

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) 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 – kortheidshalve 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.¹

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.² 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.

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.³ 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

¹ Artikel 31 Participatiewet. Het gaat hierbij om een jonggehandicapte die geen beperking heeft van het aantal uren die hij op medische gronden kan werken.

² Voor de zogenoemde IVA-uitkering betreft het artikel 57 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. Wat betreft het aanpassen en eventueel beëindigen van het WIA-recht bij teveel inkomsten heeft het kabinet reeds bij het regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst' aanpassing aangekondigd en die inzet meer recentelijk nog bevestigd (Kamerstukken II 2018/19, 29544, nr. 873).

³ Kamerstukken II 2017/18, 34352, nr. 115.

is.⁴ 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.

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.

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,

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 134, blz. 3, en Kamerstukken II 2017/18, 34352, nr. 98.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.19.0053/III

- Wettekst en memorie van toelichting (paragraaf 4.1, onder 'uitbreiden herlevingstermijn') op elkaar aan laten sluiten door artikel 1a:10 Wajong zo te wijzigen dat ook voor de Wajong2015 de uitbreiding van de herlevingstermijn komt te gelden.