



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit garantiebepdrag Wajong in verband met de tijdelijke verlenging van de periode van het garantiebepdrag

Nader Rapport

17 december 2021

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit garantiebepdrag Wajong in verband met de tijdelijke verlenging van de periode van het garantiebepdrag

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 november 2021, nr. 2021002257, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 15 december 2021, nr. W12.21.0340/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 17 november 2021, no.2021002257, 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 ontwerpbesluit tot wijziging Besluit garantiebepdrag Wajong in verband met de tijdelijke verlenging van de periode van het garantiebepdrag, met nota van toelichting.

Met de Wet vereenvoudiging Wajong is een garantiebepdrag ingesteld om te voorkomen dat werkende Wajongers er door de nieuwe geharmoniseerde regeling voor inkomensondersteuning op achteruit gaan. Het ontwerpbesluit verlengt de termijn waarbinnen de aanspraak op het garantiebepdrag kan herleven met één jaar naar twee jaar.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de noodzaak van de verlenging met een jaar gelet op de groep Wajongers die niet voor het garantiebepdrag in aanmerking komt (gelijkheidsbeginsel) en de mogelijke precedentwerking. De Afdeling adviseert in verband daarmee de verlenging van de termijn met een jaar nader te motiveren.

1. Achtergrond en aanleiding

Met de Wet vereenvoudiging Wajong is onder meer een geharmoniseerde regeling voor inkomensondersteuning geïntroduceerd, die de tot dan toe bestaande verschillende regelingen voor inkomensondersteuning in de Wajong heeft vervangen. Het doel van deze nieuwe regeling is dat (meer) werken loont. Om ervoor te zorgen dat werkende Wajongers op het moment van inwerkingtreding er in totaalinkomen niet – of in ieder geval niet direct – op achteruitgaat gaan, is als overgangsrecht een individueel garantiebepdrag ingesteld.

Alleen Wajongers die zowel in december 2020 als in januari 2021 inkomen genieten, ontvangen een uitkering ter hoogte van hun garantiebepdrag als de inkomensondersteuning op basis van de nieuwe regels lager uitvalt dan de hoogte van hun individuele garantiebepdrag. Aanspraak op het garantiebepdrag vervalt als gedurende een aaneengesloten periode van één jaar (de herlevingstermijn) de inkomensondersteuning op basis van de nieuwe regels hoger is dan het garantiebepdrag of de jonggehandicapte geen inkomen geniet.

Initieel koos de regering voor een herlevingstermijn van de aanspraak van twee maanden. Beoogd werd om langdurig grote verschillen in uitkeringshoogte te voorkomen tussen de groep Wajongers die recht heeft op een garantiebepdrag en de groep Wajongers die dat niet heeft. Een langere termijn zou het gelijkheidsbeginsel aantasten en verder gaan dan regulier overgangsrecht, aldus de regering.

Bij amendement heeft de Tweede Kamer deze termijn echter verlengd naar een periode van één jaar. Naar aanleiding van aangenomen moties in de Eerste Kamer is in de Wajong de mogelijkheid opgenomen om de herlevingstermijn van de aanspraak op het garantiebepdrag bij algemene maatregel



van bestuur tijdelijk te verlengen met maximaal een jaar voor zover dat nodig is in verband met de gevolgen van de COVID-19 crisis. In een brief aan de Eerste Kamer geeft de regering aan dat voor het besluit tot verlenging duidelijk moet zijn hoe de baankansen van Wajongers beïnvloed zijn door de coronacrisis.

Uit cijfers van het UWV blijkt dat een verlenging van de herlevingstermijn met vijf maanden voldoende zou zijn om tegemoet te komen aan de gewijzigde baanvindkans van Wajongers als gevolg van de COVID-19 crisis. Wel wordt opgemerkt dat de recentste informatie van maart 2021 is en dus gedateerd is. Tegelijkertijd wijst de regering op de aantrekkende arbeidsmarkt en de krapte in verschillen beroepsgroepen, wat ervoor zorgt dat de baanvindkansen van Wajongers verbeteren.

2. Beoordeling verlenging

Artikel 8:8, zesde lid, van de Wajong bepaalt dat de termijn waarbinnen de aanspraak op het garantiebedrag kan herleven, verlengd kan worden voor zover dat nodig is in verband met de gevolgen van de COVID-19 crisis. Het ontwerpbesluit regelt een verlenging van deze herlevingstermijn met één jaar, die daarmee twee jaar wordt. De verlenging geldt alleen in het jaar 2022. Reden hiervoor is volgens de toelichting de verslechterde baanvindkanscijfers van Wajongers en de ontvangen consultatiereacties.

De Afdeling merkt op dat, hoewel recente cijfers over baanvindkansen in 2021 in de toelichting ontbreken, onlangs bleek dat de arbeidsmarkt terug is op het niveau van voor de COVID-19 crisis. Ook andere, meer recente cijfers van het UWV geven geen eenduidig beeld van de positie van Wajongers op de arbeidsmarkt in 2021, die in elk geval niet verslechterd lijkt te zijn ten opzichte van 2020.

Dit roept de vraag op in hoeverre verlenging van de termijn met een jaar nodig is met het oog op de gevolgen van de COVID-19 crisis. Dit klemmt te meer nu de Wajongers die geen recht hebben op een garantiebedrag door dit besluit langer te maken hebben met ongelijkheid. Het recht op een garantiebedrag is immers beperkt tot de Wajongers die ten minste gedurende december 2020 en januari 2021 werkzaam waren. Dit betekent dat onder meer Wajongers die voor december 2020 werkloos zijn geraakt of Wajongers die pas vanaf januari 2021 (weer) inkomen genieten (en mogelijk alweer werkloos zijn geraakt) geen recht hebben op een garantiebedrag.

De Afdeling wijst er daarbij ook op dat initieel een herlevingstermijn van twee maanden werd voorgesteld om langdurig grote verschillen in uitkeringshoogte tussen groepen Wajongers als gevolg van het garantiebedrag te voorkomen. Hoe dit besluit, dat de termijn met een jaar verlengt naar twee jaar, zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel en het karakter van overgangsrecht wordt uit de toelichting echter niet duidelijk.

In reactie op deze opmerkingen van de Afdeling merkt de regering allereerst op dat een verlenging van de termijn waarin het garantiebedrag herleeft de hoogte van inkomensondersteuning niet groter maakt, maar enkel Wajongers die er recht op hebben voor een bepaalde periode langer de tijd biedt om het recht op het garantiebedrag te laten herleven door weer een baan te vinden. Dat is tijdens de coronacrisis moeilijker geworden. De coronacrisis heeft daarmee het risico vergroot dat een Wajonger zijn recht op een garantiebedrag verliest. Weliswaar is de arbeidsmarkt in de loop van 2021 verder aangetrokken en is het aannemelijk dat, hoewel cijfers voor Wajongers vooralsnog ontbreken, de baanvindkansen van Wajongers eveneens zijn verbeterd in de loop van 2021; dit herstel van de arbeidsparticipatie kan voor Wajongers echter langer duren dan voor anderen op de arbeidsmarkt, zo blijkt bijvoorbeeld uit de Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2020 van UWV.¹

Het ontwerpbesluit houdt met dit langzamere herstel rekening, door de termijn waarin het garantiebedrag herleeft te verlengen. De regering erkent dat het lastig is om de termijn exact te koppelen aan gewijzigde baanvindkansen en een aantrekkende arbeidsmarkt, omdat de benodigde cijfers niet te produceren zijn. Maar vast staat dat de arbeidsmarkt steeds verder aantrok in de loop van 2021 en dat er dus een verschil is in het effect van de coronacrisis op de kans om het garantiebedrag te laten herleven voor Wajongers die begin 2021 hun baan verloren en die in latere maanden van 2021 hun baan verloren. Een verlenging die geldt voor heel 2022 sluit daarbij aan door de praktische uitwerking.

Verlenging van die termijn met één jaar, in 2022, heeft namelijk vooral een gunstig effect voor personen die begin 2021 hun baan zijn kwijtgeraakt. Door in heel 2022 de termijn te verlengen met een jaar vervallen er geen garantiebedragen in 2022. Na 1 januari 2023 vervallen garantiebedragen weer na een jaar, conform het oorspronkelijke overgangsrecht. Dit betekent dat iemand die zijn baan verloor in januari 2021 23 maanden heeft om opnieuw een baan te vinden en zo het garantiebedrag te laten herleven. Iemand die bijvoorbeeld zijn baan verloor in november 2021 heeft hiervoor 14 maanden.

¹ Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2020, UWV, 28 april 2021.



Hierdoor is het compenserende effect van het overgangsrecht groter naarmate een persoon eerder in 2021 zijn baan is kwijtgeraakt en dus korter heeft kunnen profiteren van de aantrekkelijke arbeidsmarkt. Omdat de arbeidsmarkt in de loop van 2021 steeds verder aantrok, acht de regering het gerechtvaardigd dat het effect van de tijdelijke verlenging voor de groep die begin 2021 hun baan is kwijtgeraakt het grootst is. De nota van toelichting is in de paragrafen 2.2 en 2.3 in lijn met het voorgaande aangevuld.

Voor zover er sprake zou zijn van verslechterde baanvindkansen als gevolg van de COVID-19 crisis, geldt dit bovendien ook voor de groep Wajongers die geen recht heeft op een garantiebedrag. Het perspectief van deze groep Wajongers dient dan ook nadrukkelijk bij de besluitvorming betrokken te worden.

De personen zonder garantiebedrag hebben een uitkering op 70% van het wettelijk minimumloon, omdat zij tijdens het inwerkingtreden van de Wet vereenvoudiging Wajong niet werkten. Door de coronacrisis hebben ook zij te maken gehad met een lagere baanvindkans. Verschil met personen die aanspraak hebben op een garantiebedrag is dat zij die geen recht hebben op het garantiebedrag niet vanwege de coronacrisis een risico lopen de uitkering van 70% van het wettelijk minimumloon sneller te verliezen. Het verschil in inkomensondersteuning tussen beide groepen verandert niet. Door de lagere baanvindkans in het begin van de coronacrisis liepen de Wajongers met een garantiebedrag wel het risico hun garantiebedrag sneller kwijt te raken. Het is dit grotere risico waar de regering met de verlenging iets aan wil doen. De nota van toelichting is in lijn met het voorgaande in paragraaf 2.3 uitgebreid.

Ten slotte wijst de Afdeling op de precedentwerking die een verlenging van de herlevingstermijn kan hebben als de noodzaak hiertoe niet eenduidig volgt uit de gevolgen van de COVID-19 crisis. Het is dan immers niet uitgesloten dat andere groepen getroffen, zoals zelfstandige ondernemers, zich eveneens gerechtigd voelen tot het (opnieuw) ontvangen van financiële ondersteuning. Gelet op het voorgaande is een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen daarom van groot belang.

Het ontwerpbesluit is bedoeld voor Wajongers die te maken hebben gehad met de gevolgen van de coronacrisis en bij wie dit tot onzekerheid leidde over de effecten van het op hen van toepassing zijnde overgangsrecht. Om die reden is gekozen voor de huidige uitwerking waarbij de compenserende effecten het grootst zijn voor de groep die met de meeste waarschijnlijkheid te maken had met negatieve effecten van de coronacrisis op het overgangsrecht. Het gaat hierbij enkel om de effecten van de coronacrisis op de werking van specifiek overgangsrecht – te weten: overgangsrecht van de Wet vereenvoudiging Wajong – voor een specifieke kwetsbare groep – te weten: Wajongers die tijdens de coronacrisis hun baan verloren. De regering acht het risico van precedentwerking voor andere groepen getroffen door de COVID-19 crisis beperkt, omdat dit besluit wel degelijk samenhangt met de gevolgen van die crisis.

Indien de regering toch tegemoet wil komen aan een mogelijk verslechterde arbeidsmarktsituatie van een op zichzelf kwetsbare groep burgers, dan dient deze inkomensondersteuning zich uit te strekken tot alle Wajongers. Voor zover de gevolgen van de COVID-19 crisis hiertoe aanleiding zouden geven, geldt immers dat de groep Wajongers die geen recht heeft op een garantiebedrag op gelijke wijze wordt geraakt door de COVID-19 crisis. Door dergelijke inkomensondersteuning niet te koppelen aan overgangsrecht wordt voorkomen dat deze groep hiervan is uitgesloten.

In reactie op deze opmerking van de Afdeling merkt de regering op dat, zoals hierboven ook aan de orde kwam, personen zonder garantiebedrag er door de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging Wajong niet op achteruit zijn gegaan. Zij hebben een uitkering op 70% van het wettelijk minimumloon en zijn om die reden ook niet op dezelfde manier door de COVID-19 crisis geraakt als Wajongers die recht hebben op een garantiebedrag. Om die reden is de regering van mening dat het gerechtvaardigd is dat dit ontwerpbesluit enkel gevolgen heeft voor Wajongers die recht hebben op een garantiebedrag.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de verlenging van de termijn met een jaar nader te motiveren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

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



Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma.*



Advies Raad van State

No. W12.21.0340/III
's-Gravenhage, 15 december 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 november 2021, no.2021002257, 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 ontwerpbesluit tot wijziging Besluit garantiebedrag Wajong in verband met de tijdelijke verlenging van de periode van het garantiebedrag, met nota van toelichting.

Met de Wet vereenvoudiging Wajong is een garantiebedrag ingesteld om te voorkomen dat werkende Wajongers er door de nieuwe geharmoniseerde regeling voor inkomensondersteuning op achteruit gaan. Het ontwerpbesluit verlengt de termijn waarbinnen de aanspraak op het garantiebedrag kan herleven met één jaar naar twee jaar.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de noodzaak van de verlenging met een jaar gelet op de groep Wajongers die niet voor het garantiebedrag in aanmerking komt (gelijkheidsbeginsel) en de mogelijke precedentwerking. De Afdeling adviseert in verband daarmee de verlenging van de termijn met een jaar nader te motiveren.

1. Achtergrond en aanleiding

Met de Wet vereenvoudiging Wajong¹ is onder meer een geharmoniseerde regeling voor inkomensondersteuning geïntroduceerd, die de tot dan toe bestaande verschillende regelingen voor inkomensondersteuning in de Wajong heeft vervangen. Het doel van deze nieuwe regeling is dat (meer) werken loont.² Om ervoor te zorgen dat werkende Wajongers op het moment van inwerkingtreding er in totaalinkomen niet – of in ieder geval niet direct – op achteruitgaat gaan, is als overgangsrecht een individueel garantiebedrag ingesteld.³

Aleen Wajongers die zowel in december 2020 als in januari 2021 inkomen genieten, ontvangen een uitkering ter hoogte van hun garantiebedrag als de inkomensondersteuning op basis van de nieuwe regels lager uitvalt dan de hoogte van hun individuele garantiebedrag.⁴ Aanspraak op het garantiebedrag vervalt als gedurende een aaneengesloten periode van één jaar (de herlevingstermijn) de inkomensondersteuning op basis van de nieuwe regels hoger is dan het garantiebedrag of de jonggehandicapte geen inkomen geniet.⁵

Initieel koos de regering voor een herlevingstermijn van de aanspraak van twee maanden.⁶ Beoogd werd om langdurig grote verschillen in uitkeringshoogte te voorkomen tussen de groep Wajongers die recht heeft op een garantiebedrag en de groep Wajongers die dat niet heeft. Een langere termijn zou het gelijkheidsbeginsel aantasten en verder gaan dan regulier overgangsrecht, aldus de regering.

Bij amendement heeft de Tweede Kamer deze termijn echter verlengd naar een periode van één jaar.⁷ Naar aanleiding van aangenomen moties in de Eerste Kamer is in de Wajong de mogelijkheid opgenomen om de herlevingstermijn van de aanspraak op het garantiebedrag bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk te verlengen met maximaal een jaar voor zover dat nodig is in verband met de gevolgen van de COVID-19 crisis.⁸ In een brief aan de Eerste Kamer geeft de regering aan dat voor het besluit tot verlenging duidelijk moet zijn hoe de baankansen van Wajongers beïnvloed zijn door de coronacrisis.⁹

Uit cijfers van het UWV blijkt dat een verlenging van de herlevingstermijn met vijf maanden voldoende zou zijn om tegemoet te komen aan de gewijzigde baanvindkans van Wajongers als gevolg

¹ Staatsblad 2020, 173.

² Kamerstukken II 2018/19, 35 213, nr. 3, p. 2, 4, 6.

³ Nota van toelichting, paragraaf 1; Kamerstukken II 2018/19, 35 213, nr. 3, p. 10.

⁴ Artikel 8:8, eerste, onder a, en vierde lid, Wajong; Nota van toelichting, paragraaf 2.1. Op grond van artikel 8:8, eerste lid, onder b, Wajong heeft een beperkt aantal Wajongers ook recht op het garantiebedrag als sprake is van samenloop met een WAO- of WIA-uitkering.

⁵ Artikel 8:8, vijfde lid, Wajong.

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 2.1.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 213, nr. 27.

⁸ Artikel 8:8, zesde lid, Wajong. Dit artikellid is bij derde nota van wijziging aan de Verzamelwet SZW 2021 toegevoegd (Kamerstukken II 2020/21, 35 494, nr. 10).

⁹ Kamerstukken I 2020/21, 35 213, nr. R, p. 3–4.



van de COVID-19 crisis.¹⁰ Wel wordt opgemerkt dat de recentste informatie van maart 2021 is en dus gedateerd is. Tegelijkertijd wijst de regering op de aantrekkelijke arbeidsmarkt en de krapte in verschillen beroepsgroepen, wat ervoor zorgt dat de baanvindkansen van Wajongers verbeteren.¹¹

2. Beoordeling verlenging

Artikel 8:8, zesde lid, van de Wajong bepaalt dat de termijn waarbinnen de aanspraak op het garantiebedrag kan herleven, verlengd kan worden voor zover dat nodig is in verband met de gevolgen van de COVID-19 crisis. Het ontwerpbesluit regelt een verlenging van deze herlevingstermijn met één jaar, die daarmee twee jaar wordt.¹² De verlenging geldt alleen in het jaar 2022. Reden hiervoor is volgens de toelichting de verslechterde baanvindkanscijfers van Wajongers en de ontvangen consultatie-reacties.¹³

De Afdeling merkt op dat, hoewel recente cijfers over baanvindkansen in 2021 in de toelichting ontbreken, onlangs bleek dat de arbeidsmarkt terug is op het niveau van voor de COVID-19 crisis.¹⁴ Ook andere, meer recente cijfers van het UWV geven geen eenduidig beeld van de positie van Wajongers op de arbeidsmarkt in 2021, die in elk geval niet verslechterd lijkt te zijn ten opzichte van 2020.¹⁵

Dit roept de vraag op in hoeverre verlenging van de termijn met een jaar nodig is met het oog op de gevolgen van de COVID-19 crisis. Dit klemt te meer nu de Wajongers die geen recht hebben op een garantiebedrag door dit besluit langer te maken hebben met ongelijkheid. Het recht op een garantiebedrag is immers beperkt tot de Wajongers die ten minste gedurende december 2020 en januari 2021 werkzaam waren. Dit betekent dat onder meer Wajongers die voor december 2020 werkloos zijn geraakt of Wajongers die pas vanaf januari 2021 (weer) inkomen genieten (en mogelijk alweer werkloos zijn geraakt) geen recht hebben op een garantiebedrag.

De Afdeling wijst er daarbij ook op dat initieel een herlevingstermijn van twee maanden werd voorgesteld om langdurig grote verschillen in uitkeringshoogte tussen groepen Wajongers als gevolg van het garantiebedrag te voorkomen. Hoe dit besluit, dat de termijn met een jaar verlengt naar twee jaar, zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel en het karakter van overgangsrecht wordt uit de toelichting echter niet duidelijk.

Voor zover er sprake zou zijn van verslechterde baanvindkansen als gevolg van de COVID-19 crisis, geldt dit bovendien ook voor de groep Wajongers die geen recht heeft op een garantiebedrag. Het perspectief van deze groep Wajongers dient dan ook nadrukkelijk bij de besluitvorming betrokken te worden.

Ten slotte wijst de Afdeling op de precedentwerking die een verlenging van de herlevingstermijn kan hebben als de noodzaak hiertoe niet eenduidig volgt uit de gevolgen van de COVID-19 crisis. Het is dan immers niet uitgesloten dat andere groepen getroffen, zoals zelfstandige ondernemers, zich eveneens gerechtigd voelen tot het (opnieuw) ontvangen van financiële ondersteuning. Gelet op het voorgaande is een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen daarom van groot belang.

Indien de regering toch tegemoet wil komen aan een mogelijk verslechterde arbeidsmarktsituatie van een op zichzelf kwetsbare groep burgers, dan dient deze inkomensondersteuning zich uit te strekken tot alle Wajongers. Voor zover de gevolgen van de COVID-19 crisis hiertoe aanleiding zouden geven, geldt immers dat de groep Wajongers die geen recht heeft op een garantiebedrag op gelijke wijze wordt geraakt door de COVID-19 crisis. Door dergelijke inkomensondersteuning niet te koppelen aan overgangsrecht wordt voorkomen dat deze groep hiervan is uitgesloten.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de verlenging van de termijn met een jaar nader te motiveren.

¹⁰ Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

¹¹ Nota van toelichting, paragraaf 2.3.

¹² Artikel 8:8, vijfde lid, Wajong.

¹³ Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

¹⁴ UWV, 'Werkloosheid gedaald tot niveau van voor coronacrisis', zie: <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/persberichten/2021/werkloosheid-gedaald-tot-niveau-van-voor-coronacrisis.aspx>.

¹⁵ UWV Achtmaandenverslag 2021, p. 14; Publieke bijlagen bij UWV Achtmaandenverslag 2021, p. 8; Volumeontwikkelingen najaar 2021 (UWV Kennisverslag 2021-8), p. 9.



De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

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



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van ... tot wijziging Besluit garantiebepaling Wajong in verband met de tijdelijke verlenging van de periode van het garantiebepaling

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 november 2021, nr. 2021-0000177536;

Gelet op artikel 8:8, zesde lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [niet invullen],

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In het Besluit garantiebepaling Wajong wordt na artikel 2 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2a Verlenging periode

De periode, bedoeld in artikel 8:8, vijfde lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten wordt voor het jaar 2022 verlengd met een jaar.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2022.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



NOTA VAN TOELICHTING

1 Aanleiding

Met de Wet van 27 mei 2020 tot wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en enkele andere wetten in verband met de verdere activering van de participatie van jonggehandicapten en het harmoniseren van de verschillende regimes Wajong (Stb. 2020, 173) (hierna: Wet vereenvoudiging Wajong) zijn diverse wijzigingen in de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (hierna: Wajong) doorgevoerd.

Om ervoor te zorgen dat Wajongers er niet in uitkering op achteruitgaan door de Wet vereenvoudiging Wajong is een garantiebedrag ingesteld. Dat garantiebedrag zorgt ervoor dat een werkende Wajonger er op het moment van inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging Wajong in totaalinkomen niet op achteruitgaat. De aanspraak op het garantiebedrag vervalt als aan één van de volgende voorwaarden is voldaan: de inkomensondersteuning op basis van de nieuwe regels is gedurende een aaneengesloten periode van twaalf maanden hoger dan het garantiebedrag, en/of de Wajonger heeft voor een periode van twaalf maanden geen inkomen.

De Eerste Kamer heeft bij de behandeling van de Wet vereenvoudiging Wajong de Motie-Stienen en de Motie-Schalk aangenomen.¹ Deze moties verzochten de toenmalig Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) haar bevoegdheden in te zetten om de termijn waarna aanspraak op het garantiebedrag vervalt tijdelijk te verlengen, indien dat nodig is om de crisisbestendigheid van het garantiebedrag te versterken. Als dat wordt gedaan hebben Wajongers langer de tijd om werk te vinden en het garantiebedrag te laten herleven. Die moties zijn uitgevoerd door in de Wajong de mogelijkheid op te nemen om de termijn van het garantiebedrag bij algemene maatregel van bestuur te verlengen voor zover dat nodig is in verband met de COVID-19 crisis (artikel 8:8, zesde lid, Wajong) en onderzoek te doen naar de gewijzigde arbeidsmarktkansen voor Wajongers door de coronacrisis. Beide Kamers zijn per brief van 29 september 2020 geïnformeerd over deze uitwerking waarbij de wijziging van de termijn gekoppeld wordt aan daadwerkelijk gewijzigde arbeidsmarktperspectieven.²

Dit besluit regelt een verlenging van de termijn, die nu een jaar is (artikel 8:8, vijfde lid, Wajong), waarbinnen het garantiebedrag kan herleven. De verlenging is een jaar. Met de verlenging bedraagt de termijn twee jaar. De verlenging geldt voor heel het jaar 2022. In de wet is de mogelijkheid tot verlengen slechts tijdelijk gegeven. Voor nu is er geen noodzaak om de verlenging ook na 2022 te laten gelden. In 2021 trekt de arbeidsmarkt al aan waardoor op termijn de arbeidsmarktkansen van Wajongers ook toenemen. Het Ministerie van SZW monitort de arbeidsmarktkansen jaarlijks samen met Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

2 Inhoud besluit

2.1 Achtergrond termijn garantiebedrag

Het Besluit garantiebedrag Wajong regelt hoe het garantiebedrag berekend wordt. In de inleiding is de werking van het garantiebedrag kort uitgelegd. Het garantiebedrag wordt uitbetaald als het garantiebedrag hoger is dan de inkomensondersteuning op basis van de geharmoniseerde inkomensregeling. De regels over het vervallen van de aanspraak op het garantiebedrag betekenen dat de Wajonger aanspraak maakt op het garantiebedrag zolang de dienstbetrekking voortduurt of binnen twaalf maanden na beëindiging van de dienstbetrekking een nieuwe dienstbetrekking aangegaan wordt.

Bij de lengte van de termijn waarna de aanspraak op het garantiebedrag vervalt spelen verschillende overwegingen. Voor de wetsbehandeling in de Tweede Kamer koos de regering initieel voor een termijn van twee maanden. Zonder een termijn zouden Wajongers die van baan wisselen het garantiebedrag verliezen. Om te voorkomen dat Wajongers niet meer van baan durven wisselen is toen gekozen voor een termijn van twee maanden. Tegelijkertijd voorkomt een korte termijn dat er langdurig grote verschillen in de uitkeringshoogte blijven bestaan tussen Wajongers die werkten op het moment van inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging Wajong en Wajongers die op dat moment niet werkten. De groep die werkte tijdens inwerkingtreding heeft namelijk wel recht op een garantiebedrag terwijl de groep die niet werkte maar later is gaan werken dat niet heeft. Dit is te rechtvaardigen omdat het om overgangsrecht gaat. De groep die werkte blijft bij een langere herlevingsmogelijkheid echter langer en in groteren getale aanspraak maken op de hogere uitkering volgens de oude regels waardoor er langer nog grote verschillen tussen de genoemde groepen blijven

¹ Kamerstukken I 2019/20, 35 213, L & Kamerstukken I 2019/20, 35 213, M.

² Kamerstukken I 2020/21, 35 213, nr. R, p.3.



bestaan. De regering was van mening dat een langere termijn het gelijkheidsprincipe aantast en verder gaat dan regulier overgangsrecht.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel vereenvoudiging Wajong heeft een meerderheid van de Tweede Kamer aangegeven een korte termijn onrechtvaardig te vinden omdat weinig Wajongers die hun baan verliezen op korte termijn een nieuwe baan kunnen vinden.³ Hierdoor speelt bij de termijn waarbinnen aanspraak gemaakt kan worden op het garantiebedrag ook de overweging mee hoe snel een bepaald aandeel Wajongers weer een baan kan vinden.

De Tweede Kamer heeft met het amendement Stoffer-Baudet de herlevingstermijn verlengd naar één jaar.⁴ Hierbij heeft zij overwogen dat er een beperkt verschil zit tussen het aandeel Wajongers dat een baan vindt binnen een of twee jaar, dat er financiële consequenties verbonden zijn aan een dergelijke verlenging en dat er tevens langer ongelijkheid blijft bestaan tussen Wajongers bij een langere periode waarbinnen het garantiebedrag kan herleven. De Tweede Kamer ging hierbij uit van de baanvindkans van Wajongers in 2018.⁵

2.2 Verlenging van een jaar.

De Wajong voorziet er, in lijn met de motie Stienen, in dat de termijn van het garantiebedrag bij algemene maatregel van bestuur verlengd kan worden voor zover dat nodig is in verband met de COVID-19 crisis. De Eerste Kamer heeft hierbij in overweging genomen dat de coronacrisis de arbeidsmarktkansen van Wajongers drastisch kan verslechteren. Een maatstaf voor de arbeidsmarktkansen is de baanvindkans, het aandeel Wajongers dat binnen een bepaalde periode weer een baan vindt.

Met het wettelijk mogelijk maken van een verlenging tot een jaar heeft de regering deels invulling gegeven aan de motie Schalk waarin verzocht werd de termijn waarbinnen het garantiebedrag herleeft met een jaar te verlengen.⁶ De regering heeft er, om verschillende redenen, destijds echter voor gekozen een verlenging te koppelen aan daadwerkelijk gewijzigde arbeidsmarktperspectieven. Hiermee is het mogelijk tegemoet te komen aan de wens van de Tweede Kamer om voor een bepaald percentage van de Wajongers het garantiebedrag te laten herleven en aan de wens van de Eerste Kamer om de termijn bij het garantiebedrag crisisbestendig te maken.

Het UWV heeft voor het Ministerie van SZW jaarlijkse berekeningen van de baanvindkans vervoegd uitgevoerd. Dit is het cumulatieve aandeel Wajongers dat opnieuw aan het werk komt na een eerste baanverlies in een kalenderjaar. Op die manier is het mogelijk een oordeel te geven over de kansen voor Wajongers om aan een baan te komen.

Tabel 1. Cumulatief aandeel Wajongers dat opnieuw aan het werk komt na eerste baanverlies in een kalenderjaar.¹

Werkverliezers/maand	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2014	8%	15%	23%	28%	32%	36%	39%	42%	45%	47%	49%	52%
2015	9%	18%	24%	29%	34%	38%	41%	45%	47%	50%	52%	54%
2016	11%	20%	27%	32%	37%	41%	45%	48%	51%	53%	55%	57%
2017	12%	22%	28%	33%	38%	42%	45%	48%	51%	53%	55%	57%
2018	12%	22%	29%	34%	38%	42%	45%	47%	50%	52%	53%	55%
2019	13%	22%	29%	34%	37%	40%	43%	45%	46%	48%	50%	51%
2020 ²	10%	16%	21%	26%	30%	33%	36%	39%	41%	43%	44%	46%

¹ Deze cijfers zijn recent en niet gepubliceerd maar door UWV voor SZW berekend met het doel een beeld te kunnen scheppen van de gewijzigde baanvindkans door de coronacrisis.

² *het aandeel opnieuw aan het werk na X maanden voor werkverliezers in 2020 is gebaseerd op het deel van de werkverliezers in het jaar 2020 waarbij de status na X maanden al bekend kan zijn (deze tabel bevat informatie tot en met maart 2021). Zo kijken we voor de werkhervatting binnen 1–3 maanden naar alle werkverliezers van 2020. Voor de werkhervatting in maand 4 kijken we naar het aandeel werkverliezers van jan–nov 2020 die voor of in de vierde maand weer aan het werk is gegaan. Latere maanden zijn voor 2020 dus steeds op een steeds kleinere groep gebaseerd.*

Om erachter te komen hoe de coronacrisis de baanvindkansen van Wajongers beïnvloed heeft ligt het voor de hand cijfers van Wajongers die hun baan verliezen in 2018 en 2020 te vergelijken. Wajongers die hun baan verliezen in 2019 hebben namelijk te maken gehad met de coronacrisis. Van de Wajon-

³ *Handelingen II 2019/20, nr. 17, item 8, p. 1–47.*

⁴ *Kamerstukken II 2019/20, 35 213, nr. 27.*

⁵ *Handelingen II 2019/20, nr. 17, item 8.*

⁶ *Kamerstukken II 2019/20, 35 213, nr.37, p. 3.*



gers die hun baan verliezen in 2018 vond 55% binnen twaalf maanden weer werk terwijl dit voor hen in 2020 slechts 46% was. Deze negatieve invloed op de baanvindkans is vrijwel zeker toe te schrijven aan de coronacrisis.

Om tot het percentage van 55% te komen voor hen in 2020 is het mogelijk de trend in de cijfers door te trekken. Van maand acht tot en met twaalf is sinds het werkverlies steeds sprake van een stijging van ongeveer 2%. Op basis van die beredenering duurt het bij benadering vijf maanden langer voordat 55% van de Wajongers die hun baan verloren in 2020 weer een baan gevonden heeft. Reacties op de internetconsultatie wijzen er echter op dat de cijfers nog met een bepaalde mate van onzekerheid omgeven zijn. Zoals blijkt uit de omschrijving onder tabel 1 zijn de cijfers voor Wajongers die hun baan verliezen voor elke volgmaand op een steeds kleinere groep personen gebaseerd. Hoewel de cijfers dus correct zijn is het lastig om iets te zeggen over de robuustheid. Het is mogelijk dat in de toekomst te updaten cijfers een kleine afwijking laten zien op basis van een grotere onderzoeksgroep.

De regering erkent deze zorgen. Een verlenging met een jaar, in lijn met de motie Schalk, geeft zekerheid over de crisisbestendigheid van het garantiebedrag en is eenvoudig uit te leggen aan Wajongers. De regering vindt de verlenging met een jaar om die reden gerechtvaardigd. Dit besluit voorziet daarin.

2.3 Tijdelijkheid verlenging

De wet geeft slechts een tijdelijke mogelijkheid tot verlenging voor zover nodig in verband met de coronacrisis. Het voorliggende besluit geldt tot en met december 2022. Dit betekent dat vanaf 1 januari 2023 voor alle Wajongers de twaalfmaandstermijn weer gaat gelden voor het vervallen van recht op herleven van het garantiebedrag, ook voor degene die al in de dertiende of veertiende maand zitten van de termijn waarbinnen het garantiebedrag kan herleven. UWV bericht op 22 juli 2021 dat de arbeidsdeelname in juni 2021 weer net zo hoog is als voor de coronapandemie.⁷ De aantrekkende arbeidsmarkt en krapte in verschillende beroepsgroepen zorgt ervoor dat ook de baanvindkansen van Wajongers verbeteren. Vooralsnog lijkt er daarom geen aanleiding te zijn om na 2022 ook de termijn te verlengen en zal dit besluit niet jaarlijks opnieuw beoordeeld worden. Een aanleiding om hier toch naar te kijken kan voortkomen uit de monitor arbeidsparticipatie die jaarlijks informatie geeft over werkende Wajongers. Er is tevens toegezegd de Eerste Kamer jaarlijks te informeren over hoe het Wajongers vergaat na inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging Wajong.⁸ Een oordeel over een nieuwe verlenging kan plaats vinden op basis van dezelfde variabelen en criteria als onderliggend voorstel.

3 Financiering en regeldruk

De totale kosten tot en met 2027 van een verlenging van een jaar naar twee jaar bedragen € 3,94 mln. Hiervan valt € 1,78 mln in 2022. Deze middelen worden gedekt uit het re-integratiebudget AG.

Tabel 2. Raming kosten verlenging met vijf maanden (x € mln)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
0,00	1,78	1,00	0,56	0,32	0,18	0,10

Regeldruk

Er zijn geen gevolgen voor de regeldruk van werknemers, werkgevers, overige Wajongers of hun begeleiders. Zij hoeven bij deze wijziging niets te doen. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

4 Uitvoerbaarheid

UWV kan dit besluit per 1 januari 2022 uitvoeren. De implementatietermijn van 1 januari 2022 is belangrijk omdat vanaf dat moment de eerste Wajongers hun recht op het garantiebedrag zullen verliezen.

⁷ UWV Persbericht, 'Werkloosheid in juni weer onder de 300 duizend', 22 juli 2021.

⁸ Kamerstukken I 2020/21, 35 213, nr. R, p 1.



5 Ontvangen commentaren

Het voorstel heeft van 13 september tot en met 8 oktober 2021 opengestaan voor internetconsultatie. Er zijn 46 reacties ontvangen waarvan 25 openbare reacties. De meeste reacties, waaronder die van Ieder(in), de CNV Vakcentrale, de FNV Wajonggroep Plus, Studeren en Werken op Maat en de Vakcentrale Voor Professionals, refereren aan de motie Schalk⁹. Die motie riep de regering in 2020 op met spoedwetgeving de termijn te verlengen naar twee jaar voor de periode dat de coronacrisis doorwerkt op de economie en arbeidsmarktkansen van Wajongers.

Uit de internetconsultatie blijken tevens zorgen over de duur van de coronacrisis, de aannames die onder de berekeningen liggen en de robuustheid van de cijfers. Het is niet te voorspellen wat de effecten zijn van een langdurige coronacrisis op de arbeidsmarktkansen van Wajongers. De regering erkent deze zorgen en heeft daarom besloten een verlenging met een jaar in verband met de coronacrisis te rechtvaardigen verlenging te vinden. Daarmee is de totale termijn maximaal twee jaar.

Een aantal reacties refereert aan het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, en de verplichting aan Nederland om de rechten van mensen met een beperking te beschermen en te bevorderen. De verlenging van de termijn is een verbetering van de positie van Wajongers die werken en een garantiebedrag krijgen. Er is geen sprake van een schending van het VN-verdrag.

6 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2022. Dat is in overeenstemming met het kabinetsbeleid van vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals neergelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Op grond daarvan treedt een algemene maatregel van bestuur in werking op 1 januari of 1 juli. Van de minimuminvoeringstermijn van twee maanden wordt afgeweken. De reden daarvoor is de noodzaak dat deze wijziging, die verband houdt met de coronacrisis, uiterlijk op 1 januari 2022 in werking treedt. Na die datum verliezen de eerste Wajongers hun recht op het garantiebedrag. Het doel van dit besluit is juist om dit voor een bepaalde groep te voorkomen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

⁹ Kamerstukken I 2019/20, 35 213, nr. M.