

Samenvatting

De uitdagingen waar onze samenleving in de komende jaren voor staat, zijn substantieel. Uitdaging op terrein van het herschikken van de overheidsfinanciën, maar ook als gevolg van de vergrijzing en een krappere wordende arbeidsmarkt. Deze heroverwegingswerkgroep heeft bekeken op welke manier besparingen mogelijk zijn op het terrein van mensen 'Op afstand van de arbeidsmarkt'. Onderdeel van de heroverweging zijn de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (Wajong), de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw), de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de bijbehorende uitvoeringskosten en re-integratiemiddelen. In totaal gaat het hierbij om een budgettaire beslag van circa 20 mld in 2015. Daarnaast is de opdracht van de werkgroep om te bezien op welke manier de inzet van beleid op terreinen als zorg en onderwijs tot besparingen op de uitkeringslast zouden kunnen leiden. Bij een besparing in de orde van grootte van 20% in 2015 kan niet worden ontkomen aan het voorstellen van ingrijpende maatregelen. De inkomenseffecten kunnen fors zijn, en des te meer bij eventuele cumulatie van maatregelen. Daarnaast zijn soms ook de bestuurlijke en uitvoeringstechnische consequenties aanzienlijk.

Binnen de sociale zekerheid hebben de afgelopen jaren al de nodige, vaak substantiële, hervormingen plaatsgevonden. De Wet Werk en Bijstand en de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen zijn hiervan de omvangrijkste en meest succesvolle voorbeelden. Daarnaast is recent de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) geïntroduceerd en is de Wajong gewijzigd. Er is veel gedaan, maar er is ook nog steeds ruimte voor verdere hervormingen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. In het rapport worden, aan de hand van de volgende vijf uitdagingen, de mogelijkheden besproken om de budgettaire last te beperken, onder meer door meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en te houden. Het rapport bevat een technische inventarisatie van mogelijkheden om op de onderliggende regelingen te besparen.

1. Jongeren met problemen

Een deel van de jongeren kampt met een stapeling van problemen. Diverse organisaties (jeugdzorg, justitie, UWV, onderwijs) en bestuurslagen (provincies, gemeenten, Rijk) zijn betrokken en proberen vaak hun inspanningen op elkaar af te stemmen. Er is echter geen partij die integraal verantwoordelijk is, die goede en effectieve prikkels ervaart en (mede op basis daarvan) de regie voert. De problematiek uit zich onder meer in een lastige overgang van school naar werk, in een zorgbarende stijging van de instroom in de Wajong en in bijna een verdubbeling van het volume van die regeling naar 400.000 personen. Besparingsmogelijkheden die hierop aangrijpen zijn onder meer het verbeteren van preventief beleid. Dit kan door budgetten en verantwoordelijkheden meer dan nu het geval is in één hand te brengen, bijvoorbeeld die van de gemeente. Een andere mogelijkheid is om de overgang tussen speciaal onderwijs en de arbeidsmarkt meer geleidelijk vorm te geven via een verlengde schoolperiode waarin jongeren vooral werken. Bij deze voorstellen is het

niet mogelijk gebleken om een kwantificering van de opbrengst in kaart te brengen.

Het is ook mogelijk om de Wajong zelf aan te passen. Dit kan door de regeling voor een beperktere doelgroep toegankelijk te maken of door de uitkeringshoogte aan te passen en toetsen te introduceren. Een mogelijkheid om de doelgroep te beperken, is door de Wajong alleen toegankelijk te maken voor volledig en duurzaam arbeidsgehandicapten. Jonggehandicapten met arbeidspotentieel vallen dan niet meer onder de Wajongregeling, maar – afhankelijk van hun leeftijd – onder het regime van de WWB of de WIJ. Gemeenten kunnen deze groep naar werk leiden en worden ook financieel verantwoordelijk. Dit levert een besparing op doordat de polisvoorwaarden in de WWB en WIJ soberder zijn dan in de Wajong (partnertoets, vermogenstoets). Als gevolg hiervan zullen meer jonggehandicapten (gedeeltelijk) gaan werken. Gemeenten hebben een financieel belang om instroom te voorkomen en uitstroom te stimuleren. Een andere besparingsmogelijkheid is om, zonder de toegangsvoorwaarden of uitvoering aan te passen, de polisvoorwaarden in de Wajong te versoberen, door in de Wajong een partner- en vermogenstoets te introduceren zoals in de WWB. Ook hier is er een directe besparing en een besparing als gevolg van extra uitstroom en een aanvullend gedragseffect. De versobering van de polisvoorwaarden kan voor de hele doelgroep worden doorgevoerd of alleen voor de groep tussen 18 en 27 jaar.

2. Meer reguliere en minder beschutte arbeid

Nederland heeft een hoog aandeel beschut werk. Zowel qua aandeel van de beroepsbevolking (1%) als qua subsidie per plek (ongeveer 27.000), behoort Nederland internationaal gezien tot de koplopers. Onderliggend is er aantal fundamentele problemen in de structuur en in de prikkelwerking. De doelgroep is divers: van relatief productieve mensen tot mensen waarvoor de Wsw een vorm van dagopvang is. Voor SW-bedrijven is het aantrekkelijk om de meest productieve werknemers te behouden voor de continuïteit van de werkzaamheden. Dit terwijl juist deze groep werknemers ook goed in een reguliere werkomgeving zou kunnen functioneren. De relatief hoge beloning in de Wsw, tot ver boven het wettelijk minimumloon, stimuleert de Wsw'ers zelf niet om door te stromen naar reguliere bedrijven.

Om bovenstaande knelpunten op te lossen is een radicale wijziging nodig. Ook anderen hebben hier in het verleden voor gepleit (zie onder meer het rapport van de commissie De Vries). Dit kan door de Wsw als aparte voorziening af te schaffen en over te gaan op een systeem van loondispensatie. Mensen worden dan door de verantwoordelijke instantie (UWV of gemeenten) met het beschikbare re-integratieinstrumentarium aan het werk geholpen. Aan dit instrumentarium wordt loondispensatie toegevoegd, wat inhoudt dat werkgevers wordt toegestaan om de loonwaarde van een werknemer te betalen, ook als die onder het wettelijk minimumloon ligt. Vanuit de re-integratiebudgetten kan een aanvulling worden gegeven, zodat (meer) werken wordt beloond. Dit systeem zou voor nieuwe instroom en de huidige wachtlijst van toepassing kunnen zijn. Om te voorkomen dat gedurende langere tijd twee regimes naast elkaar bestaan en om ook op het huidige Wsw-bestand te besparen, kan daarnaast het subsidiebedrag per plaats worden aangepast. Om te voorkomen dat gemeenten hierdoor in financiële problemen komen, kan wettelijk worden

vastgelegd dat de beloning een aantal jaren niet wordt geïndexeerd zodat (en totdat) deze maximaal het WML bedraagt. Binnen het bestaande Wswstelsel is het ook mogelijk om het aantal plekken te verlagen. Met beide opties binnen de Wsw blijft wel een aantal nadelen van het huidige systeem in stand.

3. Integratie van regelingen

Het sociale zekerheidsstelsel is historisch gegroeid tot hoe het er nu uitziet. Dit heeft geleid tot een groot aantal regelingen met verschillende polisvoorwaarden, re-integratiemogelijkheden, uitvoering en financiering. Dit roept vragen op over de rationaliteit van die verschillen. Zij worden bepaald door het moment waarop of de omstandigheden waaronder de beperking is ontstaan. Ook kan ongelijkheid in polisvoorwaarden en financiering ervoor zorgen dat sommige regelingen een aanzuigende werking hebben. We hebben gezien dat de financiële verantwoordelijkheid voor de WWB, gemeenten ertoe heeft aangezet om uitkeringsgerechtigden door te verwijzen naar de Wajong. Ook als het gaat om ondersteuning bij werk zie je verschillen in polisvoorwaarden. De Wsw heeft een aparte CAO met relatief hoge beloning. Wajongers kunnen met behulp van loondispensatie werken, waarbij het inkomen maximaal het wettelijk minimumloon bedraagt. In de bijstand zijn loonkostensubsidies mogelijk of moeten uitkeringsgerechtigden werken met behoud van uitkering.

Een andere manier om het stelsel in te richten, is om voor alle mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (behalve WIA) een zelfde positie en dezelfde polisvoorwaarden te hanteren. Waar nu nog sprake is van een aparte Wajong-, Wsw- en WWB-regeling kan dan een nieuwe, geïntegreerde regeling ontstaan, op het niveau van het sociaal minimum (conform WWB). Onder verantwoordelijkheid van gemeenten kan, afhankelijk van de aard van de beperking, worden gezocht naar mogelijkheden om terug te keren naar de arbeidsmarkt. Regionale samenwerking zal nodig zijn om schaalvoordelen te bereiken. Deze maatregel resulteert in een besparing vanwege het versoberen van de polisvoorwaarden voor de voormalige Wajongers en doordat de Wsw-subsidie wordt vervangen door een uitkering en de begeleidingskosten. In het verlengde hiervan zou ervoor kunnen worden gekozen om ook een aantal kleinere regelingen die buiten het domein van deze heroverweging vallen, in de WWB te integreren.

4. Werk financieel aantrekkelijk maken

Een vierde uitdaging is om werk lonend te maken aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In de huidige situatie is het soms nauwelijks lonend om vanuit een uitkering te gaan werken. Zeker alleenstaande ouders of paren in de bijstand gaan er weinig op vooruit als een baan op minimumloonniveau wordt geaccepteerd. Zonder nader beleid verslechtert de werkloosheidsval de komende jaren waardoor mensen er uiteindelijk zelfs op achteruit gaan als ze een baan accepteren. De oorzaak daarvan is dat de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor werkenden wordt afgebouwd in de komende 15 jaar. Deze afbouw in de fiscaliteit biedt een stimulans voor niet-werkende partners om te gaan werken. De hoogte van een uitkering is echter gekoppeld aan het zogeheten referentieminimumloon en hierin wordt nog steeds gerekend met tweemaal de algemene heffingskorting. Het verschil tussen een uitkering (tweemaal de heffingskorting) en werken door een van de partners (eenmaal de

heffingskorting) wordt hierdoor steeds kleiner. Een besparingsmogelijkheid is om het afschaffen van de overdraagbaarheid ook door te voeren in de hoogte van de uitkering en daarmee deze forse vergroting van de werkloosheidsval te voorkomen. Een tweede besparingsmogelijkheid is om de hoogte van het bijstandsgebouw aan te passen voor alleenstaande ouders en paren zonder kinderen; dit gelet op de thans moeilijk te rechtvaardigen onderlinge verhoudingen binnen het WWB-bouwwerk.

Dit hoofdstuk bespreekt ook een aantal besparingsopties binnen de huidige WIA-systematiek. Het gaat dan om het verlagen van de uitkeringshoogte en het stimuleren om de volledige verdien capaciteit te gebruiken. Forsere besparingen op de WIA vergen vanwege internationale bepalingen een wezenlijke wijziging in de WIA-systematiek, namelijk de introductie van het onderscheid tussen beroepsgerelateerde en niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid. In dat geval kan voor het niet-beroepsgerelateerde risico de hoogte van de uitkering worden verlaagd naar bijstandsniveau of kan de duur van de uitkering worden beperkt. Deze stelselwijziging in de WIA levert alleen een substantiële budgettaire besparing op indien de loondoorbetalingsplicht gedurende de eerste twee ziektejaren en de premiedifferentiatie gehandhaafd blijven; deze onderdelen van het nieuwe WIA-stelsel hebben immers tot een substantiële verlaging van de uitkeringslast geleid.

5. Benutten en creëren van baanmogelijkheden

De laatste uitdaging betreft de inzet van instrumenten om uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen en de vraag naar laagbetaalde arbeid. Diverse studies laten zien dat re-integratietrajecten vooral toegevoegde waarde hebben bij mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Voor een groot deel van de uitkeringspopulatie zijn relatief goedkope instrumenten zoals bemiddeling, sanctionering en *work first* trajecten effectief. Ook kan de hoogte van het WML ervoor zorgen dat bepaalde werkgelegenheid niet tot stand komt, wat de uitstroom uit de uitkering bemoeilijkt. Besparingsmogelijkheden die hierop aangrijpen zijn een korting op het re-integratiebudget van gemeenten en UWV en het verlagen van het wettelijk minimumloon in combinatie met een verlaging van de bijstandsuitkering. Dit creëert meer mogelijkheden voor banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt waardoor uitkeringsgerechtigden de stap naar de arbeidsmarkt kunnen maken.

Besparingsvarianten

In het rapport zijn bovenstaande uitdagingen en maatregelen uitgebreider beschreven en beargumenteerd. Met die maatregelen zijn diverse pakketten mogelijk waarmee fors wordt bespaard op het beleidsterrein van deze heroverweging. In de groslijst in bijlage 3 is de opbrengst van alle individuele maatregelen terug te vinden en is aangegeven welke opbrengsten niet bij elkaar kunnen worden opgeteld. In de nu volgende pagina's worden twee mogelijke pakketten gepresenteerd, maar dit zijn niet de enige mogelijkheden. Elke variant heeft een eigen focus. De eerste focus betreft de structurele opbrengst. In variant A wordt aangegeven welke maatregelen passen in een pakket dat een maximale structurele opbrengst genereert, zonder generieke bevrozing. Hierbij is, voor elk van de grote terreinen, gekozen voor de maatregel met de grootst mogelijke besparingsopbrengst. Hierbij zijn te evidente cumulaties van

inkomenseffecten voorkomen. Ondanks deze maximalisering van de structurele opbrengst, wordt met variant A in 2015 bij lange na niet een besparing van 20% gerealiseerd. De tweede focus betreft de opbrengst in 2015. Deze variant B bevat alle maatregelen die een maximale opbrengst in 2015 genereren, aangevuld met een ontkoppeling van uitkeringen, alsmede het treffen van maatregelen die ook het zittend bestand raken. Consequentie van deze benadering is dat we een aantal van de in variant A opgenomen maatregelen vervangen door maatregelen die op korte termijn meer besparingen genereren. Dit sluit overigens niet uit dat maatregelen op korte termijn kunnen worden uitgebouwd naar structurele maatregelen. Voor zowel variant A als variant B geldt dat de hierin opgenomen maatregelen desgewenst kunnen worden ingewisseld voor andere maatregelen, met dien verstande dat dit zal leiden tot een lagere besparing. In de ramingen is rekening gehouden met ingangsdata en overgangstermijnen.

Thema 9 Op afstand van de arbeidsmarkt

Beleidsvariant A Structureel

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

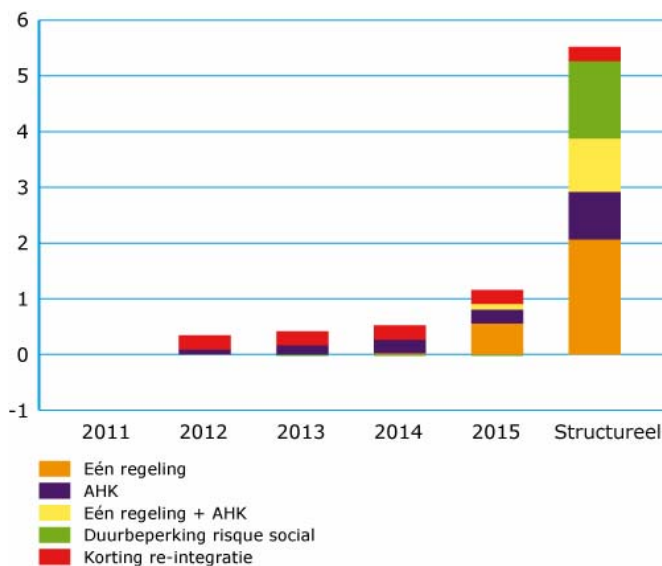
	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant A	0,33	0,37	0,47	1,12	5,50	5,50
1 Eén regeling	-	-	0,03	0,54		2,05
2. AHK	0,08	0,15	0,23	0,25		0,85
3. Cumulatie 1 en 2	-	-	-	0,10		0,95
4. Duur beperken rs	-	-0,03	-0,03	-0,02		1,40
5. Re-integratie	0,25	0,25	0,25	0,25		0,25

Omschrijving variant

1. Omvormen van de Wajong en de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) met de Wet Werk en Bijstand (WWB) tot één regeling op niveau van het sociaal minimum conform WWB, onder regie van gemeenten.
2. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (AHK, afgeschaft in de fiscaliteit) doorvertalen naar de uitkeringshoogte.
3. Als de Wajong en Wsw worden geïntegreerd met de WWB (1), heeft de AHK-maatregel (2) betrekking op een grotere populatie.
4. De duur van de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt beperkt tot 5 jaar voor mensen waarvan de arbeidsongeschiktheid niet beroepsgerelateerd (*risque social*, rs) is.
5. Om een selectievere inzet van re-integratieinstrumenten te bevorderen, worden de re-integratiebudgetten verlaagd.

Variant A: structureel

In miljarden



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

1. Door één regeling te creëren, staat de mate van afstand tot de arbeidsmarkt centraal, niet het moment waarop of de omstandigheden waaronder die afstand is ontstaan. Vanwege de verlaging van de uitkeringen en vanwege de prikkelwerking voor gemeenten, wordt het voor veel mensen aantrekkelijker om te gaan werken; de participatie stijgt met 35.000 en er wordt circa 2 mld bespaard.
2. Door de afbouw van de AHK door te vertalen naar de uitkeringen, wordt voorkomen dat mensen die vanuit de bijstand een baan aanvaarden, erop achteruit gaan. Over een periode van 15 jaar, daalt de bijstandsuitkering geleidelijk met 14%. Hierdoor daalt het bijstandsvolume met 13.500 personen en wordt 850 mln bespaard.
3. Als één regeling wordt gemaakt (1), heeft de AHK-maatregel (2) betrekking op een grotere populatie. Daardoor neemt de besparing toe met 950 mln.
4. Als voor niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid een kortere uitkeringsduur gaat gelden, vallen mensen die in dat nieuwe regime instromen, na 5 jaar terug op de bijstand. Daardoor neemt het gebruik van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen af, waardoor 1,4 mld wordt bespaard.
5. Inzet van re-integratie verdient zich niet altijd terug door lagere uitkeringslasten. Wel zorgt een verlaging van de re-integratiebudgetten ervoor dat sommige mensen geen of andere ondersteuning ontvangen wat kan leiden tot een stijging van de uitkeringslasten. Daardoor leidt een korting van 500 mln tot een besparing van 250 mln.

Implementatie

- In de sociale zekerheid leidt een maatregel in de ene regeling, vaak tot extra gebruik van een andere regeling. Hiermee is rekening gehouden in de besparingen.
- Bij deze maatregelen is ervan uitgegaan dat zij gelden voor nieuwe instroom in de betreffende regelingen. Hierdoor gaan mensen die al in een uitkeringssituatie zitten, er niet in inkomen op achteruit. Dit heeft als nadeel dat er gedurende langere tijd meerdere regimes naast elkaar bestaan. Daarom bevat het rapport ook bouwstenen om deze ingroei te versnellen.

Thema 9 Op afstand van de arbeidsmarkt

Beleidsvariant B 2015

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

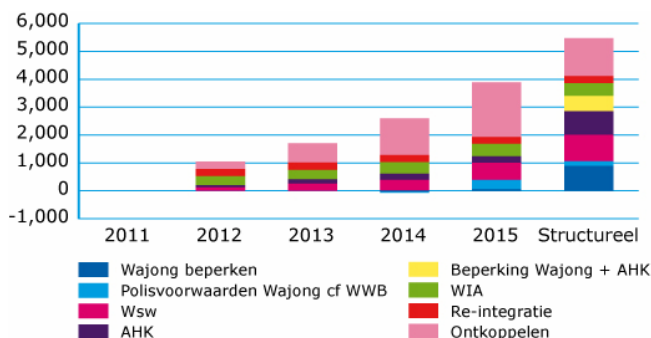
	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant B	1,03	1,71	2,62	3,88	5,28	5,28
1 Wajong beperken	-	0,01	0,03	0,05	0,05	0,90
2 Wajong cf WWB	-	-	-0,03	0,34	0,34	0,15
3 Wsw	0,13	0,25	0,43	0,60	0,60	0,95
4 AHK	0,08	0,15	0,23	0,25	0,25	0,85
5 Cumulatie 1 en 4-	-	-	-	0,43	0,43	
6 WIA	0,33	0,35	0,42	0,44	0,44	0,40
7 Re-integratie	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
8 Ontkoppelen	0,25	0,70	1,30	1,95	1,95	1,35

Omschrijving variant

1. De Wajong beperken tot volledig en duurzaam arbeidsgehandicapten voor nieuwe instroom.
2. Voor de huidige Wajongers en voor de degenen na de beperking (1) instromen, gelden de polisvoorwaarden van de WWB, zonder sollicitatieverplichtingen.
3. De Wsw omvormen tot een stelsel met loondispensatie voor nieuwe instroom. Voor de huidige Wsw-plekken verlagen van de subsidie.
4. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (AHK, afgeschaft in de fiscaliteit) doorvertalen naar de uitkeringshoogte.
5. Als de Wajong wordt beperkt (1), heeft de AHK-maatregel (4) betrekking op een grotere populatie.
6. De uitkeringshoogte in de IVA en in de WAO van 75% naar 70% van het laatstverdiende loon. Strengere voorwaarde voor een loonaanvulling in de WGA.
7. Om een selectievere inzet van re-integratieinstrumenten te bevorderen, worden de re-integratiebudgetten verlaagd.
8. De uitkeringen worden ontkoppeld (vier jaar).

Variant B: 2015

In miljarden



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

1. Ongeveer 60% van de Wajongpopulatie heeft arbeidspotentieel. Zij gaan van Wajong naar WIJ of WWB. Doordat daar wel toetsen zijn en in de Wajong niet en doordat gemeenten financieel belang hebben bij het voorkomen van instroom en inzetten op uitstroom, wordt bespaard.
2. Door de polisvoorwaarden aan te passen aan die in de WWB wordt 340 mln bespaard in 2015.
3. Er is geen nieuwe instroom meer in de Wsw. Met behulp van loondispensatie worden zij aan het werk geholpen. Hiermee wordt 150 mln bespaard in 2015 en 950 mln structureel. Door daarnaast de subsidie per Wsw-plek te verlagen, wordt ook op de korte termijn bespaard op de Wsw.
4. Door de afbouw van de AHK door te vertalen naar de uitkeringen, wordt voorkomen dat mensen die vanuit de bijstand een baan aanvaarden, erop achteruit gaan. Over een periode van 15 jaar, daalt de bijstandsuitkering geleidelijk met 14%. Hierdoor daalt het bijstandsvolume met 13.500 personen en wordt 850 mln bespaard.
5. De opbrengst van de AHK-maatregel (4) neemt met 425 mln toe als de Wajong wordt beperkt (1).
6. Door de uitkeringsverlaging bij de IVA en de WAO wordt 380 mln bespaard in 2015 en 250 mln structureel (de WAO bestaat dan niet meer). Door in de WGA strenger te zijn in het verstrekken van een loonaanvulling, gaan meer gedeeltelijk arbeidsongeschikten aan het werk en wordt 150 mln structureel bespaard.
7. Inzet van re-integratie verdient zich niet altijd terug door lagere uitkeringslasten. Wel zorgt een verlaging van de re-integratiebudgetten ervoor dat sommige mensen geen of andere ondersteuning ontvangen wat kan leiden tot een stijging van de uitkeringslasten. Daardoor leidt een korting van 500 mln tot een besparing van 250 mln.
8. Het voor vier jaar ontkoppelen van de uitkeringen betekent een structurele verlaging van het sociaal minimum met 11%. Dit zorgt voor een daling in het aantal werklozen met 11.000 en levert een besparing op van bijna 2 mld in 2015.

Implementatie

- Hier gelden dezelfde elementen als bij variant A.