

Herbezinning op onderkant arbeidsmarkt

Vanuit economische optiek zijn er sterke argumenten om regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals de sociale werkvoorziening (WSW), de bijstand en de Wajong, samen te voegen en geheel door gemeenten uit te laten voeren. Politieke en bestuurlijke bezwaren staan dit echter voorlopig in de weg.

Willem A. de Jong is 22 jaar, licht autistisch en beschikt over beperkte sociale vaardigheden. De Jong heeft nog geen arbeidsverleden. Op aanraden en in het bijzijn van zijn ouders begeeft hij zich naar de sociale dienst. Vervolgens zijn drie scenario's mogelijk. Ten eerste, doorverwijzing naar het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voor een Wajong-aanvraag. Voor de gemeente is de Wajong aantrekkelijk, de financiering hiervan is namelijk door het Rijk, zodat de lasten niet op de gemeentelijke begroting drukken. De Wajonguitkering biedt ook voor De Jong een voordeel: geen verplichting tot het zoeken van werk, en dus ook geen kans op boetes en sancties. Tweede mogelijkheid, plaatsing in de gemeentelijke sociale werkvoorziening (WSW). Daarvoor is een indicatiestelling van het werkbedrijf van UWV nodig, maar gezien De Jongs beperkingen zal dit in de praktijk geen hindernis vormen. Voordeel voor de gemeente is zo dat zij van het Rijk een bedrag van 25.000 euro voor de WSW-plek ontvangt en wederom een bijstandsuitkering voorkomt. Derde mogelijkheid, een re-integratietraject in de bijstand, met uitzicht op een vaste baan. Te denken valt bijvoorbeeld aan het inzetten van autistisch personeel bij het testen van computersoftware, met Autest, een uitzendbureau voor autisten als intermediair (AD, 2007). Zulk werk staat doorgaans te boek als eentonig, saai en tijdrovend, en is daardoor niet aantrekkelijk maar vormt gezien De Jongs handicap juist een geschikte dagbesteding. Voor de gemeente brengt deze optie wel een risico met zich mee: mocht De Jong toch geen baan vinden in de IT, dan dient de gemeente hem in een bijstandsuitkering te voorzien. Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 zijn de uitgaven van gemeenten voor de bijstandsuitkeringen gebudgetteerd, zodat die uitkering effectief ten koste van het gemeentebudget gaat.

Fundamentele herbezinning

De drie geschetste keuzes voor de heer De Jong komen tamelijk arbitrair over: waar houdt de ene

regeling op en waar begint de andere? Bovendien: waarom is de bijstand gebudgetteerd, en de Wajong en WSW niet, dit resulteert toch in afwenteling vanuit de bijstand naar de andere regelingen? De ervaringen suggereren dat dit laatste inderdaad het geval is: wachtlijsten voor de WSW (mede vanuit de WWB) zijn en blijven een hardnekkig probleem, en sinds de invoering van de WWB is de instroom in de Wajong sterk toegenomen (Suijker, 2007).

In dit licht is het geen verrassing dat begin 2008 de Commissie Fundamentele Herbezinning WSW onder voorzitterschap van Bert de Vries door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in het leven is geroepen (Ministerie van SZW, 2008). Deze commissie richtte zich weliswaar primair op hervorming van de sociale werkvoorziening, maar dat valt als vanzelfsprekend niet los te bezien van andere regelingen voor kwetsbare groepen, de WWB en Wajong voorop. In oktober van vorig jaar bracht de commissie het advies *Werken naar vermogen* uit. De commissie stelt daarin voor om de WSW-doelgroep te verbreden tot "iedereen die niet in staat is om het wettelijke minimumloon te verdienen, maar wel in staat is om betaalde arbeid te verrichten". Deze mensen moeten dezelfde mogelijkheden tot ondersteuning bij werk worden gegeven, hetgeen "betekent dat de ondersteuning niet langer afhankelijk is van de regeling waarin iemand zit". In het advies blijft de indicatiestelling voor de WSW nieuwe stijl liggen bij UWV. Een belangrijk verschil met de huidige situatie is wel dat het voorstel de prikkel tot afwenteling van WWB'ers naar de WSW wegneemt: wanneer een bijstandcliënt een WSW-plek vindt, blijft de gemeente de uitkering doorbetalen zolang er geen uitstroom naar reguliere arbeid is.

Al met al stelt het WSW-advies dus voor om regelingen voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te stroomlijnen. Enerzijds gebeurt dit door de WSW geleidelijker over te laten lopen in andere regelingen voor de onderkant, anderzijds door een belangrijke prikkel tot afwenteling van de WWB naar de WSW weg te nemen. Hierdoor zullen voor een deel van de WSW-populatie de prikkels tot re-integratie toemen. De eerste ervaringen met budgettering van de WWB leren dat die prikkels effect kunnen sorteren (Kok *et al.*, 2007; Stegeman en Van Vuren, 2006). Uitbreiding van de budgettering tot (een deel van) de WSW zal de slagkracht van die prikkels verder vergroten. Bovendien zullen de huidige wachtlijsten voor WSW-plekken, nu nog grotendeels ingegeven door de huidige prikkel tot afwenteling vanuit de WWB, waarschijnlijk krimpen.

PIERRE KONING

Programmaleider bij het
Centraal Planbureau

Verdere stroomlijning mogelijk

Toch had het advies van de commissie ook verder kunnen gaan. Ten eerste, gemeenten zouden in plaats van UWV ook de indicatiestelling voor de WSW kunnen uitvoeren. Dit zou feitelijk neerkomen op een volledige decentralisatie van de WSW naar gemeenten. In combinatie met de andere voorstellen van de commissie valt hier wel iets voor te zeggen. Bedacht moet worden dat een onafhankelijke indicatiestelling door UWV vooral van belang is als de prikkels bij de gemeenten gericht zijn op uitstroom naar de WSW, in de huidige situatie levert dit namelijk nog uitkeringsbesparingen op. Het advies dringt er echter op aan de prikkel tot afwenteling van de gemeenten van de WWB naar de WSW weg te nemen, zodat de legitimiteit van een onafhankelijke partij voor de indicatiestelling om die reden vervalt (Suijker, 2007). De tweede mogelijkheid tot verdere stroomlijning ligt in samenvoegen van het budget van de Wajong met de WWB. Vergelijkbaar met de WSW zou ook hierdoor de prikkel tot afwenteling van de WWB naar de Wajong door gemeenten komen te vervallen. Tegelijkertijd neemt het totale gebudgetteerde bedrag voor de drie regelingen nog verder toe. Een dergelijk voorstel is echter buiten het bestek van het advies gebleven, omdat de staatssecretaris de commissie heeft verzocht af te zien van voorstellen tot wijzigingen in de Wajong. Momenteel bereidt het kabinet toekomstige aanpassingen in de Wajong voor. Een advies van de commissie over de Wajong zou dit pad dus hebben doorkruist.

Politieke bezwaren

Het samenvoegen van de WWB, Wajong en WSW op het niveau van gemeenten lijkt vanuit economisch-theoretische optiek goed te rechtvaardigen: de prikkels en verantwoordelijkheden gemoeid met de drie (gerelateerde) regelingen komen dan immers bij een partij, de gemeente, te liggen. Binnen de huidige uitvoeringspraktijk is een dergelijke samenvoeging van de regelingen echter onwaarschijnlijk. Globaal genomen zijn er namelijk twee bezwaren, beide politiek-bestuurlijk van aard. Het eerste is dat de herverdeling van middelen over gemeenten die gemoeid is met budgettering van de WSW, niet zomaar plaats zal vinden. Wil de WSW gebudgetteerd worden over de gemeenten, dan zal er net zoals voor de WWB een verdeelmodel ontwikkeld moeten worden, waarin het verwachte aantal WSW'ers gebaseerd is op de samenstelling van de bevolking binnen gemeenten. Te denken valt dan aan het opleidingsniveau, de demografische opbouw en de mate van verstedelijking. In beginsel is het goed mogelijk een dergelijk verdeelmodel op te zetten. Politiek gezien is het echter niet haalbaar om de huidige verdeling van WSW-gelden, waarmee circa 2,3 miljard euro gemoeid is, zomaar terzijde te schuiven en over te stappen op een volledig nieuw systeem. Sommige regio's, zoals Zuid-Limburg en Drenthe, zijn bij de toedeling van WSW-middelen van oudsher sterk overbested, dit is niet zomaar

weg te nemen door een uitbreiding van het objectieve WWB-verdeelmodel met een WSW-component. Op lange termijn lijkt dit wel mogelijk: net als voor de WWB is een overgangperiode in te bouwen waarin de historische verdeling van WSW-gelden nog een belangrijke rol speelt en bestaande plaatsen ongemoeid worden gelaten. De commissie oppert deze route ook voorzichtig als mogelijkheid die nadere uitwerking verdient.

Het tweede bezwaar tegen het samenvoegen van de regelingen, dat vooral geuit is door de landelijke politiek, is fundamenteeler van aard: gemeenten zouden zich niet voldoende geroepen voelen om niet-rendabele, maatschappelijke activiteiten zoals de sociale werkvoorziening te continueren. In essentie is het dus de vraag welke partij het best in staat is het optimale WSW-budget vast te stellen: het Rijk of de gemeenten. De commissie veronderstelt (impliciet) dat gemeenten de uitvoering van de indicatiestelling moeilijk kunnen dragen en zullen bezuinigen op gesubsidieerde arbeid. Daar tegenover staat dat, net als in de landelijke politiek, ook lokale partijen zich sterk zullen maken voor gesubsidieerde arbeid die misschien niet rendabel, maar wel maatschappelijk te verantwoorden is. Gemeenten doen immers al vaak aan herverdeling, ook wanneer ze geacht worden dat eigenlijk niet te doen of als ze er geld op moeten toelaggen, bijvoorbeeld in geval van kwijtscheldingen of zoekontheffingen in de WWB. Het is dus maar de vraag of gemeenten de WSW sterk zullen versoberen. Het meest wezenlijke verschil tussen het Rijk en (gebudgetteerde) gemeenten ligt in de prikkels van financiering. Gemeenten zullen, gestuwd door de prikkels van de budgettering, geneigd zijn minder in te zetten op WSW-plaatsen. Tot op zekere hoogte kan dat wenselijk zijn, er is namelijk redelijke consensus dat in het verleden te ruim geïndiceerd is. Tegelijkertijd is het de vraag of gemeenten niet te veel niet-rendabele, maatschappelijke activiteiten zullen schrappen, ook al hebben ze hier een budget van het Rijk voor ontvangen. Vanuit de landelijke politiek geredeneerd zal om die reden de angst van verlies van sturing en controle overheersen. Dit is ook de reden waarom de re-integratiegelden voor de WWB, ook wel het Werkdeel of W-deel, nog steeds van bovenaf, door het Rijk, als geoormerkt bedrag aan de gemeenten wordt uitgekeerd (Koning, 2007). Zolang het W-deel niet gebudgetteerd is, is het moeilijk voor te stellen dat de WSW-gelden wel omgezet worden naar vrij door de gemeenten te besteden budgetten.

Conclusie

De bovenstaande analyse leert dat regelingen voor de kwetsbare groepen, de WSW, Wajong en WWB voorop, flink gestroomlijnd kunnen worden. De Commissie Fundamentele Herbezinning WSW (2008) doet ook een aantal belangrijke stappen in deze richting. Er is echter meer mogelijk. De meest extreme variant komt daarbij neer op het samenvoegen van WWB-, WSW- en Wajong-budgetten, gecombineerd met een gedecentraliseerde indicatiestelling en budgettering. In dat geval komen de prikkels en verantwoordelijkheden voor alle drie de regelingen in een hand te liggen, namelijk in die van gemeenten. De praktijk leert echter dat politiek-bestuurlijke bezwaren dit in de weg staan.

LITERATUUR

- Algemeen Dagblad (2007) *Autist en werk gaan goed samen*, 23 april 2007.
- Commissie Fundamentele Herbezinning WSW (2008) *Werken naar vermogen*. www.werken-naar-vermogen.nl/advies/Advies.pdf.
- Kok, L., C. Groot en D. Güler (2007) *Kwantitatief effect WWB*. Amsterdam: SEO.
- Koning, P. (2007) Meer werk voor minder inkomen. *Maandblad Reïntegratie*, 7(3), 28–29.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008) *Commissie fundamentele herbezinning WSW*, brief d.d. 8 februari 2008, kenmerk: AM/SAM/08/39587.
- Stegeman, H. en A. van Vuren (2006) *Wet Werk en Bijstand: een eerste kwantificering van effecten*, CPB Document 120. Den Haag: CPB.
- Suijker, F. (2007) *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*, CPB Document 156. Den Haag: CPB.