kan dit cijfer het GWL-cijfer vervangen. Daarnaast zou het WBB cijfer ook op maand basis beschikbaar moeten zijn.

b. Indicator reïntegratie doelstelling

De cijfers in tabel 5.6 geven geen indicatie van het aantal personen dat volgens de SZW-reïntegratie doelstelling centraal staat. Rekening houdend met de herziening van sociale zekerheids- en arbeidsmarktorganisaties (SUWI) is het daarom van belang om een populatie samen te stellen van personen die:

- a een werkloosheidsuitkering ontvangen (WW of Bijstand) en niet vrijgesteld zijn van de sollicitatieplicht, aangevuld met degenen
- b die niet werken, geen werkloosheidsuitkering ontvangen en ingeschreven staan bij het CWI.

Dit is een brede populatie van werkzoekenden. De afstand tot de arbeidsmarkt bepaalt welk arbeidsmarktinstrumentarium de overheid inzet om iemand aan werk te helpen.

c. Indicator onbenutte arbeidsreserves

Bij een indicator voor onbenutte reserves gaat het om het totaal van personen dat in staat en (op termijn) bereid is om werk te aanvaarden. Voor de indicator die informatie geeft over de onbenutte arbeidsreserves in Nederland zou de ILO-definitie van niet werkende werkwillenden kunnen worden gebruikt. Niet werkende werkwillenden zijn in deze definitie alle personen die geen betaald werk hebben, behalve degenen die hebben aangegeven in de Enquête Beroepsbevolking dat zij niet in staat zijn te werken, geen behoefte hebben aan betaald werk en degenen die al met pensioen zijn.

5.6.2 Analyse verschil huidige en internationale definitie

Indien werkloosheid ook zou worden berekend volgens de internationaal geldende ILO definitie, dan worden ook personen met relatief kleine baantjes meegeteld. De 12 uren grens wordt namelijk in de ILO-definitie niet gehanteerd. Dit heeft niet alleen effect op de werkloosheid, maar ook op andere aspecten van de arbeidsmarkt.

¹⁶⁴ In de Nederlandse definitie worden uitzonderingen geaccepteerd op de termijn waarop iemand kan beginnen te werken, of zoek activiteiten ontplooid heeft. Volgens de internationale definitie moet iemand binnen twee weken kunnen beginnen in een baan. Bij de Nederlandse definitie wordt in bepaalde gevallen een termijn van 3 maanden aangehouden, bijvoorbeeld voor vrouwen die kinderopvang moeten regelen. Door deze uitzonderingen is de afbakening van de werkloze beroepsbevolking in de Nederlandse definitie minder stringent.

In de reeds beschikbare cijfers is de beroepsbevolking onderverdeeld in de werkende beroepsbevolking (die personen die 12 uur of meer per week werken) en de werkloze beroepsbevolking (personen die actief een baan zoeken voor 12 uur of meer per week en direct beschikbaar zijn). Wat deze onderverdeling gecompliceerd maakt, is de 12 uren grens. Dat komt goed naar voren bij de groep personen die werkt voor minder dan 12 uur per week. Door deze afbakening worden personen die minder dan 12 uur werken, als werkloos beschouwd, als zij op zoek zijn naar meer werk. Alle anderen met een baan voor minder dan 12 uur per week blijven buiten beschouwing. Omdat zij niet tot de werkzame of werkloze beroepsbevolking worden gerekend, lijkt het net alsof zij ver van de arbeidsmarkt af staan.

In de ILO definitie wordt iedereen die werkzaam is, beschouwd als een werkende. In onderstaande tabel is aangegeven hoe de ILO definitie zich verhoudt tot de huidige Nederlandse definitie. Het totaal van de bevolking is in beide situaties natuurlijk gelijk.

In de ILO definitie worden iets minder dan 800 000 personen, die minder dan 12 uur werken, *extra* bij de werkende beroepsbevolking gerekend ten opzichte van de CBS definitie. Er heeft ook een verandering plaats in de werkloze beroepsbevolking. Deze neemt per saldo af met 15 000 personen; van 292 000 bij de CBS definitie naar 277 000 bij de ILO definitie. Over 219 000 werklozen zijn beide definities het «eens». Daarnaast worden 50 000 «CBS» werklozen die minder dan 12 uur werken, in de ILO definitie niet als zodanig beschouwd. De ILO definitie telt nog eens 58 000 personen extra als werkloos, die in de CBS definitie buiten de beroepsbevolking vallen. Deze 58 duizend zijn vooral personen die nog niet werken, maar wel actief op zoek en direct beschikbaar zijn voor een baan. De reden dat zij niet tot de werkloze beroepsbevolking van het CBS worden geteld, is omdat zij op zoek zijn naar *een kleine baan van minder dan 12 uur*. Daarnaast zijn er nog 23 000 personen die door de ILO niet als werkloos worden geteld (en door het CBS wel) omdat de ILO strengere eisen stelt ten aanzien van actief zoekgedrag en beschikbaarheid.

Tabel 5.7: Arbeidsmarktpositie volgens nationale en internationale definitie, 1999

(x 1 000 personen)	ILO afbakening			totaal CBS definitie
	werkend	werkloos	overig	
CBS afbakening				
Werkend	6 805	0	0	6 805
Werkloos	50	219	23	292
Overig	746	58	2 762	3 566
totaal ILO definitie	7 601	277	2 785	10 663

Bron: Enquête beroepsbevolking 1999.

Dit heeft consequenties voor de percentages die uit deze onderverdeling worden afgeleid. Omdat er bij de ILO definitie een stijging van de werkende beroepsbevolking is (en dus de gehele beroepsbevolking), daalt het *werkloosheidspercentage*; van 4,1% in de CBS definitie tot 3,3%, in de ILO-definitie*. De percentages van de netto participatiegraad stijgen, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 5.8: Netto Arbeidsparticipatie en werkloosheid conform huidige Nederlandse definitie en conform de internationale (ILO) definitie voor 1990–1999

Netto arbeidsparticipatie (% van de bevolking)	Nederland	Nederland (ILO definitie*)
1990	55	62
1994	57	64
1999	64	71
<hr/>		
Werkloosheidspercentage (% van de beroepsbevolking)		
1990	7.0	6.2
1994	8.7	7.1
1999	4.1	3.3

Bron: OECD Employment Outlook, juni 2000 en EBB 99.

* Dit cijfer is berekend door EUROSTAT en wijkt iets af van het ILO-werkloosheidscijfer uit tabel 5.6. Dit komt door verschillen in het moment van meten door CBS en Eurostat.

5.6.3 Naar een «palet» van indicatoren

Het is moeilijk een oordeel te vellen over de situatie op de aanbodkant van de arbeidsmarkt op basis van één of twee getallen. Een snelle en overzichtelijk analyse van de belangrijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is gebaat bij een overzichtelijke lijst van samenhangende indicatoren.

De bevolking van 15 tot 64 jaar kan beleidsmatig in vier categorieën worden ingedeeld, aan de hand waarvan de door SZW bedoelde samenhang tussen indicatoren kan worden beschreven.

- personen met een (volledige) baan, die niet meer uren willen werken; in deze categorie mogen geen uitkeringsgerechtigden voorkomen.
- personen met een (kleine) baan, die meer uren willen/moeten werken; een deel hiervan heeft ook nog een gedeeltelijk aanvullende WAO, WW- of ABW-uitkering. Bij deze groep moet per geval gekeken worden of de betreffende persoon nog verder op de arbeidsmarkt kan worden gereïntegreerd zodat de persoon niet meer (gedeeltelijk) afhankelijk is van een uitkering. Voor de samenhang tussen werkloosheid en uitkering moet deze sub-populatie in kaart worden gebracht. Deze groep bevat de mensen die volgens de ILO *underemployed* zijn: personen in deeltijd die meer uren willen werken.
- personen zonder baan, werkzoekend; dit is de werkloze beroepsbevolking volgens de ILO definitie. In deze subcategorie vallen deels personen met een uitkering (WW- of ABW) met sollicitatieplicht. Deze mensen zijn verplicht actief te zoeken naar werk.
- personen zonder baan, niet werkzoekend; naast personen die niet in staat zijn te werken of niet willen participeren op de arbeidsmarkt, vallen hier ook de personen met een WW- of ABW zonder sollicitatieplicht onder. Deze personen hebben vrijstelling op basis van art. 107 ABW of omdat zij ouder zijn dan 57,5 jaar.

Via dit palet kan ook zicht worden verkregen op ruimere afbakening van werkloosheid, waaronder uitkeringen.

Helaas is het nu nog niet mogelijk de samenhang tussen deze indicatoren kwantitatief in te vullen. Er worden voorbereidingen getroffen voor een koppeling van de bestanden tussen de EBB en de uitkeringsgerechtigden. Naar verwachting zal in september opdracht worden gegeven voor het uitvoeren van deze koppeling. Met de gegevens uit deze koppeling, wordt het mogelijk te bekijken wat de positie van uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt is.

In onderstaande tabel staan de 4 categorieën uitgewerkt naar de samenhang met indicatoren. Waar **ja** staat is er een overlapping mogelijk tussen de indicatoren, waar **nee** staat niet. Door de koppelingen moet het uiteindelijk mogelijk worden deze tabel ook kwantitatief in te vullen. Door andere criteria voor werkloosheid en werkgelegenheid te hanteren is er ruimte om inactiviteit anders af te bakenen, zodat andere beschrijvingen over de arbeidsmarkt kunnen worden gemaakt. Zo ontstaat het palet aan indicatoren. Dit palet moet nog verder worden ingekleurd met kenmerken van de werkzoekenden en werkenden zoals geslacht, leeftijd, opleiding enz.

Tabel 5.9 Samenhang tussen indicatoren

	overlap uitkeringen	overlap werkloze beroepsbevol- king	overlap werkwillenden
Werkend, tevreden met aantal uren werk	nee	nee	nee
Werkend, wil/moet meer uren werken	ja	nee	ja
Niet werkend, wil/moet werken	ja	ja	ja
Niet werkend, wil/kan niet werken	ja	nee	nee

6.1 Analyse van CAO-patronen

Mede met het oog op mogelijke overloopeffecten van de afspraken over de loonmutatie(s) is een belangrijke vraag in de arbeidsvoorwaardenvorming hoe bij CAO's de patronen van looptijden, ingangs- en expiratedata zich ontwikkelen en welk patroon zich aftekent bij de ingangsdata van de eerste loonstijging in de CAO. Tabel 6.1 toont gegevens over looptijden, ingangs- en expiratedata.

Tabel 6.1 Patronen van looptijden, ingangsdata en expiratedata van de CAO's

Jaar	% CAO's met een looptijd langer dan 1 jaar (gem. looptijd in maanden tussen haakjes)		% CAO's met ingangsdatum			% CAO's met expiratedatum		
			1 januari	1 april	t/m 1 april	1 januari	1 april	t/m 1 april
1993	62	(19.4)	21	48	91	20	48	83
1994	67	(19.5)	17	47	81	23	47	84
1995	66	(20.5)	26	49	86	31	49	86
1996	64	(18.7)	33	42	91	20	50	86
1997	65	(19.8)	27	46	83	23	41	76
1998	69	(20.0)	25	48	84	30	38	75
1999	66	(20.0)	22	44	83	17	46	81

Bron: berekeningen SZW/AV op basis van gegevens van de Arbeidsinspectie, Den Haag, 2000.

Het percentage CAO's met een looptijd langer dan een jaar is in de aangegeven periode redelijk stabiel en bedraagt zo'n tweederde van de totale groep (grotere) CAO's die in de betreffende jaren zijn afgesloten (zie 2^e kolom tabel). Dit wil overigens nog niet zeggen dat de afzonderlijke CAO's door de jaren heen vaste looptijd-patronen kennen. Bij de meeste CAO's blijken CAO-partijen bij elke volgende CAO de looptijd opnieuw te bepalen en afwisselend te kiezen voor een looptijd van één dan wel twee jaar, of een daarvan afwijkend aantal maanden. De gemiddelde looptijd ligt sinds 1993 rond de 19 à 20 maanden.

Het beeld daarbij is dat de loonstijging in het eerste jaar van meerjarige CAO's gemiddeld genomen significant hoger is dan in het tweede jaar. Een vergelijking tussen de gemiddelde loonstijgingen in het ingangsjaar van één-versus meerjarige CAO's levert een gevarieerd beeld op. In de jaren 1994, 1997 tot en met 1999 doen meerjarige CAO's het in het eerste jaar beter, in tegenstelling tot de jaren 1993, 1995 en 1996.¹⁶⁵

Sinds 1993 sluiten sociale partners de CAO's ook nog steeds overwegend af in het eerste kwartaal van het jaar. De expiratedatum van de CAO is eveneens overwegend in het eerste kwartaal van het jaar. Alleen in de jaren 1997 en 1998 daalt het percentage CAO's met een expiratedatum in het eerste kwartaal onder de 80 procent, in 1999 stijgt dit weer tot 81 procent en wordt als het ware het «oude» patroon weer hersteld (zie bovenstaande tabel).

De loonstijging die CAO-partijen afspreken gaat niet altijd vanzelfsprekend in op dezelfde datum als de CAO. Bovendien kent men vaak ook niet de gehele loonstijging in één keer toe, maar vindt een spreiding over de looptijd van de CAO plaats. In tabel 6.2 is voor de periode 1992–1999 een gevarieerd patroon te zien voor wat betreft de ingangsdatum van de eerste toegekende loonstijging in de CAO (ten opzichte van de ingangs-

¹⁶⁵ Hierbij moeten we opmerken dat de geconstateerde verschillen in geen enkel geval (statistisch) significant zijn.

datum van de CAO). De maand januari of de maand juli zijn duidelijk favoriete maanden om de eerste loonstijging toe te kennen. De laatste drie jaren is dat met name de maand juli. In 1999 treedt ten opzichte van 1998 echter een duidelijke verschuiving op naar de maand april. Als we ten slotte bekijken hoe lang het duurt voordat de eerste loonstijging wordt toegekend nadat de CAO is ingegaan, dan valt op dat vanaf 1994 de groep CAO's met een verschil van drie maanden is gegroeid tot zo'n 70 procent.

Tabel 6.2 Patronen van ingangsdata van de 1e loonstijging in de CAO

Jaar	% CAO's met ingangsdatum 1e loonstijging in de maanden		% CAO's met een verschil tussen de ingangsdatum van de CAO en de ingangsdatum van de 1e loonstijging van:			
	januari	april	juli	0 maanden	3 maanden	3 maanden of minder*
1992	28	34	25	54	20	80
1993	18	24	37	36	15	59
1994	47	9	19	36	9	47
1995	46	18	17	34	12	51
1996	41	15	23	44	18	65
1997	23	23	34	39	24	70
1998	20	15	43	39	23	69
1999	12	29	31	39	22	71

* Het resterende percentage is het aandeel CAO's waarvan het verschil tussen de ingangsdatum van de CAO en de ingangsdatum van de eerste loonstijging meer dan 3 maanden bedraagt (in 1992 dus 20%, in 1999 29%).

Bron: berekeningen SZW/AV op basis van gegevens van de Arbeidsinspectie, Den Haag, 2000, CPB.

De eerste loonmutatie wordt overwegend toegekend binnen 3 maanden na het ingaan van de CAO. In een meerderheid van de CAO's worden voor de looptijd van de CAO 1 of 2 loonmutaties afgesproken (zie tabel 6.3).

Tabel 6.3 Aantal contractloonmutaties in CAO's in de aangegeven jaren*)

Jaar	% CAO's met 0, 1 of 2 loonmutaties gedurende de looptijd van de CAO	% CAO's met precies 2 loonmutaties gedurende de looptijd van de CAO
1993	60	40
1994	89	34
1995	65	45
1996	57	38
1997	59	44
1998	59	41
1999	62	47

* Aantallen exclusief eenmalige uitkeringen. Door de gekozen indeling tellen de rijen niet op tot 100%.

Gemiddeld genomen is het aantal loonmutaties gedurende de looptijd van de CAO de afgelopen jaren redelijk stabiel. Het gemiddeld aantal maanden tussen de expiratedatum van de CAO en de laatste toegekende loonmutatie in de CAO neemt vanaf 1997 toe (van gemiddeld 5,7 maanden in 1996 naar 8,5 maanden in 1999). Het is dus niet zo dat de laatste contractloonmutatie steeds later in de tijd wordt gegeven.

Deze bevindingen leiden tot de conclusie dat er geen trend is van loonstijgingen die steeds later ingaan ten opzichte van het begin van het kalenderjaar of ten opzichte van de ingangsdatum van de CAO's.

7.1 Uitkomsten arbomonitoring

*Het gebruik van kracht***Tabel 7.1. Werkzame beroepsbevolking van 15-64 jaar naar geslacht, arbeidsrelatie, etniciteit en leeftijd in procenten (Bron: CBS, EBB)**

	1996	1997	1998	1999
Man	28	27	26	26
Vrouw	19	19	19	18
Zelfstandig	31	30	29	29
Werknemer	24	23	22	22
w.v.				
vast	23	23	22	22
flexibel	27	27	25	25
Autochtoon	25	24	23	23
Allochtoon	24	25	23	22
w.o.				
Turk/Marokkaan	36	36	36	30
Surinamer/Antilliaan	25	21	22	18
15-24	33	32	31	32
25-44	25	24	23	23
45-54	21	21	20	20
55-64	21	19	19	18
Landbouw en visserij	50	50	51	52
Industrie en bouw	34	34	32	34
Commercieel	23	22	21	19
Niet commercieel	20	19	18	18

*Blootstaan aan lawaai***Tabel 7.2. Werkzame beroepsbevolking van 15-64 jaar naar geslacht, arbeidsrelatie, etniciteit en leeftijd in procenten (Bron: CBS, EBB)**

	1996	1997	1998	1999
Man	13	12	12	12
Vrouw	5	5	4	5
Zelfstandig	5	5	5	5
Werknemer	10	10	9	9
w.v.				
vast	10	10	9	9
flexibel	10	10	10	10
Autochtoon	9	9	8	9
Allochtoon	15	13	13	12
w.o.				
Turk/Marokkaan	24	22	22	20
Surinamer/Antilliaan	13	11	10	11
15-24	10	10	9	10
25-44	10	9	9	9
45-54	10	9	9	8
55-64	,	,	,	8
Landbouw en visserij	7	7	10	9
Industrie en bouw	23	22	22	22
Commercieel	6	6	5	5
Niet commercieel	5	5	5	5

*Blootstaan aan trillingen***Tabel 7.3. Werkzame beroepsbevolking van 15-64 jaar naar geslacht, arbeidsrelatie, etniciteit en leeftijd in procenten (Bron: CBS, EBB)**

	1996	1997	1998	1999
Man	23	23	22	22
Vrouw	2	2	2	2
Zelfstandig	21	22	21	22
Werknemer	14	14	13	13
w.v.				
vast	26	14	14	14
flexibel	11	11	10	10
Autochtoon	15	15	14	15
Allochtoon	14	14	13	12
w.o.				
Turk/Marokkaan	18	22	23	17
Surinamer/Antilliaan	11	13	9	10
15-24	18	17	15	15
25-44	15	15	15	15
45-54	14	14	13	14
55-64	16	15	14	14
Landbouw en visserij	.	.	49	49
Industrie en bouw	.	.	27	28
Commercieel	.	.	13	13
Niet commercieel	.	.	5	5

Tabel 7.4. Werkzame beroepsbevolking van 15-64 jaar naar geslacht, arbeidsrelatie, etniciteit en leeftijd in procenten (Bron: CBS, EBB)

	1996	1997	1998	1999
Man	15	15	14	15
Vrouw	1	1	1	1
Zelfstandig	16	16	15	16
Werknemer	9	8	8	8
w.v.				
vast	9	9	8	8
flexibel	7	7	6	7
Autochtoon	10	9	9	9
Allochtoon	7	8	7	7
w.o.				
Turk/Marokkaan	11	14	14	10
Surinamer/Antilliaan	5	7	6	5
15-24	13	10	9	9
25-44	9	9	9	9
45-54	9	8	8	8
55-64	11	11	10	10
Landbouw en visserij	.	.	45	50
Industrie en bouw	.	.	13	13
Commercieel	.	.	11	11
Niet commercieel	.	.	3	7

Werken onder hoge tijdsdruk

Tabel 7.5. Werkzame beroepsbevolking van 15-64 jaar naar geslacht, arbeidsrelatie, etniciteit en leeftijd in procenten (Bron: CBS, EBB)

	1996	1997	1998	1999
Man	33	33	34	34
Vrouw	27	29	30	30
Zelfstandig	27	27	28	29
Werknemer	31	32	33	33
w.v.				
vast	32	34	35	35
flexibel	22	22	21	21
Autochtoon	31	32	33	33
Allochtoon	32	32	33	33
w.o.				
Turk/Marokkaan	29	31	25	30
Surinamer/Antilliaan	28	26	31	28
15-24	21	21	19	22
25-44	33	34	35	34
45-54	33	34	36	36
55-64	24	27	26	29
Landbouw en visserij	15	16	18	19
Industrie en bouw	29	31	30	32
Commercieel	33	33	37	34
Niet commercieel	35	33	35	35

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	971	969	969
w.v. partner ≤ 65 jaar	115	110	65	66	47	25	20	15	12
overigen	914	938	943	946	948	949	951	954	958
- 50% uitkering	927	1 031	1 096	1 115	1 155	1 197	1 222	1 247	1 270
w.v. partner ≤ 65 jaar	62	74	121	122	143	168	177	185	191
overigen	865	957	975	993	1 012	1 028	1 046	1 063	1 079
Totaal	1 956	2 079	2 104	2 127	2 150	2 171	2 193	2 217	2 240
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	9	8
- w.v. hoge pensioenen	5	6	6	5	3	2	2	1	1
lage pensioenen	19	28	27	23	12	11	9	8	7
Nieuwe gevallen:									
Weduwen:	-	-	3	17	19	28	36	43	49
- w.v. hoge pensioenen	-	-	1	4	4	6	8	10	12
lage pensioenen	-	-	2	13	15	22	28	33	37
Weduwnaars:	-	-	0	4	3	4	5	7	7
- w.v. hoge pensioenen	-	-	0	1	2	3	4	5	5
lage pensioenen	-	-	0	3	1	1	1	2	2
Wezenpensioenen	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Totaal	187	191	187	182	147	143	139	135	132
3. Kinderbijslagwetten:									
- aant. huishoudens met 1 kind	681	673	676	680	687	695	704	712	720
- aant. huishoudens met 2 kinderen	779	773	772	775	779	785	791	797	802
- aant. huishoudens met 3 kinderen	254	270	267	265	264	264	264	265	266
- aant. huishoudens met 4 kinderen	62	67	65	63	62	61	60	59	59
- aant. huishoudens met 5 en meer kinderen	33	31	28	26	24	22	20	19	17
Totaal	1 809	1 814	1 807	1 809	1 816	1 827	1 839	1 852	1 864
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	374	384	392

Categorie	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
6. Arbeidsongeschiktheids- wetten:									
– WAO	548	520	509	510	599	608	622	635	642
– 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	778	752	740	742	599	608	622	635	642
7. Wet Arbeidsongeschikt- heidsverzekering Zelfstandi- gen (WAZ)	–	–	–	–	47	46	46	45	45
8. Wet Arbeidsongeschikt- heidsvoorziening Jong- gehandicapten (Wajong)	–	–	–	–	117	118	122	126	127
9. Beperking inkomens- achteruitgang gevolgen arbeidsongeschiktheids- criteria (BIA)	–	–	0	1	1	1	1	2	2
Totaal arbeidsongeschikt- heidsregelingen	778	752	740	743	764	773	790	807	816
10. Werkloosheidswet a):									
– Wgf	26	45	97	53	55	48	48	50	50
– AWf	138	296	273	235	183	145	125	114	111
Totaal WW	164	341	370	288	238	193	174	164	161
11. Vorstverlet (VV)	1	4	4	4	4	4	4	4	4
12. Wet Inkomens- voorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsonge- schikte werkloze Werkne- mers (IOAW) a)	18	20	19	20	20	21	21	21	22
13. Wet Inkomens- voorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsonge- schikte gewezen Zelfstandi- gen (IOAZ)	3	4	4	4	4	4	4	4	4
14. Wet Sociale Werkvoor- ziening	77	81	81	82	84	85	87	89	90
15. Jeugdwerkgarantiewet/ Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheids- initiatieven voor Jongeren (TV-GWJ, JWJG)	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
18. Wet Inkomens- voorziening Kunstenaar (WIK)	–	–	–	0	1	2	5	5	5

Categorie	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
19. Experimenten activering uitkeringsgelden	-	1	4	8	12	0	0	0	0
20. Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW)	-	-	-	-	41	37	42	48	51
21. Toeslagenwet	95	100	99	93	93	88	92	91	92
22. ID-banen	-	6	16	26	35	41	50	55	60
23. Algemene Bijstandswet¹:									
A. Niet krachtens rijks-groepsregelingen:									
1. Periodieke algemene bijstand aan thuiswonenden									
– beneden 65 jaar	176	164	484	463	424	381	353	340	341
– 65 jaar en ouder	12	13	13	14	14	15	16	16	16
2. Periodieke bijstand aan elders verzorgden									
– in bejaardenoorden	-	-	-	-	-	-	-	-	-
– overigen	4	4	4	4	5	4	4	5	5
Totaal niet krachtens rijks-groepsregelingen	192	181	501	481	443	401	373	361	362
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 rijks-groepsregelingen	355	329	1	1	1	1	1	1	1
Totaal bijstand	547	510	502	482	444	402	374	362	363

Bron: CBS, CPB, Lisv en SZW.

a) Vanaf 1 januari 2001 komen ook de ambtenaren onder de WW, ZW en IOAW (werkloosheidsdeel); hiermee is in deze bijlage nog geen rekening gehouden.

¹ Jaargemiddelden (x 1000).

Tabel 8.2.A. Overzicht sociale verzekeringen 1998 (bedragen in miljoenen gulden)

	AOW	ANW	WAO	WAZ	Vangnet ZW	Wgf	AWf	Ufo (incl. vangnet)	Totaal
Premies Totaal	40 103	3 578	21 092	1 098	0	1 651	10 789	0	78 312
Inkomensoverdrachten	0	0	0	30	2 582	- 728	- 1 851	0	34
Onderlinge Betalingen	0	0	2 009	0	0	335	183	0	2 528
Saldo Interest	40	13	11	0	0	134	- 95	0	103
Totaal baten	40 144	3 591	23 113	1 128	2 582	1 393	9 026	0	80 976
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	38 726	3 420	18 538	1 005	2 347	1 389	5 021	0	70 445
Onderlinge Betalingen	0	157	2 406	50	0	287	996	0	3 897
Uitvoeringskosten	231	54	1 413	114	235	309	760	0	3 115
Totaal Lasten	38 957	3 631	22 357	1 169	2 582	1 985	6 777	0	77 456
Besparingen	1 187	- 40	755	- 40	0	- 592	2 250	0	3 520
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 gulden)

	AOW	ANW	WAO	WAZ	Vangnet ZW	Wgf	AWf	Ufo (incl. vangnet)	Totaal
Premies Totaal	43 298	3 818	22 367	1 283	0	1 901	10 980	0	83 646
Inkomensoverdrachten	0	0	0	30	2 752	- 836	- 1 875	0	71
Onderlinge Betalingen	0	0	1 944	0	0	294	175	0	2 413
Saldo Interest	101	10	62	- 12	0	106	- 18	0	249
Totaal baten	43 398	3 828	24 373	1 301	2 752	1 464	9 263	0	86 379
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	40 547	3 392	19 197	1 047	2 477	1 326	4 407	0	72 393
Onderlinge Betalingen	0	166	2 540	58	0	286	866	0	3 916
Uitvoeringskosten	228	59	1 458	96	276	350	784	0	3 251
Totaal Lasten	40 775	3 617	23 195	1 200	2 752	1 963	6 057	0	79 560
Besparingen	2 623	211	1 178	101	0	- 499	3 205	0	6 819
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 gulden)

	AOW	ANW	WAO	WAZ	Vangnet ZW	Wgf	AWf	Ufo (incl. vangnet)	Totaal
Premies Totaal	44 632	3 697	23 685	1 413	0	2 412	11 668	0	87 507
Inkomenoverdrachten	0	0	0	30	2 907	- 936	- 1 903	0	98
Onderlinge Betalingen	0	0	1 945	0	0	268	191	0	2 404
Saldo Interest	190	14	115	- 10	0	154	184	0	647
Totaal baten	44 822	3 710	25 745	1 433	2 907	1 899	10 141	0	90 656
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	42 119	3 327	19 773	1 067	2 622	1 393	4 146	0	74 446
Onderlinge Betalingen	0	174	2 757	62	0	300	700	0	3 993
Uitvoeringskosten	233	61	1 598	88	285	374	773	0	3 411
Totaal Lasten	42 351	3 561	24 127	1 217	2 907	2 067	5 619	0	81 850
Besparingen	2 471	149	1 617	216	0	- 169	4 522	0	8 806
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 gulden)

	AOW	ANW	WAO	WAZ	Vangnet ZW	Wgf	AWf	Ufo (incl. vangnet)	Totaal
Premies Totaal	39 137	3 155	25 676	1 421	0	2 180	11 231	637	83 437
Inkomenoverdrachten	0	0	0	30	3 036	- 963	- 2 068	0	35
Onderlinge Betalingen	0	0	2 065	0	0	237	199	0	2 501
Saldo Interest	154	10	169	- 10	0	133	436	0	891
Totaal baten	39 290	3 165	27 911	1 441	3 036	1 587	9 798	637	86 863
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	44 738	3 380	20 618	1 098	2 745	1 496	3 875	580	78 530
Onderlinge Betalingen	0	171	2 878	62	0	296	723	0	4 129
Uitvoeringskosten	232	60	1 624	83	291	392	737	57	3 475
Totaal Lasten	44 970	3 612	25 119	1 243	3 036	2 183	5 334	637	86 134
Besparingen	- 5 680	- 447	2 792	198	0	- 597	4 463	0	730
Wettelijke Premie	17,90	1,25	7,70	8,80	0,00	0,87	8,90	0,00	
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	0,00	

Tabel 8.2.E. Overzicht sociale verzekeringen 2002 (bedragen in miljoenen guldens)

	AOW	ANW	WAO	WAZ	ZW	Wgf	AWf	Ufo (incl. vangnet)	Totaal
Premies Totaal	41 081	3 329	26 565	1 490	0	2 262	11 596	896	87 219
Inkomensoverdrachten	5 247	396	0	30	3 105	- 984	- 2 113	0	5 681
Onderlinge Betalingen	0	0	2 062	0	0	232	203	0	2 497
Saldo Interest	96	7	315	5	0	108	750	0	1 281
Totaal baten	46 424	3 732	28 942	1 525	3 105	1 619	10 435	896	96 678
Uitkeringen/ Verstrekingen	46 104	3 360	21 234	1 118	2 815	1 494	3 989	820	80 933
Onderlinge Betalingen	0	170	2 891	63	0	298	718	0	4 139
Uitvoeringskosten	241	61	1 620	79	290	383	705	76	3 455
Totaal Lasten	46 345	3 591	25 745	1 260	3 105	2 175	5 412	896	88 528
Besparingen	80	141	3 198	265	0	- 556	5 023	0	8 150
Wettelijke Premie	17,90	1,25	7,70	8,80	0,00	0,87	8,90	0,00	
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	0,00	

bedragen in miljoenen guldens

	1999			2000			2001		
	aanwezig	benodigd	vermogens- overschot	aanwezig	benodigd	vermogens- overschot	aanwezig	benodigd	vermogens- overschot
AOW	7 122	2 981	4 141	9 593	3 074	6 519	3 912	3 349	563
AWW	407	167	240	672	165	507	225	164	61
Totaal SVB	7 529	3 148	4 381	10 265	3 239	7 026	4 137	3 513	624
WAZ	- 79	157	- 236	137	159	- 22	335	162	173
WAO	1 931	1 017	914	3 548	1 078	2 470	6 340	1 119	5 221
AWf	1 039	0	1 039	5 561	0	5 561	10 024	3 000	7 024
Totaal Lisv	2 891	1 174	1 717	9 246	1 237	8 009	16 699	4 281	12 418
Centrale fondsen	10 420	4 322	6 098	19 511	4 476	15 035	20 836	7 794	13 042
Wgf	2 842	2 349	493	2 673	2 760	- 87	2 077	900	1 177
Totaal decentraal	2 842	2 349	493	2 673	2 760	- 87	2 077	900	1 177
Totaal	13 262	6 671	6 591	22 184	7 236	14 948	22 913	8 694	14 219

Tabel 8.4.A. Overzicht sociale voorzieningen 1998 (bedragen in miljoenen gulden)

	WSW	AKW	ABW IOAW/AZ	TW	WIW	Sluitend aanpak	I/D- banen	Wajong	Arbvo	Overig	Totaal	
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	3 583	6 351	9 459	509	547	1 605	0	0	1 926	0	503	24 482
Sociale lasten	77	0	521	28	61	0	0	0	129	0	5	821
Uitvoeringskosten	0	170	665	28	56	0	0	0	52	0	16	986
Overige lasten	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	8	9
Totaal lasten	3 660	6 521	10 645	565	664	1 605	0	0	2 107	0	531	26 298
Aanvullende post Restituties/ Anticumulatie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Overige baten	794	0	0	0	0	0	0	0	- 423	0	0	371
Bijdragen gemeenten	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Rijksbijdragen	0	0	2 275	82	0	0	0	0	0	0	0	2 356
Totaal baten	3 660	6 521	10 645	565	664	1 605	0	0	2 107	0	531	26 298

Tabel 8.4.B. Overzicht sociale voorzieningen 1999 (bedragen in miljoenen gulden)

	WSW	AKW	ABW IOAW/AZ	TW	WIW	Sluitend aanpak	I/D- banen	Wajong	Arbvo	Overig	Totaal	
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	3 840	6 267	9 048	546	566	1 695	0	993	2 058	1 285	427	26 723
Sociale lasten	0	0	518	31	63	0	0	0	147	0	3	762
Uitvoeringskosten	0	171	619	28	46	0	0	0	86	0	8	958
Overige lasten	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	4
Totaal lasten	3 840	6 438	10 184	606	674	1 695	0	993	2 291	1 285	440	28 447
Aanvullende post Restituties/ Anticumulatie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Overige baten	807	0	0	0	0	0	0	0	- 519	0	0	288
Bijdragen gemeenten	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Rijksbijdragen	0	0	2 233	86	0	0	0	0	0	0	0	2 319
Totaal baten	3 033	6 438	7 952	520	674	1 695	0	993	2 810	1 285	440	25 837
Totaal baten	3 840	6 438	10 184	606	674	1 695	0	993	2 291	1 285	440	28 447

Tabel 8.4.C. Overzicht sociale voorzieningen 2000 (bedragen in miljoenen gulden)

	WSW	AKW	ABW IOAW/AZ	TW	WIW	Sluitend aanpak	I/D-banen	Wajong	Arbvo	Overig	Totaal	
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	4 044	6 449	8 594	570	557	2 016	0	1 931	2 142	1 538	636	28 478
Sociale lasten	0	0	534	36	70	0	0	0	165	0	7	811
Uitvoeringskosten	0	183	590	29	42	0	0	0	108	0	20	971
Overige lasten	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	-8	-7
Totaal lasten	4 044	6 632	9 718	636	668	2 016	0	1 931	2 415	1 538	655	30 252
Aanvullende post Restituties/ Anticumulatie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	11
Overige baten	806	0	0	0	0	0	0	-511	0	0	0	296
Bijdragen gemeenten	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Rijksbijdragen	0	0	2 182	89	0	0	0	0	0	0	0	2 271
Totaal baten	3 238	6 628	7 536	546	668	2 016	0	1 931	2 925	1 538	645	27 671
Totaal baten	4 044	6 632	9 718	636	668	2 016	0	1 931	2 415	1 538	655	30 252

Tabel 8.4.D. Overzicht sociale voorzieningen 2001 (bedragen in miljoenen gulden)

	WSW	AKW	ABW IOAW/AZ	TW	WIW	Sluitend aanpak	I/D-banen	Wajong	Arbvo	Overig	Totaal	
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	4 269	6 563	8 851	617	566	2 127	319	2 259	2 283	1 100	940	29 895
Sociale lasten	0	0	552	39	75	0	0	0	177	0	10	852
Uitvoeringskosten	0	179	576	29	41	0	0	0	101	0	23	949
Overige lasten	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	3
Totaal lasten	4 269	6 742	9 979	686	682	2 127	319	2 259	2 561	1 100	976	31 700
Aanvullende post Restituties/ Anticumulatie	163	89	414	37	37	71	11	103	108	11	284	1 328
Overige baten	865	0	0	0	0	0	0	-548	0	0	0	318
Bijdragen gemeenten	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Rijksbijdragen	0	0	1 381	29	0	0	0	0	0	0	0	1 410
Totaal baten	3 241	6 650	8 184	620	644	2 056	309	2 156	3 001	1 089	691	28 640
Totaal baten	4 269	6 742	9 979	686	682	2 127	319	2 259	2 561	1 100	976	31 700

Tabel 8.4.E. Overzicht sociale voorzieningen 2002 (bedragen in miljoenen gulden)

	WSW	AKW	ABW IOAW/AZ	TW	WIW	Sluitend aanpak	I/D-banen	Wajong	Arbvo	Overig	Totaal	
Uitkeringen/ Verstrekkingskosten	4 439	6 695	9 031	638	564	2 247	366	2 601	2 372	1 248	907	31 108
Sociale lasten	0	0	563	40	74	0	0	0	184	0	11	871
Uitvoeringskosten	0	180	577	29	40	0	0	0	103	0	21	951
Overige lasten	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	-8	-7
Totaal lasten	4 439	6 875	10 171	708	679	2 247	366	2 601	2 659	1 248	931	32 924
Aanvullende post Restituties/ Anticumulatie	279	254	606	52	52	118	19	171	188	61	275	2 074
Overige baten	899	0	0	0	0	0	0	0	-569	0	0	330
Bijdragen gemeenten	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Rijksbijdragen	0	0	1 407	29	0	0	0	0	0	0	0	1 436
Totaal baten	3 260	6 616	8 158	627	627	2 129	347	2 431	3 041	1 187	657	29 079
Totaal baten	4 439	6 875	10 171	708	679	2 247	366	2 601	2 659	1 248	931	32 924

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 (tot en met 2000) in de uitvoering van de regeling ook de uitvoeringskosten en de bijzondere bijstand.
- De Rijksbijdragen, gesommeerd met de Restituties/Anticumulatiebetalingen vormen de bedragen die ten laste komen van de begroting van het ministerie van SZW.

9.1 Cumulatie van beleidsmaatregelen met inkomensgevolgen

1. Inleiding

Het is gebruikelijk dat in de Sociale Nota ieder jaar ook aandacht wordt besteed aan de inkomensgevolgen van maatregelen die niet in het generieke koopkrachtbeeld tot uitdrukking komen. Daartoe dient deze bijlage.

In paragraaf 6.5.2. is een beeld gegeven van de verwachte generieke koopkrachtontwikkeling voor 2001. De generieke koopkrachtberekeningen geven een beeld van de toename van het reëel besteedbaar inkomen. Deze wordt bepaald door de prijs- en loonontwikkeling, de wijzigingen in belasting- en premietarieven en kinderbijslag. In het generieke beeld zijn alleen maatregelen opgenomen, die in principe alle burgers in de betreffende categorie aangaan. Beleidsmaatregelen die alleen inkomensgevolgen hebben voor specifieke groepen huishoudens, komen niet tot uitdrukking in het generieke koopkrachtbeeld.

In deze bijlage wordt geïventariseerd welke de inkomensgevolgen van dergelijke maatregelen zijn en in welke mate de verschillende maatregelen cumuleren voor bepaalde groepen huishoudens. Bij dit laatste gaat de aandacht vooral uit naar de huishoudens met inkomens op of rond het minimumniveau.

In het algemeen zullen de beschreven maatregelen slechts een klein deel van de huishoudens aangaan. Maatregelen waarvan de invulling nog niet geheel duidelijk is of waarvan geen meetbaar effect kan worden bepaald, blijven buiten beschouwing. Dit jaar wordt uiteraard ook aandacht besteed aan maatregelen die voortvloeien uit de belastingherziening. Hierbij gaat het dan om de zogenaamde niet-standaardeffecten en de effecten van de herziening voor groepen die zich in een specifieke situatie bevinden.

Zoveel mogelijk wordt voor elke beleidsmaatregel de verandering ten opzichte van de huidige situatie beschreven. In beginsel zijn maatregelen die minder dan 10 000 mensen treffen niet in dit overzicht opgenomen.

Aan de belastingherziening is hieronder een separate paragraaf gewijd, de overige beleidsmaatregelen komen in paragraaf 3 aan de orde.

2. De belastingherziening 2001

2.1. Inleiding

In paragraaf 6.5.2. is het generieke koopkrachtbeeld voor 2001 beschreven. Hierin wordt ook aandacht besteed aan enkele, in het generieke beeld tot uitdrukking komende maatregelen van de belastingherziening. De zogenaamde niet-standaardeffecten zijn in tabel 6.7 als gemiddelde opgenomen in de gepresenteerde koopkrachtcijfers. Deze paragraaf bevat eerst een nadere beschouwing van de voor specifieke groepen optredende inkomenseffecten (paragraaf 2.2). Daarna volgt een beschrijving van de afzonderlijke niet-generieke maatregelen in de belastingherziening 2001 (paragraaf 2.3). Tot slot wordt ingegaan op de inkomenseffecten van deze niet-generieke maatregelen (paragraaf 2.4).

2.2. Inkomenseffecten voor specifieke groepen

- AOW-gerechtigden met een partner jonger dan 65 jaar zonder eigen inkomsten

In het nieuwe belastingstelsel worden de belastingvrije sommen vervangen door heffingskortingen. Daarbij bestaat een onderscheid tussen de heffingskortingen voor belastingplichtigen onder 65 jaar en voor 65 jaar en ouder. Wanneer de jongere partner ook de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt en de AOW de enige bron van inkomen is, doen zich als gevolg van dit onderscheid inkomenseffecten voor. Hieronder volgt een korte beschrijving van de AOW-toeslag en van de behandeling van het inkomen in het huidige en het nieuwe fiscale stelsel.

Indien een AOW-gerechtigde een partner heeft jonger dan 65 jaar zonder eigen inkomen bestaat het recht op een toeslag van 50% van de bruto AOW. Deze wordt toegekend aan de AOW-gerechtigde. De betrokkene is dan ingedeeld in tariefgroep 3 en heeft in het huidige fiscale stelsel recht op een dubbele belastingvrije voet, omdat deze door de niet-verdienende partner is overgedragen. De waarde van de belastingvrije sommen wordt bepaald door het marginale tarief dat voor de betreffende belastingplichtige van toepassing is.

Het nieuwe stelsel kent heffingskortingen, die in beginsel een vast bedrag per belastingplichtige zijn. Een niet-verdienende partner heeft een individueel recht op de heffingskorting. Dit leidt tot afwijkende inkomenseffecten voor AOW-gerechtigden met een partner zonder eigen inkomsten jonger dan 65 jaar die een toeslag op hun AOW-pensioen ontvangen. Om deze reden ligt de inkomensontwikkeling in 2001 voor de groep AOW-gerechtigden met een partner jonger dan 65 relatief hoog (+7¼% tegenover +3¼% voor gehuwde AOW-gerechtigden die beide ouder zijn dan 65 en geen aanvullend pensioen hebben, zie tabel 9.1). Indien de jongste (niet-verdienende) partner 65 wordt, zal als gevolg van de lagere heffingskorting dit bijzondere voordeel niet langer van toepassing zijn.

Tabel 9.1 Koopkrachtontwikkeling 2001 voor AOW-gerechtigden (in %)

		65+/65-	Alleenstaande	65+/65+
AOW		7¼	3¼	3¼
AOW	+ 20 000	5¼	2	2
AOW	+ 30 000	3¼	2	2
AOW	+ 35 000	¾	2¼	2
AOW	+ 45 000	1¾	2¼	1¾
AOW	+ 50 000	2¾	3½	2¾

Ter verduidelijking geeft tabel 9.2 een overzicht van de effecten voor AOW-gerechtigden met een jongere (niet-verdienende) partner ten opzichte van een paar waarvan beide partners 65 jaar of ouder zijn. Volledigheidshalve zij er op gewezen dat de cijfers in deze tabel alleen van toepassing zijn op huishoudens met een AOW-inkomen zonder aanvullend pensioen. Uit de tabel is af te leiden dat het huishouden er met de belastingherziening eerst fors op vooruit gaat (regel 3 regel 2). Het voordeel van de heffingskortingen is voor zowel de groep met een jongere partner als voor huishoudens waarin beide partners ouder zijn dan 65 na de belastingherziening groter dan voor de belastingherziening. Bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd door de jongere partner wordt dit voordeel beperkt (regel 4 – regel 3). Duidelijk is evenwel dat ook dan sprake is van een financieel voordeel. Dit geldt zowel ten opzichte van de

situatie dat de partner nog jonger is dan 65 jaar (regel 4 regel 2) als ten opzichte van de situatie dat de partner ook de 65 jarige leeftijd heeft bereikt (regel 4-1).

Tabel 9.2 Hoogte voordeel belastingvrije som/heffingskorting voor en na stelselherziening (AOW zonder aanvullend pensioen)

	Kostwinner	partner ≤ 65	partner ≥ 65	Totaal
1 Huidige stelsel	1 842		1 842	3 684
2 Huidige stelsel	3 206	0		3 206
3 Nieuwe stelsel	2 062	2 530 (3 473)		4 592
4 Nieuwe stelsel	2 062		2 062	4 124

Toelichting:

- Regel 1 geeft het voordeel weer van de individuele belastingvrije sommen van een echtpaar beiden 65+.
- Regel 2 geeft het voordeel weer van de belastingvrije som voor een kostwinner (65+) met een jongere partner zonder eigen inkomen. Dit betekent een belastingvrije som van 20 041 (tariefgroep 3 incl. ouderenaftrekken) verrekend tegen een marginaal belastingtarief van 16% (tarief eerste schijf in 2000 voor ouderen). De jongere partner heeft geen eigen inkomen.
- Regel 3 geeft het voordeel van de heffingskortingen weer voor hetzelfde huishouden als in regel 2. De AOW-gerechtigde ontvangt nu de heffingskorting voor belastingplichtigen ouder dan 65 jaar (1542 gulden) en de ouderenkorting (520 gulden). De jongere partner heeft in beginsel recht op de heffingskorting voor belastingplichtigen jonger dan 65 jaar (3473 gulden). Aangezien de oudere partner 2530 gulden belasting betaalt, ontvangt de jongere partner een korting ter hoogte van dit bedrag. De reden daarvan is dat conform de Wet IB 2001 het te ontvangen bedrag aan heffingskortingen niet hoger mag zijn dan het te betalen bedrag aan belastingen.
- Regel 4 geeft ter vergelijking het voordeel uit hoofde van de heffingskortingen op het moment dat de jongere partner ook 65 zou zijn. De oudere partner ontvangt nog steeds 2062 gulden. De jongere partner ontvangt nu hetzelfde bedrag aan kortingen.

Het zij opgemerkt dat het in zekere zin om een tijdelijke problematiek gaat, omdat de toeslagen worden afgeschaft voor niet-verdienende partners die na 1 januari 2015 de leeftijd van 65 jaar bereiken. Het in tabel 9.2 beschreven effect is, zoals gezegd, berekend voor huishoudens met de AOW als enige inkomensbron. Voor ouderen met een aanvullend pensioen van meer dan 35 000 gulden per jaar gaat het om andere effecten. Voor deze groep geldt namelijk dat de koopkrachtontwikkeling voor de huishoudens waarbij beide partners ouder zijn dan 65 hoger ligt dan de koopkrachtontwikkeling voor huishoudens met een niet-verdienende partner jonger dan 65. Dit is precies de omgekeerde situatie van die in tabel 2. Gelet op het belang van deze effecten zal de Belastingdienst, in samenwerking met de SVB (vanwege haar bekendheid met de groep) de betrokkenen over het hier genoemde effect informeren.

– Grensarbeiders

Grensarbeiders die in België wonen en in Nederland werken, betalen op grond van het belastingverdrag tussen Nederland en België, in Nederland wel premies volksverzekeringen, maar geen belasting¹⁶⁶. Dit leidt tot afwijkende inkomenseffecten voor deze groep. Belangrijkste oorzaak is het feit dat zij niet profiteren van de daling van de marginale belasting-

¹⁶⁶ Er is ook een groep grensarbeiders die in Nederland woont en in België werkt, waarvoor een afwijkend belasting/premieregime geldt. Deze groep is echter kleiner dan 10 000 personen. Deze groep is daarom niet in deze bijlage opgenomen.

tarieven. Voor een kleine groep kan dit leiden tot minder positieve inkomenseffecten dan in het generieke beeld gepresenteerd. Per saldo blijven de gemiddelde inkomenseffecten ongerekend niet-standaardeffecten naar verwachting positief.¹⁶⁷

– Partners van buitenlandse belastingplichtigen

Met de invoering van de Wet IB 2001 hebben ook niet-verdienende partners van buitenlandse belastingplichtigen een individueel recht op een heffingskorting. Tot en met 2000 gold in dit geval de overdraagbaarheid van de belastingvrije som, en viel de buitenlandse belastingplichtige in tariefgroep drie (dubbele belastingvrije som). In het nieuwe belastingstelsel is de niet-verdienende partner niet premieplichtig en heeft hij/zij derhalve geen recht op het premiedeel van de heffingskorting. De heffingskorting zou daardoor voor deze groep ongeveer 3000 gulden lager liggen. Het kabinet heeft daarom besloten dat op verzoek van de alleenverdiener, voorzover hij/zij inkomsten heeft uit werk en woning (box I), en zijn/haar niet-verdienende partner, een toeslag wordt verleend op de heffingskorting. Als territoriale begrenzing voor deze oplossing zal tenminste gelden de EU (inclusief EER).

2.3. Niet-generieke maatregelen

Deze paragraaf bevat een beschrijving van enkele maatregelen die in het kader van de Wet IB2001 worden genomen. Op de hieruit voortvloeiende inkomenseffecten wordt later ingegaan.

– Forfaitaire rendementsheffing

Volgens het huidige fiscale inkomensbegrip zijn de reguliere opbrengsten van privé-vermogensbestanddelen (rente, dividend, huur) wel belast, maar niet de behaalde vermogenswinst op deze bestanddelen. In het nieuwe belastingstelsel is gekozen voor een systeem waarbij inkomen uit sparen en beleggen forfaitair wordt bepaald op een vermogensrendement van 4% (forfaitair rendement) en wordt belast tegen een vast tarief van 30%. De inkomenseffecten van de invoering van de forfaitaire rendementsheffing zijn heel divers en sterk afhankelijk van de persoonlijke situatie. Degenen die op dit moment een belast rendement halen van meer dan 4% gaan er in de regel op vooruit. Degene wier rendement lager ligt of wier rendement op dit moment niet belast is (bijvoorbeeld vermogenswinsten) ondervinden wellicht een nadeel. Dit laatste is afhankelijk van het nu voor hen geldende marginale belastingtarief.

Het belastingtarief over inkomsten in box III uit sparen en beleggen (30%) is voor ouderen in het nieuwe belastingstelsel doorgaans hoger dan in het huidige stelsel (16% of 20.05%). Mede om dit nadeel te mitigeren is voor ouderen een toeslag op de belastingvrije voet in box III ingevoerd. Deze is afhankelijk van de hoogte van het inkomen in box I en het vermogen in box III. In hoeverre deze toeslag toereikend is, is sterk afhankelijk van de individuele situatie met betrekking tot het nu geldende marginale tarief en de samenstelling van het vermogen in relatie tot vermogenswinsten en -opbrengsten.

– Lijfrente

Bij de belastingheffing over vermogensinkomsten heeft de combinatie van hoge marginale tarieven voor rente- en dividendinkomsten en een niet uniforme behandeling van beleggingsvormen tot een toenemende mate van belastingontwijking geleid. Dit is goed zichtbaar in de hoge vlucht van bijvoorbeeld aan beleggingen gekoppelde lijfrenteproducten,

¹⁶⁷ Hierbij is geen rekening gehouden met de situatie in België. Premies WNVZ en VVZ die zijn betaald in NL zijn bijvoorbeeld aftrekbaar voor belastingen in België.

die doorgaans tegen hoge marginale tarieven afgetrokken kunnen worden. Ter voorkoming van excessief gefacilieerd sparen zal de ongetoetste aftrek van lijfrente vanaf 2001 beperkt worden. Voor personen met een pensioentekort geldt deze beperking uiteraard niet (getoetste aftrek). Op dit moment kan een alleenstaande nog ongetoetst 6179 gulden lijfrente aftrekken. Voor gehuwden en samenwonenden is dat 12 358 gulden. In het nieuwe stelsel zijn deze bedragen ongetoetst 2283 gulden respectievelijk 4566 gulden. Een aftrek boven deze bedragen is alleen mogelijk als kan worden aangetoond dat een volledig pensioen (70% van het laatst verdiende inkomen) niet haalbaar is. Naar schatting ongeveer 525 duizend belastingplichtigen voeren nu een lijfrente-aftrek op zonder dat sprake is van een pensioentekort. Het gemiddelde bedrag aan lijfrente-aftrek dat zij opvoeren bedraagt 4325 gulden. Door de introductie van de forfaitaire rendementsheffing over vermogen en de lagere marginale tarieven waartegen aftrekposten kunnen worden verrekend, zal de financiële aantrekkelijkheid van dergelijke beleggings- en verzekeringsproducten overigens minder worden. Voor de naar schatting 525 duizend personen, die geen pensioentekort hebben maar waarvan er velen momenteel wel mede om fiscale redenen lijfrente-aftrek genieten, zal het inkomenseffect daarom sterk afhangen van de gedragseffecten op het gebied van sparen, lenen en beleggen die op kunnen treden als gevolg van de belastingherziening.

– Rente over consumptief krediet

Rente over consumptief krediet is onder het nieuwe belastingstelsel niet langer aftrekbaar. Op dit moment geldt hiervoor nog een maximum aftrek van 5291 gulden per persoon. Naar schatting maken nu ongeveer 2 miljoen belastingplichtigen gebruik van de aftrek voor consumptieve rente. Het gemiddelde bedrag aan rente-aftrek is daarbij 1353 gulden.

– Reiskosten woon-werkverkeer

Indien een werknemer de afstand woning-werk met de eigen auto aflegt, zijn de reiskosten niet langer aftrekbaar. Nu is de aftrek voor iemand die meer dan 20 kilometer van het werk woont en met de eigen auto reist 2050 gulden. De (hogere) reiskostenaftrek voor het openbaar vervoer blijft gehandhaafd, maar wordt wel in gelijke mate beperkt. Naar schatting krijgt ongeveer een miljoen belastingplichtigen te maken met de beperking in de reiskostenaftrek. Gemiddeld bedraagt de aftrek 758 gulden.

– Aftrek buitengewone lasten

De mogelijkheid tot een aftrek van de kosten van levensonderhoud voor kinderen van 27 jaar en ouder en overige verwanten komt in 2001 te vervallen. De Memorie van Toelichting bij de Wet IB2001¹⁶⁸ gaat in op de achtergrond van deze maatregel. In totaal gaat het naar schatting om 60 000 belastingplichtigen met gemiddeld 2200 gulden aan aftrekposten¹⁶⁹.

De kosten van studie zijn vanaf 2001 niet langer aftrekbaar in de buitengewone lastensfeer. Hiervoor in de plaats komt een specifieke aftrekpost scholingsuitgaven. Deze kent een grotere reikwijdte, waarbij de drempel (het niet voor aftrek in aanmerking komende bedrag) op een hoger niveau ligt.

– Aftrek werkelijke kosten uit arbeid

De aftrek van werkelijke kosten die worden gemaakt ter verwerving van arbeidsinkomsten vervalt. Ongeveer 193 duizend belastingplichtigen

¹⁶⁸ TK 98-99, 26 727, nr. 3.

¹⁶⁹ TK 26 727, nr. 7 pagina 375.

maken gebruik van de mogelijkheid van deze aftrek voor een gemiddeld bedrag van 6132 gulden.

– Belastingplichtigen met aftrekposten

Hierboven is ingegaan op specifieke maatregelen, waaronder ook het vervallen of versoberen van enkele aftrekposten. Naast het vervallen of versoberen van aftrekposten leidt echter ook de aanwezigheid van aftrekposten, die niet versoberd worden tot wijzigingen ten opzichte van het generieke inkomensbeeld. Het hebben van aftrekposten leidt tot een lager belastbaar inkomen. Hierdoor profiteren de betrokken huishoudens minder van de daling van de tarieven van de inkomstenbelasting. De grootste groep die hiermee te maken krijgt betreft mensen met hypotheekrente-aftrek. Overigens geldt voor belastingplichtigen met een bijtelpost op het inkomen (bijvoorbeeld huurwaardeforfait zonder hypotheekrente-aftrek) dat zij relatief meer profiteren van de daling van de tarieven.

2.4. Inkomenseffecten van niet-generieke maatregelen

Deze paragraaf gaat in op de inkomenseffecten die de maatregelen zoals genoemd in de vorige paragraaf 2.3. kunnen hebben ten opzichte van het in paragraaf 6.5.2. gepresenteerde generieke inkomensbeeld voor 2001.

2.4.1. Samenvatting gemiddelde niet-standaard-effecten

Al eerder zijn gemiddelde inkomenseffecten gepresenteerd van de specifieke maatregelen. Ze zijn bijvoorbeeld opgenomen als niet-standaardeffecten in de Memorie van Toelichting bij de Wet IB2001. Deze inkomenseffecten (niet-standaardeffecten) van de stelselherziening zijn als onderdeel van het integrale beeld voor 2001 verwerkt in tabel 6.7 in paragraaf 6.5.2. Tabel 9.3 geeft een uitsplitsing van deze in het beeld in tabel 6.7. verwerkte cijfers. Een uitsplitsing naar oorzaak is al opgenomen in de Nota naar aanleiding van het Verslag bij de Wet IB 2001. Tijdens de behandeling van deze wet in de Tweede Kamer zijn wijzigingen aangebracht¹⁷⁰. De hierna volgende tabel geeft de uitsplitsing van de niet-standaardeffecten weer na aannemen van de wet IB 2001 in de Tweede Kamer.

¹⁷⁰ Deze liggen voornamelijk in de sfeer van het lijfrenteregime, het spaarloon en het verlagen van het AB-tarief.

Tabel 9.3 Uitsplitsing gemiddelde niet-standaardeffecten van de belastingherziening

	reiskosten	werkelijke kosten	Consumptieve rente	Introductie forfaitair rendement, lijfrente en vervallen VB	Overig	Totaal
Werknemers (alleenst.)						
minimumloon	- 0.2%	- 0.2%	- 0.4%	- 0.4%	0.0%	- 1.2%
modaal	- 0.2%	- 0.1%	- 0.4%	- 0.4%	0.0%	- 1.0%
1,5 * modaal	- 0.2%	- 0.2%	- 0.5%	- 0.7%	0.0%	- 1.5%
2 * modaal	- 0.2%	- 0.5%	- 0.4%	- 1.0%	0.0%	- 2.1%
3 * modaal	- 0.1%	- 0.6%	- 0.6%	- 1.7%	- 1.0%	- 4.0%
Werknemers (alleenver.)						
minimumloon	- 0.2%	- 0.1%	- 0.3%	- 0.3%	0.0%	- 0.9%
modaal	- 0.1%	- 0.1%	- 0.3%	- 0.3%	0.0%	- 0.9%
1,5 * modaal	- 0.2%	- 0.2%	- 0.5%	- 0.6%	0.0%	- 1.4%
2 * modaal	- 0.2%	- 0.5%	- 0.4%	- 1.0%	0.0%	- 2.0%
3 * modaal	- 0.1%	- 0.6%	- 0.5%	- 1.6%	- 0.9%	- 3.8%
Ouderen (alleenst.)						
AOW	0.0%	0.0%	0.0%	- 0.2%	0.0%	- 0.2%
AOW + 10 000	0.0%	0.0%	0.0%	- 0.1%	0.0%	- 0.2%
AOW + 30 000	0.0%	0.0%	- 0.1%	0.3%	0.0%	0.3%
AOW + 50 000	0.0%	0.0%	- 0.2%	2.0%	0.0%	1.8%
Ouderen (gehuwd)						
AOW	0.0%	0.0%	0.0%	- 0.1%	0.0%	- 0.1%
AOW + 10 000	0.0%	0.0%	0.0%	- 0.1%	0.0%	- 0.1%
AOW + 30 000	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.2%
AOW + 50 000	0.0%	0.0%	- 0.1%	1.7%	0.0%	1.6%

Bron: Ministerie van Financiën

De gemiddelde niet-standaardeffecten voor de sociale minima zijn volgens de in tabel 9.3 gehanteerde berekeningsmethodiek - 0,1%.

Er zij met nadruk op gewezen dat het in tabel 9.3 gaat om gemiddelden voor de hele inkomensgroep. Deze effecten liggen uiteraard lager dan de gemiddelde effecten die gelden voor de groep die daadwerkelijk gebruik maakt van de betreffende aftrekposten (de groep die gebruik maakt van de betreffende aftrekposten is immers kleiner dan de totale groep). Vervolgens moet men ook rekening houden met spreiding rond de gemiddelde effecten voor de gebruikers van aftrekposten. Er zijn immers gebruikers die meer dan gemiddeld gebruik maken van aftrekposten en gebruikers die er minder dan gemiddeld gebruik van maken.

2.4.2. Cumulatie

Tabel 9.3 liet de inkomenseffecten zien van de specifieke maatregelen in de belastingherziening als gemiddelde voor de totale groep belastingplichtigen. Voor degenen die niet door deze maatregelen getroffen worden, met andere woorden degenen die geen aftrekposten hebben, treden de in de tabel opgenomen effecten uiteraard niet op. Voor de groep die wel door de maatregelen getroffen worden is het negatieve effect gemiddeld genomen groter dan de in tabel 9.3 opgenomen effecten. Hierbij is relevant dat de generieke koopkrachtontwikkeling over het algemeen gunstig is. Het generieke beeld biedt dus in de meeste gevallen ruimte om de op individueel niveau mogelijk optredende negatieve inkomenseffecten op te vangen, zonder dat een per saldo negatieve koopkrachtontwikkeling in 2001 optreedt.

Het Centraal Planbureau heeft in de Macro Economische Verkenningen 2001 voor een aantal categorieën, te weten alleenstaanden, alleenverdieners en tweeverdieners werkzaam in de marktsector en alleenstaande AOW-gerechtigden, de verwachte spreiding in de koopkrachtontwikkeling voor 2001 in beeld gebracht¹⁷¹. Hieruit blijkt dat sprake is van een aanzienlijke spreiding rond de verwachte koopkrachtontwikkeling zoals gepresenteerd in paragraaf 6.5.2. Voor een aantal huishoudens zal, als gevolg van cumulatie van het vervallen en of beperken van aftrekposten en de invoering van de forfaitaire rendementsheffing, een negatief fiscaal effect optreden. Dit effect is in en met de belastingherziening beoogd.

In het advies «Kengetallen Koopkracht» geeft de SER aan dat de overheid maar gedeeltelijk verantwoordelijk is voor de veelheid aan factoren die de koopkracht beïnvloeden. Voor de onderkant van het inkomensgebouw geldt, aldus de SER, dat de overheid een zeer grote invloed heeft op het resulterende koopkrachtbeeld. Voor de andere inkomenscategorieën geldt evenwel dat de koopkrachtraming in veel sterkere mate omgeven is met onzekerheden voor de invloed van niet door de overheid bepaalde factoren. In de Sociale Nota 1999 heeft het kabinet aangegeven dat het zich rekenschap wil geven van dit SER-advies. Naast het feit dat de overheid relatief meer invloed heeft op het resulterende koopkrachtbeeld voor de onderkant van het inkomensgebouw, speelt ook mee dat deze groep meer kwetsbaar is voor een eventueel optredende negatieve koopkrachtontwikkeling.

Het risico van een negatief inkomenseffect voor huishoudens met een minimuminkomen uit hoofde van de belastingherziening kan als regel slechts als gevolg van cumulatie van effecten van afzonderlijke maatregelen optreden. Hierbij speelt de forfaitaire vermogensrendementsheffing een belangrijke rol. Gelet op de drempel van 38 785 gulden per persoon is het niet aannemelijk dat veel minima hier mee te maken krijgen. Indien wordt geabstraheerd van de effecten van de vermogensrendementsheffing treedt een negatief effect alleen op bij een samenloop van omstandigheden, namelijk bij gebruik van meerdere aftrekposten, waarbij per post het in aftrek gebrachte bedrag bovendien hoger dan gemiddeld is. Bij lagere inkomens zal dit niet vaak voorkomen. Immers zowel het gebruik, als de omvang van aftrekposten, ligt onder huishoudens met een lager inkomen gemiddeld lager dan voor huishoudens met een hoog inkomen¹⁷².

3. De overige beleidsmaatregelen met inkomenseffecten nader beschouwd

Hieronder volgt een beschrijving van de diverse maatregelen per departement.

Financiën

– Ondernemerspakket

Het ondernemerspakket heeft in het bijzonder inkomensgevolgen voor zelfstandigen. Het ondernemerspakket 21e eeuw bestaat uit een pakket maatregelen ter versterking van het ondernemersschap in brede zin en maatregelen ter financiering. Op verzoek van het Ministerie van Financiën heeft het EIM in 1999 een onderzoek verricht naar de inkomenseffecten voor zelfstandigen als gevolg van het nieuwe belastingstelsel, het ondernemerspakket en de wijzigingen in de sfeer van de ziektekostenver-

¹⁷¹ Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenningen 2001*, Sdu, 's-Gravenhage 2000 paragraaf IV.2.1.

¹⁷² Zie ook Nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet IB2001, Tweede Kamer 1999–2000, 26 727, nr. 7, p. 412.

zekering. Een rapport hierover is in het najaar van 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden.

– Indexering huurwaardeforfait

Voor het jaar 2001 zal het huurwaardeforfait worden aangepast in verband met de huurstijging en de stijging van de WOZ-waarde van eigen woningen. Het huurwaardeforfait zal voor 2001 worden vastgesteld op 0,80%. Hierbij is rekening gehouden met de huurstijging over één jaar in plaats van over de periode van vier jaar waarin overgangsrecht bij de wet WOZ voorzag.

De inkomensgevolgen van de waardering van WOZ-waarden en de vaststelling van het forfaitpercentage zijn afhankelijk van de feitelijke waardeverandering van de woningen. Deze verschilt echter per regio en per type woning. Eigenwoningbezitters waarvan de WOZ-waarde tussen 1995 en 1999 meer dan 60% is gestegen, ondervinden een verhoging, eigenbewoningbezitters met een WOZ-waardeverandering die lager is dan 50%, ondervinden een verlaging als gevolg van de correctie van het huurwaardeforfait in 2001. Tabel 9.4 geeft de gevolgen van indexering voor een eigenwoningbezitter met 1,5 keer modaal inkomen, een WOZ-waarde (1995) van f 216 000 en een stijging in de WOZ-waarde variërend van 10% tot 100%.

Tabel 9.4 Effect van aanpassing huurwaardeforfait aan huurontwikkeling (van 1 jaar) en WOZ-waardeontwikkeling op de te betalen belasting bij een huurwaardeforfait (HWF) van 0,80%.

WOZ stijging	HWF 1997-2000	HWF 2001	Mutatie in te betalen belasting (% besteedbaar inkomen)	Mutatie in belasting door WOZ	Mutatie in belasting door huur
10%	2 700	1 901	- 336 (- 0,63%)	- 365	+ 29
20%	2 700	2 074	- 263 (- 0,49%)	- 293	+ 29
30%	2 700	2 246	- 191 (- 0,36%)	- 220	+ 29
40%	2 700	2 419	- 118 (- 0,22%)	- 147	+ 29
50%	2 700	2 592	- 45 (- 0,09%)	- 75	+ 29
60%	2 700	2 765	+ 27 (0,05%)	- 2	+ 29
70%	2 700	2 938	+ 100 (0,19%)	+ 70	+ 29
80%	2 700	3 110	+ 172 (0,32%)	+ 143	+ 29
90%	2 700	3 283	+ 245 (0,46%)	+ 215	+ 29
100%	2 700	3 456	+ 318 (0,60%)	+ 288	+ 29

– Buitengewone lasten kinderopvang

Als gevolg van de motie De Graaf¹⁷³ bij de algemene politieke beschouwingen is in 2000 de buitengewone lastenaftrek voor kinderopvang met 50 miljoen gulden verruimd. Dit is vormgegeven door de drempelbedragen (het bedrag dat niet voor aftrek in aanmerking komt) te verlagen. Hierdoor is de koppeling tussen deze tabel en de VWS-advies-tabel gedeeltelijk losgelaten. Ook ouders die volgens de VWS-advies-tabel een ouderbijdrage betalen kunnen in 2000 een fiscale aftrek voor de kinderopvang genieten. De verruiming van de tabel in 2000 kwam vooral ten goede aan lage inkomens. Voor huishoudens tot een onzuiver inkomen van circa 50 000 gulden betekende dit een netto voordeel (bij voltijdse opvang voor één kind) van 300 tot ruim 1000 gulden per jaar. Voor 2001 is 75 miljoen gulden beschikbaar om de buitengewone lastenaftrek voor kosten van kinderopvang verder te verruimen. Dit wordt gebruikt om de drempelbedragen in de fiscale kinderopvangtabel over het hele inkomenstraject verder te verlagen, waardoor de marginale druk van deze tabel fors kan dalen. Hierdoor kunnen lage inkomens nagenoeg alle

¹⁷³ TK 26 800 nr. 21.

kosten van kinderopvang aftrekken (behoudens om doelmatigheidsredenen een drempel van 100 gulden per jaar). Voor midden- en hogere inkomens betekent deze maatregel een verlaging van de kosten van kinderopvang (bij voltijdse opvang voor één kind) met 400 tot ruim 1800 gulden netto per jaar. Naar schatting maken in 2001 80 000 gezinnen gebruik van deze tabel.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

– Huursubsidie

Naar aanleiding van de discussie met de Tweede Kamer rondom het huurbeleid, waarin de hoogte van het percentage van de maximale huurstijging centraal stond, is besloten verschillende parameters binnen de huursubsidie eenmalig aan te passen. Het aanpassen van deze parameters leidt ertoe dat huishoudens met huursubsidie gecompenseerd worden voor bovengemiddelde huurverhogingen. Per 1 juli zijn daarom de kortingsgrens, aftoppingsgrenzen en maximale huurgrens niet met de verwachte huurstijging c.q. inflatie gestegen, maar met de maximale toegestane huurverhoging van 3,8%. Dit betekent dat een groter deel van de huur wordt vergoed door de huursubsidie.

In principe betreft deze maatregel de gehele huursubsidiepopulatie. Echter huishoudens die een huur onder de kortingsgrens ontvangen (circa 34% van de populatie) zullen geen inkomensverbetering ondergaan. Voor huishoudens met een huur boven de aftoppingsgrenzen (66% van de populatie) hangt het inkomenseffect af van het percentage huurverhoging dat de verhuurder oplegt. Gemiddeld zal een huursubsidieontvanger met een huur boven de aftoppingsgrenzen er vanaf 1 juli 2000 gemiddeld 40 gulden op vooruitgaan ten opzichte van de situatie waarin met de verwachte huurstijging c.q. inflatie zou worden geïndexeerd. Hoe hoger de huur en hoe hoger de huurverhoging hoe hoger het inkomenseffect. Voor een huishouden met een huur aan de maximale huurgrens en een huurverhoging van 3,8% bedraagt het effect bijna f 200,- op jaarbasis. Voor een huishouden met een huur net boven de kortingsgrenzen is het effect nagenoeg nihil.

Als onderdeel van het armoedevalpakket zullen vanaf juli 2001 de koopkrachttoeslagen in de huursubsidie afgeschaft worden. Deze toeslagen bedragen 4 respectievelijk 8 gulden per maand voor éénpersoons- respectievelijk meerpersoonshuishoudens. Voor ouderen (65+) worden deze toeslagen integraal binnen de huursubsidiesystematiek gecompenseerd. Voor 65-minners worden de toeslagen over juli tot en met december 2001, van in totaal 24 of 48 gulden (voor éénpersoons respectievelijk meerpersoonshuishoudens), nog in één of meerdere keren uitbetaald. Hierdoor vermindert in 2001 de huursubsidie niet. Per 1 januari 2002 zal het verlies van deze toeslagen via fiscale lastenverlichting, gericht op de huishoudens in het inkomenstraject die van de huursubsidie gebruik maken, gecompenseerd worden. Als onderdeel van het armoedevalpakket zal tevens de marginale druk van de huursubsidie per 1 juli 2001 iets verlaagd worden. Dit wordt vormgegeven door de normhuren (de huur waarvoor in het geheel geen subsidie wordt verleend) voor de hogere inkomens in de huursubsidietabel iets te verlagen. Het voordeel van deze maatregel bij de ongeveer 200 000 huishoudens (65-minners) binnen de huursubsidie die niet tot de minima behoren is maximaal 24 of 48 gulden (één- of meerpersoonshuishoudens) per jaar.

Op 13 juli 2000 is de Wet Studiefinanciering 2000 (WSF2000) in het Staatsblad verschenen. De wet is op 1 september 2000 in werking getreden en stelt studenten in het hoger onderwijs in staat hun studie flexibeler in te richten. Zo wordt de diplomatermijn voor studenten verlengd tot 10 jaar, wordt de leeftijdsgrens verruimd en is er de mogelijkheid tot kwijtschelding van de aanvullende beurs. Het systeem van de prestatiebeurs blijft gehandhaafd in de nieuwe WSF2000.

In het regeerakkoord zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor de uitbreiding van de Wet Tegemoetkoming Studiekosten (WTS). De uitbreiding vindt in twee fasen plaats. De eerste fase die met ingang van het studiejaar 1999/2000 is ingegaan, betekende een verhoging van de inkomensgrens voor de tegemoetkoming in overige studiekosten en een verhoging van het normbedrag van deze tegemoetkoming. De voorstellen voor de tweede fase van de verbetering van de WTS zijn neergelegd in de nota *Meer voor meer. Uitbreiding tegemoetkoming studiekosten; de tweede fase*. Op grond van deze voorstellen zullen meer scholieren in aanmerking komen voor een WTS-tegemoetkoming en wordt een glijdende schaal ingevoerd. Ook de normbedragen worden wederom verhoogd. Dit heeft dus een positief effect op het inkomen voor mensen met een belastbaar inkomen net boven de huidige grens van 53 324 gulden. Naar verwachting zal de nieuwe wet per 1 augustus 2001 in werking treden. Vooruitlopend hierop is al met terugwerkende kracht tot het schooljaar 1999/2000 het normbedrag verhoogd. Daarnaast is vooruitlopend op de glijdende schaal de inkomensgrens voor een tegemoetkoming in het lesgeld verhoogd naar circa 56 000 gulden.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

– Hoge eigenbijdrageregeling intramurale AWBZ

Per 1 juli 1999 zijn de hoge eigen bijdragen van 65-plussers aanvankelijk behoorlijk toegenomen. Dit hangt vooral samen met het feit dat de data van bijvoorbeeld AOW- en pensioenverhogingen niet samenvallen met de datum van de verhoging van de eigen bijdragen. Hierdoor werd het netto-inkomensvoordeel van de sterke verhogingen van de specifieke fiscale ouderenaftrekken in 1998 vanaf 1 juli 1999 grotendeels afgeroomd via hogere bijdragen. Het kabinet heeft besloten deze inkomensachteruitgang te repareren door de voor de regeling relevante aftrekposten met terugwerkende kracht te verhogen. Dit leidde per maand tot een verruiming van het vrij besteedbaar inkomen, het zak- en kleedgeld. Het betreft een verhoging van 50 gulden per maand voor alleenstaanden en circa 31 gulden voor gehuwden. De motie Melkert¹⁷⁴ stelt het kabinet in staat vanaf 1 juli 2000 dezelfde verruiming van het zak- en kleedgeld in te voeren bij bijdrageplichtige 65-minners. Ultimo 1998 betaalden ruim 210 000 bijdrageplichtigen een hoge eigen bijdrage AWBZ.

– Indexatie loongrens ZFW

In de per 1 januari jl. 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 door een tijdelijke wijziging van de indexeringsmethodiek. Hierbij wordt de loongrens van de ZFW niet geïndexeerd met het «indexcijfer der lonen» maar met de tabelcorrectiefactor (een indicator voor de prijsontwikkeling die ook wordt gebruikt voor indexering van de belastingschijven). Het gevolg hiervan is dat mensen minder snel instromen en eerder

¹⁷⁴ TK 1999–2000, 26 800, nr. 8.

uitstromen. Deze gewijzigde indexeringsmethodiek blijft van kracht tot in het jaar dat de bedoelde compensatie van het aantal ziekenfondsverzekerden is bereikt.

Op basis van de huidige inzichten in aantallen ZFW-verzekerden is ook in 2001 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.

– Afschaffing nominale ziekenfondspremie voor hoofdverzekerden van 17 jaar of jonger

Per 1 april 2001 zal de nominale ziekenfondspremie voor hoofdverzekerden in de ziekenfondswet die jonger zijn dan 18 jaar worden afgeschaft. Hiermee worden hoofdverzekerden jonger dan 18 jaar gelijkgeschakeld met leeftijdsgenoten die medeverzekerd zijn in het ziekenfonds. Voor deze groep medeverzekerden geldt immers sinds 1995 dat ze geen nominale premie verschuldigd zijn.

Met deze maatregel wordt de situatie beëindigd dat werkende jongeren van hun, soms geringe, (bij)verdiensten een onevenredig deel afdragen aan ziekenfondspremie. Het directe koopkrachteffect is dat ongeveer 120 000 jongeren een netto inkomensvoortgang ondervinden van 414 gulden per jaar.

– Alfahulpen

In het nieuwe belastingsysteem gaat de invorderingsvrijstelling vervallen. De alfahulpen maken in grote mate gebruik van de invorderingsvrijstelling. Door het vervallen van de invorderingsvrijstelling zou het werk als alfahulp met ingang van 1 januari 2001 minder aantrekkelijk worden. Door een combinatie van het fiscale overgangsrecht (het effect van het vervallen van de invorderingsvrijstelling wordt over 5 jaar gespreid) en een stijging van de beloning van de alfahulpen wordt dit effect gecompenseerd¹⁷⁵. Het voornoemde fiscale overgangsrecht geldt ook voor gastouders. Voor de periode na 2003 worden de effecten voor gastouders betrokken bij de nieuw op te stellen regelgeving voor de sector Kinderopvang.

– Ouderbijdragen kinderopvang

De regeling ouderbijdragen kinderopvang betreft een advies aan gemeenten, kinderopvangorganisaties en werkgevers over de hoogte van de ouderbijdrage voor het gebruik van formele kinderopvang. De regeling wordt jaarlijks geïndexeerd met de stijging van de consumentenprijsindex. Deze indexatie loopt daardoor in de pas met de stijging waarmee in het generieke koopkrachtoverzicht rekening wordt gehouden. Daarnaast wordt op dit moment voorzien dat per 1 januari 2001 het inkomensbegrip waarop de ouderbijdrage wordt gebaseerd, verandert van netto inkomen naar belastbaar inkomen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de Belastingherziening 2001. Hierdoor kunnen inkomenseffecten optreden. Immers, het belastbaar inkomen op jaarbasis wordt mede beïnvloed door individuele aftrek- of bijtelposten. Aangezien waarschijnlijk niet iedereen in de huidige situatie bij de bepaling van het netto inkomen rekening houdt met deze posten, kunnen inkomenseffecten optreden. De omvang van deze effecten zal van geval tot geval verschillen, afhankelijk van de omvang van de individuele aftrek- en bijtelposten en de wijze waarop men tot op heden het netto inkomen heeft bepaald. Overigens zij opgemerkt dat in 2001, zoals hiervoor beschreven, de faciliteiten in de buitengewone lastenafrek voor kinderopvang worden

¹⁷⁵ Zie TK 1999–2000, 26 814, nr. 6 en TK 1999–2000, 26 814, nr. 7.

verruimd, hetgeen voor bepaalde inkomensgroepen een positief inkomenseffect betekent.

De gebruikersgroep voor kinderopvangvoorzieningen bestaat uit tweeverdieners en alleenstaande ouders. In totaal gaat het om circa 120 000 huishoudens. Vanwege het advieskarakter van de tabel ouderbijdragen zijn aanpassingen van de tabel van toepassing op – naar schatting – de helft van dit aantal huishoudens.

4. Cumulatie

Het doel van deze bijlage is het verschaffen van inzicht in een mogelijke samenloop van maatregelen.

Cumulatie van de maatregelen in de Huursubsidie en de Wet Tegemoetkoming Studiekosten is, gelet op de doelgroep, voor de hand liggend. Deze maatregelen hebben een positief inkomenseffect. Cumulatie ervan zal dan ook positief zijn. Daarnaast heeft iedere belastingplichtige te maken met de belastingherziening. Alle beschreven maatregelen kunnen derhalve hiermee samenlopen en dus de spreiding rond het gemiddelde in het generieke koopkrachtbeeld vergroten. Gelet op de partiële conclusie met betrekking tot de belastingherziening en de veelal positieve effecten van de maatregelen op andere beleidsterreinen mag de conclusie worden getrokken dat ook bij cumulatie negatieve effecten voor de mensen met een minimum-inkomen (sociale minima en minimumloon) grote uitzonderingen zullen betreffen.

9.2 Lonen, loonkosten, prijzen en koopkracht

Tabel 9.5 Lonen, loonkosten, prijzen en koopkracht (mutaties in procenten)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	2000*	2001*
<i>lonen, loonkosten en prijzen</i>											
consumentenprijsindex (1)	3,1	3,2	2,6	2,7	2,0	2,0	2,2	2,0	2,2	2½	3½
afgeleide («geschoonde») cpi (2)	2,6	2,4	2,2	2,3	1,6	1,2	1,9	1,7	1,7	2	2½
nominaal contractloon marktsector (3)	3,5	4,3	3,1	1,8	1,4	1,7	2,2	3,0	2,6	3½	3½
reële contractloon marktsector (4=3-1)	0,4	1,1	0,5	-0,9	-0,6	-0,3	0,0	1,0	0,4	1	0
bruto wettelijk minimumloon (incl. vak.bijslag)(5)	3,1	3,1	0,7	0,0	0,0	1,4	1,7	2,7	3,0	2¾	3
loonsom per werknemer marktsector (6)	4,4	4,1	2,9	2,4	1,3	1,4	2,5	3,3	2,9	4¼	4¼
arbeidsproductiviteit (7)	0,8	0,4	-0,1	4,4	1,1	-0,2	1,8	2,0	1,8	2¾	2¼
arbeidskosten per eenheid product (8=6-7)	3,6	3,7	3,0	-2,0	0,2	1,6	0,7	1,3	1,1	1½	2
prijsspeil productie marktsector (9)	1,7	1,6	1,4	1,8	0,9	0,4	1,3	1,8	0,4	¾	2½
reële arbeidskosten (10=6-9)	2,7	2,5	1,5	0,6	0,4	1,0	1,2	1,5	2,5	3½	1¾
reële arbeidskosten per eenheid product (11=10-7=8-9)	1,9	2,1	1,6	-3,8	-0,7	1,2	-0,6	-0,5	0,7	¾	-1½
loonkosten per eenheid product verwerkende industrie Nederland (in gld) (12)	3,7	4,7	1,7	-6,7	-2,5	0,5	-3,0	0,3	2,9	1¼	1½
idem, concurrerende landen (in gld) (13)	7,3	0,5	0,4	-2,7	-5,1	2,8	4,0	0,1	1,6	2¼	-1¼
verbetering concurrentiepositie in termen van loonkosten (14=13-12)	3,6	-4,2	-1,3	4,0	-2,6	2,3	7,0	-0,2	-1,3	1	-2¾
<i>koopkracht</i>											
modale werknemer (exclusief incidenteel)	0,2	0,5	0,6	-0,4	0,8	0,6	0,4	1,5	0,1	1	4½
minimum plus	0,0	1,4	0,8	-0,6	0,7	0,4	0,3	2,6	-0,1	2	7
minimumuitkeringsgerechtigde met kinderen	-0,2	0,1	-0,4	-2,1	-0,1	-0,2	0,4	1,9	0,1	1½	3½
minimumuitkeringsgerechtigde zonder kinderen	-0,4	0,0	-0,4	-2,0	-0,4	-0,2	0,5	1,9	0,1	1	3½
invloed collectieve lasten op koopkracht modale werknemer marktsector	-0,5	-0,9	-0,1	0,2	1,3	0,4	0,2	0,0	-0,6	-½	2½

* = raming

Opm: Cijfers t/m 1995 vóór revisie NR, vanaf 1996 na revisie NR. De koopkrachtcijfers 2001 zijn inclusief de zgn. niet-standaardeffecten.

Bronnen:

- CPB: MEV 2001

- SZW.

9.3 Inkomenspositie ouderen in 2015

In hoofdstuk 6 is ingegaan op de inkomenspositie van ouderen. Aan de hand van uiteenlopende veronderstellingen is tevens in dat hoofdstuk onderzocht hoe de inkomenspositie van ouderen er op de langere termijn uit zal zien. Ook in deze bijlage staan de huidige en toekomstige inkomenspositie van ouderen centraal en worden bepaalde aspecten, vooral in de verklarende sfeer, verder uitgediept. Ook wordt in deze bijlage meer ingegaan op de wijze waarop de ontwikkeling van het inkomen van 65-plussers uit AOW en aanvullend pensioen op de langere termijn is berekend.

1. Het aanvullend pensioen

De hoogte van het aanvullend pensioen is afhankelijk van uiteenlopende ontwikkelingen. Sommige ontwikkelingen hebben een positief effect op toekomstige aanvullende pensioenen en andere een negatief effect. Ook zijn er ontwikkelingen waarvan het eindresultaat op de aanvullende pensioenen nog niet goed is in te schatten.

Een eerste belangrijke positieve factor is het aantal jaren dat mensen pensioen opbouwen. De algemene trend is dat dit aantal jaren stijgt. Niet alleen bouwen steeds meer werknemers een aanvullend pensioen op, door het volwassen worden van de pensioenstelsels neemt ook het aantal opgebouwde pensioenjaren per deelnemer toe.

Het aandeel werknemers dat geen pensioen opbouwt, de zogenaamde witte vlek, is fors gedaald; van circa 18 procent in 1985 naar circa 9 procent in 1996¹⁷⁶. Aan deze afname ligt ondermeer het wettelijke verbod om vrouwen en deeltijdwerkers uit te sluiten van deelname aan pensioenregelingen ten grondslag. Ook speelt mee het wettelijk recht op overdracht van pensioenrechten bij echtscheiding sinds 1994.

Belangrijk voor de hoogte van het gemiddelde pensioen is ook het bereikte loonniveau van de actieven. Doordat het opleidingsniveau van de werknemers in de afgelopen decennia is gestegen, zullen toekomstige 65-plussers een hoger aanvullend pensioen krijgen. Vooral bij pensioenen gebaseerd op het eindloon is dit belangrijk.

Een negatieve uitwerking op de hoogte van de aanvullende pensioenen kan veroorzaakt worden door, zonder overige regelingskenmerken te wijzigen, de overschakeling van een eindloonstelsel naar middelloonstelsel. Steeds meer pensioenfondsen hanteren een middelloonstelsel. Het aantal actieven dat deelneemt aan een middelloonregeling is toegenomen van 23 procent in 1995 tot 32 procent begin 1999.¹⁷⁷ In een middelloonstelsel is het pensioen van werknemers die veel carrière maken lager dan in een eindloonstelsel. Hierdoor ontstaan dus minder hoge pensioenen en nemen, partieel bezien, de inkomensverschillen onder de 65-plussers af. Overigens wordt soms de overgang van eindloon naar middelloon gecompenseerd met een hoger opbouwpercentage waardoor bovengenoemd effect tendele weer wordt gemitigeerd.

De flexibilisering van de arbeid is evenmin gunstig voor de aanvullende pensioenen. Niet iedereen profiteert in gelijke mate van de betere pensioenvoorzieningen, vanwege het type baan. Werknemers met een reguliere voltijd baan hebben in het algemeen een aanvullende pensioenvoorziening; slechts voor 4 procent van deze groep is dit niet het geval. De verschillen tussen voltijders en deeltijders op dit punt zijn beperkt. Van alle werknemers met een grote deeltijd baan heeft iets minder dan 4 procent geen aanvullende pensioenvoorzieningen; bij kleine deeltijders is dit circa 6 procent. Problematisch is de situatie voor mensen die een niet-reguliere baan hebben. De witte vlek treedt vooral op bij dit type banen. Daar heeft circa de helft van alle werkzamen geen aanvullend pensioen. Omdat vooral vrouwen en jongeren flexibele en niet-reguliere banen bezetten, profiteren zij dus in mindere mate van de betere pensioenvoorzieningen.¹⁷⁸

Een andere factor welke van invloed is op het behaalde pensioenresultaat is de deelname van ouderen aan het arbeidsproces. Momenteel nemen mensen van 50 jaar en ouder relatief weinig deel aan het arbeidsproces. De hieruit resulterende hoge uitkeringsafhankelijkheid van het huidige cohort 50–64 jarigen leidt tot een achterblijvende inkomensontwikkeling van ouderen.¹⁷⁹

Behalve de ontwikkeling van de pensioenen van de nieuwe instroom speelt ook de indexering van ingegane pensioenen een rol. Pensioenen zijn niet altijd welvaartsvast. Hiermee wordt bedoeld dat zij niet altijd de loonontwikkeling volgen. Soms volgen pensioenen de prijsontwikkeling of

¹⁷⁶ C. Van der Werf en E. Smidt, Witte vlekken op pensioengebied. Stand van zaken 1996 en vergelijking met 1985, juli 1997. Deze 9 procent is onlangs bevestigd in de Pensioenkaart Nederland, Stand van zaken 1999.

¹⁷⁷ VK studies 19, Pensioenmonitor, niet-financiële gegevens aanvullende collectieve pensioenen, Verzekeringskamer 2000.

¹⁷⁸ J.H.M. Nelissen, Aanvullende pensioenen: toekomstige uitkeringen en Emancipatie Effect Rapportage, SZW april 2000.

¹⁷⁹ In een aantal gevallen, zoals in de WW, de WAO en de VUT, vindt overigens nog wel (volledige) opbouw van pensioen plaats.

is indexering afhankelijk van een besluit van het bestuur van het pensioenfonds.

Geconcludeerd kan worden dat veel factoren van invloed zijn op de hoogte van het aanvullend pensioen van toekomstige 65-plussers. Deze factoren zorgen deels voor lagere en deels voor hogere aanvullende pensioenen. In het onderstaande wordt ingegaan op de vraag op welke wijze deze factoren geduid kunnen worden.

2. Ontwikkeling aanvullende pensioenen 1985-2000

Onder de 65-plussers bestaan er grote verschillen in aanvullend pensioen. Naast ouderen zonder aanvullend pensioen zijn er ook ouderen met een goed aanvullend pensioen.

Tabel 9.6 laat de ontwikkeling zien van het percentage huishoudens boven 65 jaar zonder aanvullend pensioen.¹⁸⁰

Tabel 9.6 Huishoudens zonder aanvullend pensioen

	Alleen- staande man	Alleen- staande vrouw	Paar beide partners AOW	Totaal
1990	19%	22%	20%	20,8%
1995	16%	25%	17%	20,4%
2000	17%	24%	17%	20,1%

Bron: SZW

De afwezigheid van een aanvullend pensioen kan verschillende oorzaken hebben. Het is mogelijk dat geen pensioen is opgebouwd via een aanvullend pensioen, omdat hiertoe de mogelijkheid ontbrak (witte vlek) of omdat nooit betaalde arbeid is verricht. Ook kan het hebben van een eigen bedrijf een oorzaak zijn. Voorts is het mogelijk dat het eindloon lager is dan de franchise waarmee bij het vaststellen van het pensioen rekening wordt gehouden. Een andere oorzaak tot slot, kan de overdracht van pensioenrechten zijn. Eerder is aangegeven dat pas vanaf 1994 wettelijk is geregeld dat bij echtscheiding overdracht van pensioenrechten kan plaatsvinden.

In tabel 9.7 is de groep zonder aanvullend pensioen verder uitgesplitst naar de leeftijd van het hoofd van het huishouden. Sinds 1985 is de populatie aanzienlijk vergrijsd. Zo blijkt uit de tabel dat het aandeel hoogbejaarden is toegenomen van 15 procent in 1985 tot bijna 28 procent in 2000. De instroom van nieuwe gevallen is in de loop der jaren iets afgenomen.

Tabel 9.7 Huishoudens zonder aanvullend pensioen naar leeftijd hoofd huishouden

Leeftijd hoofd huishouden	65 – 70	71 – 75	76 – 80	> 80
1985	40%	25%	19%	15%
1990	31%	28%	21%	19%
1995	25%	24%	26%	26%
2000	22%	22%	28%	28%

Bron: SZW

¹⁸⁰ Voor paren geldt dat alleen huishoudens in de tabel zijn opgenomen als beide partners ouder dan 65 jaar zijn. Verder zijn personen in inrichtingen en tehuizen niet meegenomen. Dit geldt overigens voor alle tabellen in deze bijlage.

Een groep die vaak geen aanvullend pensioen heeft zijn huishoudens van immigranten. Bovendien hebben zij vaak te maken met een onvolledige AOW-opbouw. Dit AOW-tekort wordt aangevuld uit de algemene bijstand. Hierbij wordt rekening gehouden met de inkomsten van de overige leden van het huishouden, met het eigen vermogen en met pensioen. In 1999 waren er bijna 120 000 onvolledige AOW-uitkeringen. Eveneens worden ongeveer 120 000 onvolledige uitkeringen verstrekt aan personen in het buitenland.

Er zijn dus nog verschillende groepen huishoudens zonder aanvullend pensioen. De meerderheid van de huishoudens heeft wel een aanvullend pensioen. De verschillen in hoogte van de aanvullend pensioenen zijn groot. Zo heeft ongeveer 15 procent van de huishoudens een aanvullend pensioen van boven de 30 000 gulden per jaar. Dit aandeel is sinds 1985 verdrievoudigd. Het aandeel huishoudens met een pensioen beneden de 10 000 gulden per jaar is tegelijkertijd fors gedaald. Deze ontwikkelingen zijn in tabel 9.8 opgenomen.

Tabel 9.8 Hoogte aanvullend pensioen (prijzen 2000)

	<2000	2000– 5000	5 000– 10 000	10 000– 20 000	20 000– 30 000	hoger	totaal
1985	33%	26%	16%	14%	6%	5%	100%
1990	27%	24%	16%	16%	8%	9%	100%
1995	13%	21%	24%	19%	11%	13%	100%
2000	12%	14%	23%	24%	12%	15%	100%

Bron: SZW

Oorzaken van de verbetering van aanvullend pensioen

In de periode 1985–2000 is het gemiddeld aanvullend pensioen jaarlijks reëel met 3.6 procent gestegen. Deze stijging wordt veroorzaakt door drie factoren, namelijk 1) nieuwe instroom, 2) uitstroom ouderen met een relatief laag aanvullend pensioen en 3) aanpassing reeds ingegane pensioenen. Deze drie factoren worden hieronder successievelijk besproken.

Voor de nieuwe instroom van pensioengerechtigden wordt de pensioen-opbouw steeds hoger. De generatie die na de Tweede Wereldoorlog toetrad tot de arbeidsmarkt, is in 1990 met pensioen gegaan. Deze generatie had vaker een aanvullend pensioen opgebouwd dan de oudere generatie. De reden hiervan is dat vanaf 1950 het aantal pensioenfondsen flink is toegenomen en zodoende veel werknemers pas vanaf dat jaar pensioenrechten konden opbouwen. Werknemers die vele jaren na WO II zijn toegetreden tot de arbeidsmarkt hebben op hun beurt weer meer pensioenjaren opgebouwd dan het cohort dat in 1990 met pensioen is gegaan. In box 1 wordt dit grafisch geïllustreerd.

Het pensioenresultaat van de nieuwe instroom wordt voorts bepaald door de hoogte van de pensioengrondslag (dit is het loon minus de franchise). Het loon, meestal het eindloon, is in de periode 1985–2000 meer gestegen dan de prijzen. Daardoor stijgt ook het reële pensioen van de nieuwe instroom. Daarnaast is ook het opleidingsniveau van de instroom gestegen. Daar staat wel tegenover dat het aandeel vrouwen met een relatief laag loon is toegenomen.

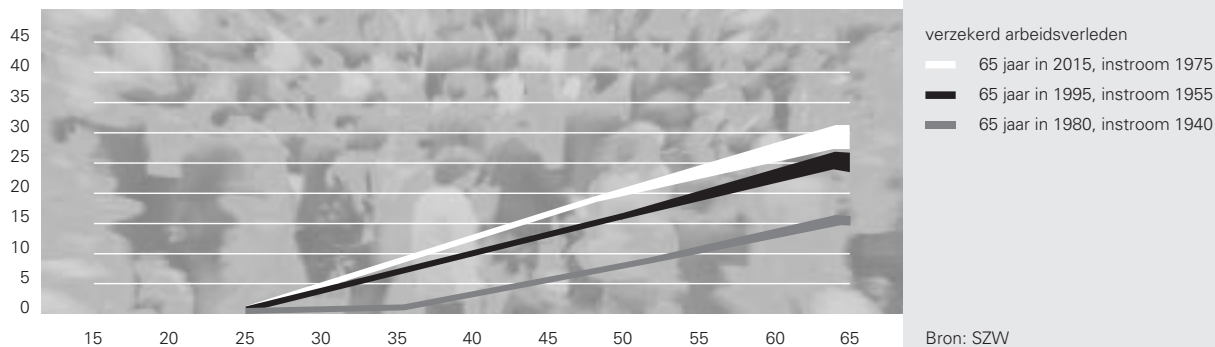
In een aantal pensioenfondsen is de koppeling van de franchise aan het AOW gehuwden pensioen losgelaten en is overgegaan op een eigen, lagere, al dan niet geïndexeerde franchise. Een lagere franchise betekent voor iedereen een gelijke stijging van het aanvullend pensioen. Voor lagere pensioenen is dit dus relatief belangrijker dan voor hogere pensioenen.

Tenslotte wordt het pensioen van de nieuwe instroom nog bepaald door zaken als veranderingen in het pensioenstelsel (van eindloon naar middelloon), de witte vlek, pensioenbreuk in het verleden etcetera. Omdat het hier gaat om pensioenen van huishoudens speelt ook het toenemend aantal tweeverdieners een rol. De toename van het arbeidsverleden van vrouwen leidt daardoor niet tot meer lage individuele pensioenen maar tot meer huishoudens met hogere pensioenen.

BOX 1

Er zijn geen feitelijke gegevens beschikbaar over het verzekerd arbeidsverleden van personen beneden de 65. Derhalve is op basis van verschillende gegevensbronnen het arbeidsverleden gereconstrueerd. Onderstaande figuur (alsook figuur 9.2 uit deze box) geven daarvan het resultaat.

Figuur 9.1 Verzekerd arbeidsverleden mannen



Bron: SZW

In figuur 9.1 zijn drie situaties onderscheiden voor mannen die gedurende hun hele werkzame leven in voltijd hebben gewerkt. De onderste lijn uit de figuur (aangeduid met instroom 1940) betreft werknemers die in 1940 25 jaar zijn geworden. Deze groep bereikt dus in 1980 de 65-jarige leeftijd. De figuur geeft aan dat deze groep gemiddeld gedurende 14 jaren een aanvullend pensioen heeft opgebouwd. Voor een belangrijk deel is dit te verklaren uit het feit dat veel van deze werknemers in een belangrijk deel van hun werkzame leven geen pensioen konden opbouwen.

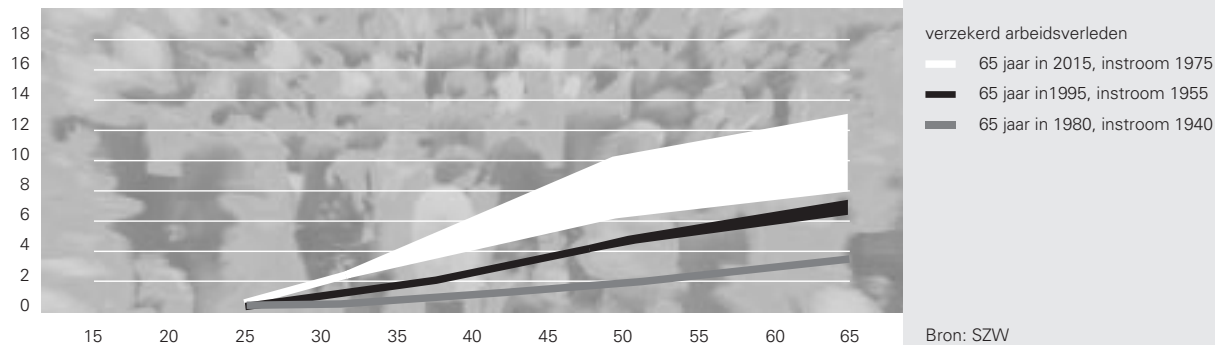
De verbetering op pensioengebied uit zich in de twee andere lijnen, die in de figuur zijn aangeduid met «instroom 1955» en «instroom 1975». Voor een man die in 1955 de leeftijd van 25 jaar heeft bereikt, is het verwachte arbeidsverleden gestegen tot 23 jaar. De figuur laat zien dat voor de komende cohorten ouderen het verzekerd arbeidsverleden verder zal stijgen. De stijging bedraagt gemiddeld 4 jaar. Dit betekent dat voor de mannen die 25 jaar zijn geworden in 1975 het verwachte opgebouwde arbeidsverleden in 2015 ongeveer 27 jaar zal zijn.

In de figuur zijn voor de drie groepen ook gearceerde gebieden weergegeven. Deze gebieden hangen samen met de stijging van het aandeel inactieven onder de 50-plussers. In de zojuist geschetste situatie is namelijk geen rekening gehouden met het feit dat de pensioenopbouw geheel of gedeeltelijk wordt voortgezet bij vervroegde uittreding (VUT) of WAO. Voor de huidige generatie die instroomt in de AOW, betekent dit een verhoging van het opgebouwde arbeidsverleden met bijna 4 jaar (het gearceerde deel in figuur 1 voor de lijn instroom 1975). Voor de andere twee cohorten is het verschil kleiner omdat de gemiddelde leeftijd waarop met (vervroegd) pensioen werd gegaan hoger lag.

Voor vrouwen speelt de toename van het arbeidsverleden als gevolg van de toegenomen arbeidsparticipatie een zeer belangrijke rol. Figuur 9.2 laat het gemiddeld opgebouwde arbeidsverleden zien voor een voltijds werkende vrouw in twee situaties. In de eerste situatie is uitgegaan van de werkelijke arbeidsparticipatie. In de tweede situatie is de arbeidsparticipatie sinds 1980 constant verondersteld. Het verschil tussen beide situaties zijn de gearceerde gebieden.

De toenemende participatie heeft natuurlijk geen effect op het verzekerd arbeidsverleden van het oudste cohort (de lijn instroom 1940), omdat deze toen al 65 was. Voor het huidige cohort 65-70-jarigen heeft de toegenomen participatie slechts geleid tot ongeveer één extra arbeidsjaar pensioenopbouw. Het effect is vooral zichtbaar voor het cohort dat in 2015 met pensioen zal gaan. Voor deze groep neemt het aantal pensioenjaren met bijna 5 jaar toe als gevolg van de toegenomen participatie. Hierbij is verondersteld dat de arbeidsparticipatie na 2000 constant blijft. In vergelijking met het cohort 1940 is dus de gemiddelde pensioenopbouw van vrouwen uit het cohort 1975 met meer dan 9 jaar toegenomen.

Figuur 9.2 Verzekerd arbeidsverleden vrouwen



Voor de stijging van het gemiddeld aanvullend pensioen in de jaren 1985-2000 met gemiddeld 3.6 procent is niet alleen de nieuwe instroom relevant. Ook de uitstroom van ouderen met een relatief laag aanvullend pensioen is een verklarende factor. De oudere generaties hebben over het algemeen een lager pensioen dan jongere generaties. De uitstroom van de oudere generaties beïnvloedt daardoor de hoogte van het gemiddelde aanvullende pensioen.

Een belangrijke verklarende factor is tenslotte de aanpassing van ingegane pensioenen. Omdat veranderingen in ingegane pensioenen betrekking hebben op alle 65-plussers en niet alleen op de instroom of de uitstroom spelen deze aanpassingen een belangrijke rol.

De ingegane pensioenen worden negatief beïnvloed door het ontstaan van nabestaandenpensioenen. Deze zijn lager dan het oorspronkelijke aanvullend pensioen.

Het gevolg van alle veranderingen in het aanvullend pensioen is dat alle leeftijdsgroepen er jaarlijks gemeten in guldens ongeveer evenveel op vooruit gaan. Dit blijkt uit de laatste rij van tabel 9.9. Het beeld dat hierbij in procenten naar voren komt is wisselend. Duidelijk is wel dat het niet uitsluitend de jongere generaties zijn die profiteren van verbeteringen in de aanvullende pensioenen.

Tabel 9.9 Toename bruto aanvullend pensioen naar leeftijd van hoofd van huishouden en jaar

Jaar	65-69		70-74		75-79		80+		totaal	
90-91	1 100	7,1%	1 050	8,1%	650	5,8%	850	9,1%	900	7,2%
91-92	1 100	6,6%	1 050	7,5%	650	5,4%	850	8,4%	900	6,7%
92-93	1 100	6,2%	800	5,3%	1 600	12,7%	900	8,2%	1 100	7,4%
93-94	700	3,7%	400	2,5%	400	2,8%	600	5,0%	500	3,2%
94-95	200	1,0%	1 100	6,8%	100	0,7%	600	4,8%	500	3,1%
95-96	800	4,1%	900	5,2%	800	5,4%	1 000	7,6%	900	5,3%
96-97	200	1,0%	700	3,8%	700	4,5%	200	1,4%	400	2,4%
totaal	700	4,2%	900	5,6%	700	5,3%	700	6,4%	700	5,0%

Bron: CBS

3. De betekenis van de AOW in het pensioeninkomen

Het aantal huishoudens dat geen pensioen opbouwt is gedaald van 18 procent in 1985 naar circa 9 procent in 1996. Door deze afname van het aantal huishoudens zonder aanvullend pensioen is het belang van de AOW in het totale inkomen (exclusief het inkomen uit vermogen) afgenomen. Ook door de toename van de hoogte van de aanvullend pensioenen in de periode 1985-2000 is de AOW in betekenis afgenomen. Dit evenwel, betekent niet dat de AOW thans geen belangrijke inkomensbron meer is. In het jaar 2000 bestaat voor eenderde van de 65 plussers met het laagste pensioen het inkomen nog voor gemiddeld 97 procent uit de AOW. Voor een deel bestaat deze groep uit huishoudens zonder aanvullend pensioen.

Tabel 9.10 Aandeel AOW in totale inkomen uit AOW en aanvullend pensioen

	laagste groep 33%	middengroep	hoogste groep 33%
1985	98,2%	87,5%	57,9%
1990	99,0%	86,1%	52,1%
1995	97,6%	74,9%	44,9%
2000	97,4%	75,6%	47,9%

Bron: SZW

De AOW is dus nog voor een grote groep 65-plussers van grote betekenis. Hoewel voor de groepen met hoge aanvullende pensioenen de AOW een minder belangrijk basisvoorziening is, draagt deze niettemin nog substantieel bij aan het totale inkomen uit AOW en aanvullend pensioen van deze groep. Dit blijkt uit tabel 9.10. Bij de populatie met de hoogste pensioenen (de hoogste 33%-groep) vormt de AOW bijna de helft van het totale inkomen uit AOW en aanvullend pensioen. Overigens is in bovenstaande tabel geen rekening gehouden met vermogensbestanddelen. In paragraaf 6 wordt aangegeven dat deze van groot belang kunnen zijn.

4. Vergelijking netto inkomenspositie 65+/65- in de jaren 1985-2000

In tabel 9.11 is te zien hoe het gemiddeld netto inkomen uit AOW en aanvullend pensioen van ouderen zich in de periode 1985 tot en met 2000 heeft ontwikkeld ten opzichte van het sociaal minimum en het modaal inkomen van een alleenverdiener beneden de 65 jaar.

Tabel 9.11 Vergelijking netto inkomen (exclusief inkomen uit vermogen) 65+ met 65-

	Inkomen t.o.v. sociaal minimum				Inkomen t.o.v. modaal			
	alleen- staande man (1)	alleen- staande vrouw (2)	paar beiden AOW (3)	totaal (4)	alleen- staande man (5)	alleen- staande vrouw (6)	paar beiden AOW (7)	totaal (8)
1985	1,5	1,3	1,4	1,37	0,8	0,7	1,0	0,84
1990	1,5	1,4	1,5	1,43	0,8	0,8	1,0	0,84
1995	1,8	1,5	1,7	1,62	0,9	0,7	1,1	0,90
2000	1,9	1,5	1,7	1,64	0,9	0,8	1,1	0,92

Bron: SZW

In 1985 lag het inkomen van ouderen uit AOW en pensioen gemiddeld 37 procent boven het sociaal minimum (kolom 4 tabel 9.6). Dit verschil is in 15 jaar toegenomen tot 64 procent. Onderscheiden naar type huishouden, zijn er grote verschillen waarneembaar. Zo is het inkomen van alleenstaande mannen (kolom 1) het hoogste ten opzichte van het sociaal minimum en dat van alleenstaande vrouwen (kolom 2) het laagste. Het inkomen van paren (kolom 3) ligt daar tussenin. Daarbij moet overigens wel worden bedacht dat het sociaal minimum voor alleenstaanden lager is dan het sociaal minimum voor (echt)paren.

Uit de tabel komt verder naar voren dat in 2000 het gemiddelde netto inkomen van de 65-plussers uit AOW en pensioen 8 procent lager is dan het loon van een modale werknemer beneden de 65 jaar (kolom 8). Ook hier is een groei zichtbaar. In 1985 lag het gemiddelde netto inkomen van de ouderen nog 16 procent onder dat van de modale werknemer.

5. Pensioenresultaten

Behalve door te kijken naar de verdeling van de hoogte van de aanvullende pensioenen kunnen pensioenvoorzieningen ook worden beoordeeld door deze te relateren aan het looninkomen. In dat geval wordt de AOW plus het aanvullend pensioen uitgedrukt in procenten van het laatst verdiende loon. De meeste pensioenen gaan daarbij uit van een pensioenresultaat van 70 procent van het eindloon. Maar deze norm wordt vaak niet gehaald.

In de pensioenkaart 2000 is voor verschillende pensioenfondsen het maximaal bereikbare pensioenresultaat onderzocht. Hierbij is uitgegaan van de regeling die begin 1999 gold. Voorts is bij de berekening uitgegaan van een verzekerd arbeidsverleden van 40 jaar en een eindloon gelijk aan het gemiddelde in de betreffende bedrijfstak. Op basis van deze uitgangspunten heeft van de tweeverdieners 41 procent van de partners een maximaal bruto pensioen dat niet uitkomt boven 60 procent van het eindloon. Dit maximale pensioenresultaat is zo laag doordat een aantal pensioenfondsen nog uitgaat van een franchise die ver boven de feitelijke AOW ligt. Niettemin is ten opzichte van 1987 een forse verbetering

ingetreden. In 1987 had nog 82 procent van alle tweeverdieners een maximaal bruto pensioen van minder dan 60 procent; dit percentage is dus gehalveerd in de jaren 1987–1999.

Bij alleenstaanden komen bruto pensioenresultaten beneden de 60 procent nauwelijks voor (2 procent), terwijl dat in 1987 nog voor 60 procent van deze groep het geval was. Deze gunstige ontwikkeling heeft ondermeer te maken met verlaging van franchises. Bijna 70 procent van de alleenstaanden heeft een maximaal pensioen boven de 70 procent van het eindloon. Dit geldt voor bijna alle alleenverdieners.

Het netto pensioenresultaat is gunstiger dan het bruto pensioenresultaat. Dit komt doordat 65-plussers minder belasting en premies betalen. Hierdoor levert een bruto pensioen ter hoogte van 70 procent van het modale loon in 2000 netto een pensioenresultaat van 86 procent op.

Zoals aangegeven is bij de hierboven besproken maximale pensioenresultaten uitgegaan van een pensioenopbouw van 40 jaar. In de praktijk echter, zijn er maar weinig mensen die 40 jaar halen. Derhalve is ook gekeken hoe de feitelijke situatie eruit ziet. Deze kan geïllustreerd worden aan de hand van het zogenaamde quasi pensioenresultaat (zie tabel 9.12). Dit pensioenresultaat is berekend door het gemiddelde individuele inkomen uit AOW en aanvullend pensioen van personen tussen 65 en 70 jaar met een aanvullend pensioen, te delen door het gemiddelde looninkomen van werkenden tussen 60 en 65 jaar. Hierbij moet worden aangetekend dat het quasi pensioenresultaat slechts een inschatting geeft van de ontwikkeling van het feitelijke pensioenresultaat. De werkenden tussen de 60 en 65 jaar vormen nog maar een klein, selectief deel van de totale populatie 60–65-jarigen.

Tabel 9.12 Het quasi pensioenresultaat inclusief AOW

	bruto	netto
1985	43,7%	63,0%
1990	50,0%	64,9%
1995	53,3%	69,1%
2000	58,6%	76,6%

Bron: SZW

Het bruto pensioenresultaat van mannen en vrouwen tezamen bedraagt in 2000 iets minder dan gemiddeld 60 procent van het eindloon. Netto is het pensioenresultaat gemiddeld ruim 75 procent. Het netto pensioenresultaat is in de afgelopen 15 jaar met één procent per jaar gestegen. Met name tussen 1995 en 2000 is de stijging fors geweest. Hieraan lagen verschillende belastingmaatregelen gericht op verbetering van de inkomenspositie van ouderen ten grondslag.

Voor mannen ligt het bruto pensioenresultaat in 1995 gemiddeld op 45 procent. De AOW bedraagt 24 procent van het eindloon, het aanvullend pensioen 21 procent.¹⁸¹ Dit pensioenresultaat ligt nog flink beneden het algemeen wenselijk geachte pensioenresultaat van 70 procent. Voor vrouwen is het beeld heel anders. Voor hen bedraagt het pensioenresultaat 79 procent. De reden van dit hoge percentage is het relatief lage loon van vrouwen. Door dit lage loon maakt de inkomensonafhankelijke AOW automatisch een groot deel uit van het totale pensioen. Ter illustratie: voor een vrouw die niet heeft gewerkt (eindloon nul) en wel

¹⁸¹ Nelissen, Aanvullende pensioenen: toekomstige uitkeringen en Emancipatie Effect Rapportage, SZW april 2000.

AOW ontvangt is de AOW in procenten van het eindloon oneindig groot. Gemiddeld bedraagt de AOW 70 procent van het eindloon en het aanvullend pensioen 9 procent. Een stijging van het eindloon van vrouwen zorgt er voor dat het pensioenresultaat daalt. De inkomens-onafhankelijke AOW wordt dan immers relatief minder belangrijk. Geconcludeerd kan worden dat voor het meten van de ontwikkeling van de kwaliteit van de aanvullende pensioenen voor vrouwen het totale pensioenresultaat geen goede maatstaf is. Bij een laag eindloon speelt de hoogte van de AOW een dominante rol in dit kengetal.

Overigens neemt het aantal deelnemers met een AOW-gekoppeld pensioen voor samenwonenden af. Steeds vaker wordt de koppeling aan de AOW vervangen door een vast (geïndexeerd) bedrag. Vooral pensioenfondsen en verzekeraars met hogere franchises verwachten in de toekomst een verlaging van de franchise.¹⁸² Het kabinet heeft zich ook voorstander getoond van een vast geïndexeerde, lage franchise ter hoogte van om en nabij het minimumloon.¹⁸³ Bij een lagere franchise stijgt het pensioenresultaat.

6. Overige inkomensbestanddelen

De AOW en het aanvullende pensioen vormen tezamen de belangrijkste inkomensbestanddelen van 65-plussers. Daarnaast is ook inkomen uit eigen vermogen belangrijk. Er zijn aanwijzingen dat de toename van het inkomen uit vermogen van ouderen achterblijft bij de ontwikkeling van het aanvullend pensioen. De hogere leeftijdsgroepen hebben hogere inkomsten uit vermogen dan de jongere leeftijdsgroepen.¹⁸⁴ Bij deze hogere leeftijdsgroepen doet zich een afruil voor tussen hogere pensioenen en een lager inkomen uit vermogen.

Voor huishoudens zonder aanvullend pensioen is inkomen uit vermogen van groot belang (tabel 9.13). Deze huishoudens hebben vaak een veel hoger inkomen uit vermogen dan huishoudens met aanvullend pensioen. Overigens is ook het aandeel huishoudens met inkomen uit vermogen in de populatie zonder aanvullend pensioen iets hoger dan in de populatie met aanvullend pensioen.

Tabel 9.13 Gemiddeld bruto inkomen 65 plussers, 1998

	met aanvullend pensioen		zonder aanvullend pensioen	
	alleenstaand	samenwonderend, beiden AOW	alleenstaand	samenwonderend, beiden AOW
AOW	20 400	28 600	20 100	28 500
aanvullend pensioen (incl. lijfrente)	13 700	22 100	0	0
Overig inkomen	7 900 (79%)	12 000 (80%)	12 400 (88%)	23 300 (92%)
inkomen uit vermogen	5 300 (48%)	6 500 (61%)	9 100 (48%)	12 100 (69%)
inkomen eigen woning	7 200 (23%)	6 600 (39%)	7 300 (24%)	7 600 (46%)
huursubsidie	2 800 (35%)	2 500 (22%)	3 300 (45%)	3 400 (25%)
Totaal bruto inkomen	40 100	60 400	31 000	50 000

¹⁸² SER, Pensioenkaart Nederland. Stand van zaken in vergelijking met 1987, 2000.

¹⁸³ Kamerstukken 1999–2000, 25 694, nr. 7).

¹⁸⁴ Zie CBS 1997, Dynamiek in de mix van pensioenzuilen, Sociaal Economische Maandstatistiek 1997/3 p. 27–28. SCP 1998, Rapportage ouderen 1998 p. 54.

Opm: (tussen haakjes: % huishoudens met inkomensbestanddeel).

Bron: CBS, Sociaal Economische Maandstatistiek, p. 72 ev.

Een belangrijk inkomensbestanddeel van ouderen vormt de eigen woning. Steeds meer ouderen beschikken over een eigen woning. Vaak is de hypotheek daarop afgelost zodat de woonlasten laag zijn. In tabel 9.13 is

hiermee rekening gehouden door de economische huurwaarde (fictieve huur minus lasten) als inkomen mee te tellen. Daarbij komt dat 65-plussers in de positie komen om kleiner te gaan wonen of om een woning te huren. In dit geval kunnen zij dan het vermogen dat lag opgesloten in de eigen woning ten gelde maken. Rekening houdend met alle aanvullende inkomensbestanddelen ligt het bruto inkomen van 65-plussers zonder aanvullend pensioen ongeveer 10 000 gulden lager dan dat van de groep met aanvullend pensioen.

7. Toekomstige ontwikkelingen

Om een beeld te krijgen van de ontwikkeling van het aanvullend pensioen in de komende 15 jaar is met het MICROS-model een vooruitberekening gemaakt. Op basis van overgangskansen is voor een groot aantal werkelijk bestaande huishoudens de toekomstige ontwikkeling van de huishoudenssituatie en het inkomen berekend. Hierbij zijn de volgende veronderstellingen gehanteerd:

- Uitgangspunt is de middenvariant in de bevolkingsprognose en huishoudensprognose (CBS). De participatiekansen van de 50–65 jarigen, die in 2015 de grens van 65 jaar zijn gepasseerd, blijven ongewijzigd.
- Vanaf 2000 zijn de pensioenpremies constant verondersteld. Alleen bij een sterke afname van de beleggingsopbrengsten moet de pensioenpremie substantieel toenemen.¹⁸⁵ De AOW-premie is gemaximeerd op 18,5 procent. Ten aanzien van de ziektekosten is verondersteld dat deze voor iedereen (dat wil zeggen 65-plussers en 65-minners) evenveel stijgt zodat dit geen invloed heeft op de netto inkomensverhouding tussen beide groepen.¹⁸⁶
- De loongroei bedraagt 3 procent tot en met 2010 en 4 procent vanaf 2010 met een incidentele loonstijging van 0,3 procent. De prijsontwikkeling bedraagt respectievelijk 1,5 procent en 2,5 procent. Deze veronderstellingen liggen eveneens ten grondslag aan het rapport van de studiegroep begrotingsruimte.¹⁸⁷ Uitkeringen (waaronder de AOW) volgen de loonontwikkeling.
- De hoogte van de franchise is aangepast met de ontwikkeling van de AOW-uitkeringen. De franchise wordt niet structureel verlaagd. Het aantal pensioenfondsen met een middelloon-stelsel blijft gelijk.
- De ontwikkeling van het inkomen uit vermogen alsmede het inkomen uit lijfrente («de derde peiler» van de oudedagsvoorziening) blijven buiten beschouwing.

Dit basispad kan gezien worden als de situatie waarbij er, behalve de voorziene demografische ontwikkelingen, geen veranderingen meer optreden in het niveau van de arbeidsparticipatie of de pensioenregelingen. Dit is geen prognose van de feitelijke ontwikkelingen maar een basis voor een aantal mogelijke scenario's. Deze scenario's worden in paragraaf 9 besproken.

8. Resultaten van het basispad; een vooruitblik naar 2015

Het aantal 65-plussers zal tot 2010 geleidelijk blijven toenemen. Daarna bereikt de naoorlogse geboortegeneratie de 65-jarige leeftijd en zal het aantal 65-plussers tot aan 2040 flink toenemen.

In het basispad stijgt het gemiddeld aanvullend pensioen reëel met 3,2 procent per jaar. De stijging van het gemiddelde vlakt iets af ten opzichte van de periode 1985–2000. De stijging van het aanvullend pensioen wordt

¹⁸⁵ CPB, Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie, werkdocument 100, 1998.

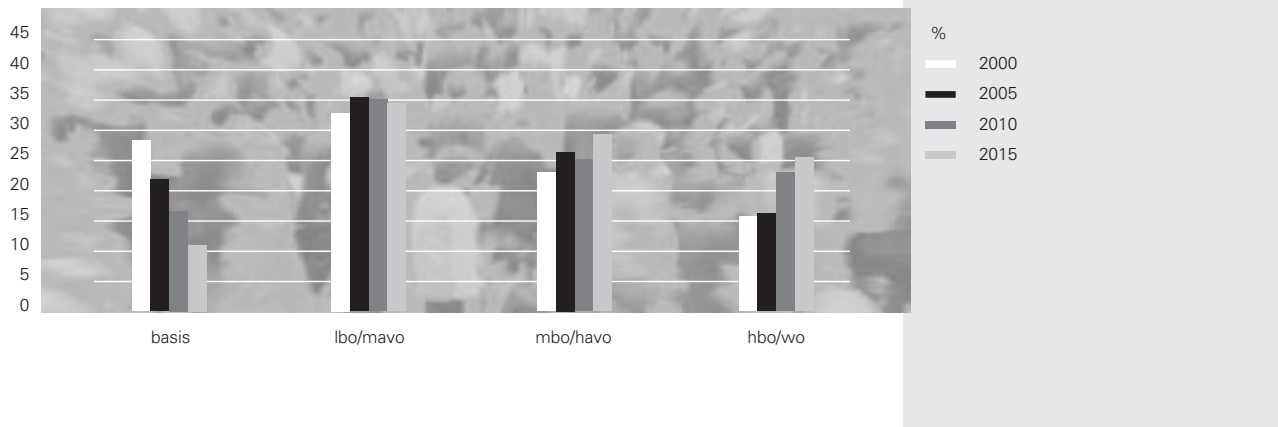
¹⁸⁶ SER 1999 Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing, Rapport commissie sociaal economische deskundigen.

¹⁸⁷ Studiegroep begrotingsruimte, Op weg naar begrotingsevenwicht, TK 25 400 nr. 1 1996–1997.

ondermeer veroorzaakt door een toename van de pensioenopbouw en een – als gevolg van het stijgend opleidingsniveau – hoger eindloon. In figuur 9.3 is het opleidingsniveau weergegeven voor toekomstige 65-plussers. Onder de 65–70 jarigen daalt het aandeel dat alleen een basisopleiding heeft genoten, aanzienlijk. Met name na 2010 stijgt het aandeel met een HBO/WO-opleiding. Een hoger opleidingsniveau betekent ook een hoger looninkomen beneden de 65 jaar en daarmee dus een hoger pensioen.

Veranderingen van reeds ingegane pensioenen vormen een andere oorzaak van de stijging van het gemiddeld pensioen. Dit houdt verband met de veronderstelling in de vooruitberekening dat de lonen jaarlijks 1,5 procent meer zullen stijgen dan de prijzen. Het aandeel pensioenfondsen dat de loonontwikkeling volgt wordt overigens gelijk verondersteld.

Figuur 9.3 65-70 jarigen naar opleidingsniveau



Het aantal huishoudens zonder aanvullend pensioen zal ook na 2000 geleidelijk verder afnemen. De reden van deze verwachte afname is dat oudere leeftijdsgroepen zonder aanvullend pensioen overlijden of uitstromen naar bejaardenhuizen en verzorgingstehuizen. De nieuwe instroom heeft vaker een aanvullend pensioen als gevolg van de toenemende participatie, betere pensioenopbouw, de wettelijk geregelde waardeoverdracht bij verandering van baan en de pensioenverevening bij echtscheiding.

Tabel 9.14 Percentage huishoudens zonder aanvullend pensioen 2005–2015

	Alleen- staande man	Alleen- staande vrouw	Paar beide partners AOW	Totaal
2005	14%	23%	14%	18,0%
2010	12%	21%	12%	15,6%
2015	15%	20%	8%	13,5%

Bron: SZW

Aan de andere kant neemt het aantal immigranten met een onvolledige AOW toe. Voorzover het pensioen dat zij opbouwen beneden de vrijstelling in de ABW ligt, leidt dit nog wel tot een bovenminimaal

inkomen. Naar verwachting zal het aantal onvolledige AOW-uitkeringen tot 2015 verdubbelen. Door deze verdubbeling zal het aandeel onvolledige uitkeringen stijgen van 11 procent in 1999 tot 17 procent in 2014.¹⁸⁸

Zoals blijkt uit tabel 9.15 neemt het aantal lage aanvullende pensioenen (minder dan 2000 gulden per jaar, prijsniveau 2000) steeds verder af. De afname gaat minder snel dan in de periode 1985–2000. Het aandeel huishoudens met een aanvullend pensioen van meer dan 30 000 gulden per jaar, neemt de komende jaren verder toe. Wanneer in de vooruitberekening uitgegaan wordt van een 1 procent lagere loonstijging is het aandeel huishoudens met een pensioen boven de 30 000 gulden tot 2015 circa 4 procent lager. Niettemin is ook dan nog sprake van een substantiële stijging.

Tabel 9.15 Hoogte aanvullend pensioen (prijzen 2000)

	<2000	2000– 5000	5 000– 10 000	10 000– 20 000	20 000– 30 000	hoger	totaal
2005	8%	13%	18%	26%	14%	21%	100%
2010	7%	11%	15%	24%	14%	28%	100%
2015	5%	8%	12%	22%	14%	39%	100%

Bron: SZW

Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat het belang van de AOW in het totale inkomen zal afnemen; het meest voor de hoogste inkomens. Niettemin blijft ook in de komende jaren de AOW een belangrijk deel van het pensioeninkomen. In 2015 vormt deze, zo toont tabel 9.16, voor eenderde deel van de 65-plussers met de laagste pensioenen nog altijd 92 procent van het totale pensioeninkomen. Een lagere loonstijging dan hier verondersteld beïnvloedt dit beeld nauwelijks.

Tabel 9.16 Aandeel AOW in totale inkomen uit Aow en aanvullend pensioen

	laagste groep 33%	middengroep	hoogste groep 33%
2005	96,3%	73,7%	46,7%
2010	94,5%	69,8%	43,5%
2015	92,6%	65,5%	40,6%

Bron: SZW

De verbetering van het aanvullend pensioen leidt tot een verdere verbetering van het netto inkomen van ouderen ten opzichte van het sociaal minimum en ten opzichte van het netto inkomen van een modale werknemer beneden de 65 jaar. Hierbij speelt ook een rol dat een bruto inkomensstijging de 65-plussers netto meer oplevert dan werkenden en uitkeringsgerechtigden beneden de 65 jaar. Dit komt door het verschil in het bruto-netto traject van deze groepen.

In 2015 is het gemiddelde netto inkomen uit AOW en aanvullend pensioen gestegen tot 85 procent van het sociaal minimum. Het netto inkomen uit AOW en aanvullend pensioen ligt dan inmiddels boven het netto loon van een modale werknemer. Hierbij is verondersteld dat het sociaal minimum en het loon van de modale werknemer jaarlijks uitsluitend wordt aangepast met de gemiddelde contractloonstijging.

¹⁸⁸ SER 2000, Onvolledige AOW-opbouw, Advies nr. 2000/05.

Tabel 9.17 Vergelijking netto inkomen (excl inkomen uit vermogen) 65+ met 65-

	Inkomen t.o.v. sociaal minimum			totaal	Inkomen t.o.v. modaal			totaal
	alleen- staande man (1)	alleen- staande vrouw (2)	paar beiden AOW (3)		alleen- staande man (5)	alleen- staande vrouw (6)	paar beiden AOW (7)	
2005	1,7	1,5	1,7	1,64	0,9	0,8	1,1	0,95
2010	1,8	1,5	1,8	1,72	0,9	0,8	1,2	0,98
2015	1,9	1,6	2,0	1,85	0,9	0,8	1,3	1,03

Bron: SZW

Wanneer de contractloonstijging tot 2015 jaarlijks 1 procent lager wordt verondersteld verandert het beeld nauwelijks. Volledigheidshalve wordt er op gewezen dat vanwege incidentele componenten de gemiddelde loonstijging licht kan afwijken van de gemiddelde contractloonstijging.

9. Een aantal scenario's onderzocht

Zoals reeds aangegeven vormen de vooruitberekening geen prognose van de feitelijke ontwikkeling van het pensioeninkomen. De feitelijke ontwikkeling is mede afhankelijk van een aantal wijzigingen in aanvullende pensioenregelingen. De invloed van deze wijzigingen is hier partieel onderzocht.

9.1 Verlaging pensioenopbouw bij inactiviteit

Wanneer iemand beneden de 65 jaar recht krijgt op een uitkering vervalt de mogelijkheid om via positieverbetering het eindloon te verhogen. Aangezien positieverbeteringen onder de 50-plussers niet zo groot meer zijn, is hiervan ook het effect op het pensioenresultaat beperkt. Bij instroom in de WW of WAO wordt bovendien de pensioenopbouw vaak voortgezet op het oude niveau, in VUT-regelingen meestal voor de helft. Het gevolg is dat uitstroom uit het arbeidsproces in deze gevallen in verhouding weinig invloed heeft op de hoogte van het aanvullend pensioen.

In de adviesaanvraag aan de SER over de nieuwe pensioenwet is de mogelijkheid geopperd om de pensioenopbouw in de WAO-periode te laten aansluiten bij het uitkeringsniveau in de WAO. Dit zou in een eindloonsysteem een pensioenopbouw van 0.7 jaar voor ieder jaar in de WAO betekenen. Voor huishoudens die via instroom in de WAO de pensioengerechtigde leeftijd bereiken en een lager opgebouwd pensioenverleden hebben, zou hierdoor het gemiddeld aanvullend pensioen ruim 5 procent lager zijn dan in het basispad. Voor de totale populatie daalt het gemiddeld aanvullend pensioen met ongeveer een kwart procent, terwijl voor de nieuwe instroom dit een daling van het inkomen uit aanvullend pensioen met iets meer dan een half procent betekent.

9.2 Verdubbeling aantal verzekerden met een middelloonpensioen

Een toename van het aantal pensioenen dat gebaseerd is op het gemiddelde loon in de actieve periode heeft alleen consequenties voor de resterende opbouw tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Reeds opgebouwde jaren tot aan het moment van overgang blijven gebaseerd op het eindloon op dat moment. De structurele effecten van omzetting van eindloon- naar middelloon-systemen zijn dan ook in 2015 nog niet

volledig zichtbaar. Dit geldt temeer omdat de carrière-effecten onder 50-plussers veel geringer zijn dan onder jongeren. Bovendien is een groot deel van de groep 50-plussers inactief waardoor het eindloon niet verder toeneemt. Dit betekent dat onder deze groep, die in 2015 de leeftijd van 65 jaar is gepasseerd, het verschil tussen eindloon en middelloon over de laatste 15 jaar beperkt zal zijn. Wanneer bovendien, ter compensatie van de overgang van eindloon naar middelloon, het opbouwpercentage wordt verhoogd, kan het zelfs zo zijn dat de pensioenaanspraken de eerste jaren juist toenemen.

Overigens is voor de doorrekening tot 2015 het laatste effect belangrijker dan de genoemde carrière-effecten. Ten opzichte van het basispad leidt een verdubbeling van het aantal personen in een middelloonstelsel in de periode 2000 tot 2015 tot een extra groei van het gemiddeld aanvullend pensioen van 0,05 procent per jaar. In de periode 2000 tot 2005 bedraagt de gemiddelde extra groei 0,1 procent, van 2010 tot 2015 is dit reeds omgezet in een jaarlijkse daling van -0,1 procent (zie tabel 9.18).

Tabel 9.18 Extra groei aanvullend pensioen in middelloonscenario t.o.v. basispad

	2000–2005	2005–2010	2010–2015	2000–2015
extra groei aanvullend pensioen	0,10%	0,13%	- 0,08%	0,05%

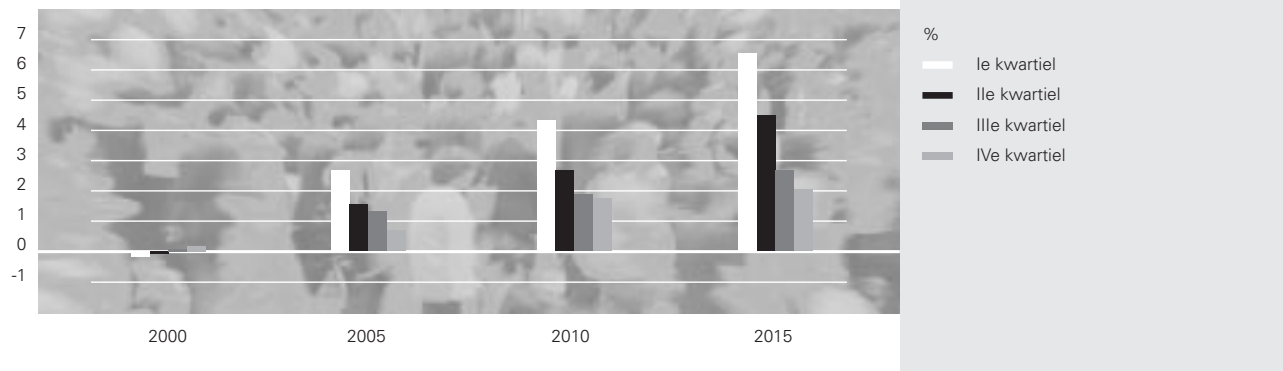
Bron: SZW

9.3 Verlaging van de franchise naar het minimumloon niveau

Pensioenen worden opgebouwd naast de AOW. Daarom wordt bij de meeste pensioenfondsen het pensioen berekend over het loon dat uitgaat boven het niveau van de AOW (de franchise). In het verleden werd de franchise vaak gelijk gesteld aan de AOW voor een echtpaar. Hierdoor bereiken tweeverdieners en alleenstaanden vaak niet de streefnorm van 70 procent van het eindloon.

Een franchiseverlaging heeft tot gevolg dat over een groter inkomensdeel pensioenpremie betaald moet worden en dat het pensioen derhalve hoger wordt. In het convenant over arbeidspensioenen (1997) is afgesproken dat de kostenstijging opgevangen wordt door wijzingen binnen de regelingen zelf. Hier wordt alleen het partiële penioeneffect van een franchiseverlaging in beeld gebracht. Verondersteld is dat vanaf 2000 in de marktsector de franchise wordt bevroren totdat het bruto minimumloon-niveau is bereikt. Dit is het geval in 2006. Daarna wordt de franchise weer geïndexeerd. In tegenstelling tot de invoering van een middelloonstelsel is verondersteld dat deze lagere franchise niet alleen geldt voor de nog op te bouwen pensioenjaren maar voor alle pensioenjaren. Figuur 9.4 geeft het verschil in de hoogte van het aanvullend pensioen ten opzichte van het basispad.

Figuur 9.4 Gemiddeld stijging pensioen ten opzichte van basispad per kwartiel



Een lagere franchise betekent voor de nieuwe instroom een hoger aanvullend pensioen. Tevens ontstaan er nieuwe (lage) pensioenen omdat 70 procent van het eindloon nu wel en voorheen niet boven de franchise uitkomt. Er ontstaan dus zowel meer hogere als meer lagere pensioenen. Gemiddeld stijgt het aanvullend pensioen. De omvang van de stijging is mede afhankelijk van het aantal opgebouwde pensioenjaren. Hoe hoger de opbouw, hoe groter het voordeel van de lagere franchise. Het voordeel is niet afhankelijk van de hoogte van het eindloon. In guldens is het voordeel voor iedereen even groot.

De effecten van een lagere franchise slaan met name neer bij tweeverdierhuishoudens. Die profiteren immers tweemaal van een lagere franchise. Het voordeel in guldens is daardoor het grootste voor deze groep. In procenten is het voordeel echter het grootste voor de huishoudens met een laag pensioen.

Het hogere aanvullend pensioen zorgt er verder voor dat in 2015 het inkomen van de 65-plussers ten opzichte van modaal 1 procent hoger ligt dan in het basispad.