

## **9. Op afstand van de arbeidsmarkt**

Rapport brede heroverwegingen

Datum      April 2010



## Colofon

Werkgroep 9. Op afstand van de arbeidsmarkt

Bijlage(n) 5

Inlichtingen **Inspectie der Rijksfinanciën**  
Bureau Beleidsonderzoek  
T 070-342 7335  
e-mailadres BBO@minfin.nl



# Inhoud

Colofon—3

Samenvatting—7

Inleiding—17

## **1 Jongeren met problemen—23**

1.1 Preventie—25

1.2 Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten—28

1.3 Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten plus herkeuring huidige Wajongers—30

1.4 Aanpassen polisvoorwaarden nieuwe instroom Wajong aan WWB-regime—31

1.5 Aanpassen polisvoorwaarden Wajong aan WWB-regime ook voor huidige Wajongers—31

1.6 Aanpassen polisvoorwaarden Wajong aan WWB tussen 18 en 27 jaar—31

## **2 Meer reguliere en minder beschutte arbeid—33**

2.1 Vervanging (formele) Wsw-regime door systeem van loondispensatie—34

2.2 Verlaging subsidie per plek—36

2.3 Verlaging aantal SW-plekken door herindicatie van vóór 1998—37

2.4 Verlaging aantal SW-plekken tot EU-gemiddelde—37

## **3 Naar één regeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt—39**

3.1 Eén regeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt—39

## **4 Werk financieel aantrekkelijk maken vanuit de WWB en WIA—43**

4.1 Voorkomen verslechtering werkloosheidsval—43

4.2 Uitkeringshoogte alleenstaande ouders in de bijstand—44

4.3 Uitkeringshoogte paren zonder kinderen—45

4.4 Sterkere stimulans om verdien capaciteit te benutten in de WGA—46

4.5 Verlaging uitkeringshoogte IVA en WAO—46

4.6 Lagere uitkering voor niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid—47

4.7 Kortere uitkeringsduur voor niet-beroepsgerelateerd arbeidsongeschiktheid—48

4.8 Uitgaan van arbeidscapaciteit in plaats van verdien capaciteit—48

## **5 Benutten en creëren van baanmogelijkheden—51**

5.1 Selectiever inzetten van re-integratiemiddelen—51

5.2 Aanpassen minimumloon en bijstandsniveau—53

Bijlage 1 Taakopdracht—55

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep—57

Bijlage 3 Groslijst—59

Bijlage 4 Overzicht regelingen en instrumenten—65

Bijlage 5 CPB notitie: doorrekening besparingsopties voor de heroverwegingswerkgroep "Op afstand van de arbeidsmarkt"—69



## 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 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 Wsw-stelsel 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 uitgebreid 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 ont koppeling 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

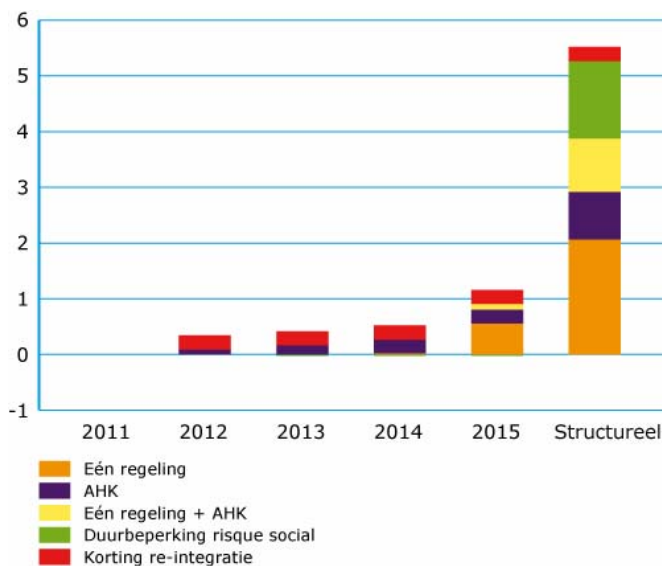
	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
<b>Variant A</b>	<b>0,33</b>	<b>0,37</b>	<b>0,47</b>	<b>1,12</b>	<b>5,50</b>	<b>5,50</b>
1 Eén regeling	-	-	0,03	0,54		2,05
2. AHK	0,08	0,15	0,23	0,25		0,85
3. Cumulatie 1 en 2	-	-	-	0,10		0,95
4. Duur beperken rs	-	-0,03	-0,03	-0,02		1,40
5. Re-integratie	0,25	0,25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

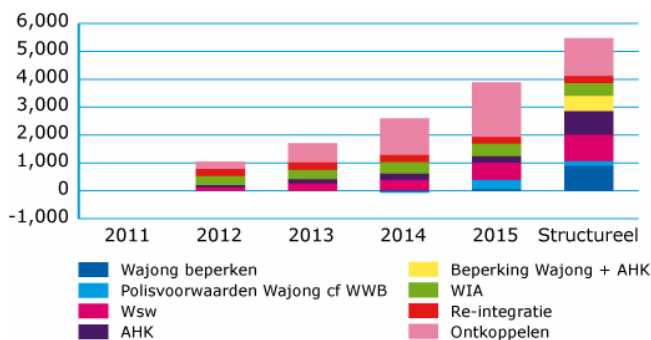
	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
<b>Variant B</b>	<b>1,03</b>	<b>1,71</b>	<b>2,62</b>	<b>3,88</b>	<b>5,28</b>	<b>5,28</b>
1 Wajong beperken	-	0,01	0,03	0,05	0,05	0,90
2 Wajong cf WWB	-	-	-0,03	0,34	0,34	0,15
3 Wsw	0,13	0,25	0,43	0,60	0,60	0,95
4 AHK	0,08	0,15	0,23	0,25	0,25	0,85
5 Cumulatie 1 en 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.





## Inleiding

### **I. Aanleiding: fundamentele uitdagingen**

Onze samenleving staat de komende jaren voor een aantal fundamentele uitdagingen. Tegelijkertijd met uitdagingen die ontwikkelingen als vergrijzing, individualisering en een afnemende beroepsbevolking met zich mee brengen is er een aanvullende noodzaak tot besparingen. De financiële en economische crisis heeft de overheidsfinanciën immers uit het lood geslagen. Om de kwaliteit en toegankelijkheid van de collectieve voorzieningen zoveel mogelijk te behouden, moeten het overheidstekort en de staatsschuld worden teruggedrongen en de structuur van de Nederlandse economie worden versterkt. Daarvoor zijn fundamentele keuzes nodig. Dit is de reden dat het kabinet een twintigtal werkgroepen heeft ingesteld met als opdracht het analyseren van diverse beleidsthema's en het ontwikkelen van fundamentele besparingsmogelijkheden. Het beleidsterrein van deze werkgroep wordt samengevat onder de noemer 'Op afstand van de arbeidsmarkt'. Dit betreft het geheel van reguleringen voor inkomens- en participatieondersteuning voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt; 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. Met deze reguleringen is in totaal circa 20 mld gemoeid in 2010.

Bij het voorstellen van besparingsmogelijkheden is het goed stil te staan bij eerdere hervormingen op dit terrein, die worden geschetst in paragraaf II. In deel III wordt een referentiekader geschetst dat bij het opstellen van de besparingsmogelijkheden is gehanteerd. Mede op basis van die uitgangspunten volgen in paragraaf IV de uitdagingen op dit terrein.

### **II. Context**

#### *Activerende participatiemaatschappij*

Het sociale zekerheidsstelsel heeft de afgelopen decennia niet stilgestaan. Na de opbouw van het stelsel is vanaf de jaren '80 het stelsel op een aantal onderdelen aangepast. Bovenmatig gebruik en inzichten over de negatieve effecten van uitkeringsafhankelijkheid hebben ertoe geleid dat het stelsel steeds meer is gericht op het aan werk helpen van mensen. De SER noemde dit een aantal jaren geleden treffend de ontwikkeling van verzorgingsstaat naar activerende participatiemaatschappij. Een hogere participatiegraad is goed voor de sociale cohesie, voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en voorkomt tekorten op de arbeidsmarkt nu de potentiële beroepsbevolking zal afnemen. Een activerende sociale zekerheid is essentieel voor het draagvlak, zeker in tijden waarin de overheidsbegroting onder druk staat. De totale sociale zekerheid (inclusief AOW en WW) bedraagt immers een groot aandeel van de overheidsfinanciën (circa 25% van de rijksuitgaven) en 11% van het BBP.

### *Recente hervormingen*

In het afgelopen decennium is al een aantal substantiële wijzigingen doorgevoerd, mede gericht op het beperken van de instroom, het beter richten van financiële prikkels en het centraal stellen van werk boven inkomen. Zo is in 2004 de Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd. De belangrijkste wijziging daarin was dat gemeenten financieel risico lopen op de uitkeringslast. De eerste evaluaties geven aan dat deze sterkere prikkel voor gemeenten heeft geleid tot een lager volume van 5 tot 13%. Ook de regeling voor arbeidsongeschiktheid is de afgelopen jaren aangepast. Werkgevers zijn verplicht de eerste twee jaar van ziekte het loon door te betalen en zijn verplicht te investeren in re-integratie. Regels rondom het arbeidsongeschiktheidspercentage zijn aangepast. Onderscheid is gemaakt tussen volledig en duurzaam arbeidsongeschikten enerzijds en gedeeltelijk arbeidsongeschikten anderzijds. Mensen worden gestimuleerd om hun resterende verdiencapaciteit maximaal te benutten. Dit heeft geleid tot een daling van de instroom in de WIA met maar liefst 75%, namelijk van 100.000 naar 25.000 per jaar. Naast versterking van de prikkels bij de uitvoerder en bij de werknemers of uitkeringsgerechtigden, gericht op het beperken van de instroom in regelingen, zijn er meerdere werkgeversprikkels geïntroduceerd, gericht op het in dienst nemen en in dienst houden van specifieke groepen van mensen op afstand van de arbeidsmarkt. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van een beleidsterrein dat continu in beweging is. Recentelijk zijn wijzigingen doorgevoerd in de Wajong en is een werkleerplicht ingesteld voor jongeren onder de 27 jaar die een bijstandsuitkering aanvragen. Dit met als doel om instroom in de Wajong te voorkomen en jongeren te stimuleren zich verder te ontwikkelen, richting arbeidsmarktparticipatie. Pas op 27-jarige leeftijd vindt de definitieve keuring voor de Wajong plaats. In de periode tot 27 jaar zijn zowel de uitkeringsvoorwaarden als de re-integratie erop gericht om jongeren met een beperking te ondersteunen bij het vinden van een werkplek. Met ditzelfde doel is ook de Wet Investeren in Jongeren ingevoerd. Jongeren tot 27 krijgen geen uitkering maar een werkleeraanbod.

### **III. Uitgangspunten**

De recente hervormingen hebben laten zien dat via slimme prikkels en een activerend stelsel het mogelijk is om meer mensen aan het werk te helpen en te houden. De uitgangspunten die daarbij zijn gehanteerd, hebben daarom een handvat geboden bij het zoeken naar besparingsmogelijkheden voor deze heroverweging. Nieuwe maatregelen mogen geen afbreuk doen aan eerdere succesvolle hervormingen. Onderstaande uitgangspunten passen bij een moderne sociale zekerheid. Een stelsel waar preventie en participatie voorop staan, talent van mensen volop wordt benut en ontwikkeld en er alleen een inkomensvoorziening is voor mensen die (tijdelijk) zelf niet ten volle in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Er kan een natuurlijk spanningsveld bestaan tussen de verschillende uitgangspunten. De onderlinge weging van de uitgangspunten en de concrete invulling is een politieke keuze.

### **1. Preventie**

Cruciaal is om onnodige instroom in uitkeringsregelingen te voorkomen. Preventie is de beste wijze om het systeem van sociale zekerheid te kunnen laten functioneren als vangnet voor diegene die tijdens het werkzame leven onverhoopt een beroep moeten doen op de overheid.

### **2. Eigen en maatschappelijke verantwoordelijkheid**

Mensen zijn zelf primair verantwoordelijk voor het voorzien in een inkomen. Dit betekent dat ze werkloosheid en arbeidsongeschiktheid moeten proberen te voorkomen. Mocht werkloosheid/arbeidsongeschiktheid onvermijdelijk zijn, dan ligt er een taak voor de overheid. Niet alleen werknemers, maar ook werkgevers en betrokken (uitvoerings)instanties mogen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen en te houden. Er moet een goede balans zijn tussen rechten en plichten voor alle betrokkenen.

### **3. (Regulier) werk boven uitkering**

Bij ondersteuning hoort de plicht om werk of scholing te accepteren. Ook van mensen die niet productief genoeg zijn om het minimumloon te verdienen, mag worden verwacht dat ze de talenten die ze hebben, inzetten voor de samenleving.

### **4. (Regulier) werk moet lonen**

Het gaat hierbij om het uitgangspunt dat de overgang van een uitkering naar werk moet lonen. Maar ook dat productiever worden en doorstroom van ondersteund werk naar regulier werk, financieel aantrekkelijk moet zijn. Dit is belangrijk voor de motivatie van betrokkenen, voor het voorkomen dat talent onbenut blijft, en voor het gevoel van rechtvaardigheid. Ook voor werkgevers moet het lonend zijn om werk te creëren. De inrichting van onze instituties en procedures moeten dit proces van baancreatie niet onnodig verstoren.

### **5. Sociaal minimum**

Het is zowel een onomstreden morele en politieke zaak, als ook vastgelegd in internationale verdragen, dat de overheid een minimuminkomen moet garanderen. Waar de (politieke) discussie zich op toespitst, is de mate van herverdeling. Dit is des te meer onderwerp van maatvoering, omdat herverdeling spanningen kan opleveren met andere van de hier genoemde uitgangspunten (zoals werk moet lonen).

### **6. Eenvoudige en transparante (uitvoerings-)structuur**

De uitvoeringsstructuur mag participatie niet in de weg staan maar moet juist uitkeringsafhankelijkheid tegengaan. De optimale schaal van organisatie zal afhangen van de aard van de verschillende taken. Versnippering mag niet leiden tot onnodig hoge uitvoeringskosten, administratieve lasten of belemmeringen voor participatie. Er moet maximaal worden gezocht naar een zodanige uitvoeringsstructuur, dat alle inspanningen consistent gericht worden op (participatie)doelstellingen. Ook is een uitgangspunt dat sprake is van een uitlegbaar systeem voor alle betrokkenen, met onderlinge consistentie tussen de voorzieningen.

## **7. Efficiënte en effectieve inzet van instrumentarium**

Alleen instrumenten waarvan duidelijk is dat ze effectief en efficiënt zijn, worden ingezet. Dit betekent onder meer dat de inzet van instrumenten aansluit bij de aard en duur van de belemmering. De verschillen tussen mensen voor wat betreft hun afstand tot de arbeidsmarkt dwingen tot maatwerk bij de inzet van re-integratieinstrumenten. Re-integratie is gericht op het toeleiden naar aanwezige vacatures.

## **IV. Fundamentele uitdagingen**

De opdracht van de werkgroep is om besparingsmogelijkheden te inventariseren. 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. In het rapport wordt daarom bij elke maatregel aangegeven wat naast het budgettaire effect de inkomens- en uitvoeringstechnische consequenties zijn.

Tegelijkertijd biedt deze opdracht ook kansen om voorstellen te presenteren die op de lange termijn bijdragen aan de houdbaarheid van ons stelsel. Een aantal voorstellen speelt in op de verwachte krapte op de arbeidsmarkt. De werkloosheid als gevolg van de huidige economische crisis is tijdelijk. De verkleining van de beroepsbevolking biedt kansen om meer mensen aan het werk te helpen. Het is zaak om ervoor te zorgen dat juist mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, van die kansen gebruik kunnen maken.

De werkgroep ziet een vijftal uitdagingen op dit beleidsterrein. Het rapport bevat een technische inventarisatie van mogelijkheden om op de onderliggende regelingen te besparen. Bij een aantal voorstellen is het niet mogelijk gebleken om een kwantificering van de opbrengst in kaart te brengen. Het gaat dan om maatregelen op het terrein van zorg en onderwijs. Dit laat onverlet dat deze maatregelen juist bijzonder waardevol kunnen zijn om een later beroep op de sociale zekerheid te voorkomen. Om die reden is het van belang om de voorstellen niet alleen te beoordelen op de verwachte financiële consequenties, maar ook op de bijdrage die zij kunnen leveren aan het sociale zekerheidsstelsel.

### **1. Jongeren met problemen**

Een deel van de jongeren kampt met een stapeling van problemen. Diverse organisaties (jeugdzorg, onderwijs, justitie, UWV) en bestuurslagen zijn betrokken. Er is echter geen partij die in de uitvoering eindverantwoordelijk 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 en een zorgbarende stijging van de instroom in de Wajong.

### **2. Hoog aandeel beschut werk**

Nederland heeft een hoog aandeel beschut werk. Zowel qua percentage van de beroepsbevolking als qua subsidie per plek, behoort Nederland tot de koplopers. Hierdoor is ons systeem relatief duur. Het stelsel van de Wsw zorgt ervoor dat zowel voor SW-bedrijven, als voor gemeenten, als voor de Wsw'ers zelf het niet aantrekkelijk is als de Wsw'er doorstroomt naar een reguliere werkomgeving.

### **3. Integratie van regelingen**

Het sociale zekerheidsstelsel is historisch gegroeid tot hoe het er nu uitziet. Dit heeft geleid tot een groot aantal regelingen die verschillen op polisvoorwaarden, re-integratiemogelijkheden, uitvoering en financiering.

### **4. Werk moet lonen**

Een vierde uitdaging is om aan de onderkant van de arbeidsmarkt werk lonend te maken. Het gaat daarbij om de financiële baten van het accepteren van een baan.

### **5. Benutten en creëren van baanmogelijkheden**

Een vijfde uitdaging betreft de inzet van instrumenten om uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen en de vraag op de arbeidsmarkt naar hun diensten. Diverse studies laten zien dat trajecten vooral toegevoegde waarde hebben bij mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Voor een groot deel zijn relatief goedkope instrumenten zoals bemiddeling, sanctionering en *work first* effectief. De hoogte van het wettelijk minimumloon kan ervoor zorgen dat voor sommigen de stap naar de arbeidsmarkt te groot is, gezien hun productiviteit.

## **V. Besparingsmogelijkheden**

In de volgende hoofdstukken zal, aan de hand van de vijf uitdagingen, worden uiteengezet wat mogelijkheden zijn om én de budgettaire last te beperken én mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Voor zover er een relatie is met andere heroverwegingsrapporten, is dit aangegeven in het rapport. De opbrengsten, voor zover bepaald door gedragseffecten, zijn becijferd door het Centraal Planbureau (de notitie van het CPB is bijgevoegd). Naast de maatregelen die vallen onder de bovenstaande vijf uitdagingen, zijn er generieke kortingen mogelijk die substantiële besparingen met zich mee brengen. Deze zijn in de groslijst opgenomen en komen ook terug in de besparingsvarianten.

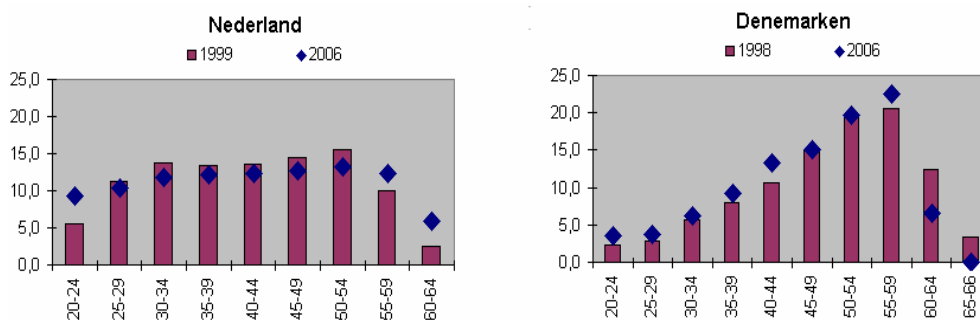
De werkgroep heeft aannames moeten maken over potentiële besparingsopbrengsten per 2015; dit met name in het licht van te hanteren ingangsdata en overgangstermijnen. De ervaring leert dat – met name ingrijpende – maatregelen op dit terrein, de nodige tijd vergen om van politieke afspraak tot wet te worden omgezet. Daarnaast vergt implementatie van wetten vaak ook de nodige tijd, onder andere benodigd om uitvoeringsinstanties in staat te stellen nieuwe regimes toe te passen. Ten slotte gelden veelal overgangstermijnen voor mensen die nu al in een uitkerings situatie zitten. Hiermee is in de ramingen rekening gehouden.



# 1 Jongeren met problemen

Een steeds groter aantal jongeren blijkt niet in staat om aansluiting te vinden met de samenleving. Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs neemt toe en er zijn wachtlijsten voor de jeugdzorg. Oorzaken van een stijging van het aantal jongeren met problemen is de verbeterde diagnostiek en de toenemende complexiteit van de samenleving. De mate waarin gedrags- of ontwikkelingsstoornissen bij jongeren voorkomt, is niet (significant) toegenomen.<sup>1</sup> Internationale cijfers laten zien dat de instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen in Nederland sterk is gedaald, maar dat het aandeel jongeren dat instroomt als percentage van de totale instroom, relatief hoog is. Figuur 1 illustreert dit in vergelijking met de relatieve instroom in Denemarken, waarvan het patroon vergelijkbaar is met dat van andere landen waarvoor de OESO dit in kaart bracht.

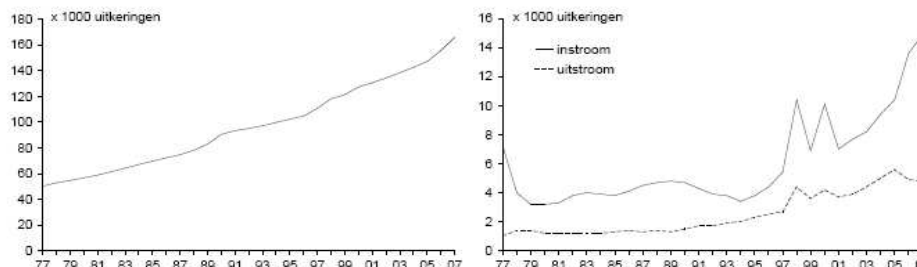
**Figuur 1 Instroom arbeidsongeschiktheid per leeftijdsklasse**



Bron: OECD, *Review on Sickness, Disability and Work*

Zoals figuur 2 laat zien, is de instroom in de Wajong verdubbeld in de periode 2001-2006. Eén op de twintig 18-jarigen komt ooit in de Wajong terecht en van het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs stroomt de helft door naar de Wajong.<sup>2</sup>

**Figuur 2 Recente groei van de Wajong**



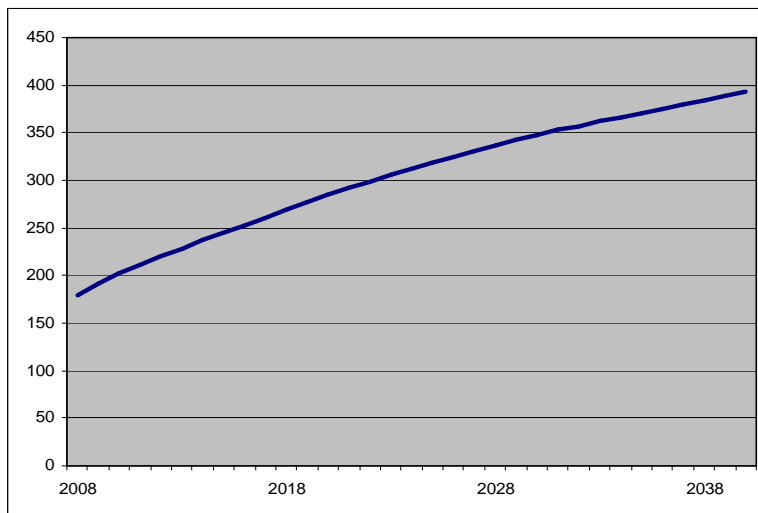
Bron: CPB

<sup>1</sup> TNO, 'Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking, maart 2007.

<sup>2</sup> CPB Document 'Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties', 2007.

Hoewel deze stijging deels wordt verklaard door het feit dat de Wajong een regeling is die nog aan het 'vollopen' is (de eerste uitstroom op de AOW-gerechtigde leeftijd vindt pas plaats in 2023), laat ook de instroom een stijgende trend zien. Oorzaken zijn de invoering van de Wet Werk en Bijstand (die gemeenten een prikkel gaf om hun bestand te screenen op Wajongers), de toename van de diagnoses autisme en ADHD en de groei van het aantal leerlingen op het VSO en het praktijkonderwijs; de helft van deze leerlingen stroomt door naar de Wajong.<sup>3</sup> Naast de stijgende instroom, is de uitstroom richting werk beperkt. Wel is het zo dat een deel van de Wajongers met ondersteuning aan het werk is, bij reguliere werkgevers (ongeveer 10%) of in een sociale werkplaats (ongeveer 15%). UWV schat in dat het aantal Wajongers dat met ondersteuning aan het werk zou kunnen zijn, hoger is: 60% van de Wajongpopulatie is in staat om (met behulp van ondersteuning) te werken.<sup>4</sup> Om Wajongers te stimuleren hun verdien capaciteit meer te benutten, is per 2010 de nieuwe Wajong ingevoerd. Jongeren met arbeidspotentieel worden ondersteund naar werk via een participatieplan en met behulp van loondispensatie. De definitieve keuring vindt pas op 27-jarige leeftijd plaats. Hierdoor zal de instroom naar verwachting op termijn 10% lager zijn ten opzichte van de situatie zonder de nieuwe wet. Dit is al in de meerjarenraming verwerkt. De autonome stijging van de regeling zorgt er echter nog steeds voor dat het totale volume zal stijgen tot meer dan 400.000 in 2040, zie figuur 3.

**Figuur 3 Verwachte stijging Wajong**



Bron: SZW. Lange termijn raming arbeidsongeschiktheid

In dit hoofdstuk volgen eerst maatregelen op het gebied van preventie, waarmee kan worden voorkomen dat jongeren in een uitkering terecht komen. In de paragrafen daarna volgen de besparingsmogelijkheden in de

<sup>3</sup> UWV, 2007, 'De groei van de Wajonginstroom', kenniscasus 07-01.

<sup>4</sup> UWV, 'De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom', Kenniscasus 08-01.



Wajong. Een bredere integratievariant van de Wajong met de WWB en de Wsw volgt in hoofdstuk 3.

## **Besparingsmogelijkheden**

### **1.1**

#### **Preventie**

Effectief preventief beleid kan uitkeringsafhankelijkheid voorkomen en daarmee kosten voor zorg en uitkeringen. Het is echter niet evident of meer preventie daadwerkelijk tot besparingen leidt. Daardoor is het moeilijk om een kwantitatieve inschatting te maken van de besparingen die maatregelen op het gebied van preventie met zich meebrengen. Desalniettemin worden in deze paragraaf twee routes geschetst die de instroom in de uitkering van jongeren kunnen verminderen. De routes sluiten aan bij problemen die recentelijk ook door verschillende andere instanties zijn geconstateerd.

#### **Bundeling in doelstellingen, verantwoordelijkheidsverdeling, budgettering**

De toename van het aantal jongeren met een stapeling van problemen, is deels te wijten aan oorzaken die niet direct beïnvloedbaar zijn. De toenemende complexiteit van de samenleving en de verbeterde diagnostiek en opmerkzaamheid bij ouders zijn voorbeelden hiervan. Het aantal budgetten en instanties ter bestrijding van de problemen is navenant gegroeid. Vanuit goede bedoelingen wordt er echter vaak maar een deel van de problematiek bekeken. De jeugdzorg als er bijvoorbeeld sprake is van gedragsproblemen of andere problemen thuis. Speciaal onderwijs als er beperkingen met leren zijn. Jeugdzorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren (jeugd-lvg) als zij hulp nodig hebben. Justitie als sprake is van overtreding van de wet. De verdeling tussen instanties kan een integrale aanpak van problemen belemmeren. Preventief beleid is niet alleen verdeeld over verschillende partijen, maar wat het extra complicerend maakt, is dat de baten van beleid niet neerslaan bij dezelfde instantie die de kosten van dat beleid betalen. Binnen de jeugdzorg zelf komen de lasten van onvoldoende preventie en nazorg door gemeenten, terecht bij de provincies, zorgverzekeraars en de AWBZ. Dit leidt tot een druk richting zwaardere, intramurale jeugdzorg. Daarnaast komen de baten van preventief beleid van provincies, gemeenten en jeugdzorg terecht bij het Rijk, in de vorm van lagere uitkeringslasten. Deze mismatch tussen kosten en baten vermindert de stimulans om te investeren in preventie. Het Rijk (in de vorm van het UWV) komt pas in beeld als de problematiek zodanig is dat een uitkering moet worden aangevraagd.

Daarom is winst te behalen door de regie over het brede front van preventief beleid eenduidig te beleggen. Ook de SER pleit in twee recente adviezen voor meer maatwerk en voor het wegnemen van belemmeringen die ontstaan door de schotten tussen de financieringsstromen.<sup>5</sup> In regionale verbanden kunnen gemeenten een rol spelen als regievoerder en de verbinding leggen tussen zorg, onderwijs en sociale zekerheid. Met de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is een deel van de verantwoordelijkheid al daar belegd. Die regierol kan nog worden versterkt door gemeenten ook bestuurlijk en financieel verantwoordelijk te stellen voor de jeugdzorg, jeugd-lvg en het speciaal onderwijs. Concreet betekent dit dat de budgetten voor jeugdzorg en speciaal onderwijs naar gemeenten overgaan. Gemeenten krijgen de wettelijke taak om de kansen van probleemjongeren op participatie te vergroten. Om optimale schaafeffecten te kunnen bereiken, worden

<sup>5</sup> SER-advies, 'De winst van maatwerk, je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn', december 2009. SER-advies, 'Meedoen zonder beperkingen, meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten', augustus 2007.

gemeenten gestimuleerd om op regionaal niveau samen te werken. Het Rijk kan deze samenwerking stimuleren of eventueel verplichtend opleggen. In het verlengde hiervan kunnen gemeenten ook financieel verantwoordelijk worden gemaakt voor (een deel van) de Wajong. Onder optie 1.2 en 1.3 wordt nog nader ingegaan op de uitvoeringsaspecten van een dergelijke maatregel.

Hiernaast of los hiervan zijn er ook verbetermogelijkheden door de indicatiestellingen meer op elkaar af te stemmen. Mensen worden vaak met verschillende indicatiestellingen geconfronteerd. Dit leidt tot administratieve lasten en onduidelijkheid voor burgers omdat zij vaak meerdere keren om dezelfde gegevens worden gevraagd, omdat zij via een tussenweg hun voorziening aan moeten vragen of omdat zij met één aandoening een beroep moeten doen op verschillende regelingen. Harmonisatie zal niet direct budgettaire besparingen opleveren maar kan wel wenselijk zijn. Het lijkt daarom verstandig om te bezien waar indicatiestellingen verder geharmoniseerd kunnen worden en waar impulsen kunnen worden ingebouwd om indicatieorganen samen te laten werken.

#### *Mogelijke effecten*

Bovenstaande benadering kan een sterke impuls geven aan gemeenten om te komen tot een meer integraal preventief beleid. Een precieze kwantificering van de besparing op de uitkeringslast en de stijging van de participatie is niet mogelijk. Dit zal sterk afhangen van of en hoe gemeenten dit oppakken. Bij een succesvolle aanpak kan hiermee de forse groei van de instroom in de Wajong worden afgeremd. Dit soort maatregelen grijpt namelijk aan bij de wortel van die recente groei. Door één partij verantwoordelijk te maken, is er ook een stimulans om de uitvoering effectiever en efficiënter te organiseren. Met als doel minder langs elkaar heen werken van bestaande bureaucratieën, minder tegenstrijdige trajecten, minder frustrerende systeemovergangen. Voorwaarde daarbij is uiteraard wel dat gemeenten dit goed inrichten en interne verkokering weten te vermijden. Dit is niet eenvoudig, maar een effectieve prikkel kan daarbij behulpzaam zijn. Het vergroten van het aantal regelingen en groepen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, heeft tot gevolg dat gemeenten ook voor een groter budget financieel verantwoordelijk worden. Het is belangrijk dat gemeenten dit risico kunnen dragen, zodat de rijksoverheid niet hoeft bij te springen. Uiteraard dient een overheveling van verantwoordelijkheden gepaard te gaan met een zorgvuldig overgangstraject, waarbij gemeenten worden ondersteund bij het vormgeven van de uitvoering.

#### **Brug tussen speciaal onderwijs en de arbeidsmarkt: de Werkschool**

De aansluiting tussen (speciaal) onderwijs en de arbeidsmarkt kan worden verbeterd. Leerlingen uit het speciaal onderwijs (33.000 jongeren) en praktijkonderwijs (26.000) hebben nu ongeveer 50% kans om direct door te stromen naar de Wajong. Voor leerlingen op de verschillende onderliggende schooltypes wijken de instroomkansen af. Leerlingen van het praktijkonderwijs hebben een directe instroomkans van circa 50%, voor leerlingen uit cluster 3 (zeer moeilijk lerende leerlingen) is dit meer dan 80% en voor leerlingen uit cluster 4 (leerlingen met gedragsproblemen of psychische stoornissen) is dit 10%. De hoge instroom in de Wajong (en andere uitkeringen) kan komen door een gebrek aan productiviteit bij de jongere of door onzekerheid bij werkgevers over die productiviteit. Onbekend kan in dat geval onbemind zijn. Omdat de groep nog geen uitkering heeft, kan, binnen de huidige regels, het instrument loondispensatie niet worden ingezet. De instroom in de uitkering kan de problemen echter verergeren. Een uitkering kan stigmatiserend werken en legt de nadruk op wat iemand niet kan.

Een mogelijkheid om de overgang tussen school en werk soepeler te laten verlopen, is de zogenaamde werkschool. In de werkschool worden jongeren voorbereid op de arbeidsmarkt. Vanaf een leeftijd van circa 16 jaar gaat de jongere onder begeleiding van de school (circa 80% van de tijd) werken in een bedrijf. Voor leerlingen uit het praktijkonderwijs betekent dit in de regel een verlenging van de schoolperiode (uitstroom is vaak op 16-jarige leeftijd). Voor leerlingen uit het speciaal onderwijs (die soms pas op 20-jarige leeftijd van school gaan) is het vooral een andere invulling van de laatste periode. De werkschool onderhoudt hierbij nauw contact met gemeenten, UWV en zorginstellingen teneinde de uiteindelijke overgang naar de arbeidsmarkt vloeiend te laten verlopen. Werkgevers committeren zich aan de werkschool om jaarlijks een aantal jongeren in dienst te nemen. Dit sluit aan bij de groeiende groep ondernemers die zich wil inzetten om mensen met een beperking aan de slag te helpen.

De werkzaamheden van de werkschool worden bekostigd via de onderwijsbegroting. Dit betreft zowel de voorbereiding op de arbeidsmarkt in de eerste vier schooljaren, als de begeleiding op de werkplek in de twee jaar hierop volgend. Het ligt voor de hand dat werkgevers in ruil voor de geleverde prestatie een (stage)vergoeding geven. Mocht verdere begeleiding of werkaanpassingen nodig zijn, dan zou het instrumentarium van het UWV daarvoor kunnen worden ingezet, indien sprake is van een arbeidscontract. De financiering voor de scholen zou moeten aansluiten bij de doelstelling voor deze groep, het begeleiden naar de arbeidsmarkt. Het advies is om voor deze categorie van probleemkinderen die thans grotendeels rechtstreeks de Wajong instromen, een diploma te introduceren dat maatschappelijk en voor de arbeidsmarkt herkenbaar is. De leerling krijgt daarnaast een document dat aangeeft welke mogelijkheden de leerling heeft en waar hij of zij extra ondersteuning nodig heeft. De financiering van de werkscholen stimuleert een snelle plaatsing op de arbeidsmarkt.

#### *Mogelijke effecten*

Deze maatregel draagt bij aan de oriëntatie van zowel de scholen als de leerlingen op arbeidsparticipatie. Ook neemt het eventuele koudwatervrees bij bedrijven weg, omdat zij in de stageperiode kennismaken met de leerlingen en hun capaciteiten. Cruciaal is dat wordt voorkomen dat leerlingen in een gat vallen tussen school en arbeidsmarkt. Op die manier mag worden verwacht dat minder jongeren in de Wajong zullen stromen en dat de verdien capaciteit van Wajongers meer wordt gebruikt. De werkschool biedt mogelijkheden voor leerlingen uit het speciaal onderwijs, maar ook voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt uit het praktijkonderwijs, mbo 1 of REA-instituten (re-integratie arbeidsgehandicapten).

#### **Randvoorwaarde: creatie van banen aan de onderkant**

Om mensen met een beperkte productiviteit aan de slag te helpen, is een belangrijke voorwaarde dat er banen zijn voor deze groep. Daarom zouden werkgevers bereid moeten zijn tot het aanpassen van bepaalde banen voor mensen met een beperking, door nieuwe functies te creëren of door functies te splitsen in verschillende taken, het zogeheten *job carven*. We zien op dit moment al een positieve trend waarbij steeds meer werkgevers mensen met een beperking in dienst nemen. Het UWV helpt werkgevers bij begeleiding en werkplekaanpassingen. Om veel van de voorstellen in dit rapport te laten slagen, is het essentieel dat extra creativiteit wordt ingezet om ook mensen die niet voldoende productief zijn om het reguliere loon te verdienen, toch een plek te laten krijgen. In dit verband loopt momenteel een onderzoek om te bezien of een keurmerk sociaal werkgeverschap zoals het Verenigd Koninkrijk hanteert ('*two ticks*') ook in Nederland een bijdrage

kan leveren. Ook het eventueel introduceren en beter benutten van de vaak bestaande ruimte tussen het WML en de thans laagste CAO-loonschalen, hoort daarbij. Ook is het van belang dat werkgevers geen hinder ondervinden van ingewikkelde regels en hoge administratieve lasten. Bezien kan worden of een verdere stroomlijning van de voorziening (bijvoorbeeld één loket) richting werkgevers drempels kan slechten.

### **Context Wajong**

De Wajong is een inkomensvoorziening voor mensen zonder arbeidsverleden, waarvan wordt verwacht dat zij niet in staat zijn in hun inkomen te voorzien vanwege een handicap of beperking. Zij kunnen maximaal 75% van het minimumloon verdienen. De beperking moet zijn ontstaan voor de 18<sup>e</sup> verjaardag of, voor studenten, voor de 30<sup>e</sup> verjaardag. Het UWV beoordeelt of iemand in aanmerking komt en is verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking en de re-integratie. De hoogte van de uitkering is 75% van het minimum (jeugd-) loon. Studerende en schoolgaande Wajongers ontvangen een inkomensondersteuning van 25% WML. Er is geen partner- of vermogenstoets. Per 1 januari 2010 is de nieuwe Wajong ingevoerd.<sup>6</sup> Vanuit de gedachte dat jongeren zich nog ontwikkelen, is het doel om jongeren met een beperking te ondersteunen bij het vinden en behouden van een baan. De definitieve keuring voor de Wajong vindt daarom op 27-jarige leeftijd plaats. Op 18-jarige leeftijd wordt gekeken wat de mogelijkheden zijn. Jonggehandicapten die kunnen werken, krijgen een participatieplan. Zij krijgen alleen inkomensondersteuning als zij daaraan meewerken. De hoogte van het inkomen is minimaal 75% WML en, afhankelijk van of de Wajonger werkt, maximaal het WML. Mocht de jonggehandicapte tijdelijk, niet-verwijtbaar, niet werken dan is de inkomensondersteuning 75% WML. Het UWV kan voor iedereen die in de nieuwe Wajong instroomt, het instrument loondispensatie inzetten. De werkgever hoeft dan niet het WML te betalen. De werknemer ontvangt een aanvulling vanuit de uitkering. In de nieuwe Wajong geldt dat Wajongers met arbeidspotentieel verplicht zijn om mee te werken aan re-integratie. Uitstroom naar werk en stijging van de productiviteit is financieel aantrekkelijk doordat de loonaanvulling afhankelijk is van de productiviteit.

## **1.2**

### **Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten**

De inschatting is dat structureel ongeveer 40% van de Wajongpopulatie volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. De rest heeft ondanks zijn beperking nog arbeidspotentieel. Ook in de WWB zitten mensen die vanwege een beperking (tijdelijk) ondersteuning nodig hebben voor terugkeer naar de arbeidsmarkt. Deze beperkingen zullen, anders dan in de Wajong, vaker van tijdelijke aard zijn. Het in te zetten instrument kan dan ook anders zijn. Voor beide groepen geldt dat sprake is van enige mate van arbeidspotentieel.

<sup>6</sup> Met de wijziging van de Wajong per 1 januari 2010 is ook de naam gewijzigd in Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning.

### Beschrijving van maatregel 1.2

- De Wajongregeling wordt beperkt tot alleen die jongeren waarvan bij keuring op 18-jarige leeftijd wordt geoordeeld dat betrokkene volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is en dus zelfs niet met gebruikmaking van loondispensatie op de arbeidsmarkt actief kan zijn<sup>7</sup>;
- Voor die groep gelden geen sollicitatie- en re-integratieverplichtingen;
- Voor alle anderen geldt dat zij geen toegang meer hebben tot de Wajong; indien zij geen bron van inkomen hebben, kunnen zij zich melden bij de gemeenten voor een sociaal minimumuitkering. Afhankelijk van hun leeftijd vallen zij dan onder het WIJ- respectievelijk WWB-regime;
- De re-integratiemiddelen voor de Wajong worden naar de gemeenten overgeheveld. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om het instrument loondispensatie in te zetten;
- De uitvoering van de Wajong, de WWB en de WIJ blijft ongewijzigd.

### Effecten

Deze maatregel zal leiden tot een verschuiving van mensen met arbeidspotentieel uit de huidige Wajong, naar WIJ en WWB. Dit levert een directe besparing op doordat de WIJ en WWB een partner- en vermogenstoets hebben en een andere uitkeringsopbouw dan de Wajong; de uitkering voor thuiswonenden is 50%<sup>8</sup> WML in de WWB tegenover 75% WML in de Wajong, de uitkering voor samenwonende uitkeringsgerechtigden is 100% WML in plaats van 150% WML. De veronderstelling is dat 17% van de Wajongers samenwoont, waarvan 2/3<sup>e</sup> een partner heeft met inkomen (werk of uitkering). Het deel van deze groep dat overgaat naar de WWB of WIJ, verliest hierdoor gedeeltelijk de uitkering. Als de partner ook een Wajonguitkering heeft, is het inkomenseffect een bruto verlies van 50% WML. Als de partner een baan heeft, verliest de voormalig Wajonger zijn hele uitkering van bruto 75% WML. Voor thuiswonenden (ongeveer 28% van de populatie) is het inkomensverlies bruto 20% WML.<sup>9</sup>

Als gevolg van deze aanpassing in de polisvoorwaarden, gaan meer voormalig Wajongers een baan zoeken. In de huidige Wajong is de prikkel om te werken vormgegeven via een loonaanvulling bovenop het uitkeringsniveau. In de huidige WWB is dit niet mogelijk. Gemeenten zouden ook de mogelijkheid kunnen krijgen om mensen die niet voldoende productief zijn, een loonaanvulling te geven. Daarnaast is er een gedragseffect van 150 mln doordat gemeenten een financieel belang hebben om streng te zijn aan de poort (afschrikken middels *work first*trajecten, 50 mln) en om uitstroom te bevorderen (100 mln). Onderzoek toont aan dat dit bij de WWB effect heeft gehad (gemiddeld 9% daling) ten opzichte van de situatie waarbij gemeenten de uitkeringen konden declareren. Ten slotte zal de uitkeringslast voor de mensen die een uitkering blijven houden (de som van

<sup>7</sup> Voor een deel van de populatie kan het beeld op 18 jarige leeftijd nog niet helemaal helder zijn. Om te voorkomen dat die groep te vroeg wordt 'afgeschreven', is een aanvullende mogelijkheid om ook op leeftijd van 27 jaar een keuring te introduceren. Net zoals nu in nieuwe Wajong kan de periode tussen 18 en 27 jaar worden gebruikt om via werkervaring achter de verdien capaciteit van jongeren te komen. Het effect op de besparing is niet in beeld gebracht.

<sup>8</sup> Bij het berekenen van de besparingen is uitgegaan van een uitkering voor thuiswonenden van 55%. Dit omdat deze groep recht heeft op een 'thuiswonendenteslag' van de gemeente bovenop de basisuitkering van 50%.

<sup>9</sup> Naast het effect op de grondslag van deze heroverweging zorgt deze maatregel ook een voor een verlaging van de belastinguitgaven. Wajongers ontvangen de jonggehandicaptenkorting. De besparing als gevolg van het beperken van de Wajong op de jonggehandicaptenkorting bedraagt 150 mln structureel.

Wajong- en WWB/WIJ-uitkeringen). De totale besparing bedraagt daarmee 900 mln structureel. Het arbeidsaanbod stijgt door deze maatregel met 20.000 personen.

Voor de uitvoering betekent deze maatregel dat gemeenten verantwoordelijk worden voor een grotere populatie; namelijk voor de mensen die door de nieuwe keuringscriteria niet langer voor de Wajong in aanmerking komen, omdat zij nog arbeidsmarktkansen hebben. Gemeenten worden daar via het verdeelmodel voor gecompenseerd. De doelgroep waar het UWV verantwoordelijk voor is, wordt kleiner. De keuring blijft bij het UWV, vanwege het belang van een objectieve en uniforme indicatie. Alle re-integratiemiddelen voor Wajong gaan over van het UWV naar gemeenten, omdat de Wajongers bij het UWV geen re-integratieverplichtingen meer hebben vanwege de aard van hun beperkingen.

Het is aan gemeenten zelf hoe zij het proces zodanig inrichten, dat hun inziens een optimale schaalgrootte ontstaat. Wel zal, zeker bij de kleinere gemeenten, een vorm van samenwerking onmisbaar zijn. Daar is ook nu al vaak sprake van in het kader van de WWB en deze maatregel vraagt eerder om een versterking dan om een vermindering daarvan. Het gaat dan zowel om intergemeentelijke samenwerking, als om samenwerking op de zogeheten werkpleinen, met mogelijk een extra accent op de zogeheten 30-plus-vestigingen van de werkpleinen. Op die werkpleinen kunnen gemeenten ook de inzet en expertise van het UWV inlenen (bijvoorbeeld als het gaat om uitkeringsbetaling en bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt). Om negatieve schaaleardeffecten te voorkomen, kan het UWV worden verplicht om de door gemeenten gevraagde dienstverlening, ook daadwerkelijk te verlenen. Daar staat tegenover dat, in de voorgestelde lijn, de gemeenten de uiteindelijke regie op de werkpleinen moeten krijgen, zeker voor de hier aan de orde zijnde populatie. Gemeenten zijn immers financieel verantwoordelijk voor deze doelgroep. In deze opzet ligt het in de rede dat de uitvoeringskosten die thans, voor de populatie die overgaat naar de gemeenten, bij het UWV worden gemaakt en aan het UWV worden vergoed, worden overgedragen aan de gemeenten/het gemeentefonds. Dit stelt gemeenten in staat hun uitvoerings- en re-integratietaken te verrichten. Een zodanige overheveling van de uitvoeringskosten valt ook als adequaat aan te merken, wanneer gemeenten zelf de vrijheid hebben om schaalvoordelen te incasseren en de inzet en expertise van het UWV in te blijven lenen. In dat geval verandert er immers niets aan de *frontoffice* op de werkpleinen, maar verandert alleen de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de groep die van de Wajong overgaat naar het regime van de WWB of de WIJ.

### **1.3 Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten plus herkeuring huidige Wajongers**

Deze maatregel is inhoudelijk identiek aan maatregel 1.2 en wordt dus niet apart beschreven. Het verschil is dat het voorgestelde regime ook op de bestaande Wajongpopulatie wordt toegepast. Dit vereist een herkeuring van bestaande Wajongers. Hierdoor bestaan minder lang twee aparte regimes naast elkaar. Wel kost het herkeuren van bestaande Wajongers tijd en geld. Mensen die door de herkeuring uit de Wajong zouden vallen, hebben juridisch gezien recht op een overgangsregime om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie. Evident is dat de partner- en vermogenstoets in de WWB en WIJ, een substantiële inkomensdaling met zich meebrengt voor degenen die door de herkeuring uit de Wajong vallen. In de budgettaire berekeningen is rekening gehouden met wetgeving, herkeuring en overgangstermijn. In 2015 wordt iets minder bespaard dan bij maatregel 1.2 door de kosten die met herkeuring gepaard gaan. Structureel is de opbrengst gelijk aan

die van 1.2 (900 mln), maar in de periode tussen 2015 en de structureel is de opbrengst hoger.

- 1.4 Aanpassen polisvoorwaarden nieuwe instroom Wajong aan WWB-regime**
- Zoals hierboven aangegeven, wijkt de uitkeringshoogte in de Wajong af van die in de WWB, vooral als sprake is van samenwonende Wajongers. De hoogte van de uitkering is 75% van het minimum (jeugd-)loon. Samenwonende Wajongers ontvangen gezamenlijk 150% WML. Thuiswonende Wajongers ontvangen 75% WML. Studerende en schoolgaande Wajongers ontvangen een inkomensondersteuning van 25% WML. Er is geen partner- of vermogenstoets. Het verschil in polisvoorwaarden met de WWB roept vragen op ten aanzien van de uitlegbaarheid of rechtvaardigheid van die verschillen. Immers, beide regelingen zijn bedoeld als vangnet. Als gevolg van deze maatregel stijgt het arbeidsaanbod met 20.000 personen.

**Beschrijving van maatregel 1.4**

- Harmoniseren van de polisvoorwaarden Wajong met de WWB. Dit houdt in dat een partner- en vermogenstoets wordt geïntroduceerd en de uitkeringshoogte (iets) wordt verlaagd. Samenwonenden ontvangen 100% i.p.v. 150% WML. Thuiswonenden ontvangen 50%<sup>10</sup> i.p.v. 75% WML;
- De uitvoering blijft bij het UWV.

*Effecten*

Ook hier geldt dat de totale opbrengst een combinatie is van directe besparingen als gevolg van aanscherpen polisvoorwaarden (500 mln) en doordat meer Wajongers uitstromen richting een (gedeeltelijke) baan (gedragseffect, 450 mln). De totale besparing (bij het ontzien van de huidige Wajongers) bedraagt 40 mln in 2015 en 950 mln structureel. Voor de uitvoering betekent deze maatregel dat het UWV er een nieuwe taak bij krijgt. Zij moeten immers bij de uitkeringsaanvraag niet alleen beoordelen of iemand voor de Wajong in aanmerking komt, maar ook toetsen op partnerinkomen en vermogen. Het UWV kan daarbij – net zoals gemeenten nu doen voor de WWB – gebruikmaken van de informatie van de Belastingdienst.

- 1.5 Aanpassen polisvoorwaarden Wajong aan WWB-regime ook voor huidige Wajongers**

Deze maatregel is inhoudelijk identiek aan maatregel 1.4 en wordt dus niet apart beschreven. Het verschil is dat de maatregel ook voor de huidige Wajongers gaat gelden. Hierbij moet wel een overgangstermijn van twee jaar in acht worden genomen. Daarmee rekening houdend wordt de opbrengst in 2015 385 mln. Structureel is er geen extra opbrengst ten opzichte van 1.4.

- 1.6 Aanpassen polisvoorwaarden Wajong aan WWB tussen 18 en 27 jaar**

Deze maatregel houdt in dat tussen 18 en 27 jaar ook de polisvoorwaarden van de WIJ/WWB gaan gelden, zowel voor nieuwe als voor de huidige Wajongers. Dit vanuit de gedachte dat jongeren zich nog ontwikkelen en dat het aanpassen van de polisvoorwaarden een stimulans is om de

<sup>10</sup> Bij het berekenen van de besparingen is uitgegaan van een uitkering voor thuiswonenden van 55%. Dit omdat deze groep recht heeft op een 'thuiswonendentoeslag' van de gemeente bovenop de basisuitkering van 50%.

verdiencapaciteit maximaal te benutten. Deze maatregel is dus inhoudelijk gelijk aan 1.5, maar dan alleen voor deze beperkte leeftijdsgroep.

**Beschrijving van maatregel 1.6**

- De polisvoorwaarden voor Wajongers jonger dan 27 jaar worden gelijkgesteld aan de polisvoorwaarden in de WIJ.
- Uitvoering vindt conform de huidige situatie plaats door het UWV.

*Effecten*

Deze maatregel heeft een direct budgettaire effect omdat de polisvoorwaarden van de WIJ soberder zijn dan die van de Wajong. Voor jongeren zal vooral de verlaging van de uitkering voor thuiswonenden effect hebben (58% van het aantal Wajongers onder 27 jaar is thuiswonend). Dit is daarmee direct een stimulans om een passende baan te vinden, met behulp van loondispensatie. In veel gevallen zal ook na de leeftijd van 27 jaar nog steeds een aanvulling vanuit de uitkering nodig zijn vanwege de structureel te lage verdien capaciteit. Maar ook voor die groep biedt deze maatregel winst, omdat door die prikkel in de eerdere jaren, een groter gedeelte van de verdien capaciteit wordt benut. Hiermee wordt 350 mln structureel bespaard en stijgt het arbeidsaanbod met 5.000 personen.

**Overzicht verwachte budgettaire effecten**

Maatregel	2015	Structureel
1.1 Preventie (zorg, onderwijs)	PM	PM
1.2 Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten	50	900
1.3 Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten plus herkeuren huidige Wajongers	35	900
1.4 Aanpassen polisvoorwaarden Wajong aan WWB	40	950
1.5 Aanpassen polisvoorwaarden Wajong aan WWB (ook voor huidige Wajongers)	385	950
1.6 Aanpassen polisvoorwaarden Wajong aan WWB tussen 18 en 27 jaar	140	350

*Optelbaarheid en combineerbaarheid*

De maatregelen rondom preventie zijn combineerbaar met de maatregelen binnen de Wajong. De opbrengst van 1.3 is lager dan die van 1.2, doordat herkeuring met kosten gepaard gaat, maar in de jaren na 2015 tot structureel is wel sprake van een additionele opbrengst.

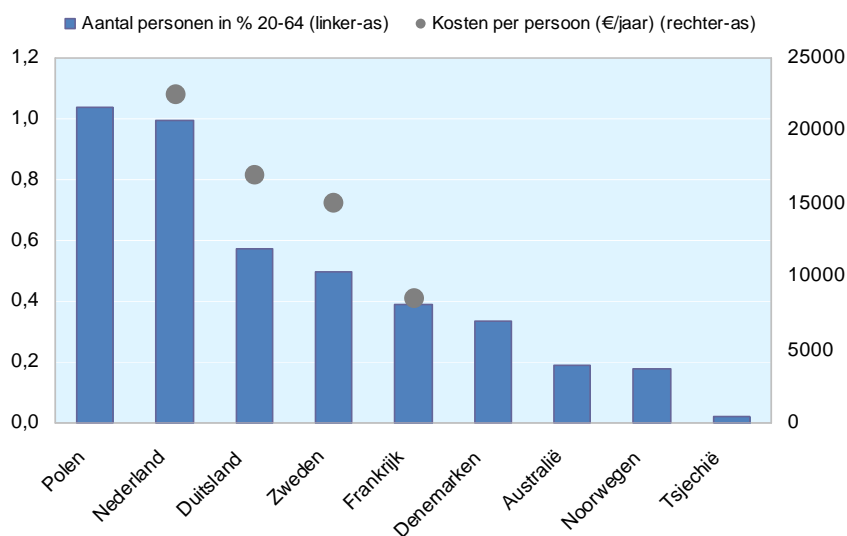
Binnen de Wajong is het mogelijk om de toegang te beperken (optie 1.2 of 1.3) en tegelijkertijd de polisvoorwaarden aan te passen (1.4, 1.5 of 1.6). De besparingen kunnen echter niet bij elkaar worden opgeteld. De toegang beperken, betekent voor een deel van de groep al een versobering van de polisvoorwaarden. In de groslijst staan de opbrengsten van de combinaties van 1.2 en 1.4 (maatregel A) en van 1.3 en 1.5 (maatregel B). In variant B aan het begin van dit rapport, is maatregel 1.2 opgenomen voor nieuwe instroom en daarnaast een besparing op de polisvoorwaarden voor huidige Wajongers (1.5) én voor de Wajongers die instromen in de beperkte Wajong. Ook staat in de groslijst de besparing van een combinatie van aanpassen polisvoorwaarden (optie 1.4 en 1.5) met een decentralisatie van de Wajong naar gemeenten (maatregel C en D). Het volledig integreren van de Wajong met de WWB en met de Wsw wordt besproken in hoofdstuk 3.



## 2 Meer reguliere en minder beschutte arbeid

De Wsw is een voorziening voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke en/of psychische handicap die willen werken, maar dit niet zelfstandig kunnen. Mensen kunnen zich vrijwillig aanmelden bij het UWV voor een Wsw-indicatie. Belangrijk criterium is dat iemand alleen onder aangepaste omstandigheden kan werken. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Per Wsw'er die wordt geplaatst, ontvangt de gemeente een subsidiebedrag van ongeveer €27.000 per jaar (bedrag is hoger bij indicatie "ernstige beperking") ter compensatie van de lagere arbeidsproductiviteit, voor begeleiding op de werkvloer en voor eventueel noodzakelijke aanpassingen van de werkplek. De meeste plaatsingen worden gerealiseerd in publieke sociale werkplaatsen (SW-bedrijven). Het is ook mogelijk om bij een reguliere werkgever te werken met begeleiding vanuit het SW-bedrijf (4% van de huidige Wsw'ers) of bij een reguliere werkgever te worden gedetacheerd met subsidie van het sw-bedrijf (16% is individueel gedetacheerd en 8% is groepsgetetacheerd). De Wsw kampt met een aantal problemen.

**Figuur 4 Uitgaven beschutte arbeid**



*Opmerking: cijfers over de kosten per persoon zijn niet beschikbaar voor Polen, Denemarken, Australië, Noorwegen en Tsjechië. Bron: OECD ALMP database, 2006.*

Figuur 4 laat zien dat Nederland in internationaal opzicht opvalt met een zeer hoog aandeel beschut werk. De linker-as geeft aan dat ongeveer 1% van de beroepsbevolking in Nederland in een beschutte omgeving werkt. In andere landen is dat vaak minder dan 0,5%. Ook bij de subsidie per plek (rechter-as) behoort Nederland tot de koplopers. Als gevolg van zowel het hoge aantal als het hoge bedrag per plek zijn de totale kosten van de Wsw dan ook relatief hoog (circa 2,5 mld). Dat Nederland ervoor heeft gekozen om zoveel mensen met een beperking aan het werk te helpen, is historisch zo gegroeid. In een tijdperk van budgettaire krapte doet zich echter de vraag voor of een dergelijke voorziening met een dergelijk budgettair beslag in deze vorm nog wenselijk is. Belangrijker nog is de constatering dat het huidige systeem mensen vasthoudt en daarmee talenten niet volledig benut. Dit ondanks alle goede bedoelingen van betrokken partijen. Het

rapport van de Commissie de Vries besteedt uitgebreid aandacht aan de problematiek van de beschermde werkomgeving, afwenteling, hoge lonen en verkeerde prikkels voor gemeenten, SW-bedrijven en betrokkenen. Op basis van die analyse stelt de commissie De Vries voor om voor alle mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te komen tot één regeling waarbij de beloning maximaal het WML is.<sup>11</sup>

## **Besparingsmogelijkheden**

### **2.1 Vervanging (formele) Wsw-regime door systeem van loondispensatie**

De Wsw lijkt verschillende doelgroepen te bedienen die onderling vrij grote verschillen vertonen:

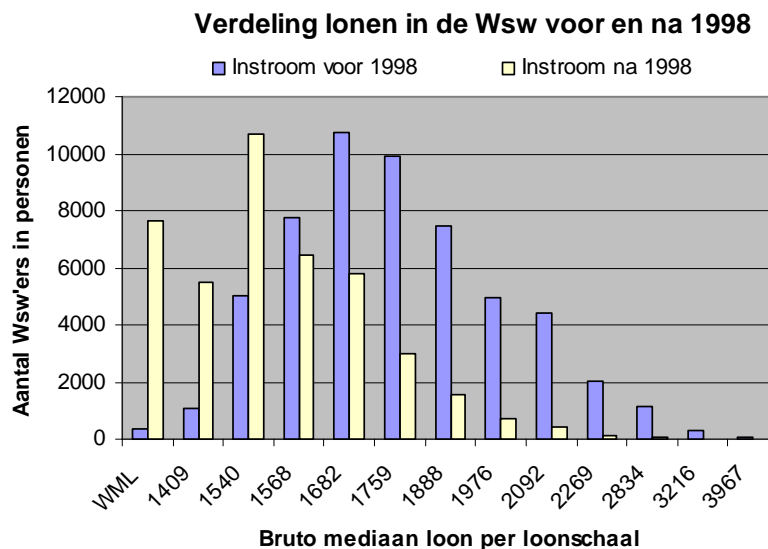
1. Er zitten mensen in de Wsw met een relatief hoge productiviteit die in principe ook (met enige ondersteuning, bijvoorbeeld loondispensatie) bij reguliere werkgevers zouden kunnen werken. Inschatting is dat dit ongeveer 50% is;
2. Voor de groep met een lagere productiviteit kan een beschutte werkplek met veel ondersteuning nodig zijn;
3. Gezien de omvang van de subsidie en de tekorten in de sector zullen sommige mensen in de Wsw heel beperkt productief zijn. Voor hen fungeert de Wsw meer als dagopvang. Voor deze groep lijkt er weinig verschil met de dagopvang binnen de AWBZ.

De belangen van de verschillende partijen, de Wsw'ers, SW-bedrijven en gemeenten, zijn divers en niet altijd met elkaar te verenigen. De breedte van de doelgroep heeft tot gevolg dat veel SW-bedrijven zich in een spagaat bevinden tussen bedrijfseconomisch denken enerzijds en het bieden van dagopvang anderzijds. SW-bedrijven zien hun meest productieve werknemers niet graag gaan, omdat zij het bedrijf draaiende houden. Ook gemeenten hebben er belang bij dat juist degenen die bij een reguliere werkgever aan de slag zouden kunnen, bij het SW-bedrijf blijven, omdat zij het verlies van SW-bedrijven beperken. Gemeenten krijgen wel een bonus voor plaatsing bij een reguliere werkgever, maar hebben de uitvoering gedelegeerd aan het SW-bedrijf. De relatief hoge lonen (zie figuur 5, tot ver boven WML) en goede secundaire arbeidsvoorwaarden houden Wsw'ers gevangen binnen de sector en passen daardoor noch bij het doel van dagopvang, noch bij dat van re-integratie. Van circa 50% van de Wsw'ers wordt bij de indicatie ingeschat dat ze in staat zijn tot begeleid werken. In de praktijk doet maar 4% dit.

Figuur 5 laat de verdeling van de lonen van de doelgroep zien die is ingestroomd voor 1998 en na 1998. De verdeling begint bij het WML (ongeveer €1.400). Van de groep van voor 1998 verdient ongeveer driekwart meer dan 120% WML en nog ongeveer een kwart meer dan 140% WML. Van de groep die na 1998 is ingestroomd verdient nog steeds ongeveer een kwart meer dan 120% WML.

<sup>11</sup> Zie het rapport *Werken naar Vermogen*, 2008. Zie ook het RWI-rapport, TNO-rapport.

**Figuur 5 Aandeel Wsw'ers per loonschaal, voor en na 1998**



*Opmerking: Brongegevens gebaseerd op Wsw populatie in dienst op 30-06-2009. De gegevens op de x-as zijn de mediane bruto lonen in de verschillende loonschalen. De eerste loonschaal is gelijk aan het bruto minimumloon. Bron: Eigen berekeningen op basis van Wsw Statistiek Research voor Beleid*

Al met al zitten er verschillende knelpunten in het huidige systeem, waardoor de uitstroom naar zo regulier mogelijke arbeid wordt beperkt. Deze knelpunten worden verholpen door de Wsw af te schaffen als aparte regeling met een eigen keuring, financiering en beloningsregime. Deze maatregel sluit aan bij het gedachtegoed om in plaats van een aparte voorziening, mensen te helpen vanuit de bestaande uitkeringsregelingen (zie onder meer het rapport van de Commissie de Vries en het recente pleidooi van Divosa). In hoofdstuk 3 wordt de Wsw geïntegreerd met de Wajong en de WWB.

### **Beschrijving van maatregel 2.1**

- De Wsw wordt afgeschaft als zelfstandige regeling voor nieuwe instroom. Mensen op de wachtlijst vallen onder het nieuwe systeem;
- De begeleidingskosten (€6.000 per vervallen plek) worden geleidelijk overgeheveld naar gemeenten en UWV (naar rato van het aantal mensen dat onder WWB dan wel Wajong gaat vallen). De uitvoerende instantie (gemeente, UWV) kan desgewenst gebruik maken van een keuring door het UWV om de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen. Het staat hen vrij om, al dan niet in intergemeentelijke samenwerking, de infrastructuur van bestaande SW-bedrijven te handhaven, of niet;
- Gemeenten krijgen de mogelijkheid om loondispensatie te gebruiken voor mensen die niet regulier kunnen werken (het UWV heeft die mogelijkheid al voor de Wajong).

### *Effecten*

Het afschaffen van de Wsw als aparte voorziening maakt een einde aan de aanzuigende werking van de Wsw uit andere regelingen, de hoge kosten die de Wsw met zich meebrengt en zorgt voor een stimulans om meer mensen bij reguliere werkgevers aan de slag te helpen. Mensen worden geholpen vanuit bestaande uitkeringsregelingen als de Wajong of WWB en met behulp van bestaande re-

integratieinstrumenten. Gemeenten respectievelijk UWV moeten inschatten met welk instrument (AWBZ<sup>12</sup>, beschut werk, regulier werk met ondersteuning) betrokkene het beste kan worden geholpen. Dit brengt een aantal transitie-effecten met zich mee. Gemeenten en UWV zullen actiever met de populatie aan de slag moeten. Dit betekent niet dat de SW-structuur moet verdwijnen. Integendeel, gemeenten kunnen van de SW-bedrijven gebruik blijven maken om mensen ervaring op te laten doen als opstapje naar een reguliere arbeidsplek, zoals gemeenten nu al doen voor hun bijstandspopulatie.

Met deze maatregel wordt een besparing gegenereerd van structureel 950 miljoen. Die besparing komt tot stand doordat de subsidie van nu minimaal €27.000 per plek wordt vervangen door een uitkering op grond van de bijstand of Wajong plus de €6.000 euro begeleidingskosten die beschikbaar blijven. Rekening houdend met de effecten van een systeem van loondispensatie/loonsuppletie wordt per saldo circa €10.000 per plek bespaard. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit een teruggang in verdiensten, met dien verstande dat dit voor nieuwe instroom geen feitelijke achteruitgang betekent. Het participatie-effect bedraagt 15.000 personen.

## 2.2 Verlaging subsidie per plek

Ook binnen de huidige Wsw-systematiek zijn aanpassingen mogelijk. Aanpassingen binnen het stelsel kunnen via twee routes: de prijs en het volume. Het volume volgt in paragraaf 2.3 en 2.4. In deze paragraaf wordt het subsidiebedrag per plek verlaagd.

### Beschrijving van maatregel 2.2

- Een verlaging van het subsidiebedrag met €6.000;
- Dit kan in combinatie met het wettelijk maximeren van het CAO-loon binnen de Wsw op 100% WML, en dat het WML-niveau alleen wordt bereikt indien betrokkene zijn volle arbeidscapaciteit aanwendt en bij een volledige werkweek van 36 uur. Alternatief is om voor alle bestaande Wsw'ers de lonen te bevriezen (geen indexatie) totdat het WML zodanig is gestegen dat het CAO-loon (maximaal) 100% WML is.

### Effecten

Een lager subsidiebedrag kan een stimulans zijn voor gemeenten om de loonkosten te verminderen. Dit voorkomt ook dat de doorstroom naar reguliere arbeid stopt als gevolg van de beschermde werkomgeving en de relatief hoge lonen. De hoogte van lonen zijn uitkomst van onderhandelingen tussen vakbonden en gemeenten. Als de lonen op hetzelfde niveau blijven, zorgt een lager subsidiebedrag vooral voor extra tekorten in de SW-sector (die in de praktijk vaak door de gemeenten worden aangevuld). Dit kan worden voorkomen door in de wet op te nemen dat het loon maximaal het WML mag zijn of door de lonen te bevriezen. Deze maatregel levert een besparing op van structureel 550 mln. Die besparing krijgt vorm via een korting op de subsidie aan gemeenten. Voor betrokken werknemers betekent loonsverlaging of bevriezing koopkrachtverlies.

<sup>12</sup> Dit sluit aan op de mogelijkheid om gemeenten ook verantwoordelijk te maken voor de extramurale begeleiding in de AWBZ (één van de varianten in de heroverweging langdurige zorg).

### 2.3 **Verlaging aantal SW-plekken door herindicatie van vóór 1998**

Zoals in het algemene deel van dit hoofdstuk beschreven, werkt in Nederland een relatief groot deel van de beroepsbevolking op een beschutte werkplek; 1%. In andere landen is dat vaak een veel kleiner deel. In 1998 zijn de indicatiecriteria aangescherpt en zijn de lonen voor nieuwe instroom neerwaarts aangepast. De doelgroep voor 1998 is daarbij uitgezonderd. Zoals figuur 5 laat zien verdient de doelgroep voor 1998 dan ook ruim meer dan het WML.

#### **Beschrijving van maatregel 2.3**

- Herindicatie van mensen die in 1998 al in de Wsw zaten. De huidige criteria worden gebruikt om te kijken welk deel van deze doelgroep nog voor de Wsw in aanmerking komt. Als gevolg van de herindicatie wordt het aantal te realiseren Wsw-plekken richting gemeenten verlaagd.

#### *Effecten*

Naar huidige maatstaven zou een deel van de groep die voor 1998 is ingestroomd, niet meer voor de Wsw in aanmerking komen. Inschatting is dat 25% van deze groep (12.000) niet tot de doelgroep behoort. Dit leidt tot besparingen als na herindicatie het minimum aantal plaatsen wordt verlaagd. In de besparing is rekening gehouden met het feit dat een deel van de mensen dat niet meer in aanmerking komt voor de Wsw, terechtkomt in een uitkering.

### 2.4 **Verlaging aantal SW-plekken tot EU-gemiddelde**

Een andere manier om de omvang van de Wsw te verkleinen, is door het aantal SW-plaatsen te verkleinen.

#### **Beschrijving van maatregel 2.4**

- Verkleining van het aantal SW-plaatsen naar 50.000.

#### *Effecten*

Een beperking van het aantal plaatsen betekent in eerste instantie een ophoop van de wachtlijst. Dit kan mensen ontmoedigen om zich aan te melden voor de Wsw. Een deel van de populatie zal eventueel vanuit een uitkering aan het werk worden geholpen. Een ander deel zal terugvallen in een uitkeringssituatie. Dit laatste brengt een inkomensdaling met zich mee.

#### **Overzicht verwachte budgettaire effecten**

<b>Maatregel</b>	<b>2015</b>	<b>Structureel</b>
2.1 Omvorming tot stelsel van loondispensatie voor nieuwe instroom	150	950
2.2 Verlagen subsidiebedrag eventueel in combinatie met loonmaatregel	500	550
2.3 Verkleinen doelgroep met 12.000 door middel van herindicatie groep voor 1998	100	150
2.4 Verlaging aantal SW-plekken tot EU-gemiddelde	150	650

#### *Optelbaarheid en combineerbaarheid*

Het lijkt bezwaarlijk om gedurende een aantal decennia twee regimes naast elkaar te laten bestaan. Vanuit die optiek kan worden overwogen om maatregel 2.1 ook toe te passen op de bestaande populatie van de Wsw. Herplaatsing met behulp van

loondispensatie betekent voor de zittende doelgroep dat ontslag aan de orde is, met alle kosten van dien. Alternatief is om voor de huidige Wsw'ers de subsidie per plaats te verlagen (2.2). Op die manier wordt ook voor de bestaande populatie een stimulans ingebouwd om door te stromen naar reguliere werkplekken en wordt een te grote ongelijkheid in beloning met de nieuwe instroom voorkomen. De combinatie van deze maatregelen is opgenomen in de groslijst in bijlage 3 als maatregel E.

### 3 Naar één regeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt

Er bestaat een aantal regelingen en voorzieningen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt: de WWB als sociaal minimum, de WIA voor mensen die vanuit een baan arbeidsongeschikt zijn geraakt, de Wajong voor mensen die niet vanuit een baan en op jonge leeftijd arbeidsongeschikt zijn geworden, de Wsw voor mensen die structureel een beperkte verdien capaciteit hebben et cetera. De verschillende regelingen kennen ieder een eigen uitkeringsniveau (dan wel loonniveau in geval van de Wsw), andere rechten en plichten, toegangsvoorwaarden, verschillen in inkomens- en vermogenstoetsen en bijverdienmogelijkheden en verschillende uitvoerders. Hoewel elke regeling zijn eigen achtergrond kent, is de stelling te verdedigen dat wie het stelsel nu opnieuw zou moeten ontwerpen, niet precies op het huidige stelsel uit zou komen. In bijlage 4 staat een overzicht van de verschillen in doelgroep, polisvoorwaarden, uitvoering en financieringswijze.

In de voorgaande twee hoofdstukken is onder meer in kaart gebracht wat het effect is van het omvormen van de huidige Wsw tot een systeem waarin mensen vanuit de uitkering aan het werk worden geholpen met behulp van loondispensatie. Ook is het aanpassen van de polisvoorwaarden van de Wajong naar die van de WWB beschreven. Het combineren van deze twee maatregelen gaat nog een stap verder; dan is sprake van integratie van de Wajong, Wsw en de WWB tot één regeling. Daarover gaat dit hoofdstuk.

#### 3.1 **Eén regeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt**

De vraag doet zich voor in hoeverre verschillen in het moment waarop of de omstandigheden waaronder 'de afstand tot de arbeidsmarkt' is ontstaan, de verschillen tussen regelingen rechtvaardigen. Mogelijke knelpunten van die verschillen zijn ongelijkheid in voorwaarden en re-integratiemogelijkheden tussen vergelijkbare groepen, complexiteit van het stelsel en de uitvoering en onbedoelde stimulansen bij uitvoerders om mensen door te verwijzen van de ene regeling naar de andere. Een alternatief is om de mate van afstand tot de arbeidsmarkt centraal te stellen, niet het moment waarop die is ontstaan. De mate van afstand bepaalt immers de kansen van de betrokkene op de arbeidsmarkt en dus de mate van noodzakelijke inkomensondersteuning en begeleiding. Dit ligt in het verlengde van elementen uit verschillende recente voorstellen (waaronder die van Divosa<sup>13</sup> en de VNG<sup>14</sup>). In het rapport van de Commissie De Vries wordt voorgesteld om één regeling te maken voor mensen op afstand van de arbeidsmarkt.

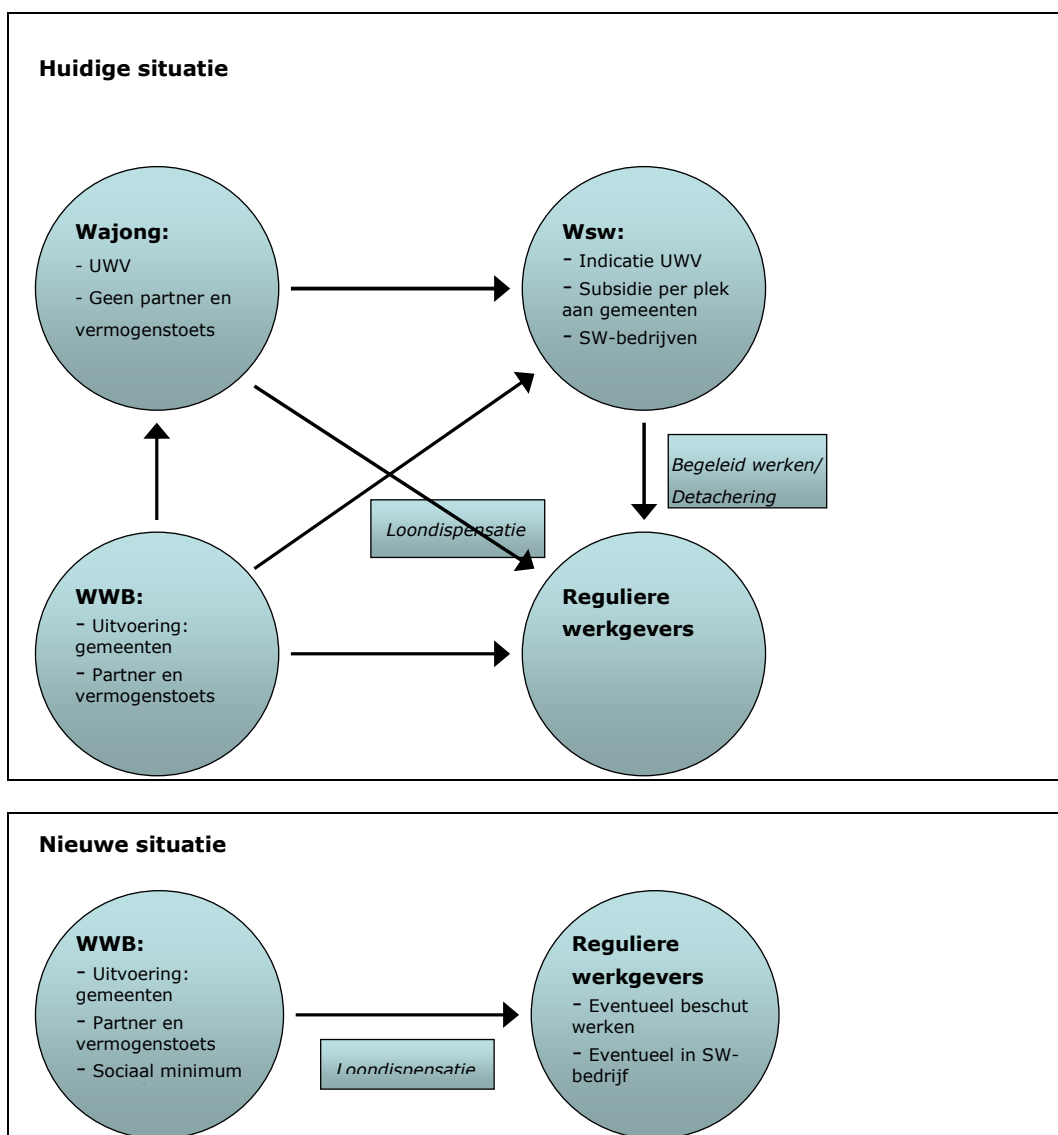
<sup>13</sup> [www.divosa.nl](http://www.divosa.nl), actueel, 1 maart, 2010, "Divosa: Maak uitkering aanvulling op zelfverdiend loon".

<sup>14</sup> [www.vng.nl](http://www.vng.nl), nieuwsberichten, 2010, 5 maart 2010 "VNG: Uitvoering sociale zekerheid kan eenvoudiger en goedkoper".

### Beschrijving van de maatregel

- In plaats van WWB, Wsw en Wajong komt er één regeling op sociaal minimumniveau conform WWB-regime;
- De gemeenten worden verantwoordelijk voor deze regeling en worden financieel geprikkeld om mensen naar de arbeidsmarkt te begeleiden, naar analogie van de huidige WWB-systematiek;
- De uitkeringsgerechtigden hebben een re-integratie- en sollicitatieplicht zoals nu al geldt voor de WWB. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de re-integratie. De re-integratiemiddelen van de huidige Wajongregeling en de begeleidingskosten binnen de huidige Wsw worden overgeheveld naar het W-deel van de WWB. Het W-deel blijft een specifieke uitkering. Gemeenten kunnen het instrument loondispensatie inzetten. Als zij dat willen doen, moeten zij door UWV de loonwaarde van de betrokkene laten bepalen.

**Figuur 6 Schematische weergave integratie regelingen**





### Effecten

Met de integratie van de Wajong, Wsw en WWB komt er één regeling waarmee voor iedereen wordt voorzien in een inkomen op het niveau van de WWB. Daarmee wordt het sociaal minimum gegarandeerd. Hierdoor verdwijnen de schotten die nu nog tussen deze regelingen bestaan en de verschillen tussen uitvoerders en loketten die ermee gemoeid zijn. Nu nog verschillende groepen uitkeringsgerechtigden krijgen dezelfde mogelijkheden tot ondersteuning naar óf bij werk. Zij moeten werken naar vermogen met behoud van de uitkering. Het verschil met de huidige situatie is schematisch weergegeven in figuur 6.

Gemeenten worden verantwoordelijk voor deze regeling. Het staat gemeenten vrij om met de re-integratiemiddelen, de bestaande infrastructuur van SW-bedrijven te benutten, maar dat is niet langer een aparte voorziening. Gemeenten mogen zelf bepalen wat de optimale schaal van uitvoering van deze regeling is: zij kunnen samenwerken met andere gemeenten, taken uitbesteden aan een andere gemeente of de expertise van het UWV benutten op de 100 werkpleinen of de 30+ vestigingen. Zie hiervoor ook de uitgebreidere beschrijving van de uitvoering in paragraaf 1.2.

Het arbeidsaanbod stijgt met 35.000 personen. Het totale besparingseffect van de integratie is ruim 2 mld structureel. Dit is de optelsom van het harmoniseren van de polisvoorwaarden van de Wajong met de WWB (950 mln, ook voor huidige Wajongers, maatregel 1.5) en de besparing van het vervangen van de Wsw door een stelsel van loondispensatie (950 mln, maatregel 2.1). Daarnaast worden gemeenten door het verdeelmodel gestimuleerd in te zetten op succesvolle re-integratie en op gebruik van *work first*trajecten waardoor mensen die een uitkering aanvragen, worden afgeschrikt of hun best zullen doen om snel uit te stromen. Daardoor is de opbrengst van deze maatregel iets groter dan de optelsom van 1.5 en 2.1. Voor de bestaande Wsw'ers geldt dat met maatregelen 2.2 en 2.3 of 2.4 de uitstroom uit de huidige Wsw kan worden versneld.

### Overzicht verwachte budgettaire effecten

Maatregel	2015	Structureel
3.1 Eén regeling afstand arbeidsmarkt	535	2.050

### Integratie overige regelingen buiten de grondslag van deze heroverweging

In het verlengde van bovenstaande optie is het denkbaar om ook een aantal aanpalende regelingen dat buiten het domein van deze heroverweging valt, te integreren met de WWB. Hierbij valt te denken aan de WWIK, BBZ, IOAW/IOAZ en de ANW. De opbrengst en de toelichting per regeling is terug te vinden in de groslijst in bijlage 3.



## 4 Werk financieel aantrekkelijk maken vanuit de WWB en WIA

Een vierde uitdaging is om aan de onderkant van de arbeidsmarkt werk financieel aantrekkelijk te maken. Het moet lonen om vanuit een uitkerings situatie, een baan te aanvaarden (aanbod van arbeid). Ook moet het financieel aantrekkelijk zijn om werkgelegenheid te creëren (vraag naar arbeid). Dit hoofdstuk gaat over het aanbod van arbeid; het bevat maatregelen die het aantrekkelijker maken om een baan te accepteren vanuit een uitkerings situatie. De vraag naar arbeid volgt in hoofdstuk 5. Er zijn verschillende maatregelen die passen bij de titel van dit hoofdstuk. De aard van die maatregelen verschilt voor wat betreft de doelgroep waarop ze betrekking hebben. Dit hoofdstuk bevat maatregelen die het aanbod van arbeid financieel aantrekkelijker maken in de bijstand (A), zowel over de hele linie (4.1) als voor specifieke groepen (4.2 en 4.3). Deel B van dit hoofdstuk bevat maatregelen in de WIA (4.4 en verder).

### A. Werk financieel aantrekkelijker maken vanuit de WWB

Soms loont het nauwelijks om vanuit een uitkering te gaan werken. Onderstaande tabel laat zien dat de inkomensvoortgang van het accepteren van een baan op WML-niveau vanuit de bijstand beperkt is. Vooral bij alleenstaande ouders (22% van de totale bijstandspopulatie) is er een geringe toename van het netto-inkomen zodra zij een baan aanvaarden. Dit komt door het relatief hoge uitkeringsniveau (90% WML) en de veronderstelling dat vier in plaats van vijf dagen kan worden gewerkt. Tevens betekent het aanvaarden van werk vaak een afbouw van inkomensafhankelijke regelingen zoals de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Voor paren in de bijstand (16% van de populatie) is de uitkering 100% WML waardoor het nauwelijks loont als een van de partners gaat werken.

#### Inkomensvoortgang per maand bij aanvaarden werk vanuit de bijstand

	In %	In euro's
Aanvaarden werk op minimumloonniveau		
Alleenverdiener met kinderen	2%	35
Alleenstaande	14%	155
Alleenstaande ouder (gaat 4 dagen werken)	-2%	-35
Aanvaarden werk op 120% minimumloonniveau		
Alleenverdiener met kinderen	6%	115
Alleenstaande	24%	260
Alleenstaande ouder (gaat 4 dagen werken)	10%	175

Bron: begroting SZW, 2010. Er wordt uitgegaan van een voltijdbaan (5 dagen) tenzij anders vermeld. Er is rekening gehouden met huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag.

### Besparingsmogelijkheden

#### 4.1 Voorkomen verslechtering werkloosheidsval

Een aantal uitkeringen is gebaseerd op het minimumloon (AOW, WWB, WWIK, IOAW, IOAZ, WIJ en ANW). Dat gebeurt via het zogeheten referentieminimumloon. Daarin zijn bepaalde fiscale voordelen meegenomen. Een hogere algemene heffingskorting, bijvoorbeeld, verhoogt het referentieminimumloon en daarmee indirect de uitkeringen. In de fiscaliteit is vanaf 2009 de voorwaarde voor het krijgen van de algemene heffingskorting (AHK, ongeveer €2000 per persoon per jaar) voor werkenden gewijzigd. Waar vroeger een alleenverdiener ook de heffingskorting van

de niet-werkende partner kon gebruiken, wordt deze overdraagbaarheid nu in 15 jaar afgebouwd. Dit stimuleert de niet-werkende partner om tot de arbeidsmarkt toe te treden.

Deze wijziging is echter niet doorgevoerd in het referentieminimumloon. Daardoor wordt in de hoogte van de uitkering nog steeds rekening gehouden met twee keer de algemene heffingskorting, alsof de korting nog overdraagbaar zou zijn. De consequentie hiervan is dat het verschil tussen de uitkering (tweemaal de AHK) en de situatie waarin een van de partners een baan heeft (eenmaal de AHK) steeds kleiner wordt de komende 15 jaar. Vanuit de bijstand een baan aanvaarden, wordt hierdoor minder aantrekkelijk. Sterker nog, na de overgangstermijn van 15 jaar gaat een paar in de bijstand er zelfs op achteruit als een van de partners een baan accepteert op WML-niveau. Dit vormt de aanleiding voor de nu volgende maatregel.

#### **Beschrijving van de maatregel**

- Vanaf 2012 wordt de AHK in 15 jaar afgebouwd in het referentieminimumloon;
- In de fiscaliteit geldt deze afbouw van de overdraagbaarheid niet voor ouders van kinderen jonger dan 5 jaar. Voorgesteld wordt om deze uitzondering *niet* te doen gelden in het referentieminimumloon;<sup>15</sup>
- In de fiscaliteit geldt daarnaast een uitzondering voor mensen die geboren zijn voor 1972. Omdat er geen reden is om mensen van voor 1972 een ruimere uitkering te gunnen dan mensen van na 1972 en om uitvoeringstechnische redenen, wordt voorgesteld om ook deze uitzondering *niet* door te vertalen in de afbouw van de AHK in het referentieminimumloon.

#### *Effecten*

Door deze maatregel wordt de vergroting van de werkloosheidsval die zich bij ongewijzigd beleid zou voordoen, voorkomen; het gat tussen baan en uitkering blijft nu gelijk en zou anders kleiner worden. Door deze maatregel daalt het aantal mensen met een bijstandsuitkering met 13.000. De budgettaire opbrengsten nemen geleidelijk toe, doordat de afbouw geleidelijk plaatsvindt. Structureel wordt 850 mln bespaard op de WWB- en WIJ-uitkeringen.<sup>16</sup> Deze opbrengst wordt uiteraard hoger als (een deel van) de Wajong of de Wsw onder het WWB-regime komt te vallen, zie de toelichting onder de overzichtstabel van dit hoofdstuk. Tegenover de budgettaire opbrengst en het voorkomen van het verslechteren van de marginale druk staat een verslechtering van de inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden. De geleidelijke afbouw smeert de effecten uit over 15 jaar. Voor alle bijstandsgerechtigden, jonger dan 65 jaar, is er sprake van een inkomensdaling. Gemiddeld genomen daalt het besteedbaar inkomen met 10% na afloop van de overgangperiode.

## **4.2 Uitkeringshoogte alleenstaande ouders in de bijstand**

Op dit moment zijn de uitkeringshoogten in de Wet Werk en Bijstand als volgt opgebouwd. De basisuitkering is 50% van het minimumloon. Een alleenstaande zonder kinderen die de kosten van het huishouden niet kan delen, krijgt daarbovenop een toeslag van 20% WML en komt dus uit op 70% WML. Voor

<sup>15</sup> Dit sluit aan bij het rapport van de heroverwegingswerkgroep kindregelingen, waarin de groslijst een maatregel bevat om de uitzondering voor gezinnen met jonge kinderen ook in de fiscaliteit te schrappen.

<sup>16</sup> Ook de WWB 65+, AOW, ANW, IOAZ en IOAW zijn aan het referentieminimumloon gekoppeld. Deze opbrengst is niet meegeteld, omdat deze regelingen niet in de grondslag van deze heroverweging vallen. Maar aangezien die uitkeringen ook op het referentieminimumloon zijn gebaseerd, zal ook op die uitkeringen worden bespaard, tenzij ervoor wordt gekozen om die uitkeringen uit te zonderen. Die additionele besparing bedraagt 5.250 mln structureel (waarvan 5 mld op de AOW-uitkeringslasten).

alleenstaanden met kinderen komt hier nog een toeslag van 20% WML bij, waardoor zij 90% WML krijgen. Paren krijgen samen 100% WML. Alleenstaande ouders in de bijstand ontvangen naast een uitkering van 90% WML ook kinderbijslag en kinderkortingen. Studies naar de kosten van kinderen laten ook zien dat voor eenoudergezinnen in de bijstand de kosten van één kind lager zijn dan de tegemoetkomingen voor het hebben van kinderen. Als er meerdere kinderen zijn, zijn de tegemoetkomingen lager dan de kosten. Hun relatief hoge uitkeringsniveau is mede debet aan de eerdergenoemde werkloosheidsval van alleenstaande ouders.

#### **Beschrijving van maatregel 4.2**

- De basisuitkering voor alleenstaande ouders, gaat van 70% naar 60% WML. Inclusief de toeslag voor alleen wonen komt hun uitkering op 80% WML in plaats van op 90%.

#### *Effecten*

Met deze maatregel wordt de werkloosheidsval voor eenoudergezinnen in de bijstand verkleind. Dit leidt tot een daling van het aantal alleenstaande ouders in de bijstand met 1.350. Tezamen met de directe besparing op de bijstandsuitgaven levert dit 175 mln op, zowel in 2015 als structureel. Door deze en de nu volgende maatregel gezamenlijk gaat ongeveer 30% van de bijstandsgerechtigden erop achteruit. De daling in het besteedbaar inkomen bedraagt gemiddeld ongeveer 8%. De heroverwegingswerkgroep kindregelingen beziet deze toeslag in een bredere context, namelijk in samenhang met de alleenstaande ouderkorting, het kindgebonden budget en de kinderbijslag.

### **4.3**

#### **Uitkeringshoogte paren zonder kinderen**

Zoals bij maatregel 4.2 aangegeven, wordt bij paren in de bijstand geen onderscheid gemaakt tussen wel of geen kinderen. Het is niet consistent dat dat bij eenoudergezinnen wel gebeurt en bij paren niet.

#### **Beschrijving van maatregel 4.3**

- Het uitkeringsniveau van paren zonder kinderen wordt verlaagd van 100% WML naar 90%. Paren met kinderen houden 100% WML.

#### *Effecten*

Met deze maatregel wordt de opbouw van de bijstandsuitkeringen logischer ten aanzien van het al dan niet hebben van kinderen. Ook wordt de werkloosheidsval voor paren in de bijstand verkleind. Het aantal paren zonder kinderen in de bijstand neemt met 800 af. Tezamen met het directe budgettaire effect wordt 75 mln bespaard.

## **B. Werk financieel aantrekkelijker maken vanuit de WIA**

De WIA is zo vormgegeven dat het voor uitkeringsgerechtigden aantrekkelijk is om te werken naar vermogen. Dit heeft tot een daling in de instroom in de WIA geleid.<sup>17</sup> Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten (de WGA) hangt de hoogte van de uitkering af van de mate waarin iemand zijn of haar resterende verdien capaciteit benut. Eerst is de uitkering een percentage van het loon dat iemand verdiende voordat hij arbeidsongeschikt werd. Een WIA-gerechtigde mag dan van elke extra verdiende euro 30 cent houden, tot een maximum van het oude inkomensniveau. Hoe lang deze fase duurt, hangt af van hoe lang iemand heeft gewerkt. Daarna hangt de hoogte van de uitkering af van de mate waarin iemand werkt naar vermogen. Wanneer iemand minimaal de helft van zijn resterende verdien capaciteit benut, ontvangt hij net als in de eerste periode een loonaanvulling waarbij hij van elke extra verdiende euro 30 cent mag houden. Wanneer iemand niet ten minste de helft van zijn verdien capaciteit benut, ontvangt hij een uitkering op basis van het WML in plaats van een aanvulling die is gebaseerd op zijn laatstverdiende loon.

### **Besparingsmogelijkheden**

#### **4.4 Sterkere stimulans om verdien capaciteit te benutten in de WGA**

Zoals hierboven aangegeven, is de voorwaarde om een loonaanvulling te krijgen dat iemand 50% van zijn resterende verdien capaciteit benut.

##### **Beschrijving van maatregel 4.4**

- Loonaanvulling alleen bij volledige benutting resterende verdien capaciteit: de voorwaarde dat een gedeeltelijk arbeidsongeschikte minimaal 50% van zijn resterende verdien capaciteit moet benutten om een loonaanvulling te krijgen, wordt hiermee strenger.

##### *Effecten*

De gemiddelde loonaanvulling bedraagt ongeveer een kwart van de totale uitkering. De voorwaarde om die aanvulling te krijgen, wordt strenger. Hierdoor wordt het aantrekkelijker om vanuit een WIA-uitkering aan het werk te gaan. Dit raakt ongeveer een vijfde van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten, de WGA-populatie. Met deze maatregel wordt 150 mln bespaard.

#### **4.5 Verlaging uitkeringshoogte IVA en WAO**

Naast het regime voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten, kent de WIA ook de IVA voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. De WIA heeft de WAO opgevolgd. Hoewel de WAO geen nieuwe instroom meer kent, houdt de regeling pas op te bestaan als de laatste WAO'er is uitgestroomd naar werk of de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt. De uitkeringshoogte van de IVA en de WAO voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten bedraagt 75% van het laatstverdiende loon.

##### **Beschrijving van maatregel 4.5**

- Verlaging van de uitkeringshoogte van 75% naar 70% van het laatstverdiende loon.

<sup>17</sup> Hier staat tegenover dat de instroom uit het vangnet ZW is gestegen. Dit betreft een derde van de WIA-instroom. Dit zijn mensen die voorafgaand aan de WIA onder de ziektewet vielen zoals uitzendkrachten, zieke werklozen, arbeidsgehandicapten en werknemers met een tijdelijk dienstverband. Het vangnet zit niet in de grondslag van deze of een andere heroverweging.

### Effecten

Met de uitkeringsverlaging van de IVA wordt structureel 250 mln bespaard. De WAO heeft geen structurele opbrengst, omdat de regeling ophoudt te bestaan, maar dit duurt nog circa 40 jaar. In 2015 voor de WAO bedraagt de opbrengst nog 190 mln. Er is rekening gehouden met de mogelijke weglek naar andere regelingen. Voor de meeste huishoudens met een IVA-/WAO-uitkering betekent dit een inkomenseffect van tussen -5% en -1%.

## 4.6

### Lagere uitkering voor niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid

Een aantal (forse) besparingsopties is binnen de huidige vormgeving van de WIA niet mogelijk, omdat internationale verdragen bepalen dat voor beroepsrisico's bepaalde maatregelen niet mogen. Voor arbeidsongeschiktheid die niet beroepsgerelateerd is, is wel meer mogelijk, maar daarvoor is het nodig dat binnen de huidige WIA onderscheid wordt gemaakt tussen twee risico's: beroepsgerelateerd (*risque professionnel*) en niet-beroepsgerelateerd (*risque social*).

#### Beschrijving van maatregel 4.6

- De uitkeringshoogte voor *risque social* wordt AOW-niveau (bijstandsniveau maar zonder toetsen). *Risque professionnel* blijft gelijk aan de huidige WIA.

De stelselwijziging die hiervoor noodzakelijk is, zou er als volgt uit kunnen zien:

- Om het onderscheid tussen *risque professionnel* en *risque social* te maken, hanteren bijna alle EU-lidstaten limitatieve lijsten van beroepsziekten. Nederland zou aan kunnen sluiten bij de beroepsziektelijsten van andere Europese landen, waarbij een beroepsziekte in de lijst wordt opgenomen als medisch-wetenschappelijk is aangetoond dat een ziekte wordt veroorzaakt door factoren waaraan bepaalde groepen werknemers in hogere mate dan de gemiddelde bevolking worden blootgesteld;
- De WIA blijft één regeling, maar met verschillende regimes voor beroepsgerelateerde en niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid. De systematiek van de WIA blijft in tact met het onderscheid tussen IVA en WGA, met in de WGA een eerste loongerelateerde fase en vervolgens loonaanvulling bij het benutten van de verdien capaciteit;
- De uitvoering (keuringen, vaststellen uitkeringshoogte, uitkeren) blijft bij het UWV, voor beide typen risico's;
- De verzekeringen worden door werkgevers en werknemers gefinancierd. Daarbij vindt premiedifferentiatie conform de huidige WGA plaats. De loondoorbetalingsplicht van twee jaar voor werkgevers blijft bestaan voor beide risico's.

Introductie van het onderscheid tussen *risque professionnel* en *risque social* in de WIA levert alleen een budgettaire besparing op, indien de loondoorbetalingsplicht van werkgevers gedurende de eerste twee ziektejaren en de premiedifferentiatie in de WGA gehandhaafd blijven. Deze onderdelen van het nieuwe WIA-stelsel (in combinatie met de versterkte prikkelwerking voor uitkeringsgerechtigden zoals hierboven beschreven) hebben immers tot een substantiële verlaging van de uitkeringslast geleid. Ook in een stelsel waarin, qua polisvoorwaarden, *risque professionnel* en *risque social* worden onderscheiden, blijft het namelijk van belang dat werkgevers maximaal investeren in preventie van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzuim en dat werknemers zoveel mogelijk worden geïntegreerd bij de eigen werkgever; beide ongeacht de precieze oorzaak van die ziekte of arbeidsongeschiktheid. Mogelijk nadeel van dit stelsel is dat de eventuele aansprakelijkheid van de werkgever een centralere positie kan krijgen, waardoor

vaker juridische procedures kunnen voorkomen. Daarnaast kunnen, net als eerder voor het WAO- en het WGA-hiaat, werkgevers en werknemers kiezen voor collectieve dan wel individuele herverzekeringen, waardoor de microlasten stijgen.

#### *Effecten*

Doordat mensen die instromen in de *risque social*regeling minder krijgen dan in de huidige WIA het geval zou zijn geweest, gaat een groter deel van hen aan het werk. Het verschil met wat zij in de huidige WIA zouden hebben gekregen, bedraagt circa 20%. Dit gaat gelden voor ongeveer 80% van de huidige WIA-populatie. In totaal levert dit een directe besparing van 550 mln structureel op. Daarnaast neemt het gebruik van de WIA substantieel af. Doordat meer mensen aan het werk gaan, zal er sprake zijn van een aanvullende besparing van 500 mln, waarmee het totaal op ruim 1 mld uitkomt (als dit wordt herverzekerd, wordt het gedragseffect lager en bedraagt de besparing 800 mln). De keerzijde van de sterkere prikkel om weer aan het werk te gaan, is dat mensen die onder dit nieuwe regime vallen, fors lagere uitkeringen krijgen dan wanneer zij in de huidige WIA waren ingestroomd. Dit hangt af van de huishoudsamenstelling en van wat iemand voorheen verdiende. Een alleenstaande arbeidsongeschikte die in de huidige WIA een uitkering ter hoogte van het maximum dagloon zou hebben ontvangen, komt in het nieuwe regime uit op een 53% lager inkomen. Iemand die voor arbeidsongeschiktheid het minimumloon verdiende, gaat er niet op achteruit, omdat zijn uitkering ook in de huidige WIA al op bijstandsniveau zou zijn uitgekomen. In het geval van een huishouden met een partner met een modaal inkomen, is er geen inkomenseffect als de arbeidsongeschikte voorheen WML verdiende, is het inkomenseffect -15% als hij voorheen modaal verdiende en -32% bij twee keer modaal.

#### **4.7 Kortere uitkeringsduur voor niet-beroepsgerelateerd arbeidsongeschiktheid**

Voor deze maatregel geldt hetzelfde stelsel als hierboven geschetst.

##### **Beschrijving van maatregel 4.7**

- De duur van de uitkering voor *risque social* wordt maximaal 5 jaar. Daarna volgt afhankelijk van iemands situatie een uitkering op bijstandsniveau met partnertoets (maar zonder WWB-vermogenstoets, omdat internationale verdragen dat niet toestaan).

#### *Effecten*

Ook hier is sprake van een substantieel inkomenseffect voor mensen die onder het *risque social*regime vallen, vergelijkbaar met de effecten zoals genoemd bij maatregel 4.6. Hierdoor neemt het gebruik van de WIA substantieel af. Rekening houdend met de directe besparingen, de gedragseffecten en de weglek naar andere regelingen, wordt met deze maatregel 1,4 mld bespaard (1,3 mld bij herverzekering).

#### **4.8 Uitgaan van arbeidscapaciteit in plaats van verdien capaciteit**

Op dit moment wordt iemands mate van arbeidsongeschiktheid uitgedrukt als percentage van wat iemand nog van zijn vorige loon kan verdienen. Dit noemen we verdien capaciteit. Aangezien hoge inkomens een hoger uitgangsniveau hebben, zullen zij sneller arbeidsongeschikt zijn. Een resterende verdien capaciteit van €2.000 betekent voor iemand met een voormalig inkomen van €4.000 een arbeidsongeschiktheidspercentage van 50% terwijl dit voor iemand met een voormalig inkomen van €2.500 een percentage van 20% zou betekenen. Het is mogelijk om alleen een uitkering te verstrekken als iemand niet meer zelfstandig kan werken, dat wil zeggen niet meer het WML kan verdienen. Dit betekent dat



alleen sprake is van een recht op uitkering bij volledige arbeidsongeschiktheid. Volgens internationale verdragen kan dit alleen voor het *risque social*. Een splitsing in de WIA, zoals in optie 4.6 en 4.7, is hiervoor dus noodzakelijk.

#### Beschrijving van maatregel 4.8

- Nieuwe instroom in het *risque social* deel van de WIA krijgt alleen een arbeidsongeschiktheidsuitkering als de resterende productiviteit lager ligt dan het WML. Als de resterende productiviteit hoger is dan het WML ontvangt men geen uitkering meer.

#### Effecten

Er wordt geen besparing behaald op de IVA-populatie omdat de verwachte productiviteit bij die groep beperkt zal zijn. Voor ongeveer 8% van de WGA populatie betekent dit een verlies van de uitkering. Een deel zal uitstromen naar de WW (in de loongerelateerde fase) of naar de WWB. De verwachte structurele besparing is 500 mln. Met gedragseffecten is geen rekening gehouden.

#### Overzicht verwachte budgettaire effecten

Maatregel	2015	Structureel
4.1 Afbouw AHK in het referentieminimumloon	250	850
4.2 Alleenstaande ouders in de WWB naar 80%	160	175
4.3 Paren zonder kinderen in de WWB naar 90% WML	60	75
4.4 Loonaanvulling alleen bij volledige benutting resterende verdien capaciteit	55	150
4.5 Lagere uitkeringspercentage IVA en WAO	380	250
4.6 <i>Risque social</i> krijgt AOW-niveau	-15	1.050
4.7 Duur <i>risque social</i> beperkt tot 5 jaar	- 20	1.400
4.8 Uitgaan van arbeids- i.p.v. verdien capaciteit	-20	500

#### Optelbaarheid en combineerbaarheid

Maatregelen die aangrijpen bij het sociaal minimum (4.1, 4.2 en 4.3), kunnen met elkaar worden gecombineerd en de besparingen kunnen bij elkaar worden opgeteld. Dit betekent wel dat de groepen waarop maatregel 4.2 en 4.3 betrekking hebben, extra worden geraakt. De opbrengst van 4.1 wordt groter als de Wajong en Wsw onder het WWB-regime zouden vallen zoals in maatregel 3.1 beschreven (950 mln extra)<sup>18</sup>. Als niet een deel van de Wajong naar de WIJ/WWB gaat, zoals in maatregel 1.2, wordt uiteraard ook extra bespaard. De maatregelen binnen de huidige WIA/WAO (4.4 en 4.5) kunnen ook worden gecombineerd. Bij de maatregelen die alleen betrekking hebben op niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid, moet worden gekozen tussen 4.6 en 4.7. Beiden kunnen worden gecombineerd met 4.8. Naast deze maatregelen bevat de groslijst ook de opbrengst van het afschaffen van de vrijstelling van sollicitatieplicht voor ouders van jongere kinderen, een uitkeringsverlaging van 5% WML voor alle groepen in de bijstand en het verlagen van de uitkering voor alleenstaanden van 70% WML naar 60% WML.

<sup>18</sup> De Wajong is niet gebaseerd op het referentieminimumloon. De AHK-maatregel werkt dus ook niet automatisch door in de uitkeringshoogte van de Wajong. Uiteraard is een parallele verlaging van de Wajonguitkering in dit kader ook mogelijk.



## 5 Benutten en creëren van baanmogelijkheden

Als mensen eenmaal in een uitkerings situatie zitten, is het zaak dat zij worden gestimuleerd om zo snel mogelijk weer te gaan werken. Een onnodig lang verblijf in de uitkering is maatschappelijk niet verantwoord en ook niet goed voor de persoon in kwestie. De kansen op werk dalen als gevolg van afnemende talenten en motivatie en de kosten voor de overheid nemen toe. Dit betekent niet dat de overheid automatisch iedereen die een uitkering ontvangt, actief moet begeleiden naar een baan. De overheid komt vooral in beeld als talenten te kort schieten voor de beschikbare vacatures of als uitkeringsgerechtigden te weinig gemotiveerd zijn om een baan te zoeken. In dit hoofdstuk wordt een aantal besparingsvarianten gepresenteerd op het terrein van activering en baancreatie.

De overheid moet er ook voor zorgen dat voor werkgevers aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan. Net als in hoofdstuk 1 is beschreven voor de instroom in uitkeringen, spelen werkgevers ook een rol bij de uitstroom. Om meer werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te realiseren, is een vraaggerichte werkgeversbenadering van belang. Voorkomen moet worden dat werkgevers hinder ondervinden van ingewikkelde regels, een veelheid aan instrumenten en voorzieningen en hoge administratieve lasten. De drempel voor baancreatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan worden verlaagd door de werkgeversprijkkels te stroomlijnen en te bundelen en door beter aan te sluiten op de wensen en eisen van werkgevers. Het ene loket voor alle werkgeverszaken op de werkpleinen, is een goede stap in die richting.

### Besparingsmogelijkheden

#### 5.1 Selectiever inzetten van re-integratiemiddelen

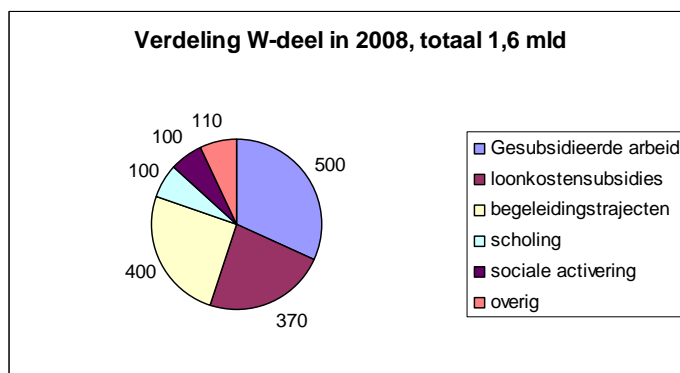
In de afgelopen jaren is er veel discussie geweest over de toegevoegde waarde van re-integratietrajecten. In de beleidsdoorlichting re-integratie uit 2005 is de effectiviteit van re-integratie-activiteiten door UWV en gemeenten bekeken. Hieruit blijkt dat het aantal mensen dat na afloop van een traject doorstroomt naar een baan stijgt (bruto-effectiviteit), terwijl de toegevoegde waarde *als gevolg van* een traject (netto-effectiviteit) achterblijft. Een investering in re-integratie verdient zichzelf dan ook niet volledig terug in een lagere uitkeringslast. Trajecten hebben vooral toegevoegde waarde bij mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Voor mensen met een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt kan een traject zelfs vertragend werken omdat de uitkeringsgerechtigde zich minder inspant om een baan te vinden (het zogenaamde *lock-ineffect*). Ook wegen voor hen de kosten van het traject niet op tegen de baten van het (sneller) uitstromen uit de uitkering.

Studies met betrekking tot effectiviteit van instrumenten laten zien dat bemiddeling en op een baan gerichte scholing (leer-werktrajecten) vaak

effectiever zijn dan uitgebreide (scholings)trajecten.<sup>19</sup> Zeker bemiddeling is relatief goedkoop en kan ervoor zorgen dat er een snellere match plaatsvindt tussen vacature en werkzoekende. Onderzoeken naar *work first*trajecten laten zien dat die effectief zijn om mensen aan te moedigen om een baan te zoeken in plaats van een uitkering aan te vragen. De doorstroom van gesubsidieerde arbeid en publieke banen naar reguliere banen blijkt in de praktijk beperkt tot negatief. De oorzaak van de beperkte effectiviteit van re-integratie kan liggen in het feit dat de beschikbare instrumenten niet selectief genoeg worden ingezet. Figuur 7 laat de besteding van de beschikbare re-integratiemiddelen door gemeenten zien. Overigens wordt het bedrag dat aan subsidieerde arbeid wordt besteed, de komende jaren verminderd.

Uitgangspunt is dat mensen zo veel mogelijk zelf werk vinden. Dat geldt voor scholieren en werknemers, waarbij scholen en werkgevers medeverantwoordelijk zijn voor een directe overgang van school naar werk respectievelijk van werk naar werk. Door meer hier meer op in te zetten (zie hoofdstuk preventie), wordt voorkomen dat mensen onnodig in een uitkeringssituatie komen. Een verschuiving van de inzet van trajecten vanuit de uitkering naar direct overgang van school-werk en werk-werk kan gepaard gaan met een besparing op de re-integratiemiddelen.

**Figuur 7 Besteding W-deel gemeenten**



**Beschrijving van de maatregel**

- Het re-integratiebudget wordt met 500 mln verlaagd.

*Effecten*

De effectiviteit van re-integratie kan worden vergroot door een selectiever inzet van trajecten. Sommige mensen zullen geen of een andere vorm van begeleiding ontvangen. Het verlagen van het re-integratiebudget zorgt daardoor voor een stijging van de uitkeringslast. Op basis van bestaande studies wordt gerekend met een uitverdieneffect van 50%<sup>20</sup>. Dit betekent dat een daling van het re-integratiebudget met 500 mln een stijging van de uitkeringslast van 250 mln met zich meebrengt. Netto resulteert dus een besparing van 250 mln.

<sup>19</sup> Zie Martin & Grubb (2001) en Kluge, 2006.

<sup>20</sup> CPB (2007), De maatschappelijke kosten en baten van re-integratie.

## 5.2

### Aanpassen minimumloon en bijstandsniveau

Het minimumloon bepaalt of er een afstand tot de arbeidsmarkt is. Immers, mensen die qua productiviteit minder dan het minimumloon kunnen verdienen, komen niet in aanmerking voor reguliere functies op de arbeidsmarkt. In Nederland is het WML in internationaal opzicht relatief hoog. Daarnaast beginnen de laagste loonschalen in Nederland ongeveer 7%-punt boven het WML. De omvang van de werkloosheid wordt mede bepaald door de hoogte van de uitkering in verhouding tot de laagste loonschalen.

Beschrijving van de maatregel:

- Verlaging van het minimumloon en het bijstandsniveau met 10%.

#### *Effecten*

Door de verlaging van het minimumloon, komt een reguliere baan voor meer mensen binnen handbereik. Ook zullen de laagste loonschalen dalen, doordat in de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers de hoogte van het minimumloon een ijkpunt is. Door de verlaging van het bijstandsniveau wordt 400 mln bespaard op de bijstandsuitgaven. Doordat mensen zich vervolgens sneller aanbieden op de arbeidsmarkt en doordat de vraag naar arbeid toeneemt, zal het aantal werklozen met 10.000 afnemen. Het totale gedragseffect bedraagt 120 mln. De totale besparing komt hiermee op 520 mln. Daarnaast werkt de verlaging van het WML ook door in de hoogte van de Wajonguitkering, waardoor nog 830 mln extra wordt bespaard (en totaal dus 1.350 mln structureel). Ook hier geldt dat het van belang is dat werkgevers banen creëren voor de beschikbaar gekomen loonschalen.

#### Overzicht verwachte budgettaire effecten

Maatregel	2015	Structureel
5.1 Verlagen re-integratie budget met 500 mln	250	250
5.2 Verlagen WML en bijstand met 10%	520	520



## Bijlage 1 Taakopdracht

### **Thema**

Deze heroverweging betreft het geheel van regelingen voor inkomensondersteuning voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het betreft met name de Wet Arbeidsongeschiktheids-voorziening Jonggehandicapten (Wajong), de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw), de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet op de arbeidsgeschiktheidsverzekering (WAO) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. In totaal gaat het bij deze regelingen in 2010 om circa 19,5 mld. Aanverwante regelingen zoals de AWBZ en speciaal onderwijs worden, waar relevant, ook betrokken.

### **Opdracht aan de werkgroep**

De werkgroep wordt gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de hieronder genoemde uitgaven op dit thema, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 bespaart, conform de spelregels van de brede heroverwegingen.<sup>1</sup> Afhankelijk van de inhoudelijke analyse kan de werkgroep ook besparingsvarianten presenteren die verdergaan dan 20%. De beschrijving van de beleidsvarianten besteedt in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten: doelmatigheid (gelet op de beoogde doelstelling), beheersbaarheid van de uitgaven, inkomenseffecten en uitvoerbaarheid.

### **Afbakening**

De heroverweging betreft de regelingen (a) tot en met (i) zoals opgenomen in tabel 1.

### **Samenstelling van de werkgroep**

Voorzitter: drs. R.I.J.M. Kuipers (Ministerie van BZK, ABD)

Leden: SZW, EZ, OCW, J&G, BZK, AZ, FIN en externe deskundigen

**Tabel 1 De in de heroverweging minimaal te betrekken regelingen (mln euro)**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
(a) Wajong-uitkeringslasten	2436	2579	2735	2883	3014	3074
(b) Wajong-uitvoeringskosten	110	93	93	103	111	115
(c) Wajong-reintegratiemiddelen	67	71	89	101	113	109
(d) Wsw	2510	2514	2507	2508	2508	2508
(e) WWB-Inkomensdeel	3848	4051	4330	4624	4601	4600
(f) WWB-reintegratiedeel	1529	1409	1254	1303	1315	1264
(g) WAO-uitkeringslasten*	7882	7253	6579	5877	5246	4746
(h) IVA-uitkeringslasten	329	439	541	630	703	766
(i) WGA-uitkeringslasten	830	1079	1336	1594	1852	2108
Totaal <sup>2</sup>	19541	19488	19464	19623	19463	19290

\* De reeks WAO-uitkeringslasten kent een dalend verloop aangezien er op termijn geen instroom in de WAO zal plaatsvinden. De IVA-, WGA- en Wajong-reeksen nemen - volgens huidige inzichten in minder sterke mate - de komende jaren toe.

<sup>1</sup> Voor zover van toepassing: besparingen op collectieve verzekeringen leiden niet per definitie tot verbetering van het EMU saldo omdat tegenover lagere collectieve uitgaven ook lagere collectieve lasten staan. Een aanvullende lastenverzwaring, waarbij de totale lastendruk ongewijzigd blijft, verbetert het EMU saldo wel. De werkgroep wordt gevraagd de uitwerking hiervan in de varianten op te nemen.

<sup>2</sup> Voor zover op de hierbij genoemde artikelen apparaatsuitgaven niet zijn meegenomen, zal de werkgroep deze in principe alsnog meenemen.



## Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Voorzitter:	drs. R.I.J.M. Kuipers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Algemene BestuursDienst
Leden:	drs. A.J.J. Dingelstad	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
	mw. Drs. J.A.M. Hilgersom	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	drs. A.C. Hogendoorn	Ministerie van Financiën
	mw. Drs. M.R. Leijten	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	drs. L.D.P. Lombaers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	drs. H.C.M. Middelpaats	Ministerie van Jeugd en Gezin
	mw. Drs. K.H. Ollongren	Ministerie van Algemene Zaken
	drs. F.W. Suijker	Ministerie van Economische Zaken
Externe deskundigen:	dr. P.W.C. Koning dr. J.C. Vrooman	Centraal Planbureau Sociaal en Cultureel Planbureau
Secretariaat:	mw. Drs. A.M.J. van Zundert dr. K.J. Beniers	Ministerie van Financiën Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De werkgroep heeft veel baat gehad bij verschillende expertsessies. De voorzitter dankt bestuurders, medewerkers en vertegenwoordigers van OESO, Divosa, VNG, UWV, Cedris, BoaBorea, VNO-NCW, MKB Nederland, LTO Nederland, FNV, Abvakabo, MHP, CNV, Verbond van Verzekeraars, academici, werkplein Delft, SW-bedrijf Combiwerk en De Wereldzaak. De werkgroep heeft dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten die zij aan die gesprekken ontleende, maar tekent ook aan dat de volledige verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport bij de werkgroep ligt.



## Bijlage 3 Groslijst

Onderstaand de groslijst met maatregelen op het terrein van de heroverweging 'Op afstand van de arbeidsmarkt'. De opbrengst is exclusief het effect op belastingen, maar inclusief weglekeffect naar andere regelingen, gedragseffecten, invoertermijn en uitvoering.

	Budgettaire opbrengst in mln					Struc	Niet optelbaar met
	2011	2012	2013	2014	2015		
<b>1. Jongeren met problemen</b>							
1.2 Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten	0	0	5	25	50	900	Rest bij 1, zie A voor 1.2 en 1.4
1.3 Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (incl. bestaande gevallen (herkeuren))	0	0	-10	-15	35	900	Rest bij 1, zie B voor 1.3 en 1.5
1.4 Harmonisatie polisvoorwaarden Wajong conform WWB (excl. bestaande gevallen)	0	0	0	10	40	950	Rest bij 1, zie A voor 1.2 en 1.4
1.5 Harmonisatie polisvoorwaarden Wajong conform WWB (incl. bestaande gevallen)	0	0	0	-25	385	950	Rest bij 1, zie B voor 1.3 en 1.5
1.6 Verhogen leeftijdsgrens Wajong tot 27 jaar (voor 2015 excl. en incl. bestaande gevallen)	0	0	0	-5	140	350	Rest bij 1
<b>2. Meer reguliere en minder beschutte arbeid</b>							
2.1 Wsw afschaffen als aparte voorziening en omvormen tot stelstel van loondispensatie (nieuwe gevallen + wachtlijst)	0	0	0	50	150	950	Zie E voor 2.1 en 2.2
2.2 Verlagen subsidie per plek	0	125	250	375	500	550	Zie E voor 2.1 en 2.2
2.3 Herindicatie groep voor 1998	0	0	0	50	100	150	Rest bij 2
2.4 Verkleinen groep tot Europese gemiddelde	0	0	50	100	150	650	Rest bij 2
<b>3. Integratie regelingen</b>							
3.1 Eén regeling voor afstand arbeidsmarkt	0	0	0	25	535	2050	1 en 2
<b>4. Werk financieel aantrekkelijk maken</b>							
4.1 Afbouw overdraagbaarheid algemene heffingskorting in referentie minimumloon		75	150	225	250	850	-
4.2 Alleenstaande ouders van 90 naar 80% WML	0	0	20	160	160	175	-
4.3 Paren zonder kinderen in WWB van 100 naar 90% WML	0	0	10	60	60	75	-
4.4 Loonaanvulling alleen bij volledige benutting resterende verdien capaciteit (i.p.v. bij 50%)	0	0	0	50	55	150	-
4.5 Verlaging uitkeringspercentage IVA en WAO van 75 naar 70% van het laatstverdiende loon	0	330	350	370	380	250	-
4.6 Uitkeringshoogte voor niet beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid naar AOW-niveau	0	0	-30	-30	-15	1050	4.7
4.7 Duur uitkering niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid tot 5 jaar	0	0	-30	-30	-20	1400	4.6
4.8 Uitgaan van arbeidscapaciteit i.p.v. verdien capaciteit	0	0	-30	-30	-20	500	-

<b>5. Effectiviteit activering vergroten</b>							
5.1 Verlagen re-integratiebudgetten met 500 mln	0	250	250	250	250	250	-
5.2 Verlagen WML en bijstand met 10% (geleidelijk in 4 jaar)	0	325	800	1325	1900	1350	-
w.v. WWB/WIJ	0	75	200	325	475	520	
w.v. Wajong, WAO, WIA	0	250	600	1000	1425	830	
<b>Overige maatregelen</b>							
A Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten plus polisvoorwaarden WWB (excl. bestaande gevallen) – Combinatie van 1.2 en 1.4	0	0	5	30	60	1050	Opties 1
B Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten plus polisvoorwaarden WWB (incl. bestaande gevallen) – Combinatie van 1.3 en 1.5	0	0	-10	-10	55	1050	Opties 1
C Wajong harmoniseren polisvoorwaarden met WWB plus decentraliseren naar gemeenten als aparte regeling (excl. bestaande gevallen) – Optie 1.4 plus decentralisatie	0	0	0	10	45	1000	Opties 1
D Wajong harmoniseren polisvoorwaarden met WWB plus decentraliseren naar gemeenten als aparte regeling (incl. bestaande gevallen) – Optie 1.5 plus decentralisatie	0	0	0	10	440	1000	Opties 1
E Wsw combinatievariant (2.1 en 2.2)		125	250	425	600	950	Opties 2
F Ontkoppelen (4 jaar)	0	250	700	1300	1950	1350	G
G Koppelen aan CPI i.p.v. WKA (4 jaar)	0	50	200	475	775	500	F
H Ontheffing sollicitatieplicht alleenstaande ouders in de bijstand	0	0	5	10	10	10	-
I Verlagen uitkering met 5% WML voor alle groepen in de bijstand	0	0	50	320	320	350	-
J Alleenstaanden zonder kinderen van 70 naar 60%	0	0	70	410	410	460	-
K Integreren BBZ in WWB	0	0	0	65	80	80	-
L Integreren WWIK in WWB	0	0	0	10	10	10	-
M Integreren IOAW/IOAZ	0	0	0	85	140	215	-
N Integreren ANW	0	0	0	15	225	175	-
O Integreren Toeslagenwet	0	0	0	30	50	50	-
P Maximeren maatmanloon op max dagloon	0	0	5	15	20	25	-
Q Woonlandbeginsel WIA	0	0	5	5	5	10	
R Integreren Wajong en Wsw met de WWB én afbouw AHK (3.1 plus 4.1)		75	150	250	810	3850	
S Afbouw AHK als WSW en Wajong zijn geïntegreerd in WWB (opbrengst 4.1 als 3.1 is doorgevoerd)		75	150	225	350	1800	
T Afbouw AHK als Wajong is beperkt (opbrengst 4.1 als 1.2 is doorgevoerd)		75	150	225	250	850	

### Toelichting

De maatregelen die onder één van de vijf uitdagingen vallen, worden in het rapport besproken. Het nummer correspondeert met de paragraaf in het rapport waar de maatregel wordt beschreven. Hieronder volgt de toelichting bij de maatregelen die niet in het rapport worden vermeld.

#### **A. Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten plus polisvoorwaarden WWB**

In het rapport is beschreven wat het effect is van het beperken van de Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (1.2) en wat het effect is van het

aanpassen van de polisvoorwaarden van de Wajong naar die in de WWB (1.5). Het is ook mogelijk om beide maatregelen te combineren, zodat ook voor degenen die in de Wajong blijven, een partner- en vermogenstoets gaat gelden.

**B. Beperken Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten plus polisvoorwaarden WWB (herkeuring huidige Wajongers)**

Idem als maatregel A, maar dan ook voor huidige Wajongers. Dit verhoogt de besparing in 2015 en verandert niets aan de structurele opbrengst.

**C. Harmoniseren polisvoorwaarden Wajong met WWB plus decentraliseren naar gemeenten**

In maatregel 1.5 worden de polisvoorwaarden van de Wajong gelijkgesteld aan die in de WWB, maar verandert er niets in de uitvoering. In deze maatregel worden de polisvoorwaarden geharmoniseerd en gaat de uitvoering over van UWV naar gemeenten. Er gaat dan een verdeelmodel gelden waarin naar analogie van de WWB gemeenten worden gestimuleerd om in te zetten op uitstroom. Doordat er wel een keuring blijft (door het UWV), is er geen (afschrik)effect op de instroom. Gemeenten kunnen die immers niet beïnvloeden.

**D. Harmoniseren polisvoorwaarden Wajong met WWB plus decentraliseren naar gemeenten (inclusief huidige Wajongers)**

Idem als maatregel C, maar dan ook voor huidige Wajongers. Dit verhoogt de besparing in 2015, maar verandert niets aan de structurele opbrengst.

**E. Wsw-combinatie: 2.1 en 2.2**

Maatregel 2.1 (het afschaffen van de Wsw voor nieuwe instroom en omvormen tot een stelsel van loondispensatie) kan worden gecombineerd met een verlaging van de subsidie per plaats voor de huidige Wsw-plekken (2.2).

**F. Ontkoppelen**

De WKA regelt dat het WML en alle uitkeringen meestijgen met de contractlonen in de marktsector en bij de overheid. Van deze hoofdregel mag afgeweken worden indien "...sprake is van een bovenmatige loonontwikkeling zodanig dat hiervan schade voor de werkgelegenheid kan worden verwacht dan wel van een zodanige volume-ontwikkeling in de sociale zekerheidsregelingen dat daardoor een betekende premie- of belastingdrukverhoging noodzakelijk is". Voor de berekening van de besparingen is het basispas van het MLT (2012-2015) gebruikt. Het gemiddelde koppelingspercentage daarin bedraagt 2,5% per jaar. De raming is afhankelijk van de loonontwikkeling, die vertraagd doorwerkt op het koppelingspercentage. In de huidige systematiek van de koppeling lopen ook de AOW, Anw, IOAW en IOAZ mee. Deze regelingen maken echter geen onderdeel uit van de grondslag van deze heroverweging en zijn daarom niet opgenomen. De additionele opbrengst als ook deze regelingen worden ontkoppeld, bedraagt 2,5 mld. Om deze regelingen uit te zonderen is een wetswijziging nodig.

Deze maatregel levert in 2015 circa 2 mld op, voor het regelingen in de grondslag van deze heroverweging betreft. Voor de WWB en de Wajong betekent dit een structurele verlaging van het uitkeringsniveau die ook de instroom na 2015 raakt en daarmee een structurele opbrengst heeft. Voor de WIA, daarentegen, geldt dat deze maatregel geen effect heeft op het uitkeringsniveau voor de instroom na 2015; hun uitkering is gebaseerd op hun laatstverdiende loon. De structurele opbrengst van deze maatregel is daarom lager in 2015.

### **G. Koppelen aan inflatie in plaats van aan loonontwikkeling**

In deze maatregel wordt niet gekoppeld aan de contractlonen, maar aan de inflatie (CPI). Voor de berekening van de besparingen is het basispad van het MLT (2012-2015) gebruikt. Gemiddeld is de geraamde inflatie in de MLT per jaar 0,66% dan het koppelingspercentage, waardoor wordt bespaard. De besparing in de periode tot en met 2015 bestaat voor 50% uit besparingen op sociale voorzieningen (zoals WWB, WIJ en Wajong) en voor 50% uit sociale verzekeringen (zoals WAO, WIA en WAZ). Structureel hebben de besparingen alleen betrekking op de sociale voorzieningen. De opbrengst in de tabel betreft de regelingen die in de grondslag van deze heroverweging zitten. Doorwerking naar AOW, Anw, IOAW en IOAZ, levert 1 mld extra op.

### **H. Ontheffing sollicitatieplicht alleenstaande ouders**

In de bijstand hoeven alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar niet te solliciteren. Om de band met de arbeidsmarkt te behouden kan het juist verstandig zijn om wel te blijven solliciteren. Mocht in individuele gevallen participatie niet mogelijk zijn, dan is er altijd de mogelijkheid voor gemeenten om een ontheffing op individuele basis te verstrekken.

### **I. Verlaging van de uitkering van alle groepen in de WWB met 5%**

De basisuitkering in de WWB is 50% van het minimumloon. Een alleenstaande zonder kinderen die de kosten van het huishouden niet kan delen, krijgt daarbovenop een toeslag van 20% WML en komt dus uit op 70% WML. Voor alleenstaanden met kinderen komt hier nog een toeslag van 20% WML bij, waardoor zij 90% WML krijgen. Paren krijgen samen 100% WML. In deze maatregel worden de uitkeringen van al deze groepen met 5% verlaagd: 65% WML voor alleenstaanden, 85% voor alleenstaande ouders en 95% voor paren.

### **J. Verlaging uitkering alleenstaanden zonder kinderen in de bijstand van 70 naar 60%**

Zie toelichting bij maatregel I voor het huidige bijstandsgebouw. Deze maatregel houdt in dat alleenstaanden in de bijstand zonder kinderen een uitkering van 60% WML krijgen in plaats van van 70% WML.

### **K. BBZ afschaffen/integreren in WWB**

Op grond van de BBZ kunnen starters en zelfstandigen financiële bijstand krijgen, in de vorm van bijvoorbeeld een starterskrediet, een tijdelijke uitkering of - voor startende zelfstandigen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering - vrijstelling van de arbeidsverplichting. Bedrijven die door tijdelijke financiële problemen niet in staat zijn om hun bedrijf voort te zetten, komen door bedrijfskapitaal (BBZ) er weer bovenop. Zonder bedrijfskapitaal zou een BBZ-gerechtigde in de WWB terechtkomen en worden op langere termijn levensvatbare bedrijven beëindigd. Afschaffen van het BBZ levert structureel 80 miljoen op. Voor de betrokkenen zijn de inkomenseffecten beperkt. Net als bij het BBZ ontvangen zij een inkomensondersteuning tot het sociaal minimum.

### **L. WWIK afschaffen/integreren in WWB**

De Wet Werk en inkomen kunstenaars (WWIK) geeft kunstenaars een aanvulling op hun inkomen als zij niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Startende kunstenaars kunnen de WWIK-uitkering gebruiken bij de opbouw van een winstgevende beroepspraktijk. Gevestigde kunstenaars kunnen met een WWIK-uitkering een tijdelijke terugval in het inkomen opvangen.

In tegenstelling tot de WWB kent de WWIK geen arbeidsplicht, een lagere uitkering (70% van de toepasselijke norm), een maximumuitkeringsduur van 4 jaar (op te souperen binnen 10 jaar) en bijverdienmogelijkheden tot 125% WML. Uit de evaluatie blijkt dat WWIK succesvol is geweest als middel om binnen beperkte tijd een renderende kunstenaarspraktijk op te bouwen met nauwelijks terugval naar de bijstand. Gemiddeld maken kunstenaars maximaal 1,5 a 2,5 jaar gebruik van de regeling. Bij afschaffing WWIK zullen kunstenaars naar verwachting langer in de bijstand blijven. Mogelijk zullen gemeenten zullen eigen beleid gaan ontwikkelen voor kunstenaars. Afschaffen van de WWIK levert per saldo structureel een besparing van 10 miljoen op, rekening houdend met het vrijvallen van uitvoeringskosten.

#### **M. IOAW/Z**

In de Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers/zelfstandigen (IOAW) geldt geen vermogenstoets. De Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers/zelfstandigen kent een eenmalige vermogenstoets waarbij hoge vermogensvrijlatingen (waaronder een aparte pensioenvrijlating) gelden en alleen het rendement van het vermogen op de uitkering wordt gekort. Afschaffen van de IOAW/IOAZ betekent dat de uitkeringslasten en uitvoeringskosten vervallen. Een deel van de IOAW'ers en IOAZ'ers zal bij afschaffing in de WWB terecht komen. Een ander deel zal vanwege de (strengere) vermogenstoets in de WWB (tijdelijk) niet aanmerking komen voor een WWB-uitkering. Structureel levert de maatregel circa 215 miljoen op. Afschaffen van de regelingen geeft een prikkel om te participeren. In individuele gevallen kan het leiden tot een forse inkomensterugval indien er vanwege vermogen geen recht bestaat op bijstand, of ertoe leiden dat opgebouwde reserves (spaartegoed, huis, pensioen) moeten worden aangesproken.

#### **N. ANW**

Nabestaanden (partner en/of kinderen) kunnen op grond van de ANW een uitkering krijgen van maximaal 70 procent WML. In de ANW geldt een ruimere bijverdienregeling dan in de WWB. Bovendien hebben nabestaanden geen arbeids- en re-integratieverplichting. Integratie van de ANW in de WWB betekent dat deze verschillen worden opgeheven. ANW'ers zullen worden geprikkeld om actief te worden op arbeidsmarkt en zo inkomen te genereren om in het levensonderhoud te voorzien. Doordat de prikkels uit de WWB gaan gelden zullen participatie-effecten positief zijn. ANW'ers die niet gaan werken kunnen forse inkomenseffecten ervaren: zij zullen – door de vermogenstoets uit de WWB – een lagere uitkering ontvangen. Voor sommigen kan het recht op een uitkering zelfs geheel vervallen als gevolg van de vermogenstoets en de strengere inkomensstoets. Het halfwezenpensioen is niet-inkomensafhankelijk; binnen de WWB is de uitkering voor alleenstaande ouders wel gebonden aan inkomen.

#### **O. TW**

De toeslagenwet vult een aantal sociale uitkeringen met een toeslag aan tot het relevante sociaal minimum, als de betrokkene daar met zijn (gezins)inkomen onder blijft. Toeslagen kunnen worden verstrekt bovenop de uitkeringen van de zogenoemde moederwetten (WAO, WAZ, WIA, WW, ZW, WAMIL en Bia). Daarnaast vult de toeslagenwet het loon aan indien de werkgever in het tweede ziektejaar minder dan 10% van het loon doorbetaalt en de persoon in kwestie daardoor met zijn (gezins)inkomen onder het sociaal minimum beland. Afschaffen van de TW levert alleen een besparing op voor personen die vanwege de vermogenstoets geen

recht hebben op WWB. Dit is naar schatting 15% van de totale populatie. De besparing bedraagt structureel 50 miljoen. Voor personen die vanwege de vermogenstoets geen recht op bijstand hebben kan sprake zijn van een forse inkomensachteruitgang.

**P. Maximering maatmanloon op dagloon**

Bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid wordt gekeken naar de verhouding tussen wat een gedeeltelijk arbeidsongeschikte verdient in relatie tot hetgeen hij zou kunnen verdienen als hij niet gedeeltelijk arbeidsongeschikt zou zijn (het maatmanloon). Door maximering van het maatmanloon op het maximum dagloon, daalt voor hogere inkomens de gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid. Dit levert bij deze groep (circa 3% van de totale WGA-populatie) een besparing op de uitkeringslasten op van structureel 25 mln.

**Q. Woonlandbeginsel in de WIA**

Invoering van het woonlandbeginsel voor de WIA leidt in veel gevallen tot een verlaging van de uitkering op basis van de koopkrachtpariteit in het woonland van de uitkeringsgerechtigde. Daarmee wordt gewaarborgd dat met de uitkering men zich in het levensonderhoud kan voorzien. Het woonlandbeginsel wordt toegepast op landen buiten de EU; binnen de EU wordt de uitkering in zijn volledigheid verstrekt. De invoering van het woonlandbeginsel geldt ook voor het zittende bestand.



## Bijlage 4 Overzicht regelingen en instrumenten

### Regelingen

Regeling	Wajong	WAO	WIA	WWB	WWIK	IOAW/IOAZ
<b>Kenmerken</b>						
<b>Afkorting</b>	Wet arbeids-ongeschiktheids-verzekering jong-gehandicapten	Wet arbeids-ongeschiktheids-verzekering	Wet werk en inkomen naar arbeids-vermogen	Wet Werk en Bijstand	Wet werk en inkomen kunstenaars	Wet inkomens-voorziening gedeeltelijk arbeids-ongeschikte of oudere (boven 50 jaar) werkloze werknemers/ zelfstandigen)
<b>Hoogte uitkering</b>	€971 (75% WML) bij arbeids-ongeschikt > 80%	Loon-dervingsuitkering (max. 75% van laatstverdiende loon) en vervolgutkering	IVA: 75% van het dagloon WGA. Afhankelijk van mate van arbeidson-geschiktheid maximaal 70% van het dagloon	Alleenstaande 50% WML. Alleenstaand en alleen wonend: €906 (70% WML) Alleenstaande ouder: €1166 (90% WML) Gehuwd: €1295 (100% WML)	Alleenstaande €432 Alleenstaande ouder of gehuwd: iets meer	Alleenstaande €618 Alleenstaande ouder: €865 Gehuwd: €1.236
<b>Voor wie</b>	Gehandicapt ontstaan voor 18 jaar (of voor 30 jaar bij studenten) + geen arbeidsverleden	Arbeids-ongeschikt + arbeidsverleden als werknemer	Arbeids-ongeschikt + arbeidsverleden als werknemer	Onder sociaal minimum	Kunstenaars	Voor ouderen na aflopen WW of WGA (IOAW) of bij beëindiging eigen bedrijf (IOAZ)
<b>Voorwaarden</b>	Inkomenstoets, geen partner-en vermogenstoets	Inkomenstoets, geen partner-en vermogenstoets	Inkomenstoets, geen partner-en vermogenstoets	Inkomens-, partner-en vermogenstoets	Vermogens-toets	Inkomens-toets, geen vermogens-toets
<b>Bijverdienen</b>	Nieuwe instroom: vanaf verdien-capaciteit van 20% WML geldt bijverdien-percentage van 50%. Vanaf 27	Binnen elke arbeids-ongeschiktheids klasse mogen extra inkomsten behouden blijven	In eerste fase bijverdien-percentage van 30%.	Gemeentelijke vrijheid. Max. 6 maanden €184 per maand vrijstelling. Daarnaast premie van	Mogelijkheid inkomen aan te vullen tot max. 125% WML	Gemeentelijke vrijheid. Max. 6 maanden €184 per maand vrijstelling. Daarnaast premie van

	jaar kan inkomen groeien tot 120% WML			max. €2200 per jaar		max. €2200 per jaar
<b>Omvang groep (2009)</b>	191.000 uitkeringsjaren	514.000 uitkeringsjaren	IVA: 16.000 WGA: 64.000 uitkeringsjaren	273.700 personen	2.200	IOAW: 9.000 IOAZ: 1.700
<b>Uitvoering</b>	UWV	UWV	UWV/private verzekeraars	Gemeenten	Gemeenten	Gemeenten
<b>Financiering</b>	Begrotings-gefinancierd	Premie-gefinancierd	Premie-gefinancierd. WGA deels premie-differentiatie (op bedrijfsniveau)	Begrotings-gefinancierd	Begrotings-gefinancierd	Begrotings-gefinancierd
<b>Budgettering</b>	Open einde	Open einde	Open einde	Macrobudget dat meebeweegt met de omvang van de werkloosheid. Objectief verdeelmodel	Macrobudget dat meebeweegt met de omvang van de werkloosheid. Objectief verdeelmodel	Macrobudget dat meebeweegt met de omvang van de werkloosheid. Objectief verdeelmodel
<b>Bijzonder heden</b>	Vanaf 2010 werkregeling voor nieuwe instroom (werken met loondispensatie definitieve indicatie op 27 jaar)	Geen nieuwe instroom meer mogelijk		Per 2010 werkloosheidsrecht voor jongeren < 27 jaar.	Geen sollicitatieplicht en ruimere mogelijkheid tot bijverdienen duur 48 maanden.	

## Instrumenten

<b>Instrument</b>	<b>Wsw</b>	<b>W-deel gemeenten</b>	<b>Re-integratie Wajong</b>	<b>Re-integratie WIA</b>
<b>Kenmerken</b>				
<b>Voor wie is het?</b>	WWB'ers, Wajong, WIA, nuggers, arbeidsongeschikten die voldoen aan de criteria. Indicatiestelling door UWV. Minimaal 20% verdien capaciteit	WWB'ers. W-deel is onderdeel van het participatiebudget. Uit participatiebudget wordt inburgering, educatie en re-integratie betaald.	Wajong'ers	WGA'ers (IVA is meer dan 80% arbeidsongeschikt)
<b>Omvang groep</b>	Werknemersbestand: 102.000 Wachtljst: 18.000		192.000 (raming 2009) in uitkering waarvan 98% volledig arbeidsongeschikt en 25% werkend	
<b>Kenmerken</b>	Vrijwillig voorziening. Aparte CAO (beloning ligt gemiddeld boven WML)	Grootste deel wordt besteed aan gesubsidieerde arbeid (32%), loonkostensubsidies (23%) en begeleidingstrajecten (26%)	Loondispensatie, jobcoach, no risk polis van onbeperkte duur, additionele premiekorting	Instrumenten zijn o.a. brugbanen voor herbeoordeelden, proefplaatsingen, tijdelijke no-risk polis Verdeling budget: Voorzieningen (51%), trajecten (45%) en LKS (4%)
<b>Uitvoerder</b>	Gemeenten, plaatsing vooral bij SW-bedrijven	Gemeenten, soms uitbesteden aan re-integratiebedrijven (geen verplichting)	UWV, verplichte uitbesteding bij trajecten	WGA: private verzekeraars
<b>Budgettair beslag in 2009</b>	€2,5 mld. indicatiestelling: €24 mln. personeel/materieel: €1,5 mln.	€1,5 mld.	Re-integratie: €67 mln. Uitvoering re-integratie: €5 mln.	Re-integratie: WIA/WAZ/WAO: €178,5 mln. Uitvoering re-integratie: WIA/WAZ/WAO: €91 mln.



Bijlage 5 CPB notitie: doorrekening besparingsopties voor de heroverwegingswerkgroep "Op afstand van de arbeidsmarkt"



Nummer : 2010/10  
Datum : 26 maart 2010  
Aan : Heroverwegingswerkgroep ‘Op afstand van de arbeidsmarkt’

## Doorrekening besparingsopties voor de heroverwegingswerkgroep ‘Op afstand van de arbeidsmarkt’

De heroverwegingswerkgroep “Op afstand van de arbeidsmarkt” heeft het CPB verzocht tot doorrekening van een aantal besparingsopties op het terrein van de sociale zekerheid. Mede door vervroeging van de publicatie van het rapport van de werkgroep is overeengekomen dat het CPB zich hierbij in principe beperkt tot de doorrekening van kwantitatieve effecten. Deze notitie geeft een overzicht en onderbouwing van de effecten van de meeste besparingsopties die worden vermeld in het eindrapport. De indeling van het rapport volgt dan ook de nummering van de maatregelen in dit document. Verder gelden bij de doorberekening van de maatregelen de volgende algemene uitgangspunten:

- *Structurele effecten*: de geraamde effecten hebben betrekking op de lange termijn.<sup>1</sup> Overgangssituaties worden derhalve buiten beschouwing gelaten. Dit betekent bijvoorbeeld dat maatregelen gericht op de wao buiten het bestek van de doorrekening vallen – op lange termijn bestaat deze werknemersverzekering immers niet meer.
- *Berekening besparingen*: bij alle maatregelen vindt doorrekening plaats van besparingen aan de uitgavenkant van de overheidsbegroting. Deze besparingen bestaan enerzijds uit de *ex ante besparingen*, i.e. de besparingen die worden gerealiseerd zonder dat rekening wordt gehouden met gedragsaanpassingen, en anderzijds uit besparingen door gedragsaanpassingen van individuen (*gedragseffecten*). Wanneer bijvoorbeeld een uitkering wordt verlaagd, dan bestaat de *ex ante* besparing uit de directe bezuiniging die daaruit voortvloeit en het gedragseffect uit de besparing die gevolg is van het verminderde gebruik van de uitkering. Het laatste effect treedt op omdat individuen in de regel gevoelig zijn voor financiële prikkels. Een deel van de besparingen ‘lekt weg’ door toename in het gebruik van andere sociale zekerheidsregelingen.

<sup>1</sup> In de regel wordt onder ‘lange termijn’ verstaan een periode van circa 50 jaar. Hierbij zij echter aangetekend dat veel sociale zekerheidsarrangementen al veel eerder een nieuw evenwicht kunnen bereiken. Zo kent de WW momenteel een maximale duur van 3 jaar en 2 maanden, waardoor het structurele effect van een maatregel in de WW al na enkele jaren zou worden bereikt. Voor maatregelen in bijvoorbeeld de Wajong en de WIA geldt weer een veel langere termijn voordat de nieuwe evenwichtssituatie is bereikt, omdat de uitkeringsduur in deze regelingen veel langer kan zijn. Bij de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma’s wordt een eventuele oploop van een maatregel bij 2040 afgekapt.

Met dergelijke ‘weglek’ wordt rekening gehouden. De ex ante besparingen, inclusief de weglekeffecten, zijn in de meeste gevallen overgenomen van berekeningen van het ministerie van SZW ten behoeve van de werkgroep. De gedragseffecten zijn steeds door het CPB bepaald.

- *Geen participatie-effecten en daaruit voortvloeiende belastingopbrengsten:* bezuinigingen leiden via gedragseffecten vaak tot een lager gebruik van de sociale zekerheid, en dat impliceert op zijn beurt een hogere arbeidsparticipatie. Een hogere arbeidsparticipatie resulteert in hogere belastingopbrengsten voor de overheid en is daarmee relevant voor de houdbaarheid voor de overheidsfinanciën. Vergroting van de belastinginkomsten behoort formeel echter niet tot de taakopdracht van de werkgroep. Vandaar dat eventueel hogere belastinginkomsten niet zijn meegerekend in de eindbedragen voor de verschillende besparingsopties.<sup>2</sup> Vanwege het negeren van de participatie-effecten in de eindbedragen kunnen maatregelen per saldo gunstiger uitvallen voor de overheidsbegroting.
- *Geen uitverdieneffecten:* de berekeningen zijn steeds exclusief (i) lagere belastingopbrengsten als gevolg van minder en/of lagere uitkeringen en (ii) hogere inkomensafhankelijke toeslagen, zoals de zorgtoeslag en de huurtoeslag. De opdracht voor de werkgroep was immers om te kijken naar de directe besparingseffecten.<sup>3</sup> Vanwege het negeren van de uitverdieneffecten in de eindbedragen kunnen maatregelen per saldo minder gunstig uitvallen voor de overheidsbegroting.
- *Technische doorrekening:* deze doorrekening heeft een technisch karakter. In de analyse wordt niet stilgestaan bij eventuele juridische complicaties of overgangsproblemen bij de invoering. Het rapport van de werkgroep gaat hier voor zover mogelijk wel nader op in.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de besparingsopties die we bespreken in deze notitie, alsmede de structurele besparingen.

<sup>2</sup> Bij sommige maatregelen wordt wel een kwantitatieve inschatting gemaakt van veranderingen in de arbeidsparticipatie.. Gezien het beperkte tijdsbestek en de complexiteit van de betreffende maatregelen is dit echter niet in alle gevallen gelukt.

<sup>3</sup> Bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's zal het CPB wel naar de volledige effecten op het EMU-saldo kijken, dus inclusief dergelijke uitverdieneffecten.



**Tabel 1.1      Overzicht doorberekende besparingsopties en structurele effecten**

Nummer cf. eindrapport	Besparingsoptie	Structurele besparing (x mln)
(1)	<i>Jongeren met problemen</i>	
1.2 – 1.3	Beperken doelgroep wijong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten	900
1.4 – 1.5	Aanpassen polisvoorwaarden wijong aan wwv-regime	950
1.6	Aanpassen polisvoorwaarden wijong aan wwv tussen 18 en 27 jaar	350
(2)	<i>Meer reguliere en minder beschutte arbeid</i>	
2.1	Omvorming tot stelsel van loondispensatie voor nieuwe instroom	950
2.2	Verlaging subsidiebedrag wsv	550
2.3	Verlaging sv-plekken door herindicatie van vóór 1998	150
2.4	Verlaging sv-plekken tot EU-gemiddelde	650
(3)	<i>Naar één regeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt</i>	
3.1	Eén regeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt	2050
(4)	<i>Werk financieel aantrekkelijk maken vanuit de wwv en wia</i>	
4.1	Afbouw algemene heffingskorting in het referentieminimumloon	850
4.2 – 4.3	Aanpassen hoogte bijstandsuitkering in relatie tot kinderen	250
4.4	Loonaanvulling alleen bij volledige benutting resterende verdien capaciteit	150
4.5	Verlaging uitkeringspercentage iva en wao	250
4.6a	Risque social op aow-niveau	1050
4.6b	Idem, met gedeeltelijke herverzekering	800
4.7a	Duur risque social beperkt tot 5 jaar	1400
4.7b	Idem, met gedeeltelijke herverzekering	1300
(5)	<i>Benutten en creëren van baanmogelijkheden</i>	
5.1	Aanpassen re-integratiebudget met 500 mln	250
5.2	Verlaging wettelijk minimumloon en bijstand met 10%	500
	<i>Overige maatregelen</i>	
F	Ontkoppelen (4 jaar)	1350
G	Koppeling aan cpi i.p.v. wka (4 jaar)	500
H	Sollicitatieplicht alleenstaande ouders	10
K – L	Integreren wwik en bbz in wwv	90

# 1 Jongeren met problemen

## (1.2 – 1.3) Beperken doelgroep wijong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten

Volgens deze besparingsoptie komen alleen nog duurzaam en volledig arbeidsongeschikten zonder arbeidsverleden in aanmerking voor de wijong. Voor deze groep gelden dan geen sollicitatie- en re-integratieverplichtingen meer. Re-integratiemiddelen worden niet meer beschikbaar gesteld, omdat in principe geen arbeidspotentieel aanwezig is. De wijong wordt afgeschaft voor de gevallen die niet duurzaam en/of niet volledig arbeidsongeschikt zijn. Wanneer de betreffende personen geen werk hebben, kunnen zij zich bij de gemeenten melden voor de wwv of wij. De huidige re-integratiegelden voor de wijong gaan naar de gemeenten en worden samengevoegd met het al bestaande Werkdeel van de wwv.

### Uitgangspunten

- Het structurele wijong-volume is 412 000 personen.
- De structurele uitkeringslasten van de huidige wijongregeling bedragen 5,1 miljard euro.
- 40% van de personen in de wijong is volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Van hen is 17% thuiswonend en leeft 23% in een instituut.
- Van de 60% die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, is 32%-punt alleenstaand, 17%-punt samenwonend en 11%-punt thuiswonend.
- Als gevolg van het voorstel daalt de uitkering voor samenwonenden gemiddeld van 75% van het Wettelijk Minimumloon (wml) naar 50% van het wml. De gemiddelde uitkering voor thuiswonenden wordt 55% van het wml. Voor alleenstaanden verandert er niets.
- Er valt geen noemenswaardig effect te verwachten van de vermogenstoets, aangezien personen in de wijong doorgaans geen of nauwelijks vermogen hebben.
- De uitkeringselasticiteit is gelijk aan 1,0. Deze elasticiteit is lager dan de waarde van 1,5 die doorgaans in CPB-doorrekeningen voor de wao en wia wordt gehanteerd (zie tekstkader in paragraaf 4). De reden hiervoor is dat de uitkering in zijn geheel vervalt voor een deel van de wijongers, namelijk diegenen die een voldoende verdienende partner hebben. Voor deze laatste groep is de uitkeringselasticiteit gelijk aan 0. Het ex ante budgettaire effect bevat immers de gehele besparing op deze uitkeringen en er valt geen additioneel effect te verwachten. De uitkeringselasticiteit van 1,0 heeft alleen betrekking op de gedeeltelijk en/of tijdelijk arbeidsongeschikten, omdat er voor de volledig en duurzaam arbeidsongeschikten niets verandert.
- Het effect van de decentrale uitvoering is dat 4,2% meer uitstroom naar werk plaatsvindt (zie onderstaand tekstkader). Deze 4,2% wordt alleen toegepast op het wijong volume dat resteert na gedragseffecten door verlaging van de uitkering, omdat anders dubbeltelling plaatsvindt.

Daarnaast leidt de decentrale uitvoering tot minder instroom in de wwb omdat gemeenten, in tegenstelling tot UWV, wel over een budgetteringsprikkel beschikken. Dit effect is 2,8% en is alleen van toepassing op alleenstaanden, omdat het effect op de samen- en thuiswonenden overlapt met het gedragseffect van de uitkeringsverlaging.

- Door decentralisering kunnen schaalnadelen optreden. De schaalgrootte van gemeenten is kleiner dan de regio-indeling van UWV. Daar tegenover staan synergievoordelen met andere regelingen die op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld de wmo. Bovendien kunnen gemeenten besluiten samenwerkingsverbanden aan te gaan om kosten te beperken – zij beschikken immers ook over de prikkels hiertoe. We veronderstellen daarom dat de effecten van de schaalnadelen en synergievoordelen grosso modo tegen elkaar wegvallen.
- Voor het berekenen van de arbeidsaanbodeffecten wordt aangenomen dat een derde zich volledig terugtrekt van de arbeidsmarkt. Van de overgebleven groep wordt verondersteld dat een kwart al tot het arbeidsaanbod behoort. Per saldo stijgt het arbeidsaanbod daardoor met de helft van het aantal personen dat zijn wajong-uitkering verliest.

#### **Effecten**

- Door de uitkeringsverlaging van circa 33% krijgt op termijn een kwart van de samenwonenden geen uitkering meer. Hierdoor wordt 350 mln euro bespaard.
- Hetzelfde geldt voor de thuiswonenden, hetgeen tot een besparing van 100 mln euro leidt.
- Het directe effect van de uitkeringsverlaging treft alleen diegenen die in de wajong blijven. Dit levert bij samenwonenden 250 mln euro op en bij thuiswonenden 100 mln euro.
- De wij en wwb worden decentraal uitgevoerd, waardoor een sterkere prikkel optreedt om voormalige wajongers weer aan het werk te helpen. Decentralisatie van de wajong naar gemeenten zou in totaal 150 mln euro opleveren, waarvan 50 mln euro door minder instroom in de regeling en 100 mln door meer uitstroom naar werk. Dit effect wordt hier ook bereikt.
- Het totale structurele besparingseffect van de maatregel komt daarmee uit op 900 mln euro.
- De prikkel om werk te zoeken neemt voor een forse groep toe omdat zij hun uitkering verlaagd zien worden of zien vervallen. Hierdoor stijgt het arbeidsaanbod met circa 20 000 personen.

### Effect uitvoering wajong conform wwb

In diverse besparingsopties voor de wajong vindt decentralisatie plaats van de regeling naar de gemeenten, conform de Wet Werk en Bijstand. Dit betekent dat de gemeente een vastgesteld budget ontvangt waarmee zij de wajong moeten uitvoeren. Wanneer er achteraf geld over blijft is de gemeente vrij dit te besteden aan andere gemeentelijke uitgaven. Wanneer er achteraf een tekort is, dient de gemeente dit te financieren uit andere middelen. De gemeente heeft dus – meer dan UWV – een financiële prikkel om de uitgaven aan wajong te beperken.

In deze notitie is het effect van decentralisering ingeschat op basis van het geschatte effect van de decentralisering van de bijstand. Dit effect is in een aantal studies onderzocht, waarbij de omvang fluctueerde tussen de 5% en 16%.<sup>a,b</sup> In deze notitie gaan we (als middelpunt) uit van 10%. De personen in de Wajong zijn echter niet volledig vergelijkbaar met personen in de wwb. Zo zijn ze gedeeltelijk of volledig arbeidsongeschikt verklaard en hebben geen arbeidsverleden, in tegenstelling tot veel personen in de wwb. Zij zullen daarom relatief meer moeite hebben om een reguliere baan te vinden zonder hulp. We nemen aan dat hierdoor niet de volledige uitkering wordt bespaard, maar 70%. Verder bestaat het effect van decentralisering van de wwb uit een in- en uitstroombestand. We nemen aan dat deze componenten respectievelijk 40% en 60% van het totale effect vormen.<sup>a</sup> Voor de wajong-maatregelen geldt in enkele gevallen dat de keuring wel bij UWV blijft, waardoor er aan de instroomkant geen prikkel voor gemeenten is en alleen de prikkel aan de uitstroombestand een effect heeft. Tot slot wordt het gebruikte percentage alleen toegepast op personen met mogelijkheden op regulier werk, en daardoor niet op volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Uit cijfers van UWV blijkt dat 33% duurzaam geen mogelijkheden heeft voor regulier werk, en een deel tijdelijk niet (7%).<sup>c</sup> Daarom wordt verondersteld dat uiteindelijk 60% de mogelijkheid heeft om reguliere arbeid te verrichten.

Onderstaande tabel vat de berekening van het effect van decentralisering samen. Het effect aan de instroomkant komt op 2,8% en aan de uitstroombestand op 4,2%.

#### Structureel effect decentralisering wajong naar gemeenten, uitgesplitst naar instroom- en uitstroomeffect

	Instroom	Uitstroom
Effect decentralisering wwb	10%	10%
Correctie voor minder participatiemogelijkheden wajongers	0,7	0,7
Onderscheid instroom- en uitstroomeffect	0,4	0,6
Effect decentralisering wajong	2,8%	4,2%

<sup>a</sup> Stegeman, H. en A. van Vuren, 2006, Wet Werk en Bijstand; Een eerste kwantificering van effecten, CPB Document 120.

<sup>b</sup> Kok, L., I. Groot en D. Güler, 2007, Kwantitatief effect WWB, SEO.

<sup>c</sup> UWV, 2008, Kenniscahier 08-01; De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom.

## (1.4 – 1.5) Aanpassen polisvoorwaarden wajong aan wwb-regime

Er wordt een partner- en vermogenstoets ingevoerd voor personen in de wajong. Tevens wordt de uitkeringshoogte verlaagd naar wwb-hoogte. De uitvoering van de wajong blijft bij UWV.

### Uitgangspunten

- Het structurele wajong volume is 412 000 personen.

- De structurele uitkeringslasten van de huidige regeling bedragen 5,1 miljard euro.
- 40% van de personen in de wijong is volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Van hen is 17% thuiswonend en leeft 23% in een instituut.
- Van de 60% die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, is 32%-punt alleenstaand, 17%-punt samenwonend en 11%-punt thuiswonend.
- Als gevolg van het voorstel daalt de uitkering voor samenwonenden gemiddeld van 75% wml naar 50% wml. De gemiddelde uitkering voor thuiswonenden wordt 55% van het wml. Voor alleenstaanden verandert er niets.
- Er valt geen noemenswaardig effect te verwachten van de vermogenstoets, aangezien personen in de wijong doorgaans niet of nauwelijks vermogen hebben.
- De uitkeringselasticiteit is gelijk aan 0,75. Deze elasticiteit is lager dan de waarde van 1,5 die doorgaans in CPB-doorrekeningen voor de wao en wia wordt gehanteerd (zie tekstkader in paragraaf 4). Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen. Ten eerste heeft de maatregel deels betrekking op de groep volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Het ligt in de rede dat deze groep minder gevoelig is voor financiële prikkels dan andere groepen (potentiële) wijongers. Ten tweede behelst de maatregel dat de uitkering in zijn geheel vervalt voor een deel van de wijongers, namelijk diegenen die een voldoende verdienende partner hebben. Voor deze laatste groep is de uitkeringselasticiteit gelijk aan 0. Het ex ante budgettaire effect bevat immers de gehele besparing op deze uitkeringen en er valt geen additioneel effect te verwachten.
- Voor het berekenen van de arbeidsaanbodeffecten wordt aangenomen dat een derde zich volledig terugtrekt van de arbeidsmarkt. Van de overgebleven groep wordt verondersteld dat een kwart al tot het arbeidsaanbod behoort. Per saldo stijgt het arbeidsaanbod daardoor met de helft van het aantal personen dat zijn wijong-uitkering verliest.

### **Effecten**

- Door de uitkeringsverlaging krijgt ongeveer een kwart van de samenwonenden geen uitkering meer ( $= 0,75 * 33\%$ ). Hierdoor wordt 250 mln euro bespaard.
- Hetzelfde geldt voor de thuiswonenden, hetgeen tot een besparing van 200 mln euro leidt.
- Het directe effect van uitkeringsverlaging betreft alleen personen die in de wijong blijven. Bij samenwonenden levert dit 250 mln euro op en bij thuiswonenden 200 mln euro.
- Het totale structurele besparingseffect van de maatregel komt daardoor op circa 950 mln euro.
- Voor een forse groep personen is er een sterke financiële prikkel om zich aan te gaan bieden op de arbeidsmarkt vanwege een uitkeringsverlaging of het stopzetten van de uitkering. Het arbeidsaanbod neemt hierdoor toe met circa 20 000 personen.

## **(1.6) Aanpassen polisvoorwaarden wijong aan wwv tussen 18 en 27 jaar**

Voor jongeren in de wijong tussen 18 en 27 jaar gaan de polisvoorwaarden van de wwv/wij gelden. De uitkering wordt dus verlaagd en er geldt zowel een partner- als vermogenstoets. Wanneer iemand 27 jaar wordt kan hij of zij zich opnieuw laten keuren voor de wijong en gelden de huidige polisvoorwaarden. De uitvoering van de wijong blijft bij UWV liggen.

### **Uitgangspunten**

- Het structurele wijong volume onder 27 jaar is 80 000 personen.
- De structurele uitkeringslasten van het betreffende deel van de wijong bedragen 855 mln euro.
- 47% van de personen onder 27 jaar in de wijong is volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Van hen is 35% thuiswonend en leeft 12% in een instituut.
- Van de 53% die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, is 21%-punt alleenstaand, 9%-punt samenwonend en 23%-punt thuiswonend.
- Als gevolg van het voorstel daalt de uitkering voor samenwonenden gemiddeld van 75% wml naar 50% wml. De gemiddelde uitkering voor thuiswonenden wordt 55% van het wml. Voor alleenstaanden verandert er niets.
- Er valt geen noemenswaardig effect te verwachten van de vermogenstoets, aangezien personen in de wijong doorgaans geen of nauwelijks vermogen hebben.
- De uitkeringselasticiteit wordt evenals bij besparingsopties (1.4) en (1.5) vastgesteld op 0,75.
- Het gebruik van de wijong beneden de 27 jaar daalt met circa 10 000 personen. Verondersteld wordt dat 75% daarvan niet meer terugkeert naar de wijong. Daardoor zijn er minder uitkeringen voor personen boven de 27 jaar.
- Voor het berekenen van de arbeidsaanbodeffecten wordt aangenomen dat een derde zich volledig terugtrekt van de arbeidsmarkt. Van de overgebleven groep wordt verondersteld dat een kwart al tot het arbeidsaanbod behoort. Per saldo stijgt het arbeidsaanbod daardoor met de helft van het aantal personen dat zijn wijong-uitkering verliest.

### **Effecten**

- Door de uitkeringsverlaging van circa 33% krijgt op termijn een kwart van de samenwonenden geen uitkering meer. Hierdoor wordt 20 mln euro bespaard.
- Hetzelfde geldt voor de thuiswonenden, hetgeen leidt tot een besparing van 100 mln euro.
- Het directe effect van de uitkeringsverlaging betreft alleen personen die in de wijong blijven. Dit levert bij samenwonenden 20 mln euro op en bij thuiswonenden 110 mln euro.
- Omdat minder personen boven 27 jaar een wijong-uitkering zullen ontvangen, wordt 110 mln euro bespaard.
- Het totale structurele besparingseffect van deze maatregel komt daarmee uit op 350 mln euro.

- Voor sommige personen is er een sterkere financiële prikkel om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt vanwege een uitkeringsverlaging of het stopzetten van de uitkering. Het arbeidsaanbod neemt hierdoor toe met circa 5000 personen.

## 2 Meer reguliere en minder beschutte arbeid

### (2.1) Omvorming tot stelsel van loondispensatie voor nieuwe instroom

Het formele wsw-regime wordt afgeschaft. De verantwoordelijke uitkeringsverstrekkers, van de groepen die nu nog onder de regeling zouden vallen (UWV en gemeenten), zijn verantwoordelijk voor de re-integratie of kunnen loonsuppleties inzetten om werkgelegenheid mogelijk te maken. Hiertoe krijgen zij de beschikking over de middelen die momenteel met de begeleiding van wsw'ers gemoeid zijn. UWV en gemeenten kunnen daarbij besluiten (een deel van) de huidige infrastructuur van SW-bedrijven overeind te houden, die afweging is aan hen.

#### Uitgangspunten

- Gemiddeld genomen bedragen de kosten per wsw-plaats per jaar 27 000 euro: 6 000 voor begeleidingskosten en 21 000 voor het inkomensdeel.
- Bij ongewijzigd beleid is het structurele aantal wsw'ers gelijk aan 100 000 personen en 90 000 arbeidsjaren. De kosten per wsw'er bedragen gemiddeld derhalve 24 000 euro, waarvan circa 5500 euro gemiddeld aan begeleidingskosten.
- Bij opheffing van de wsw zal circa driekwart van het huidige bestand rechthebbend zijn voor een ww-b-uitkering. Van de rest zal de helft in wajong en wia belanden en de andere helft geen uitkering ontvangen. Het (gemiddelde) uitkeringsniveau in alle relevante regelingen is 13 000 euro per jaar.
- Het gemiddelde inverdieneffect van re-integratiegelden (over ww-b en ww/wia) is gelijk aan 50%. Dit inverdieneffect kan tot stand komen door inzet van trajecten dan wel loonsuppleties. Voor de 'harde kern' van wsw'ers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is en blijft de uitstroom naar werk gelijk aan nul en is het inverdieneffect dus ook nul. Voor gelden die van wsw naar de andere regelingen worden overgeheveld veronderstellen we (daarom) een (gemiddeld) inverdieneffect van 25%.
- Het prikkeffect voor gemeenten dat uitgaat van de ww-b-budgettering bedraagt 4,7% voor de doelgroep van wsw'ers (vergelijkbaar met de wajong). Dit prikkeffect richt zich op zowel de instroom in als de uitstroom uit de ww-b.

#### Effecten

- Door opheffing van het formele wsw-regime valt een besparing van 750 mln vrij. Hiervan is 500 mln gemoeid met de overgang van wsw-ers naar uitkeringen en 250 mln met de overgang van wsw-ers die geen uitkering ontvangen.



- Door overheveling van de begeleidingskosten naar de re-integratiebudgetten voor gemeenten en UWV ontstaan inderdieneffecten (o.a. door betere aanwending van de loonwaarde) van 140 mln euro.
- Voor de circa 75 000 (voormalige) wsw'ers die in de wwv terecht komen treedt de budgetteringsprikkel in werking die geldt voor gemeenten. Dit leidt tot minder wwv'ers en een besparing van 50 mln.
- Het totale besparingseffect is 950 mln euro. Het effect op participatie is circa 15 000 personen.

## **(2.2) Verlagen subsidiebedrag per sw-plek**

Binnen deze besparingsoptie vindt korting plaats op CAO-lonen binnen de wsw op het (gemiddelde) subsidiebedrag per plaats van 6 000 euro, eventueel in combinatie met aftopping van wsw-lonen op het niveau van wml.

### **Uitgangspunten**

- Als vanzelfsprekend gelden bij de doorberekening van deze maatregel dezelfde uitgangspunten als bij besparingsoptie (2.1).

### **Effecten**

- Korting op het subsidiebedrag levert een (budgettaire) besparing op van 550 mln euro.

## **(2.3 – 2.4) Verlaging aantal sw-plekken**

Deze maatregel behelst een verkleining van de wsw-doelgroep. Twee opties zijn mogelijk: verkleining door herindicatie van het zittend bestand in 1998 (optie 2.3) of verkleining zodanig dat grofweg wordt aangesloten bij het gemiddelde, Europese wsw-bestand (optie 2.4). Dit laatste zou neerkomen een halvering van het aantal plaatsen.

### **Uitgangspunten**

- Zie uitgangspunten bij besparingsoptie (2.1).
- Herindicatie van het zittend bestand in 1998 levert een directe besparing op, aangezien de doelgroep met circa 12 000 personen zal afnemen. Daarna blijft het aantal plaatsen op hetzelfde niveau, dus ook met structureel 12 000 personen minder.

### **Effecten**

- Bij optie (2.3) geldt een taakstelling van 12 000 wsw'ers. Dit levert per saldo een budgettaire besparing op van 155 mln euro (12 000 wsw'ers, vermenigvuldigd met het verschil tussen de wsw-kosten per individu van 24 000 euro en een gemiddelde uitkering van 11 000 euro). Bij een taakstelling van 50 000 wsw'ers, zoals in optie (2.4), loopt dit bedrag op tot 650 mln euro.
- 9 000 wsw'ers zullen bij optie (2.3) in de wwv stromen. Voor hen geldt vervolgens een budgetteringsprikkel, leidend tot een additionele besparing van circa 5 mln. Bij optie (2.4) is deze additionele besparing grofweg vier keer zo hoog: 20 mln.
- De totale besparing die volgt uit optie (2.3) volgt bedraagt afgerond 150 mln euro, tegenover 650 mln voor optie (2.4). Het effect op participatie (in reguliere banen) komt neer op circa 500 personen. Bij optie (2.4) is dit 1 750 personen.
- Merk op dat de genoemde besparingen als vanzelfsprekend lager zullen zijn als opties (2.3) dan wel (2.4) gecombineerd worden met optie (2.2). Bij optie (2.4) zou dit neerkomen op een besparing van circa 400 mln euro, bovenop de 550 mln die met optie (2.2) gemoeid is.

### 3 Naar één regeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt

#### (3.1) Eén regeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt

Er komt één regeling op bijstandsniveau in plaats van de huidige wwb, wsw en wajong. De verantwoordelijkheid voor de uitkeringsverstrekking van wsw en wajong verschuift naar de gemeenten, conform de huidige wwb-systematiek. Mensen hebben een sollicitatie- en re-integratieplicht, waarbij ze moeten werken naar vermogen met behoud van uitkering. Tevens worden de gemeenten verantwoordelijk voor re-integratie, zoals ze dat nu al zijn voor de wwb. UWV bepaalt op verzoek van de gemeenten de afstand tot de arbeidsmarkt van een persoon om de loonwaarde te bepalen. De budgetten voor re-integratie (W-deel tezamen met de re-integratiegelden wajong en de begeleidingskosten wsw) blijven een specifieke (geoormerkte) uitkering, maar worden samengevoegd. Zo kunnen gemeenten zelf bepalen waar ze het geld aan besteden. Personen die in de huidige situatie in de wajong en wsw zitten krijgen te maken met een partnerinkomen- en vermogenstoets.

#### **Uitgangspunten**

- Deze besparingsoptie vormt een combinatie van het afschaffen van het (formele) wsw-regime (zie maatregel (2.1)) en het harmoniseren van de polisvoorwaarden van de wajong met de wwb (maatregel (1.4 – 1.5)). Derhalve wordt verwezen naar de uitgangspunten in deze maatregelen.
- het prikkeleffect voor gemeenten werkt in deze maatregel voornamelijk via de uitstroomkant, waardoor dit wat minder sterk is dan in maatregel (2.1). Het totale effect van de budgetteringsprikkel is gelijk aan 2,8% (zie tekstkader in paragraaf 1).
- Daarentegen stroomt in maatregel (2.1) een deel van de ex-wsw'ers door naar de wajong, en dat is nu niet meer mogelijk. Voor hen gaat ook het prikkeleffect voor gemeenten gelden en de polisvoorwaarden conform wwb.

#### **Effecten**

- Maatregel (2.1) levert een besparing op van 950 mln euro voor de wsw. Het geringere prikkeleffect van budgettering vermindert deze besparing met 20 mln euro.
- Doordat nu alle ex-wsw'ers naar de wwb doorstromen in plaats van de wajong wordt een additionele besparing gerealiseerd van 60 mln euro
- Harmonisering van de wajong polisvoorwaarden met die van de wwb levert 950 mln euro besparing op (maatregel (1.4 – 1.5)).
- Decentralisering van de wajong naar gemeenten levert een besparing op van 100 mln euro.
- Het totale besparingseffect komt daarmee structureel uit op 2,05 mld euro.

- Het effect op het arbeidsaanbod is gelijk aan de som van het arbeidsaanbodeffect van het afschaffen van het formele wsw-regime (15 000) en het harmoniseren van de wajong polisvoorwaarden met die van de wwb (20 000). Het effect op participatie komt dan uit op circa 35 000 personen.

## 4 Werk financieel aantrekkelijk maken

### A. Maatregelen in de ww

#### (4.1) Afbouw overdraagbaarheid algemene heffingskorting in het referentieminimumloon

De algemene heffingskorting is in de huidige situatie twee keer van toepassing op het referentieminimumloon. Dit wordt beperkt tot één keer. In de onderstaande becijfering wordt niet ingegaan op mogelijke besparingen in de wajong, aow, anw, ioaz en ioaw. De betreffende uitkeringen zijn weliswaar op het referentieminimumloon gebaseerd, maar behoren niet tot de grondslag van de onderhavige heroverweging.

##### Uitgangspunten

- Er zijn structureel 275 000 bijstandsgerechtigden.
- De gemiddelde ww-uitkering is 13 000 euro.
- Verlaging van de bijstandsuitkering met één euro leidt tot een daling van het netto inkomen met 70 procent. Dit komt door hogere kortingen en toeslagen bij een lager netto inkomen.
- De uitkeringselasticiteit voor bijstandsgerechtigden is lager dan voor een gemiddelde werkloze; hun afstand tot de arbeidsmarkt is gemiddeld groter. Voor alle bijstandsgerechtigden tezamen gaan we uit van een uitkeringselasticiteit van 0,35.<sup>4</sup>

##### Effecten

- Het ex ante budgettaire effect is gelijk aan 700 mln euro.
- Na correctie voor aanpassingen in kortingen en toeslagen daalt de bijstandsuitkering met gemiddeld 14%. Dit is gelijk aan 70% (door de weglek) van 19% (700 mln van de ww-uitkeringssom van 3,6 mld euro).
- Het nieuwe uitkeringniveau exclusief het wegleffect is 10 500 euro (81% van 13 000 euro).
- Het aantal ww-ers daalt door gedragseffecten met 13 000 personen. Dit aantal resulteert uit vermenigvuldiging van de uitkeringselasticiteit van 0,35 met de uitkeringsverlaging (14%) en het structurele aantal ww-ers (275 000).
- De besparing door dit gedragseffect is 140 mln euro (13 000 personen \* 10 500 euro).
- De totale budgettaire besparing op de ww komt daarmee (afgerond) uit op 850 mln euro.

<sup>4</sup> Voor de ww is een uitkeringselasticiteit van het gebruik van 0,5 als aannemelijke waarde verondersteld. Zie Jongen, E. en A. van Vuren, 2009, De spaar-WW: mirakel of mythe?, *Kwartaalschrift Economie* 6(1), pp. 29-58

- De besparing kan verder toenemen indien deze tevens zou worden toegepast op de wijong. De totale besparing kan in dat geval oplopen tot 2,4 miljard euro. De additionele besparing van maximaal 1,6 miljard euro bestaat voor een deel uit een ex ante budgettair effect (1 mld euro) en voor een deel uit een gedragseffect (600 mln euro). Het gedragseffect treedt op doordat de gemiddelde wijong-uitkering met 19% zou dalen.

#### **(4.2 – 4.3) Aanpassen hoogte bijstandsuitkering in relatie tot kinderen**

De bijstandsuitkering voor alleenstaande ouders wordt met 10 %-punt verlaagd (van 90 tot 80% wml inclusief toeslag; optie (4.2)). De bijstandsuitkering van paren zonder kinderen wordt verlaagd van 100 naar 90% wml (optie (4.3)).

##### **Uitgangspunten**

- Het aantal alleenstaande ouders in de bijstand is 68 000 personen (CBS Statline).
- Het aantal paren zonder kinderen in de bijstand is 23 000 personen (ministerie van SZW).
- 90% van het wml is gelijk aan 14 010 euro, 80% van het netto wml is gelijk aan 12 450 euro.
- Verlaging van de bijstandsuitkering met één euro leidt tot een daling van het netto inkomen met 70 eurocent. Dit komt door hogere kortingen en toeslagen bij een lager inkomen.<sup>5</sup>
- De uitkeringselasticiteit voor de ww is gelijk aan 0,5.<sup>6</sup> Over de uitkeringselasticiteit voor mensen in de bijstand is minder bekend. Voor paren zonder kinderen veronderstellen we dezelfde elasticiteit als bij de ww. Alleenstaande ouders in de bijstand zijn vermoedelijk minder gevoelig voor de uitkeringshoogte, een elasticiteit van 0,25 is voor hen aannemelijk.

##### **Effecten: alleenstaande ouders**

- De maatregel levert zonder gedragseffect een besparing op van 150 mln euro.
- Een daling in de uitkering van 8% ( $= 0,7 * (90-80)/90$ ) leidt bij een elasticiteit van 0,25 tot een daling in het aantal uitkeringen voor alleenstaande ouders in de bijstand met 2%, oftewel een daling in het aantal uitkeringen voor alleenstaande ouders met 1350.
- De budgettaire besparing als gevolg van het gedragseffect bedraagt circa 20 mln euro.
- De totale besparing ten laste van de bijstand voor alleenstaande ouders bedraagt derhalve circa 170 mln euro (besparingsoptie (4.2)).

##### **Effecten: paren zonder kinderen**

- De maatregel levert zonder gedragseffect een besparing op van 50 mln euro.

<sup>5</sup> Merk op dat we met dit effect alleen rekening houden bij de bepaling van gedragseffecten, d.w.z. de achteruitgang die ww-b-ers zelf in hun inkomen ervaren en waarop zij zullen reageren. Vanuit de optiek van overheidsfinanciën rekenen we deze effecten op toeslagen en kortingen daarentegen niet mee (zie algemene uitgangspunten van de notitie).

<sup>6</sup> Zie Jongen, E. en A. van Vuren, 2009, De spaar-WW: mirakel of mythe? *Kwartaalschrift Economie*, 6(1), pp. 29-58.

- Een daling in de uitkering van 7% leidt bij een elasticiteit van 0,5 tot een daling in het aantal uitkeringen voor paren zonder kinderen in de bijstand met 3,5%, ofwel een daling in het aantal uitkeringen voor paren zonder kinderen met circa 800.
- De budgettaire besparing als gevolg van het gedragseffect is 10 mln euro.
- De totale besparing ten laste van de bijstand bij paren zonder kinderen is derhalve 60 mln euro (besparingsoptie (4.3))

#### **Totale effecten**

- De totale budgettaire besparing van deze besparingsoptie komt uit op circa 250 mln euro.

## **B. Maatregelen in de wia**

De meeste besparingsopties die in deze categorie vallen hebben betrekking op de wga (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten). In de eerste uitkeringsfase van de wga – de loongerelateerde fase – is de uitkering de eerste twee maanden gelijk aan 75% van het voormalige loon, en daarna 70%. Bij werken worden de inkomsten in mindering gebracht op het voormalige loon.<sup>7</sup> Afhankelijk van het arbeidsverleden varieert de duur van de loongerelateerde fase van 3 tot 38 maanden. In de tweede uitkeringsfase wordt bij benutting van minimaal 50% van de verdiencapaciteit een loonaanvulling verstrekt. Deze aanvulling bedraagt 70% van het verschil tussen het voormalige loon en het loon bij volledige benutting van de resterende verdiencapaciteit. Bij het niet of minder dan 50% benutten van de verdiencapaciteit wordt een vervolguitkering verstrekt van 70% van het minimumloon, vermenigvuldigd met het arbeidsongeschiktheidpercentage.

### **(4.4) Loonaanvulling alleen bij volledige benutting resterende verdiencapaciteit**

De loonaanvulling in de wga wordt alleen uitgekeerd bij volledige benutting van de resterende verdiencapaciteit.

#### **Uitgangspunten**

- Volgens het ministerie van SZW bedraagt de gemiddelde loonaanvulling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte wga'ers 2 500 euro per jaar, ofwel een kwart van de totale uitkering.

<sup>7</sup> De uitkering tijdens de loongerelateerde fase bedraagt dus  $r * (\text{voormalige loon} - \text{inkomsten})$ , waarbij  $r$  gelijk is aan 75 of 70%.

- De maatregel is op termijn relevant voor circa 35 000 personen, ofwel een vijfde van de structurele wga-populatie.
- De structurele uitkeringslasten van de wga bedragen circa 2,4 mld euro.
- Conform eerdere CPB-analyses wordt een uitkeringselasticiteit van 1,5 gehanteerd (zie tekstkader ‘Uitkeringshoogte en gebruik arbeidsongeschiktheidsverzekering’).

#### Uitkeringshoogte en gebruik arbeidsongeschiktheidsverzekering

Gedurende de periode 1972-1986 verschilden de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tussen Quebec en de rest van Canada aanzienlijk, maar voor en na deze periode waren de uitkeringen gelijk. Op basis van deze variatie in uitkeringsvoorwaarden schat Gruber de ‘participatie-elasticiteit’,<sup>a</sup> die het effect van een (relatieve) verandering van de arbeidsongeschiktheidsuitkering op de arbeidsparticipatie aangeeft:

$$\varepsilon_{NP} = \frac{\% \text{verandering } NP}{\% \text{verandering } r}$$

Hierbij is  $r$  de hoogte van de uitkering en  $NP$  de kans dat men niet participeert op de arbeidsmarkt. Gruber specificeert deze kans met behulp van een logistische verdeling en gebruikt twee benaderingswijzen om de elasticiteit te schatten. Ten eerste bepaalt hij het precieze verschil in de ontwikkelingen in Quebec en de rest van Canada in een zogenaamde difference-in-difference schatting. Door deze schatting te relateren aan de veranderingen in de uitkeringen volgt een schatting voor de participatie-elasticiteit van 0,36. In de tweede benadering wordt de elasticiteit direct geschat met behulp van voorspelde uitkeringshoogten voor een aantal categorieën van werknemers. De geschatte participatie-elasticiteit bedraagt dan 0,28. De participatie-elasticiteit kan worden omgerekend naar de ‘uitkeringselasticiteit’, die het effect van een (relatieve) verandering van de arbeidsongeschiktheidsuitkering op het gebruik van de arbeidsongeschiktheidsverzekering aangeeft:

$$\varepsilon = \frac{\% \text{verandering } AO}{\% \text{verandering } r}$$

Hierbij is  $AO$  de kans dat men gebruik maakt van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Blijkens gegevens in een eerdere studie van Gruber is het aandeel arbeidsongeschikten in de groep niet-participanten gelijk aan 1/5.<sup>b</sup> Daardoor is de uitkeringselasticiteit 5 maal zo hoog als de participatie-elasticiteit ( $\varepsilon = 5 * \varepsilon_{NP}$ ). De door Gruber geschatte participatie-elasticiteiten impliceren daarom een uitkeringselasticiteit die gelijk is aan 1,5.

<sup>a</sup> Zie: J. Gruber, 2000, Disability Insurance Benefits and Labor Supply, *Journal of Political Economy* 108(6), 1162-1183.

<sup>b</sup> Zie: J. Gruber, 1996, Disability Insurance Benefits and Labor Supply, NBER Working Paper 5866, Dec. 1996.

#### Effecten

- Voor wga’ers in de tweede fase is gemiddeld sprake van een uitkeringsverlaging met 25%. Voor de gehele populatie wga’ers bedraagt de gemiddelde uitkeringsverlaging daarom 5%. De structurele besparing is echter minder groot dan 5% van 2,4 mld euro, omdat de vervolguitkering – waar het onderhavige voorstel betrekking op heeft – lager is dan de gemiddelde wga-uitkering. Gebruikmakend van een uitkeringselasticiteit van 1,5 impliceert dit een daling van de uitkeringslasten met 3%, ofwel 90 mln euro.



- Tezamen met het door het ministerie van SZW berekende directe budgettaire effect van 60 mln euro bedraagt de totale besparing als gevolg van dit voorstel 150 mln euro.
- De maatregel stimuleert de arbeidsparticipatie doordat wga'ers met een vervolguitering een relatief sterkere prikkel ervaren om hun verdien capaciteit volledig te benutten.

#### **(4.5) Verlaging uitkeringspercentage iva en wao**

Het uitkeringspercentage in de iva en de wao wordt verlaagd van 75 naar 70% van het laatstverdiende loon. De uitkeringsverlaging in de wao heeft alleen effect op de korte en middellange termijn, omdat er in principe geen instroom meer plaatsvindt in deze regeling. Voor het structurele gedragseffect beperken wij ons derhalve tot het effect op de iva.

##### **Uitgangspunten**

- De structurele uitkeringslasten van de iva bedragen circa 2,4 mld euro.
- Volgens het ministerie van SZW bedraagt de weglek naar andere regelingen (Toeslagenwet, aanvullende bijstand) circa 10%.<sup>8</sup>
- Omdat voor deze specifieke groep mogelijk sprake is van een lagere uitkeringselasticiteit dan gemiddeld – iva'ers moeten in principe aan strenge keuringseisen voldoen – wordt de maatregel doorgerekend met een elasticiteit van 0,75.<sup>9</sup>

##### **Effecten**

- Bij een uitkeringsverlaging van 6,7% (=5/75) vermindert het gebruik van de iva met 5% (=0,75\*6,7%).
- Een tiende deel van de besparing door het verminderde gebruik lekt weg naar andere regelingen. Per saldo resulteert een besparing op de uitkeringslasten van circa 100 mln euro.
- Tezamen met het door het ministerie van SZW berekende directe budgettaire effect van 150 mln euro bedraagt de totale besparing als gevolg van dit voorstel circa 250 mln euro.
- Deze maatregel impliceert een (bescheiden) stijging van de arbeidsparticipatie aangezien een deel van de mensen die geen iva-uitkering meer ontvangen arbeid gaat aanbieden.

<sup>8</sup> Het betreft hier louter 'weglek' via alternatieve vormen van sociale zekerheid. Weglek via bijvoorbeeld de zorgtoeslag en huurtoeslag wordt niet meegerekend (zie ook de inleiding).

<sup>9</sup> Een waarde van 0,75 is in de CPB-doorrekening van de WIA als gevoeligheidsvariant gepresenteerd, zie P. Dekker en F. Suijker, 2005, *Structurele effecten van de WIA*, CPB Memorandum 114. Deze waarde mag in het huidige tijdsgewricht hoog lijken omdat tot nog toe een zeer strenge keuringspraktijk geldt bij toelating tot de iva. Op langere termijn zijn er echter twee redenen aan te wijzen waarom de elasticiteit hoger zal uitvallen. Ten eerste zal sprake zijn van 'secundaire instroom', ofwel instroom vanuit de wga van mensen die in eerste instantie als 'niet-duurzaam arbeidsongeschikt' waren beoordeeld. Deze populatie bevat bijvoorbeeld ook mensen met psychische klachten en is gevoeliger voor 'moral hazard' dan de directe instroom in de iva. Ten tweede wordt in de iva geen rekening gehouden met mogelijk herstel van de uitkeringsontvanger. Mocht een iva-uitkeringsgerechtigde onverhoopt (gedeeltelijk) herstellen, dan is de prikkel om arbeid aan te bieden in de regel gering. De iva is immers de meest genereuze sociale verzekering die bestaat.

#### **(4.6) Risque social krijgt aow-niveau**

Deze variant behelst een aanpassing van de uitkeringshoogte voor niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid (risque social) op aow-niveau. In het nieuwe systeem wordt dus onderscheid gemaakt naar risque professionnel en risque social (zie het tekstkader 'Risque social en risque professionnel: algemene uitgangspunten bij de doorrekening').

##### **Uitgangspunten**

- Conform de lange termijnprojectie van het ministerie van SZW bedragen de structurele uitkeringslasten van de iva circa 2,4 mld euro en van volledig wga'ers circa 1,5 mld euro. De structurele uitkeringslasten van de werkzame gedeeltelijk wga'ers bedragen circa 480 mln euro en die van de werkloze gedeeltelijk wga'ers circa 350 mln euro.
- Volgens een raming van het ministerie van SZW kan circa 20% van het wia-bestand worden aangemerkt als betrekking hebbend op beroepsziekten en bedrijfsongevallen. De voorgestelde besparingsoptie heeft zodoende betrekking op 80% van het (structurele) wia-bestand. In de berekening wordt geabstraheerd van het mogelijke probleem dat de keuringsarts in de praktijk moeite heeft om onderscheid te maken tussen beroepsgerelateerde en niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid.
- De structurele iva- en wga-volumes bevatten respectievelijk 141 000 en 160 000 personen.
- Voor de wga geldt een uitkeringselasticiteit van 1,5 (zie tekstkader 'Uitkeringshoogte en gebruik arbeidsongeschiktheidsverzekering')
- Voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (iva) geldt een lagere elasticiteit dan voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. De uitkeringselasticiteit is gelijk aan 0,75.
- De wga kent twee uitkeringsfasen: een loongerelateerde en een loonaanvullende fase. Gebaseerd op de geraamde gemiddelde uitkeringsniveaus van SZW wordt het huidige uitkeringspercentage tijdens de loonaanvullende fase voor werkzame respectievelijk werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten vastgesteld op 55% en 53%.<sup>10</sup>
- De veronderstelling is dat de uitkeringshoogte op aow-niveau gelijk is aan 70% van het wml, ofwel de bijstandsuitkering voor alleenstaanden. Uit het gemiddeld uitkeringsniveau extrapoleren we een gemiddeld laatstverdiend loon voor volledig arbeidsongeschikten van circa 23 000 euro. Dit is bijna het dubbele van 70% van het wml. Het uitkeringspercentage voor volledig arbeidsongeschikten wordt daarmee vastgesteld op ongeveer 50% van hun laatstverdiende loon. Het gemiddelde uitkeringsniveau voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten ligt ongeveer 25% lager dan de gemiddelde uitkering van volledig arbeidsongeschikten, waardoor de uitkering als percentage van het laatst verdiende loon uitkomt op circa 40%.

<sup>10</sup> Conform eerdere CPB-analyses wordt de inkomsterugval steeds berekend over een periode van 10 jaar en bedraagt de discontovoet 10%. Zie bijvoorbeeld P. Dekker en F. Suijker, 2005, *Structurele effecten van de WIA*, CPB Memorandum 114.

- In de berekeningen wordt verondersteld dat de zgn. bovenwettelijke aanvullingen in de wga niet veranderen ('wga-hiaatverzekering'). Daardoor is de eventuele vermindering van het wettelijke uitkeringspercentage gelijk aan de vermindering van het uitkeringspercentage inclusief de bovenwettelijke aanvullingen. In een alternatieve berekening ("variant b") wordt daarentegen verondersteld dat de helft van de verlaging van het uitkeringspercentage in cao's wordt 'gerepareerd' via bovenwettelijke aanvullingen. In het verleden is het voorgekomen dat uitkeringsverlagingen op deze manier (deels) werden teniet gedaan (bijv. de reparatie van het wga-hiaat).
- Volgens berekeningen van het ministerie van SZW bedraagt de weglek van de iva naar de ww 22%. De weglek van de iva naar andere regelingen is verwaarloosbaar. Gedurende de loongerelateerde fase is de weglek vanuit de wga naar de ww 100%. 37% van de wga-uitkeringen betreft de loongerelateerde fase. De weglek vanuit de wga (vervolgfase) naar andere regelingen (o.a. Toeslagenwet) is gelijk aan circa 12%.

#### **Risque social en risque professionnel: algemene uitgangspunten bij de doorrekening**

In de besparingsopties (4.6) en (4.7) wordt onderscheid gemaakt tussen beroepsgelateerde ('risque professionnel') en niet-beroepsgelateerde ('risque social') risico's bij de polisvoorwaarden van arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het voorstel sluit aan bij de beroepsziektelijsten die andere Europese landen gebruiken. Bijna alle EU-lidstaten hanteren lijsten van beroepsziekten om het onderscheid tussen risque professionnel en risque social te kunnen maken. De wia blijft één regeling met verschillende regimes voor beroepsgelateerde en niet-beroepsgelateerde arbeidsongeschiktheid. Ook blijft de systematiek van de wia intact met het onderscheid tussen iva en wga en met in de wga een loongerelateerde fase en een vervolgfase met een loonaanvullingsregeling bij het benutten van de verdien capaciteit. De uitkeringsvoorwaarden onder het risque professionnel-regime wijzigen niet ten opzichte van de huidige regeling, maar de aanspraken voor niet-beroepsgelateerde arbeidsongeschikten zijn in de voorgestelde maatregelen lager dan in de huidige regeling.

#### **Effecten**

- De inkomensterugval in de iva is gemiddeld ongeveer gelijk aan 23%. Het gebruik van de iva neemt daardoor af met 17% ( $=0,75 \cdot 23\%$ ). De uitkeringslasten van de iva dalen met circa 250 mln euro. Vanwege weglek bedraagt de netto besparing circa 200 mln euro.
- De inkomensterugval van volledig arbeidsongeschikte wga'ers is gemiddeld ongeveer 19%. Deze inkomensterugval vermindert het gebruik van de volledig wga'ers met 28% ( $=1,5 \cdot 19\%$ ). De uitkeringslasten van volledig arbeidsongeschikte wga'ers dalen daardoor met circa 280 mln euro. Vanwege weglek bedraagt de netto besparing circa 200 mln euro.
- De inkomensterugval van werkende gedeeltelijk wga'ers is gemiddeld ongeveer 23%. Het gebruik van werkende gedeeltelijk wga'ers neemt daardoor af met circa 34% ( $=1,5 \cdot 23\%$ ). De uitkeringslasten van de werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten dalen daardoor met circa 100 mln euro. Rekening houdend met de weglek naar andere regelingen, bedraagt de netto besparing op de uitkeringslasten circa 50 mln euro .

- De inkomensterugval van werkloze gedeeltelijk wga'ers is gemiddeld ongeveer 22%. Deze terugval vermindert het gebruik van de wga door deze groep met 33% (=1,5\*22%). De uitkeringslasten dalen daardoor met circa 70 mln euro. Een vijfde deel hiervan lekt weg naar andere regelingen, waardoor de netto besparing op de uitkeringen circa 50 mln euro bedraagt.
- Per saldo bedraagt de netto besparing als gevolg van gedragsveranderingen circa 500 mln euro. Samen met de door het ministerie van SZW berekende ex ante besparing op de uitkeringslasten van 550 mln euro komt het totale effect van deze maatregel uit op circa 1050 mln euro.
- Het gedragseffect zou echter lager uitvallen wanneer de sociale partners zouden besluiten tot reparatie van de inkomensterugval van arbeidsongeschikten middels bovenwettelijke aanvullingen ("variant b").<sup>11</sup> Gebeurt dat in de helft van de gevallen, dan zou het gedragseffect halveren tot circa 250 mln euro. De totale besparing bedraagt in dat geval 800 mln euro.

#### **(4.7) Duur risque social beperkt tot 5 jaar**

Volgens deze maatregel wordt in de wia onderscheid gemaakt naar risque professionnel en risque social (zie het tekstkader 'Risque social en risque professionnel: algemene uitgangspunten bij de doorrekening'). De duur voor de risque social-uitkering wordt beperkt tot 5 jaar. Daarna volgt een uitkering op bijstandsniveau met partnertoets (excl. vermogenstoets).

##### **Uitgangspunten**

- Conform de eerste acht uitgangspunten van maatregel (4.6).
- Na 5 jaar volgt een uitkering op bijstandsniveau met partnertoets (excl. vermogenstoets). In de berekening wordt bij benadering uitgegaan van een uitkering op aow-niveau.
- Volgens berekeningen van het ministerie van SZW bedraagt de weglek 50% van het volume en 35% (40%) van de uitgaven voor iva (wga).

##### **Effecten**

- De inkomensterugval in de iva is ongeveer 12%. Uitgaande een elasticiteit van 0,75 neemt het gebruik van de iva af met 9%. De iva-uitkeringslasten dalen daardoor structureel met 150 mln euro. Door weglek komt de netto besparing uit op circa 100 mln euro.
- De inkomensterugval van de volledig wga'ers is ongeveer 10%. Hierdoor vermindert het gebruik van de wga door volledig arbeidsongeschikten met 15% (=1,5\*10%) en dalen de uitkeringslasten met circa 160 mln euro. Hiervan lekt 40% weg, waardoor de netto besparing op de uitkeringslasten uitkomt op circa 100 mln euro.
- De inkomensterugval van de gedeeltelijk wga'ers is ongeveer 8%. Het gebruik van de wga door werkende, gedeeltelijk arbeidsongeschikten daalt met 12%. De uitkeringslasten dalen daardoor

<sup>11</sup> In dat geval zou sprake zijn van een navenante stijging van de microlasten (MLO).

met circa 40 mln euro. Twee vijfde hiervan lekt weg, waardoor de netto besparing op de uitkeringslasten uitkomt op circa 25 mln euro.

- De inkomensterugval van de gedeeltelijk wga'ers is ongeveer 7%. Het gebruik van de wga door werkloze, gedeeltelijk arbeidsongeschikten daalt daardoor met 11%. De uitkeringslasten dalen met circa 30 mln euro, waarvan door weglek van 40% een netto besparing op de uitkeringslasten van circa 15 mln euro resteert.
- Per saldo resulteert een netto besparing van circa 250 mln euro doordat mensen hun gedrag aanpassen aan de nieuwe situatie. Samen met het door het ministerie van SZW berekende structurele budgettaire effect van 1,1 mld euro, komt het totale effect van deze maatregel daarmee uit op circa 1,4 mld euro.
- Het gedragseffect zou echter lager uitvallen wanneer de sociale partners zouden besluiten tot 'reparatie' van de inkomensterugval van arbeidsongeschikten middels bovenwettelijke aanvullingen ("variant b").<sup>12</sup> Wanneer dat in de helft van de gevallen gebeurt, zou het gedragseffect halveren tot (afgerond) circa 100 mln euro. De totale besparing bedraagt in dat geval circa 1,3 mld euro.

<sup>12</sup> In dat geval zou sprake zijn van een navenante stijging van de microlasten (MLO).

## 5 Benutten en creëren van baanmogelijkheden

### (5.1) Verlaging re-integratiebudget met 500 mln

Deze maatregel omvat een korting op het re-integratiebudget van 500 mln.

#### Uitgangspunten

- De sleutelvariabele bij de berekening van het besparingseffect van re-integratiekortingen vormt het uitverdieneffect op uitkeringen. Met als uitgangspunt de analyse die CPB in 2007 in opdracht van SZW heeft uitgevoerd stellen we dit effect gelijk aan 50%.<sup>13</sup> Afhankelijk van de mate van substitutie van bestaande banen door re-integratie variëren gevonden effecten voor de wwb in deze analyse tussen de 46% en 61% .

#### Effecten

Een bruto daling van de budgetten van re-integratie levert netto een besparing op van 250 mln

### (5.2) Verlagen wettelijk minimumloon en bijstand met 10%

Zowel het Wettelijk minimumloon (wml) als het sociaal minimum worden verlaagd met 10%, zonder doorkoppeling naar de aow.

#### Uitgangspunten

- Afgezien van het effect van het wml is deze variant in essentie een geschaalde versie van maatregel (4.1). De gedragseffecten zijn dan ook afgeleid uit de uitgangspunten van deze maatregel.
- Een wwb-uitkering is gemiddeld gelijk aan 13 000 euro.

#### Effecten

- De maatregel levert zonder gedragseffecten een budgettaire besparing op van 400 mln euro.
- Het nieuwe uitkeringsniveau, exclusief het weglekeffect door kortingen en toeslagen, is 11 500 euro (dit past bij een directe budgettaire besparing van 400 mln euro)

<sup>13</sup> CPB (2007), De maatschappelijke kosten en baten van re-integratie, 6 juli 2007. Zie [http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/notitie/06jul2007\\_2/notitie.pdf](http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/notitie/06jul2007_2/notitie.pdf), pagina 16. In deze berekeningen zijn extra belastingopbrengsten door re-integratie weliswaar geïncorporeerd, maar deze effecten zijn gering. Bovendien ligt het uitverdieneffect over de regelingen dat we hebben genomen iets onder het gemiddelde uitverdieneffect van de wwb-maatregelen.

- De daling in het aantal werklozen is circa 10 000 personen. Dit betreft enerzijds het effect van wml verlaging (3000) en anderzijds het geschaalde effect van maatregel (4.1), dat gelijk is aan 7 500 personen ( $400/700=57\%$  van 13 000).
- De wwv-besparing als gevolg van deze gedragseffecten is gelijk aan 120 mln euro (10 000 personen \* 11 500 euro).
- De totale besparing ten laste van de wwv komt daarmee na afronding uit op circa 500 mln euro.

## Overige maatregelen

### (F) Ontkoppelen (4 jaar)

Het sociaal minimum wordt gedurende vier jaar bevroren, zonder doorkoppeling naar de aow.

#### Uitgangspunten

- De besparingsoptie is in essentie een geschaalde versie van maatregel (4.1). De gedragseffecten zijn dan ook overeenkomstig de bij deze maatregel behorende effecten.
- Door de bevroering stijgt het sociaal minimum tot en met 2015 met 2,5% minder per jaar, wat leidt tot een structurele verlaging van 9,8%.
- Verlaging van de bijstandsuitkering met één euro leidt tot een daling van het netto inkomen met 70 eurocent. Dit komt door hogere kortingen en toeslagen bij een lager netto inkomen.
- Bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft deze maatregel alleen een effect op het wajong-volume, omdat de wia-uitkeringen in de structurele situatie gekoppeld zijn aan de contractloonstijging.
- De uitkeringselasticiteit van personen in de wajong is gelijk aan 0,75. Dit is lager dan de elasticiteit van 1,5 die meestal gebruikt wordt bij de wia-maatregelen omdat een belangrijk deel van de volledig en duurzaam arbeidsongeschikten beperkte participatiemogelijkheden kent (zie ook paragraaf 1).
- De structurele uitkeringslasten van de wajong bedragen 5,1 miljard euro.

#### Effecten op wwv

- De maatregel levert zonder gedragseffecten een directe besparing op van circa 400 mln euro.
- Het nieuwe uitkeringniveau, exclusief het weglekeffect door kortingen en toeslagen, is 11 000 euro.
- De daling in het aantal werklozen is circa 7 500 personen. Dit is gelijk aan 57% (400/700) van 13 000 personen (zie schaling op maatregel (4.1)).
- De budgettaire besparing als gevolg van dit gedragseffect is 80 mln euro (7 500 personen \* 11 000 euro).
- De totale budgettaire besparing ten laste van de wwv is na afronding 500 mln euro.

#### Effecten op wajong

- De maatregel levert zonder gedragseffecten een directe besparing op van 500 mln euro. Dit is 9,8% van de structurele uitkeringslasten van 5,1 mld euro.



- De budgettaire besparing als gevolg van het gedragseffect is 350 mln euro. Dit is 11,1%, vermenigvuldigd met de uitkeringselasticiteit van 0,75, toegepast op de resterende 4,65 mld euro.
- De totale budgettaire besparing ten laste van de wijong is (afgerond) 850 mln euro.

#### **Totale effect**

- Het totale effect van deze besparingsoptie komt daardoor op circa 1,35 mld euro.

### **(G) Koppelen aan cpi i.p.v. wka (4 jaar)**

Het sociaal minimum wordt vier jaar lang gekoppeld aan de cpi (consumenten prijs index) in plaats van de jaarlijkse contractloonsstijging. Dit gebeurt zonder doorkoppeling naar de aow.

#### **Uitgangspunten**

- De maatregel is in essentie een geschaalde versie van maatregel (4.1). De gedragseffecten zijn dan ook overeenkomstig de bij deze maatregel behorende effecten.
- Door de bevrozing stijgt het sociaal minimum tot en met 2015 met 1,0% minder per jaar, wat leidt tot een structurele verlaging van 3,7%.
- Verlaging van de bijstandsuitkering met één euro leidt tot een daling van het netto inkomen met 70 eurocent. Dit komt door hogere kortingen en toeslagen bij een lager netto inkomen.
- Bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft deze maatregel alleen een effect op het wijong-volume, omdat de wia-uitkeringen in de structurele situatie gekoppeld zijn aan de contractloonsstijging.
- De uitkeringselasticiteit van personen in de wijong is gelijk aan 0,75. Dit is lager dan de elasticiteit van 1,5 die meestal gebruikt wordt bij de wia-maatregelen omdat een belangrijk deel van de volledig en duurzaam arbeidsongeschikten beperkte participatiemogelijkheden kent (zie ook paragraaf 1).
- De structurele uitkeringslasten van de wijong bedragen 5,1 miljard euro.

#### **Effecten op wwv**

- De maatregel levert een directe budgettaire besparing op van 130 mln euro.
- Het nieuwe uitkeringsniveau, exclusief het weglekeffect door kortingen en toeslagen, is 12 500 euro.
- De daling in het aantal werklozen is 2 500 personen ( $130/700 * 13\ 000$ ; zie maatregel (4.1)).
- De besparing als gevolg van deze gedragseffecten is 30 mln euro ( $=12\ 500 * 2\ 500$ ).
- De totale budgettaire besparing ten laste van de wwv is dan (afgerond) circa 150 mln euro.

### **Effecten op wijong**

- De maatregel levert zonder gedragseffecten een directe besparing op van 200 mln euro. Dit is 3,7% van de structurele uitkeringslasten van 5,1 mld euro.
- De budgettaire besparing als gevolg van het gedragseffect is 150 mln euro. Dit is 3,7%, vermenigvuldigd met de uitkeringselasticiteit van 0,75, van de overgebleven 5,0 mld euro.
- De totale budgettaire besparing ten laste van de wijong is daarmee circa 350 mln euro.

### **Totale effect**

- Het totale effect van deze besparingsoptie komt daarmee op circa 500 mln euro.

## **(H) Herinvoering sollicitatieplicht alleenstaande ouders**

De ontheffing van de sollicitatieplicht wordt opgeheven voor alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar.

### **Uitgangspunten**

- Het aantal alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar is 20 000 personen.
- De gemiddelde bijstandsuitkering is 13 000 euro.
- Door de sollicitatieplicht vindt naar verwachting circa 5% van de alleenstaande ouders een baan of wordt afgeschrikt door deze verplichting.

### **Effecten**

- Als gevolg van de maatregel daalt het bijstandsvolume met 1000 personen.
- Het totale structurele besparingseffect komt uit op afgerond 10 mln euro. Het effect op participatie komt neer op circa 1000 personen.

## **(K – L) Integreren wwik en bbz in wwv**

Personen die onder de wwik of bbz vallen, krijgen met dezelfde polisvoorwaarden als de wwv te maken. Concreet betekent dit een introductie van een partnertoets en beperken van bijverdienmogelijkheden voor kunstenaars in de wwik. Bij de bbz betekent dit dat deze personen geen kredieten meer krijgen en geen hulp bij het starten of voortzetten van de onderneming.

### **Uitgangspunten**

- In 2009 wordt 30 mln euro uitgegeven aan de wwik en 100 mln euro aan de bbz. Deze bedragen worden als structureel beschouwd, aangezien deze in het verleden ook vrijwel constant zijn geweest.
- Het ministerie van SZW schat dat circa de helft van de personen in de wwik in aanmerking komt voor een wwv-uitkering. De wwv-uitkering is iets hoger dan de wwik-uitkering. Naast de wwv-uitkering zullen enkelen ook een beroep doen op het participatiebudget.

### **Effecten**

- Door afschaffing van de bbz wordt 80% van de huidige uitgaven bespaard.<sup>14</sup> Dit komt overeen met circa 80 mln euro.
- Door afschaffing van de wwik wordt uiteindelijk 33% van de huidige uitgaven bespaard. Dit is ongeveer gelijk aan 10 mln euro.
- De totale structurele besparing komt daarmee op circa 90 mln euro.

<sup>14</sup> Zie SEO, 2008, Zelfstandig uit de Bijstand, Tabel S.3. Hier bedragen de kosten per persoon in de Bbz 12250 euro en de opbrengsten 2340. De opbrengsten van de BBZ zijn dan 20% van de kosten, waardoor bij afschaffing 80% wordt bespaard.