

HOOFDSTUK 2: HET BELEID

2.1 BELEIDSAGENDA

Gezien de demissionaire status van het kabinet dat deze begroting opstelt, is gekozen voor een sobere invulling van de beleidsagenda 2013 die ingaat op relevante ontwikkelingen voor de begroting. In de artikelen wordt, zoals in andere jaren, de relevante financiële en beleidsinformatie vermeld die samenhangt met de voorgenomen uitgaven.

2.1.1 EEN GOED WERKENDE ARBEIDSMARKT EN HOUDBARE SOCIALE VOORZIENINGEN

De betaalbaarheid van onze sociale voorzieningen is in 2012 verder onder druk komen te staan. Als gevolg van een verslechtering van de economische situatie begin 2012 dreigden de overheidsfinanciën voor 2013 verder te verslechteren. De ernst van de situatie vroeg om snelle en ingrijpende beslissingen. Na het vallen van het kabinet hebben de Tweede Kamer fracties hun verantwoordelijkheid genomen met het Begrotingsakkoord 2013. Het kabinet heeft deze maatregelen overgenomen. Dit akkoord bevat naast maatregelen om de overheidsfinanciën te verbeteren ook hervormingen op het terrein van SZW die de economische structuur op termijn versterken.

Doordat het Begrotingsakkoord € 12 miljard aan besparingen bevat, nemen de bestedingen van huishoudens en de overheid op de korte termijn af. Het is onvermijdelijk dat het Begrotingsakkoord gevolgen heeft voor de koopkracht. De inzet is echter om koopkrachteffecten zo evenwichtig mogelijk te verdelen, met bijzondere aandacht voor mensen met lage inkomens. Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht dat de Nederlandse economie in 2013 licht zal groeien met ¾%, waarna een voorzichtig herstel van 1½% per jaar zal volgen. De werkloosheid zal, volgens het CPB, eerst nog verder oplopen (naar 7% in 2013 en 7½% in 2014) voordat een daling inzet. De economische verwachtingen zijn met grote onzekerheid omgeven. Nederland is als open economie sterk afhankelijk van mondiale economische ontwikkelingen en van het verdere verloop van de Europese schuldencrisis. Het is daarom belangrijk dat alle Europese landen hun overheidsfinanciën op orde brengen. Dit zal naar verwachting de financiële markten stabiliseren en het risico op langdurig lage economische groei inperken.

De verwachte stijging van de werkloosheid betekent niet dat de arbeidsmarkt stilvalt. Ook nu is er volop dynamiek op de arbeidsmarkt. In 2011 waren er volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 951 000 mensen die een baan hebben gevonden. Dat levert kansen op, ook voor mensen die moeite hebben om aan de slag te komen. Het is noodzakelijk dat deze mensen aan de slag gaan. Hoewel de komende jaren de werkloosheid naar verwachting zal oplopen, zal de beroepsbevolking in de nabije toekomst gaan krimpen als gevolg van de vergrijzing. Hierdoor kunnen er tekorten ontstaan op de arbeidsmarkt. Iedereen is dus hard nodig. En als iedereen die kan werken ook echt werkt, blijft er draagvlak voor onze sociale zekerheid en blijft de betaalbaarheid ervan op lange termijn verzekerd. Alleen als mensen er niet in slagen om aan het werk te gaan, zorgt de overheid voor een sociaal vangnet. Een vangnet dat hen prikkelt en stimuleert om snel weer op eigen benen te staan. Dat is in het belang van mensen zelf en ook in het belang van de samenleving als geheel.

In de eerste algemene paragraaf worden achtereenvolgens de beleidswijzigingen 2013, de verdere agenda en de inkomensontwikkelingen 2013 behandeld. De tweede paragraaf gaat in op de budgettaire ontwikkelingen. De beleidsagenda wordt afgesloten met een overzicht van de aansluitingstabellen en de meerjarenprogrammering beleidsdoorlichtingen.

2.1.1.1 Beleidswijzigingen 2013

Langer doorwerken essentieel voor de houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel

Er gaan meer mensen met pensioen dan er jongeren bij komen op de arbeidsmarkt. Daardoor neemt de beroepsbevolking af. Tegenover steeds meer gepensioneerden staan steeds minder werkenden die de kosten van onze voorzieningen moeten betalen. De houdbaarheid van onze sociale voorzieningen komt hierdoor in toenemende mate onder druk te staan. De gemiddelde leeftijd waarop werknemers in Nederland stoppen met werken is nu 63 jaar. Dat is te vroeg om het bestaande niveau van oudedagsvoorzieningen en andere sociale voorzieningen in de toekomst veilig te stellen. Langer blijven werken is daarom onvermijdelijk.

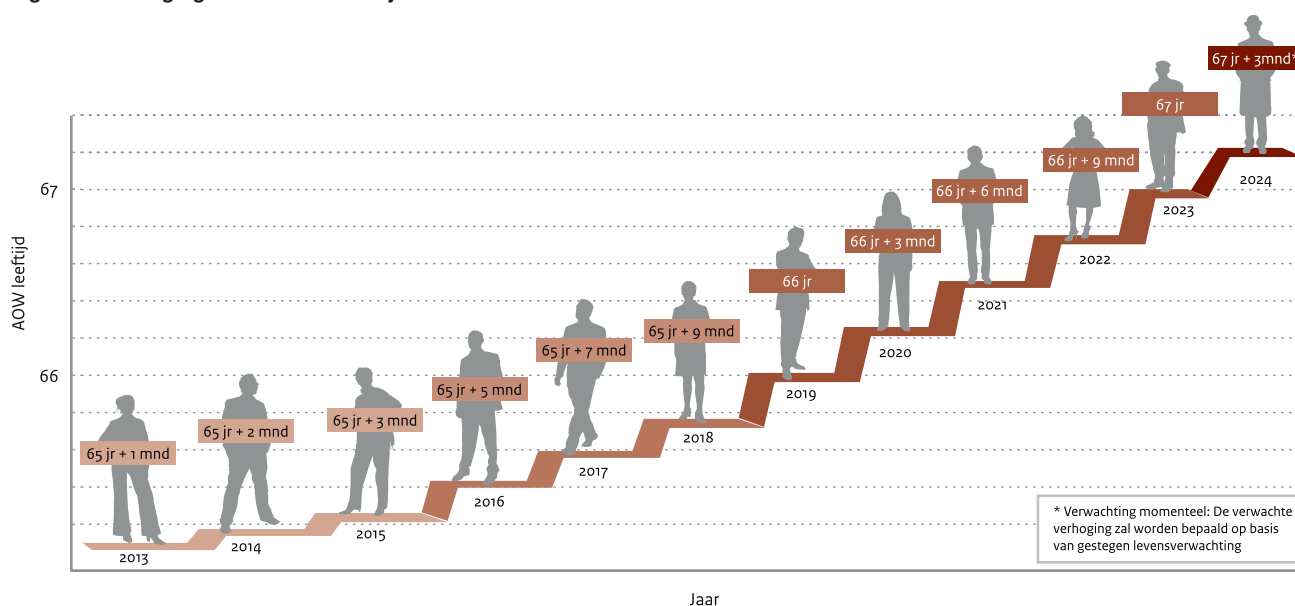
Daar komt bij dat de beroepsbevolking verouderd. De gemiddelde leeftijd van de Nederlandse werknemer is in 20 jaar gestegen van ruim 36 jaar naar ruim 41 jaar. Dit heeft gevolgen voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Het aanpassingsvermogen van de Nederlandse arbeidsmarkt moet worden vergroot zodat bedrijven ook in de toekomst snel kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Werknemers zullen daarvoor tijdens hun loopbaan moeten blijven investeren in hun duurzame inzetbaarheid. Zo kunnen zij tot aan hun pensioenleeftijd blijven werken.

In 2011 heeft het kabinet met sociale partners het pensioenakkoord gesloten over verhoging van de AOW-leeftijd in 2020¹. Ook is toen het vitaliteitspakket geïntroduceerd met maatregelen om langer doorwerken te bevorderen. Als gevolg van een verslechtering van de economische situatie begin 2012 bleken de overheidsfinanciën er veel slechter voor te staan dan eerder was voorzien. De problemen waren omvangrijk en acuut. Dit betekende onder meer dat niet kon worden gewacht tot 2020 met het verhogen van de AOW-leeftijd.

Daarom is in het Begrotingsakkoord afgesproken dat de AOW-leeftijd sneller wordt verhoogd; vanaf 2013 met een maand per jaar, vanaf 2016 met twee maanden per jaar en vanaf 2019 met drie maanden per jaar (zie figuur 1). Vanaf 2024 wordt de AOW-leeftijd gekoppeld aan de levensverwachting. De snelle invoering van de verhoging kan problemen opleveren voor werknemers die kort voor hun pensioen staan. Wellicht moeten zij onverwacht een periode overbruggen tussen het vertrek bij hun werkgever en het moment waarop zij AOW krijgen. De verhoging van de AOW-leeftijd wordt daarom geleidelijk ingevoerd. Bovendien komt er een voorschotregeling en blijft de AOW-partnertoeslag beschikbaar voor mensen die er op hebben gerekend. In het uiterste geval kunnen mensen een beroep doen op de (bijzondere) bijstand om de periode tot de AOW ingaat te overbruggen.

¹ Hiermee wordt ook tegemoet aan de landen specifieke aanbevelingen van de Europese Commissie met betrekking tot het verhogen van de pensioenleeftijden en het verhogen van de arbeidparticipatie.

Figuur 1. Verhoging van de AOW-leeftijd



Bron: SZW

Ook het vitaliteitspakket, met maatregelen om langer doorwerken te stimuleren, is tegen het licht gehouden om een bijdrage te leveren aan de oplossing van de financiële problemen. Dit heeft ertoe geleid dat mobiliteitsbonussen gericht worden ingezet, namelijk alleen om oudere uitkeringsontvangers en arbeidsgehandicapten weer aan de slag te helpen.

Het vitaliteitspakket bevat ook maatregelen om de duurzame inzetbaarheid van werknemers te bevorderen. Investeren in duurzame inzetbaarheid is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van werknemers en werkgevers. Het vitaliteitspakket van het kabinet ondersteunt de sociale partners hierbij met loopbaanfaciliteiten zoals het vitaliteitssparen. Daarnaast is in april 2012 het project «Duurzame Inzetbaarheid» van start gegaan. Met dit project wil de overheid werkgevers stimuleren om duurzame inzetbaarheid te verankeren in hun personeelsbeleid. Dit gebeurt onder meer door werkgevers die nu al aantoonbaar werk maken van duurzame inzetbaarheid een voorbeeld te laten zijn voor anderen. Goede voorbeelden van maatregelen om werknemers duurzaam inzetbaar te houden worden – onder meer via werkgeversbijeenkomsten – verspreid onder bedrijven en organisaties. Met het actieplan «Gezond Bedrijf» worden MKB-werkgevers aangezet tot het bevorderen van een gezonde leefstijl van hun werknemers en het verlichten van geestelijk en lichamelijk zware beroepen. Hierbij gaat het vooral om het fit houden van laagopgeleide en chronisch zieke werknemers. In de visie van het kabinet op gezond en veilig werken moeten werkgevers en werknemers zelf meer werk maken van goede arbeidsomstandigheden. Daarvoor moet de rol van preventiemedewerkers op de werkvloer worden versterkt. Ook moeten de bedrijfsgezondheidszorg en reguliere gezondheidszorg beter samenwerken. Deze visie is in het voorjaar 2012 met een beleidsagenda aan de Tweede Kamer aangeboden¹. Met deze initiatieven onderstreept het kabinet het belang van het investeren in duurzame inzetbaarheid, voor alle werknemers, jong en oud.

¹ Tweede Kamer, 2011–2012, 25 883, nr. 209.

Beleidsagenda

Het is nu al mogelijk om door te werken na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Uit onderzoek blijkt echter dat dit nog niet op grote schaal gebeurt. Werkgevers geven aan dat het huidige arbeidsrecht het aannemen en in dienst houden van AOW'ers bemoeilijkt. Het kabinet past het arbeidsrecht daarom in 2013 op een aantal punten aan als het gaat om werknemers die de pensioengerechtigde leeftijd al hebben bereikt. Zo wordt de re-integratieverplichting van de werkgever beperkt voor een zieke AOW'er. Ook mag hij een werknemer die de pensioenleeftijd al heeft bereikt opeenvolgende contracten aanbieden zonder dat dit tot een vaste arbeidsovereenkomst leidt. Verder wordt de opzegtermijn voor een AOW'er verkort.

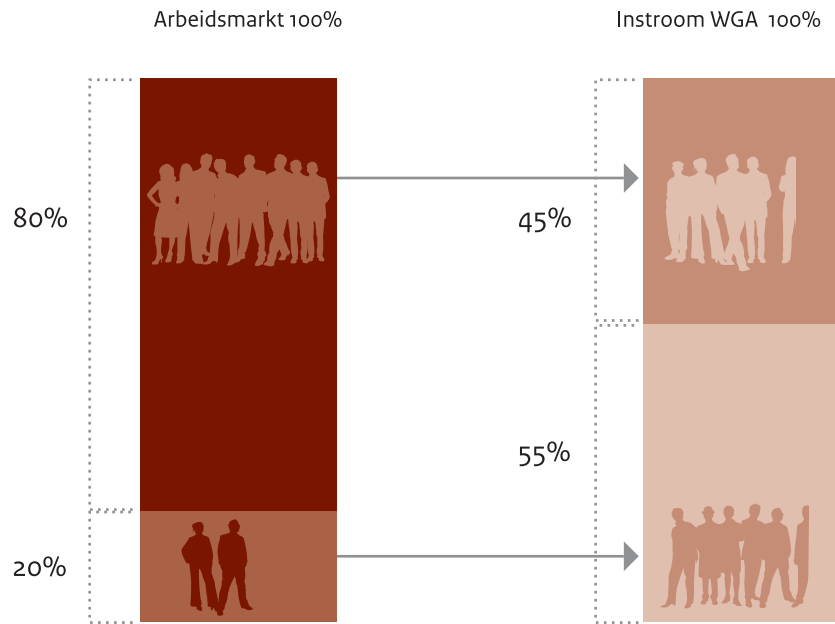
Pensioenfondsen kunnen pensioenen gaan aanbieden die beter bestand zijn tegen de economische schokken zoals we de afgelopen jaren meemaken. Ook zullen pensioencontracten transparanter worden, zodat pensioendeelnemers weten waar zij aan toe zijn en welke risico's zij lopen. Hiervoor wordt een nieuw financieel toetsingskader ontwikkeld, waarvan de inwerkingtreding is voorzien voor 1 januari 2014. Hiernaast kunnen sociale partners (verantwoordelijk voor de inhoud van het pensioencontract) op decentraal niveau blijven kiezen voor een verbeterd nominaal pensioencontract. Het nieuwe toetsingskader moet er, in samenhang met goede communicatie, toe leiden dat deelnemers realistische verwachtingen hebben over de te bereiken hoogte van het pensioen.

Naar een activerend stelsel van sociale zekerheid

Ook in tijden van economische neergang is er nog volop dynamiek op de arbeidsmarkt. Er verdwijnen niet alleen banen, er worden ook nieuwe banen gecreëerd. Er ontstaan voortdurend vacatures, doordat werknemers met pensioen gaan, promoveren en van baan wisselen. Dit betekent dat er ook kansen zijn om vanuit een uitkering aan het werk te komen. Maar dan moet de sociale zekerheid mensen hiertoe wel aanzetten.

De afgelopen jaren zijn er maatregelen genomen om de activerende werking van de sociale zekerheid te bevorderen. Dit heeft ertoe geleid dat meer uitkeringsgerechtigden aan het werk gegaan zijn. Ook is de instroom in onder meer de arbeidsongeschiktheidsregelingen vanuit vaste contracten verminderd. Maar de maatregelen hebben nog onvoldoende invloed gehad op het ziekteverzuim van werknemers met een tijdelijk dienstverband, uitzendkrachten en zieke werklozen. Bij ziekte betaalt de werkgever of uitkeringsinstantie deze flexwerkers niet door, maar komen zij in de Ziektewet (ZW). Het gevolg is dat zij veel vaker (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt zijn – en dus de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgechikten (WGA) instromen – dan vaste werknemers. De instroom van deze groep in de WGA bedraagt 55%, terwijl zij slechts 20% van het verzekerdenbestand vormen (zie figuur 2).

Figuur 2. Instroom in de WGA



Bron: SZW bewerking op basis van informatie van UWV en CBS

In de begroting 2012 is aangekondigd dat de ZW zo wordt aangepast dat flexwerkers worden gestimuleerd om weer aan de slag te gaan in plaats van een beroep te doen op de arbeidsongeschiktheidsregelingen als de ZW-uitkering na twee jaar stopt. Het wetsvoorstel hiervoor is inmiddels aangenomen door de Tweede Kamer. Als ook de Eerste Kamer akkoord gaat kan het wetsvoorstel op 1 januari 2013 ingaan. Net als bij mensen met een vast contract moeten de werkgever en werknemer er dan alles aan doen om werkhervatting mogelijk te maken. Niet de ziekte, maar wat iemand nog kan komt centraal te staan. Werkgevers worden extra geprikkeld om flexwerkers weer aan de slag te helpen. Vanaf 2014 krijgen zij namelijk te maken met individuele ZW- en WGA-premies voor flexwerkers. Hoe hoger het beroep op die regelingen, hoe hoger de premie voor de werkgever. Daar staat tegenover dat werkgevers vanaf 2016 ook voor flexwerkers zelf het WGA-risico kunnen gaan dragen. Nu kan dit alleen voor vaste krachten. Het UWV kan vanaf 1 januari 2013 afspraken met werkgevers en sectoren maken over het weer aan de slag helpen van mensen met een ZW-uitkering. In dit kader is door het UWV met de uitzendbranche een convenant afgesloten om de werkhervatting van zieke uitzendkrachten te bevorderen. Om dit beter mogelijk te maken wordt de maximale periode van proefplaatsing verruimd van drie naar zes maanden.

Het kabinet heeft direct na zijn aantreden, samen met gemeenten, een groot aantal maatregelen in gang gezet om arbeidsmigratie vanuit de EU in goede banen te leiden. Het kabinet onderkent het recht van het vrij verkeer van werknemers uit EU-landen en de positieve bijdrage die arbeidsmigranten kunnen leveren aan onze economie. Tegelijkertijd heeft het kabinet ook oog voor de nadelen die hieraan zijn verbonden. De te verwachten toename van het aantal arbeidsmigranten uit EU-landen dat naar Nederland komt, maakt continuering van de aanpak ook in 2013 noodzakelijk. Wat betreft de arbeidsmigratie van buiten de EU staat het kabinet een restrictief toelatingsbeleid voor. Er ontvangen nog te veel

mensen die kunnen werken een uitkering. Het kabinet vindt het daarom onacceptabel om aanbod van buiten de EU aan te boren, als niet eerst de mogelijkheden maximaal zijn benut om het aanbod in Nederland en in de Europese Unie (nu nog met uitzondering van Bulgarije en Roemenië) in te zetten.

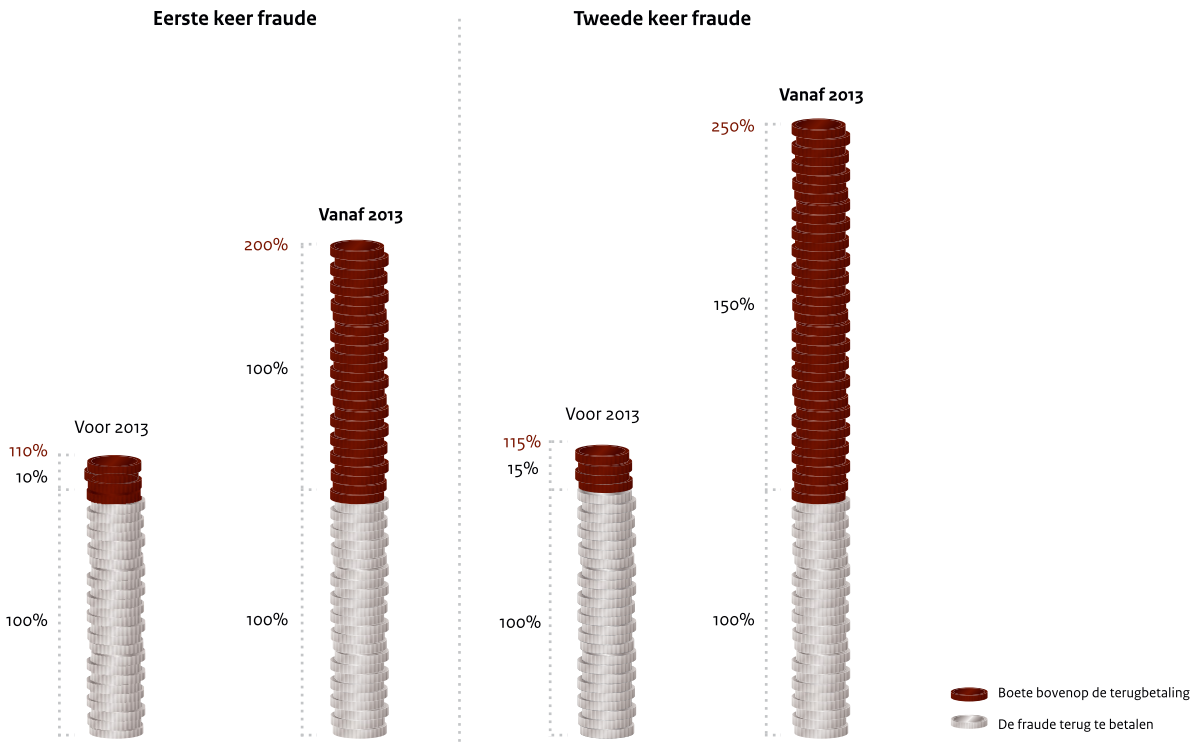
De regels voor het verlenen van tewerkstellingsvergunningen worden daarom aangescherpt. Het kabinet werkt aan een wetsvoorstel waarin staat dat het UWV voortaan alleen in algemene zin hoeft te onderzoeken of er in Nederland voldoende werkzoekenden zijn voor vacatures waarvoor tewerkstellingsvergunningen worden aangevraagd. Als die er zijn dan wijst het UWV de aanvraag voor de tewerkstellingsvergunning af. Het is dan aan de werkgever om onder het hier beschikbare aanbod te werven. Ook wordt het mogelijk om in sectoren een maximum in te stellen voor het aantal te verlenen tewerkstellingsvergunningen.

Hardere aanpak fraude waarborgt solidariteit en betaalbaarheid van onze sociale voorzieningen

Misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale zekerheid moeten worden bestreden als we het draagvlak voor het stelsel willen behouden. Fraude is diefstal van gemeenschapsgeld en ondermijnt daarmee de solidariteit tussen burgers en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid. Zeker in deze tijden van bezuinigingen is een scherpe aanpak van fraude van belang. Strengere sancties werken preventief en maken dat werkenden erop kunnen vertrouwen dat alleen mensen die het echt nodig hebben, overheidssteun krijgen.

Fraude wordt vanaf 2013 harder aangepakt. Zo worden in het wetsvoorstel «Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW» de straffen verhoogd voor mensen die frauderen met uitkeringen en de kinderopvangtoeslag (zie figuur 3). Het wetsvoorstel is behandeld in de Tweede Kamer en de inzet is dat de wet 1 januari 2013 in werking treedt. Fraudeurs moeten dan het teveel ontvangen geld altijd terugbetalen. Daarnaast krijgen zij een boete die net zo hoog is als het fraudebedrag. Bij de volgende fraude gaat de boete verder omhoog. Die boete wordt dan ook verrekend met de uitkering, waardoor de fraudeur gedurende maximaal vijf jaar niets meer ontvangt. In de bijstand geldt een periode van ten hoogste drie maanden. De bijstand heeft immers het karakter van een vangnet voor mensen die op geen enkele andere manier in hun onderhoud kunnen voorzien.

Figuur 3. Terugbetaling en boete bij fraude sociale verzekeringen



Bron: SZW

Ook bedrijven die zich niet aan wet- en regelgeving houden krijgen hoge boetes. Als een bedrijf in herhaling valt worden de boetes verdubbeld en bij een derde overtreding gaat de boete nog een keer omhoog. Bovendien kan een bedrijf of een onderdeel ervan dan maximaal drie maanden worden stilgelegd.

Verder streeft het kabinet ernaar dat het voorgenomen wetsvoorstel «Fraudeaanpak door gegevensuitwisseling en efficiënter gebruik van gegevens» eveneens in 2013 in werking treedt. Met dit wetsvoorstel krijgen uitvoerders van de sociale zekerheid nieuwe mogelijkheden om fraude aan te pakken. Ook kunnen zij efficiënter gebruik gaan maken van gegevens die bij de overheid beschikbaar zijn. Een betere gegevensuitwisseling is ook een van de doelen van de EU-handhavingsrichtlijn waarover in Brussel wordt onderhandeld. De richtlijn moet het beter mogelijk maken om gegevens uit te wisselen tussen inspectiediensten van EU-lidstaten. Zo kan worden voorkomen dat bedrijven de regels omzeilen en grensoverschrijdende gedetacheerde werknemers minder goede arbeidsvoorwaarden bieden dan waarop zij recht hebben.

De Inspectie SZW, gemeenten en UWV bestrijden samen de fraude op het gebied van werk en inkomen. De Inspectie SZW is in 2012 ontstaan na een fusie van de Arbeidsinspectie, SIOD en de Inspectie Werk en Inkomen. Door deze diensten samen te voegen is de slagkracht toegenomen en wordt van elkaars expertise gebruik gemaakt om fraude en misstanden steviger aan te pakken. Het opsporen van fraude is een van de speer-

punten in 2013. De verhoging van de boetes zoals hiervoor beschreven zal de aanpak van de Inspectie SZW versterken.

Europa, sociale zekerheid en werkgelegenheid

Europa is belangrijk voor de Nederlandse economie en daarmee ook voor de werkgelegenheid. Het is goed dat de werking van de Europese interne markt wordt verbeterd door gezamenlijke afspraken over het vrij verkeer van kapitaal, goederen, diensten en personen. Daarbij moeten de voordelen van het vrij verkeer optimaal worden benut en de nadelen zoveel mogelijk worden beperkt. In dat kader zet Nederland in op het tegengaan van een mogelijk aanzuigende werking van ons socialezekerheidsstelsel op EU-migranten, mede door de vormgeving van Europese regelgeving.

Ook als het om pensioenen gaat is Nederland alert. Het is positief dat er een interne markt voor financiële producten tot stand komt, maar lidstaten moeten zelf verantwoordelijk blijven voor hun pensioenstelsels. Europese regels die alle pensioenstelsels over een kam scheren en tot onnodig hoge lasten voor Nederlandse werknemers, werkgevers en pensioenfondsen leiden, moeten worden voorkomen. Dergelijke regels staan op gespannen voet met de bijzondere kenmerken van het Nederlandse pensioenstelsel. Het voornemen van de Europese Commissie om de Pensioenfondsenrichtlijn (IORP) aan te passen, mag er voor Nederland niet toe leiden dat de hoge zekerheidseisen die daarin worden voorgesteld tot grote kostenstijgingen voor pensioenfondsen leiden. Wanneer bijvoorbeeld de zekerheidseis wordt verhoogd van 97,5% naar 99,5%, conform de Europese Solvency II Richtlijn voor verzekeraars, kan dit leiden tot een toename in de buffervereisten voor pensioenfondsen met circa 11%-punt. Dit verhogen van de buffers kan in stappen gedurende tien jaar. Indien dit gedekt zou worden door premieverhoging komt dit de eerste tien jaar neer op circa € 10 miljard aan extra premie; het alternatief is dat de pensioenuitkeringen voor een soortgelijk bedrag worden gekort. Structureel vergen de hogere buffers circa € 3 miljard aan extra premie. Bij de voorbereiding van de IORP richtlijn heeft de Commissie aangegeven rekening te houden met landen die goed functionerende kapitaalgedekte pensioenstelsels hebben, zoals Nederland. Het kabinet zal er scherp op toe blijven zien dat dit ook inderdaad gebeurt.

Lidstaten zijn in Europa zelf verantwoordelijk voor hun beleid op het gebied van werkgelegenheid en sociale zekerheid. Ongewenste beleidsconcurrentie – door verschillen in nationale regelgeving – wordt door de EU tegengegaan. Nederland is van mening dat dit proces is afgerond en ziet dus weinig reden voor aanvullend Europees beleid op het terrein van sociale zekerheid en werkgelegenheid. Wel kunnen verbeteringen worden geformuleerd langs de weg van open coördinatie processen: Europees gezamenlijke doelen formuleren zoals op het terrein van arbeidsparticipatie, met voor lidstaten een behoorlijke vrijheid in de manier waarop zij die doelen nationaal realiseren. Belangrijk is dat vervolgens goed op prestaties getoetst wordt en lidstaten bij de les gehouden worden.

2.1.1.2 Verdere agenda

Verschillende uitdagingen op het gebied van werk en inkomen zullen ook na 2013 op de agenda blijven staan, zoals een beter functionerende arbeidsmarkt, meer mensen met een beperking aan de slag en een kleinere overheid, ook op het terrein van SZW.

Verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt

Een economie die voortdurend verandert door de conjunctuur, globalisering en technologische vooruitgang vraagt om een dynamische arbeidsmarkt met mobiele werknemers. In Nederland is de arbeidsmobiliteit echter laag, met name onder ouderen. Dit komt mede door de Nederlandse wet- en regelgeving. Zo neemt de ontslagbescherming voor werknemers met een vast contract toe naarmate zij langer in dienst zijn. Ook zijn de ontslagvergoedingen hoog voor ouderen die via de kantonrechter worden ontslagen. Hierdoor zijn werkgevers minder snel geneigd om nieuwe vaste contracten aan te bieden. Tegelijkertijd zorgt de hoge ontslagbescherming voor ouderen met een vast contract ervoor dat zij niet snel zullen overstappen naar een andere, productievere baan. Zij raken hun bescherming dan immers kwijt. De keerzijde is dat ouderen moeilijk nieuw werk vinden als zij eenmaal aan de kant komen te staan.

De arbeidsmobiliteit in Nederland is niet alleen laag, maar bovendien ongelijk verdeeld. Conjuncturele schommelingen worden met name door de zogeheten flexibele schil opgevangen, en in veel mindere mate door mensen met een vast contract. Als het beter gaat doen werkgevers eerst een beroep op flexwerkers. Die verdwijnen ook weer als eersten als het slechter gaat. Dit zorgt ervoor dat bedrijven zich kunnen aanpassen aan de economische situatie, maar dit heeft ook nadelen. Werkenden in de flexibele schil verdienen gemiddeld minder, volgen minder vaak scholing en doen relatief vaak een beroep op sociale zekerheid.

In de hoofdlijnennotitie «Aanpassing ontslagrecht en WW¹» zijn maatregelen aangekondigd om de arbeidsmarkt te moderniseren. Het huidige ingewikkelde duale stelsel wordt vervangen door een transparant en eenvoudig ontslagstelsel, waarin de preventieve toetsing van het ontslag plaatsmaakt voor toetsing achteraf door de rechter. De soms hoge en ongelijk verdeelde ontslagvergoedingen maken plaats voor een zogeheten transitiebudget voor iedereen met een vast of tijdelijk contract bij wie de arbeidsrelatie onvrijwillig wordt beëindigd. Dit transitiebudget kan worden gebruikt voor scholing of andere hulp bij het vinden van werk. Daarnaast wordt de WW-uitkering voor ten hoogste de eerste zes maanden voor rekening gebracht van de werkgever, voor werknemers met vaste én tijdelijke contracten. Als het parlement hiermee instemt gaan deze hervormingen in 2014 in. In aanloop op de invoering wordt in 2013 de WW-premie voor werkgevers tijdelijk verhoogd.

¹ Tweede Kamer, 2011–2012, 29 544, nr. 400.

Figuur 4. Hoofdpijnen aanpassing ontslagrecht en WW



Deze maatregelen zullen de mobiliteit op de arbeidsmarkt bevorderen, terwijl ze tegelijkertijd de ongelijkheid tussen werknemers met vaste en flexibele contracten verkleinen. Dit leidt tot een evenwichtiger verdeling van flexibiliteit en zekerheid en maakt het voor mensen makkelijker om van baan te wisselen, met name voor ouderen. Dit betekent echter niet dat werkgevers straks zo maar ouderen kunnen ontslaan. Er moet nog steeds een goede reden zijn voor ontslag. Ook het beginsel dat bij collectief ontslag de groep ontslagen werknemers wat betreft leeftijd een afspiegeling moet zijn van het totale personeelsbestand blijft gehandhaafd. Verder blijft leeftijdsdiscriminatie uiteraard verboden en wordt ontslag – ook van ouderen – niet gratis.

Meer mensen met een beperking aan het werk

Het is van belang dat ook mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt profiteren van de dynamiek op de arbeidsmarkt. Een goede dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers brengt vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bij elkaar. Dit vraagt, met name op regionaal niveau, om een effectieve en efficiënte bemiddeling, re-integratie-ondersteuning en controle op de naleving van de regels.

In ons land staan nog teveel mensen die kunnen werken om uiteenlopende redenen aan de kant. Voorkomen moet worden dat mensen te snel worden afgeschreven en permanent worden uitgesloten van een baan. Want werk biedt mensen perspectief, zelfrespect, sociale contacten en sociale betrokkenheid. Werk is de basis voor zelfstandigheid, het benutten en ontwikkelen van talenten en vaardigheden en het is de beste manier om uit armoede te komen. Van de 317 000 bijstanduitkeringen duurt 37% langer dan vijf jaar. De bijstand als tijdelijk vangnet schiet daarmee zijn doel voorbij. Een groot deel van de mensen in de bijstand kan aan het werk. In de sociale werkvoorziening is de situatie vergelijkbaar. Hier werken ongeveer honderdduizend mensen in een beschutte omgeving, terwijl een groot deel ook in staat is bij een gewone werkgever aan de slag te gaan. Er zitten nu tweeënhalve maal zoveel mensen in de sociale werkvoorziening (WSW) als bij de invoering in 1969 was voorzien. De doorstroom van mensen met een WSW-indicatie naar een gewone baan is

Beleidsagenda

laag, terwijl minstens de helft van de mensen met een WSW-indicatie met enige begeleiding bij een reguliere werkgever aan de slag kan. De groep Wajongers is de laatste jaren sterk gegroeid. Als er niets gebeurt dan verdubbelt het aantal Wajongers de komende dertig jaar naar 400 000. Het is sociaal onaanvaardbaar en economisch en financieel onhoudbaar dat mensen in een uitkering of op een beschutte werkplek blijven zitten terwijl zij kunnen werken op een reguliere arbeidsplaats. De uitdaging voor alle betrokkenen – gemeenten, UWV, werkgevers en werknemers – is dan ook om meer van deze mensen aan het werk te helpen. De overheid heeft hierbij een belangrijke voorbeeldrol.

Hiervoor is het onder meer noodzakelijk dat mensen op een goede en professionele manier worden gere-integreerd. Het ministerie van SZW investeert daarom tot 2014 in het programma «Impuls Vakmanschap». Hiermee worden sociale diensten gestimuleerd om de effectiviteit van re-integratieprojecten te vergroten en zich verder te professionaliseren. Divosa en de VNG voeren dit programma uit.

Door de nadruk te leggen op digitale dienstverlening kan het UWV werkgevers en werkzoekenden in de toekomst voldoende blijven ondersteunen (Redesign UWV Werkbedrijf). WW-gerechtigden hebben in het algemeen recente werkervaring. Zij hebben daardoor vaak geen belemmeringen om weer snel aan de slag te gaan. Vanaf 2015 krijgt daarom nog maximaal tien procent van de WW'ers die tussen drie en twaalf maanden werkloos zijn persoonlijke hulp bij het zoeken naar werk. Vanaf 2013 zal door UWV en gemeenten in alle arbeidsmarktregio's een gezamenlijk aanspreekpunt voor werkgevers zijn gerealiseerd. UWV en gemeenten zullen hierbij nauw samenwerken. Het aantal vestigingen van waaruit UWV opereert wordt de komende jaren teruggebracht van 98 naar 30.

Op deze wijze is invulling gegeven aan de taakstelling van € 500 miljoen van het vorige kabinet op het UWV. Om de ontwikkeling Redesign volgens plan per 2015 te voltooien, is aan het UWV een bedrag van € 30 miljoen beschikbaar gesteld. Hierdoor kan de persoonlijke dienstverlening geleidelijker worden afgebouwd, zodat werkzoekenden meer tijd hebben om te wennen aan digitale dienstverlening. Verdere taakstellingen vergen keuzes in wat de overheid nog kan en wil. Een nieuwe taakstelling bij het UWV zal gevolgen hebben voor de dienstverlening en de klanttevredenheid.

Een kleinere overheid, ook op het gebied van werk en inkomen

Het kabinet streeft naar een efficiënte werking van de arbeidsmarkt waarbij de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voorop staat. Het verkrijgen en behouden van betaald werk is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van mensen zelf. Juist nu de overheidsmiddelen schaars zijn, is het van belang dat de overheid alleen mensen ondersteunt die dat écht nodig hebben. Door eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven meer voorop te stellen, kan de dienstverlening van de overheid zich tot het noodzakelijke beperken.

De taakstelling voor een kleinere overheid op het gebied van werk en inkomen is voor de periode 2012–2015 verdeeld over UWV, SVB en het kerndepartement van SZW. Deze taakstelling is ingevuld. Voor wat betreft het UWV is onder meer besloten de efficiency te vergroten, keuzes te maken in taken en dienstverlening en wet- en regelgeving te vereenvoudigen. Deze taakstelling kwam bovenop de beleidsmatige taakstellingen

op bemiddeling en re-integratie van het UWV. Een ander voorbeeld is het terrein van arbeidsomstandigheden waar gekozen is voor een kleinere rol van de overheid¹. De regeldruk wordt verminderd en werkgevers worden aangespoord om zelf meer verantwoordelijkheid te nemen. Met scherpe risicoanalyses en zwaardere straffen worden werkgevers die hun verantwoordelijkheid onvoldoende nemen aangepakt.

Hoewel de invulling van de taakstelling op het gebied van werk en inkomen reeds bekend is, blijft de uitvoering ervan de komende jaren een flinke opgave. De vinger wordt aan de pols gehouden om snel te kunnen ingrijpen als zich knelpunten voordoen. Er moeten immers tegelijkertijd nog twee andere taakstellingen worden uitgevoerd: die uit het regeerakkoord Rutte/Verhagen voor 2016–2018 (€ 51 miljoen) en een taakstelling van € 3 miljoen uit het Begrotingsakkoord 2013. Er moeten keuzes worden gemaakt bij de invulling van deze taakstellingen.

De ambitie om met minder middelen toch een goede dienstverlening te bieden wordt door de opeenstapeling van taakstellingen steeds groter. Verdere taakstellingen vergen keuzes in wat de overheid nog kan en wil. Dergelijke keuzes zullen gevolgen hebben voor de dienstverlening door de overheid.

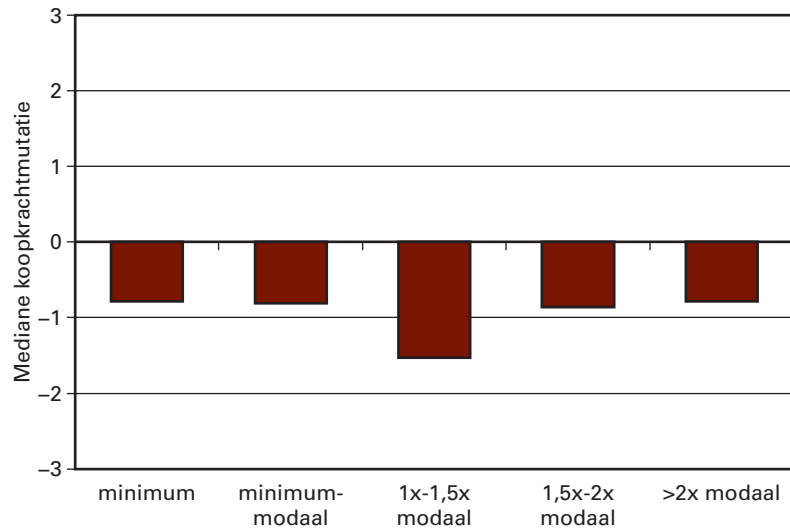
2.1.1.3 Inkomensontwikkeling

In 2013 daalt de mediane koopkracht met ¾%. Hiermee neemt de koopkracht voor het vierde jaar op rij af. Deze daling hangt samen met de slechte economische situatie. Hierdoor stijgen de lonen in de markt nauwelijks meer dan de inflatie en worden pensioenen gekort. Bovendien bevat het Begrotingsakkoord maatregelen die de koopkracht van bijna alle Nederlanders raakt. De BTW wordt verhoogd naar 21%, hetgeen de inflatie verhoogt, de lonen bij de overheid worden bevroren, het eigen risico in de zorg wordt verhoogd en de onbelaste reiskostenvergoeding wordt afgeschaft. Bovenop de maatregelen uit het Begrotingsakkoord raken ook de bezuinigingen uit het regeerakkoord de koopkracht. Het betreft in 2013 de verlaging van de zorgtoeslag, de maatregelen in de kinderopvangtoeslag en de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting.

Inzet bij het vormgeven van de maatregelen in het Begrotingsakkoord was om de koopkrachteffecten evenwichtig te verdelen, met bijzondere aandacht voor mensen met lage inkomens. Daar is invulling aan gegeven door lage inkomens via de zorgtoeslag te compenseren voor het hogere eigen risico in de zorg. Daarnaast wordt de lastenruimte van €1,5 miljard die is ontstaan door de verhoging van de BTW vooral ingezet om werkenden met lage inkomens tegemoet te komen, door de arbeidskorting gericht te verhogen. Ook worden het kindgebonden budget, de alleenstaande ouderenkorting en de ouderenkorting verhoogd. Door dit pakket aan maatregelen zijn de koopkrachteffecten, ondanks de forse bezuinigingen, voor de laagste inkomens relatief beperkt en zijn deze redelijk evenwichtig over het inkomensgebouw verdeeld.

¹ Visie op het stelsel voor gezond en veilig werken, Tweede Kamer, 2011–2012, 25 883, nr. 209.

Figuur 5. Mediane koopkrachtmutatie 2013 naar inkomenshoogte



2.1.1.4 Tot slot

Het kabinet heeft met het Begrotingsakkoord 2013 verantwoordelijkheid genomen voor een goed werkende arbeidsmarkt en houdbare sociale voorzieningen. Dit betekent enerzijds dat 2013 geen gemakkelijk jaar wordt voor burgers en bedrijven. De koopkracht neemt af en de werkloosheid zal oplopen. Anderzijds worden uitdagingen voor de lange termijn, zoals het verbeteren van de overheidsfinanciën, een beter functionerende arbeidsmarkt en een langer doorwerkende beroepsbevolking, met dit akkoord aangepakt. Dit biedt voor iedereen perspectief voor de toekomst.