

Inzet reïntegratie- instrumenten en -voorzieningen door UWV

Aan deze rapportage hebben meegewerkt:

Dhr. A. Lucas

Dhr. dr. R.D. Jolly

Dhr. drs. J. Kras

Dhr. N. de Hoog

R04/04, februari 2004

ISSN 1383-8733

ISBN 90-5079-075-5

Voorwoord

De Inspectie Werk en Inkomen heeft in de tweede helft van 2003 onderzoek gedaan naar het gebruik van acht reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen die het Uitvoeringsinstituut Werknemers-verzekeringen kan inzetten. Werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden kunnen deze reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen aanvragen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen als ondersteuning bij een reïntegratietraject. Deze instrumenten en voorzieningen zijn er om uitval van werknemers te voorkomen of spoedige terugkeer van uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces te bevorderen.

Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat de inzet van deze instrumenten en voorzieningen nog verbeterd kan worden. UWV vindt bijvoorbeeld de uitvoering van de regelingen complex. Ook zijn er aanwijzingen dat de uitvoering soms niet is toegesneden op de juiste doelgroep en dat de beoogde doelgroepen niet worden bereikt.

Gezien de resultaten tot nu toe en de behoefte aan een beter inzicht in het gebruik van reïntegratie-instrumenten zal de inspectie in 2004 nog een aantal reïntegratie-instrumenten onderzoeken.

Mr. L.H.J. Kokhuis
Inspecteur-generaal Werk en Inkomen

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Doel van het onderzoek	9
1.2 Inventarisatie van instrumenten en voorzieningen	9
1.3 Samenhang en prioriteitstelling	10
1.4 Verdiepend onderzoek	10
2 Premiekorting en meerkosten	11
2.1 Inhoud van de regelingen en intentie wetgever	11
2.2 Het primaire proces premiekorting en regeling meerkosten	12
2.3 Doelbereik van de regelingen premiekorting en meerkosten	14
2.4 Beschouwing IWI	16
3 Experimenten WW	19
3.1 Inhoud van de regelingen en intentie wetgever	19
3.2 Het primaire proces proefplaatsing en preventieve inzet reïntegratieactiviteiten	20
3.3 Doelbereik van proefplaatsing en preventieve inzet reïntegratie-activiteiten	22
3.4 Beschouwing IWI	23
4 Voorzieningen voor zelfstandigen	25
4.1 Inhoud van de regelingen en intentie wetgever	25
4.2 Het primaire proces voorzieningen voor zelfstandigen	26
4.3 Doelbereik voorzieningen voor zelfstandigen	28
4.4 Beschouwing IWI	28
5 Slotbeschouwing IWI	29
6 Reactie UWV	31
Lijst van afkortingen	32
Bijlage 1: Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten en werklozen	33
Bijlage 2: Overzicht aantallen en kosten	37
Bijlage 3: Het primaire proces premiekorting	39
Bijlage 4: Primair proces meerkosten	43
Bijlage 5: Administratieve procedure 'preventieve inzet bij dreigend collectief ontslag'	47
Bijlage 6: Administratieve procedure 'Proefplaatsing'	49
Bijlage 7: Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen van 20 januari 2004	51
Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	59

Samenvatting

Reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen hebben tot doel bij te dragen aan de terugkeer van arbeidsgehandicapten en werklozen in het arbeidsproces. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zet deze reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen in na een aanvraag van een werknemer, een uitkeringsgerechtigde of een werkgever.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) heeft in 2003 onderzoek gedaan naar het gebruik van acht van de in totaal meer dan dertig reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen voor arbeidsgehandicapten en werklozen. Deze instrumenten en voorzieningen zijn voornamelijk beschreven in de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Rea) en de Werkloosheidswet (WW). Gezien het grote aantal instrumenten, is het niet mogelijk deze in één keer te onderzoeken. De inspectie heeft zich in dit onderzoek gericht op de onderwerpen premiekorting en meerkosten, experimenten in het kader van de WW en voorzieningen voor zelfstandigen. De inspectie heeft juist deze acht gekozen na een vergelijking op actualiteit, aantal gevallen, het ermee gemoeide bedrag en spreiding over de categorieën werklozen, arbeidsgehandicapten en arbeidsgehandicapte zelfstandigen.

Premiekorting en meerkosten

Op grond van de regeling premiekorting kan de werkgever die een arbeidsgehandicapte in dienst houdt of in dienst neemt in aanmerking komen voor een korting op de premie die hij betaalt voor WW en WAO (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering). Gaan de kosten die een werkgever moet maken voor het in dienst nemen of houden van een arbeidsgehandicapte werknemer het bedrag aan premiekorting te boven, dan bestaat de mogelijkheid om deze extra kosten te vergoeden op grond van de regeling meerkosten. De beide regelingen zijn per 1 januari 2002 in de plaats gekomen van de (her-) plaatsingsbudgetten en het pakket op maat.

Onderzoek

Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat UWV de uitvoering van beide regelingen complex vindt. De inspectie is van mening dat de rechtmatigheid van de uitvoering hierdoor in het geding kan komen. De regelingen zorgen wel voor een kostenbesparing ten opzichte van de oude regelingen, zelfs meer dan de wetgever had verwacht. Dit komt met name omdat in de wet uiteindelijk is gekozen voor een vast bedrag aan premiekorting in plaats van een inkomensafhankelijke regeling waar de wetgever in eerste instantie van uitging.

De beoogde administratieve lastenverlichting voor werkgevers en UWV wordt nadelig beïnvloed. Omdat het bedrag van de premiekorting lager is dan de (her-) plaatsingsbudgetten die UWV voorheen verleende, hebben veel meer werkgevers een vergoeding meerkosten aangevraagd. Met deze toename heeft de wetgever bij de invoering geen rekening gehouden. De aanvraag en afhandeling van meerkosten eisen zowel van werkgevers als van UWV veel administratieve inspanning.

Ten slotte is het aantal toekenningen voor premiekorting ten opzichte van het aantal (her-) plaatsingsbudgetten afgenomen van 27.000 naar 17.000. Of de teruggang veroorzaakt wordt door aanpassing van de regeling of door externe oorzaken, zoals de gewijzigde economische omstandigheden, kan de inspectie met dit onderzoek niet beantwoorden. Zou de teruggang geheel of gedeeltelijk zijn toe te schrijven aan versoering van de regeling, dan is weliswaar sprake van een besparing op uitvoeringskosten, maar betekent het tegelijkertijd een toename van uitkeringen aan arbeidsgehandicapten.

Experimenten-WW

IWI heeft ook onderzoek gedaan naar het experiment proefplaatsing, dat in de WW zal worden opgenomen en het experiment preventieve inzet van reïntegratiemaatregelen bij dreigend ontslag, dat tot medio 2005 wordt verlengd. Proefplaatsing houdt in, dat een WW-gerechtigde de mogelijkheid krijgt om gedurende maximaal drie maanden onbetaald werk te verrichten, zonder dat dit gevolgen heeft voor de hoogte van de WW-uitkering. Bij de werkgever die een proefplaatsing aanbiedt, moet de intentie bestaan om betrokkene in vaste dienst te nemen. Preventieve inzet van reïntegratieactiviteiten bij dreigend ontslag heeft als doel te voorkomen dat iemand in de WW belandt. Als de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) een melding krijgt van collectief ontslag (minimaal twintig werknemers) informeert CWI de werkgever

over de mogelijkheid om dit instrument in te zetten. De betrokken werkgever dient dan een aanvraag in voor deelname bij de divisie Inkoop Reïntegratie (IR) van UWV. Wordt een werknemer toegelaten dan contracteert IR een privaat reïntegratiebedrijf voor de uitvoering van een reïntegratietraject. Voorwaarde is, dat het traject eindigt voor de vermoedelijke ontslagdatum. Het instrument is tot en met mei 2003 1.577 keer ingezet. 930 trajecten zijn beëindigd. Daarbij zijn 327 mensen (35 procent) herplaatst. De kosten komen per geval neer op ruim 2.500 euro.

Onderzoek

Tot nu toe is de inzet van de proefplaatsingen ver achtergebleven bij de verwachtingen van de wetgever, zo blijkt uit het onderzoek van de inspectie. IWI is van mening dat gebruik van het instrument op onderdelen nog te verbeteren is bijvoorbeeld door een grotere bekendheid van de regeling bij met name reïntegratiebedrijven. De inspectie is van mening dat als UWV meer aandacht zou besteden aan tussentijdse beëindiging van een proefplaatsing en afwijzing door een werkgever in verband met onvoldoende functioneren, de verhouding tussen inzet van het instrument en het aantal plaatsingen wellicht nog kan verbeteren.

Uit het onderzoek blijkt dat UWV het experiment preventieve inzet van reïntegratiemaatregelen bij dreigend ontslag op onderdelen nog vindt knellen. Zo blijft voor de feitelijke reïntegratieactiviteiten hooguit twee maanden over met als gevolg dat reïntegratiebedrijven werknemers met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt niet in traject nemen. Ook de beperking van de regeling tot werknemers van grote bedrijven ervaart UWV als een probleem.

UWV heeft de eis van de wetgever, dat het moet gaan om werknemers waarvoor werkloosheid 'onafwendbaar' lijkt, naar de letter uitgelegd. IWI vindt echter dat het zou moeten gaan om mensen die zonder hulp niet aan de slag komen. Een soort vervroegde fase-indeling dus.

Verder meent IWI dat de strikte scheiding in de regeling tussen de situatie voor en na ontslag erg rigide is. Die scheiding, gekoppeld aan de basale wijze waarop UWV het begrip 'onafwendbaar' heeft ingevuld, leidt er volgens IWI toe, dat UWV het instrument inzet bij werknemers die geacht worden op eigen kracht ander werk te vinden, terwijl werknemers die op hulp zijn aangewezen, de moeilijkere gevallen, hiervan verstoken blijven. De inzet van dit instrument is volgens IWI dan ook niet effectief.

Voorzieningen voor zelfstandigen

Het laatste onderwerp waar de inspectie in dit onderzoek naar heeft gekeken zijn de instrumenten en voorzieningen voor zelfstandigen, zoals toelagen voor doorwerkende arbeidsgehandicapte zelfstandigen, starterskrediet voor arbeidsgehandicapten die als zelfstandige aan de slag willen en inkomensuppletie voor arbeidsgehandicapte zelfstandigen. IWI maakt onderscheid tussen arbeidsgehandicapte zelfstandigen die met behulp van de inzet van voorzieningen willen doorwerken en arbeidsgehandicapten die met behulp van de inzet van voorzieningen als zelfstandige aan de slag willen.

Onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat UWV in de regel pas nadenkt over de inzet van voorzieningen als de zelfstandige na negen maanden van ziekte/ongeschiktheid een uitkering in het kader van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Wvaz) aanvraagt. Naar de opvatting van IWI komt dit de effectiviteit van de voorzieningen niet ten goede omdat na verloop van een dergelijke periode de nadruk niet meer ligt bij het voortzetten van een bedrijf maar bij de uitkeringsverstrekking. IWI vindt dat de noodzaak van de inzet van voorzieningen eerder in het traject onderkend moet worden.

Gaat het om arbeidsgehandicapten die als zelfstandigen aan de slag willen, dan constateert IWI, dat UWV en reïntegratiebedrijven deze optie alleen overwegen wanneer de uitkeringsgerechtigde daartoe zelf het initiatief neemt. Mede op grond van onderzoek van TNO Arbeid is IWI van mening, dat er omstandigheden zijn waarin de optie van zelfstandige arbeid serieus moet worden overwogen.¹

¹ Van A tot Z'; van arbeidsongeschiktheid naar zelfstandig ondernemen. 2003, J. Minderhoud en A. Korver

I Inleiding

De Inspectie Werk en Inkomen heeft in 2003 onderzoek verricht naar het gebruik van reïntegratie-instrumenten en voorzieningen voor arbeidsgehandicapten en werklozen.

Deze rapportage bevat de bevindingen van het onderzoek naar acht geselecteerde voorzieningen en instrumenten. In een vervolgonderzoek zal nog een aantal instrumenten en voorzieningen worden onderzocht, waarvan de resultaten eind 2004 worden gepresenteerd.

I.1 Doel van het onderzoek

IWI streeft ernaar om op basis van inzicht in de uitvoering van reïntegratieactiviteiten te komen tot een integraal beeld van de kwaliteit van de uitvoering op dit gebied. Om dat doel te bereiken, zijn alle vitale onderdelen van het reïntegratieproces in kaart gebracht. Dit onderzoek naar het gebruik van reïntegratie-instrumenten geldt als een van de onderdelen die moet bijdragen aan het verkrijgen van een totaalbeeld. Doel van het onderzoek is dan ook het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van het gebruik van reïntegratie-instrumenten en het benoemen van eventuele knelpunten bij het streven naar herinschakeling in het arbeidsproces.

I.2 Inventarisatie van instrumenten en voorzieningen

Reïntegratie-instrumenten vormen onderdeel van activiteiten gericht op herinschakeling in het arbeidsproces. Binnen het reïntegratieproces voor arbeidsgehandicapten kunnen instrumenten worden ingezet om uitval te voorkomen, dan wel om reïntegratie te bewerkstelligen. In die laatste omstandigheid kan het gaan om instrumenten die ten dienste staan van de reïntegratie in eigen arbeid of andere arbeid bij de eigen werkgever. Gaat het om reïntegratie bij een andere werkgever dan is de inzet van instrumenten veelal onderdeel van een reïntegratietraject. Een reïntegratietraject wordt door UWV of door de werkgever ingekocht bij private reïntegratiebedrijven.² Het is evident, dat de inzet van een instrument moet aansluiten bij de gesignaleerde problemen om aan het werk te komen. Daar waar de reïntegratie in handen is van een privaat reïntegratiebedrijf is de logistiek (afstemming, tijdigheid) tussen dat bedrijf en UWV erg belangrijk. Het verstrekken van instrumenten ter ondersteuning van de reïntegratie blijft immers een verantwoordelijkheid van UWV.

Ook voor (dreigend) werklozen geldt dat er instrumenten zijn die ingezet kunnen worden om werkloosheid te voorkomen en instrumenten die ingezet kunnen worden om eenmaal ingetreden werkloosheid te beëindigen. Anders dan voor arbeidsgehandicapten is UWV altijd verantwoordelijk voor reïntegratie en de inkoop van reïntegratietrajecten.

Als eerste activiteit heeft IWI nagegaan welke instrumenten en voorzieningen ten behoeve van reïntegratie beschikbaar zijn. Deze inventarisatie is bijgevoegd als bijlage 1. Onderscheid is daarbij gemaakt naar instrumenten voor arbeidsgehandicapten en instrumenten voor werklozen.

De basis van veel van de instrumenten voor arbeidsgehandicapten ligt in de Wet Rea. Voor werklozen is dat de WW, inclusief het zogeheten experimenteerhoofdstuk. Daarnaast zijn er verschillende instrumenten terug te vinden in materiewetten als WAO, Waz, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Ziektewet (ZW). Te denken valt hierbij aan de garantie voor werkgevers dat kosten in verband met ziekte gedurende de eerste vijf jaar voor rekening komen van UWV (artikel 29b).

Voor een aantal zaken uit het overzicht geldt, dat het niet zozeer gaat om concrete instrumenten maar om algemene uitgangspunten. De inbreng van UWV op die onderdelen is niet concreet aan te geven. Om die reden heeft IWI de volgende instrumenten buiten het onderzoek gehouden:

- artikel 4 Rea, bevordering gelijke kansen;
- artikel 72, 72a WW, algemene reïntegratietaak voor werklozen;

² Werkgevers zijn zolang de dienstbetrekking bestaat ook verantwoordelijk voor de reïntegratie bij een andere werkgever, het tweede spoor.

- artikel 73, lid, 2, WW, opstellen reïntegratieplan;
- artikel 130 WW, vaststelling reïntegratietraject.

I.3 Samenhang en prioriteitstelling

Gezien de veelheid van instrumenten is het niet mogelijk om in één slag inzicht te verkrijgen in de werking van alle geïnventariseerde instrumenten. IWI heeft daarom de instrumenten en voorzieningen geclusterd naar onderwerp. Daartoe zijn de verschillende instrumenten nader belicht, zijn doelen achterhaald en is een inschatting gemaakt van complexiteit en vermeende risico's voor de uitvoering. Ook is een overzicht gemaakt van de aantallen en kosten van de verstrekte instrumenten (zie bijlage 2). Met behulp van deze informatie heeft de projectgroep vervolgens per instrument of groep instrumenten een waardering aangebracht op basis van de volgende criteria:

- aantallen en kosten op jaarbasis;
- actualiteit in termen van politieke relevantie;
- complexiteit, gekoppeld aan mogelijke knelpunten en risico's;
- in hoeverre er eerder evaluaties hebben plaatsgevonden;
- in hoeverre de inschatting over het gebruik afwijkt van de realiteit.

Toepassing van deze criteria heeft er toe geleid dat dit onderzoek zich richt op de volgende onderwerpen:

- premiekorting/meerkostenregeling;
- experimenten WW;
- voorzieningen voor zelfstandigen.

I.4 Verdiepend onderzoek

Bij het nader onderzoeken van de drie onderwerpen zijn de toezichtaspecten rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid gecombineerd en worden de resultaten in samenhang gepresenteerd. Tegemoetkomend aan de wens van UWV maakt IWI gebruik van bij UWV beschikbare informatie en sluit waar mogelijk aan bij nog uit te voeren audits door de accountantsdienst van UWV.

Binnen die randvoorwaarden streeft IWI naar inzicht in:

- de opzet van het primaire proces, inclusief het onderkennen van potentiële risico's bij de uitvoering van dat proces;
- de wijze waarop dat proces door UWV wordt gestuurd en beheerst en binnen die context hoe daarbij wordt omgegaan met potentiële risico's;
- de kwaliteit van de uitvoering (werking);
- de mate waarin de uitvoering van de regeling tegemoet komt aan de intenties van de wetgever, het doelbereik.

Om dat doel te bereiken zijn per deelonderwerp gesprekken gevoerd met medewerkers van UWV die dicht staan bij de inrichting van het primaire proces. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de accountantsdienst van UWV om inzicht te krijgen in de wijze waarop de primaire processen worden beheerst en hoe wordt omgegaan met potentiële risico's. Ook zijn er contacten geweest met zowel Bureau informatievoorziening (BIV) van UWV als met Fondsenbeheer van UWV om inzicht te krijgen in de resultaten van de verschillende regelingen.

2 Premiekorting en meerkosten

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de regelingen premiekorting en meerkosten. Paragraaf 2.1 geeft kort uitleg over de inhoud van deze regelingen en de doelstellingen van de wetgever. Paragraaf 2.2 gaat in op de uitvoering van de regelingen door UWV en de inrichting van het primaire proces. Paragraaf 2.3 zoomt in op het doelbereik van de regelingen, waarna in paragraaf 2.4 de eindbeschouwing van IWI volgt.

2.1 Inhoud van de regelingen en intentie wetgever

Op grond van de WAO en de WW³ kunnen werkgevers in aanmerking komen voor een premiekorting indien zij een arbeidsgehandicapte werknemer in dienst nemen of een werknemer die arbeidsgehandicapt is geworden in dienst houden. Bij het in dienst nemen kan voor de duur van drie jaar een premiekorting worden verleend van 2.042 euro per jaar (maximaal dus 6.126 euro). Bij het in dienst houden van een arbeidsgehandicapte werknemer blijft die korting beperkt tot één jaar.⁴ Naast deze mogelijkheid van premiekorting kan een werkgever in aanmerking komen voor vergoeding van meerkosten. Dit is aan de orde wanneer de werkgever aantoonbaar dat de kosten voor het in dienst nemen of houden van een arbeidsgehandicapte werknemer meer bedragen dan de vergoeding op grond van de premiekortingsregeling. Kosten hebben dan betrekking op de aanschaf van niet meeneembare voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het kunnen functioneren van de arbeidsgehandicapte werknemer.⁵ Onder voorwaarde dat sprake is van een dienstbetrekking van minimaal zes maanden kan de werkgever dan aanspraak maken op vergoeding van die meerkosten.

De premiekortingsregeling en de regeling meerkosten zijn per 1 januari 2002 in de plaats gekomen van de (her-)plaatsingsbudgetten en het zogeheten pakket op maat.⁶ Op grond van deze regelingen kon een werkgever voor het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte werknemer in aanmerking komen voor een plaatsingsbudget van maximaal 10.890 euro, gespreid over drie jaar. In het eerste jaar bedroeg de tegemoetkoming 5.445 euro. Voor het in dienst houden van een arbeidsgehandicapte werknemer was dat bedrag 3.630 euro. Waren de kosten van de werkgever voor het in dienst nemen of houden van een arbeidsgehandicapte werknemer hoger dan de genoemde bedragen dan kon hij in aanmerking komen voor een pakket op maat. Op grond daarvan konden de werkelijke kosten worden vergoed.

Behalve vervanging van deze budgetten zijn met invoering van de premiekortingsregeling en de regeling meerkosten ook de mogelijkheden voor de werkgever vervallen om in aanmerking te komen voor premiekorting in het geval een vastgesteld deel van de premieplichtige loonsom betrekking had op arbeidsgehandicapte werknemer, dan wel in bepaalde mate opdrachten werden verleend aan Wsw-bedrijven.⁷ Bij deze laatste regelingen gaat het om een bedrag van maximaal 59 miljoen euro op jaarbasis.

Intentie wetgever

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting (mvt) bij het Belastingplan 2002 was de reden voor de wetgever om de premiekortingsregeling en de regeling meerkosten in te voeren als vervanging voor de (her-) plaatsingsbudgetten en de oude premiekortingsregelingen tweeledig, namelijk:

- 1 de hoogte van de subsidiebedragen zou voor werkgevers niet bepalend zijn om een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen of te houden, reden om de regelingen drastisch te versoberen om zodoende onnodig gebruik te beperken;
- 2 het streven naar administratieve vereenvoudiging die moet leiden tot lastenverlichting voor zowel werkgevers als UWV.

3

Artikel 79 b van de WAO, artikelen 82, 82a n 97c van de WW.

4

Voor jonggehandicapten en werknemers met een inkomen van minder dan vijftig procent van het minimumloon, gelden afwijkende bedragen.

5

Niet meeneembare voorzieningen worden door de werkgever aangevraagd en kunnen bij een eventueel vertrek van de werknemer niet worden meegenomen.

6

Belastingplan 2002, Stb. 2001, nr. 644.

7

Artikelen 77b en 77c van de WAO.

2.2 Het primaire proces premiekorting en regeling meerkosten

Aan de basis van de beschrijving van het primaire proces staan gesprekken die gevoerd zijn met medewerkers van UWV en beschrijvingen die van UWV zijn ontvangen.

Noodprocedure

De wetgeving die ten grondslag ligt aan de beide regelingen is, ten opzichte van de datum van in werking treden, vrij laat tot stand gekomen. Dit stelde UWV voor problemen bij de opzet en inrichting van het uitvoeringsproces. In overleg met SZW is gekozen voor een centrale uitvoering van de regelingen in de vorm van een noodprocedure. Deze procedure werd uitgevoerd door een projectgroep die viel onder verantwoordelijkheid van de divisie Inkoop Reïntegratie van UWV. Deze projectgroep is medio 2002 van start gegaan en werd geconfronteerd met een grote achterstand in de afdoening van zowel aanvragen premiekorting als aanvragen vergoeding meerkosten. Om aanvragen snel af te kunnen wikkelen en achterstanden in te lopen, is tijdens de noodprocedure de vigerende wetgeving niet altijd volledig gevolgd. Zo is bij de toekenning van premiekorting geen rekening gehouden met de feitelijke premieafdracht van de werkgever. Gevolg hiervan kan zijn dat een te hoog bedrag aan premiekorting is toegekend. Naar de opvatting van de accountantsdienst is dit inherent aan de keuze voor een noodprocedure. Een en ander is op ambtelijk niveau besproken met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Formele toestemming van SZW ontbreekt echter. De accountantsdienst van UWV heeft voor het jaar 2002 een rechtmatigheidsverklaring afgegeven voor de uitvoering van de premiekortingsregeling en de regeling meerkosten. Wel is een aantekening gemaakt voor het onderdeel tijdigheid, omdat de periode tussen aanvraag en toekenning niet voldeed aan de wettelijke termijn. De noodgedwongen late start met de behandeling van de aanvragen en het onvolledig invullen van de aanvraagformulieren is hier debet aan. Begin januari 2004, zo leert navraag bij UWV, resteren nog circa 180 dossiers uit 2002 die niet zijn afgedaan. UWV streeft er naar deze resterende aanvragen op korte termijn af te wikkelen. Daarbij is de verwachting van UWV dat veel gevallen wegens incomplete aanvraag zullen worden afgewezen.

Inrichting primair proces

De noodprocedure is per 1 juli 2003 ingetrokken en omgezet in een structurele wijze van uitvoering. Op hoofdlijnen houdt dit in, dat de premiekortingsregeling wordt uitgevoerd door de divisie Werkgeverszaken. Deze divisie ontvangt al vanaf 1 januari 2003 de aanvragen premiekorting en meerkosten. Werkgeverszaken draagt nog de kenmerken van een indeling gebaseerd op de voormalige uitvoeringsinstellingen. De premiekortingsregeling wordt door de voormalige uitvoeringsinstelling GAK op decentrale wijze uitgevoerd, terwijl de overige voormalige uitvoeringsinstellingen een centrale uitvoering kennen. De regeling meerkosten wordt centraal uitgevoerd door UWV-Inkoop Reïntegratie (UWV-IR). Aanvragen meerkosten worden in voorkomend geval door werkgeverszaken doorgestuurd naar UWV-IR.

Daarnaast is ook nog de divisie Arbeidsgehandicapten (AG) betrokken. Deze divisie verleent assistentie als het gaat om sociaal medische aspecten, zoals de arbeidsgehandicaptentoets, die bepalend is voor het recht op voorzieningen op grond van de Wet Rea.

De procedure 'premiëkorting' is door voormalige uitvoeringsinstelling GAK en voormalige uitvoeringsinstelling Cadans beschreven en dient als werkinstructie voor het operationele niveau. De weerslag van deze beschrijving, aangevuld met informatie uit de besprekingen met UWV, is bijgevoegd als bijlage 3. Van de overige voormalige uitvoeringsinstellingen ontbreekt nog een volledige beschrijving.

Ook de beschrijving van de administratieve procedure van de meerkostenregeling is nog niet afgerond. Wel heeft IWI eind augustus 2003 een eerste opzet van een beschrijving ontvangen. Op basis hiervan heeft IWI het primaire proces meerkosten in kaart gebracht. De beschrijving hiervan is bijgevoegd als bijlage 4.

In een bespreking met IWI geeft UWV aan bij de uitvoering van de meerkostenregeling op onderdelen op grote problemen te stuiten.⁸ Dit heeft te maken met de wederzijdse beïnvloeding van de tegemoetkoming in de vorm van een premiekorting en de vergoeding van feitelijk gemaakte kosten. Een aanvraag meerkosten wordt door Werkgeverszaken van UWV doorgestuurd naar UWV-IR. Bestaat er recht op vergoeding meerkosten, dan gaat UWV-IR over tot betaling, onder aftrek van het bedrag aan premiekorting waarop de werkgever naar verwachting

recht heeft. Ter illustratie een voorbeeld. Er is sprake van een bedrag aan meerkosten van 10.000 euro. De werkgever heeft een arbeidsgehandicapte in dienst genomen en heeft dus recht op een maximale premiekorting van afgerond 6.000 euro. Aan meerkosten wordt een bedrag van 4.000 euro vergoed. Achteraf moet UWV-IR op grond van informatie van UWV-Werkgeverszaken nagaan welk bedrag er feitelijk aan premiekorting is verleend, waarna het definitieve bedrag aan meerkosten kan worden vastgesteld. Rekening houdend met verzamelloonstaten en definitieve premievaststelling, kan die definitieve vaststelling pas plaatsvinden in het vierde jaar na het jaar waarin de vergoeding meerkosten is verstrekt. Dit legt een grote druk op het administratieve proces en is een groot risico voor een rechtmatige uitvoering van de regeling. Mede in verband met deze uitvoeringstechnische problemen bereidt de minister SZW momenteel overigens een wetsvoorstel voor waarbij de premiekorting los komt te staan van de te verstrekken voorzieningen. Er vindt dan geen verrekening meer plaats tussen enerzijds de verstrekte voorzieningen en anderzijds de premiekorting. In plaats daarvan wordt in deze voorstellen gewerkt met een drempelbedrag, waaronder geen vergoeding van voorzieningen plaatsvindt.

Controleactiviteiten van de accountantsdienst van UWV

De accountantsdienst van UWV verricht vanaf de tweede helft van 2003 een audit naar de uitvoering van de regelingen premiekorting en meerkosten. Daarbij staat een rechtmatige uitvoering van de regelingen voorop. Gezien de samenhang tussen beide regelingen en de afhankelijkheid daarbij van de divisie AG, heeft IWI er voor gepleit om de verschillende controletrajecten goed op elkaar af te stemmen, zowel qua inhoud als qua tijdstip van uitvoering. UWV heeft naar aanleiding hiervan de audit meerkosten naar voren gehaald. Deze is in september 2003 van start gegaan.

Samenwerking UWV en IWI bij opzet controle

Waar het gaat om een oordeel over de kwaliteit van de uitvoering van beide regelingen, zal IWI aansluiten bij de controleresultaten van de accountantsdienst van UWV die begin 2004 worden verwacht. In het voortraject heeft IWI gelegenheid gehad om inbreng te leveren voor de plannen van aanpak, die ten grondslag liggen aan de uit te voeren audits.⁹ Beide instanties kiezen voor een dergelijke aanpak om twee redenen:

- 1 voorkomen van 'dubbel' werk;
- 2 voorkomen dat achteraf wordt geconstateerd dat belangrijke aspecten over het hoofd zijn gezien.

Om bij te dragen aan de inrichting van de plannen van aanpak van UWV, is IWI nagegaan welke potentiële risico's van invloed zijn op de kwaliteit van het primaire proces. Deze bijdragen zijn in augustus 2003 (premiëkorting) en september 2003 (meerkosten) met UWV besproken.

IWI gaat ervan uit, dat voor beide regelingen de accountantsdienst van UWV nagaat hoe de sturing en beheersing is verzorgd. Hierop bestaat momenteel nog onvoldoende zicht. Belangrijk aspect daarbij is de wijze waarop de afstemming tussen de verschillende bedrijfsonderdelen is geregeld. UWV onderkent, dat betrokkenheid van drie verschillende afdelingen en deels centrale en deels decentrale uitvoering, een risico is. Andere accenten die IWI hierbij legt, zijn:

- 1 de wijze waarop de interne controle en verificatie is belegd;
- 2 de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie (kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de uitvoering van het proces);
- 3 de wijze waarop het management omgaat met de controleresultaten en verantwoordingsinformatie (sturing);
- 4 de wijze waarop aandacht wordt besteed aan specifieke risico's, zoals de kwaliteit van registratiesystemen.

De resultaten van de audits door UWV zijn zoals gezegd begin 2004 te verwachten. Deze zullen met IWI worden doorgenomen, waarna IWI zal nagaan of er aanleiding is deze rapportage op het onderdeel sturing en beheersing, te voorzien van een naschrift.

9

Om voeling te krijgen met de dagelijkse praktijk is IWI door de accountantsdienst van UWV in de gelegenheid gesteld een aantal elektronische dossiers in te zien.

2.3 Doelbereik van de regelingen premiekorting en meerkosten

Zoals eerder aangehaald hebben de regelingen als doel: kostenbesparing, zonder dat dit nadelige invloed heeft op het in dienst nemen of houden van arbeidsgehandicapten. Als neven-doelstelling geldt: administratieve lastenverlichting voor UWV en werkgevers.

Ten aanzien van de beoogde kostenbesparing worden in de toelichting op het Belastingplan 2002 de te verwachten structurele financiële effecten van de diverse maatregelen genoemd:

Wegvallen plaatsings- en herplaatsingsregeling, inclusief pakket op maat:	139 miljoen euro
Begroot bedrag aan premiekorting :	113 miljoen euro
Begroot bedrag meerkosten:	6 miljoen euro
	totale lasten: 119 miljoen euro

	verwachte besparing: 20 miljoen euro

In verband met andere maatregelen, zoals het vervallen van de premiekortingsregeling op grond van artikel 77b WAO en beperken voorzieningen werkplek, komt het totaal van de begrote besparing uit op 97 miljoen euro. Omdat in dit hoofdstuk de nadruk ligt op de overgang van de vervallen plaatsing-herplaatsingsregeling naar de nieuwe premiekortings- en meerkostenregeling, blijven deze zaken verder buiten beschouwing.

Hoe de structurele situatie er zal gaan uitzien is nu nog niet bekend. Om toch een idee te geven of de uitgangspunten in de praktijk worden gerealiseerd heeft IWI een vergelijking gemaakt tussen de jaren 2001 en 2002. Feitelijk zijn in 2002 bedragen verstrekt die nog verband houden met de oude plaatsings-/herplaatsingsregeling en bedragen aan premiekorting gebaseerd op het nieuwe regiem. Omdat de (her-)plaatsingsbedragen verband houden met het verleden, zijn deze in de vergelijking niet meegenomen. Er is gekeken naar het aantal in 2001 en 2002 opgekomen en toegekende gevallen en naar de daarbijbehorende bedragen. Op dat punt wijst het UWV-jaarverslag over 2002 uit, dat er in 2001 24.688 plaatsingsbudgetten zijn toegekend en 2.553 herplaatsingsbudgetten (in totaal dus ruim 27.000 budgetten). Het pakket op maat is in 2001, 640 maal verleend (zie voor de aantallen ook tabel 1.0).

Voor in 2001 toegekende plaatsingsbudgetten is een bedrag aangesproken van 118 miljoen euro. Voor herplaatsingsbudgetten geldt een bedrag van afgerond 14 miljoen euro. Uit gegevens van UWV (jaarverslag 2002) blijkt dat aan pakketten op maat een bedrag van zes miljoen euro werd verstrekt. In totaal komt dit dus neer op een kostenpost van honderdachtendertig miljoen euro. Daarmee is de realisatie over 2001 nagenoeg gelijk aan hetgeen verwacht in het Belastingplan.

Uit opgave van UWV blijkt dat er in 2002 ruim 27.000 aanvragen premiekorting zijn binnengekomen.¹⁰ Daarvan hebben ruim 6.000 aanvragen betrekking op premiekorting en meerkosten.¹¹ Uiteindelijk is de premiekorting 17.000 maal toegekend. In ruim 2.500 gevallen is ook een vergoeding meerkosten verleend. Deze toekenningen hebben betrekking op het jaar 2002 maar zijn deels pas in 2003 afgehandeld en geëffectueerd.

De premiekorting bedraagt maximaal 2.042 euro per jaar. Daarmee komen de kosten van deze regeling structureel uit op maximaal 35 miljoen euro (17.000 x 2.042 euro). Het gemiddelde bedrag van de meerkosten komt volgens opgave van UWV-IR uit op 2.750 euro.¹² De kosten van de meerkostenregeling komen daarmee uit op bijna 7 miljoen euro. De totale kosten voor premiekorting en meerkosten komen uit op afgerond 42 miljoen euro. Dit is beduidend lager dan hetgeen werd begroot, namelijk 119 miljoen euro. Belangrijke verklaring voor dit verschil is dat uiteindelijk is gekozen voor een vaste premiekorting, terwijl in het wetsvoorstel werd uitgegaan van een inkomensafhankelijke premiekorting. De berekening van de besparing is aan deze verandering niet aangepast.

Vergelijking van de kosten van de in 2001 opgekomen gevallen aan plaatsings-/herplaatsingsbudgetten met de in 2002 opgekomen gevallen aan premiekorting/meerkosten, leidt tot een

¹⁰

Elektronisch bericht van UWV van 4 februari 2004.

¹¹

In een beperkt aantal gevallen (circa vijf procent) kan sprake zijn van een meerkostenvergoeding zonder premiekorting. Dit is in het bestek van deze paragraaf buiten beschouwing gelaten.

¹²

Dit gemiddelde bedrag wijkt sterk af van hetgeen hierover in de jaarrekening van UWV is opgenomen.

Daar wordt gesproken van 618 gevallen en een kostenpost van acht miljoen euro, wat uitkomt op een gemiddeld bedrag van 13.000 euro.

besparing van 96 miljoen euro (138 miljoen euro - 42 miljoen euro). Dit bedrag is om de reeds aangegeven reden, aanzienlijk hoger dan de besparing die in de toelichting op het Belastingplan 2002 werd ingeboekt.

De uiteindelijke aanpassing van de inkomensafhankelijkheid van de premiekorting heeft tot gevolg, dat IVI geen antwoord kan geven op de vraag of versoering van de regeling heeft geleid tot de verwachte kostenbesparing. In tabel I zijn de gehanteerde aantallen en bedragen nog eens gecompriëerd weergegeven.

Tabel I

Jaren/regelingen (aantallen en kosten)	2001 begroot volgens Belastingplan	2001 realisatie	2002 begroot volgens Belastingplan	2002 realisatie
Plaatsingsbudget	€ 139 mln.	24.688 € 118 mln.		
Herplaatsingsbudget	(onderdeel € 139 mln.)	2.553 € 14 mln.		
Pakket op maat	(onderdeel € 139 mln.)	640 € 6 mln.		
Totaal	€ 139 mln.	€ 138 mln.		
Premiekorting			€ 113 mln.	17.000 gevallen € 35 mln.
Meerkosten			€ 6 mln.	2.500 gevallen € 7 mln.
Totaal			€ 119 mln.	€ 42 mln.
Besparing vervallen budgetten, versus premiëkortingsregeling			€ 20 mln. (139-119)	€ 96 mln. (138-42)
Voorzieningen werkplek (Wg)			€ 18 mln.	€ 21 mln.
Premiekorting oud (77b, WAO)			€ 59 mln.	€ 59 mln.
Totale besparing			€ 97 mln.	€ 176 mln.

Wat uit de cijfers wel naar voren komt, is dat het aantal malen dat in 2002 een premiekorting is toegekend beduidend lager ligt dan het aantal plaatsings- en herplaatsingsbudgetten dat in 2001 is toegekend. Er is sprake van een daling van ruim 27.000 naar 17.000 toekenningen. 2.500 van de 17.000 gevallen hebben behalve recht op premiekorting ook recht op een vergoeding meerkosten. Dat aantal ligt aanmerkelijk hoger dan verwacht. Uitgegaan werd van het aantal pakketten op maat dat in 2001 werd verstrekt, namelijk 640. De verviervoudiging van het gebruik van de meerkostenregeling ten opzichte van de pakketten op maat moet volgens IVI worden toegeschreven aan de verlaging van het forfaitaire bedrag aan premiekorting, waardoor werkgevers eerder in aanmerking komen voor een vergoeding van meerkosten.

Dit heeft consequenties voor de doelstellingen die met invoering van de premiekorting/meerkostenregeling werden beoogd. Dit geldt in de eerste plaats voor de nagestreefde besparing op administratieve lasten voor zowel UWV als werkgever. UWV beschikt niet over specifieke informatie over de uitvoeringskosten verbonden aan de uitvoering van beide regelingen. Wel is vastgesteld, dat het aantal toekenningen meerkosten in vergelijking met het aantal toekenningen

pakket op maat, aanzienlijk is gestegen (van 640 naar circa 2.500).¹³ Het administratief proces van de verstrekking meerkosten is niet veel anders dan het proces dat ten grondslag lag aan de verstrekking pakket op maat. Het gaat om voorzieningen aangevraagd door de werkgever waarvan UWV onder meer moet vaststellen of deze noodzakelijk zijn gezien de handicap van de betrokken werknemer en of de werkgever daarbij de economisch meest voordelige keus heeft gemaakt. Dat maakt de beoordeling vrij complex, wat zijn weerslag heeft op de capaciteitsinzet en doorlooptijd. Volgens de memorie van toelichting bij deze regelingen is de wetgever er van uitgegaan dat de verstrekking meerkosten qua aantal niet zou afwijken van het aantal pakketten op maat. Nu dit in de praktijk geheel anders uitvalt, is dat van nadelige invloed op de beoogde administratieve lastenverlichting, zeker nu ook UWV aangeeft dat uitvoering van vooral de meerkostenregeling zeer complex is. Ook voor werkgevers zal het grotere aantal aanvragen meerkosten hebben geleid tot verzwaring van de administratieve lasten.

Voorwaarde voor de versobering van de (her-)plaatsingsbudgetten was verder, dat deze niet ten koste mocht gaan van het aantal mensen dat als arbeidsgehandicapte in dienst wordt genomen of gehouden. Op dat punt wijzen de gegevens uit, dat het aantal malen dat het instrument premiekorting/meerkosten is ingezet op een beduidend lager niveau ligt dan het aantal malen dat het instrument (her)plaatsingsbudget/pakket op maat werd ingezet. Er is een daling zichtbaar van ruim 27.000¹⁴ naar circa 17.000 gevallen. De vraag is nu waardoor deze afname wordt veroorzaakt. Mogelijke verklaringen zijn de veranderende economische omstandigheden, waardoor de vraag naar arbeid afneemt, de aanzuigende werking van een financieel gunstiger regeling als de (her-)plaatsingsbudgetten, waardoor het aantal toekenningen in 2001 is opgelopen, maar ook de afnemende neiging bij werkgevers om een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen of te houden.

In dit rapport wordt de oorzaak van de teruggang in het aantal toekenningen niet verder uitgediept. Daarvoor zou o.a. inzicht moeten bestaan in het gedrag en handelen van werkgevers bij het aannemen in casu in dienst houden van arbeidsgehandicapte werknemers.

Zou de teruggang echter (deels) zijn toe te schrijven aan versobering van de regeling en als gevolg daarvan de mindere animo bij werkgevers om een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen of te houden, dan moet de gerealiseerde besparing van 96 miljoen euro worden gezien in het perspectief van niet bespaarde sv-uitkeringen aan arbeidsgehandicapten. Zien werkgevers namelijk af van het in dienst nemen of houden van een arbeidsgehandicapte dan kan dat tot gevolg hebben dat een (hogere) WAO of WW-uitkering moet worden verstrekt. De feitelijke besparing zou daarmee lager uitkomen dan geschat.

2.4 Beschouwing IWI

De beschrijving van het primaire proces en de gesprekken die zijn gevoerd met UWV maken duidelijk, dat de uitvoering van de beide regelingen erg complex is en op onderdelen risico's geeft voor een rechtmatige uitvoering. Hoe het staat met de beheersing en sturing van dit proces moet blijken uit de audits van de accountantsdienst van UWV, waarvan de resultaten eind dit jaar, begin volgend jaar worden verwacht.

Aan de intentie van de wetgever om te komen tot kostenbesparing wordt voldaan. Het bedrag van de besparing is zelfs beduidend hoger dan verwacht.

Een vergelijking tussen begroot en uiteindelijk gerealiseerd bedrag is echter niet op zijn plaats omdat bij de inschatting van de besparing nog is uitgegaan van een inkomensafhankelijke premiekorting. De uiteindelijke regeling kent een forfaitair bedrag.

Een andere doelstelling, namelijk het streven naar administratieve lastenverlichting staat onder grote druk. Het aantal toekenningen van de bewerkelijke meerkostenregeling (voorheen pakket op maat) is met een factor 4 toegenomen, namelijk van 640 naar 2.500.

De versobering van de regeling mocht niet ten koste gaan van het aantal malen dat een werkgever een arbeidsgehandicapte in dienst neemt of houdt. De cijfers wijzen echter uit dat sprake is van een substantiële daling van het aantal malen waarop een premiekorting is toegekend. Er is een daling opgetreden van 27.000 naar 17.000 toekenningen.

In hoeverre er sprake is van vertekening van cijfers en/of gevolgen van de versobering van de regeling, dan wel dat daar nog een andere oorzaak aan ten grondslag ligt, is een vraag die IWI in dit onderzoek niet kan beantwoorden. Gezien de belangen van de regeling voor reïntegratie

van arbeidsgehandicapten en de kosten die er mee gemoeid zijn is er volgens IWI reden om te onderzoeken of er een verband is tussen het versoberen van de regeling en het afnemen van het aantal arbeidsgehandicapten dat door werkgevers in dienst wordt genomen of gehouden. Afgezien daarvan is er in ieder geval reden om na te gaan of de regeling niet kan worden vereenvoudigd, zodat problemen in administratief-technische zin kunnen worden voorkomen. Op dit laatste punt worden inmiddels door SZW al initiatieven genomen.

3 Experimenten WW

In dit hoofdstuk besteedt IWI aandacht aan de experimenten in het kader van de WW. De nadruk wordt gelegd bij de proefplaatsing en de preventieve inzet van reïntegratieactiviteiten bij dreigend collectief ontslag. In paragraaf 3.1 wordt daartoe in het kort uitgelegd wat deze regelingen inhouden en welke doelstellingen de wetgever voor ogen staan. Paragraaf 3.2 gaat in op de uitvoering van de regelingen door UWV en de inrichting van het primaire proces. Paragraaf 3.3 zoomt in op het doelbereik van de regelingen, waarna in paragraaf 3.4 de eindbeschouwing van IWI volgt.

3.1 Inhoud van de regelingen en intentie wetgever

Het experimentenhoofdstuk in de WW kent verschillende bepalingen met als doel het bijdragen aan de werkhervattingskans van WW-gerechtigden.

IWI heeft de volgende maatregelen in haar onderzoek betrokken:

- proefplaatsing (het tijdelijk verrichten van onbetaald werk);
- loonssuppletie bij aanvaarding van lager betaald werk;
- inkomstenkorting voor WW-gerechtigden die starten als zelfstandige (in plaats van toepassing van het urencriterium);
- verlenging WW-herlevingstermijn voor zelfstandigen;
- preventieve inzet van reïntegratiemaatregelen bij dreigend collectief ontslag.

Op voorstel van de minister van SZW wordt het experiment proefplaatsing in de WW opgenomen en wordt het experiment preventieve inzet van reïntegratiemaatregelen bij dreigend collectief ontslag met twee jaar verlengd. Gezien deze besluitvorming heeft IWI besloten haar onderzoek toe te spitsen op de twee regelingen die worden gecontinueerd, dus de proefplaatsing en de preventieve inzet van reïntegratieactiviteiten bij dreigend collectief ontslag.

De proefplaatsing

Op grond van artikel 130a en het Besluit van 26 april 2000, Stb.191 heeft een WW-gerechtigde de mogelijkheid om op proef maximaal drie maanden onbetaald werk te verrichten voor ten minste twaalf uur per week, zonder dat dit gevolgen heeft voor de hoogte van de WW-uitkering. Bij de betrokken werkgever moet de intentie bestaan om na afloop van de termijn van drie maanden de WW-gerechtigde een dienstverband aan te bieden van ten minste zes maanden. Voor proefplaatsingen komen personen in aanmerking die door CWI zijn ingedeeld in werkzoekende fase 2, 3 of 4, en die recht hebben op een gehele of gedeeltelijke WW-uitkering.¹⁵

Uit de nota van toelichting op het Besluit van 26 april 2000 blijkt dat de wetgever de mogelijkheid tot proefplaatsing heeft geïntroduceerd met als oogmerk dat de WW-gerechtigde die hiervan gebruik maakt, op termijn bij de betrokken werkgever tegen beloning werkzaamheden in dienstbetrekking kan gaan verrichten.

Preventieve inzet reïntegratiemaatregelen bij dreigend collectief ontslag

Op grond van artikel 130c en het Besluit van 26 april 2000, Stb 190 heeft de wetgever de mogelijkheid geopend om voor werknemers die binnen een termijn van vier maanden werkloos dreigen te worden, werkzaamheden in te kopen die er op zijn gericht die werkloosheid te voorkomen. Voor deze preventieve inzet van (re)integratie-instrumenten is als voorwaarde geformuleerd dat het moet gaan om een collectief ontslag. Daarbij is aangesloten bij de Wet melding collectief ontslag (Wmco), zodat als bijkomende voorwaarde geldt dat het moet gaan om minimaal twintig werknemers.

De reïntegratieactiviteiten dienen te worden ingekocht bij een privaat reïntegratiebedrijf. Het reïntegratietraject moet zijn afgerond voor de daadwerkelijke beëindiging van het dienstverband.

Over de 'dreiging' van werkloosheid zegt de toelichting op het Besluit van 26 april 2000 verder nog dat de preventieve aanpak zou kunnen bestaan uit vroegtijdige bemiddeling en gerichte begeleiding. De inzet is gerechtvaardigd omdat werkloosheid onafwendbaar is en omdat alleen

15

Door toepassing van de Kansmeter wordt voor werklozen de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald en uitgedrukt in een bepaalde fase. Fase 1 wil zeggen dat de afstand gering is, fase 4 wil zeggen dat de afstand groot is.

het moment waarop vanuit de WW iets wordt gedaan verandert. Voorkomen is beter dan genezen.

Doel van de regeling is uiteraard voorkomen dat een werknemer werkloos wordt.

Intentie van de wetgever met het experimenteerhoofdstuk WW

Uit de mvt op het experimenteerhoofdstuk-WW blijkt, dat de wetgever van mening was dat het bestaande instrumentarium in de WW onvoldoende was toegesneden op de reïntegratie van langdurig werklozen met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt. Gekozen werd voor een experimenteerhoofdstuk gericht op de reïntegratie van langdurig werklozen met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt omdat daarmee in de praktijk kon worden gezien of de voorgenomen maatregelen zouden bijdragen aan de werkhervattingskans van moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden, of de maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar waren en of de maatregelen geen ongewenste neveneffecten zouden veroorzaken.

In het verlengde hiervan besloot IWI om de uitvoering van de regelingen al tijdens de looptijd te evalueren. Onderwerpen die daarbij aan de orde moesten komen, waren:

- de vastgestelde effecten van de maatregelen (dragen deze bij aan de hervattingskans van moeilijk plaatsbaren);
- de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de maatregelen;
- de uitvoeringskosten, in verhouding tot de bespaarde WW-uitkeringen;
- de neveneffecten in de zin van verdringing of concurrentievervalsing.

Op grond van de aldus verworven inzichten over de praktische effecten van de maatregel was het de bedoeling dat de wetgever weloverwogen beslissingen zou nemen over het nut, de inhoud en de opzet van een definitieve regeling.

3.2 Het primaire proces proefplaatsing en preventieve inzet reïntegratieactiviteiten

Aan de basis van onderstaande beschrijving van het primaire proces staan gesprekken die gevoerd zijn met medewerkers van UWV en beschrijvingen die van UWV zijn ontvangen.

Inrichting primair proces proefplaatsing

Inzet van het experiment proefplaatsing richt zich op werklozen met een WW-uitkering. Omdat het bovendien gaat om werklozen ingedeeld in fase 2 of meer zal in de regel sprake zijn van een lopend reïntegratietraject, uitgevoerd door een privaat reïntegratiebedrijf. Op basis van de kwalitatieve intake door CWI en de reïntegratievisie van UWV wordt dit traject door UWV ingekocht. Hoewel de aanvraag tot toelating tot het experiment door de uitkeringsgerechtigde moet worden ingediend zal het initiatief om te komen tot een proefplaatsing in de regel uitgaan van de reïntegratiebedrijven.

Het experiment proefplaatsing moet passen in het reïntegratietraject zoals dat voor betrokkene is uitgestippeld. Inzet komt aan de orde wanneer het reïntegratiebedrijf start met feitelijke bemiddeling naar arbeid, dus na inzet van instrumenten als sollicitatietraining en scholing, en een werkgever moet worden overtuigd van de kwaliteiten van de uitkeringsgerechtigde. De casemanager van UWV fungeert hierbij als bindende factor voor het reïntegratiebedrijf, de uitkeringsgerechtigde en IR. UWV is van mening dat op het punt van de onderlinge afstemming nog verbetering mogelijk is.

Uitvoering van het experiment is in handen van de divisie IR van UWV. Deze afdeling onderhoudt contacten met de divisie WW, voornamelijk op het punt van het continueren van de WW-uitkering. De beschrijving van het primaire proces is bijgevoegd als bijlage 5.

Wat daarbij opvalt, is dat UWV slechts marginaal aandacht besteedt aan vroegtijdige beëindiging. Ook de omstandigheid waarin een proefplaatsing niet wordt omgezet in een vast dienstverband krijgt van UWV weinig aandacht. Meer aandacht voor die situaties zou wellicht kunnen bijdragen aan een zo optimaal mogelijke inzet van dit instrument.

Uit opgaven van UWV blijkt dat het instrument proefplaatsing tot en met mei 2003 259 maal is aangevraagd, wat heeft geleid tot 236 toekenningen.¹⁶ In 156 gevallen is toepassing van het instrument beëindigd, wat in 84 gevallen heeft geleid tot een plaatsing van minimaal zes maanden.

¹⁶ Elektronische opgave van juli 2003, waarin wijzigingen tot en met mei 2003 zijn verwerkt.

De uitvoeringskosten van het instrument proefplaatsing bedragen 183 euro per geval. In totaal dus tot nu toe een kostenpost van een kleine 50.000 euro.

Inrichting primair proces preventieve inzet bij dreigend collectief ontslag

Zoals eerder aangegeven wordt de Wet melding collectief ontslag als uitgangspunt genomen voor dit experiment. In het kader van deze wet is de werkgever gehouden om dreigend collectief ontslag (minimaal twintig werknemers) uiterlijk vier maanden voor de vermoedelijke ontslagdatum te melden bij CWI. Voor een dergelijke inkadering is gekozen om het experiment overzichtelijk en behapbaar te houden. Er is geen inhoudelijke reden om dreigend ontslag bij bedrijven met minder werknemers buiten de regeling te houden. Aansluiten bij de Wet melding collectief ontslag heeft echter als praktisch voordeel dat CWI toets of de ontslagaanvraag terecht is en daarmee ontslag ook daadwerkelijk aan de orde.

CWI informeert de betrokken werkgever over de mogelijkheid van de inzet van het onderhavige instrument en stelt UWV hiervan in kennis. De uiteindelijke aanvraag moet door de werknemer worden ingediend.

Uitvoering van het experiment is in handen van IR. Wordt een werknemer tot het experiment toegelaten dan contracteert IR een privaat reïntegratiebedrijf voor de uitvoering van het reïntegratietraject. Het gaat om reïntegratiebedrijven die gespecialiseerd zijn in de uitvoering van korte trajecten. Het staat IR vrij om te bepalen welk bedrijf wordt gecontracteerd. Er is sprake van een aanbestedingsprocedure, die los staat van de procedure die door IR wordt gevolgd bij de contractering van reïntegratiebedrijven voor de reïntegratie van ontslagwerklozen. De administratieve procedure die aan de basis ligt van dit experiment is opgenomen als bijlage 6.

Uit cijfers van UWV blijkt dat het experiment tot en met mei 2003 1.627 maal is aangevraagd. Dit heeft geleid tot 1.577 toekenningen. Hiervan zijn inmiddels 930 trajecten beëindigd, waarvan 327 (= 35 procent) mensen zijn geplaatst. Dat percentage is gelijk aan het gemiddeld plaatsingspercentage dat UWV realiseert voor zowel werklozen als arbeidsgehandicapten. De plaatsingsnorm voor ontslagwerklozen bedraagt veertig procent, zodat het resultaat preventieve inzet hierbij wat achter blijft. Overigens moet bij deze cijfers worden aangetekend, dat er geen directe relatie is te leggen tussen deelname aan het experiment en een plaatsing. Het is zeker niet ondenkbaar dat een deel van de geplaatsten ook zonder hulp aan de slag zou zijn gekomen. De kosten voor inkoop van de trajecten bedragen gemiddeld 2.250 euro. De uitvoeringskosten van UWV bedragen gemiddeld 275 euro.

UWV heeft in de gesprekken aangegeven dat de vormgeving van het experiment op onderdelen knelt. Zo is de tijd voor de inzet van een traject zeer beperkt. Binnen het tijdsbestek van maximaal vier maanden moet namelijk niet alleen het reïntegratietraject worden uitgevoerd maar moet ook de intake, de inkoop van het traject en de uiteindelijke plaatsing zijn afgerond.¹⁷ De tijd die dan overblijft voor feitelijke reïntegratieactiviteiten blijft beperkt tot hooguit twee maanden.

Gevolg hiervan is, dat reïntegratiebedrijven werknemers met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt niet in traject nemen en terugverwijzen naar IR.¹⁸ Binnen een dergelijk kort tijdsbestek is voor deze categorie namelijk geen positief resultaat te verwachten. Deze personen komen dan pas voor reïntegratieactiviteiten in aanmerking nadat de werkloosheid is ingetreden. Een ander probleem van de relatief korte trajecten is, dat als een traject niet succesvol wordt beëindigd, er na ontslag een geheel nieuwe situatie ontstaat, waarbij opnieuw intake en contractering van een in dat geval ander reïntegratiebedrijf aan de orde is. Overdracht van gegevens tussen betrokkene, IR en reïntegratiebedrijven is nog niet optimaal.

Laatste probleem dat UWV signaleert, is de beperking van de regeling tot werknemers van relatief grotere bedrijven. Gezien het experimentele karakter van de regeling en de eertijds beoogde beperking tot duizend gevallen is een dergelijke afbakening aanvaardbaar. Wordt echter besloten om de regeling uiteindelijk in de wet op te nemen, dan moet bij deze beperking nog eens worden stilgestaan. Dit om te voorkomen dat tussen werknemers rechtsongelijkheid ontstaat.

Administratieve procedure preventieve inzet, tegen de achtergrond van het wettelijk kader Uit de beschrijving van het administratief proces blijkt, dat UWV de eis van de wetgever 'dat werkloosheid onafwendbaar moet zijn' heeft ingevuld door na te gaan of betrokkene gezien de wekenis bij einde dienstbetrekking recht op WW-uitkering zal krijgen. Deze uitleg sluit aan op

17

De Wmco spreekt van drie maanden als tijdstip waarop melding van collectief ontslag bij CWI moet plaatsvinden. Dit zou de periode waarin feitelijke reïntegratieactiviteiten moeten worden verricht nog verder verkorten.

18

De relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt van mensen die nog een dienstverband hebben, kan worden verklaard uit factoren, als opleiding, leeftijd, aard van de werkzaamheden et cetera

de regelgeving waarmee aan dit experiment inhoud is gegeven (besluit preventieve inzet wachtgeldfondsen, Stb. 2000, nr. 190). De vraag is of die invulling ook strookt met de context waarin het experimenteerhoofdstuk WW door de wetgever is geplaatst. Daarbij wordt namelijk nadrukkelijk aangegeven dat de experimenten bedoeld zijn voor werklozen met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt. Dit pleit voor een uitleg van het begrip 'onafwendbaar', waarbij niet alleen het objectieve uitzicht op WW-uitkering wordt beoordeeld maar ook de vraag of de werknemer op eigen gelegenheid in staat is ander werk te vinden.

De benadering van IWI heeft als consequentie, dat al in een vroeg stadium de afstand tot de arbeidsmarkt moet worden bepaald. De inzet van dit experimenteerartikel zou zich vervolgens moeten concentreren op mensen met een relatief grotere afstand tot de arbeidsmarkt (overeenkomstig fase-indeling 2 en 3). Daarmee wordt bereikt dat de inzet van het instrument terecht komt bij werknemers waarvan verwacht wordt dat zij zonder hulp niet aan de slag komen.

Ook bij de aanpak zoals hiervoor uiteengezet blijft de 'breuklijn' tussen reïntegratieactiviteiten voor datum ontslag en de reïntegratie-inspanningen na dat moment, een punt van zorg. Nu ook UWV deze omstandigheid in de uitvoering als een probleem ervaart, is er wellicht aanleiding nog eens stil te staan bij de wenselijkheid van dit onderscheid.

Controleactiviteiten van de accountantsdienst van UWV

Een audit van de experimenteerartikelen-WW vormt geen onderdeel van de controleactiviteiten van de accountantsdienst van UWV. Reden hiervoor is de geringe financiële impact van deze regelingen. De gegevens van de beide regelingen worden vastgelegd in de module inkoop reïntegratie (MIR). Dit bestand biedt de mogelijkheid om selecties te draaien voor controle gericht op juistheid en tijdigheid van afgehandelde aanvragen. Er is geen indicatie dat uitvoering van de regelingen op problemen stuit.

3.3 Doelbereik van proefplaatsing en preventieve inzet reïntegratieactiviteiten

Uit het eerder aangehaalde overzicht van UWV blijkt dat het instrument proefplaatsing tot en met mei 2003, 236 maal is toegekend. Toepassing daarvan is in 156 gevallen beëindigd. Er zijn 84 mensen geplaatst in een vast dienstverband. Het overgrote deel heeft betrekking op WW-gerechtigden ingedeeld in arbeidsmarktfaase 2 en 3.

Het 'bruto-effect' van de regeling is dus dat in ruim de helft van de gevallen een proefplaatsing leidt tot een vast dienstverband van minimaal zes maanden. De term bruto-effect wordt gebruikt omdat niet bekend is of en in welke mate het dienstverband een direct gevolg is van de proefplaatsing. Ook inzicht in de duurzaamheid van een plaatsing, dus na de periode van zes maanden ontbreekt.

Aangezien de inzet van het instrument zich richt op mensen met een duidelijke achterstand op de arbeidsmarkt, kan met de nodige terughoudendheid worden geconcludeerd, dat sprake is van een instrument dat bijdraagt aan het vergroten van de hervattingskans van moeilijk plaatsbare werklozen. De inzet van het instrument is echter ver achter gebleven bij de verwachtingen.

Wat betreft de preventieve inzet bij collectief ontslag is het gebruik vanaf medio 2002 vrij fors toegenomen. Dit kan worden toegeschreven aan de verslechterende economische omstandigheden. Er zijn in totaal 1577 trajecten in gang gezet. Inmiddels zijn 930 trajecten beëindigd, waarvan 327 succesvol (plaatsing in een dienstverband van minimaal zes maanden).

De kosten per traject bedragen in het totaal, inclusief uitvoeringskosten van UWV, ruim 2.500 euro. De totale kosten komen daarmee tot nu toe uit op bijna vier miljoen euro. Aangenomen mag worden dat het gebruik van het instrument, ten gevolge van aangekondigd collectief ontslag bij enkele grote bedrijven in de komende periode nog zal toenemen.

Zoals in paragraaf 3.1 uiteengezet is er reden om aan te nemen dat het instrument hoofdzakelijk wordt ingezet voor werknemers die bij een fase-indeling door CWI zouden zijn ingedeeld in fase I. Van mensen ingedeeld in deze categorie wordt verwacht dat zij op eigen gelegenheid (ander) werk kunnen vinden. Dit betekent dat middelen niet effectief worden ingezet. De vraag

of dit instrument bijdraagt aan het verbeteren van de hervattingskans van moeilijk plaatsbare, in dit geval potentiële, werklozen, wordt door IWI ontkennend beantwoord. Er is daarom volgens IWI reden om nadrukkelijk stil te staan bij de juridische vormgeving en wijze van uitvoering van dit experiment.

3.4 Beschouwing IWI

Ten aanzien van het onderdeel proefplaatsing meent IWI, dat er in het primaire proces nog verbetering mogelijk is, waardoor de effectiviteit van de maatregel kan toenemen. Zo meent IWI, dat het gebruik van de regeling kan toenemen als hieraan bij WW-gerechtigden en reïntegratiebedrijven betere bekendheid wordt gegeven. Ook kan volgens IWI de verhouding tussen inzet van het instrument en het uiteindelijk aantal plaatsingen nog worden verbeterd, door meer aandacht voor tussentijdse beëindiging en afwijzing door de werkgever in verband met onvoldoende functioneren.

Het primair proces 'preventieve inzet bij dreigend ontslag' past weliswaar bij de regelgeving die aan de uitvoering van dit experiment ten grondslag ligt maar komt niet geheel tegemoet aan intenties van de wetgever met het experimenteerhoofdstuk WW. Volgens IWI moet niet alleen worden nagaan of betrokkene op datum ontslag in aanmerking zou komen voor WW (wekeneis en dergelijke) maar ook of die werkloosheid onafwendbaar is, in die zin, dat betrokkene zonder hulp niet aan de slag komt. Verder doet de in de ogen van IWI vrij rigide scheiding tussen de situatie voor en na datum ontslag afbreuk aan de inzet van dit instrument voor moeilijk plaatsbaren. Tegen die achtergrond concludeert IWI, dat de effectiviteit van het experiment op deze manier verre van optimaal is. Immers de beschikbare middelen worden ingezet voor mensen die in principe geen hulp nodig hebben bij het vinden van werk, terwijl mensen die die hulp wel nodig hebben, buiten het experiment worden gelaten.

Er is dus reden om nadrukkelijk stil te staan bij zowel de juridische vormgeving als de wijze van uitvoering van dit experiment. Wordt overwogen om het experiment in de wet op te nemen, dan verdient ook het punt van de rechtsgelijkheid nog aandacht.

4 Voorzieningen voor zelfstandigen

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de reïntegratieactiviteiten voor zelfstandigen. Daarbinnen onderkent IWI twee sporen, namelijk 1. de hulp die zelfstandigen kunnen krijgen bij het voortzetten van hun bedrijf en 2. de hulp die gewezen werknemers kunnen krijgen bij het opzetten van een eigen bedrijf. Gezien het relatief beperkte gebruik van de beschikbare voorzieningen wordt in vergelijking met de voorgaande hoofdstukken minder diep ingegaan op de inrichting van het primaire proces en de controleopzet.

Paragraaf 4.1 legt in het kort uit wat de regelingen inhouden en welke doelstellingen de wetgever voor ogen staan. Paragraaf 4.2 gaat in op de uitvoering van de regelingen door UWV. Paragraaf 4.3 zoomt in op het doelbereik van de regelingen, waarna in paragraaf 4.4 de eindbeschouwing van IWI volgt.

4.1 Inhoud van de regelingen en intentie wetgever

Voor arbeidsgehandicapten die hun eigen bedrijf willen voortzetten bestaan de volgende regelingen.

Voorzieningen voor zelfstandigen ex. artikel 22, lid 3, Rea

Op grond van artikel 22 kan UWV aan arbeidsgehandicapten voorzieningen toekennen die strekken tot behoud, herstel of bevordering van de mogelijkheid tot het verrichten van arbeid. Het tweede lid onder c bepaalt dat daaronder onder meer wordt verstaan voorzieningen met als doel "het kunnen deelnemen aan andere activiteiten die bevorderlijk zijn voor de inschakeling in de arbeid".

Het derde lid van artikel 22 richt zich specifiek op het verstrekken van voorzieningen aan arbeidsgehandicapten die als zelfstandige werkzaam zijn. De toelichting vermeldt, dat het daarbij vooral gaat om werkvoorzieningen die het de betrokkene mogelijk maken zijn werkzaamheden te blijven verrichten. Strikt genomen kunnen deze voorzieningen ook worden verstrekt op grond van artikel 22, tweede lid onder c. Uit oogpunt van duidelijkheid is een specifiek artikel-lid opgenomen voor de verstrekking van voorzieningen aan Waz-verzekerden (zelfstandigen, in het eigen bedrijf meewerkende echtgenoten en beroepsbeoefenaren). Het aantal verstrekkingen is bij UWV niet bekend.

Toelagen voor arbeidsgehandicapte zelfstandigen (artikel 28 Rea)

Een zelfstandige (Waz-verzekerde) kan in aanmerking komen voor een voorziening waarmee dreigende uitval wordt voorkomen. Heeft het treffen van zo'n voorziening tot gevolg dat betrokkene zijn werk als zelfstandige tijdelijk niet of niet volledig kan voortzetten met als gevolg inkomensverlies, dan kan een toelage worden verstrekt die overeenkomt met het gederfde inkomen. De toelage wordt daarbij gemaximeerd tot het bedrag van het maximum dagloon, vermindert met het inkomen uit of in verband met zelfstandige arbeid. UWV meldt, dat GUO de enige ex-uvi is die deze toelage heeft verstrekt. Op jaarbasis gaat het dan om twaalf à veertien gevallen

Voor arbeidsgehandicapten die als zelfstandige aan de slag willen, bestaan de volgende mogelijkheden. In de regel bestaat deze groep uit gewezen werknemers die arbeidsgehandicapt zijn geraakt.

Inkomenssuppletie arbeidsgehandicapte zelfstandigen (artikel 29 Rea)

Deze regeling heeft betrekking op de situatie waarin een arbeidsgehandicapte (gewezen zelfstandige of gewezen werknemer) arbeid gaat verrichten als zelfstandige met een inkomen dat lager is dan de theoretische verdien capaciteit, zoals die bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid werd voorzien. De nadere voorwaarden zijn opgenomen in het 'reïntegratie-instrumenten-besluit Wet Rea' van 12 mei 1998, Stb. 293. Daarbij is onder meer bepaald, dat de inkomenssuppletie voor maximaal vier jaar wordt toegekend. De hoogte van de inkomenssuppletie loopt over die jaren af van 100 procent tot 25 procent. De trendrapportage van UWV meldt, dat de inkomenssuppletie in 2001, achttien maal is ingezet.

Starterskrediet arbeidsgehandicapten (artikel 30 Rea)

Arbeidsgehandicapten die als zelfstandige aan de slag willen kunnen in aanmerking komen voor een starterskrediet in de vorm van een lening of borgstelling door UWV. In het 'besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten' van 27 juli 1998, Stb. 489 zijn de voorwaarden voor toekenning van een krediet verder uitgewerkt. Zo moet de arbeidsmarktpositie van de arbeidsgehandicapte aanleiding geven tot het verstrekken van een krediet of borgstelling, moet hij beschikken over de benodigde vaardigheden, voldoende vakbekwaam zijn en een bedrijfsplan hebben ingediend. Het maximale bedrag van het krediet of de borgstelling bedraagt 30.417 euro.

Volgens de trendrapportage van het UWV werd het starterskrediet in 2001 ruim honderd maal verleend.

Intentie van de wetgever

Met het pakket maatregelen wil de wetgever er aan bijdragen dat arbeidsgehandicapten als zelfstandige kunnen blijven werken, dan wel als zelfstandige kunnen gaan werken.

Uit de van UWV verkregen informatie blijkt, dat de instrumenten: toelage arbeidsgehandicapte, inkomenssuppletie en starterskrediet relatief weinig worden ingezet. Een precies gegeven over het aantal malen dat aan zelfstandigen een werkvoorziening wordt toegekend ontbreekt.

In vergelijking met het totaal aantal instrumenten dat wordt ingezet voor (gewezen) werknemers (uitsluitend voorzieningen aan personen, werkgeversvoorzieningen zoals plaatsingsbudgetten zijn hierbij niet meegenomen) steekt het aantal instrumenten dat wordt ingezet voor (gewezen) zelfstandigen schril af. Voor (toekomstige) WAO gerechtigden bedraagt de verhouding 57:100 en voor (mogelijke) arbeidsongeschikte zelfstandigen 5:100. Afgezet tegen het lopend bestand bedragen de verhoudingen 7:100, respectievelijk 0,5:100. Een deel van dit verschil kan wellicht worden verklaard uit het feit, dat de voorzieningenpakketten voor zelfstandigen beperkter zijn dan die voor werknemers. Desondanks bestaat de indruk dat zelfstandigen minder gebruik maken van de bestaande mogelijkheden dan werknemers.

Door inzicht te krijgen in het primaire proces van de toekenning van deze voorzieningen streeft IWI er naar een verklaring te geven voor dit verschil. Mogelijke oorzaken zijn de onbekendheid met de regelingen, de complexiteit van de regelingen, de andere omstandigheden waarin zelfstandigen ten opzichte van werknemers verkeren, et cetera.

4.2 Het primaire proces voorzieningen voor zelfstandigen

Aan de basis van de beschrijving van het primaire proces van de regelingen voor zelfstandigen staat de analyse van IWI en de schriftelijke beantwoording door UWV van door IWI gestelde vragen.¹⁹

De procesgang voor zelfstandigen die arbeidsongeschikt raken en ondersteuning nodig hebben bij het voortzetten van hun bedrijf, ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.

Zodra er gezondheidsklachten optreden die het functioneren als zelfstandige nadelig beïnvloeden, kan de zelfstandige bij de afdeling Inkoop Reïntegratie (IR) van UWV een voorziening aanvragen. Voorwaarde is dat belanghebbende arbeidsgehandicapt is. Beoordeling hiervan vindt plaats door de divisie AG van UWV. Ontvangt de aanvrager al een AG-uitkering (Waz/WAO), dan is hij van rechtswege arbeidsgehandicapt. Zo niet, dan wordt dit separaat vastgesteld in de vorm van een arbeidsgehandicaptentoets.

De zelfstandige wordt via websites van UWV en SZW geïnformeerd over het bestaan van de mogelijkheid om voorzieningen aan te vragen. Schriftelijke informatie is voorhanden in de vorm van de UWV-voorzieningenwijzer van juni 2003.

UWV geeft in zijn schriftelijke reactie aan, dat een aanvraag voor een voorziening in de regel onderdeel is van de aanvraag voor een Waz-uitkering. Na melding van ziekte in de dertiende week kan de zelfstandige in de negende maand van arbeidsongeschiktheid een uitkeringsaanvraag bij UWV indienen. Hij moet daartoe zelf de eerste dag van uitval bijhouden. De proceduristappen van de Wet verbetering poortwachter (Wvp), die onder meer voorschrijft dat in de

19

Schriftelijke reacties van UWV op vragen van IWI ontvangen in augustus en november 2003.

zesde week na intreden ongeschiktheid een plan van aanpak moet worden opgesteld voor terugkeer in betaalde arbeid, ontbreken voor de zelfstandige. Vervolgens stelt de arbeidsdeskundige van UWV een reïntegratievisie op en wordt door Inkoop Reïntegratie van UWV een reïntegratietraject ingekocht bij een privaat reïntegratiebedrijf. Inzet van een voorziening is in de regel onderdeel van een traject.

Meer specifiek geldt voor de voorzieningen voor doorwerkende zelfstandigen, dat voor de werkvoorzieningen begin 2004 een UWV-brede instructie en procesbeschrijving in werking zal treden.

Voor de toelage bij inkomensverlies ontbreekt een procesbeschrijving. Reden is dat een aanvraag voor een toelage zeer incidenteel plaatsvindt. Volgens UWV is een toelage meestal overbodig, omdat de zelfstandige het aanbrenge van een voorziening zodanig kan plannen dat van enig inkomensverlies geen sprake is.

Wat betreft de controle op de verstrekking van voorzieningen aan zelfstandigen geldt, dat de accountantsdienst hieraan geen specifieke aandacht besteedt. Het is onderdeel van de reguliere interne controle door UWV.

Gaat het om arbeidsgehandicapten die als zelfstandige aan de slag willen, dan betreft het meestal uitkeringsgerechtigden die eerder in loondienst hebben gewerkt. Voor die categorie geldt onder invloed van de per 1 april 2002 ingevoerde Wet verbetering poortwachter op hoofdlijnen de volgende aanpak.

Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor reïntegratie bij de werkgever ligt, zo lang de dienstbetrekking bestaat (in de regel twee jaar na intreden ongeschiktheid). Die verantwoordelijkheid geldt zowel voor terugkeer bij de eigen werkgever (het zogeheten eerste spoor) als voor terugkeer bij een andere werkgever (het tweede spoor). In die periode worden de reïntegratieactiviteiten 'gestuurd' door het plan van aanpak dat door partijen wordt opgesteld en de reïntegratieactiviteiten die op basis daarvan bij private reïntegratiebedrijven worden ingekocht. Initiatieven om als zelfstandige aan de slag te gaan, zullen zeker in die periode van betrokkene zelf moeten komen.

Dit wordt bevestigd uit onderzoek van TNO-arbeid.²⁰ Reïntegratiebedrijven, zo blijkt uit dat onderzoek, zoeken in eerste instantie naar een snelle, adequate en goedkope oplossing. Dit is in het algemeen het reïntegreren in loondienst. Verder is de visie van UWV, zo blijkt uit hun schriftelijke reactie, dat toeleiding naar zelfstandige arbeid niet aan de orde is, zo lang toeleiding naar arbeid in loondienst betrekkelijk eenvoudig is te realiseren.

Ten aanzien van de specifieke voorzieningen die kunnen worden ingezet om reïntegratie in zelfstandige arbeid te bewerkstelligen, houdt UWV zich voor wat betreft het starterskrediet aan de regels zoals vastgelegd in de Lisv-regeling starterskrediet arbeidsgehandicapten. De uitvoering van de regeling is erg gecompliceerd. Gezien het grote afbreukrisico en het grote aantal deelnemende partijen is dit volgens UWV ook nauwelijks te voorkomen. Overigens zal uitvoering van de regeling formeel per 1 januari 2006 worden overgedragen aan gemeenten.

Overgang zal vanaf 2004 geleidelijk plaatsvinden, in de vorm van diverse pilots.

Over de inkomenssuppletie meldt UWV, dat deze van veel meer onvoorspelbare variabelen afhankelijk is dan de equivalente loonsuppletie die wordt verstrekt aan arbeidsgehandicapten die in loondienst gaan werken. Dit is vooral het gevolg van de wisselende inkomsten van zelfstandigen. Volgens UWV is het doorgeven van inkomensmutaties een dusdanige belasting voor zelfstandigen dat velen besluiten om van het aanvragen van inkomenssuppletie af te zien.

Wat betreft de controle op de verstrekking van deze voorzieningen geldt dat dit onderdeel vormt van het interne controletraject bij UWV. De accountantsdienst van UWV schenkt hieraan geen bijzondere aandacht.

20

"Van A tot Z"; van arbeidsongeschiktheid naar zelfstandig ondernemen. 2003, J. Minderhoud en A. Korver.

4.3 Doelbereik voorzieningen voor zelfstandigen

Doel van de wetgever is dat door de inzet van voorzieningen wordt voorkomen dat een zelfstandige wegens ziekte/arbeidsongeschiktheid zijn bedrijf moet sluiten, dan wel stimuleren dat mensen van uit een uitkerings situatie als zelfstandige hervatten.

Om antwoord te geven op de vraag of deze doelstellingen in de praktijk worden gerealiseerd, zou bekend moeten zijn tot welke resultaten de inzet van de besproken voorzieningen heeft geleid. Met andere woorden heeft de inzet van werkvoorzieningen en toelage er toe bijgedragen dat zelfstandigen, ondanks een handicap, hun bedrijf voortzetten. UWV beschikt niet over informatie waarmee op deze vraag een antwoord kan worden gegeven. Eenzelfde probleem geldt voor de instrumenten die er toe moeten bijdragen dat uitkeringsgerechtigden als zelfstandige aan de slag gaan. Er is weliswaar bekend hoe vaak bijvoorbeeld een starterskrediet is verstrekt maar niet of dit heeft geleid tot een duurzaam functioneren in een eigen onderneming.

4.4 Beschouwing IWI

Doorwerkende zelfstandige

De beschrijving van het primaire proces maakt duidelijk, dat de begeleiding van zelfstandigen die ziek/ongeschikt worden in vergelijking met zieke werknemers veel later op gang komt. In de praktijk komt reïntegratie en daarmee de inzet van voorzieningen, pas aan de orde wanneer in de negende maand na intreden van ziekte/ongeschiktheid een Waz-aanvraag wordt ingediend. De inzet van voorzieningen om voortzetting van een eigen bedrijf te bewerkstelligen wordt daarmee in de ogen van IWI minder effectief. Hoe langer namelijk de inzet van hulpmiddelen uitblijft, hoe groter de kans op definitieve uitval.

Ondanks beschikbaar voorlichtingsmateriaal bestaat bij IWI de indruk, dat zelfstandigen niet voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die vooral de Wet Rea biedt. De weg naar UWV wordt pas gevonden wanneer uitval nagenoeg onafwendbaar is. De nadruk ligt dan al meer op de uitkeringsverstrekking dan op voortzetting van het eigen bedrijf.

Tegen die achtergrond is er volgens IWI reden om in de procedure voor zelfstandigen die ziek/ongeschikt worden meer plaats in te ruimen voor een tijdige inzet van voorzieningen. Dit betekent enerzijds dat zelfstandigen beter op de hoogte moeten zijn van de mogelijkheden en daartoe tijdig de weg naar UWV weten te vinden. Anderzijds dat UWV actief anticipeert op een dergelijke aanvraag. Wellicht zou de ziekmelding in de dertiende week hiervoor een aangrijpingspunt kunnen vormen.

Startende zelfstandige

Gaat het om de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden naar zelfstandige arbeid, dan is de algemene teneur, dat hier sprake is van een soort 'sluitpost'. Zowel bij UWV als bij de reïntegratiebedrijven ligt de nadruk op reïntegratie in loondienst. Op zich past dit in het streven naar de goedkoopste en snelste manier van reïntegratie. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin de mogelijkheid van reïntegratie in zelfstandige in beeld komt. In het eerder genoemde onderzoek van TNO-arbeid 'Van A tot Z', wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat het zelfstandig ondernemen kansen biedt die een bedrijf niet kan en vaak ook niet wil bieden. Het zelf kunnen bepalen van werktijden is daarvan een aspect.

De huidige werkwijze van UWV en reïntegratiebedrijven draagt in zich, dat de optie zelfstandige arbeid alleen aan bod komt wanneer de cliënt daartoe het initiatief neemt. Volgens IWI is er reden, afhankelijk van de handicap en de al gepleegde reïntegratie-inspanningen, expliciet stil te staan bij de mogelijkheid van zelfstandige arbeid. Dit uiteraard in overleg met de betrokken cliënt.

Doelbereik

Het ontbreekt aan informatie om hierover uitspraken te kunnen doen. Er is niet bekend hoeveel mensen er dankzij de inzet van voorzieningen hun bedrijf hebben voortgezet, dan wel als zelfstandige aan de slag zijn gegaan. Er is reden om UWV te verzoeken de vastlegging van gegevens op dit punt aan te scherpen.

5 Slotbeschouwing IWI

IWI heeft in haar onderzoek naar acht reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen gekeken. Daarbij zijn verschillende zaken geconstateerd. Op grond hiervan meent de inspectie dat de uitvoering van de instrumenten en voorzieningen door UWV voor verbetering vatbaar is.

De beschikbaarheid van reïntegratie-instrumenten en voorzieningen vormt een vitaal onderdeel voor het bereiken van de doelen van de wetgever op het gebied van preventie en reïntegratie: het voorkomen van uitval en wanneer uitval toch aan de orde is, zorgen voor een spoedige terugkeer in het arbeidsproces. Met dit onderzoek kan de inspectie echter nog geen oordeel geven over de kwaliteit en werking van alle reïntegratie-instrumenten en voorzieningen die in de wetgeving voorhanden zijn. De inspectie wil daarom in een vervolgonderzoek nog een aantal instrumenten en voorzieningen onderzoeken. De resultaten van dat onderzoek zullen eind 2004 worden gepubliceerd. Wel merkt de inspectie op dat alle betrokken partijen nog onvoldoende inzicht hebben in de relatie tussen inspanningen op het gebied van preventie en reïntegratie en het effect daarvan op het totaal aantal uitkeringsgerechtigden, terwijl daar wel grote behoefte aan is. De minister van SZW en UWV zijn daarom al begonnen dit inzicht te vergroten. De consequenties voor de totale uitkeringslasten van bijvoorbeeld wijzigingen in het voorzieningenpakket, kunnen echter op dit moment nog niet worden berekend.

6 Reactie UWV

In het kader van de hoor en wederhoor procedure is het UWV in de gelegenheid gesteld om te reageren op dit rapport. Met brief van 20 januari 2004 heeft UWV hiervan gebruik gemaakt. De reactie van UWV is bijgevoegd als bijlage 7.

Samengevat spreekt UWV zijn waardering uit voor de opzet en uitvoering van het onderzoek. Ten aanzien van het onderdeel premiekorting en meerkostenregeling belicht UWV nog eens de keuzes die zijn gemaakt bij de inrichting van dit proces. Daarmee worden risico's ten aanzien van een rechtmatige uitvoering zoveel mogelijk voorkomen. Ook voor UWV blijft echter over-eind, dat de uitvoering erg complex is en op onderdelen risico's in zich draagt. Verder deelt UWV de opvatting van IWI dat nader onderzoek zou moeten uitwijzen of de afname van het gebruik van de regeling is toe te schrijven aan versoering van de regeling.

Op het onderdeel experimenten WW maakt UWV bezwaar tegen de passage waarin IWI aangeeft dat de regeling 'preventieve inzet bij dreigend ontslag' niet conform het wettelijk kader wordt uitgevoerd. Op basis van de argumenten van UWV heeft IWI de uitspraken op dit onderdeel genuanceerd. De uitvoering door UWV is overeenkomstig de wetgeving die aan dit instrument ten grondslag ligt. Het rapport is op dit punt aangepast. Wel blijft IWI van mening, dat de uitvoering geen recht doet aan de wettelijke context van het experimenteerhoofdstuk WW. Daar wordt namelijk expliciet aangegeven dat het moet gaan om mensen met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt en dat geldt niet voor de WW fase I gevallen. Overigens onderschrijft UWV de opvatting van IWI dat uitvoering van de regeling niet effectief is. Ten aanzien van het instrument 'proefplaatsing' gaat UWV mee met de suggestie van IWI om aan de regeling meer bekendheid te geven. Ook aandacht voor tussentijdse beëindiging en afwijzing wordt door UWV onderschreven. Invoering zal echter wel afhangen van een kosten en batenberekening.

Ten aanzien van de voorzieningen voor zelfstandigen wijst UWV op de afschaffing van de Waz per 1 juli 2004. IWI tekent hierbij aan, dat afschaffing van de Waz niet betekent dat mensen die als zelfstandige aan de slag willen, geen gebruik meer kunnen maken van het voorzieningenpakket zoals dat in de Wet Rea is opgenomen.

Bij de positie van de doorwerkende zelfstandigen merkt UWV op, niet goed in te zien wat nog meer in de voorlichtende zin voor zelfstandigen kan worden gedaan. IWI heeft met haar opmerking niet alleen het oog op de voorlichting van UWV. Volgens IWI is er reden om nog eens stil te staan bij de positie van zelfstandigen en de wijze waarop zij opmerzaam gemaakt worden op de beschikbaarheid van instrumenten. Feit blijft dat inzet aan het eind van een eerste jaar van ziekte/uitval in de regel weinig zinvol is.

Daar waar het gaat om een startende zelfstandige geeft UWV aan, dat de optie om als zelfstandige aan de slag te gaan al onderdeel vormt van de gesprekken die met de klant in het kader van reïntegratie worden gevoerd.

Lijst van afkortingen

AG	Arbeidsgeschiktheid
amvb	Algemene maatregel van bestuur
BIV	Bureau informatievoorziening van UWV
Cadans	Cadans Uitvoeringsinstelling B.V.
CWI	Centrale organisatie werk en inkomen
GAK	Gak Nederland B.V.
IR	Inkoop Reïntegratie
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
IWS	Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
MIR	Module Inkoop Reïntegratie (informatiesysteem van UWV)
mln	miljoen
mvt	Memorie van toelichting
Rea	Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten
RIB	Reïntegratiebedrijf
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Uvi	Uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
UWV-IR	Inkoop Reïntegratie van UWV
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Waz	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
WBIA	Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria
WG	Werkgeverszaken
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
Wmco	Wet melding collectief ontslag
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wvp	Wet verbetering poortwachter
WW	Werkloosheidswet
ZW	Ziektewet

Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten en werklozen

versie januari 2003

Arbeidsgehandicapten

Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten

Art.	(re)integratie-instrument	doelgroep(en)	voorwaarden voor / bij toepassing/verstrekking	bijzonderheden
4	Bevordering gelijke kansen arbeidsgehandicapten en niet-arbeidsgehandicapten	werkgever wkn en wkg-organisaties		
5	Quotumverplichting t.a.v. indienst hebben van arbeidsgehandicapten	werkgever	Aanwijzing/verplichting bij amvb geregeld (Ontheffing verplichting o.g.v. art. 6 Wet Rea)	nog geen amvb getroffen
7	Loondispensatie voor arbeidsgehandicapte werknemer	eigen-werkgever	UWV beslist over hoogte loondispensatie	n.v.t. op werknemers in openbare dienst
8	Verplichting tot inschakeling in arbeid van arbeidsgehandicapte werknemer	eigen-werkgever	Indien geen plaatsing mogelijk in eigen bedrijf, dan moet eigen-werkgever bemiddelen bij andere werkgever	
9	Inrichting arbeid passend bij handicap	eigen-werkgever		
15	Subsidie voor reïntegratie-activiteiten	eigen-werkgever	Subsidie voor eigen-werkgever voor bemiddeling bij andere werkgever	Uitwerking bij amvb
16	Subsidie voor extra reïntegratiekosten werkgevers	werkgevers	Kosten moeten premiekortingsbedragen te boven gaan en zijn benoemd in artikel 16, lid 2	Zie onder premiekortingen WAO/WW
22	Voorzieningen - scholing/opleiding - scholingsvoorzieningen - voorzieningen i.v.m. arbeid op proefplaats of gericht op inschakeling arbeid - specifieke voorzieningen voor arbeidsgehandicapte Waz-verzekerden - vervoersvoorzieningen	arbeidsgehandicapte niet-werknemer	Nadere regelgeving in Reïntegratie-instrumenten-besluit Wet Rea	
22a	Financiering kinderopvang	arbeidsgehandicapte met voorziening of proefplaats	Eigen bijdrage	Komt wellicht te vervallen bij voorgenomen invoering van de Wet basisvoorziening kinderopvang
23	Reïntegratie-uitkering bij proefplaatsing en scholing	arbeidsgehandicapte met WWV- of WBIA-uitkering	Voorwaarde: recht op uitkering WWV of WBIA, danwel gelijkstelling. Er moet sprake zijn van onbeloonde arbeid bij eigen of andere werkgever. WAO/Waz/Wajong-uitkering wordt niet ingetrokken/herzien. In aantal situaties bestaat geen recht (artikel 24 Wrea) Besluit reïntegratie-uitkering	regelgeving Lisv

Art.	(re)integratie-instrument	doelgroep(en)	voorwaarden voor / bij toepassing/verstrekking	bijzonderheden
28	Toelage i.v.m. inkomensderiving bij treffen voorziening voor Waz-verzekerden	arbeidsgehandicapte zelfstandige		Toelage wordt m.n. verstrekt bij scholing
29	Inkomensuppletie indien inkomen lager is dan theoretische verdien-capaciteit	arbeidsgehandicapte zelfstandige	Nadere regelgeving in Reïntegratie-instrumentenbesluit Wet Rea	
30	Starterskrediet	arbeidsgehandicapte zelfstandige of startende arbeidsgehandicapte zelfstandige	Nadere regelgeving in Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten	
31	Voorzieningen - vervoersvoorzieningen - persoonlijke ondersteuning (jobcoaching) - communicatievoorzieningen voor doven	arbeidsgehandicapte werknemer	Geen recht indien o.g.v. Wiw of Arbeidsvoorzieningswet 1996 deze voorzieningen kunnen worden toegekend. Nadere regelgeving in Reïntegratie-instrumentenbesluit Wet Rea	
32	Loonsuppletie indien inkomen lager is dan theoretische verdien-capaciteit	arbeidsgehandicapte werknemer	Nadere regelgeving in Reïntegratie-instrumentenbesluit Wet Rea	
33	Persoonsgebonden reïntegratiebudget	arbeidsgehandicapte werknemer en niet-werknemer	Betreft vooralsnog experiment Proefprojecten in 3 regio's	minister stelt regels
33a	Persoonsgebonden reïntegratiebudget	arbeidsgehandicapte werknemer		Nadere uitwerking bij amvb

Andere wetten

WAO WW	Premiekorting WAO en Awf bij in dienst nemen of houden van arbeidsgehandicapte	Eigen-werkgever of andere werkgever	Extra premiekorting voor jonggehandicapte	
29b ZW	Recht op ziekgeld (tot maximaal 100% van het loon) bij ziekte van arbeidsgehandicapte-werknemer	eigen werkgever	Ziekte moet zijn aangevangen binnen vijf jaar na aangaan van dienstbetrekking met arbeidsgehandicapte en op de werkgever moet een loon-doorbetalingsverplichting rusten	
39a en 43a WAO	Recht op verhoging/toekenning van WAO-uitkering na 4 weken (toegenomen) a.o.-heid, indien deze a.o.-heid het gevolg is van dezelfde ziekte oorzaak als waarvoor WAO-uitkering werd toegekend/geweigerd/ingetrokken	arbeidsgehandicapte WAO'er en eigen-werkgever	In artikel 39a en 43a WAO vastgelegd	

Werklozen

Werkloosheidswet

72	Algemene reïntegratietaak UWV	WW'r	Is nader uitgewerkt in hoofdstuk XA, vooralsnog in de vorm van experimenten	
72a	Algemene reïntegratietaak UWV kan worden overgedragen aan de betreffende overheidswerkgever	WW'r vanuit overheidswerkgever	Op verzoek overheids-werkgever	Bij ministeriële regeling moeten nog regels gesteld worden. Het UWV betaalt de overheidswerkgever hier een vergoeding voor.
73 lid I	Toepassen voorzieningen op grond van de Wiw.	WW'r		Betreft bijv. sociale activering, kinderopvang en scholing.

Art.	(re)integratie-instrument	doelgroep(en)	voorwaarden voor / bij toepassing/verstrekking	bijzonderheden
73 lid 2	UWV stelt (of laat dit doen) een plan op gericht op de inschakeling in het arbeidsproces	WW'r jonger dan 23 jaar		Paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wiv is van overeenkomstige toepassing
74	Financiering kinderopvang	WW'r die deelneemt aan een traject gericht op inschakeling in het arbeidsproces.	Eigen bijdrage wordt bij ministeriële regeling vastgesteld	Komt wellicht te vervallen bij voorgenomen invoering van de Wet basisvoorziening kinderopvang
76	Volgen noodzakelijke scholing met behoud van WW-uitkering	WW'r	Voldoen aan object- en subject-toets	Nadere regelgeving in Besluit inzake beleid en scholing WW en Besluit inzake behoud recht op uitkering bij noodzakelijke scholing
130	Vaststelling traject gericht op inschakeling in het arbeidsproces	WW'r, werkloos geworden op en na 1/1/99, voor wie geen arbeidsmarkt-instrumenten beschikbaar zijn, gericht op directe bemiddeling of terugkeer naar de arbeidsmarkt, en beschikbaar voor tenminste 12 uur per week		Nader uitgewerkt in de amvb Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW Betreft tijdelijk experiment met een duur van 4 jaar
130a	1. Proefplaatsing met behoud van uitkering	WW'r, volledig werkloos, geen arbeidsmarkt-instrumenten beschikbaar Niet voor arbeidsgehandicapten, bij werktijdverkorting (BBA) of bij toepassing art. 18 WW	Tenminste voor 12 uur onbeloond werkzaamheden gaan verrichten Voor aanvang aan UWV melden Maximaal 1000 personen	Nader uitgewerkt in de amvb Tijdelijk besluit proefplaatsing WW Betreft tijdelijk experiment met een duur van 4 jaar
	2. Aftrek van inkomsten i.p.v. het eindigen van het recht op WW-uitkering bij het gaan verrichten van werkzaamheden als zelfstandige	WW'r, geen arbeidsmarkt-instrumenten beschikbaar Niet voor arbeidsgehandicapten, bij werktijdverkorting (BBA) of bij toepassing art. 18 WW	Voor aanvang aan UWV melden Er mag geen toepassing zijn gegeven aan het Tijdelijk besluit verlenging herlevingstermijn startende zelfstandigen WW Maximaal 1000 personen	Nader uitgewerkt in de amvb Tijdelijk besluit inkomstenkorting startende zelfstandigen WW Betreft tijdelijk experiment met een duur van 4 jaar
	3. Verlengen van de herlevingstermijn bij het gaan verrichten van werkzaamheden als zelfstandige	WW'r	Voor aanvang aan UWV melden Er mag geen toepassing zijn gegeven aan het Tijdelijk besluit inkomstenkorting startende zelfstandigen WW Maximaal 1000 personen	Nader uitgewerkt in de amvb Tijdelijk besluit verlenging herlevingstermijn startende zelfstandigen WW Betreft tijdelijk experiment met een duur van 4 jaar
130b	Loonsuppletie bij werkzaamheid tegen een lager loon dan de uitkering	WW'r	Tenminste voor 12 uur onbeloond werkzaamheden gaan verrichten Voor aanvang UWV melden. WW-recht moet beëindigd zijn Maximaal 1000 personen	Nader uitgewerkt in de amvb Tijdelijk besluit loonsuppletie WW Betreft tijdelijk experiment met een duur van 4 jaar
130c	Bevorderen dat werknemers ingeschakeld blijven in arbeid	Werknemers, waarvan redelijkerwijs valt aan te nemen dat binnen 4 maanden hun dienstbetrekking zal eindigen	Op aanvraag Maximaal 1000 werknemers	Nader uitgewerkt in de amvb Tijdelijk preventieve inzet wachtgeldfondsen Betreft tijdelijk experiment met een duur van 4 jaar

Art.	(re)integratie-instrument	doelgroep(en)	voorwaarden voor / bij toepassing/verstrekking	bijzonderheden
16a dag- loon- regels IWS	Bij loonsverlaging bij eigen werkgever en daarop volgende werkloosheid, uitkering baseren op het vroegere hogere loon	Werknemers van 55 jaar en ouder	Maximaal het oude dagloon vermenigvuldigd met 9/7	
17 dag- loon- regels IWS	Indien binnen 12 maanden na ontslag lager betaald werk aanvaard wordt, en dan wederom werkloosheid ontstaat, dan wordt de uitkering gebaseerd op het hogere loon	Alle werknemers	Geldt voor elke door ontslag ontstane werkloosheidsperiode binnen 36 maanden na het eerste ontslag. Deze termijn geldt niet voor werknemers die op de datum van het eerste ontslag 57,5 jaar en ouder zijn	

Bijlage 2

Overzicht aantallen en kosten

21
Bron ingezette instrumenten 2000 en 2001: trendrapportage 2002, voor 2001 en 2002: JV UWV 2002
Bron lopende instrumenten 2001, 2002 en 2003 (prognose): fondsennota's. NB: fondsen baseren zich op financiële gegevens uit fondsenadministratie, Remon en Remon financieel; er wordt getwijfeld aan de betrouwbaarheid van deze bronnen. Zo is in 2001 UWV GUO niet meegenomen en is er overregistratie bij UWV GAK. Ook in JV UWV 2002 wordt gemeld dat het cijfer over ingezette instrumenten 2002 relatief te hoog is.

Ingezette en lopende reïntegratie-instrumenten per jaar ²¹	2000 ingezet	2001 ingezet	2001 lopend	2002 lopend	2002 ingezet	2003 lopend
Herplaatsingsbudget	2374	2553	4920	3350		0
Plaatsingsbudget	12880	24688	37510	32000		17280
Pakket op maat	508	640	1150	1010		540
Voorziening eigen werk	8931	19890				
Loondispensatie	1400	1773				
Totaal werkgeversvoorzieningen	26093	49544	43580	36360		17820
Voorziening scholing	11153	19474			12585	
Vervoersverzekering leef/werk	10874	15987			11003	
Persoonlijke ondersteuning	1719	3435			2989	
Communicatie doven	111	324			189	
Persoonsgebonden budget	51	105			44	
Loonsuppletie	837	1069			922	
Proefplaatsing en activering	4553	4951			3131	
Reïntegratie-uitkering	2500	12311			6464	
Totaal arbeidsgehandicapten en arbeidsgehandicapte werknemers	31798	57656				
Inkomenssuppletie	12	18			22	
Toelage arbeidsongeschikte zelfstandigen	43	146			14	
Starterskrediet	38	141			91	
Totaal voorziening zelfstandigen	93	305			127	
Totaal totaal	57984	107505			58498	

	Lasten in mln. euro per jaar			Kosten (euro) per instrument (opgave oktobernota UWV 2002)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003 schatting
Herplaatsingsbudget	14	10	2	2840	2840	0
Plaatsingsbudget	118	120	38	3280	2620	1490
Pakket op maat	6	7	2	6080	4750	2970
(Voorziening werkplek)	21	17	5			
Meerkosten premiekort		8	9			
Totaal werkgever, inclusief Wiw	159	162	56			
Voorziening arbeidsgehandicapten	101	118	104			
Voorziening arbeidsgehandicapte werknemers	27	34	38			
Persoonsgebonden budget	1	2	2			
Totaal Werkvz. Arbeidsgehandicapten	129	154	144			
Loonsuppletie	2	3				
Proefplaatsing						
Reïntegratieuitkering+	52	57				
Uitkering ZW	55	61				
Totaal Arbeidsgehandicapten en Arbeidsgehandicapte werknemers	238	275	144			
Inkomenssuppletie	0	0				
Toelage AO Zelfstandigen	0	0				
Starterskrediet	1	1				
Totaal zelfstandigen	1	1				
Totaal totaal	397	439	200			
Waarvan totaal uitkering Rea	114	127	136			

**Consequenties premiekortingen
voor Aof schatting oktobernota
UWV 2002 (x 1 mln euro)**

	2001	2002	2003
Oude kortingsregeling AG	125	onbekend	onbekend
Nieuwe kortingsregeling		12	35
Ouderenkorting (2 procent)		132	135

**Consequenties premiekortingen
WW/ZW(x1 mln euro schatting
januarinota UWV 2003)**

	2001	2002	2003
Awf WW		10	
Ufo ZW		2	
Totaal WW/ZW		12	28

Het primaire proces premiekorting

Gegeven het wettelijke kader en gelet op de uitvoeringspraktijk zijn in het primaire proces de volgende vitale activiteiten te onderkennen:

I. Aanvraag

Registreren van de aanvraag

De werkgever (of namens hem de Arbo-dienst) dient bij UWV een aanvraag in voor premiekorting in verband met het in dienst nemen, herplaatsen of aanpassen van de arbeidsplaats van een arbeidsgehandicapte werknemer. De aanvraag premiekorting wordt door Werkgeverszaken (WG) van het UWV ingenomen, voorzien van datum binnenkomst geregistreerd in een registratiesysteem en in handen gesteld van (de beoordelaar) WG (datum binnenkomst en datum toekenning zegt iets over de doorlooptijd).

Controleren van de aanvraag

Allereerst controleert WG of de werkgever bekend is (en bij welke ex-uvi). Hoort de werkgever thuis bij een andere ex-uvi, dan wordt de aanvraag doorgestuurd.

WG checkt al dan niet via het systeem of eerdere aanvragen en toekenningen van premiekorting hebben plaatsgevonden. WG gaat na of de aanvraag premiekorting volledig en tijdig is, of sprake is van een aangesloten werkgever en checkt het sofi-nummer van de werknemer waarvoor de aanvraag geldt. Als het een combinatieaanvraag van zowel premiekorting als meerkosten betreft, wordt een kopie van de aanvraag verzonden aan de centrale afdeling IR.

WG controleert verder of de werkgevers- en werknemersgegevens correct zijn ingevuld. De informatie van de werkgever wordt vergeleken met de gegevens van de basisregistraties werkgevers/dienstverbanden. Bij twijfel aan de juistheid van deze werkgeversgegevens vraagt WG de ontbrekende arbeidsovereenkomst of loonstrook op bij de werkgever.

WG controleert tevens of de aanvraag premiekorting tijdig is ingediend. Een aanvraag premiekorting is tijdig indien deze binnen een jaar na aanvang dienstbetrekking, herplaatsing of aanpassing van de werkplek heeft plaatsgevonden. Een niet-tijdig ontvangen aanvraag premiekorting wordt buiten behandeling gelaten.

Vervolgens controleert WG de compleetheid van de aanvraag premiekorting. Heeft de werkgever de werknemer herplaatst of zijn er aanpassingen gedaan in verband met de handicap, dan dient de werkgever gelijktijdig met de aanvraag een plan van aanpak als bedoeld in artikel 71 a WAO met de aanvraag op te sturen. Ontbreekt dit plan van aanpak dan wordt de werkgever verzocht om binnen de termijn van vier weken alsnog het plan van aanpak in te sturen. Indien de werkgever niet binnen de gestelde termijn reageert, dan wordt de aanvraag niet in behandeling genomen. Dit dient in de vorm van een primaire beslissing aan de werkgever te worden medegedeeld.

2. Beoordelings- en toekenningsproces

Vaststelling arbeidsgehandicapt

Om in aanmerking te komen voor premiekorting moet de werknemer in de zin van Rea arbeidsgehandicapt zijn op de dag van indiensttreding, herplaatsing of aanpassing van de werkplek. In geval van herplaatsing of van aanpassing moet het gaan om een werknemer die binnen de arbeidsrelatie met de werkgever arbeidsgehandicapt is geworden. Een werknemer krijgt de status arbeidsgehandicapt van rechtswege of door middel van een besluit van UWV of de gemeente. Een werknemer geeft op het aanvraagformulier aan of en op welke (rechts)grond hij de arbeidsgehandicaptstatus heeft. Bovendien wordt van hem gevraagd een kopie mee te

sturen van de beslissing of van het bewijs van beëindiging dienstbetrekking op grond van de Wsw. Als de werknemer niet van rechtswege arbeidsgehandicapt is of niet bekend in de administratie, verzoekt WG de afdeling AG vast te stellen of sprake is van een arbeidsgehandicapte werknemer. Er zijn hiertoe elf UWV-brede AG-contactpersonen. Indien het een combinatieaanvraag van zowel premiekorting als meerkosten betreft, dan wordt het verzoek via de IR-Meerkosten gedaan. Er ligt een medisch-arbeidskundig onderzoek aan ten grondslag. Wanneer de arbeidsgehandicaptenstatus niet wordt vastgesteld, wordt de aanvraag premiekorting buiten behandeling gelaten. WG brengt de werkgever schriftelijk op de hoogte in de vorm van een primaire beslissing.

Extra korting jonggehandicapten

Een werkgever die een arbeidsgehandicapte werknemer in dienst heeft genomen of gehouden, kan in aanmerking komen voor extra premiekorting als de betreffende werknemer jonggehandicapt is. Een werknemer is jonggehandicapt als hij recht heeft op een uitkering op grond van de Wajong. Heeft de werknemer geen recht op een Wajong-uitkering, maar geeft de werkgever wel aan dat de werknemer jonggehandicapt is, dan verzoekt WG de afdeling AG rechtstreeks of via afdeling IR-Meerkosten de status jonggehandicapt vast te stellen. De extra premiekorting is gekoppeld aan de normale premiekorting en wordt over dezelfde periode toegekend. WG voert deze gegevens in het systeem in.

Premieplichtig loon hoger/lager dan vijftig procent minimumloon

De werkgever komt in aanmerking voor de hoge kortingsbedragen (1.021 euro op premie WAO, 1.021 euro op werkgeversdeel premie Awf) als het premieplichtig loon van de werknemer tenminste vijftig procent is van het voor de werknemer geldende minimumloon op jaarbasis. De werkgever komt in aanmerking voor de lage kortingsbedragen (227 euro op premie WAO, 227 euro op werkgeversdeel premie Awf) indien lager dan vijftig procent. WG voert deze gegevens in het systeem in. Voor deze toets wordt uitgegaan van het minimumloon dat voor de werknemer geldt op 1 januari van het jaar waarin de begindatum van de premiekorting valt. De vermelde forfaitaire bedragen gelden bij indiensttreding, herplaatsing en bij aanpassing van de arbeidsplaats. Aan het einde van het premiejaar zal op basis van de jaarafrekening via het systeem worden vastgesteld of werkgever over het afgelopen premiejaar recht had op de hoge dan wel lage premiekortingen. De bedragen van de premiekortingen WAO en WW mogen nooit hoger zijn dan de bedragen die een werkgever in dat jaar totaal aan premie WAO respectievelijk aan premie werkgeversdeel Awf is verschuldigd.

Beoordelingstermijn recht op premiekorting

Een aanvraag premiekorting en/of meerkosten dient binnen de wettelijke termijn van acht weken afgehandeld te worden. Om dit te realiseren zijn er binnen WG, IR en AG van UWV afspraken gemaakt over een afhandelingstermijn die per ex-uvi kunnen verschillen.

3. Hoogte en duur van de premiekorting

Effectuering

Wanneer de aanvraag premiekorting aan alle wettelijke voorwaarden voldoet, wordt de hoogte en duur van de korting (op voorschotbasis) vastgesteld en verwerkt in het systeem. Verder wordt de werkgever geïnformeerd door middel van een primaire beschikking. De wijze van effectuering van de premiekorting door aanpassing van de premienota kan door de verschillende systemen per ex-uvi behoorlijk verschillen. Een en ander is afhankelijk van de wijze van premieheffing (bij voorschot vooraf, per kwartaal, achteraf op jaarbasis). De loontoets en daarmee de definitieve vaststelling van de hoogte van de premiekorting kan eerst na de jaarafrekening worden gedaan. Eerst dan is namelijk het premieplichtig loon van de werknemer over het gehele jaar bekend. Na afloop van het premiejaar wordt op basis van de jaarafrekening vastgesteld of de werkgever het afgelopen premiejaar recht had op de hoge dan wel de lage premiekorting. Een eventuele correctie vindt dan plaats. De maximale duur van de premiekorting is bepaald bij de wet. Als de betrokken werknemer gedurende de premiekorting zijn arbeidsgehandicaptenstatus verliest, heeft dit geen invloed op de duur van deze korting.

Continuering

De wijze waarop continuering van het recht op premiekorting wordt gevolgd, is (nog) niet inzichtelijk te maken en naar verwachting per ex-uvi verschillend. Belangrijk aspect hierbij is (de controle op) het voortbestaan van de dienstbetrekking. Er bestaat immers slechts recht op premiekorting zolang het dienstverband duurt, tot het bereiken van de maximale duur van premiekorting. Relevante gegevens zijn dan de begin- en (eventueel) einddatum van het dienstverband. Hiermede wordt aangesloten bij de dienstverbandperiode die geregistreerd wordt in de basisregistratie dienstverbanden.

NB: In het handboek WG (op UWV Digitaal) module C is een apart hoofdstuk gewijd aan de premiekorting en subsidie meerkosten. Voor de uitleg van de wet- en regelgeving wordt naar dit hoofdstuk verwezen.

Primair proces meerkosten

Gegeven het wettelijke kader en gelet op de uitvoeringspraktijk zijn in het primaire proces de volgende vitale activiteiten te onderkennen.

I. Aanvraag

Divisie werkgevers

Registreren van de aanvraag

De landelijke afdeling IR-Premiekorting op de locatie Amsterdam is in 2003 omgebouwd naar IR-Meerkosten, deze afdeling werkt nog steeds UWV-breed. Vanaf 1 januari 2003 dient de werkgever een aanvraag premiekorting en/of meerkosten in via een daartoe ontwikkeld vragenformulier bij de loketten van de vijf afdelingen Polis en Premie (per voormalige UVI) van de Divisie Werkgevers (in 2002 kwamen alle aanvragen rechtsreeks binnen bij IR). De aanvraag wordt door de beoordelaar Polis en Premie van Werkgeverszaken (WG) ingenomen, voorzien van datum binnenkomst geregistreerd in een registratiesysteem en in handen gesteld van de beoordelaar WG (datum binnenkomst en datum toekenning zegt iets over de doorlooptijd).

Controleren van de aanvraag

Allereerst controleert WG of de aanvraag is vergezeld van de vereiste bijlagen. Is dit niet het geval dan worden deze uitgevraagd bij de werkgever. WG checkt of de AGH-status bekend is, of sprake is van plaatsing/herplaatsing en een dienstverband van tenminste zes maanden. Vervolgens stelt WG de hoogte van de premiekorting vast (rekening houdend met duur dienstverband en wel of geen wajong-status) en toetst of de werkgever naast premiekorting ook subsidie meerkosten aanvraagt.

Indien alleen sprake is van premiekorting, handelt WG de aanvraag zelf verder af. Mocht de AGH-status nog niet bekend zijn, dan legt de beoordelaar WG de aanvraag voor aan één van de elf regionale contactpersonen van de Divisie AG, IR-Meerkosten ziet niets van deze aanvragen.

Als er sprake is van aanvraag meerkosten, stuurt de beoordelaar WG de aanvraag binnen veertien dagen na het compleet zijn, via een standaard memo door naar IR. Uit dit memo blijkt de benodigde gegevens, zoals status AGH en vaststelling (voorlopige) premiekorting. Indien in geval van aanvraag meerkosten de AGH-status niet bekend is of nog niet is vastgesteld, legt WG de aanvraag niet rechtstreeks voor aan AG, doch stuurt de hele aanvraag door naar IR. Mocht de premiekorting nog niet bekend zijn of nog niet kunnen worden vastgesteld, dan wordt deze later doorgegeven. Beoordelaar WG stuurt zodra dit mogelijk is een besluit over de premiekorting naar de werkgever.

Afwijkend werkproces ten behoeve van ex-USZO werkgevers

Omdat UWV-USZO met een apart systeem van premie-inning en afrekening richting werkgevers werkt, is afgesproken dat IR-Meerkosten zelf de te verwachten premiekorting vaststelt rekening houdend met de standaard gegevens: herplaatsing of indiensttreding, wel of geen Wajong en duur dienstverband. Op basis van een standaard-tabel wordt vervolgens de premiekorting waarmee rekening wordt gehouden voor de meerkosten bepaald. De medewerker WG van ex-USZO stuurt aanvraag na beoordeling op compleetheid en theoretisch recht op premiekorting dus meteen door richting IR.

2. Beoordelings- en toekenningsproces meerkosten

IR-Meerkosten

Beoordelaar IR ontvangt met standaardmemo de complete aanvraag van Divisie WG. Als stukken toch niet compleet zijn of memo ontbreekt, gaat de aanvraag terug naar WG. Er vindt een

eerste toets plaats of ook IR van mening is dat sprake is van een aanvraag meerkosten. Het kan bijvoorbeeld een aanvraag om een zogenaamde meeneembare voorziening betreffen. Deze voorziening wordt niet als meerkosten aan de werkgever vergoed, maar dient door de werknemer te worden aangevraagd bij de regionale afdeling van IR of AG. Indien dit aan de orde is, gaat de aanvraag retour richting WG, die vervolgens de werkgever naar het juiste loket verwijst. Wanneer IR ook vindt dat het een aanvraag om meerkosten betreft, wordt er een dossier aangelegd en de aanvraag wordt in systeem meerkosten geregistreerd, waarbij de diverse ontvangstdata worden vastgelegd.

Voor 2003 is een geautomatiseerd systeem ontwikkeld, waarmee registratie van alle noodzakelijke gegevens kan plaatsvinden, de voortgang bewaakt kan worden, een besluit wordt vervaardigd en betalingen kunnen plaatsvinden. Hierbij is ook de nodige managementinformatie uit te draaien. Vanuit systeem wordt bij registratie een melding via Outlook richting één van de elf AG-aanspreekpunten gestuurd dat er een adviesaanvraag komt. IR-Meerkosten legt deze aanvraag na registratie via standaardmemo met benodigde stukken per omgaande voor aan een van de elf AG-contactpersonen. In afwachting van de reactie van AG, die uiterlijk in de zevende week richting IR moet komen, wacht IR af.

Divisie AG

Met de Divisie AG is afgesproken dat zij werkt met één aanspreekpunt per regio. De contactpersoon AG legt de aanvraag voor aan een verzekeringsarts of arbeidsdeskundige in zijn/haar regio. AG bepaalt zelf hoe zij de aanvraag binnen de regio laat beoordelen, per locatie of door dedicated medewerkers. Aanvraag kan derhalve komen van WG (alleen verzoek AGH-status) of van IR-Meerkosten (combinatie AGH en meerkosten). Contactpersoon AG bewaakt afdoening in de regio en koppelt het resultaat terug aan de aanvrager. Voor bewaking van de afdoening is een systeem in Excel ontwikkeld. De arbeidsdeskundige toetst de aanvraag meerkosten volgens reeds lang bestaande werkinstructies aan het algemeen gebruikelijk zijn, of sprake is van de goedkoopst en adequate oplossing, rol werkgever in het kader van arbowetgeving en poortwachter etc.

Nader werkproces IR-Meerkosten

Na terugkomst van een advies (via rapportage van AG) beschikt IR over:

- het volledig ingevulde en ondertekende aanvraagformulier;
- bijlagen hierbij, zoals (voor zover van toepassing) facturen, plan van aanpak, arbeidsovereenkomst;
- memo van WG waaruit de hoogte van de (voorlopig) vastgestelde premiekorting blijkt (bij ex-szso bepaalt IR dit op basis van standaardtabel);
- een rapportage van soms de verzekeringsarts en altijd de arbeidsdeskundige (ad) waaruit blijkt dat iemand AGH is, of sprake is van plaatsing/herplaatsing en in hoeverre de ad akkoord gaat met vergoeding van gevraagde meerkosten (de ad toetst de noodzaak, al dan niet algemeen gebruikelijk, economisch voordeligste voorziening, rol werkgever ten aanzien van arbowetgeving en dergelijke);
- mocht iemand al eerder AGH zijn, dan is of een schermprint of aantekening in dossier aanwezig waaruit dit blijkt.

Wanneer het bedrag van de aangevraagde meerkosten meer is dan 22.689 euro, dan checkt de beoordelaar IR of de arbeidsdeskundige AG de zaak conform de werkinstructies die hiervoor gelden al heeft voorgelegd aan de bedrijfseconomisch adviseur van UWV. Zo nee, dan vindt dit alsnog plaats (een van de UWV-bea-adviseurs werkt op IR Amsterdam). Mocht IR al eerder over de AGH-status van AG een terugkoppeling krijgen, dan wordt dit meteen doorgegeven aan WG. Vervolgens beoordeelt de beoordelaar IR-meerkosten het recht op subsidie meerkosten en geeft een besluit af richting werkgever, als alle afdelingen op tijd zijn, binnen acht weken na aanvraag.

3. Hoogte en duur meerkosten

Hierbij worden de meerkosten toegekend voor zover deze meer zijn dan de te verwachten premiekorting over één jaar (bij herplaatsing) of over drie jaar (indiensttreding), ongeacht duur van het dienstverband bij aanvraag; dit om allerlei terugvorderingen van teveel betaalde meerkosten te voorkomen.

Effectuering en continuering

Wanneer (kopie) facturen aanwezig zijn, waaruit blijkt dat werkgever betaald heeft, vindt betaling plaats. Wanneer geen of niet alle facturen aanwezig zijn, vindt toekenning zonder betaling plaats, waarna werkgever alsnog de gegevens kan aanleveren. Al deze stappen liggen vast in het systeem, met fasen registreren, beoordelen, besluiten en betalen.

Na toekenning en betaling wordt een lopend dossier gearchiveerd en via het systeem bewaakt in verband met de eindafrekening (door ons wordt dit nacalculatie genoemd). Tevens is het mogelijk dat er nog aanvullende of vervolgbetalingen moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld door aanvullende facturen of declaraties. In geval van afwijzing wordt het dossier na afloop van de bezwaarperiode meteen definitief gearchiveerd.

Op de gereed staande betalingen vindt nog een steekproefcontrole plaats. De betalingen worden vervolgens door de manager of zijn plaatsvervanger doorgeleid naar het nieuwe UWV-betaalsysteem.

De wijze waarop verdere continuering van het recht op meerkosten wordt gevolgd, is niet inzichtelijk te maken. Belangrijk aspect hierbij is de duur van de dienstbetrekking.

Nacalculatie

Na één jaar, dan wel bij tussentijdse beëindiging dienstverband, geeft medewerker WG na een nog af te spreken termijn, richting IR-Meerkosten de definitieve premiekorting en de daarbij behorende periode op, zodat IR de meerkosten definitief kan vaststellen (in het slechtste geval duurt dit dus ruim vier jaar, nadat de premies over drie jaar definitief zijn vastgesteld). UWV is nog bezig met het definitief inregelen hiervan, in het kader van een zo simpel maar effectieve mogelijke uitvoering. Op dit moment wordt er een nader beleid hieromtrent uitgewerkt. Probleem daarbij is wat systemen wel en niet kunnen ten aanzien van gegevensuitwisseling spontaan of na periodieke bestandsvergelijking. Ook ten aanzien van de situatie waarin de werkgever tussentijds meldt dat de werknemer uit dienst is, zal eindafrekening moeten plaatsvinden; dit wordt tevens op korte termijn nader ingeregeld.

Administratieve procedure ‘preventieve inzet bij dreigend collectief ontslag’

- In het kader van de Wet melding collectief ontslag (Wmco) – minimaal twintig werknemers met een datum einde dienstverband binnen vier maanden na datum aanvraag – wijst het CWI de werkgever op de mogelijkheid in aanmerking te komen voor preventieve activiteiten om WW-uitkering te voorkomen. Het CWI informeert hierover het UWV;
- Een aanvraag kan fysiek of schriftelijk binnenkomen bij CWI en UWV. De aanvrager wordt verzocht het aanvraagformulier ‘Verzoek om toelating tot een WW-experiment’ te gebruiken en dit in te dienen bij afdeling UWV-IR (aan het opsturen van het aanvraagformulier gaat een globale check vooraf);
- Na binnenkomst van de aanvraag legt IR een papieren- en digitaal dossier aan. (Het besluit dat op een aanvraag positief is beslist, geldt als telmoment voor het declareren van dit product);
- Belangrijk aspecten bij de beoordeling van het recht zijn:
 1. er moet sprake zijn van ontslagaanzegging in het kader van de Wmco;
 2. redelijkerwijs is aan te nemen dat het dienstverband binnen vier maanden zal eindigen (IR gaat uit van de opgave van werkgever en werknemer op het aanvraagformulier);
 3. redelijkerwijs vaststaat dat betrokkene bij einde dienstbetrekking recht op WW-uitkering zal krijgen (IR volstaat met een globale toets of voldaan wordt aan de wekeneis).
- IR meldt de deelnemer aan bij een via de aanbestedingsprocedure gecontracteerd, reïntegratiebedrijf (RIB)²². Na accordering van het bemiddelingsplan noteert IR de start en einddatum van het traject. De einddatum dient altijd te liggen vóór de vermoedelijke eerste werkloosheidsdag (kantoren worden geadviseerd deze punten met - potentiële - RIB's te bespreken);²³
- Financiering vindt plaats uit het budget voor experimenten, als onderdeel van het budget sluitende aanpak (Lisv gaat uit van een gemiddelde trajectprijs van f. 5.000);
- Het reïntegratiebedrijf verricht een intakegesprek en stelt in overleg met de betrokken werknemer een plan van aanpak op (daarin opgenomen mogelijkheden als sollicitatietraining, scholingsadvies, bemiddeling et cetera);
- Bij de aanvraag voor werkloosheidsuitkering (in het geval plaatsing nog niet gelukt is) verricht CWI de ‘kwint’. Bij fase 2, 3 vindt overdracht plaats aan UWV. UWV-IR koopt een traject in (sluitende aanpak, moet gaan om een gecontracteerd bedrijf, hoeft niet hetzelfde bedrijf te zijn dat ten behoeve van het experiment is ingeschakeld).

22

IR is vrij om zelf te bepalen welk RIB wordt gekozen. Het kan gaan om een via de aanbestedingsprocedure gecontracteerd RIB, of een RIB dat niet eerder gecontracteerd is maar bijvoorbeeld is gespecialiseerd in korte trajecten. Ook een RIB dat nauwe banden heeft met het bedrijf van betrokkene (bijvoorbeeld Stork-mobiel bij de reorganisatie van Stork) is niet uitgesloten.

23

Op grond van Lisv-mededeling M.00.072 van 6 juli 2000. De instrumenten kunnen slechts worden ingezet voor zover het in te zetten traject afgerond kan worden voor de (vermoedelijke) eerste WW-dag.

Administratieve procedure 'Proefplaatsing'²⁴

24

De beschrijving is gebaseerd op het
'Deelinstructieboek werkproces
WW-Reïntegratieproducten' van
UWV (GAK) van 21 februari 2002.

- Aanvraagformulier 'verzoek tot toelating experiment' wordt ingediend bij IR (bemiddelaar). Is sprake van een spontane melding – dus geen onderdeel van een lopend traject – dan komt de aanvraag binnen bij afdeling WW, die overdracht naar IR verzorgt;
- De aanvraag wordt door de uvi voorzien van een datum binnenkomst;
- De beoordelaar gaat na of de aanvrager behoort tot de doelgroep. Voorwaarden zijn: WW-uitkering, voortkomend uit ontslag en ingedeeld in fase 2, 3 of 4;
- Het product proefplaatsing wordt vastgelegd in MIR;
- In het kader van de beoordeling van het recht wordt vervolgens vastgesteld of:
 1. het werk tenminste twaalf uur per week omvat;
 2. er door de werkgever een aansprakelijkheidsverzekering en ongevallenverzekering is afgesloten;
 3. de werkgever te kennen heeft gegeven dat hij betrokkene na afloop een dienstverband aanbiedt voor dezelfde omvang, gedurende tenminste zes maanden (De aspirant werkgever moet daarvoor schriftelijk aangeven dat hij de werkloze in dienst zal nemen als deze tijdens de proefperiode blijkt te voldoen aan de functie-eisen);
 4. betrokkene niet eerder voor dezelfde werkgever (of diens voorganger) heeft gewerkt;
 5. de proefplaatsing zal bijdragen tot structurele reïntegratie (minimale toets).
- Afdeling IR informeert afdeling WW dat betrokkene op proef gaat werken en stuurt betrokkene daarover een toekenningsbrief;
- Bij voortijdige beëindiging stelt IR afdeling WW hiervan op de hoogte. Afdeling WW gaat na of sprake is van verwijtbaarheid en legt eventueel een maatregel op;
- De beoordelaar gaat na of maximaal aantal deelnemers experiment niet overschreden is;
- De beoordelaar neemt besluit en licht aanvrager en werkgever daarover in en stemt nieuwe deelnemer af met andere uvi's en eigen administratie.

**Reactie Uitvoeringsinstituut
Werknemersverzekeringen
van 20 januari 2004**



Datum

20 JAN 2004

Postadres

Postbus 58285, 1040 HG AMSTERDAM

Inspecteur-generaal Werk en Inkomen
mr. L.H.J. Kokhuis
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

Van

de heer F. Roelofs
T 020 - 687 52 51, F 020 - 687 59 06
frans.roelofs@uwv.nl

Ons kenmerk

IR/SB/59609

Uw kenmerk

2003/4913

Onderwerp

gebruik van reïntegratie-instrumenten

Geachte heer Kokhuis,

Graag maken wij gebruik van de door u geboden gelegenheid om te reageren op de conclusies en oordelen zoals geformuleerd in het concept IWI-rapport "gebruik van reïntegratie-instrumenten".

Om te beginnen willen wij echter onze waardering uitspreken voor de constructieve wijze waarop IWI dit onderzoek heeft opgezet en uitgevoerd, daarbij uitgaand van de control op control-systematiek.

Wij zijn van mening dat door deze benadering het hoogste rendement wordt verkregen uit het door UWV zelf uitgevoerde onderzoek in combinatie met dat van de Toezichthouder.

Wat het onderzoek zelf betreft zullen wij in het navolgende per onderdeel onze reactie geven.

1. Premiekorting en meerkostenregeling

Bij invoering van de regeling premiekorting en meerkosten is door ons al aangegeven dat de regeling complex is en daarmee ook een risico inhoudt voor een rechtmatige uitvoering.

Omdat de invoering van de regelingen onder de nodige tijdsdruk heeft plaatsgevonden, is er in eerste instantie voor gekozen de regeling centraal uit te voeren. Hierover heeft uitvoerig afstemming plaatsgehad met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor 2002 heeft de accountantsdienst een rechtmatigheidsverklaring afgegeven.

In 2003 zijn beide regelingen structureel ingebed in de werkprocessen van UWV. Daarbij is voor een logische scheiding van taken gekozen, waarbij de premiekorting wordt uitgevoerd door directoraat werkgeverszaken en de meerkostenregeling door directie Inkoop Reïntegratie.

Voor de uitvoering van de meerkostenregeling is de centrale uitvoering gehandhaafd, omdat dit de meeste waarborg biedt om de complexe regeling op uniforme wijze uit te voeren.

Om deze regeling goed en eenduidig te kunnen uitvoeren is een instructie gemaakt voor de uitvoerende medewerkers en is een registratiesysteem gebouwd. Gelet op deze maatregelen zijn wij van mening dat de risico's op onrechtmatigheden zoveel als mogelijk zijn beperkt. Deze constatering laat echter onverlet dat de risico's bij complexe regelingen als deze op zich hoger zijn dan wenselijk ware.

Ook de bediening van de klanten, in casu de werkgevers, is hierdoor verre van optimaal. De noodzakelijke inbedding van deze regelingen in twee onderscheiden en ook verschillend ingerichte primaire processen, leidt in de praktijk tot –haast onvermijdelijke - langere doorlooptijden.

Vanuit de klanten, in casu de werkgevers, bezien zijn de huidige regelingen op dit punt dan ook geen verbetering ten opzichte van de daaraan voorafgaande regeling.

Het moge dan ook duidelijk zijn dat wij de conclusie van IWI delen dat de uitvoering van beide regelingen erg complex is en op onderdelen risico's in zich draagt. Wij hebben het Ministerie van SZW in het afgelopen jaar bij verschillende gelegenheden hierop gewezen en hebben ook voorstellen tot vereenvoudiging gedaan.

Het ligt in het voornemen van het Ministerie de regeling in 2004 aan te passen.

Wat betreft de door IWI geconstateerde afname met ruim 8.000 van het aantal arbeidsgehandicapten dat in dienst is gehouden of aan werk is geholpen vragen wij ons met IWI af of er een oorzakelijk verband is tussen de aanpassing van de regeling en de afname dan wel of dit effect door externe oorzaken is veroorzaakt. Wij vermoeden dat het een combinatie van beide factoren is. Zoals IWI aangeeft is een en ander pas vast te stellen door nader onderzoek.

Wij delen tot slot de opvatting van IWI dat bij de berekening van de (door de versoering van de regeling) gerealiseerde besparing de niet bespaarde SV-uitkeringen aan arbeidsgehandicapten meegenomen dienen te worden

2. Experimenten WW

In de beschouwing in par. 3.4 stelt IWI het volgende:

" Het primair proces 'preventieve inzet bij dreigend ontslag' sluit naar de mening van IWI niet geheel aan bij het wettelijk kader. Volgens IWI moet UWV niet alleen nagaan of betrokkene op datum ontslag in aanmerking zou komen voor WW (wekeneis en dergelijke) maar ook of die werkloosheid onafwendbaar is, in die zin, dat betrokkene zonder hulp niet aan de slag komt. "

Aangezien de wet- en regelgeving zich zeer expliciet over deze aspecten uitspreekt en UWV zich daar strikt aan houdt, achten wij de uitspraak niet terecht.

In het onderstaande zullen wij dit adstrueren.

Ons commentaar richt zich op twee aspecten van de doelgroepbepaling:

1. voor toepassing van deze regeling zou de wetgever op het oog hebben dat (louter) fase-2/3 werkzoekenden in aanmerking zouden moeten komen;

2. de invulling van de administratieve procedure tegen de achtergrond van het wettelijk kader.

Ad 1.

Naar de opvatting van IWI (blz. 3/26) zou – voor toepassing van deze reïntegratie-activiteiten – de vraag moeten worden beantwoord, of er wel sprake is van iemand die zonder hulp niet aan de slag komt.

IWI geeft aan, dat de wetgever de eis stelt, dat het moet gaan om werknemer waarvoor werkloosheid 'onafwendbaar' lijkt; er zou eigenlijk een soort vervroegde fase-indeling plaats moeten vinden.

De wetgever stelt nu juist niet de eis dat er een soort selectie naar fase-indeling of iets dergelijks zou moeten plaatsvinden. De Nota van Toelichting op het 'Tijdelijk besluit preventieve inzet wachtgeldfondsen' laat zich hier expliciet over uit. (Staatsblad 2000, nr 190).

De Nota van toelichting zegt over het aspect "samenstelling doelgroep" het volgende: *"Voor de preventieve inzet van reïntegratie-instrumenten komen werknemers in aanmerking waarvan redelijkerwijs aannemelijk is dat hun dienstbetrekking binnen 4 maanden zal eindigen als gevolg van een collectief ontslag. Voor deze werknemers moet redelijkerwijs vaststaan dat zij na het einde van de dienstbetrekking recht zullen krijgen op WW-uitkering. Er moet dus niet direct aansluitend werk voorhanden zijn. Binnen deze groep werknemers wordt geen onderscheid gemaakt naar bemiddelbaarheid naar de arbeidsmarkt. Ook ten behoeve van degene die, op grond van art 4, eerste lid, van de Samenwerkingsregeling SWI, in fase 1 zou zijn ingedeeld als hij werkloos zou zijn geweest, kunnen dus preventief middelen worden ingezet."*

Ook in de Nota van Toelichting op het wijzigingsbesluit op het Tijdelijke besluit (Staatscourant 1 oktober 2003, nr 189, pag 22) is nu juist sprake van de bemiddeling van mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

Ad 2.

T.a.v. de toets op de doelgroepcriteria stelt IWI de vraag of de UWV-invulling strookt met de bedoeling van de wetgever (blz 18/26; administratieve procedure preventieve inzet tegen de achtergrond van het wettelijk kader).

Voor de invulling van de vraag of redelijkerwijs valt aan te nemen dat de werknemer bij het achterwege blijven van de toepassing van het besluit recht op WW-uitkering zal krijgen, geven wij voor 100% invulling op basis van het gestelde uitvoeringsbeleid experiment preventie zoals gepubliceerd in Staatscourant 14 juli 2000, nr 134, pag 24 "Besluit nadere criteria experimenten WW".

Daar staat letterlijk aangegeven: *"dat voor de inschatting of een werknemer bij het achterwege blijven van de toepassing van het besluit recht op ww-uitkering zal krijgen, wordt volstaan met een globale toets of voldaan wordt aan de wekeneis met als toetsmoment de vermoedelijke eerste werkloosheidsdag."*

Op grond van het hiervoor gestelde stellen wij dan ook voor dat de betrokken passages worden aangepast.

Het voorgaande neemt niet weg dat wij het in zoverre eens zijn met de conclusie van IWI dat de inzet van het preventie-instrument bij dreigend ontslag, door de wijze waarop dit in de regelgeving is vastgelegd en dienovereenkomstig moet worden uitgevoerd, niet effectief is.

Wij zullen dan ook met het Ministerie van SZW overleggen op welke wijze dit instrument voortaan efficiënter en effectiever kan worden ingezet.

Wat betreft het instrument "proefplaatsing" zullen wij de suggestie van IWI volgen om bij de reïntegratiebedrijven waarmee UWV contracteert hier meer bekendheid aan te geven.

IWI stelt verder dat *"meer aandacht voor tussentijdse beëindiging en afwijzing door een werkgever de effectiviteit van het aantal plaatsingen zou kunnen verhogen"*. Mogelijk is dit zo. Meer aandacht betekent echter altijd meer tijd en dus ook meer kosten. Of wij die extra tijd=kosten, bij een gegeven capaciteit aan WW-personeel en een snel en fors oplopende werkloosheid, *hieraan* kunnen resp. willen besteden vraagt om een nadere kosten/batenberekening. Wij zullen dit punt verder onderzoeken.

3. Voorzieningen voor zelfstandigen

Het Kabinet stelt voor de WAZ af te schaffen per 1 juli 2004. Dit houdt in dat vanaf 1 juli 2005 er geen nieuwe instroom meer in de WAZ plaatsvindt.

Tegen deze achtergrond bezien plaatsen wij de volgende opmerkingen bij de bevindingen en conclusies m.b.t. voorzieningen voor zelfstandigen.

Waar het gaat om doorwerkende zelfstandigen stelt IWI dat over de inzet van voorzieningen in de regel pas wordt nagedacht als de zelfstandige na 9 maanden een WAZ uitkering aanvraagt.

Naar de opvatting van IWI komt dit de effectiviteit van de inzet van voorzieningen niet ten goede.

IWI beveelt aan om in de procedure meer plaats in te ruimen voor het tijdig onderkennen van de noodzaak van de inzet van voorzieningen.

In de eerste plaats merken wij op dat het o.i. op de eerste plaats aan de zelfstandige ondernemer is om hierop attent te zijn. UWV wordt pas voor het eerst met een situatie van uitval bekend op het moment dat een aanvraag WAZ wordt ingediend, meestal dus tegen het eind van het eerste jaar van ziekte/uitval.

Hierin verschilt deze categorie uitkeringsaanvragers van die van de voor de WAO verzekerde werknemers voor wie UWV in het kader van de Poortwachtersrol eerder met het gegeven van de arbeidsongeschiktheid bekend is.

Wij zien niet goed in wat wij meer dan in voorlichtende zin voor WAZ-verzekerden op dit punt zouden kunnen doen.

Los hiervan is ons uitgangspunt bij reïntegratie dat primair het eigen initiatief van de klant zelf door ons bevorderd dient te worden. De klant is eerstverantwoordelijk voor zijn of haar reïntegratie; UWV ondersteunt hen hierbij. Dit geldt o.i. eens te meer waar het om een in beginsel weerbare groep als die van de zelfstandig ondernemers gaat.

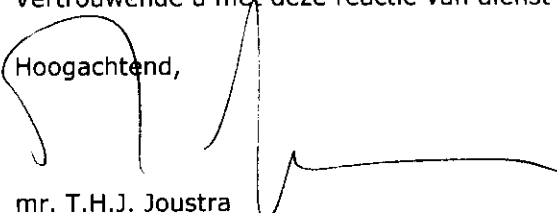
Dit uitgangspunt geldt ook ten aanzien van arbeidsgehandicapten (WAO-ers) die als zelfstandige aan de slag willen. In onze algemene voorlichting en in de contacten van de arbeidsdeskundige duiden wij de optie aan om als zelfstandige aan de slag te gaan. Degenen die in deze optie geïnteresseerd blijken te zijn wijzen wij op de diverse regelingen en voorzieningen waarvan zij gebruik kunnen maken. Ook hier vinden wij dat in principe het initiatief van de klant zelf dient uit te gaan.

Dit alles neemt niet weg dat in de praktijk de arbeidsdeskundige in het gesprek met de klant wel degelijk de optie van zelfstandigheid met de klant kan en zal bespreken als die voorhanden lijkt.

Met andere woorden de aanbeveling van IWI om in het reïntegratieproces bij deze mogelijkheid stil te staan wordt al in onze uitvoeringspraktijk toegepast. Als de weg naar zelfstandig ondernemerschap de kortste weg naar werk lijkt te zijn dan zal zeker aandacht worden besteed aan de vraag of er bijzondere (werk)voorzieningen dienen te worden getroffen. Zoals dat ook wordt bekeken bij een eventuele herplaatsing in een (loon)dienstverband.

Vertrouwende u met deze reactie van dienst te zijn.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'T.H.J. Joustra', is written over the typed name and title.

mr. T.H.J. Joustra
Voorzitter Raad van bestuur UWV

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2004

- R04/04 Inzet reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen door UWV
R04/03 Herbeoordeeld?
Uitvoering van de wettelijke WAO-herbeoordelingen
R04/02 Verbetering opzet financieel beheer CWI
R04/01 Gemeente Assen en de bijzondere bijstand
Onderzoek naar bijzondere bijstandsverlening bij verblijf in het buitenland

2003

- R03/21 Werken met behoud van een Abw-uitkering in Amsterdam
Quick scan
R03/20 UWV en Walvis
Eerste rapportage
Aanpassing Jaarplan IWI 2004 i.v.m. het gewijzigd toezicht op gemeenten
R03/19 De uitvoering van de Algemene bijstandswet in Den Helder
Eerste rapportage verscherpt toezicht
R03/18 Vreemdelingen en arbeid
Het vergunningenbeleid van CWI
R03/17 Certificatie- en keuringsinstellingen op het gebied van arbeidsomstandigheden
in 2002
R03/16 Elfde tot en met dertiende voortgangsrapportage inzake de realisatie bestuurlijke
afspraken met Amsterdam
R03/15 Afspraken Centra voor Werk en Inkomen met de gemeenten Hoorn en Zaanstad
R03/14 De inschakeling van een private partij bij de uitvoering van de Algemene bijstands-
wet door de gemeente Maarssen
Eindrapportage
Jaarplan 2004
R03/13 Indicatiestelling sociale werkvoorziening
Een onderzoek naar de kwaliteit van het indicatiestellingproces
R03/12 Afspraken openstaande posten Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Eindrapport
R03/11 Gemeentelijke eindejaarsuitkeringen aan minima in 2002
R03/10 Gemeentelijk beleid en handhaving van de bijstandswetgeving bij woonwagen-
bewoners
Loenen en de intake van bijstandsaanvragen
R03/09 Facetten van handhaving van de Algemene bijstandswet
Monitor van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik door gemeenten 2001
R03/08 De decentrale aansturing van de Sociale Verzekeringsbank
R03/07 Debiteurenbeheer collecterend proces Uitvoeringsinstituut Werknemers-
verzekeringen
Jaarverslag 2002
R03/06 De uitvoering van de Algemene bijstandswet in Amsterdam
Stand van zaken eerste kwartaal 2003
R03/05 De uitvoering van onderzoeken in het kader van de Algemene bijstandswet door
de gemeente Rotterdam in 2002
Toetsingskader instellingen persoonscertificatie in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet
en enkele andere wetten
R03/04 De uitvoering van de Algemene bijstandswet door gemeenten in 2001
Quick scan
R03/03 Opzet financieel beheer Centrale organisatie werk en inkomen
Review van het KPMG-rapport 'Risicoanalyse financieel beheer CWI'

- R03/02 Onderzoek toepassing Werkloosheidswet bij SHB Havenpool Rotterdam BV
R03/01 De ketens van werk en inkomen
 Een verkennend onderzoek naar de keten van werk en inkomen vanuit cliënt-
 perspectief

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Afdeling Communicatie
communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Prinses Beatrixlaan 82
2595 AL Den Haag

Postbus 11563
2502 AN Den Haag
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45