

Sterkere steden en evenwichtige overheidsfinanciën

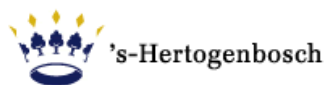
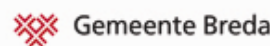
Een discussiebijdrage uit de kring van de gemeentesecretarissen van de 100.000+ steden



Gemeente Den Haag



Haarlem



© Henk Huitink, Maarten Schurink e.a., *Sterkere steden en evenwichtige overheidsfinanciën: een discussiebijdrage uit de kring van de gemeentesecretarissen van de 100.000+ steden*, Amersfoort/Dordrecht, 2010.

Met ondersteuning van:
Inge Vermeulen (Rotterdam)
Koos van Dijken (Nicis Institute, Den Haag)
Jaring Hiemstra (Hiemstra & De Vries, Utrecht)

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. De auteurs aanvaarden geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

2 Werk en inkomen

Iedereen aan het werk; met ondersteuning naar vermogen

Box 2.1 Kernboodschap

De voorgestelde innovaties leiden tot:

- een gecombineerde regeling voor de onderkant arbeidsmarkt (integratie WWB, WSW en Wajong);*
- een systematische focus op werk;*
- het werken naar vermogen, en iedereen heeft waarde;*
- het verleggen van de verantwoordelijkheid naar werkgevers en burgers (met begeleiding en loonsuppletie);*
- verantwoordelijkheid voor de centrumgemeente op regionaal niveau;*
- een efficiëntere ketenaanpak.*

Als de transformatie heeft plaatsgevonden (na vijf jaar) is de geraamde structurele kostenbesparing € 1,6 mld. per jaar.

2.1 Inleiding

Ondanks de huidige economische crisis ontstaat op de middellange termijn een groot tekort aan arbeidskrachten. Dit tekort wordt veroorzaakt door de vergrijzing van de beroepsbevolking. Tegelijkertijd is er in Nederland een groep van naar schatting 250.000 mensen die buiten de arbeidsmarkt staat en die niet in staat is om zelfstandig een inkomen te verdienen van op zijn minst het wettelijk minimumloon.⁹ Daarnaast is er een – eveneens naar schatting - even grote groep die nu buiten de arbeidsmarkt staat en op termijn het wettelijke minimumloon of meer kan verdienen. Deze non-participatie is om maatschappelijke, economische en financiële redenen onwenselijk. Om deze non-participatie aan te pakken, wordt in het veld van Werk en Inkomen door diverse partijen voorstellen gedaan voor het samenvoegen van de WWB, WSW en Wa-

*Op termijn grote tekorten
arbeidsaanbod én aanzien-
lijke non-participatie*

⁹ Het huidige wettelijk minimumloon bedraagt € 1.407 per maand. Commissie voor fundamentele herbezinning WSW, *Werken naar vermogen*, 2008.

jong in één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt.¹⁰ De voorgestelde innovaties uit de kring van de gemeentesecretarissen sluiten hier bij aan en sluiten tevens aan bij de aanbevelingen van de brede heroverwegingswerkgroep 'Op afstand van de arbeidsmarkt'.¹¹

De gemeentesecretarissen zijn overtuigd van de toegevoegde waarde van één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt ten behoeve van de noodzakelijke participatiebevordering. Die samenvoeging is echter niet voldoende om de opgaven van de komende jaren aan te kunnen. Daarvoor is ook een fundamentele verandering nodig in de rollen en verantwoordelijkheden van de overheid, burger en werkgever. Met als doelstelling om te komen tot een maximale participatie van alle burgers en meer effectiviteit en efficiency in de keten van Werk en Inkomen voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

Eén regeling om te komen tot maximale participatie onderkant arbeidsmarkt, meer efficiency en grotere effectiviteit

Gemeenten kunnen en willen een belangrijke rol spelen in de ondersteuning van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zij kennen de regionale arbeidsmarkt en kunnen de noodzakelijke verbindingen tussen alle actoren en stakeholders tot stand laten komen (onderwijsinstellingen, werkgevers, uitzendbureaus, uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid). Voortbouwend op ideeën over één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, werken de 100.000+-gemeenten in deze notitie uit hoe die innovatie verder vorm kan krijgen en onder welke condities er betere prestaties geleverd kunnen worden.

2.2 Waar gaat het over?

Tot de onderkant van de arbeidsmarkt rekenen wij alle personen die in potentie of daadwerkelijk niet zelfstandig duurzaam werk kunnen vinden en/of niet in staat zijn het wettelijk minimum loon te verdienen. Daartoe behoren werkenden met onvoldoende of verouderde kwalificaties en jongeren die uitvallen op school of een opleiding afronden waarmee ze niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. In de overgang van school naar werk gaat nog te veel fout. Alleen al de veertig- tot vijftigduizend voortijdig schoolverlaters vormen een groot risico om

Onderkant arbeidsmarkt: geen duurzame arbeidsbetrekking of niet in staat om minimumloon te verdienen

¹⁰ In de afgelopen weken hebben onder meer Divosa (een regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt) en de VNG (een grotere en duidelijkere rol voor gemeenten in het sociale-zekerheidsstelsel) in notities al uitgewerkt dat zij voorstander zijn van één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Zij bouwen daarin verder op het denken dat ten grondslag ligt aan onder meer het initiatiefwetsvoorstel van de VVD voor een participatiewet. In aanvulling op het denken over een regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, wordt ook steeds meer nagedacht over mogelijkheden om van iedereen die een uitkering ontvangt en kan werken, verwacht mag worden dat hij of zij werkt. Denk hierbij aan het recente voornemen van de gemeente Rotterdam om in bepaalde wijken iedereen die van de gemeente een uitkering krijgt te verplichten om te werken en aan het tweede Baliemanifest 'Ontvoogde Verhoudingen' (2010).

¹¹ Inspectie der Rijksfinanciën, *Rapport brede heroverweging 'Op afstand van de arbeidsmarkt'*, werkgroep 9, Den Haag, april 2010.

op termijn terecht te komen in een uitkering. Ook personen die langer dan één jaar WW ontvangen rekenen wij in potentie tot deze groep. Langdurige WW'ers lijken in een aantal opzichten sterk op bijstandgerechtigden. Hoe langer zij inactief en van een uitkering afhankelijk zijn, hoe groter de gelijkenis wordt. Eind 2009 waren er ruim 300.000 WW'ers, waarvan 39% langer dan een jaar WW ontving. De doelgroep maakt gebruik van de WWB, WSW of Wajong (zie tabel 2.1 voor de kernegevens van deze drie regelingen).

Het beleid gericht op het verkleinen van de groep mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt moet ook preventief zijn. Het heeft weinig zin om te dweilen met de kraan open. Dit betekent dat geïnvesteerd moet worden in het voorkomen van nieuwe werkloosheid. Hiervoor moet geïnvesteerd worden in het verhogen van kwalificaties en het begeleiden van werk naar werk en van school naar werk.

Meer aandacht nodig voor preventie

Tabel 2.1 Overzicht huidige regelingen onderkant arbeidsmarkt

Regeling	WWB	WSW	Wajong
Uitvoerder	gemeente	gemeente	UWV
Rechthebbenden	iedereen die onvoldoende middelen heeft om te voorzien in de noodzakelijk bestaanskosten	iedereen die vanwege lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden regelmatige arbeid kan verrichten	jonggehandicapten en studenten die arbeidsongeschikt zijn
Aantal	280.000	100.000 ¹²	172.400
Uitkeringskosten (€) per jaar per uitkeringsgerechtigde	12.500	19.000 ¹³	11.600
Uitvoeringskosten (€) per jaar per uitkeringsgerechtigde	3.700	onbekend	1.000

2.3 Welke problemen doen zich voor?

Non-participatie is onwenselijk

Het is om maatschappelijke, economische en financiële redenen onwenselijk dat een grote groep Nederlanders afhankelijk is van een uitkering en als afgeleide daarvan niet of nauwelijks participeert in de maatschappij.

Het is *maatschappelijk* onwenselijk, omdat niet werken vrijwel altijd samen gaat met een beperkte maatschappelijke participatie en met een minder groot persoonlijk welbevinden.¹⁴ Mensen die afhankelijk zijn van een uitkering hebben een slechtere gezondheid en gezondheidsbeleving, zijn minder gelukkig en hebben minder contact met anderen.

Het is *economisch* onwenselijk, omdat Nederland op middellange, en ná de crisis, volgens de Commissie Bakker geconfronteerd zal worden met grote tekorten op de arbeidsmarkt. Om dit tekort zoveel mogelijk op te vangen, is het van belang dat iedereen die kan werken, werkt en ook zijn of haar capaciteiten blijft vergroten.

Het is *financieel* onwenselijk, omdat de overheid voor een grote bezuinigingsopgave staat. Door het stelsel zodanig te innoveren dat meer

Noodzakelijk om non-participatie verder terug te dringen

¹² Plus 19.000 personen op wachtlijst.

¹³ Dit betreft een gemiddelde waarbij er aanzienlijke verschillen in de WSW populatie zijn.

¹⁴ Zie onder andere de zeer recentelijk verschenen studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Patricia van Echtelt, *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden*, Den Haag, 2010.

mensen participeren in betaald werk dalen de kosten van uitkeringen en realiseren we besparingen in de uitvoering.

Het huidige stelsel voor de onderkant van de arbeidsmarkt is niet effectief en efficiënt genoeg om in de komende jaren aanzienlijk meer mensen te laten participeren via werk, om de benodigde besparingen te realiseren en om er voor te zorgen dat we voldoende gekwalificeerde arbeidskrachten hebben om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen.

En om de doelmatigheid en effectiviteit te vergroten

Onvoldoende effectief

Binnen het huidige sociale zekerheidsstelsel is het mogelijk dat een groot aantal personen inactief is, terwijl deze groep wel kan werken. De verantwoordelijkheid om (weer) te gaan werken kan, ondanks alle stelselherzieningen uit de afgelopen vijftien tot twintig jaar, nog meer bij de burger liggen. Tegelijkertijd wordt diezelfde burger – wanneer hij of zij wil werken – onvoldoende effectief begeleid bij het vinden van werk. Een grote groep uitkeringsgerechtigden van ½ miljoen personen is in staat om te werken. Het huidige stelsel bevat echter vier belemmeringen om de stap naar werk succesvol te laten verlopen.

Onvoldoende mensen die kunnen werken, zetten de stap naar werk

Ten eerste zitten er perverse prikkels *tussen* de regelingen. Bijvoorbeeld de Wajong en WSW zijn voor uitkeringsgerechtigden financieel aantrekkelijker dan de WWB. Dit heeft als pervers effect dat uitkeringsgerechtigden proberen van de ene regeling over te gaan naar een andere regeling. Ook voor uitkeringsinstanties kan deze 'verhuizing' naar een andere regeling gunstig zijn. Zo hebben veel sociale diensten hun bestanden de afgelopen jaren geschoond van personen die recht hadden op een Wajong-uitkering. Voor gemeenten levert dat schadelastbeperking op, maar voor de betrokkenen betekent het slechts dat ze naar een ander loket verwezen worden.

Perverse prikkels tussen de regelingen

Ten tweede zitten er perverse prikkels *binnen* de verschillende regelingen. Bijvoorbeeld in de WW verhindert de urenverrekening in plaats van inkomensverrekening in het eerste jaar dat uitkeringsgerechtigden werk 'onder hun oude beloningsniveau' aanvaarden. Dit heeft als potentieel effect dat ze niet aan de slag gaan bij werkgevers waar ze wel welkom zijn. De langer durende inactiviteit leidt er vervolgens toe dat ze minder aantrekkelijk worden voor werkgevers. Een ander voorbeeld betreft de CAO die in de SW-sector van kracht is: de beloning van SW'ers kan daarin oplopen tot 140% van het wettelijk minimumloon, terwijl hun loonwaarde daar ver onder ligt.

Perverse prikkels binnen de regelingen

Ten derde zijn de mogelijkheden om inkomens onder het wettelijk minimumloon aan te vullen (loonsuppletie) binnen met name de WWB te beperkt. Het gevolg is dat er nu mensen thuis zitten die een deel van het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.

Beperkte mogelijkheden om te werken onder het wettelijk minimumloon

Ten slotte zijn de partijen in de keten onvoldoende in staat mensen aan het werk te krijgen. Er is te weinig ruimte om re-integratie middelen preventief in te zetten en op regionaal niveau op maat gesneden oplossingen uit te werken tussen de diverse betrokkenen.

Onvoldoende aandacht en ruimte voor preventie

Uitvoering kan efficiënter

De uitvoering van de diverse regelingen is duur en soms complex. Dit heeft te maken met een aantal factoren. Er is een groot aantal regelingen voor een doelgroep die vaak overlapt. Dit leidt er ook toe dat de verantwoording over de diverse regelingen veel tijd kost. De verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen gemeenten en het UWV. De afstemming van het beleid en de integrale uitvoering op de werkpleinen van de verschillende regelingen laat nog te wensen over. Ook zijn er nog veel mogelijkheden om door opschaling de efficiency en kwaliteit te vergroten.

Inefficiënte uitvoering van de regelingen door overlap, verschillende verantwoordelijkheden en onvoldoende opschaling

De 100.000+-gemeenten gaan ervan uit dat de belemmeringen van het huidige stelsel te groot zijn om de oplossingen binnen de huidige keten van Werk en Inkomen te vinden. In de volgende paragraaf werken we uit hoe een nieuw stelsel eruit kan zien.

2.4 Wat stellen we voor?

Centraal in de voorgestelde verandering staat het tot stand brengen van een ander denken over sociale zekerheid. Het doel van het voorgestelde systeem is om te bewerkstelligen dat iedereen naar vermogen werkt of zich verder kwalificeert om op een hoger niveau te kunnen gaan werken. Burgers en werkgevers zijn zelf verantwoordelijk voor het invullen van hun rol in de samenleving. De overheid ondersteunt slechts mensen die niet in staat zijn om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. De verandering is dat burgers de verantwoordelijkheid voelen en nemen om naar vermogen te werken. En dat werkgevers uit eigen belang (vanwege de dreigende tekorten) en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid alles doen om iedereen een bijdrage te laten leveren aan de productie van goederen en diensten. Om deze omslag te bereiken, zijn drie nieuwe invalshoeken nodig:

Drie nieuwe invalshoeken:

- iedereen kan meedoen en werkt naar vermogen;
- werkgevers maken dit maximaal mogelijk;
- één regeling met een eenduidige verantwoordelijkheid op lokaal niveau

- iedereen heeft waarde en werkt naar vermogen;
- werkgevers hebben een belangrijke rol én grote verantwoordelijkheid;
- één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt met één verantwoordelijke op regionaal niveau.

Iedereen heeft waarde en werkt naar vermogen

Het nieuwe denken begint met preventie. Voorkomen moet worden dat (potentiële) werknemers ongekwalificeerd op de arbeidsmarkt komen, slecht inzetbaar zijn en direct of na enige tijd uitvallen en langdurig werkloos worden. Dit vereist ruimte voor werknemers om zich continue te kunnen ontwikkelen, zodat zij – wanneer zij onverhoopt hun werk

Preventie en continue bij- en omscholing

verliezen – gekwalificeerd zijn om elders nieuw werk te aanvaarden. Daarnaast is iedereen die zijn werk dreigt te verliezen in eerste instantie samen met zijn werkgever verantwoordelijk voor het zoeken en vinden van nieuw passend werk. Alle prikkels en instrumenten dienen erop gericht te zijn dat mensen van werk naar werk en van school naar werk gaan.

Uitgangspunt bij het vinden van werk is het vermogen van de werknemer om werk te verrichten. Wanneer de werknemer niet in staat is om met zijn arbeid het wettelijk minimumloon te verdienen, vult de overheid het loon aan tot het niveau van het wettelijk minimumloon. De productiviteit van de werknemer wordt gemeten in termen van loonwaarde. Deze loonwaarde bepaalt het directe loon dat de werknemer verdient en wordt in eerste instantie door de markt bepaald. Om misbruik te voorkomen is onafhankelijke toetsing van iemands loonwaarde mogelijk. Dit kan door de werknemer, werkgever of overheid worden aangevraagd.

Arbeidskosten werkgever op het niveau van de loonwaarde

Mensen die op de reguliere arbeidsmarkt geen plek kunnen vinden, wordt een arbeidsplaats aangeboden door de overheid. De ondersteuning kan ook betrekking hebben op het overwinnen van de belemmeringen die het aanvaarden van werk verhinderen. Deze ondersteuning is niet vrijblijvend, maar het succesvol gebruik maken ervan wordt tegelijkertijd wel gestimuleerd én beloond. Voor de niet-reguliere, publieke arbeidsplaatsen gelden dezelfde regels als voor de reguliere arbeidsplaatsen. Werk wordt beloond naar vermogen (is loonwaarde). Wanneer dat onder het niveau van het wettelijk minimumloon is, krijgt de betrokkene –bij volledige inzet – een aanvulling tot het niveau van het wettelijk minimumloon. Ook hier worden inspanningen om het kwalificatieniveau te verhogen gestimuleerd en bij succes extra beloond.

Voor iedereen een arbeidsplaats, in laatste instantie via de overheid

De werknemer wordt permanent en direct gestimuleerd zich zodanig verder te ontwikkelen dat hij het wettelijke minimumloon of meer kan verdienen. Het principe daarbij is dat meer werken of op een hoger niveau gaan werken altijd loont. Werknemers die structureel niet in staat zijn minimaal 20% van het wettelijke minimumloon te verdienen, worden uitgezonderd van deze regeling. Zij kunnen een beroep doen op een vervangende regeling die recht geeft op een inkomensvoorziening op minimumniveau dan wel op een niveau dat is afgeleid van het laatst verdiende salaris.

Om- en bijscholing en permanente educatie loont

Veel mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt kampen met meer- of minderjarige en langdurige lichamelijke en/of psychische problemen die zij niet (geheel) zelfstandig kunnen oplossen. Dit vergt een investering vanuit de overheid (zorg en GGZ). Een investering die zich terugverdient doordat betrokkenen niet meer geïsoleerd buiten arbeidsmarkt en maatschappij staan, maar daadwerkelijk gaan participeren én hun bijdrage aan de maatschappij leveren.

Ook investeren in aanvullende maatregelen die participatie belemmeren

Werkgevers hebben een belangrijke rol én grote verantwoordelijkheid

Het nieuwe systeem valt of staat met de invulling die werkgevers geven aan hun verantwoordelijkheid. Participatie van werknemers die een verminderde productiviteit hebben, is alleen mogelijk wanneer werkgevers hen daartoe in staat stellen. Zowel private als publieke arbeidsorganisaties hebben daarin een verantwoordelijkheid. Het systeem moet zodanig ingericht worden dat werkgevers gestimuleerd worden om hun verantwoordelijkheid in te vullen. Dat betekent dat goed gedrag beloond kan worden, maar ook dat slecht gedrag gestraft kan worden. Hiervoor zijn vele instrumenten inzetbaar, variërend van het uitreiken van jaarlijkse prijzen (zoals de Kroon op het Werk), via 'naming en shaming', opnemen van afspraken in contracten ('social return') tot directe financiële beloning en/of straffen (bonus-malus-systemen). De voorkeur is dat bedrijven en instellingen vanuit een maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel hun bijdrage leveren aan het systeem.

Mobiliseren maatschappelijke verantwoordelijkheid

Verwacht mag worden dat verschillende categorieën werkgevers op een verschillende manier invulling geven aan de nieuwe verantwoordelijkheden. Of en zo ja hoe daar rekening mee gehouden wordt, is uiteindelijk een politieke keuze. In ieder geval heeft de overheid als werkgever een voortrekkers- en voorbeeldfunctie.

Overheid voorbeeldfunctie

Eén regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt met één verantwoordelijke op regionaal niveau.

Het tot stand brengen van één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt is noodzakelijk om de hiervoor beschreven verschuivingen in het systeem te realiseren. De uitvoering van deze regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt is het meest effectief op regionaal niveau. Met de omvang van de uitvoeringsorganisatie kan aangesloten worden bij de huidige honderd werkpleinen.

Eén regionale uitvoeringsorganisatie op niveau van de werkpleinen

Eén partij is verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling. Een efficiënt en effectief werkende keten van Werk en Inkomen vraagt om zo min mogelijk overdrachtsmomenten. Bovendien is het van groot belang dat ook de burger en werkgever zoveel mogelijk met één partij te maken heeft. Dat zorgt voor duidelijkheid in de aanpak en één partij die aanspreekbaar is. De regionale uitvoeringsorganisatie brengt ook regionaal partijen tot elkaar waarmee de match tussen vraag en aanbod en tussen onderwijs en werk verbetert.

Eén loket en aanspreekpunt

Burgers die aan de onderkant van de arbeidsmarkt verkeren, hebben groot belang bij een partij die ook in de regio haar wortels en institutionele netwerken heeft. Juist deze burgers hebben vaak behoefte aan ondersteuning op meer terreinen van hun dagelijkse leven. Het zijn de (centrum)gemeenten die op deze schaal opereren en die over deze netwerken beschikken. Het ligt dan ook vanuit dit perspectief voor de hand dat gemeenten de partij zijn die de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van deze ondersteuning op regionaal niveau dragen.

Ondersteuning bij de participatie én andere vraagstukken in één hand

Benodigde randvoorwaarden

Het is noodzakelijk dat alle budgetten en verantwoordingssystemen, die betrekking hebben op de begeleiding en activering van die personen die niet op eigen kracht de weg naar werk (weer) kunnen vinden, bij elkaar gevoegd worden. Dat voorkomt systeemovergangen, de overdracht van personen, het afschuiven van mensen van de ene naar de andere uitvoeringsinstantie et cetera.

Bundeling van budgetten en verantwoordingsverplichtingen

De regionale uitvoeringsorganisaties moeten zo groot worden dat alle op regionaal niveau noodzakelijke taken (denk aan informatievoorziening, intake, begeleiding en inkoop) efficiënt georganiseerd kunnen worden. Specialistische taken dienen ook regionaal georganiseerd te worden om de noodzakelijke kennis te kunnen mobiliseren (denk aan inzicht in de regionale arbeidsmarkt, handhaving en het bepalen van loonwaarde). Gemeenten moeten hun kwaliteit vergroten en ook dat vereist in veel gevallen opschaling naar regionaal niveau. Binnen de regionale organisatie blijven lokale kennis en netwerken van groot belang om dicht bij de burgers en werkgevers te komen.

Alle taken op het meest doelmatige centrumniveau

De ervaring van het verdeelmodel van de WWB leert dat het van belang is om voor alle betrokkenen op resultaatniveau financiële prikkels in te bouwen.

Prikkels ter bevordering van maatschappelijke effecten

2.5 Wat kost het en wat levert het op?

Directe financiële baten

Door de kenmerken van de voorstellen, de vergrote uitstroom, de lage uitvoeringskosten, het verlagen van de SW-lonen tot het minimumloon en het gaan werken tegen loonwaarde (met aanvulling) is een structurele besparing van € 1,6 mld. mogelijk (zie bijlage). Deze besparingen kunnen naar verwachting bereikt worden na vijf jaar (tabel 2.2).

Tabel 2.2 Totaaloverzicht besparingen in 5-de jaar (€ x mln.; afgerond)

<i>Maatregel</i>	<i>€ x mln.</i>
Intensivering uitstroombeleid, vermindering instroom	960
Aanpassing arbeidsvoorwaarden SW	PM
Werken tegen loonwaarde	500
Efficiencywinst	150
Totaal besparingen per jaar (na 5-jarige transformatie)	1.610

Breder maatschappelijk rendement

Naast de financiële baten verwachten wij indirecte positieve effecten op een aantal andere terreinen. Burgers die een uitkering ontvangen krachtens één van de genoemde regelingen doen - grosso modo - een relatief hoog beroep op andere collectieve voorzieningen. Hieronder volgt een overzicht van deze effecten.

Ook minder beroep op andere regelingen

De gezondheidssituatie en -beleving van werkenden is beter dan die van niet-werkenden.¹⁵ Werkenden maken ook minder gebruik van zorgvoorzieningen. Daarbij betreft het niet alleen de reguliere gezondheidszorg (gefinancierd via ZVW), maar wordt ook de GGZ deels gefinancierd via de AWBZ. Momenteel ontbreken de empirische gegevens om deze verschillen ook in financiële termen uit te drukken. Wel moet er rekening mee gehouden worden dat het noodzakelijk is in eerste instantie extra investeringen te doen in de betrokkenen: sociale, medische en psychische problemen moeten opgelost worden en dat zal inzet van extra middelen vergen. Daarna zal op termijn het middelenbeslag van de betrokkenen omlaag gaan.

Lagere zorgkosten

Bij de huurtoeslag zijn de effecten direct zichtbaar. De besparingen zijn daar weliswaar afhankelijk van de huurhoogte, maar bedragen al snel enkele tientallen euro's per maand per burger.

Minder huurtoeslag

Ook op andere terreinen doen niet-werkenden een groter beroep op voorzieningen of veroorzaken zij meer kosten dan andere groepen burgers. Een voorbeeld hiervan is voortijdig schoolverlaten. Hoewel de hoogte hiervan op basis van de beschikbare gegevens niet te berekenen is, is wel vastgesteld dat de kans op voortijdig schooluitval hoger wordt als ouders van een uitkering afhankelijk zijn. Aangenomen mag dan ook worden dat het omgekeerde ook geldt. Mogelijk is er ook een verband tussen kosten van veiligheid en criminaliteit: het geïntegreerd zijn in een samenleving (onder andere via werk) gaat samen met minder criminaliteit.

Reductie voortijdig schoolverlaten, minder criminaliteit?

Incidentele directe investeringskosten

De incidentele kosten betreffen met name de transitiekosten naar een nieuwe wettelijke regeling. Aangezien wij een grote stelselwijziging voorstellen, lijkt het realistisch om ook uit te gaan van substantiële investeringen. Hierbij denken wij aan de ontwikkeling van een nieuwe wet, kosten voor een andere organisatievorm (regionalisering) en voor nieuwe automatiseringssystemen. Ook zal er geïnvesteerd moeten worden in de professionalisering van klantmanagers bij gemeenten en voorlichting van burgers en werkgevers. Ten slotte moet rekening gehouden worden met de kosten die in eerste instantie gemaakt moeten worden

Incidentele investeringskosten voor de transitie naar één regeling

¹⁵ Patricia van Echtelt, *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden*, SCP, Den Haag, 2010.

om de groepen waar het om gaat lichamelijk en psychisch in staat te stellen om weer te gaan participeren. Momenteel worden ook uit AWBZ middelen dagactiviteiten bekostigd en deze budgetten blijven dus nodig om de beoogde effecten te realiseren. De totale kosten van deze overgang zijn in dit stadium niet in te schatten.

2.6 Wat zijn de voor- en nadelen?

De integratie van de regelgeving voor de onderkant van de arbeidsmarkt is in feite een logisch vervolg op de instelling van de werkpleinen en de toenemende samenwerking tussen het UWV en gemeenten. Dit zal naar verwachting tot weinig weerstand leiden. Een grotere en meer fundamentele koerswijziging zit in het veranderen van het denken van zowel de overheid als de werkgever als de werknemer over het probleem-eigenaarschap. Als het initiatief écht bij de burger en werkgever komt te liggen, zullen alle partijen een andere rol gaan vervullen. De medewerking van werkgevers zal hierbij van doorslaggevend belang zijn om meer mensen een plek op de arbeidsmarkt te geven. Het invoeren van het loonwaardeconcept en een meer dynamisch systeem zal leiden tot meer behoefte aan (werkplek)ondersteuning en begeleiding gefinancierd door de overheid, maar leidt ook tot een afname van het aantal uitkeringsgerechtigden en dus tot lagere uitvoerings- en uitkeringskosten. Grote bezuinigingen in de re-integratie en begeleidingsbudgetten van rijkswegen kunnen de netto besparingen die regionaal bereikt kunnen worden, verlagen. Uiteindelijk zal een systeem waarin veel meer mensen participeren ook leiden tot lagere kosten in andere domeinen zoals zorg, welzijn en veiligheid.

*Integratie regelingen
logische vervolgstap, mentaliteitsverandering lastiger omslag*

2.7 Hoe snel kan het ingevoerd worden?

Eén regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt kan op relatief korte termijn worden ontwikkeld. De eerste concepten hiervoor zijn al eerder ontwikkeld (initiatief VVD, commissie De Vries en recentelijk de brede heroverwegingswerkgroep). De transformatie in de rollen zal naar verwachting meer tijd in beslag nemen en kan pas echt beginnen als de wetgeving is doorgevoerd. Wij verwachten dat gestart kan worden met de invoering in 2012. Daar komt bij dat het ontwikkelen van de juiste instrumenten om de burger en werkgever te prikkelen en te verleiden een proces is van vallen en opstaan. Iedereen zal moeten wennen aan zijn nieuwe rol en afhankelijk van de ontwikkeling van de economie zal de noodzaak tot verandering meer bij de burger of werkgever gevoeld worden. Het is daarom van belang om zo snel mogelijk met experimenten op dit vlak te starten. Dat zou kunnen door de desbetreffende belemmeringen in de WWB op de kortst mogelijke termijn op te heffen.

Eén regeling kan relatief snel. Nieuwe focus en cultuur vergt meer tijd.

BIJLAGE 2 Financiële details

Werk en inkomen

Algemene uitgangspunten bij berekening van kosten en baten

De besparingen en effecten van de voorgestelde veranderingen bestaan effecten in de effectiviteit, efficiency en bredere maatschappelijke effecten. Bij het maken van deze schattingen zijn de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

- iedereen werkt naar vermogen;
- de loonwaarde die iemand 'tekort' komt om het wettelijk minimum loon te verdienen, wordt aangevuld vanuit de overheid;
- de minimaal vereiste loonwaarde bedraagt 20% van het wettelijk minimumloon;
- vergroten van je loonwaarde (tot 100% van wettelijk minimum loon) wordt financieel extra beloond;
- de begeleidingskosten dalen naarmate iemands loonwaarde stijgt;
- als iemand geen loonsuppletie meer ontvangt, maar wel begeleiding dan worden de begeleidingskosten gehalveerd; er blijven in dat geval ook beperkte administratieve kosten bestaan;
- de daling van de uitvoeringskosten volgt met enige vertraging de daling van het aantal uitkeringsgerechtigden;
- wij volgen SEO in haar redenering dat er geen sprake is van verdringing omdat er een structurele verandering in de markt plaatsvindt en meer aanbod uiteindelijk leidt tot meer vraag omdat de prijs daalt;¹
- bij het berekenen van de besparingen hebben wij conservatieve schattingen gemaakt. De financiële effecten van dit voorstel blijven echter schattingen en geven een indicatie van verwachte kosten en opbrengsten.

Effectiviteit

De aantallen uitkeringsgerechtigden dalen, omdat meer en consequenter gestuurd wordt op werk en de ontwikkeling van iemands verdien capaciteit. De re-integratiebudgetten kunnen daardoor effectiever ingezet worden. Wij ramen het effect over een periode van vijf jaar na invoering van de regeling in – naar schatting – 2012/2013. Uitgangspunt is de aantallen uitkeringsgerechtigden eind 2009. Dat betekent dat van de conjuncturele stijging én daling van de aantallen uitkeringsgerechtigden in de periode 2010-2013 (zie CPB) wordt afgezien. In tabel B1 zijn de besparingen van zowel de uitkeringen als de uitvoeringskosten weergegeven.

¹ Kok, L. e.a., *Kosten en baten van reïntegratie*, Stichting Economisch Onderzoek (SEO), Amsterdam, 2007.

Tabel B1 Overzicht besparingen op basis van bestaande regelingen onderkant arbeidsmarkt (afgeronde bedragen)

Regeling	Aantal uitkeringen 2009 ¹	Bruto uitkering per jaar (€)	Uitvoeringskosten (€)	Additionele uit- stroom in vijf jaar	Besparing (€ x mln.)
WWB ²	280.000	12.500	3.700	10%	500
Wajong	184.000	11.600	1.000	10%	220
WSW	100.000		24.000 ³	10%	240
Totaal	564.000			10%	960

Een tweede effect van één regeling is dat de lonen voor SW'ers op termijn op het niveau van het wettelijk minimumloon komen te liggen.⁴ Hiermee verdwijnt de ongelijkheid tussen de betrokken groepen. Wij gaan ervan uit dat dit wordt ingevoerd voor de nieuwe instroom. De salariskosten voor WSW'ers variëren aanzienlijk tussen de gemeenten en het is onduidelijk welke groepen zullen uitstromen. Dit maakt het onmogelijk om een betrouwbare inschatting te maken van de jaarlijkse besparing.⁵

Ten derde verwachten wij ook een voordeel door het verlonen (aanvullen van loonwaarde tot wettelijk minimumloon). Lang niet iedereen is in staat om 100% van het wettelijke minimum loon te verdienen, maar een deel van de betrokkenen kan wel meer werken én verdienen dan in eerste instantie het geval is. Dit leidt tot gemiddeld lagere uitkeringskosten en minder begeleidingskosten per persoon.

¹ CBS, Statline

² WWB jonger dan 65 jaar

³ Dit betreft de totale kosten van een SW-plaats (inclusief uitvoering), SEOR, *Kosten per SW-plaats*, Rotterdam, 2005.

⁴ In feite komt het erop neer dat de SW als afzonderlijke regeling niet meer bestaat. Voor zover werknemers niet in de gelegenheid zijn/worden gesteld in een regulier bedrijf te werken wordt door de overheid een beschermde werkomgeving georganiseerd. Maar de arbeidsvoorwaardelijke regelingen zijn niet anders dan die voor de anderen die onder de nieuwe regeling vallen.

⁵ *WSW statistiek*, Research voor Beleid, Zoetermeer, juli 2009

Bij de berekening van deze financiële effecten gaan wij uit van een groep van 10.000 Wwb'ers¹ en 8.000 Wajong'ers² die jaarlijks additioneel aan het werk gaan. Hierbij gaan wij ervan uit dat zij (ook op lange termijn) lang niet allemaal 100% van het wettelijke minimum loon kunnen verdienen. Voor deze groepen hebben wij een berekening gemaakt waarbij velen van hen steeds meer gaan werken en waarbij de begeleidingskosten naar verloop van tijd afnemen³. Tabel B2 geeft een overzicht van de opbrengsten van deze twee groepen in een periode van vijf jaar.

Tabel B2 Overzicht besparingen op WWB en Wajong (€ x mln., afgerond)

Regeling	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
WWB	25	90	140	220	300
Wajong	10	30	80	140	200
Totaal	35	120	220	360	500

Efficiencywinst

Door het samenvoegen van de bestaande regelingen en het verminderen van verantwoordingsplichten zullen de uitvoeringskosten dalen. De totale uitvoeringskosten van de WWB- en Wajong-regelingen bedragen momenteel circa € 1,3 miljard. Wij schatten⁴ dat er een besparing van 5% op de uitvoeringskosten te realiseren is. Dit zou neerkomen op € 65 miljoen. Efficiency in de WSW regeling is hierbij niet meegenomen vanwege onduidelijkheid over de omvang van dit budget.

Door de organisatie van de uitvoering op regionaal niveau te beleggen, kunnen beleid, kennis en uitvoeringsfuncties gedeeld worden. Hierbij rekenen wij ook het effect mee van het optimaliseren van back office-functies en de uitkeringsbetaling. Wij gaan uit van een besparing van 25% voor kleine en middelgrote gemeenten⁵. Er zijn in totaal 250 kleine

¹ De uitstroom uit de WWB in de periode 2006-2008 bedroeg 20.000-25.000 per jaar. Dit was reguliere uitstroom waarvan ongeveer 45% naar de arbeidsmarkt ging. Onze veronderstelling is dat je met andere instrumenten nog eens 10-15.000 per jaar extra zou kunnen laten uitstromen c.q. kunt laten participeren. Momenteel zijn er 280.000 WWB'ers.

² Voor de Wajong'ers geldt momenteel een jaarinstream van 17.000. Wanneer we ervan uitgaan dat 40% daarvan niet kan werken dan is 8.000 haalbaar. Momenteel zijn er circa 190.000 Wajong'ers.

³ Wij gaan er overigens van uit dat een deel van de betrokkenen permanent begeleiding nodig zal hebben, zij het op een lager niveau dan in het eerste jaar.

⁴ Op basis van eigen inzicht en de situatie in de Drechtsteden. Dordrecht en vijf kleine sociale diensten zijn daar opgegaan in de Sociale Dienst Drechtsteden.

⁵ In de situatie van de Sociale Dienst Drechtsteden resulteerde dit in een besparing van circa 20-50% op de totale begroting van de kleinere gemeenten.

en middelgrote gemeenten die nog niet samenwerken. En zij hebben circa 25-30% van de klanten. Wij gaan ervan uit dat in kleinere gemeenten de kosten per klant iets hoger zijn dan in grote gemeenten¹ en schatten het aandeel in de uitvoeringskosten van deze gemeenten op 35%. De besparing komt daarmee op 25% van 35% van € 1,3 miljard (totale uitvoeringskosten) = € 114 miljoen.

Afgerond wordt rekening gehouden met een efficiencywinst van € 150 miljoen.

Totale omvang besparingen vanwege de innovaties

Door de aard van de innovaties, de verminderde instroom, de vergrote uitstroom, de lagere uitvoeringskosten en het gaan werken tegen loonwaarde (met aanvulling) is een structurele besparing van € 1,6 mld. mogelijk. Deze besparen kunnen naar verwachting bereikt worden na vijf jaar (tabel B3).

Tabel B3 Totaaloverzicht besparingen in 5-de jaar (€ x mln., afgerond)

<i>Maatregel</i>	<i>€ x mln.</i>
Intensivering uitstroombeleid	960
Aanpassing arbeidsvoorwaarden SW	PM
Werken tegen loonwaarde	500
Efficiencywinst	150
Totaal besparingen in jaar 5	1.610

Jeugd en onderwijs

Decentralisatie jeugdzorg

Door de innovatie worden meer jeugdigen in een vroeg stadium op een meer juiste maat tegen lagere kosten geholpen. Dat bevordert hun welbevinden nu en later en geeft de samenleving nu en later minder overlast en kosten in hele dure zorg en repressie.

Onder andere vanuit provinciale hoek wordt als mogelijk nadeel gesignaleerd, dat kleinere gemeenten kwalitatief en kwantitatief te weinig kunnen en willen bieden aan jeugdzorg. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de grote budgettaire druk van huishoudelijke hulp op het beschikbare WMO-budget. Dit ondervangen wij door de jeugdzorg naar centrumgemeenten van voldoende omvang te decentraliseren.

¹ Op basis van verdeelsleutel WWB gemeentefonds.