

Vergaderjaar 2018–2019

35 213

Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en enkele andere wetten in verband met verdere activering van de participatie van jonggehandicapten en het harmoniseren van de verschillende regimes Wajong

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 april 2019 en het nader rapport d.d. 23 mei 2019, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 27 februari 2019, nr. 2019000412, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 april 2019, no. W12.19.0053/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel gemaakt en heeft geadviseerd daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 27 februari 2019, no. 2019000412, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en enkele andere wetten in verband met verdere activering van de participatie van jonggehandicapten en het harmoniseren van de verschillende regimes Wajong, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat zeven maatregelen die met name de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

aanpassen. De Wajong is een sociale voorziening, van oorsprong bedoeld voor jongeren die reeds voordat de arbeidsmarkt wordt betreden arbeidsongeschikt zijn. De voorgestelde maatregelen hebben tot doel dat werken naast de uitkering lonender moet worden, dat jonggehandicapten altijd kunnen terugvallen op het recht op uitkering en dat zij hun rechten behouden als zij onderwijs volgen. Tevens worden de verschillende regimes in de Wajong – korthedshalve jonggehandicapten die voor 2010 de Wajong in zijn gestroomd (oWajong), jonggehandicapten die tussen 2010 en 2015 de Wajong (Wajong2010) zijn ingestroomd en de jonggehandicapten die vanaf 2015 de Wajong (Wajong2015) zijn ingestroomd – goeddeels geharmoniseerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State acht de voorgestelde harmonisatie van de verschillende regimes binnen de Wajong gerechtvaardigd. Zij merkt echter op dat soortgelijke situaties ook buiten de regimes van de Wajong aanwezig zijn, waarbij harmonisatie ten opzichte van die situaties evenzeer in de beschouwing zou moeten worden betrokken. Zij adviseert om de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

1. Harmonisatie van regelingen

Het wetsvoorstel is in belangrijke mate ingegeven door de wens verschillende regimes binnen de Wajong te harmoniseren. Dit doel wordt als (mede)argument gegeven voor de voorgestelde geüniformeerde inkomensregeling, voor het voorstel om af te zien van een uitkering op grond van de oWajong, een geüniformeerde regeling voor het herleven en beëindigen van de uitkering, en de wijzigingen ten aanzien van een passend werkaanbod en met studie.

De Afdeling acht het voornemen tot harmonisatie van deze regels gerechtvaardigd, nu de verschillende groepen jonggehandicapten die het betreft, zich in vergelijkbare situaties bevinden. Het ligt dan in de rede om gelijke regels te stellen. De enkele omstandigheid dat jonggehandicapten op verschillende tijdstippen de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en de Wajong zijn ingestroomd, biedt volgens de Afdeling onvoldoende rechtvaardiging voor de thans bestaande verschillen in behandeling. Dit roept echter bij de Afdeling enkele vragen op over de reikwijdte van het voorliggende voorstel.

De Afdeling wijst op het volgende.

a. In het wetsvoorstel besproken harmonisatie

Sinds 2015 kunnen sommige (gewezen) jongeren met een handicap en gelijktijdig arbeidsvermogen niet alleen vallen onder de Wajong, maar ook onder de Participatiewet. Voor die groep in de oWajong en de Wajong2010 gelden ten opzichte van gedeeltelijk (jong)gehandicapten in de Participatiewet andere regels, ook met betrekking tot het verrekenen van inkomen. Indien dit wetsvoorstel doorgang vindt, houdt een jonggehandicapte die meer dan 20% van het minimumloon verdient van elke verdiende euro 30 cent over totdat het minimumloon is bereikt. De soortgelijke jonggehandicapte in de Participatiewet kan – met behoud van uitkering – zonder inkomstenverrekening een gedeelte van zijn verdiende inkomen behouden, en vervolgens worden additionele inkomsten volledig verrekend.

Dit geldt ook voor verschillen in regels in andere, maar op punten vergelijkbare, sociale zekerheidswetten. De regering stelt bij de voorgestelde inkomensverrekeningsregels dat deze geïnspireerd zijn door de

regels daarover in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Tegelijkertijd wordt in het voorliggende voorstel afgeweken van de systematiek van de WIA: het recht op een uitkering in de Wajong vervalt indien er gedurende vijf jaar meer dan het minimumloon is verdiend; het recht na beëindiging bij toegenomen arbeidsongeschiktheid herleeft weer totdat de AOW-gerechtigde leeftijd is bereikt. In de WIA wordt het recht op uitkering bij «teveel» inkomsten eerder beëindigd en vindt herleving van een eerder recht enkel plaats indien dit binnen vijf jaar na beëindiging van dat eerdere recht gebeurt. De toelichting bij laatstgenoemde maatregelen is beperkt tot de aangehaalde signalen dat onder de huidige regels jonggehandicapten angstig zijn dat – indien (meer) wordt gewerkt – het recht op uitkering vervalt. Indien deze motivering dragend is voor jonggehandicapten, wordt niet duidelijk waarom dit niet ook zou gelden voor de mogelijkheid tot het herleven van de uitkering in andere sociale zekerheidswetgeving zoals de WIA en de WAO.

De Afdeling merkt op dat de regels met betrekking tot het verrekenen van inkomen met de Wajong-uitkering anders uitwerken dan voor soortgelijke arbeidsgehandicapten in de Participatiewet. De verschillen in behandeling van mensen in soortgelijke omstandigheden in de Participatiewet en de verschillende regelingen in de Wajong zijn ontstaan door het respecteren van bestaande rechten bij beleidswijzigingen. Daarnaast speelt bij de verschillen in verrekening van het inkomen ook het verschil in karakter tussen de Wajong en de Participatiewet een rol. De Wajong is een voorziening die recht geeft op een individueel recht op inkomensondersteuning als aan de voorwaarden wordt voldaan. De Participatiewet biedt een vangnet voor mensen die het niet redden om op eigen kracht in het levensonderhoud te voorzien. De inkomensondersteuning op grond van de Participatiewet heeft een complementair karakter: bijstand is altijd aanvullend op de eigen middelen, waarbij het begrip «eigen middelen» ruim wordt geïnterpreteerd. Alle inkomens- en vermogensbestanddelen worden hiertoe in beginsel gerekend. Bij de bijstandsverlening wordt ook rekening gehouden met de woonomstandigheden van de belanghebbende. In bepaalde, gevallen mag de belanghebbende (meestal tijdelijk) een deel van zijn inkomsten uit arbeid houden bovenop de bijstandsuitkering. Ik ben van mening dat werken voor mensen met een beperking, zowel in de Wajong als de Participatiewet, moet lonen. Dit uitgangspunt hanteer ik ook met het uitwerken van maatregelen in het kader breed offensief. Ik heb de Eerste en Tweede Kamer hierover eerder geïnformeerd met mijn brieven van 7 september en 20 november². Uitwerking van deze maatregelen volgt op een later moment.

De Afdeling merkt verder op dat niet duidelijk is waarom niet ook in andere sociale zekerheidswetgeving zoals de WIA en de WAO de uitbreiding van de termijn waarin het recht op de uitkering kan herleven, zou moeten gelden. De Wajong en de WIA zijn verschillende regelingen die andere doelen dienen en elk hun eigen kenmerken hebben. Een uitbreiding van de termijn waarin het recht kan herleven in de WIA en de WAO is op dit moment niet aan de orde. Dat neemt niet weg dat de regering het belangrijk vindt dat ook WIA-gerechtigden gestimuleerd worden om (meer) te gaan werken. Nu lopen WIA-gerechtigden het risico dat het accepteren van een baan in de toekomst tot een lagere uitkering kan leiden (in geval van baanverlies). Dat vormt een drempel om werk te zoeken. De regering heeft aangekondigd deze drempel weg te nemen. Voor WIA-gerechtigden wordt het aantrekkelijker om te gaan werken. De eerste vijf jaar na werkhervatting wordt het verdienvermogen dan niet herbeoordeeld.

² Kamerstukken II 2017/18, 34 352, nr. 115 en Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138.

b. Niet in het wetsvoorstel besproken harmonisatie

Voor een wetsvoorstel waarbij harmonisatie als doel wordt gegeven, vindt de Afdeling het opvallend dat bestaande verschillen niet worden besproken en daarmee ook niet worden geharmoniseerd. Zoals eerder in dit advies gesteld zijn er zowel jongeren met een handicap en gedeeltelijk arbeidsvermogen in de Wajong als in de Participatiewet. De regering heeft bij het regeerakkoord «Vertrouwen in de Toekomst» aangekondigd dat loonkostensubsidie in de Participatiewet worden vervangen door loondispensatie. Daarmee zou de Participatiewet en de Wajong op dat punt zijn geharmoniseerd. Van dat voornemen is de regering, onder andere na maatschappelijke kritiek, afgestapt. Harmonisatie door loondispensatie in de Wajong te vervangen door het instrument loonkostensubsidie is ook uitgebleven. Dit terwijl uit onderzoek is gebleken dat werkgevers die deze jongeren moeten aannemen, het liefst met één instrument werken, aangezien een eenduidig ondersteunend instrumentarium minder ingewikkeld is. Ook in de reactie op de internetconsultatie van het wetsvoorstel is op de discrepantie op dit punt in de verschillende wetten gewezen, terwijl de groepen in die wetten, als gezegd, in hoge mate vergelijkbaar zijn.

Het kabinet heeft bewust besloten het instrument loondispensatie in de Wajong niet te vervangen voor het instrument loonkostensubsidie. Uit verkenning van de invoering van loondispensatie in de Participatiewet is gebleken dat het toepassen van het instrument loondispensatie in de Participatiewet leidt tot complexiteit³. Zo lukt het niet om loondispensatie in de Participatiewet in te voeren zonder dat sprake is van zwaardere administratieve lasten voor de werknemers die het betreft. Ook hebben gemeenten aangegeven dat invoering van loondispensatie in de Participatiewet ook voor hen een aanzienlijke verzwaring van de uitvoeringslast tot gevolg heeft en een lange implementatieperiode kent. Bovengenoemde redenen zijn aanleiding geweest om het instrument loondispensatie niet in te voeren in de Participatiewet. In plaats daarvan heb ik een breed offensief gelanceerd om mensen met beperkingen aan werk te helpen; circa de helft van hen staat nu nog aan de kant. Het breed offensief omvat een breed pakket aan maatregelen op het terrein van de Participatiewet, de Wajong en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten; deze maatregelen worden thans uitgewerkt. Invoeren van het instrument loonkostensubsidie in de Wajong zou leiden tot het vergroten van de complexiteit voor de uitvoering van de Wajong. Het instrument loondispensatie wordt in de Wajong al jaren toegepast. De bezwaren van een verzwaring van de administratieve lasten voor werknemers en verzwaring van de uitvoeringslast gaan daarom niet op voor de Wajong. Ik vind het belangrijk dat de Wajong eenvoudiger en duidelijker wordt en dat wanneer Wajongers aan de slag gaan, (meer) werken loont. Daarom worden met voorliggend wetsvoorstel de regels voor inkomensondersteuning binnen de Wajong geharmoniseerd.

c. Conclusie

Harmonisatie van regels in soortgelijke omstandigheden draagt bij aan de uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid van regels. Deze soortgelijke omstandigheden bevinden zich niet enkel binnen het stelsel van de Wajong. De Afdeling acht daarmee een bredere beschouwing op bovenstaande punten aangewezen. Zij adviseert de toelichting aan te vullen, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

³ Kamerstukken II, 34 352, nr. 115.

Ik onderschrijf de stelling van de Afdeling om de regels in soortgelijke omstandigheden te harmoniseren en ik zie in dat een dergelijke harmonisatie mogelijk kan bijdragen aan de uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid van de regels. De verschillen in behandeling van mensen in soortgelijke omstandigheden in de Participatiewet en de verschillende regelingen in de Wajong zijn ontstaan door het respecteren van bestaande rechten bij beleidswijzigingen. Daarnaast speelt bij de verschillen in verrekening van het inkomen ook het verschil in karakter tussen de Wajong en de Participatiewet een rol. Ik hecht er waarde aan om bestaande rechten te respecteren en om recht te doen aan de verschillen in karakter tussen de Wajong en de Participatiewet. Daarbinnen zoek ik naar mogelijkheden om de regelingen te harmoniseren. Zo heb ik samen met alle betrokken partijen verkend of het mogelijk is om het instrument loondispensatie in te voeren in de Participatiewet.

Het harmoniseren van de regelingen is voor mij geen doel op zich. Ik kies ervoor om het doel – mensen met een beperking aan het werk helpen – centraal te stellen. Kern van de voorgestelde maatregelen voor de Wajong is om belemmeringen voor mensen met een arbeidsbeperking om te participeren weg te nemen en te bevorderen dat zij kunnen deelnemen aan de maatschappij. Ook is hierbij aandacht voor bestaande rechten. Het harmoniseren van regelingen kan ook tot meer complexiteit leiden omdat overgangsrecht onderdeel zal zijn van de benodigde wijzigingen in wet- en regelgeving.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Aan de redactionele opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere redactionele wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark