

Vergaderjaar 2004–2005

29 513

Wijziging van enkele socialeverzekeringswetten en enige andere wetten in verband met het aanbrengen van enige vereenvoudigingen

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 december 2004

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de Eerste Kamer met betrekking tot de wijziging van enkele socialeverzekeringswetten en enige andere wetten in verband met het aanbrengen van enige vereenvoudigingen.

De leden van de CDA-fractie hadden na kennisneming van de memorie van antwoord behoefte aan het stellen van enkele vragen en het maken van enkele opmerkingen, alsmede aan een antwoord op een concreet voorstel. De leden van de fracties van VVD, GroenLinks, SP, D66, CU, SGP, LPF en OSF sloten zich bij dit voorstel aan.

Deze leden constateren, dat de stelling, dat de scholing té lang heeft geduurd omdat er geen sprake was van een financiële prikkel om de uitkeringsduur te beperken, vooralsnog niet is onderbouwd. Ook menen zij dat de opmerking, dat er nu een systeem is, waarbij de uitkeringsgerechtigde zoveel mogelijk verlenging van de uitkering kan krijgen door zoveel mogelijk, zo laat mogelijk en zo lang mogelijk te gaan scholen, niet kan worden onderbouwd. Bovendien zegt deze stelling, evenzo veel, ja zelfs meer, over de wijze, waarop de uitvoeringsorganen en reïntegratiebedrijven invulling geven aan hun opdracht binnen het kader van de wetgeving en de bedoelingen met de wetgeving. De uitkeringsgerechtigde kan immers niet zonder toestemming beginnen aan een reïntegratietraject, waarvan nut en noodzaak door anderen zijn vastgesteld. Naar het oordeel van deze leden ligt er de verplichting om zo snel mogelijk een scholingstraject ook voor de gehandicapte werkloze te regelen en op grond van het wetsvoorstel zoveel mogelijk af te stemmen op de duur van de uitkering. Ook duale trajecten zijn hierbij onmisbaar omdat het al té gemakkelijk is te veronderstellen, dat een arbeidsgehandicapte werkloze de scholing zonder uitkering kan afmaken.

Doel van dit voorstel van wet is vereenvoudiging van de regeling met betrekking tot uitkering tijdens scholing en meer efficiënte en effectieve inzet van scholing. Daartoe wordt voorgesteld dat scholing tijdens een reïntegratietraject kan worden gevolgd en afgerond, maar dat dit geen gevolgen meer heeft voor de duur van de werkloosheidsuitkering. Daarmee wordt scholing op één lijn gesteld met andere activiteiten die onderdeel kunnen uitmaken van een reïntegratietraject. Naar aanleiding

van de opmerking over de te lange duur van de scholing zij vermeld dat met het wetsvoorstel wordt beoogd een einde te maken aan de situatie waarin voor de uitkeringsgerechtigde de prikkel ontbreekt om scholing in een traject zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Immers scholing leidt, indien ze langer duurt dan de resterende uitkeringsduur, tot verlenging van de uitkering met de duur van de scholing. Anders gezegd, meer deelname aan scholing leidt tot een langere uitkering.

De regering is het eens met de opmerking dat effectieve en efficiënte inzet van scholing ook afhankelijk is van de andere partijen bij de reïntegratie, dus ook van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de reïntegratiebedrijven. Ook is de regering het er mee eens dat scholing, indien nodig, zo snel mogelijk moet worden ingezet. Tevens wordt van harte onderschreven de opmerking dat duale trajecten daarbij onmisbaar zijn. Op de effectiviteit van duale trajecten wordt hierna nog afzonderlijk ingegaan.

Omdat de regering het van groot belang acht dat reïntegratietrajecten snel starten zijn hierover met het UWV afspraken gemaakt die betrekking hebben op de snelle start van trajecten, dus een tijdige aanmelding bij een reïntegratiebedrijf. Bij een herbeoordeling op grond van de WAO wordt door het UWV binnen de uitlooptermijn van de herbeoordeling van twee maanden een reïntegratievisie opgesteld. Indien een werkloze werkzoekende zich meldt bij het CWI, wordt door het CWI de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald en vervolgens, indien de cliënt niet wordt ingedeeld in fase 1, binnen enkele weken een reïntegratieadvies opgesteld. Uit de rapportages over de resultaten blijkt dat al in belangrijke mate wordt voldaan aan de prestatie-indicator dat in 85% van de gevallen binnen vier weken na vaststelling van de afstand tot de arbeidsmarkt door het CWI of opstelling van de reïntegratievisie door het UWV de cliënt is aangemeld bij een reïntegratiebedrijf.

Om te bevorderen dat reïntegratietrajecten ook op korte termijn leiden tot duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt zijn de voorwaarden in de contracten van het UWV met de reïntegratiebedrijven daarop ingesteld. De reïntegratiebedrijven hebben een zelfstandig belang bij een effectief en efficiënt reïntegratietraject doordat sinds de aanbesteding van medio 2003 de financiering van de reïntegratietrajecten afhankelijk is gesteld van de resultaten. Door middel van no cure no pay en no cure less pay afspraken worden reïntegratiebedrijven aangezet tot het behalen van het gewenste resultaat.

Willen prikkels met betrekking tot reïntegratie werken, dan is vereist dat ze voor alle partijen gelden. Dit uitgangspunt brengt met zich mee dat voor het recht op werkloosheidsuitkering tijdens scholing hetzelfde regiem geldt als voor andere activiteiten in een traject naar werk. Daarmee ontstaat direct belang bij een snelle(re) inzet van scholing en bij een scholing die niet langer duurt dan strikt noodzakelijk is. Ook zal er voor hem een belang ontstaan om, als scholing wordt ingezet, te streven naar scholing die kan worden gecombineerd met (betaald) werk.

Voortzetting van de scholing tezamen met betaalde arbeid voortzetten kán, naar de mening van de leden van de CDA-fractie en de leden van de genoemde fracties, onder bepaalde omstandigheden voor gehandicapte werklozen een té zware opgave blijken. Juist voor deze categorie is altijd de inzet geweest dat een noodzakelijk geacht traject van (om)scholing moet kunnen worden voltooid. Zij gaan er vooralsnog van uit, dat als de arbeidsgehandicapte uitkeringsgerechtigde wel alle medewerking heeft verleend, maar ondanks uiterste inspanning de scholing niet heeft kunnen voltooien tijdens de duur van de werkloosheidsuitkering, het scholings-traject met behoud van de uitkering alsnog kan worden voltooid. Zij veronderstellen dat daarvoor, gelet op de voor het UWV en voor de reïntegratiebedrijven inmiddels ontwikkelde systemen ter bevordering

van een effectieve en efficiënte inzet van scholing, een fractie van de benodigde 32 miljoen euro nodig is. Zij menen dat het noodzakelijk is aan de scholing van met name arbeidsgehandicapte werklozen bijzondere aandacht te blijven geven. Uit dien hoofde wilden deze leden het risico van afgebroken scholingen – buiten de schuld van deze gehandicapten – niet lopen evenmin als de minister, naar zij veronderstelden. De leden van de CDA-fractie gingen er dan ook vanuit, dat de minister hierop positief zal willen reageren. Het voorstel noodzaakt wel tot een extra alertheid en zorgvuldigheid van het UWV en de reïntegratiebedrijven. Een dergelijke aanpak zal er overigens ook toe kunnen bijdragen, dat de cliënt in de toekomst weet wat hij van het UWV kan verwachten, ook bij het afsluiten van reïntegratietrajecten.

Dat een traject zo snel mogelijk moet starten, betekent naar de mening van de regering nog niet noodzakelijkerwijs dat de duur van een reïntegratietraject daarmee in alle gevallen gelijk moet zijn aan of korter moet duren dan de duur van het recht op werkloosheidsuitkering. Bij een reïntegratietraject zonder scholing eindigt de werkloosheidsuitkering na afloop van de duur waarvoor ze is toegekend. Met dit wetsvoorstel eindigt de uitkering ook na afloop van de duur waarvoor ze is toegekend als scholing wel onderdeel uitmaakt van het reïntegratietraject. Indien de trajectactiviteiten niet binnen de uitkeringsperiode kunnen worden afgerond en niet binnen die periode leiden tot werk, dan is het wel wenselijk dat de activiteiten kunnen worden voortgezet. Dat nu is het geval doordat het UWV de door haar ingekochte trajecten ook na afloop van de uitkering affinanciert. Dit geldt ook voor de scholing. Indien de betrokkene na afloop van de uitkering nog scholing volgt en geen inkomen uit arbeid heeft, kan een beroep worden gedaan op bijstand op grond van de WWB, mits uiteraard wordt voldaan aan de voorwaarden over inkomen en vermogen. In het kader van het SUWI-ketenprogramma 2005 «Mensen aan het werk» van 15 november 2004 zijn afspraken gemaakt over het streven naar gedifferentieerde, sluitende, wederzijds aanvullende dienstverlening die effectief en efficiënt is en waarin niemand buiten de boot valt. Doel daarbij is dat de verschillende schakels in de keten functioneren als een sluitend geheel. In het algemeen zal voor een gemeente bij overgang van de betrokkene naar de WWB geen aanleiding zijn om hem niet toe te staan de scholing af te ronden met vrijstelling van de sollicitatieplicht. Dit is ter beoordeling van de gemeente. In pilots in verband met zogenaamde tweede kanstrajecten wordt door het UWV de inzet van het traject bij aanvang afgestemd met de gemeente indien de duur van het traject voorzienbaar langer is dan de duur van de werkloosheidsuitkering.

Voor voltooiing van de scholing is het dus niet noodzakelijk dat de werkloosheidsuitkering wordt voortgezet. Indien wel verlenging van uitkering wordt toegestaan bij scholing die doorloopt na afloop van de oorspronkelijke uitkeringsduur, dan leidt dit tot een besparingsverlies van ten hoogste de besparing op de reïntegratie-uitkering van 32 miljoen euro bij een gelijkblijvende totale uitkeringsduur voor een cliënt die scholing volgt.

De vragen van de diverse fracties geven aan dat zij groot belang hechten aan de mogelijkheid voor arbeidsgehandicapte werklozen om scholing te volgen en deze met behoud van werkloosheidsuitkering af te kunnen ronden. In het wetsvoorstel tot Vereenvoudiging zijn de overwegingen gepresenteerd tot de afschaffing van de verlenging van de uitkering tijdens scholing. Gezien het belang dat de Kamer hecht aan de mogelijkheid tot afronding van scholing met behoud van werkloosheidsuitkering voor arbeidsgehandicapte werklozen beraadt de regering zich nog op een oplossing voor personen die na herbeoordeling in het kader van de herbeoordelingsoperatie noodzakelijke scholing gaan volgen.

De leden van de PvdA-fractie hadden nog de volgende vragen, waarbij de leden van de fracties van CDA, VVD, GroenLinks, SP, D66, CU, SGP, LPF en OSF zich aansloten.

Gevraagd wordt waarop de stelling is gebaseerd dat het onderhavige wetsvoorstel zal bijdragen aan de effectiviteit en efficiëntie van de reïntegratie, in het bijzonder van personen met een arbeidshandicap, nu geen antwoord is gegeven op de vraag naar de aard en duur van de gevolgde scholingen en de effectiviteit. Ook wordt gevraagd om nadere precisering van de verwijzing naar «diverse onderzoeken», waaruit zou zijn gebleken dat scholing niet per definitie tot een grotere kans op werk leidt, en dat er geen direct verband bestaat tussen het volgen van een scholing en de duurzaamheid van een plaatsing. In het bijzonder wordt gevraagd welke onderzoeken deze vaststelling ondersteunen en hoe naar een dergelijk direct verband is gezocht en of het verband niet is gevonden of is gebleken dat zo'n verband niet bestaat. Zo het dit laatste is, willen de leden weten hoe de onderzoekers deze contra-intuïtieve vaststelling verklaren. Tot slot vragen zij naar de opvatting van de Commissie Het Werkend Perspectief terzake.

Over de bijdrage van dit voorstel van wet aan de effectiviteit en efficiëntie van de reïntegratie is hiervoor uitgebreid ingegaan. In het voorlopige verslag is de vraag gesteld over de duur van de scholingen en wat er mee is gebeurd. In antwoord daarop is aangegeven dat het UWV geen registratie op geaggregeerd niveau heeft die een precies overzicht geeft met betrekking tot de gevolgde scholingen. In dat antwoord is vervolgens verwezen naar diverse onderzoeken over scholingen die worden gevolgd door personen met een uitkering en over de effectiviteit. Naar aard en duur en effectiviteit van scholing zijn diverse onderzoeken gedaan in Nederland en in andere landen. Geconcludeerd is dat het volgen van een scholing niet zonder meer voor alle groepen van werkzoekenden leidt tot vergroting van de kans op het verkrijgen van werk of op het duurzaam behouden van werk.

Onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) («De inzet van scholing bij reïntegratietrajecten», augustus 2003) geeft, op basis van interviews in een persoonlijke inschatting van het nut van de scholing voor de werklozen en arbeidsgehandicapten diverse uitkomsten. De reïntegratiebedrijven stellen dat de ingezette scholing in 70–100% van de gevallen nuttig is. De respondenten van het UWV zitten tussen de 50% en 70% en respondenten van gemeenten schatten eveneens rond de 60%. Hierbij geven zowel respondenten van het UWV als gemeenten aan dat nut niet altijd een betaalde baan hoeft te zijn; het vergroten van het zelfvertrouwen en sociale activering zien zij ook als nut. De Raad concludeert dat er weinig cijfers bekend zijn over (de resultaten van) scholing en reïntegratie, en dat de reïntegratiebedrijven zelf een bijzonder positief beeld schetsen van hun prestaties.

Het onderzoek van Astri («Quick scan reïntegratietrajecten gehandicapten en werklozen», 2001) is gebaseerd op een dossieranalyse bij het UWV. Daaruit bleek dat bij negen van de dertig arbeidsgehandicapten een scholing was ingezet met een doorlooptijd van 9 tot 22,5 maanden (mediaan 17 maanden). De scholingen waren vaak praktijkgericht. Over de effectiviteit worden geen bevindingen vermeld.

Het onderzoek «Gericht reïntegreren, reïntegratie-instrumenten nader geëvalueerd» van het UWV had tot doel meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van verschillende instrumenten voor verschillende groepen in het contractjaar 2001 (reïntegratietrajecten gestart op grond van

contracten met reïntegratiebedrijven in 2001 en lopende vanaf 2001) op basis van bestanden van UWV Gak.

Een van de conclusies is dat de bemiddelingstrajecten voor werklozen met een werkloosheidsuitkering, gemeten vanaf de aanvang traject, gemiddeld effectiever zijn dan trajecten gericht op aanbodversterking (hieronder worden verstaan scholings- of kwalificatie-activiteiten, eventueel aangevuld met bemiddeling). Dat komt doordat gedurende de periode van scholing relatief weinig werkhervattingen plaatsvonden. Bemiddelingstrajecten resulteren gemiddeld in een verkorting van de werkloosheidsduur met 21% ten opzichte van trajecten gericht op aanbodversterking (scholing). Bemiddelingstrajecten hebben per saldo een gunstigere kosten/baten verhouding dan aanbodversterkende trajecten. Aanbodversterking blijkt voor ouderen, meer dan arbeidsbemiddeling, een positief effect te hebben op de baankans.

Voor werkloze WAO-ers en WAJONG-ers duren bemiddelingstrajecten gemiddeld korter en zijn ze gemiddeld goedkoper dan trajecten met aanbodversterking en bemiddeling. Bemiddelingstrajecten zijn, gemeten vanaf de start van een traject, gemiddeld effectiever dan de overige trajectsoort en dat geldt voor alle groepen. Bemiddelingstrajecten leiden ten opzichte van de overige trajecten tot een verkorting van de baanzoekduur met gemiddeld 22% als wordt gekeken naar de duurzame plaatsingen en met gemiddeld 13% als wordt gekeken naar plaatsingen die gepaard gaan met wijziging van de uitkerings situatie. Bemiddelingstrajecten zijn kosteneffectiever dan trajecten bestaande uit een combinatie van aanbodversterking en bemiddeling. Deze grotere kosteneffectiviteit is het gevolg van een gemiddeld kortere baanzoekduur en dus lagere uitkeringslasten in combinatie met een gemiddeld lagere trajectprijs.

Het UWV doet periodiek onderzoek in het kader van een lang lopend onderzoeksproject, «Epidemiologie van de Arbeidsongeschiktheid», dat tot doel heeft de (gevolgen van de) veranderingen in het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen te monitoren. In dat kader worden van tijd tot tijd werknemers die een jaar ziek zijn geweest geïnterviewd. Onderdeel van dat onderzoek is het rapport «Reïntegratie van arbeidsongeschiktheid, onderzoek naar werkhervatting, arbeidscapaciteit en reïntegratiehulp bij werknemers die in 2001 voor de poort van de WAO stonden». In dit rapport komt ook scholing aan de orde. In paragraaf 5.4 wordt gemeld dat van de werkzamen die scholing hebben gevolgd circa 50% van mening is dat die een rol heeft gespeeld bij het feit dat men werkt. De onderzoekers concluderen dat dit «wellicht als een teleurstellend percentage (kan) worden gezien. Immers de helft van de vaak dure scholing is volgens het oordeel van de respondenten voor niets geweest.»

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek «Reïntegratie arbeidsongeschikten» (Kamerstukken II 2001/02, 28 131, nr. (1 en) 2, in het bijzonder pag. 21 en 22) over de periode 2000–2001 vastgesteld dat van groot belang is in hoeverre de opleiding aansluit bij het werk. Het percentage van werkenden en van uitvallers die een opleiding hadden gevolgd was gelijk, maar ten aanzien van de aansluiting tussen opleiding en werk was er een significant verschil tussen werkenden en uitvallers. Uitvallers deden minder vaak werk dat goed aansloot op een opleiding of cursus die ze hadden gevolgd. Het volgen van een sollicitatiecursus of een andere cursus of scholing en het doen van een beroepskeuze- of psychologische test bleek niet bij te dragen aan de duurzaamheid van de werkhervatting. Dit neemt overigens volgens de Algemene Rekenkamer niet weg dat deze instrumenten wel degelijk een rol kunnen spelen bij het aan het werk komen, ze hebben alleen geen invloed op het aan het werk blijven. Belangrijker voor de duurzaamheid dan het volgen van een opleiding op zich, is mogelijk de aansluiting tussen de opleiding en het

werk dat men vervolgens gaat doen. Deze aansluiting was bij uitvallers minder goed dan bij werkenden.

De RWI heeft in 2004 het rapport «Werkt scholing voor werklozen?» uitgebracht. Over de effectiviteit wordt gerapporteerd op basis van literatuuronderzoek in elf Nederlandse studies, waarin het effect van scholing is gemeten met behulp van een controlegroep. Deze studies wijzen gemiddeld op een klein positief effect. Het effect lijkt groter dan gemiddeld voor vrouwen, ouderen en langdurig werklozen. Mogelijk is het effect nog overschat doordat de meeste studies niet corrigeren voor de mogelijkheid dat juist de meest gemotiveerde en capabele werklozen in scholingstrajecten instromen. Opgemerkt wordt dat dit beeld redelijk overeenkomt met dat uit buitenlandse literatuur.

Met betrekking tot buiten Nederland gedane onderzoeken wordt gerapporteerd in de publicatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: «Maatregelen en instrumenten van actief arbeidsmarktbeleid, Wanneer zijn welke maatregelen en instrumenten effectief, voor wie en waarom?».

Uit evaluatie van trainingsprogramma's (waartoe ook scholing wordt gerekend) komt naar voren dat training vaak niet werkt en zeker niet wanneer de economie niet groeit. Voor zover positieve effecten worden gevonden van training, betreft dit voor de deelnemers vooral de inkomens: het volgen van een training/scholing leidt tot een hoger loon. De mate waarin dit gebeurt, is sterk afhankelijk van de groep. Trainingsprogramma's, zowel verplicht als vrijwillig, zijn vooral effectief voor vrouwen (herintreedsters). Voor deze groep leiden de programma's meestal tot een hoger inkomen en een grotere toetreding tot de arbeidsmarkt (European Commission, Impact evaluation of the EES, EMCO, Brussel 2002, D. Friedlander, D.H. Greenberger en P.K. Robins, Evaluating government training programs for the economically disadvantaged, Journal of Economic Literature, Vol XXXV, December 1997).

Volgens Amerikaans onderzoek zijn vrijwillige trainingsprogramma's voor mannen in geringe mate effectief en verplichte programma's niet effectief. Voor jongeren zijn zowel verplichte als vrijwillige programma's niet effectief, zij verhogen noch het inkomen, noch de kans op een baan, zowel op de korte als op de lange termijn. Het effect van trainings- en scholingsprogramma's is afhankelijk van de invulling. Kleinschalige, on-the-job trainingsprogramma's met nauw maatwerk, veelal gericht op vrouwen en achtergestelde groepen onder langdurig werklozen leveren doorgaans de beste resultaten op. (A. Dar en Z. Tzannatos, Active labor market programs: a review of the evidence from evaluations, January 1999). Trainingen zijn niet succesvol als het vooruitzicht op een baan ontbreekt, of indien de training gebruikt wordt om het recht op een uitkering te verlengen. (B. Seanesi, An evaluation of the active labour market programmes in Sweden, Working paper nr. 2001:5). Ook komt uit evaluaties naar voren dat trainingen die georganiseerd worden door particuliere bedrijven op alle fronten beter scoren dan elk ander trainingsprogramma. Een verklaring hiervoor is dat door training bij de werkgever, werkgever en werknemer waardevolle informatie over elkaar verkrijgen, wat de kansen op het aanbod van een baan vergroot (K. Carling, K. Richardson, The relative efficiency of active labour market programs: Swedish experiment from the 1990's, Working paper nr. 2001:2).

Op basis van onderzoeken zijn er wel een aantal factoren te noemen waarbij training of scholing werkt. Van belang is dat ze toegesneden moet zijn op de cliënt (maatwerk, kleinschalig). Bevorderend is ook als de training wordt gegeven in combinatie met het opdoen van werkervaring, on-the-job (werkervaringsplaatsen, duale trajecten, stageplaatsen) en als er vooruitzicht is op een baan, dus als de training aansluit op de vraag naar arbeidskrachten. Ook werkt training indien de deelnemer een

inkomen ontvangt (duale trajecten en werkervaringsplaatsen).

De Commissie Het Werkend Perspectief (CWP) heeft naast het onderzoek voor het rapport «Een werkend perspectief voor jongeren met een arbeidshandicap», twee beeldvormingsonderzoeken uitgevoerd, onder leidinggeevenden en onder professionals. In deze onderzoeken is niet ingegaan op aanspraak op uitkering tijdens scholing.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de minister heeft geantwoord dat het «doorgaans niet het geval is», dat iemand na afloop van de WW-periode en nog tijdens de scholing in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering. Tevens geeft hij aan dat indien de scholing langer duurt dan de werkloosheidsuitkering en de betrokkene niet tijdens de scholing ook kan gaan werken, hij in aanmerking kan komen voor een uitkering op grond van de WWB, indien hij aan de voorwaarden voldoet. Zij vragen waarop de «doorgaans niet het geval» vaststelling is gebaseerd en hoe deze zich verhoudt tot de tweede constatering.

Met de afschaffing van de verlenging van de uitkering tijdens scholing wil de regering bevorderen dat scholing effectief en efficiënt wordt ingezet. Hiervoor zijn al factoren genoemd die een positieve invloed hebben op de effectiviteit van de scholing. Met de voorgestelde afschaffing van de verlenging van de uitkering tijdens scholing zal vaker gezocht worden naar scholingen die een positief effect hebben. Dus scholingen die meer mogelijkheden bieden om scholing en werk te combineren. Daardoor zal de scholing eerder leiden tot betaald werk en zal er minder lang een beroep op uitkering behoeven te worden gedaan. Indien echter de betrokkene na afloop van de uitkering toch nog scholing volgt en geen inkomen uit arbeid heeft, kan een beroep worden gedaan op bijstand op grond van de WWB, mits uiteraard wordt voldaan aan de voorwaarden over inkomen en vermogen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus