

Beleidsdoorlichting artikel 2 SZW Bijlage 4 Verkenning besparingsopties

Inleiding

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat in een beleidsdoorlichting een verkenning wordt gemaakt van beleidsopties die gekozen kunnen worden indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn voor het beleidsterrein (art.3, lid 4 g). Er dient, budgettair onderbouwd, in beeld gebracht te worden welke keuzes dit impliceert en welke afwegingen daarbij een rol spelen. Per beleidsoptie wordt zo goed mogelijk aangegeven met welke maatschappelijke effecten dat naar verwachting gepaard gaat en welke neveneffecten er zijn.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de grondslag en afbakening van de verkenning. Daaruit volgen tevens de aangrijpingspunten voor de verschillende beleidsopties. Alle beleidsopties worden beschouwd in het licht van de doelstelling van artikel 2, *'De overheid ondersteunt bij het vinden van werk en biedt inkomensondersteuning en aangepaste arbeid aan hen die dat nodig hebben.'* Daarnaast is het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap een relevant normatief kader. Maatregelen die de mogelijkheden van mensen met een handicap om mee te doen in de samenleving onevenredig verzwakken verhouden zich niet met de doelstelling van het verdrag.

Grondslag en afbakening

De totaal geraamde uitgaven op artikel 2 van de begroting 2021 bedragen € 8 miljard. Vrijwel het gehele bedrag (99%) wordt ingezet ten behoeve van inkomensoverdrachten met daarbinnen het macrobudget voor de Participatiewet-uitkeringen als grootste post. De verkenning van besparingsopties richt zich dan ook vooral op beïnvloeding van de omvang van deze begrotingspost. Uit het macrobudget worden de bijstandsgelateerde uitkeringen van ongeveer 450 duizend mensen bekostigd, daarnaast wordt de loonkostensubsidie voor mensen met een arbeidsbeperking hierin gefinancierd. Onderstaande tabel toont de geraamde uitgaven op artikel 2 voor de periode 2021 – 2025.

	2021	2022	2023	2024	2025
Macrobudget participatiewetuitkeringen en intertemporele tegemoetkoming	6.845.226	7.245.067	7.176.450	7.100.839	7.028.259
wv. Pwet-bijstand en loonkostensubsidies	6.424.094	6.836.550	6.772.650	6.713.643	6.678.818
wv. IOAW	316.248	323.192	316.971	299.169	260.871
wv. IOAZ	30.999	32.478	33.982	35.180	35.723
wv. BBZ	73.885	52.847	52.847	52.847	52.847
TW	496.673	504.476	499.309	492.811	487.587
AIO	365.962	389.494	408.996	429.661	461.835
Bijstand zelfstandigen	365.029	17.640	16.784	16.784	16.784
Bijstand overig	960	910	860	820	780
Onderstand en re-integratie (Caribisch Nederland)	6.298	6.468	6.629	6.777	6.862
Subsidies	24.489	20.660	14.522	13.424	13.361
Opdrachten	32.482	20.660	20.771	21.980	26.980
Bekostiging	1.297	1.297	1.297	1.297	1.297
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	172	172	172	172	172
Bijdrage aan sociale fondsen	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Totaal	8.148.597	8.216.853	8.155.799	8.094.574	8.053.926
20%	1.629.719	1.643.371	1.631.160	1.618.915	1.610.785

Aangrijpingspunten om een besparing op het macrobudget te bewerkstelligen, liggen hoofdzakelijk in het aantal uitkeringen (q) en in de hoogte van de uitkeringen (p). Daarbij kan zowel gekeken worden naar het beleid rond de inkomensondersteuning zelf als naar het beleid gericht op het vinden/bieden van (aangepast) werk. Het beleid gericht op de inkomensondersteuning heeft, bijvoorbeeld door wijziging van normbedragen of rechten en plichten, effect op de p en de q. Het beleid gericht op het vinden/bieden van (aangepast) werk heeft effect op de q. De mate van beleidsmatige invloed op de uitgaven is naast wettelijke wijzigingen echter beperkt, door zowel de conjunctuurgevoeligheid van in- en uitstroom in de bijstand als de gedecentraliseerde uitvoering van de Participatiewet.

Een opgave van 20% binnen artikel 2, zoals de RPE voorschrijft, impliceert een uitgavenreductie van ruim €1,6 miljard. Een taakstelling van dergelijke omvang op het vangnet dat met de bijstands(gerelateerde)uitkeringen wordt geboden kan alleen met zeer ingrijpende maatregelen gerealiseerd worden en heeft grote maatschappelijke (neven-) effecten, juist voor mensen in een kwetsbare (arbeidsmarkt)positie. De hier verkende opties zijn los van elkaar beschouwd en de ramingen geven een beeld van de directe financiële consequenties. De maatregelen en de geraamde besparingen tellen niet zondermeer op tot een samenhangend beleid of een totaal financieel beeld. Van alle maatregelen valt een effect op de arbeidsparticipatie te verwachten, dit is momenteel lastig te kwantificeren. De opgenomen maatregelen kunnen derhalve nog verdere besparingen opleveren als zij daadwerkelijk de prikkel naar werk vergroten. Ook is geen rekening gehouden met de (maatschappelijke) kosten of baten op andere terreinen als gevolg van de maatregelen. Op basis van de directe effecten, zoals hier gepresenteerd, wordt niet voldaan aan de RPE-voorschriften om tot een variant van -20% te komen. Door de onzekere effecten op de arbeidsparticipatie en de mogelijke besparingen die daaruit voortkomen, wordt van dit RPE-voorschrift afgeweken.

Beleidsopties en besparingen (samenvattend beeld)

Hieronder zijn meerdere besparingsopties uitgewerkt. Ook beschrijven we kort enkele intensiveringsmaatregelen die op termijn tot uitgavenreductie kunnen leiden. Onderstaande tabel geeft de beleidsopties weer die aangrijpen op de hoogte van uitkeringen en of het aantal mensen dat een beroep op de bijstand doet. Deze vallen uiteen in opties rondom inkomensondersteuning en arbeidsparticipatie. Het gaat hierbij (hoofdzakelijk) om maatregelen vallend binnen de taken en verantwoordelijkheden van de minister van SZW op het beleidsterrein van artikel 2. Waar mogelijk is in deze samenvattende tabel aangegeven wat de omvang van de potentiële besparing is. Bij deze ramingen is uitgegaan van invoering van de beleidsopties per 2022. Hierna volgt per beleidsoptie een nadere beschrijving van de maatregel en de verwachte maatschappelijke effecten. De financiële consequenties voor betrokkenen en de overheidsfinanciën worden waar mogelijk gekwantificeerd.

	Optie	Besparing structureel
Inkomensondersteuning	1 Loonprijsontwikkeling loslaten (geen indexering)	6%
	2 Afbouwen vakantietoelage bijstand (5%)	7%
	3 IOAW, IOAZ, Bbz afschaffen	0%
	4 Langdurigheidskorting bijstand (voor mensen die langer dan 2 jaar bijstand ontvangen)	5%
Arbeidsparticipatie	5 Vrijlatingen (waarmee werken naast een uitkering wordt beloond) afschaffen	1%
	6 Uniforme vrijlating	-1%
	7 Andere opties om arbeidsparticipatie te stimuleren: - Investeren in persoonlijke begeleiding - Investeren in kennisinfrastructuur sociaal domein - Bieden van opstap naar werk	

Tijdens de uitvoering van de beleidsdoorlichting vond de Brede maatschappelijke heroverweging (BMH) plaats, waarin een inclusieve samenleving een van de thema's is. De rapportage 'Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant' is op 22 april 2020 aan de Tweede Kamer aangeboden¹. Ter uitvoering van de motie Sneller is gevraagd in de BMH "ter voorbereiding op een volgende

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/22/rapporten-brede-maatschappelijke-heroverwegingen>

neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties en hervormingen, bestaand uit zowel plussen als minnen, in kaart te brengen(...).” Artikel 2 van de SZW begroting valt binnen de afbakening van het thema naar een inclusieve samenleving en is daarbinnen met het macrobudget de omvangrijkste component. Gezien de synergie tussen de BMH-opdracht en de opdracht om binnen de beleidsdoorlichting besparingsmogelijkheden te verkennen, zijn er ook diverse raakvlakken en overeenkomsten in de beleidsopties die gepresenteerd worden. Waar van toepassing, wordt hieronder aangegeven als in de BMH een vergelijkbare of aanverwante maatregel is verkend. Deze verkenning sluit af met enkele opties om arbeidsparticipatie te stimuleren. Het gaat daarbij om aanpassing in het activerend beleid. De opties worden hier kort beschreven en zijn niet financieel doorgerekend. In BMH hoofdstuk 6 ‘Naar een inclusieve samenleving’ zijn nadere beschrijving en uitwerking van deze opties te raadplegen.

BEZUINIGEN BINNEN INKOMENSONDERSTEUNING

Er zijn vier maatregelen doorgerekend die zich vooral richten op de hoogte en het aantal uitkeringen, in meerdere of mindere mate hebben de maatregelen ook een effect op arbeidsparticipatie. Deze worden hieronder een voor een behandeld.

1 Loonprijsontwikkeling loslaten

Bevriezen van de hoogte van bijstandsuitkeringen kan door de halfjaarlijkse aanpassing van de bijstandsnormen aan de contractloonontwikkeling los te laten. Deze optie houdt een aanpassing in van het koppelingsmechanisme tussen de bijstandsnormen (sociaal minimum) en het wettelijk minimumloon. De *Wet Koppeling met afwijkingmogelijkheid (WKA)* geeft de situaties waaronder kan worden afgeweken van de standaardregel van koppeling, bij een bovenmatige loonontwikkeling dat koppeling schadelijk is voor de werkgelegenheidsontwikkeling, en bij een te hoge verhouding niet-werkenden ten op zichten van werkenden (norm I/A ratio = 82,6%).²

Het bevriezen van de uitkeringshoogte maakt de stap naar werk lonender: het verschil in inkomen uit werk en inkomen uit uitkering wordt immers groter. Echter voor degenen die deze stap niet kunnen maken, verslechtert de inkomenspositie en koopkracht geleidelijk en verhoogt het risico op armoede of schuldenproblematiek. De uitwerking hieronder gaat slechts in op de gevolgen van uitsluitend niet indexeren van de bijstandsnormen. In het BMH-traject zijn tevens maatregelen (bijvoorbeeld maatregel 5) meegenomen die bijstandsnormen en het koppelingsmechanisme tussen WML en het sociaal minimum herzien.

Consequenties

- Het inkomen van bijstandsgerechtigden wordt bevroren. Hun koopkracht daalt geleidelijk. Dit effect treft ook alle andere huishoudens met bijstandsgelateerde uitkeringen.
- Een lagere bijstandsuitkering is een stimulans voor mensen die kunnen werken om te gaan werken en daarmee het inkomen te vergroten. De uitkeringsafhankelijkheid daalt en financiële zelfstandigheid neemt toe voor deze groep. Het hebben van werk levert persoonlijke, maatschappelijke en economische baten op.
- Het risico op armoede en schulden neemt toe voor huishoudens die langdurig afhankelijk van bijstand zijn. Zo’n 70 procent van alle bijstandsgerechtigden ontvangt langer dan 2 jaar aansluitend bijstand.
- Toename inkomensverschillen en scheefgroei in welvaartverdeling tussen werkenden en bijstandsontvangers. Dit geldt ook voor mensen met een uitkering op basis van IOAW, IOAZ, Bbz, AIO en TW die niet kunnen werken.

Financiële effecten overheidsfinanciën

Budgettaire gevolgen zijn doorgerekend voor het 4 jaar lang stopzetten van de indexering van de bijstandsnormen voor de bijstand, IOAW en IOAZ, Bbz, AIO en de TW. Het huidige normbedrag voor een bijstandsuitkering bedraagt inclusief vakantietoeslag per maand €1.059 voor alleenstaanden en voor paren €1.513,-.³

² Zie voor geschiedenis koppeling sociale uitkeringen aan loonontwikkeling:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24515-183.html>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/06/30/uitkeringsbedragen-per-1-juli-2020>

x € 1.000.000	2021	2022	2023	2024	2025	structureel
Loslaten indexering		-60	-160	-280	-420	-470 (6%)

De besparing die met deze optie bereikt kan worden binnen artikel 2 bedraagt structureel 6% van de grondslag van artikel 2. Deze optie kan eventueel ook doorwerken op andere uitkeringen (bijvoorbeeld de AOW) en er zijn gevolgen voor de inkomstenkant van de Rijksoverheid. Dit is buiten beschouwing gelaten.

2 Vakantietoelage afbouwen in bijstand

Het afbouwen van de vakantietoelage voor bijstandsgerechtigden is in zijn uitwerking een variant op de voorgaande optie. De huidige bijstandsnorm is inclusief 5% vakantietoelage, de vakantietoelage bedraagt €52,95 voor alleenstaande en €75,65 voor paren. Deze toelage wordt maandelijks voor de belanghebbende gereserveerd en in beginsel in de maand juni uitbetaald, dan wel bij eerdere beëindiging van de uitkering.

Hoewel de hoogte van een uitkering niet vaststaat en uit rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat aan artikel 1 Eerste Protocol (eigendomsrecht) geen recht op een uitkering van een bepaalde hoogte kan worden ontleend, staan maatregelen die ingrijpen op de hoogte van het sociaal minimum, zowel de vorige en deze optie, op gespannen voet met internationale verdragen en doelstellingen om armoede te verminderen.

In het BMH traject zijn tevens maatregelen (bijvoorbeeld maatregel 6) meegenomen die minimum sociaalezekerheidsuitkeringen met 5% verlagen. Hoewel de maatregel leidt tot negatieve inkomenseffecten bij personen met een minimumuitkering (met verhoogd effect op armoede en schuldenproblematiek) kan het ook een extra stimulans zijn om te gaan werken of in ieder geval naast de uitkering een aantal uren per week te werken. Een deel van de personen met een uitkering is daar niet toe in staat.

Consequenties

- Uitkeringen blijven gekoppeld aan de loonontwikkeling. Het jaarinkomen van bijstandsgerechtigden daalt geleidelijk met ongeveer 5%. Hun koopkracht daalt geleidelijk.
- Een lagere bijstandsuitkering is een stimulans voor mensen die kunnen werken om te gaan werken en daarmee het inkomen te vergroten. Werken loont meer, naast het loon is het vakantiegeld extra inkomen. De arbeidsparticipatie stijgt, de uitkeringsafhankelijkheid daalt en financiële zelfstandigheid neemt toe voor deze groep. Het hebben van werk levert persoonlijke, maatschappelijke en economische baten op.
- Het risico op armoede en schulden neemt toe voor huishoudens die (langdurig) afhankelijk van bijstand zijn, omdat het vakantiegeld binnen huishoudens in de bijstand vaak wordt ingezet om gaten te dichten en uitgestelde noodzakelijke aanschaffen te doen.
- Extra beroep op bijzondere bijstand, gemeentelijke regelingen en schuldhulpverlening.
- Toename inkomensverschillen en scheefgroei in welvaartverdeling tussen verschillende inkomensgroepen.

Financiële effecten overheidsfinanciën

Budgettaire gevolgen zijn doorgerekend voor het in 5 jaar afbouwen van de vakantietoelage voor de bijstand, IOAW en IOAZ, Bbz en de AIO.

x € 1.000.000	2021	2022	2023	2024	2025	structureel
Vakantietoelage afbouwen		-100	-200	-300	-400	-600 (-7%)

De besparing die met deze optie bereikt kan worden binnen artikel 2 bedraagt ca 7% structureel. De optie werkt mogelijk ook door op andere uitkeringen en uitgaven op andere begrotingsartikelen. Zo wordt er minder belasting betaald over de uitkering. Deze effecten zijn buiten beschouwing gelaten. De gevolgen voor de TW zijn niet meegenomen.

3. Afschaffen IOAW, IOAZ en Bbz

De IOAW en IOAZ kennen ruimere criteria qua vrijlating van vermogen dan de Participatiewet. Bij afschaffen van de regelingen en gelijktrekken van het recht op bijstand, vervalt voor een deel van de huidige ontvangers het recht op een uitkering. Een deel zal instromen in de Participatiewet, een ander deel zal van het vermogen moeten leven.

Het Bbz is daarbij anders van aard omdat het om zelfstandigen gaat. Voor starters geldt dat zij in beginsel uit de bijstand komen, zij zullen dus in de bijstand blijven. Voor gevestigde zelfstandigen geldt dat een deel hun bedrijf zal beëindigen en de bijstand instroomt en een deel zal zelfstandig het bedrijf succesvol kunnen voortzetten. Voor deze optie geldt dezelfde link met het BMH-traject. Verschillende maatschappelijke effecten binnen en buiten Artikel 2 kunnen worden verwacht. Deze zijn niet in de berekening meegenomen.

Consequenties

- Bijstand wordt voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen minder toegankelijk. Voorafgaand aan de bijstand zullen betrokkenen met vermogen dit eerst voor levensonderhoud moeten aanspreken tot de lagere grenswaarde van de bijstand.
- De (geestelijke) gezondheid en veerkracht van de hoofdzakelijk oudere betrokkenen wordt op de proef gesteld; dit brengt mogelijk op andere terreinen maatschappelijke kosten met zich mee.
- Mogelijk klein positieve werkgelegenheidseffecten doordat niet langer rechthebbenden IOAW'ers en IOAZ'ers meer prikkels hebben om te gaan werken en zodoende het eigen vermogen in mindere mate of niet aan hoeven spreken.
- Meer faillissementen door langer doorwerken in niet levensvatbaar zelfstandig bedrijf.

Financiële effecten overheidsfinanciën

De omvang van de besparing van het afschaffen van de IOAW, IOAZ en het Bbz is beperkt. Een deel van de uitkeringsontvangers zal alsnog de bijstand instromen. Er is rekening gehouden met 50% weglek naar de bijstand vanuit de IOAW, IOAZ en Bbz (gevestigde zelfstandigen). Bbz-levensonderhoud voor starters wijkt hiervan af, aangezien deze mensen in beginsel uit de bijstand komen, voor deze mensen is 100% weglek aangenomen.

x € 1.000.000	2021	2022	2023	2024	2025	structureel
Afschaffen IOAW, IOAZ, Bbz		-200	-200	-200	-180	-30 (-0%)

In 2025 zal dit bijna 3% besparing opleveren. Structureel is de besparing lager doordat de IOAW langzaam afloopt, afgerond bedraagt de besparing dan 0% van de art 2 grondslag.

4. Langdurigheidskorting

De voorgaande opties zijn generiek van aard en raken alle mensen onder betreffende regelingen. Deze maatregelen richten zich daarnaast primair op het aantal en de omvang van uitkeringen. Er worden ook (gunstige) effecten verwacht qua uitstroom naar werk. Met een langdurigheidskorting wordt onderscheid gemaakt naar de periode dat iemand een beroep doet op bijstand en de bijstandsnorm daar afhankelijk van gemaakt, om de uitstroom naar werk verder te stimuleren. Uit in- en uitstroomcijfers van de afgelopen jaren (voorafgaand aan de coronacrisis) blijkt dat meer dan de helft van de instroom binnen twee jaar weer uit de bijstand is. Binnen een jaar stroomt ongeveer één op de vier mensen uit. Aan de andere kant ontvangt 70% van alle bijstandsontvangers al meer dan twee jaar een uitkering.

In onderstaande doorrekening van deze beleidsoptie wordt uitgegaan van een langdurigheidskorting van 5% voor mensen die langer dan twee jaar bijstand ontvangen. Variaties in het kortingspercentage en verblijfsduur zijn mogelijk, maar hier niet verder uitgewerkt. De aanname van 5% langdurigheidskorting is aanzienlijk op een bijstandsinkomen, voor paren komt het neer op €75,65 en voor alleenstaande €52,95. Toepassing van een langdurigheidskorting leunt zwaar op de veronderstelde activerende werking van financiële prikkels maar of het beoogde effect van uitstroom naar werk en voorzien in eigen inkomen bereikt wordt, is mede afhankelijk van de situatie op de (regionale) arbeidsmarkt en de conjunctuur in het algemeen. De beleidsdoorlichting en andere onderzoeken laten daarnaast ook zien dat een groot deel van de bijstandsgerechtigden vaak op meerdere levensgebieden

problemen heeft en intensieve begeleiding nodig heeft om de stap naar werk te kunnen maken. Indien hier niet in voorzien wordt, zal het gunstige effect op arbeidsparticipatie afnemen.

Gekozen kan worden de financiële gevolgen van een langdurigheidskorting niet uitsluitend bij de bijstandsgerechtigden te laten landen, maar een deel aan de gemeente op te leggen. Zowel de bijstandsgerechtigde als de gemeente wordt daarmee geprikkeld zich op re-integratie te richten. Bij uitblijven van uitstroom zou de gemeente een deel van de uitkering zelf moeten bekostigen uit andere middelen dan het macrobudget. Er bestaat nu een individuele inkomenstoeslag die juist het tegenovergestelde beoogt, namelijk mensen met langdurig een laag inkomen iets extra's geven. De individuele inkomenstoeslag heeft echter wel een bredere doelstelling en doelgroep, ook arme werkenden worden ondersteund. De inkomenstoeslag wordt via de bijzondere bijstand in het gemeentefonds gefinancierd (45 mln) en valt daarmee buiten de grondslag van deze beleidsdoorlichting. In het BMH-traject (maatregel 13), wordt het afschaffen van de toeslag samen met een gedeeltelijke afschaffing van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid (170 mln) beschreven.

Deze beleidsoptie vergt aanpassing van de Participatiewet, het macrobudgetmodel en de verdelingsregels. Ook zorgt deze optie voor een toename van administratieve last bij de uitvoering. Daarnaast dient nagedacht te worden over aangepast overgangsrecht voor mensen die bij invoering al langer een uitkering ontvangen.

Consequenties

- Mensen met arbeidspotentieel krijgen een financiële prikkel om voor aanvang van de langdurigheidskorting te gaan werken en uit de bijstand te stromen. Zij verbeteren daarmee hun inkomen. Dit vergt voor velen echter wel intensieve begeleiding.
- Mensen die langdurig in de bijstand zitten en de stap naar werk niet kunnen maken, zien het inkomen dalen, waarmee voor deze groep het risico op armoede en schuldenproblematiek, en in het verlengde problemen op andere terreinen, vergroot. Deze groep wordt onevenredig getroffen waarmee ongelijkheid wordt gecreëerd.
- Vanuit kostenefficiëntie richt een deel van de gemeenten de aandacht en middelen eerder op 'kansrijken' dan op 'kansarmen'. In het geval gemeenten een deel van de korting moeten financieren, zetten zij mogelijk in op (nog) meer re-integratie en uitstroom binnen 2 jaar, en passen het beleid qua inzet van middelen en voorzieningen daar op aan. Geëxpliciteerd (re-integratie) beleid voor mensen langdurig in de bijstand ligt ook in de verwachting als de korting structureel op de begroting van gemeenten drukt.
- Een langdurigheidskorting neemt hogere administratieve last en uitvoeringskosten met zich mee voor gemeenten. Zeker als ook aanvullende regels worden gesteld rond her-instroom in de bijstand binnen een bepaalde periode na uitstroom.
- Gunstige werkgelegenheidseffecten zijn afhankelijk van de conjunctuur. Bij economisch slechtere tijden is een langdurigheidskorting, onafhankelijk van de uitvoeringvorm, uitsluitend een sanctie zonder handelingsperspectief met aanzienlijke gevolgen voor het persoonlijk inkomen van betrokkenen en de gemeentelijke financiën.

Financiële effecten overheidsfinanciën

Budgettaire gevolgen zijn doorgerekend voor het verlagen van de uitkering met 5% na 2 jaar bijstand.

x € 1.000.000	2021	2022	2023	2024	2025	structureel
Langdurigheidskorting		-350	-350	-350	-350	-400 (-5%)

De besparing die met deze optie bereikt kan worden binnen artikel 2 bedraagt ca 5% structureel. Deze optie heeft gevolgen voor de inkomstenkant van de Rijksoverheid. Dit is buiten beschouwing gelaten. De optie is alleen doorgerekend voor de algemene bijstand voor personen jonger dan de AOW-leeftijd.

INVESTEREN IN ARBEIDSPARTICIPATIE

Besparing op de uitgaven van artikel 2 kan ook gerealiseerd worden als meer mensen vanuit de bijstand de weg naar werk en eigen inkomen uit werk of onderneming vinden. De beleidsdoorlichting en andere onderzoeken tonen aan dat de stap naar werk voor velen niet eenvoudig is en intensieve begeleiding kan vergen. Ook in financieel opzicht is de stap van uitkering naar werk niet altijd en direct lonend, of

met onzekerheid omgeven. Men wordt geconfronteerd met hogere kosten en belastingen terwijl gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen wegvallen en toeslagen verlaagd en teruggevorderd worden. Deze 'armoedeval' die ook in de BMH geadresseerd wordt, kan de uitstroom naar werk belemmeren. In het BMH-traject zijn uiteenlopende maatregelen beschreven om werk meer lonend te maken. Een aantal daarvan zijn hiervoor aangestipt. Hieronder worden kort nog enkele BMH maatregelen aangehaald, die mogelijkheden schetsen om te investeren in arbeidsparticipatie waarvan wordt verondersteld dat deze op lange termijn besparingen opleveren (opties onder 7). De effecten daarvan op de overheidsfinanciën kunnen niet worden doorgerekend en financiële en maatschappelijke effecten hebben bovendien niet alleen weerslag op Artikel 2. Hieronder volgen eerst twee opties over vrijlatingen in de bijstand, die wel binnen de contouren van artikel 2 blijven en waarvan het effect op de overheidsfinanciën is doorgerekend: optie 5 waarin de vrijlating van inkomen uit werk naast de uitkering geschrapt wordt en optie 6 waarin de vrijlating van inkomen uit arbeid naast de uitkering structureel voor alle bijstandsgerechtigden geldt.

5. Vrijlatingen (waarmee werken naast een uitkering wordt beloond) schrappen

Naast lokale armoederegelingen en de toeslagen speelt de vrijlatingsregeling, waarmee werken naast een uitkering wordt beloond, mee in de inkomensverschillen tussen bijstand en werk. Wanneer de vrijlating wordt geschrapt, worden inkomsten die bijstandsgerechtigden uit werk hebben volledig ingehouden op de uitkering. Dit levert een besparing op de uitkeringskosten. Het kan voor betrokkenen een stimulans geven om door te ontwikkelen naar een baan waarbij geen bijstand nodig is. Schrappen van de vrijlatingen kan ook tot gevolg hebben dat uitkeringsgerechtigden minder snel gaan werken en niet parttime gaan werken, waardoor de bezuiniging lager uitvalt of omslaat in een intensivering. Met deze gedragseffecten is geen rekening gehouden in de doorrekening van financiële gevolgen hieronder.

Consequenties

- Voor mensen die een beperkt aantal uren werken en afhankelijk blijven van een uitkering, loont het werk niet. Werken neemt extra kosten met zich mee (vervoer, voedsel) die mogelijk niet (langdurig) opwegen tegen de persoonlijke meerwaarde van het werk. Dit kan zowel een stimulerend als ontmoedigend effect hebben.
- De stap om uit de bijstand te komen wordt lastiger voor mensen die alleen parttime tegen een lager uurloon kunnen werken of bij wie de positieve financiële prikkel van de vrijlating van betekenis is in het re-integratietraject.
- De Participatiewet kent verschillende vrijlatingen voor verschillende doelgroepen, waaronder mensen met een arbeidsbeperking. Afschaffen van de vrijlating veroorzaakt verslechtering van hun positie.

Financiële effecten overheidsfinanciën

Het schrappen van de vrijlatingen levert structureel 70 miljoen op, wat gelijk is aan ca 1% van artikel 2.

x € 1.000.000	2021	2022	2023	2024	2025	structureel
Vrijlatingen schrappen		-20	-20	-20	-20	-70 (-1%)

6. Invoeren van een uniformere structurele vrijlating

In de bijstand gelden op dit moment drie vrijlatingsregelingen voor inkomen uit arbeid naast de uitkering: een tijdelijke vrijlating, een vrijlating voor alleenstaande ouders en een vrijlating voor mensen met een medische urenbeperking. Het wetsvoorstel Breed Offensief regelt aanvullend een vrijlating voor mensen die met een loonkostensubsidie werken.

Er kan ook voor worden gekozen om een uniforme vrijlating in te stellen voor iedereen die naast de uitkering inkomsten uit werk heeft.

Het invoeren van een uniforme structurele vrijlating kan eraan bijdragen dat uitkeringsgerechtigden meer 'werkfit' worden en (op termijn) meer gaan werken. Hierdoor kan de eventuele intensivering die met deze optie gemoeid is lager uitvallen of op termijn een besparing opleveren. Met deze gedragseffecten is geen rekening gehouden in de doorrekening van de financiële gevolgen. De geharmoniseerde vrijlating zou ook op een gemiddeld lager niveau dan nu kunnen worden vormgegeven. In BMH maatregel 15 staan enkele varianten uitgewerkt.

De afgelopen jaren is voor gemeenten de mogelijkheid gecreëerd om tijdelijk en onder voorwaarden te experimenteren met enkele onderdelen van de Participatiewet. Deze experimenten hebben op een wetenschappelijk gefundeerde wijze beleidsrelevante informatie opgeleverd.⁴ Voor de interventie (tijdelijke) hogere vrijlating vindt het CPB in geen enkele gemeente een statistisch significant effect op de volledige uitstroom naar werk. Het CPB vindt in Utrecht een statistisch significant effect op de variabele 'gedeeltelijke uitstroom plus volledige uitstroom naar werk (> 12 uur). Dit beeld volgend, zal een structurele vrijlating leiden tot een beperkt hogere arbeidsparticipatie onder bijstandsgerechtigden.

Consequenties

- De structurele financiële prikkel om te werken, ook bij een gering aantal uren, verhoogt de arbeidsparticipatie en vermindert de uitkeringsafhankelijkheid doordat ook deeltijdwerk lonend is.
- Mensen die werken zullen bij een hoger inkomen nog enige vorm van bijstand ontvangen. Dit kan voor de situatie zorgen dat iemand die vanuit de bijstand in deeltijd werkt, structureel meer inkomen heeft dan een niet-uitkeringsgerechtigde die hetzelfde aantal uren werkt. Dit kan het gevoel van rechtvaardigheid van de bijstand als vangnet ondermijnen. Dit kan ook een prikkel geven om een beroep te blijven doen op bijstand en niet meer uren te gaan werken.
- Het hebben van (deeltijd) werk levert persoonlijke, maatschappelijke en economische baten op. Verwacht kan worden dat deze groep ook minder beroep doet op regelingen buiten Artikel 2, zoals bijvoorbeeld armoede- en schuldhulpverlening of gezondheidskosten.

Financiële effecten overheidsfinanciën

Het invoeren van een uniforme, structurele vrijlating van 15% kost 40 miljoen en loopt op naar een structureel bedrag van 80 miljoen, wat ca. 1% van de grondslag van artikel 2 is. Deze oploop wordt veroorzaakt door de toename van het aantal mensen dat werkt met een loonkostensubsidie. Deze mensen ontvangen relatief vaak naast hun werk een bijstandsuitkering.

x € 1.000.000	2021	2022	2023	2024	2025	structureel
Uniforme vrijlating		40	40	40	40	80 (1%)

7. Andere opties om arbeidsparticipatie te stimuleren

Investeren in persoonlijke begeleiding

Maatregel 4 uit BMH investeert in persoonlijke begeleiding van bijstandsgerechtigden. Diverse casuïstiekonderzoeken⁵ laten de meerwaarde van (integrale) persoonlijke begeleiding zien. Het draagt bij aan het aanpakken en voorkomen van problematiek op andere terreinen, zoals schulden, verslaving, dakloosheid, (psychische) gezondheid en ondermijnende criminaliteit, maar ook minder zorgkosten en detentie en versterking van de maatschappelijke cohesie. Ook is de verwachting dat burgers na uitstroom duurzaam uit de bijstand worden gehouden en herinstroom kan worden beperkt. Maatregel 5 sluit hierop aan, door meer anticyclisch te investeren in de begeleiding van bijstandsgerechtigden. Begeleiding op het persoonlijk vlak, training, scholing of vrijwilligerswerk, deze hulp draagt bij aan het op peil houden van (arbeidsmarkt)vaardigheden. Dit kan zorgen voor een soepeler terugkeer naar de arbeidsmarkt als de economische conjunctuur aantrekt.

Maatregel 20 stelt een integrale en structurele financiering voor de re-integratie van mensen met psychische klachten voor. Dit zorgt naar verwachting voor een daling van de uitkeringslast en stijging van de arbeidsdeelname. Hetzelfde geldt voor maatregel 25, welke leerwerktrajecten voor bijstandsgerechtigden met niet-westerse migratieachtergrond (met specifieke aandacht voor statushouders) voorstelt.

Investeren in kennisinfrastructuur sociaal domein

Maatregel 8 versterkt de kennisinfrastructuur in het sociaal domein. Dit levert meer inzicht op in wat werkt, voor wie het werkt en onder welke voorwaarden. Dit kan ook gemeenten helpen om van elkaar

⁴ Kamerstuk 34 352, nr. 194.

⁵ De Beleidsonderzoekers, Klant in beeld (2018); Significant, Succesvol uit de bijstand (2019), De Beleidsonderzoekers, Persoonlijke begeleiding in de bijstand (2020)

te leren en 'best practices' sneller met elkaar te delen. Maatregel 7, het uitvoeren van MKBA's in het sociaal domein zou hier een goede start voor kunnen zijn. Met een MKBA kunnen de brede maatschappelijke baten beter in beeld worden gebracht waardoor ook een betere afweging over de inzet van middelen kan plaatsvinden.

Bieden van opstap naar werk

In het BMH-traject worden onder maatregel 18 basisbanen en/of detachingsfaciliteiten genoemd om de opstap naar werk te vergemakkelijken en de uitkeringsafhankelijkheid te verlagen. De budgettaire gevolgen zijn echter afhankelijk van de invulling, dus worden ook daar niet verder gekwantificeerd. Maatregel 19 gaat in op het ontzorgen van werkzoekenden met een beperking en hun (potentiele) werkgevers door het ontwikkelen van een ondersteuningsgids. Dit vergroot de kans op werk voor mensen met een arbeidsbeperking.