

Vergaderjaar 2008–2009

31 780

Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 oktober 2008 en het nader rapport d.d. 17 november 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 september 2008, no.08.002.556, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning, met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt het activeringsvermogen van het stelsel van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) te vergroten. Naast het bestaande stelsel, dat blijft gelden voor alle jonggehandicapten die bij inwerkingtreding van deze wet reeds een Wajong-uitkering hebben, voorziet het voorstel voor nieuwe gevallen in een nieuw stelsel, waarin de arbeidsperspectieven van jonggehandicapten op de arbeidsmarkt worden benadrukt: niet de arbeidsongeschiktheid staat centraal, maar wat de jongere nog wél kan.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de effectiviteit ervan. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 september 2008, nr. 08.002.556, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 16 oktober 2008, nr. W12.08.0389/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State adviseert rekening te houden met de onderstaande opmerkingen alvorens het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

1. Overgangsvoorziening

Het voorstel voorziet erin dat iedereen die bij de inwerkingtreding van het voorstel reeds een Wajong-uitkering heeft, onder het bestaande stelsel blijft vallen. De Raad mist in de toelichting een overtuigende motivering voor deze keuze.

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

Uit een rapport van het CPB komt naar voren dat 98% van de jonggehandicapten volledig is afgekeurd.¹ De grotere instroom van de laatste jaren komt voornamelijk door personen met lichte beperkingen. De gemaakte keuze brengt mee dat tot uiterlijk 2057 twee regelingen naast elkaar zullen blijven bestaan, tot de laatsten van de «oude» groep 65 jaar worden. Deze groep is relatief omvangrijk, nu de grote toename van de instroom juist dateert van de laatste jaren. Hoewel het in de rede ligt om ten aanzien van de bestaande groep jonggehandicapten te voorzien in redelijke overgangstermijnen en overgangsmaatregelen (bijvoorbeeld aan de hand van leeftijdsriteria), plaatst de Raad een vraagteken bij een zo ruim stelsel, met zo'n lange overgangstermijn. De Raad adviseert in de toelichting het zo langdurig naast elkaar bestaan van twee stelsels alsnog dragend te motiveren, en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen.

1. Overgangsvoorziening

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad heeft het kabinet in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting de keuze voor een eerbiedigende werking van bestaande rechten van Wajongers uitgebreid gemotiveerd. Daarbij is rekening gehouden met het Toetsingskader Overgangsrecht.² Met betrekking tot de gewijzigde Wajong zijn er zowel overwegingen die pleiten voor eerbiedigende als voor onmiddellijke of uitgestelde werking. Alles afwegende heeft het kabinet de conclusie getrokken dat overgangsrecht met eerbiedigende werking de voorkeur geniet. Onderkend wordt dat aan de keuze voor eerbiedigende werking nadelen zijn verbonden, maar die zijn geenszins prohibitief. Het kabinet heeft bij die keuze groot gewicht toegekend aan het feit dat de nieuwe aanpak die het kabinet voorstaat voor jonggehandicapten nog niet in praktijk is gebracht en zich dus in zekere zin in de praktijk nog moet bewijzen. Een overgang van bestaande Wajongers naar de nieuwe regelingen is dan niet voor de hand liggend. Tevens weegt voor het kabinet mee dat voor de huidige Wajongers een aantal maatregelen is en wordt genomen om hun kansen op werk te vergroten. Hiermee zorgt het kabinet ervoor dat het belangrijkste doel van de gewijzigde Wajong, namelijk werk voor jonggehandicapten, ook voor bestaande Wajongers meer binnen handbereik komt.

2. Aanpak

De toelichting (paragraaf 1.1) noemt als aanleiding voor het voorstel een sterke toename van de instroom. Deze hangt volgens de toelichting niet samen met een toename van ernstige ziektes of handicaps. Hooguit is sprake van een toename van het aantal jongeren met lichte beperkingen (veelal psychische aandoeningen).³ De oorzaken van de toename liggen volgens de toelichting veeleer in de toenemende complexiteit van de samenleving, waar een lichte beperking al snel gezien wordt als een grote belemmering op de arbeidsmarkt, een aanzuigende werking van de Wajong omdat de regeling bekender is geworden, vroegere indicatiestelling, en het school- zorgsysteem voorafgaand aan het 18e jaar. De Raad merkt het volgende op.

a. Het voorstel voorziet in een keuring in twee instanties, een eerste fase waarin de jonggehandicapte – veelal op 18-jarige leeftijd – wordt beoordeeld en waarin een (voorlopig) recht op arbeidsondersteuning wordt vastgesteld, en een tweede fase (rond het 27e levensjaar), waarin een definitieve keuring plaatsvindt. Daarmee wordt voorkomen dat jongeren op basis van een beoordeling – meestal op jonge leeftijd – tot op hoge leeftijd in de Wajong zitten. Minder duidelijk zijn echter het voorstel en de toelichting over de wijze waarop het aantal jongeren dat al op jonge leeftijd moet worden beoordeeld en waarvoor arbeidsondersteuningsprogramma's moeten worden vastgesteld, kan worden verminderd. Met andere woorden: hoe de instroom in de regeling die geldt vanaf het 18e jaar, waar mogelijk, teruggebracht kan worden. Te denken valt aan het stimuleren dat op scholen nadrukkelijk wordt ingezet op activering naar arbeid, aan andere preventiemaatregelen of aan keuringscriteria⁴. Dit zou immers meebrengen dat op termijn ook de aanpak van de uitstroom beter hanteerbaar kan worden.

¹ Centraal Planbureau, Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleids-opties, CPB Document no. 156, december 2007.

² Toetsingskader overgangsrecht, Kamerstukken I, 1999–2000, 25 900, EK 87, nr. 87b.

³ Zie in dit verband Raad voor werk en inkomen, Analyse Wajong en werk, april 2008. De instroom neemt vanaf 2001 toe, vanaf 2006 sterk. De uitstroom stabiliseert zich vanaf 2005. De toename van de instroom is volgens het rapport vrijwel volledig toe te schrijven aan psychische aandoeningen.

⁴ De Raad merkt in dit verband op, dat in 2005 98% van de personen in de Wajong volledig was afgekeurd. Dit contrasteert sterk met de constatering dat de sterke toename van de instroom hoofdzakelijk personen met lichte beperkingen betreft. De Raad constateert dat het voorliggende voorstel geen betekenis zal hebben indien het merendeel van in de toekomst in te stromen de jonggehandicapten nog steeds volledig wordt afgekeurd. Van de volledig afgekeurden in de Wajong heeft rond de 25% werk (waarvan 2/3 via de Wet sociale werkvoorziening). Ook dit vormt een indicatie dat de keuringscriteria niet goed aansluiten bij wat mensen kunnen: volledige arbeidsongeschiktheid betekent niet voor alle Wajong'ers dat zij tot geen enkele arbeid in staat zijn (Vergelijk het advies van de Raad van State over Miljoenennota 2008, punt 2b (Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 3)).

b. Het voorstel voorziet weliswaar in een intensivering van de arbeids-ondersteuning, maar doet niet af aan het relatief gunstige uitkeringsregime, zowel wat de toegang tot het stelsel betreft, als wat betreft het stelsel van voorwaarden. Zo blijft ook ingevolge het voorstel de Wajong-uitkering hoger dan die in de bijstand. De perspectieven op de arbeidsmarkt zullen hierdoor in veel gevallen niet veel beter zijn dan hetgeen kan worden verkregen binnen het kader van de Wajong. In zoverre doet deze uitgangspositie afbreuk aan de effectiviteit van de inspanningen die worden verricht tot vergroting van de arbeidsparticipatie.

Daarbij is het de Raad opgevallen dat bij de verschillende regelingen die met name de onderkant van de arbeidsmarkt betreffen, in het bijzonder de Wet werk en bijstand en de Wajong, tegelijkertijd vergelijkbare instrumenten worden ingezet: loonkostensubsidies, participatieplaatsen en dergelijke. Dit leidt tot een groot aanbod aan op een of andere manier gesubsidieerde arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar sprake is van een structureel overaanbod, terwijl op de arbeidsmarkt de vraag naar arbeid veeleer andere segmenten betreft. Dit roept de vraag op naar de effectiviteit van de ingezette instrumenten. Bovendien kan worden gewezen op het risico van verdringings-effecten aan de onderkant van de arbeidsmarkt, alsmede het risico dat deze werkgelegenheid uitsluitend dankzij permanente ondersteuning door de overheid zal kunnen voortduren.

c. Het voorstel richt zich in het bijzonder op jongeren. Het zwaartepunt van de activering van jonggehandicapten ligt daarmee in de aanpak van personen tot, in beginsel, 27 jaar. De Raad onderschrijft dit uitgangspunt, maar vraagt daarbij wel aandacht voor jonggehandicapten boven de leeftijd van 27 jaar. Bij het bereiken van de 27-jarige leeftijd hebben zij immers nog vele jaren te gaan tot het bereiken van de AOW-leeftijd. Niet op voorhand valt uit te sluiten dat de arbeidsmarktperspectieven van een jonggehandicapte in de loop van die periode als gevolg van medische, technische en economische ontwikkelingen (ingrijpend) veranderen. Het ligt voor de hand daarop in te spelen door bijvoorbeeld de keuring op 27-jarige leeftijd niet op voorhand als een definitieve beoordeling te beschouwen, maar er in te voorzien dat periodiek de mogelijkheden van de betrokkene tot het verrichten van arbeid (kunnen) worden gezien.

De Raad adviseert in de toelichting nader op bovenstaande punten in te gaan.

2. Aanpak

a. Naast de onderhavige wijziging van de Wajong neemt het kabinet ook andere maatregelen om de kansen van Wajongers op werk te vergroten. De notitie «vergroting arbeidsparticipatie jongeren met een beperking»¹, waarnaar de memorie van toelichting verwijst, gaat nader in op deze integrale aanpak waarbij drie actielijnen zijn geformuleerd: 1. preventie en gerichte voorbereiding op participatie in de voorschoolse fase, 2. verbetering van de overgang van school naar werk en 3. versterking van de activering van jonggehandicapten. De derde actielijn is uitgewerkt in het voorliggende wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de memorie van toelichting een extra paragraaf over de notitie opgenomen (paragraaf 1.3) waarin ook de maatregelen binnen de twee andere actielijnen worden geschetst.

Met betrekking tot de keuringscriteria merkt het kabinet het volgende op. Aanscherping van de keuringscriteria zou inderdaad kunnen leiden tot een lagere instroom. Het verkleinen van de doelgroep door aanscherping van de keuringscriteria is naar het oordeel van het kabinet echter niet de methode om te bevorderen dat meer Wajongers gaan deelnemen aan het arbeidsproces, omdat jongeren met beperkingen dan geen beroep meer kunnen doen op de arbeidsondersteuning van de Wajong. Dit betekent overigens niet dat de indicatiestelling buiten beschouwing blijft. Het kabinet is voornemens binnen de bestaande beoordelingssystematiek de problematiek van de lichte aandoeningen nader te bekijken en waar nodig aanpassing en/of protocollering te overwegen.

¹ Brief en notitie vergroting arbeidsparticipatie jongeren met een beperking, Kamerstukken II, 31 224, nr. 25.

Daarbij wordt aangetekend dat het kabinet de stelling van de Raad onderschrijft dat volledige arbeidsongeschiktheid niet betekent dat een jonggehandicapte tot geen enkele arbeid in staat is. Het betekent wél dat iemand, vanwege zijn beperkingen, geen op de arbeidsmarkt voorkomende functie kan verrichten, althans dat de arbeidsdeskundige niet drie functies voor hem kan duiden. Dat is de reden dat hij in aanmerking komt voor arbeidsondersteuning, want met die ondersteuning zal hij wel functies kunnen uitoefenen. Doordat het wetsvoorstel de nadruk legt op die arbeidsondersteuning, is het kabinet ervan overtuigd dat de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten in de toekomst zal toenemen.

b. Naar het oordeel van het kabinet zal de effectiviteit in de nieuwe regeling beter zijn dan in de huidige Wajong. Anders dan in de huidige Wajong gaat de jonggehandicapte er namelijk in inkomen op vooruit als hij (meer) gaat werken. Met andere woorden, (meer) werken loont. In de huidige Wajong kan – door het bestaan van arbeidsongeschiktheidsklassen – iemand er in inkomen op achteruit gaan door meer te gaan verdienen. In de nieuwe regeling kan dit zich niet voordoen. Zo neemt het inkomen van een jonggehandicapte jonger dan 27 jaar met een halve euro toe met iedere euro die hij meer verdient dan 20% van het wettelijke minimumloon (WML). En een jonggehandicapte boven de 27 jaar heeft een zeer sterke financiële prikkel om zijn resterende verdien-capaciteit volledig te benutten. De gewijzigde Wajong heeft volgens het kabinet dan ook een prikkelstructuur die de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten sterk zal bevorderen. Het kabinet heeft reeds in de memorie van toelichting aangegeven dat het niveau van de inkomensondersteuning van 75% van het WML geldt voor een overgangstermijn.

De Raad vraagt verder naar de effectiviteit van de ingezette instrumenten, gelet op het feit dat bij onder andere de Wet Werk en Bijstand en de Wajong tegelijkertijd vergelijkbare instrumenten worden ingezet. Dit wetsvoorstel heeft als doel jongeren met een beperking te ondersteuning bij het vinden én het behouden van een baan bij een reguliere werkgever. Om dit te bereiken, staat er een breed scala aan re-integratie-instrumenten ter beschikking. Het UWV zal de jongeren de ondersteuning bieden die noodzakelijk is voor het vinden en behouden van werk. Re-integratie is maatwerk. Dat betekent dat de ondersteuning wordt toegesneden op individuele jongeren en dat die instrumenten worden ingezet die daar het meest geschikt voor zijn. Het participatieplan vervult hierbij een belangrijke rol.

Zoals aangegeven is dit wetsvoorstel gericht op het activeren van jonggehandicapten. Het kabinet heeft gezien welke maatregelen specifiek voor deze doelgroep nodig zijn om dat doel te bereiken. De bredere discussie over de verschillende regelingen die in de praktijk worden ingezet voor mensen met beperkingen of mensen in de bijstand en het daarbij behorende instrumentarium, zal plaats dienen te vinden in het kader van het advies van de commissie fundamentele herbezinning WSW en de reactie van het kabinet daarop.

Met betrekking tot het mogelijke risico van verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt merkt het kabinet het volgende op. De werkregeling is er op gericht jongeren met een beperking aan het werk te helpen en te houden. De voorgestelde wijze van inkomensondersteuning, voorzieningen voor aanpassing van de werkplek en andere re-integratieinstrumenten beogen de kansen van jongeren met een beperking op arbeidsparticipatie te vergroten. Veelal zal het daarbij (moeten) gaan om nieuwe, gecreëerde functies, die ontstaan door werk anders te organiseren en functies te differentiëren (jobcarving). Werkgevers worden gestimuleerd om werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt anders te organiseren en daar profiteren niet alleen Wajongers van. In die zin hoeft geen sprake te zijn van een verdringingseffect. Er kan dus juist meer werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstaan.

De Raad wijst bovendien op het risico van permanente ondersteuning door de overheid. Voor een groot deel van de jongeren met een beperking zal de ondersteuning op grond van de Wajong inderdaad permanent zijn. Wajongers zijn immers niet in staat om zelfstandig 75% van het WML te verdienen. Wel zal de mate van ondersteuning naar verwachting afnemen naarmate jongeren

met een beperking in de werkregeling meer werkervaring opdoen en zich verder ontwikkelen. Een deel zal kunnen uitstromen of alleen werkplek-aanpassingen nodig hebben. Anderen zullen meer ondersteuning nodig hebben, maar het soort ondersteuning en de omvang verschilt, aangezien de Wajongpopulatie gedifferentieerd is. Van de participatiemogelijkheden en de benodigde ondersteuning van de Wajonger wordt aan het einde van de werkregeling een structurele inschatting gemaakt.

c. Op 27-jarige leeftijd is het mogelijk de resterende verdien capaciteit nauwkeuriger vast te stellen en een meer structurele inschatting te maken van de participatiemogelijkheden en benodigde ondersteuning van de Wajonger, omdat de betrokkene inmiddels enige jaren werkervaring zal hebben opgedaan. Deze beoordeling is, anders dan de Raad veronderstelt, niet de laatste beoordeling. Bij iedere beoordeling, en dus ook bij de beoordeling op de leeftijd van 27 jaar, bepaalt het UWV namelijk of en wanneer de betrokkene zal worden herbeoordeeld (de zogenoemde professionele herbeoordeling). Daarnaast kan het UWV een jonggehandicapte voor een herbeoordeling oproepen als het UWV dat nodig acht, bijvoorbeeld bij wijzigingen in de (werk)situatie van betrokkene. De Wajonger kan tevens zelf om beoordeling vragen. Dus ook na de leeftijd van 27 jaar wordt nog bezien welke mogelijkheden een jonggehandicapte heeft om arbeid te verrichten. De toelichting is op dit punt uitgebreid.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekeningen van de Raad uit de bijlage van het advies zijn overgenomen en in het wetsvoorstel verwerkt.

Er is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal artikelen in het wetsvoorstel aan te passen aan het voorstel tot wijziging van enkele socialezekerheidswetten teneinde de Sociale verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen de mogelijkheid te geven om van terugvordering af te zien door medewerking aan voorstellen tot schuldregeling.¹ Ook is het wetsvoorstel aangepast aan het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie.² Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een technische onvolkomenheid te repareren in de formule die is opgenomen in artikel 5.7.4, eerste lid, onder a en tweede lid.

Bij nader inzien zal naast dit wetsvoorstel geen aparte invoeringswet komen. In de memorie van toelichting zijn de verwijzingen naar de invoeringswet daarom geschrapt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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 minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, nr. 31 586.

² Kamerstukken II, 2008–2009, nr. 31 577.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no.W12.08.0389/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Aanwijzing 82 van de aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.
- In artikel 5.1.5, zesde lid, «of ministeriële regeling» vervangen door: ,
onderscheidenlijk de vaststelling van een ministeriële regeling op grond
van het vijfde lid,.
- In artikel 5.2.2, eerste lid, «van hem verwacht mag worden» vervangen
door: van hen verwacht mag worden.
- In artikel 5.5.4, vierde lid, onder d, «van de WW» vervangen door: van de
Werkloosheidswet.
- In artikel 5.8.3, vierde lid, «door het UWV» vervangen door: door het
Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.
- Na artikel 5.8.17 de artikelen 5.8.16 en 5.8.17 schrappen.
- In artikel 5.8.18, eerste lid, «is onvervreemdbaar» vervangen door: zijn
onvervreemdbaar.
- In artikel 5.8.19 «of 5.5.9» vervangen door: en 5.5.9.