

QUICK SCAN KOSTEN EN OPBRENGSTEN VAN EEN BASISREGELING VOOR WERKENDEN

Eindrapport

Fabian Dekker

Yvonne Prince

Elisa de Vleeschouwer

Rotterdam, 15 januari 2021



COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV

© SEOR BV / ROTTERDAM, 15 JANUARI 2021

Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden veeelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.

QUICK SCAN KOSTEN EN OPBRENGSTEN VAN EEN BASISREGELING VOOR WERKENDEN

EINDRAPPORT

CONTACTPERSOON

Naam	Yvonne Prince
Adres	Marconistraat 16, 11 ^e etage 3029 AK Rotterdam
Telefoon	010 302 0500
Mobiel	06 4052 7014
Email	prince@seor.eur.nl

INHOUDSOPGAVE

CONCLUSIE EN SAMENVATTING	1
1 AANLEIDING, ONDERZOEKSVRAAG, AFBAKENING EN AANPAK	3
2 KOSTEN BESTAANDE REGELINGEN	7
2.1 Sociale zekerheidsregelingen en kosten gehele Nederlandse bevolking	7
2.2 Kosten gebruik door uitkeringsontvangers binnen de beroepsbevolking	9
3 KOSTEN BASISREGELING: DRIE VARIANTEN	11
3.1 De drie varianten	11
3.2 Kosten versus opbrengsten	11
4 GEVOLGEN BASISREGELING VOOR VIJF TYPEN WERKENDEN	13
BIJLAGE 1 TOELICHTING OP DATA-ANALYSE	19

CONCLUSIE EN SAMENVATTING

Inleiding

Momenteel is in Nederland sprake van een complex geheel aan sociale zekerheidsregelingen en toeslagen. De NBBU wil dat graag vereenvoudigen, en is van mening dat er in Nederland een basisregeling (zonder inkomens- of vermogenstoets) moet komen voor alle werkenden bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, ongeacht of zij voorheen inkomen uit loondienst, flexwerk of uit een onderneming hebben verkregen. De NBBU wil daarmee bijdragen aan het maatschappelijke debat over een mogelijke invoering van een basisregeling voor werkenden. Is een basisregeling voor werkenden in Nederland überhaupt betaalbaar? En hoe pakt een basisregeling uit voor verschillende typen werkenden? Op basis van deze eerste inzichten kan over de mogelijke uitwerking van een basisregeling verdere discussie gevoerd worden. Onder werkenden wordt verstaan: werknemers met een vast contract, werknemers met een flexibel contract, ZZP'ers/ondernemers, en werkzoekenden in Nederland.

SEOR is gevraagd deze eerste inzichten binnen de kaders van een quick scan op te leveren. In deze quick scan wordt op basis van CBS-microbestanden geschat wat de kosten en baten van een dergelijke basisregeling voor werkenden zouden zijn. In deze quick scan hebben we daartoe enkele afbakeningen van de te beschouwen kosten en baten gemaakt. Voorts is voor vijf typen werkenden berekend wat de gevolgen voor hun inkomen bij verlies van werk zouden zijn.

Resultaat

Op de sociale zekerheidsregelingen werd in 2018 door de Nederlandse bevolking een beroep gedaan voor een totaalbedrag van ruim 33 miljard euro. In deze quick scan kijken we specifiek naar Nederlanders die in 2019 een uitkering ontvingen en tot de beroepsbevolking behoorden. Schattingen op basis van CBS-microbestanden geven aan dat in 2019 ongeveer 8,5 miljard euro bij deze groep terecht kwam (ter vergelijking: voor de totale groep uitkeringsontvangers gaat het om een bedrag van ruim 26,5 miljard euro).

Schattingen laten zien dat een basisregeling voor werkenden financieel haalbaar is als we alle Nederlanders behorende tot de beroepsbevolking die in de huidige situatie een uitkering en daarnaast al dan niet een toeslag zouden ontvangen, een basisregeling ter hoogte van 21.773 euro bruto per jaar ofwel het wettelijk minimumloon, of zelfs een jaarinkomen van 25.000 euro bruto zouden toekennen. Een basisregeling voor werkenden op het niveau van het wettelijk minimumloon kost een kleine miljard euro minder, op het niveau van 25.000 euro kost een basisregeling ruim 1 miljard euro meer ten opzichte van het totaalbedrag waarop momenteel een beroep gedaan zou worden. Een basisregeling op het niveau van het sociaal minimum zou zelfs een kleine 4 miljard euro minder kosten, maar dit niveau achten wij niet acceptabel omdat bij een basisregeling ook de toeslagen (behalve die kind gebonden zijn) komen te vervallen.

Doorrekening van de consequenties van de invoering van een basisregeling voor een selectie van vijf typen werkenden laat zoals verwacht enkele herverdelingseffecten zien. In het eerste jaar na verlies van werk, zijn de herverdelingseffecten onder een goed verdienende fulltime werknemer met een vast dienstverband met tien jaar arbeidsverleden en een vermogende ondernemer het grootst. Bij verlies van werk gaat de goed verdienende werknemer er ten opzichte van de huidige regelingen fors op achteruit, terwijl de vermogende ondernemer er juist flink op vooruit gaat (deze ondernemer ontvangt onder de huidige regelgeving immers helemaal niets). Voor de drie andere beschouwde typen, een uitzendkracht, parttime werknemer en ZZP'er die allen een inkomen op het wettelijk minimumloon hebben, pakt een basisregeling ongeveer gelijk of (iets) beter uit.

Bespiegeling en discussiepunten

De genoemde cijfers geven aan dat er mogelijkheden zijn om verder onderzoek te doen naar, en na te denken over het bieden van sociale zekerheid in de vorm van een basisregeling voor de beroepsbevolking. Hierbij maakt het niet langer uit of iemand werknemer is, flexwerker, ZZP'er/ondernemer of werkzoekende, en biedt de regeling hiermee collectieve bescherming tegen sociale risico's. Een basisregeling biedt personen een eenvoudiger zicht op financiële basiszekerheid in plaats van verschillende meer complexe regelingen, die vaak tijdelijk van aard zijn. Ten tweede zijn er veel kosten gemoeid met het aanvragen en verstrekken van de huidige regelingen. Ook zal het kostenverschil tussen ZZP'ers/ondernemers en werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt afnemen (ook ZZP'ers/ondernemers zouden moeten meebetalen aan de basisregeling), waardoor een basisregeling een 'eerlijker speelveld' met zich meebrengt. Tot slot, is het niet ondenkbaar dat de inkomensbescherming die een basisregeling biedt, mensen juist aanzet tot het nemen van risico's wat uiteindelijk nieuw ondernemerschap stimuleert.

In de berekeningen van de kosten en opbrengsten van een basisregeling zijn twee groepen niet meegenomen:

- Alle Nederlanders behorende tot de beroepsbevolking die in 2019 geen uitkering ontvingen maar wel een zorg- en/of huurtoeslag (zie Bijlage 1 voor de additionele kosten en opbrengsten).
- ZZP'ers/ondernemers voor zover zij in 2019 geen beroep op de Bbz deden. Er wordt overigens door de NBBU vanuit gegaan dat ZZP'ers/ondernemers in de toekomst via een afdracht ook bij gaan dragen aan de basisregeling, zodat niet alleen de kosten maar ook de opbrengsten van een basisregeling stijgen.

Vanzelfsprekend eindigt hier niet het verhaal, maar start de discussie. Vragen die zich bij een basisregeling (of: meer arbeidsvormneutrale sociale zekerheid) voordoen zijn onder meer:

- Welke regeling is nodig voor werkenden die *alleen* gebruik maken van een of meer toeslagen? De kosten van een basisregeling lopen namelijk snel op wanneer deze groep wordt ingesloten.
- Welke uitvoeringsstructuur is nodig om een basisregeling van de grond te krijgen? Denk bijvoorbeeld aan de coördinerende partij en de wijze en hoogte van premie- en/of belastingafdracht; inclusief de groep ZZP'ers/ondernemers die op dit moment geen gebruik maken van sociale zekerheidsregelingen.
- Welke uitvoeringskosten vallen weg en komen op bij de invoering van een basisregeling?
- Welke eenmalige transitiekosten zijn gemoeid met de invoering van een basisregeling?
- Welke inverdieneffecten treden op?
- Welke incentives kunnen worden ingebouwd om perverse gedragseffecten van mensen ('moral hazard') door invoering van een basisregeling tegen te gaan? Denk bijvoorbeeld aan het onvoldoende inspanssen voor re-integratie door werkgevers en werkenden.

De basisregeling vraagt daarom om een verdere uitwerking, en de exacte invulling ervan is uiteindelijk een politieke keuze. Dit onderzoek heeft hiervoor een eerste empirische basis gelegd.

1 AANLEIDING, ONDERZOEKSVRAAG, AFBAKENING EN AANPAK

De NBBU wil graag meedenken over de toekomst van de arbeidsmarkt. Met dit onderzoek wil de NBBU bijdragen aan het debat over een mogelijke invoering van een basisregeling voor werkenden in Nederland. Daartoe is SEOR gevraagd een quick scan uit te voeren waarbij de kosten en baten van een dergelijke basisregeling voor werkenden worden geschat. Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor deze quick scan, welke kosten en opbrengsten daarin (niet) meegenomen zijn, en welke vier stappen in het onderzoek doorlopen zijn.

Aanleiding

De NBBU denkt graag mee over de toekomst en modernisering van de arbeidsmarkt. Het huidige arbeidsrecht en de daarmee samenhangende wetten en regelingen, vormen een complex geheel. De NBBU zou graag een vereenvoudiging zien en daarmee een flinke stap verder gaan in de modernisering van de arbeidsmarkt, dan begin 2020 in de aanbevelingen door de commissie Regulering van Werk¹ (ook wel kortweg aangeduid met de Commissie Borstlap) is geschetst.²

De NBBU is van mening dat de arbeidsverhoudingen in Nederland zijn gebaseerd op oude waarden:

- Voor werknemers met een vast dienstverband is qua beloning en sociale zekerheid veel geregeld, dit in tegenstelling tot de groep 'anders werkenden'.
- Voor wat betreft de uitvoering van sociale zekerheid is de bestaande situatie en regelgeving complex, en is het vraag of een basisregeling voor werkenden niet veel efficiënter en effectiever is.

De NBBU vindt dat er in Nederland een basisregeling (zonder inkomens- of vermogenstoets) moet komen voor alle werkenden bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, ongeacht of zij voorheen inkomen uit loondienst, flexwerk of uit een onderneming hebben verkregen. Daarnaast wordt gedacht aan het invullen van een eigen vrije ruimte: eenieder is daarin vrij om naar behoefte aanvullende vormen van inkomensverzekeringen af te sluiten.

Aangezien inkomensrisico's zich op de arbeidsmarkt voordoen bij zowel werkenden als werkzoekenden, gaat het feitelijk om *de totale beroepsbevolking van 15 tot 75 jaar* (circa 9,2 miljoen personen). Wanneer we spreken over werkenden gaat het dus om alle mensen die willen en kunnen werken. De basisregeling moet de bestaande werknemersregelingen en enkele sociale voorzieningen vervangen: ZW, WIA/WAO, WW, Bijstand, de zelfstandigenvoorziening Bbz, de WAZ-regeling en Wajong.³ Het gaat dan om de risico's van ziekte, (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid en inkomensverlies door (langdurige) werkloosheid. Daarnaast kan een basisregeling een aantal toeslagen vervangen: huur-, zorg- en inkomensvoetlagen.⁴ De WSW blijft in deze verkenning buiten beschouwing, omdat WSW-medewerkers feitelijk een arbeidscontract hebben.

¹ Zie [Rapport 'In wat voor land willen wij werken?' | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

² Zie NBBU (2020), Meer wendbaarheid in crisistijd: [NBBU-Visiestuk-Meer-wendbaarheid-in-crisistijd.pdf \(flexnieuws.nl\)](#)

³ We gaan er hierbij vanuit dat, conform de gedachte van de Participatiewet, iedereen met ondersteuning in staat is om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Voor mensen die niet kunnen werken blijft een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering (de huidige IVA) bestaan.

⁴ Kindertoeslagen blijven in deze quick scan buiten beschouwing, aangezien deze regelingen afhankelijk zijn van het aantal kinderen.

Om na te gaan in hoeverre een dergelijke basisregeling financieel haalbaar is, heeft de NBBU aan SEOR gevraagd om via een quick scan de kosten en opbrengsten in beeld te brengen. Dit rapport doet verslag van deze quick scan.

Centrale en afgeleide onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek is: wat zijn de kosten en baten van een basisregeling voor alle werkenden (werknemers met een vast contract, werknemers met een flexibel contract, ZZP'ers/ondernemers) en werkzoekenden in Nederland op het gebied van inkomen en ziekte?

Een afgeleide onderzoeksvraag is vervolgens: hoe pakt een basisregeling uit voor enkele typen werkenden?

Afbakening quick scan

Zoals aangegeven betreft dit onderzoek een quick scan om een indruk te krijgen van de omvang van de kosten en opbrengsten van de invoering van een basisregeling om zodoende inzicht te verkrijgen of een basisregeling voor werkenden überhaupt betaalbaar is.

We beperken ons in deze quick scan tot de kosten en opbrengsten van de basisregeling voor de volgende vier groepen werkenden: werknemers met een vast contract, werknemers met een flexibel contract, ZZP'ers/ondernemers en werkzoekenden. De volgende soort kosten en opbrengsten nemen we in de kosten-baten analyse niet mee:

- Personen die niet kunnen werken vallen niet onder de basisregeling. Personen die niet kunnen werken (de 'niet-beroepsbevolking') maken geen onderdeel uit van de onderzoeksopdracht. Wij veronderstellen dat hiervoor de huidige of soortgelijke arbeidsongeschiktheidsregelingen in stand blijven.
- De uitvoeringskosten verbonden aan de diverse bestaande regelingen en toeslagen en het instellen van een nieuwe basisregeling. Daarbij moet gedacht worden aan de uitvoeringskosten van de Belastingdienst, het UWV, en de sociale diensten van gemeenten. Het zal namelijk lastig zijn om vast te stellen op welke onderdelen van deze organisaties precies bespaard zal kunnen worden en welke nieuwe activiteiten daarvoor in de plaats zullen komen. Enerzijds kan verwacht worden dat de uitvoering en controle van een deel van de toeslagen bij de Belastingdienst weg zal vallen. Anderzijds kan verwacht worden dat bij het UWV en de sociale diensten van gemeenten bepaalde activiteiten weg zullen vallen maar dat zij onder de nieuwe basisregeling voor een grotere groep werkenden (re-integratie) diensten zullen moeten gaan verlenen. Hun doelgroep om mensen weer goed en gezond aan het werk te krijgen wordt immers een stuk groter. Welke kosten en opbrengsten hier precies mee gemoeid gaan, laat zich niet goed inschatten.
- Transitiekosten bij de uitvoerende organisaties. Bij het overgaan naar een andere regeling zullen de bovengenoemde organisaties eenmalig te maken krijgen met transitiekosten om de organisatie opnieuw in te richten en het personeel om te scholen naar de nieuwe taken. Deze kosten zullen zich bij een overgang naar een basisregeling wel voordoen maar nemen we niet mee in de kosten-baten analyse.
- Gedragseffecten bij werkgevers en werkenden. Bij een nieuwe regeling zal er mogelijk sprake zijn van ander gedrag onder werkgevers en werkenden. Als bij ontslag van werknemers met een vast dienstverband werkgevers niet langer een transitievergoeding hoeven te geven, gaan werkgevers hun werknemers mogelijk meer/sneller ontslaan. Wij gaan er daarom in deze kosten-baten analyse vanuit dat een dergelijke transitievergoeding blijft bestaan. Het gedrag van een deel van de werkenden zou ook kunnen veranderen als men na een tijd gewerkt te hebben tot in de lengte van dagen terug kan vallen op een basisregeling (zie bijvoorbeeld Jongen et al., 2015)⁵. Dergelijke effecten nemen we niet

⁵ Jongen, E., Boer, H-W. de, en Dekker, P. (2015), De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid, CPB Policy Brief 2015-02.

mee in de cijfermatige berekeningen omdat ze lastig in te schatten zijn en met grote onzekerheid zijn omgeven.

- Loondoorbetaling bij ziekte. We nemen in deze quick scan aan dat bij een basisregeling de loondoorbetalingsverplichting van twee jaar door werkgevers, bij ziekte van werknemers, in stand blijft. Deze regeling is vastgelegd in de arbeidsovereenkomst en vaak ook in CAO's, en is onder meer bedoeld als activeringsinstrument om het ziekteverzuim terug te dringen en een tijdige re-integratie te verzekeren.
Een basisregeling zou ervoor zorgen dat ook ZZP'ers/ondernemers een beroep kunnen doen op risicobescherming tegen de gevolgen van ziekte.
- Het kind gebonden budget en de kinderopvangtoeslag. Er zijn in Nederland twee toeslagen die gelieerd zijn aan het hebben van kinderen, en de hoeveelheid kinderen. Wij gaan ervanuit dat er naast de basisregeling een soortgelijke regeling voor kinderen zal zijn. Daarom laten we deze toeslagen in deze quick scan buiten beschouwing.

Onderzoeksplan

In het onderzoek zijn de volgende vier stappen doorlopen:

1. Desk- en dataresearch: maken van een foto van de bestaande situatie. We brengen de diverse sociale zekerheidsregelingen en de sociaaleconomische posities van de beroepsbevolking en hun beroep op deze regelingen in kaart. In de dataresearch is gebruikgemaakt van CBS-microdata over de arbeids-, inkomens- en uitkeringspositie van de beroepsbevolking (via de registerbestanden). De verschillende registerbestanden zijn aan elkaar gekoppeld, en daarna zijn de totale kosten op landelijk niveau in beeld gebracht. De data betreffen het jaar 2019 (dus van voor de coronapandemie) waarbij de bedragen in de kosten baten analyse vervolgens zijn geïndexeerd naar 2020-niveaus. In Bijlage 1 is meer informatie opgenomen over de gebruikte databestanden, en de afbakening en aannames die daarbij gehanteerd zijn.
2. Opstellen macroberekeningen van de jaarlijkse kosten van een basisregeling met behulp van de foto van de beroepsbevolking opgesteld in stap 1, en uitgaande van de volgende drie varianten van een basisregeling: een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum, van het wettelijk minimumloon, of van 25.000 euro bruto per jaar.
3. Berekening van de inkomensgevolgen voor vijf typen werkenden bij verlies van werk. We maken een vergelijking van de hoogte van de huidige regelingen die elk type werkende bij verlies van werk zou ontvangen en wat men zou ontvangen bij een basisregeling.
4. Korte rapportage. Als laatste stap is onderhavige, korte rapportage opgesteld.

2 KOSTEN BESTAANDE REGELINGEN

Dit hoofdstuk laat zien dat er momenteel veel verschillende sociale zekerheidsregelingen en toeslagen in Nederland bestaan, waarop door de Nederlandse bevolking in 2018 een beroep voor een totaalbedrag van ruim 33 miljard euro is gedaan. In deze quick scan kijken we specifiek naar Nederlanders die in 2019 een uitkering ontvingen en tot de beroepsbevolking behoorden. Schattingen op basis van CBS-microbestanden geven aan dat in 2019 ongeveer 8,5 miljard euro bij deze groep terecht kwam (ter vergelijking: voor de totale groep uitkeringsontvangers gaat het om een bedrag van ruim 26,5 miljard euro). De kind gebonden regelingen zijn hierbij buiten beschouwing gebleven.

2.1 SOCIALE ZEKERHEIDSREGELINGEN EN KOSTEN GEHELE NEDERLANDSE BEVOLKING

Om een oordeel te geven over de meerwaarde van een basisregeling voor de beroepsbevolking, is het allereerst nodig om een globaal beeld te schetsen van de bestaande sociale zekerheidsregelingen en de bijbehorende kosten. In het geval van inkomensverlies op de arbeidsmarkt door ontslag, armoede (zelfstandigen) en/of gezondheidsproblemen, komen (voormalig) werkenden onder de huidige wet- en regelgeving in aanmerking voor een van de werknemersregelingen (loondoorbetaling bij ziekte, ZW, WAO/WIA (tot 2004 WAZ voor zelfstandigen), WW en speciale inkomensregelingen voor oudere werklozen) of sociale voorzieningen (Wajong, bijstand of Bbz (zelfstandigen)). De WSW laten we in het onderzoek buiten beschouwing, aangezien dit een (oude) regeling betreft voor mensen die (deels) actief zijn op de arbeidsmarkt (via een WSW-dienstverband).

Ziekte, arbeidsongeschiktheid en baanverlies: werknemersregelingen, WAZ (tot 2004) en Wajong-voorziening

Werknemers en groepen die geen binding meer hebben met een werkgever, zijn in Nederland beschermd tegen de risico's van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Zo is een werkgever in Nederland verplicht om gedurende twee jaar (minimaal 70% van) het (bruto)loon van een zieke werknemer door te betalen (meestal wordt dit via CAO's in het eerste jaar aangevuld tot 100%), en moet hij samen met de werknemer gerichte stappen nemen om het re-integratieproces te versnellen. Wanneer mensen onder de 'no-riskpolis' vallen (dit geldt vaak voor groepen mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en voor uitzendkrachten met uitzendbeding) is er een recht op een Ziektewetuitkering (de hoogte hiervan bedraagt eveneens 70% van het loon). Meestal kiezen (grotere) bedrijven ervoor om het ziekterisico te verzekeren bij een verzekeraar, terwijl de financiële gevolgen voor met name MKB-bedrijven aanzienlijk zijn.

Wat betreft de mensen met een langdurige ziekte of arbeidsbeperking vallen (voormalige) werknemers onder de regelingen van de WAO, WIA en Wajong. Mensen die voor 1 januari 2006 een WAO-uitkering ontvingen hebben hier nog steeds recht op. In andere gevallen kunnen mensen bij UWV een beroep doen op WIA of Wajong. Mensen die langer dan twee jaar ziek zijn en maximaal 65% (of minder) van hun oude dagloon kunnen verdienen, kunnen een beroep doen op de IVA-uitkering (minimaal 80% arbeidsbeperkt) of WGA-uitkering (tussen de 35% en 80% arbeidsbeperkt). Een IVA-uitkering is minimaal 75% van het WIA-maandloon. De loongerelateerde WGA-uitkering bedraagt 75% van het WIA-maandloon in de eerste twee maanden, gevolgd door 70% vanaf de derde maand. De Wajong-uitkering is er specifiek voor mensen die vanaf jonge leeftijd (voor het 18e levensjaar of tijdens de studie) een ziekte of handicap hebben en bedraagt maximaal 75% van het minimumloon (bij het volledig ontbreken van arbeidsvermogen), en 70% voor mensen met arbeidsvermogen. Via de belasting wordt de Wajong gefinancierd (sociale voorziening), en (basis en gedifferentieerde) premies worden door de werkgever betaald voor bekostiging van de WIA (IVA en WGA). De

WAZ, tot slot, was tot 2004 een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en bestaat nog voor zelfstandigen die voor 1 augustus 2004 arbeidsongeschikt werden.

In het geval van baanverlies door werknemers heeft Nederland een WW-systeem. De hoogte van deze uitkering wordt bepaald op basis van het sociale verzekeringsloon, in het jaar voordat iemand werkloos raakt. In de eerste twee maanden van werkloosheid wordt 75% van het WW-maandloon betaald, in de maanden die hierop volgen gaat het om 70%. De WW-uitkering kent echter wel een maximum bedrag (zie uwv.nl). Deze werknemersregeling duurt (afhankelijk van het arbeidsverleden) maximaal twee jaar. UWV verzorgt de uitvoering van deze werknemersverzekering en wordt gefinancierd via meerdere premieafdrachten door werkgevers (onder meer via betaling van een sectorpremie).

Speciale inkomensregelingen oudere werklozen

Wanneer werknemers op oudere leeftijd werkloos raken, zijn er speciale inkomensregelingen. Na afloop van een WW- of WGA-uitkering kunnen mensen in aanmerking komen voor een inkomensregeling tot bijstandsniveau. De IOAW-regeling is er voor mensen die zijn geboren voor 1 januari 1965 en onvoldoende (gezins)inkomen hebben om van te leven. De IOW-regeling is er specifiek voor mensen die 60 jaar of ouder zijn op de eerste dag van werkloosheid of toen de WGA-uitkering inging.

Voor zelfstandige ondernemers van 55 jaar of ouder (maar jonger dan de AOW-leeftijd), die erover nadenken te stoppen als ondernemer is er de IOAZ-uitkering. Verschillende voorwaarden bepalen of iemand daadwerkelijk recht heeft op deze inkomensregeling (onder meer via het arbeidsverleden, inkomensontwikkeling en ureninzet) en de onderneming moet binnen maximaal 1,5 jaar na toekenning van de IOAZ-uitkering zijn opgeheven.

Bijstand als vangnetregeling (Participatiewet)

De Participatiewet is er vanaf 1 januari 2015 voor mensen die ondersteuning nodig hebben om het te redden op de arbeidsmarkt. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en zij ontvangen hiervoor middelen van het Rijk. De wet vervangt de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet sociale Werkvoorziening (WsW) en een groot deel van de Wajong (de groep jonggehandicapten met arbeidsvermogen). Binnen de Participatiewet zijn er veel instrumenten die kunnen worden ingezet (denk bijvoorbeeld aan proefplaatsingen, de no-riskpolis, mobiliteitsbonus, inzet van loonkostensubsidie etc.) Mensen met een uitkering worden vaak gevraagd om een tegenprestatie te leveren, zoals gebeurt bij de langdurige groep bijstandsontvangers. De hoogte van de bijstandsuitkering is afhankelijk van de leeftijd en gezinssituatie, en bedraagt maximaal 100% van het netto minimumloon (gehuwd of samenwonend). De uitkering wordt betaald uit belastinggelden.

Bijstandsregeling voor zelfstandigen (Bbz)

Zelfstandigen met personeel en zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers) vallen buiten de werkingssfeer van veel socialezekerheidsregelingen. Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) is een re-integratie instrument dat is bedoeld voor starters en daarnaast een financieel vangnet voor gevestigde zelfstandigen biedt. De omvang van de ondersteuning is afhankelijk van het inkomen en vermogen van de betreffende zelfstandige. Het kan hierbij gaan om ondersteuning in de vorm van bedrijfskapitaal (zoals een rentedragende (starters)lening) of een aanvulling op het inkomen tot bijstandsniveau. De gemeente voert de regeling uit en financiering vindt plaats via belastinginkomsten van de Rijksoverheid.

Toeslagen: huurtoeslag, zorgtoeslag en inkomensvoorslag tot sociaal minimum (TW)

Tot slot zijn er toeslagen die dienen als aanvulling op het inkomen. De huur-, zorg- en inkomensvoorslag tot het sociaal minimum (Toeslagenwet) worden in dit onderzoek betrokken. Het kind gebonden budget en de kinderopvangtoeslag blijven buiten beschouwing. Voor de huur- en zorgtoeslag bestaan inkomens- en huurgrenzen, en bij de aanvulling tot het sociaal minimum wordt het totale gezinsinkomen in beschouwing genomen (vermogen telt niet mee). De Belastingdienst, UWV en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering.

Jaarlijkse kosten uitgaven aan regelingen: ruim 33 miljard in 2018

Onderstaande Tabel 2.1 geeft een eerste inzicht in de jaarlijkse kosten van de besproken sociale zekerheidsregelingen en voorzieningen die in het onderzoek centraal staan.

Tabel 2.1 Kosten van voor dit onderzoek relevante sociale zekerheidsregelingen door de Nederlandse bevolking, 2018

Regeling	2018* (mld. euro)
Participatiewet (bijstand incl. inkomensregelingen ouderen)	6,2
Zorgtoeslag	4,6
Werkloosheidswet (WW)	4,4
Wet arbeidsongeschiktheid (WAO)	4,1
Werk en inkomen arbeidsvermogen (WIA)	5,1
Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ)	0,12
Ziektewet (ZW)	1,64
Huurtoeslag	3,5
Wet Wajong	3,2
Bijstand voor zelfstandigen (Bbz)	0,04
Toeslagenwet	0,37
Totaal	33,2

Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/26/uitgaven-voor-sociale-uitkeringen-nemen-verder-toe>; *Rijksbegroting SZW (2020)*; *UWV Jaarverslag 2018 (2019)*.

* Het betreft afgeronde realisatiecijfers over 2018.

Voor zover het de sociale verzekeringen en voorzieningen betreft die in dit onderzoek beschouwd worden, gaat het in totaal om ongeveer 33,2 miljard euro in 2018 (dit betreft uitgaven aan de totale bevolking). Bovenop een deel van besparingen op deze uitgaven bij een invoering van een basisregeling voor werkenden, vallen ook uitvoeringskosten vrij. Deze uitvoeringskosten zijn op voorhand niet goed in te schatten (zie hoofdstuk 1), hoewel het alleen al op het inkomensdeel van de algemene bijstand naar schatting om 1 miljard euro zou gaan (Kleinknecht et al., 2016).⁶ En kijkend naar de uitvoeringskosten van UWV (exclusief de bedragen aan verstrekte uitkeringen), gaat het om ongeveer 1,8 miljard euro in 2015 (SCP, 2015).⁷ Hoewel een basisregeling ook zelf nieuwe uitvoeringskosten met zich meebrengt, is het niet ondenkbaar dat een meer eenvoudige regeling wel degelijk besparingen met zich meebrengt op het uitvoeringsapparaat.

Nu er een eerste inschatting is gegeven van de huidige kosten aan sociale zekerheidsregelingen voor de totale bevolking die in dit onderzoek centraal staan, presenteert de volgende paragraaf meer specifieke berekeningen voor de beroepsbevolking.

2.2 KOSTEN GEBRUIK DOOR UITKERINGSONTVANGERS BINNEN DE BEROEPSBEVOLKING

Nadat we de bestaande regelingen in ogenschouw hebben genomen en de globale kosten in beeld zijn gebracht, brengen we nu de (jaarlijkse) kosten van de huidige sociale zekerheidsregelingen gedetailleerder in kaart. Het gaat om alle (gedeeltelijk) werkenden (werknemers en ZZP'ers) en werkzoekenden in Nederland –

⁶ Kleinknecht, A., Kok, J., Ligteringen, B., Schippers, J. en Van Egmond, A. (2016), Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan? Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 32(4): 360-376.

⁷ SCP (2015), *Publiek voorzien*, Den Haag: SCP.

oftewel de beroepsbevolking – die een uitkering ontvangen. We kijken voor deze groep naar de uitgaven aan de verschillende uitkeringen (WW, bijstand, WIA, (oude) AO-wetten, Wajong, ziektewetuitkering, uitkeringen voor oudere werklozen en Bbz) en toeslagen (huur-, zorg- en inkomenstoeslag).

We gebruiken hiervoor CBS-microdata over inkomens- en uitkeringsposities in 2019. Om te bepalen welk aandeel van de kosten betrekking heeft op de beroepsbevolking, maken we gebruik van de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Het CBS stelt op basis van deze enquête vast of iemand tot de beroepsbevolking behoort: is men werkzaam of zoekt men actief naar werk, en is daarvoor ook beschikbaar? Deze stap leidt tot een ‘foto’ van het beroep op sociale zekerheid (exclusief AOW en kind gebonden regelingen) door uitkeringsontvangers binnen de beroepsbevolking.

Op deze manier krijgen we uiteraard ook inzicht in de omvang van de groep werkenden die in aanmerking komen voor een basisregeling. Het gaat naar schatting om zo’n 940 duizend mensen. Dat is ongeveer de helft van het totale aantal uitkeringsontvangers in Nederland.

De totale uitgaven aan uitkeringen en toeslagen voor uitkeringsontvangers bedroegen in 2019 ruim 26,5 miljard euro; daarvan kwam naar schatting circa 8,5 miljard terecht bij de beroepsbevolking. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de uitgaven per regeling. Daarin is eerst het totale bedrag voor alle uitkeringsontvangers opgenomen. In de volgende kolom geven we het aandeel van de beroepsbevolking in de uitgaven weer. Het gaat dan om het aandeel binnen de steekproef van de EBB. Dit aandeel vermenigvuldigen we met het totale bedrag om zo een inschatting te maken van de uitgaven voor de beroepsbevolking.

Tabel 2.2 Schatting van beroep op sociale zekerheid door uitkeringsontvangers in de beroepsbevolking, 2019

Regeling	Totale bedrag alle uitkeringsontvangers (mln. euro)	Aandeel beroepsbevolking	Bedrag beroepsbevolking (mln. euro)
WW	3.945	75%	2.944
Bijstand	5.141	23%	1.167
WGA	2.868	26%	758
IVA	2.492	7%	167
WAO	3.637	18%	639
WAZ	115	25%	29
Wajong	3.037	28%	842
Ziektewetuitkering	1.554	38%	585
IOAW, IOW, IOAZ, Bbz, Toeslagenwet	908	31%	277
Zorgtoeslag	1.258	39%	486
Huurtoeslag	1.657	33%	541
Totaal	26.613		8.436

Bron: Schattingen SEOR op basis van CBS-microdata

3 KOSTEN BASISREGELING: DRIE VARIANTEN

Dit hoofdstuk laat zien dat een basisregeling voor werkenden financieel haalbaar is als we alle Nederlanders behorende tot de beroepsbevolking die in de huidige situatie een uitkering en daarnaast al dan niet een toeslag zouden ontvangen, een basisregeling ter hoogte van 21.773 euro bruto per jaar ofwel het wettelijk minimumloon, of zelfs een jaarinkomen van 25.000 euro bruto zouden toekennen. Een basisregeling voor werkenden op het niveau van het wettelijk minimumloon kost een kleine miljard euro minder, op het niveau van 25.000 euro kost een basisregeling ruim 1 miljard euro meer. Een basisregeling op het niveau van het sociaal minimum zou zelfs een kleine 4 miljard euro minder kosten maar dit niveau achten wij niet acceptabel omdat bij een basisregeling ook de toeslagen (behalve die kind gebonden zijn) vervallen.

3.1 DE DRIE VARIANTEN

We schatten de (jaarlijkse) kosten van een basisregeling voor alle werkenden en werkzoekenden die in de huidige situatie een uitkering zouden ontvangen, uitgaande van de beroepsbevolking. Hierbij beschouwen we de kosten voor drie varianten van mogelijke inkomensniveaus van een basisregeling: het sociaal minimum, het wettelijk minimumloon en een jaarinkomen van 25.000 euro.

Variant 1: Sociaal minimum

In de eerste variant van een mogelijke basisregeling voor werkenden gaan we uit van een basisbedrag waarop teruggevallen kan worden dat gelijk is aan 100% van het (bruto) sociaal minimum voor alleenstaanden van 21 jaar en ouder, ofwel 1.230 euro bruto per maand (exclusief 8% vakantiegeld; bedrag per 1 juli 2020).⁸ Per jaar komt dat inclusief 8% vakantiegeld neer op **15.941 euro** bruto.

Variant 2: Wettelijk minimumloon

In de tweede variant van een basisregeling gaan we uit van een basisbedrag dat hoger ligt dan het sociaal minimum. We gaan hierbij uit van een basisbedrag van 100% van het (bruto) wettelijk minimumloon voor alleenstaanden van 21 jaar en ouder, dat tevens gelijk is aan het sociaal minimum voor gehuwden/gelijkgestelden, te weten 1.680 euro bruto per maand (exclusief 8% vakantiegeld; bedrag per 1 juli 2020).⁹ Het jaarlijkse inkomen inclusief vakantiegeld bedraagt dan **21.773 euro** bruto.

Variant 3: Jaarinkomen van 25.000 euro

De derde variant die we doorgerekend hebben voor de kosten van een basisregeling kent een niveau ter hoogte van een jaarinkomen (inclusief vakantiegeld) van bruto **25.000 euro**.

3.2 KOSTEN VERSUS OPBRENGSTEN

Voor alle drie de varianten hebben we de kosten van een basisregeling doorgerekend. Die zijn opgenomen in Tabel 3.1. We hebben daarbij aangenomen dat mensen die naast hun uitkering werken, het primaire inkomen

⁸ <https://www.uvw.nl/particulieren/bedragen/detail/sociaal-minimum>

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/bedragen-minimumloon/bedragen-minimumloon-2020>

(i.e. inkomen uit arbeid) aangevuld krijgen tot het niveau van de basisregeling. De kosten lopen uiteen van 4,8 miljard tot 9,7 miljard euro.

Een schatting van de directe opbrengsten van de invoering van een basisregeling – oftewel de uitgaven aan de sociale zekerheid binnen het huidige systeem – is ook opgenomen in de tabel, evenals het verschil tussen de opbrengsten en de kosten. De opbrengsten zijn berekend op basis van de totale uitgaven gedaan in 2019 (zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2) vermenigvuldigd met een inflatiepercentage om deze vergelijkbaar te maken met de kosten die betrekking hebben op 2020. Daarvoor gebruiken we de stijging van het wettelijk minimumloon tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2020 (2,7%).

Een positief verschil betekent dat de opbrengsten van een basisregeling voor werkenden hoger zijn dan de kosten. De opbrengsten bedragen 8,7 miljard euro en zijn in alle drie de varianten gelijk aan de kosten van de bestaande regelingen zoals aangegeven in hoofdstuk 2; deze kosten zullen immers vervallen bij invoering van een basisregeling.

Tabel 3.1 Kosten versus opbrengsten van de basisregeling bij drie varianten (bruto bedragen)

Variant van de basisregeling	Opbrengsten (mln. euro)	Kosten (mln. euro)	Vershil (mln. euro)
Sociaal minimum	8.663	4.768	3.895
Wettelijk minimumloon	8.663	7.789	874
Jaarinkomen van 25.000 euro	8.663	9.699	- 1.036

Bron: Schattingen SEOR op basis van CBS-microdata

Deze quick scan geeft dus aan wat het financieel betekent als de sociale zekerheid niet langer op basis van ‘regelingen en arbeidscontracten’ wordt vastgesteld (hoofdstuk 2) maar op basis van ‘personen’. Uit het overzicht in Tabel 3.1 blijkt dat er een kleine miljard euro financieringsruimte ontstaat door invoering van een basisregeling voor alle werkenden en werkzoekenden die in de huidige situatie een uitkering zouden ontvangen, als het bedrag van de basisregeling gelijk is aan het wettelijk minimumloon. Bij een basisregeling ter hoogte van 25.000 euro per jaar, verwachten we een financieringstekort van ongeveer 1 miljard euro. In geval van een basisregeling op het niveau van het sociaal minimum zou een kleine 4 miljard euro vrijvallen maar omdat bij een basisregeling ook de toeslagen wegvallen (behalve die kind gebonden zijn) achten wij dit niveau niet acceptabel voor een basisregeling.

In deze berekeningen van de kosten en opbrengsten van een basisregeling zijn twee groepen niet meegenomen:

- Alle Nederlanders behorende tot de beroepsbevolking die in 2019 geen uitkering ontvingen maar wel een zorg- en/of huurtoeslag (zie Bijlage 1 voor de additionele kosten en opbrengsten).
- ZZP'ers en ondernemers voor zover zij in 2019 geen beroep op de Bbz deden. Er wordt overigens door de NBBU vanuit gegaan dat ZZP'ers en ondernemers in de toekomst via een afdracht ook bij gaan dragen aan de basisregeling, zodat niet alleen de kosten maar ook de opbrengsten van een basisregeling stijgen.

In bovenstaande berekeningen zijn indirecte opbrengsten, zoals inverdieneffecten en besparingen op uitvoeringskosten en administratieve lasten niet meegenomen. Ook mogelijke gedragseffecten, waardoor er meer gebruik zou worden gemaakt van de basisregeling dan van de bestaande uitkeringen, zijn niet meegenomen.

We merken ook op dat het zogenaamde ‘langlevenrisico’ (pensioen) en bestaand fiscaal beleid (zoals de ondernemersfaciliteiten), naast de kindertoeslagen, in alle doorrekeningen ongewijzigd blijven.

4 GEVOLGEN BASISREGELING VOOR VIJF TYPEN WERKENDEN

Dit hoofdstuk laat zien dat de invoering van een basisregeling verschillende consequenties met zich meebrengt voor verschillende typen werkenden. Onder de vijf typen die we beschouwen in het eerste jaar na verlies van werk, zijn de herverdelingseffecten onder de goed verdienende fulltime werknemer met een vast dienstverband met tien jaar arbeidsverleden en de vermogende ondernemer het grootst. Bij verlies van werk gaat de goed verdienende werknemer er ten opzichte van de huidige regelingen fors op achteruit, terwijl het tegenovergestelde geldt voor de vermogende ondernemer. Voor de drie andere beschouwde typen, een uitzendkracht, parttime werknemer en ZZP'er die allen een inkomen op het wettelijk minimumloon hebben, pakt een basisregeling ongeveer gelijk of (iets) beter uit.

We rekenen door welke gevolgen een mogelijke invoering van een basisregeling voor enkele typen werkenden heeft. Het is namelijk aannemelijk dat de invoering van een basisregeling herverdelingseffecten met zich meebrengt. Naast de macro-effecten (hoofdstuk 3) is het goed om ook enig zicht te hebben op de consequenties op microniveau, ofwel op het niveau van de werkenden.

Met de NBBU is afgestemd dat de gevolgen voor de volgende vijf typen werkenden nader bekeken zijn:

1. Een fulltime uitzendkracht met een uitzendcontract met een minimumloon, met 1,5 jaar arbeidsverleden.
2. Een fulltime werknemer met een vast arbeidscontract met een inkomen van twee keer modaal, met tien jaar arbeidsverleden.
3. Een parttime werknemer (0,5 fte) met een vast dienstverband met een minimumloon, met 25 jaar arbeidsverleden.
4. Een ZZP'er met een inkomen ter hoogte van het minimumloon, en geen eigen vermogen.
5. Een ondernemer met een inkomen van twee keer modaal, en een groot eigen vermogen.

Hierbij merken we nadrukkelijk op dat het een vijftal uiteenlopende voorbeeldtypen van werkenden betreft. De groepen werknemers, uitzendkrachten, ZZP'ers en ondernemers bestaan immers niet uit homogene eenheden maar bevatten een grote diversiteit aan personen met verschillende gezinssituaties, inkomens- en vermogensposities, en jaren aan arbeidsverleden.¹⁰

Zo goed als mogelijk brengen we in kaart op welk bedrag men **bij verlies van werk in het eerste jaar recht heeft** als het gaat om de huidige regelingen, en vergelijken dat bedrag met een basisregeling. Daaruit blijkt welke van deze vijf typen werkenden er bij de invoering van een basisregeling op voor- of achteruitgaan bij het verlies van werk, ten opzichte van de bestaande regelingen.

Hierbij is voor de inzichtelijkheid de huurtoeslag buiten beschouwing gelaten, omdat anders ook aannames over een huur- of koophuis en de hoogte van de huur gedaan moeten worden.

Type 1: Fulltime uitzendkracht met uitzendcontract met minimumloon, met 1,5 jaar arbeidsverleden

Een uitzendkracht werkende onder een uitzendcontract met een minimumloon heeft in de bestaande situatie bij verlies van werk recht op een WW-uitkering en daarna bij onvoldoende vermogen op een bijstandsuitkering. Voor het ontvangen van een bijstandsuitkering geldt een vermogenstoets; bij een

¹⁰ Zo laten studies naar flexwerkers en ZZP'ers een grote variatie aan achtergrondkenmerken en inkomensposities binnen deze groepen zien. Zie CBS (2016), Inkomenspositie van flexwerkers, Den Haag: CBS; Verbiest, S. (2019), Flexwerkers zijn geen eenheid, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 35(2): 187-188; en [Panteia \(2020\), Inkomensalternatieven van zelfstandigen zonder personeel, Zoetermeer: Panteia.](#)

vermogen van meer dan 6.225 euro en/of een eigen huis heeft men in de regel geen recht op een bijstandsuitkering.¹¹ Wij veronderstellen dat de uitzendkracht in dit voorbeeld met een minimumloon voldoet aan de eisen om recht te hebben op een bijstandsuitkering. Zowel bij werk als zonder werk heeft deze werkende recht op een inkomensafhankelijke zorgtoeslag.

We gaan uit van een alleenstaande 21-jarige uitzendkracht met 1,5 jaar arbeidsverleden. Deze werkende ontvangt bij verlies van werk maximaal 3 maanden WW: de eerste twee maanden bedraagt dat bruto 1.361 euro per maand en daarna bruto 1.270 euro per maand (stand van zaken december 2020).¹² Daarna valt men terug in de bijstand en dat is 1.059 euro netto per maand.¹³ Deze bedragen omgerekend naar een jaarinkomen voor het eerste jaar na ontslag laat het beeld in Tabel 4.1 zien. Daarin zijn tevens de jaarinkomens opgenomen die gelden bij een basisregeling in de drie varianten gepresenteerd in het vorige hoofdstuk.

Tabel 4.1 Jaarinkomen uitzendkracht met uitzendcontract met minimumloon, met 1,5 jaar arbeidsverleden

Bestanddeel	Huidig inkomen	Inkomen bij verlies van werk in 1 ^e jaar	Inkomen bij verlies van werk in variant 1	Inkomen bij verlies van werk in variant 2	Inkomen bij verlies van werk in variant 3
Salaris (bruto)	21.773				
WW-uitkering (bruto)		3.992			
Bijstand (netto)		9.531			
Zorgtoeslag (netto)	1.200	1.248			
Basisregeling (bruto)			15.941	21.773	25.000
Totaal	22.973	14.771	15.941	21.773	25.000
w.v. bruto	21.773	3.992	15.941	21.773	25.000
w.v. netto(toeslag)	1.200	10.779			

Bron: Schattingen SEOR.

Variant 1 betreft een basisregeling op het niveau van het sociaal minimum, variant 2 op het niveau van het wettelijk minimumloon, en variant 3 op het niveau van een jaarinkomen van 25.000 euro.

Deze werkende verdient per jaar bruto 21.773 euro en ontvangt een netto zorgtoeslag van 1.200 euro per jaar. Bij verlies van werk heeft men in het eerste jaar recht op bruto 3.992 euro WW, netto 9.531 euro bijstand en netto 1.248 euro zorgtoeslag.

Voor deze werkende komt het inkomen bij verlies van werk in de huidige situatie ongeveer overeen met een basisregeling op het niveau van het sociaal minimum (variant 1). In de huidige situatie bedraagt het jaarinkomen bij verlies van werk namelijk naar schatting 14.771 euro waarvan het grootste deel (10.779 euro) een nettobedrag betreft, terwijl de basisregeling in variant 1 een jaarinkomen van 15.941 euro bruto biedt. De basisregelingen in variant 2 en variant 3 liggen op een hoger inkomensniveau dan deze werkende in de huidige situatie bij verlies van werk zou ontvangen.

Het is lastig om de diverse bruto en netto bedragen in de verschillende situaties te vertalen naar netto bedragen zodat de inkomensniveaus nauwkeurig vergeleken kunnen worden; indicaties zijn verkregen via een bruto-netto rekentool.¹⁴ Dat geldt ook voor type 4 die hieronder besproken wordt.

¹¹ Zie voor meer details en de specifieke voorwaarden: [Wanneer heb ik recht op algemene bijstand? | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-is-mijn-bijstandsuitkering).

¹² Zie voor de duur van een WW-uitkering: <https://www.uwv.nl/particulieren/rekenhulp/hoe-lang-duurt-mijn-ww-uitkering/index.aspx>. Zie voor de hoogte van een WW-uitkering: [Rekenhulp: hoe hoog is mijn WW-uitkering? | UWV | Particulieren](https://www.uwv.nl/particulieren/rekenhulp/hoe-hoog-is-mijn-ww-uitkering/).

¹³ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-is-mijn-bijstandsuitkering>.

¹⁴ Indicaties voor het bruto-netto traject van een basisregeling zijn verkregen op basis van <https://www.intermediair.nl/testen-tools/bruto-netto-calculator2> en dan de optie 'uitkering bruto-netto'.

Type 2: Fulltime werknemer met vast arbeidscontract met inkomen van twee keer modaal, met tien jaar arbeidsverleden

In dit voorbeeld gaan we uit van een werknemer met een vast contract met een inkomen van twee keer modaal, ofwel een jaarinkomen van bruto 73.000 euro¹⁵. Deze werknemer valt bij verlies van werk in de huidige situatie flink terug naar een jaarinkomen van bruto 34.404 euro. Zie het overzicht in Tabel 4.2. We gaan in dit voorbeeld uit van een alleenstaande werknemer die 35 jaar is en 10 jaar arbeidsverleden heeft opgebouwd. Bij een arbeidsverleden van 10 jaar heeft iemand bij verlies van werk maximaal 10 maanden recht op WW. In de eerste twee maanden bedraagt de WW-uitkering voor iemand met twee keer het modale loon het *maximale* WW-bedrag van bruto 3.634 euro per maand, daarna is dat maximale bedrag per maand bruto 3.392 euro (stand van zaken december 2020).¹⁶ We nemen in dit voorbeeld aan dat deze persoon niet de vermogenstoets doorstaat en derhalve geen recht heeft op bijstand na afloop van de WW. Ook doorstaat deze werknemer de toets voor zorgtoeslag niet.

In geval van een basisregeling gaat deze werkende er ten opzichte van de huidige situatie bij verlies van werk aanzienlijk op achteruit. Nu zou men terugvallen van een bruto jaarinkomen van 73.000 euro naar 34.404 euro. In geval van een basisregeling zou men recht hebben op bruto 15.941 euro (basisregeling variant 1 sociaal minimum), bruto 21.773 euro (basisregeling variant 2 wettelijk minimum), of bruto 25.000 euro (variant 3). De inkomensval is in variant 3 uiteraard kleiner dan in variant 1 of variant 2, maar in alle gevallen is deze aanzienlijk te noemen. In het doordenken van een basisregeling heeft de NBBU overigens wel aangegeven dat er voor iedere werkende de mogelijkheid zou moeten zijn om naar behoefte een aanvullende inkomensverzekering af te kunnen sluiten.

Tabel 4.2 Jaarinkomen werknemer met vast arbeidscontract met inkomen van twee keer modaal, met tien jaar arbeidsverleden

Bestanddeel	Huidig inkomen	Inkomen bij verlies van werk in 1 ^e jaar	Inkomen bij verlies van werk in variant 1	Inkomen bij verlies van werk in variant 2	Inkomen bij verlies van werk in variant 3
Salaris (bruto)	73.000				
WW-uitkering (bruto)		34.404			
Bijstand (netto)					
Zorgtoeslag (netto)					
Basisregeling (bruto)			15.941	21.773	25.000
Totaal (bruto)	73.000	34.404	15.941	21.773	25.000

Bron: Schattingen SEOR.

Variant 1 betreft een basisregeling op het niveau van het sociaal minimum, variant 2 op het niveau van het wettelijk minimumloon, en variant 3 op het niveau van een jaarinkomen van 25.000 euro.

Type 3: Parttime werknemer (0,5 fte) met vast dienstverband met minimumloon, met 25 jaar arbeidsverleden

Een parttime werknemer die een vast dienstverband heeft voor 0,5 fte met een minimumloon en een arbeidsverleden van 25 jaar verdient op jaarbasis bruto 10.887 euro. Bij verlies van werk heeft deze werknemer recht op een totale WW-uitkering van bruto 7.710 euro in het eerste jaar (stand van zaken december 2020). Deze werknemer heeft recht op 22,5 maand WW-uitkering dus in het hele eerste jaar

¹⁵ Het CPB schat het modale inkomen in 2020 op 36.500 bruto per jaar (incl. vakantiegeld). Zie: <https://www.cpb.nl/Augustusraming-2020>

¹⁶ Het maximale WW-bedrag geldt vanaf een jaarinkomen van iets meer dan 58.000 euro (situatie december 2020). Dat is circa 1,6 keer een modaal jaarinkomen.

ontvangt deze werknemer een WW-uitkering.¹⁷ We zijn er in dit voorbeeld vanuit gegaan dat deze werknemer 53 jaar is en geen recht heeft op zorgtoeslag omdat sprake is van een (toeslag)partner en het gezamenlijke inkomen boven het toetsingsinkomen voor de zorgtoeslag uitkomt.

Vanwege het 0,5 fte dienstverband komt deze werknemer bij verlies van werk in aanmerking voor 50% van het bedrag van een basisregeling. In de minimale variant van de basisregeling (variant 1) zou deze werknemer dus 7.971 euro bruto per jaar ontvangen. Dat is vergelijkbaar met de huidige WW-uitkering bij verlies van werk. Zie Tabel 4.3. Bij de andere twee varianten zou deze werknemer er iets op vooruitgaan.

Tabel 4.3 Jaarinkomen parttime werknemer (0,5 fte) met vast arbeidscontract met minimumloon, met 25 jaar arbeidsverleden

Bestanddeel	Huidig inkomen	Inkomen bij verlies van werk in 1 ^e jaar	Inkomen bij verlies van werk in variant 1	Inkomen bij verlies van werk in variant 2	Inkomen bij verlies van werk in variant 3
Salaris (bruto)	10.887				
WW-uitkering (bruto)		7.710			
Bijstand (netto)					
Zorgtoeslag (netto)					
Basisregeling (bruto)			7.971	10.887	12.500
Totaal (bruto)	10.887	7.710	7.971	10.887	12.500

Bron: Schattingen SEOR.

Variant 1 betreft een basisregeling op het niveau van het sociaal minimum, variant 2 op het niveau van het wettelijk minimumloon, en variant 3 op het niveau van een jaarinkomen van 25.000 euro.

Type 4: ZZP'er met inkomen ter hoogte van minimumloon, en geen eigen vermogen

In dit voorbeeld gaan we uit van een alleenstaande 30-jarige zelfstandige ondernemer zonder personeel die een bedrijf heeft dat niet langer levensvatbaar is, ofwel door onvoldoende werk beëindigt deze ZZP'er het bedrijf. Gedurende het proces van de bedrijfsbeëindiging kan een zelfstandig ondernemer tijdelijk een beroep doen op een aanvullende uitkering tot het bijstandsniveau. Dit is de zogenoemde Bbz-regeling: Besluit bijstandverlening zelfstandigen.¹⁸ Deze regeling is bedoeld om tijdens het proces van bedrijfsbeëindiging voldoende inkomen te hebben. Daarnaast kan een ondernemer bij *tijdelijk* onvoldoende inkomen ook een beroep doen op deze Bbz-regeling.

We gaan in de berekeningen uit van het moment waarop de ZZP'er zijn/haar bedrijf heeft beëindigd. We veronderstellen dat de ZZP'er een inkomen verdiende ter hoogte van het wettelijke minimumloon en geen eigen vermogen bezit, zodat deze ZZP'er zowel de toets voor de zorgtoeslag als voor de bijstandsuitkering doorstaat. Het jaarinkomen van deze ZZP'er bij voldoende werk bedraagt bruto 21.773 euro. Daarnaast is er recht op netto 1.200 euro zorgtoeslag per jaar. Na bedrijfsbeëindiging kan de ZZP'er een beroep doen op de bijstand ter hoogte van 12.708 euro netto per jaar, aangevuld met een zorgtoeslag van 1.248 euro netto. In totaal komt dat neer op 13.956 euro netto. Dat ligt ongeveer op hetzelfde niveau als het jaarbedrag van 15.941 euro bruto behorende bij variant 1 van een basisregeling; de andere twee varianten liggen daarboven. Zie Tabel 4.4 voor het overzicht.

¹⁷ Na 22,5 maand WW ontvangt deze werknemer afhankelijk van de vermogenstoets wel of geen bijstand.

¹⁸ Zie voor meer uitleg: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand-voor-zelfstandigen-bbz/vraag-en-antwoord/kan-ik-gebruikmaken-van-het-bbz-als-ik-stop-met-mijn-bedrijf>, en [Besluit bijstandverlening zelfstandigen \(Bbz\) | ZZP Nederland \(zpp-nederland.nl\)](#).

Tabel 4.4 Jaarinkomen ZZP'er met inkomen ter hoogte van minimumloon, en geen eigen vermogen

Bestanddeel	Huidig inkomen	Inkomen bij verlies van werk in 1 ^e jaar	Inkomen bij verlies van werk in variant 1	Inkomen bij verlies van werk in variant 2	Inkomen bij verlies van werk in variant 3
Winst voor belasting (bruto)	21.773				
WW-uitkering (bruto)					
Bijstand (netto)		12.708			
Zorgtoeslag (netto)	1.200	1.248			
Basisregeling (bruto)			15.941	21.773	25.000
Totaal	22.973	13.956	15.941	21.773	25.000
w.v. bruto	21.773		15.941	21.773	25.000
w.v. netto(toeslag)	1.200	13.956			

Bron: Schattingen SEOR.

Variant 1 betreft een basisregeling op het niveau van het sociaal minimum, variant 2 op het niveau van het wettelijk minimumloon, en variant 3 op het niveau van een jaarinkomen van 25.000 euro.

Type 5: Ondernemer met inkomen ter hoogte van twee keer modaal loon, en groot eigen vermogen

Het laatste type werkende dat we bekijken is een ondernemer met een jaarinkomen op het niveau van twee keer het modale loon, die een groot eigen vermogen bezit. Deze ondernemer heeft daarmee geen recht op zorgtoeslag en bij bedrijfsbeëindiging geen recht op bijstand. In de huidige situatie valt men na beëindiging van het eigen bedrijf terug van een inkomen van 73.000 euro bruto per jaar naar 0 euro.

Bij verlies van werk gaat deze ondernemer er in geval van een basisregeling uiteraard in alle varianten flink op vooruit. Zie Tabel 4.5. Een basisregeling op het niveau van het sociaal minimum van 15.941 euro bruto per jaar is immers altijd nog meer dan de 0 euro die men in de huidige situatie zou ontvangen.

Tabel 4.5 Jaarinkomen ondernemer met inkomen ter hoogte van twee keer modaal, met een groot eigen vermogen

Bestanddeel	Huidig inkomen	Inkomen bij verlies van werk in 1 ^e jaar	Inkomen bij verlies van werk in variant 1	Inkomen bij verlies van werk in variant 2	Inkomen bij verlies van werk in variant 3
Winst voor belasting (bruto)	73.000				
WW-uitkering (bruto)					
Bijstand (netto)					
Zorgtoeslag (netto)					
Basisregeling (bruto)			15.941	21.773	25.000
Totaal (bruto)	73.000	0	15.941	21.773	25.000

Bron: Schattingen SEOR.

Variant 1 betreft een basisregeling op het niveau van het sociaal minimum, variant 2 op het niveau van het wettelijk minimumloon, en variant 3 op het niveau van een jaarinkomen van 25.000 euro.

Overzicht: welke typen werkenden gaan er bij een basisregeling op voor - of achteruit bij verlies van werk?

In Tabel 4.6 is aangegeven of men er bij verlies van werk in een situatie van een basisregeling op voor- of op achteruit zou gaan in vergelijking met de huidige regelingen; het betreft het eerste jaar na verlies van werk.

Tabel 4.6 Mate waarin de vijf typen werkenden er bij een basisregeling op voor- of achteruitgaan, in het eerste jaar na verlies van werk

Type werkende (zie voor de exacte beschrijvingen de alinea's hierboven)	Hoogte van een basisregeling in vergelijking met de huidige regelingen		
	Variant 1 Soc.minimum	Variant 2 Wett.min.loon	Variant 3 Jaarinkomen 25k
Type 1: een fulltime uitzendkracht met uitzendcontract met een minimumloon, met 1,5 jaar arbeidsverleden	vergelijkbaar	iets hoger	hoger
Type 2: een fulltime werknemer met een vast arbeidscontract met een inkomen van twee keer modaal, met tien jaar arbeidsverleden	heel veel lager	veel lager	lager
Type 3: een parttime werknemer (0,5 fte) met een vast dienstverband met een minimumloon, met 25 jaar arbeidsverleden	vergelijkbaar	iets hoger	iets hoger
Type 4: een ZZP'er met een inkomen ter hoogte van het minimumloon, en geen eigen vermogen	vergelijkbaar	iets hoger	hoger
Type 5: een ondernemer met een inkomen van twee keer modaal, en een groot eigen vermogen	hoger	veel hoger	heel veel hoger

Bron: Schattingen SEOR.

In de overzichtstabel is te zien dat de goed verdienende fulltime werknemer (type 2) met een vast dienstverband met tien jaar arbeidsverleden er fors op achteruit zou gaan, en de vermogende ondernemer (type 5) er fors op vooruit zou gaan. Hier treden dus aanzienlijke herverdelingseffecten op.

Voor de fulltime uitzendkracht en de ZZP'er die bij werk een minimumloon verdienen (type 1 resp. type 4) ligt het bedrag waar zij recht op hebben in de minimumvariant van een basisregeling ongeveer op vergelijkbaar niveau als in de huidige situatie, en gaan zij er in variant 2 iets op vooruit, en valt variant 3 nog wat gunstiger uit. Voor de parttime werknemer (type 3) geldt hetzelfde maar vanwege de parttimefactor zijn de vooruitgangen kleiner van omvang.

BIJLAGE 1 TOELICHTING OP DATA-ANALYSE

We hebben voor de data-analyse microdata gebruikt, die afkomstig zijn uit het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) van het CBS. Het gaat om de volgende bestanden:

- Inkomensstatistiek: inkomen op jaarbasis van personen (*INPATAB*)
- Kenmerken van uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid (*AOTOTUITKERINGTABA*)
- Enquête Beroepsbevolking (*EBB*)

We hebben de meest recente data gebruikt die eind 2020 beschikbaar waren: die over het jaar 2019. De uitgaven aan uitkeringen en toeslagen bepalen we op basis van de eerste twee bestanden, die de gehele Nederlandse bevolking omvatten. De EBB wordt gebruikt om inzicht te krijgen in welk deel van deze uitgaven van toepassing is op de beroepsbevolking. Het CBS stelt op basis van een aantal vragen (over de arbeidspositie, het zoekgedrag en de beschikbaarheid voor werk) vast of een respondent tot de beroepsbevolking hoort.

We zijn in dit rapport uitgegaan van een basisregeling die van toepassing is op personen binnen de beroepsbevolking die in de huidige situatie (i.e. 2019) een uitkering ontvangen. Het gaat dan om ongeveer 940 duizend mensen. Voor hen vervangt de basisregeling zowel de uitkering als eventuele toeslagen die zij daarnaast ontvangen. In onderstaande Tabel B1.1 wordt deze groep aangeduid met 'Personen die in de huidige situatie (1) een uitkering of (2) een uitkering en een toeslag ontvangen'.

Daarnaast hebben we gekeken naar de totale groep gebruikers van sociale zekerheid in de beroepsbevolking. Dit zijn bijna 3,4 miljard mensen. In dat laatste geval nemen we dan dus ook personen mee die geen uitkering ontvangen, maar wel zorg- of huurtoeslag krijgen. Deze totale groep wordt in onderstaande tabel aangeduid met 'Personen die in de huidige situatie (1) een uitkering, (2) een uitkering en een toeslag ontvangen of (3) alleen een toeslag ontvangen'.

Kosten van de huidige sociale zekerheidsregelingen

De inkomensstatistiek vormt de belangrijkste bron om het totale bedrag aan de verschillende uitkeringen en toeslagen in 2019 vast te stellen. Daarnaast gebruiken we meer gedetailleerde informatie over AO-uitkeringen, om zo onderscheid te kunnen maken naar de verschillende AO-regelingen (WGA, IVA, WAO en WAZ) en de Wajong. Om vervolgens te bepalen welk deel hiervan van toepassing is op de beroepsbevolking, gebruiken we de EBB. Aangezien dit een steekproefonderzoek is, bepalen we het aandeel van de uitgaven aan de betreffende regeling aan de beroepsbevolking binnen de steekproef. Dit aandeel wordt vervolgens toegepast op de totale uitgaven binnen de gehele populatie om de uitgaven voor de beroepsbevolking te schatten.

Kosten basisregeling

Vervolgens berekenen we voor dezelfde groep hoeveel een basisregeling zou kosten. Daarbij nemen we aan dat het primaire inkomen wordt aangevuld tot het niveau van de basisregeling. Dat betekent dat mensen die niet werken het volledige bedrag van de basisregeling ontvangen, terwijl mensen die (deels) werken dit bedrag minus het inkomen uit werk krijgen. Mensen die meer verdienen dan de basisregeling ontvangen niets.

Het niveau van de basisregeling heeft betrekking op 2020 (zie hoofdstuk 3). We hebben het primaire inkomen uit 2019 daarom eerst geïndexeerd, op basis van de stijging van het wettelijk minimumloon tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2020 (2,7%). Vervolgens hebben we per persoon bepaald hoeveel hij of zij zou ontvangen in geval van een basisregeling. We tellen al deze bedragen bij elkaar op om tot de totale uitgaven aan een basisregeling te komen. Net als bij de kosten van de huidige sociale zekerheidsregelingen, vermenigvuldigen we dit totaalbedrag met het aandeel van de beroepsbevolking.

Vergelijking kosten en opbrengsten basisregeling

Om de verwachte kosten en opbrengsten (i.e. de uitgaven aan sociale zekerheid binnen het huidige systeem) met elkaar te vergelijken, indexeren we de totale uitgaven in 2019 met een inflatiepercentage van 2,7% (de stijging van het wettelijk minimumloon tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2020). Vervolgens kunnen we het verschil tussen de opbrengsten en kosten berekenen. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel B1.1 Kosten versus opbrengsten van de basisregeling bij drie varianten (bruto bedragen)

Variant van de basisregeling	Opbrengsten (mln. euro)	Kosten (mln. euro)	Vershil (mln. euro)
<i>Personen die in de huidige situatie (1) een uitkering of (2) een uitkering en een toeslag ontvangen</i>			
Sociaal minimum	8.663	4.768	3.895
Wettelijk minimumloon	8.663	7.789	874
Jaarinkomen van 25.000 euro	8.663	9.699	- 1.036
<i>Personen die in de huidige situatie (1) een uitkering, (2) een uitkering en een toeslag ontvangen of (3) alleen een toeslag ontvangen</i>			
Sociaal minimum	12.347	18.296	- 5.950
Wettelijk minimumloon	12.347	29.812	- 16.465
Jaarinkomen van 25.000 euro	12.347	36.960	- 24.613

Bron: Schattingen SEOR op basis van CBS-microdata

Duidelijk is te zien dat als we ook de personen in de berekening meenemen die tot de beroepsbevolking behoren en alleen een toeslag ontvangen, de opbrengsten (i.e. de huidige kosten) hoger zijn maar met name de kosten van een basisregeling enorm stijgen. Er zou dan sprake zijn van een behoorlijk groot financieringstekort voor de invoering van een basisregeling, die toeneemt met de hoogte van de basisregeling.

Dit rapport doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de NBBU.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV. Het gebruik van het materiaal in dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV.

Dit rapport is een uitgave van SEOR BV, Marconistraat 16, 3029 AK Rotterdam.

www.seor.nl