

Vergaderjaar 2021–2022

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. 41

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2021

Met deze brief ga ik in op twee onderwerpen die betrekking hebben op de Wet vereenvoudiging Wajong en de implementatie hiervan.

Het eerste onderwerp heeft betrekking op het voorgenomen besluit om de termijn waarbinnen het garantiebedrag herleeft te verlengen met een jaar van één jaar tot twee jaar in lijn met de motie van het lid Stienen c.s.¹ en de motie van het lid Schalk.² Ik ga in op de achtergrond van de verlenging, de toezegging van de toenmalig Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in de brief van 29 september 2020³, de onderbouwing van de verlenging en op de reacties uit de internetconsultatie en consultatie van (belangenvertegenwoordigers van) Wajongers.

Het tweede onderwerp is de nulmeting die de stand van zaken weergeeft voor het ingaan van de Wet vereenvoudiging Wajong op 1 januari 2021. Deze nulmeting vormt de basis van de jaarlijks terugkerende monitorrapportage om de effecten van de wet te monitoren. Samen met een kwalitatief onderzoek naar de vereenvoudigingsaspecten van de Wajong vormen de monitorrapportages input voor de wetsevaluatie in 2025. Met deze nulmeting wordt duidelijk hoe de monitorrapportage er jaarlijks uit komt te zien.

Verlenging termijn garantiebedrag

De Eerste Kamer heeft bij de behandeling van de Wet vereenvoudiging Wajong met de motie Stienen en de motie Schalk de toenmalige Staatssecretaris van SZW verzocht haar bevoegdheden in te zetten om de termijn waarna aanspraak op het garantiebedrag vervalt tijdelijk te

¹ Kamerstuk 35 213, L.

² Kamerstuk 35 213, M.

³ Kamerstuk 35 213, nr. 37

verlengen indien dat nodig is om de crisisbestendigheid van het garantiebedrag te versterken.^{4, 5}

Het voornemen van het kabinet is om de termijn waarna het garantiebedrag vervalt, te verlengen met een jaar van één jaar naar twee jaar voor heel 2022. Hiervoor is een wijziging van het Besluit garantiebedrag Wajong nodig, die momenteel wordt voorbereid. Met deze brief leg ik uit waarom het kabinet die periode voor de duur van één jaar met een jaar verlengt.

Het garantiebedrag zorgt ervoor dat Wajongers die werken er door inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging Wajong niet op achteruitgaan. De aanspraak op het garantiebedrag vervalt als één van de volgende situaties zich voordoet: de inkomensondersteuning op basis van de nieuwe regels is gedurende een aaneengesloten periode van een jaar hoger dan het garantiebedrag, en/of de Wajonger heeft voor een periode van een jaar geen inkomen. Wajongers die blijven werken of van baan wisselen binnen een bepaalde termijn behouden het garantiebedrag.

UWV heeft voor het Ministerie van SZW jaarlijkse berekeningen van de baanvindkans vervroegd uitgevoerd om te kijken of de arbeidsmarktperspectieven van Wajongers gewijzigd zijn door de coronacrisis. In tabel 6 staat per maand het cumulatief aandeel Wajongers met baanverlies uit een bepaald kalenderjaar dat opnieuw aan het werk is in die volgmaand. Op basis van tabel 6 is het mogelijk een oordeel te geven over de kansen voor Wajongers om aan een baan te komen.

Tabel 6. 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 niet gepubliceerd maar door UWV voor SZW berekend.

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.

Om erachter te komen hoe de coronacrisis de baanvindkansen van Wajongers beïnvloed heeft, moeten de cijfers van 2018 en 2020 vergeleken worden omdat Wajongers die hun baan verloren in 2019 te maken hebben gehad met de coronacrisis. Van de Wajongers die hun baan hebben verloren in 2018 vond 55% binnen twaalf maanden weer werk, terwijl dit percentage voor 2020 slechts 46% was. Deze negatieve invloed op de baanvindkans is vrijwel zeker toe te schrijven aan de coronacrisis.

Zonder de coronacrisis zou van 55% het garantiebedrag herleven omdat zij binnen de termijn een baan vinden. Om de effecten van de coronacrisis ongedaan te maken, zou de termijn zoveel maanden langer moeten worden dat van eenzelfde percentage Wajongers het garantiebedrag herleeft. Om tot het percentage van 55% te komen voor het jaar 2020 is het mogelijk te kijken naar de maandelijkse toename in dat jaar en die maandelijkse toename op te tellen totdat er een percentage van 55% is bereikt. In de reeks van 2020 is van maand acht tot en met twaalf steeds

⁴ Kamerstuk 35 213, L.

⁵ Kamerstuk 35 213, M.

sprake van een stijging van ongeveer 2%. Het verschil in het percentage van voor de coronacrisis en in de reeks van 2020 is ongeveer 9% (55 minus 46). Met een maandelijkse stijging van 2% duurt het vijf maanden langer voordat in 2020 55% van de Wajongers weer een baan vindt na werkverlies. Op basis van die beredenering is een verlenging van vijf maanden voldoende om het garantiebedrag crisisbestendig te maken.

Uit reacties op de internetconsultatie en reacties uit de consultatie met (belangenvertegenwoordigers van) Wajongers spreekt onzekerheid ten aanzien van de cijfers. Hoewel de cijfers correct zijn, is het lastig om aan te geven binnen welke onzekerheidsmarges de cijfers zich bevinden. Verlengen met een jaar neemt die onzekerheid weg. Dit is ruim genoeg om er zeker van te zijn dat de effecten van de coronacrisis op het garantiebedrag gemitigeerd worden.

Uit de consultaties kwamen verder zorgen naar voren over 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.

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. Met dit budget koopt UWV re-integratie in voor jonggehandicapten.

Monitorrapportage

De motie van het lid Ester c.s. verzocht de regering de gevolgen van de Wet vereenvoudiging Wajong te monitoren en breed te evalueren en daarbij rekening te houden met de inkomenseffecten, baankansen, scholing en maatschappelijke deelname.⁶ Tevens is verzocht om de Kamer hierover jaarlijks te informeren en op basis van de bevindingen mogelijke verbeteringen in het Wajong-beleid te presenteren.

Ten behoeve van de voorgenomen wetsevaluatie in 2025 doe ik onderzoek en monitor ik de effecten van de wet. Ik laat kwalitatief onderzoek doen naar de vraag of de wet tot een vereenvoudiging heeft geleid. Daarnaast volg ik Wajongers in de tijd met een jaarlijkse kwantitatieve monitorrapportage om de ontwikkelingen door de Wet vereenvoudiging Wajong weer te geven. Met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is afgesproken om zo veel mogelijk gegevens voor de monitorrapportage jaarlijks op te leveren in publiek beschikbare kwantitatieve bijlagen bij het jaarverslag. In deze brief informeer ik u over de jaarlijkse monitorrapportage.

De eerste monitorrapportage in deze brief heeft in lijn met de toezegging in de zomerbrief van 2020⁷ het karakter van een nulmeting. De nulmeting geeft de stand van zaken weer op het moment van ingaan van de wet. Een analyse van de eerste ontwikkelingen na het ingaan van de wet heeft meer tijd nodig in verband met het beschikbaar komen van informatie. Inzicht in de eerste effecten van de Wet vereenvoudiging Wajong geef ik in de monitorrapportage van 2022. Langjarige conjunctuureffecten en effecten van de coronacrisis beïnvloeden de gepresenteerde gegevens. Met kennis van de Wajong is het mogelijk de cijfers te duiden met het doel dat de motie van het lid Ester c.s. voor ogen heeft.

⁶ Kamerstuk 35 213, K.

⁷ Kamerstuk 35 213, nr 37.

In de zomer van 2020 heeft mijn voorganger aangegeven dat de nulmeting inzicht zou geven in de gevolgen van het garantiebedrag.⁸ Met de brief van 5 juli 2021⁹ heeft de Minister van SZW u geïnformeerd over een analyse naar het garantiebedrag. Hieruit bleek dat het garantiebedrag niet voor iedereen hoog genoeg was. De Minister heeft daarop UWV gevraagd het garantiebedrag van Wajongers bij wie de uitkering onbedoeld lager was, te baseren op de uitkering in december 2020. Verdere gegevens over het garantiebedrag volgen in de rapportage van 2022. Het is nu nog te vroeg om daar een beeld van te geven. Ook kan van een deel van de Wajongers het garantiebedrag nog wijzigen omdat zij bijvoorbeeld nog kunnen overstappen van de oWajong naar de Wajong2010, de herstelacties nog niet afgerond zijn of omdat zij zelfstandige zijn. UWV rondt de herstelacties eind 2021 af en berekent de garantiebedragen van zelfstandigen in 2022.

De belangrijkste doelen van de Wet vereenvoudiging Wajong staan hieronder voor deze monitorrapportage weergegeven. Per doel is aangegeven welke wijzigingen hebben plaatsgevonden om dit doel te bereiken. Daarna is per doel aangegeven hoe het bereiken hiervan door de jaren heen gemonitord wordt.

1. Vergroten van de arbeidsparticipatie

De wet heeft belangrijke belemmeringen om (meer) te gaan werken weggenomen. Zo kunnen Wajongers nu tot de AOW-leeftijd terug in de Wajong als de gezondheid weer verslechtert. Wajongers hoeven zich daarom niet meer te onthouden van werken omdat zij zich zorgen maken het recht op Wajong te verliezen. De monitorrapportage geeft het aantal werkende Wajongers en het percentage werkende Wajongers weer om te laten zien of de arbeidsparticipatie toeneemt.

In tabel 1a staat hoeveel Wajongers er werkten voor het ingaan van de wet in 2020. Omdat de baanvindkansen van Wajongers in 2020 negatief beïnvloed zijn door de coronapandemie staan de cijfers van 2019 in tabel 1b.

Tabel 1a: Wajongers en het aantal werkende Wajongers in 2020

2020	Totaal	Werkend	In %	Niet werkend
Wajongers met arbeidsvermogen	111.755	55.616 ¹	49,77	56.139 ¹
Wajongers DGA	131.379	1.873 ²	1,63	113.166
Wajong 2015	16.340	n.b.		n.b.
totaal	243.134			

¹ Het cijfer werkend en daarmee ook het cijfer niet werkend is van augustus 2020.

² Het cijfer werkende Wajongers DGA is uit januari 2021. Het is op basis van de beschikbare gegevens in het jaarverslag niet mogelijk aan te geven hoeveel na 2015 ingestroomde Wajongers werken of niet werken. Om die reden tellen de totalen niet op en is het aantal Wajongers na 2015 ingestroomd apart weergegeven.

Tabel 1b: Wajongers en het aantal werkende Wajongers in 2019

2019	Totaal	Werkend	In %	Niet werkend
Wajongers met arbeidsvermogen	114.870	58.189	50,66	56.681
Wajongers DGA	116.887	n.b.		n.b.
Wajong 2015	12.426	n.b.		n.b.
totaal	244.183			

⁸ Kamerstuk 35 213, nr 37.

⁹ Kamerstuk 35 213, nr. 39.

In 2020 was bijna de helft van de Wajongers met arbeidsvermogen aan het werk. In 2019 was dat net iets meer dan de helft. De daling voor het ingaan van de wet is hoogstwaarschijnlijk veroorzaakt door de coronapandemie. De monitor arbeidsparticipatie van UWV¹⁰ laat zien dat een daling van het aantal werkenden in de eerste maanden van 2020 niet zozeer veroorzaakt werd doordat veel Wajongers hun baan verloren maar doordat minder Wajongers aan het werk gingen. Het was tijdens de coronacrisis moeilijker voor Wajongers zonder baan om aan het werk te komen. Inmiddels is de gehele arbeidsmarkt aangetrokken. UWV berichtte op 22 juli 2021 dat de arbeidsdeelname in juni 2021 weer net zo hoog was als voor de coronapandemie.¹¹ De verwachting is dit effect zal hebben op de cijfers in de monitorrapportage van 2022 ten aanzien van werkende Wajongers.

Wajongers die duurzaam geen arbeidsvermogen (DGA) hebben, zijn Wajongers die nu en in de toekomst geen mogelijkheid hebben tot het ontwikkelen van arbeidsvermogen. Door de definitie van arbeidsvermogen is het mogelijk dat Wajongers-DGA toch enkele uren werken en daarom geregistreerd zijn als werkend. De dienstverlening van UWV is nu niet gericht op het aan het werk krijgen van personen zonder arbeidsvermogen omdat zij daartoe geen wettelijke taak heeft. Ik ben met UWV in gesprek of en op welke wijze activerende dienstverlening een zinvolle bijdrage kan leveren aan het activeren van mensen waarvan eerder is vastgesteld dat zij geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben.

2. Vergroten van de maatschappelijke deelname.

De wet heeft belemmeringen om een opleiding te gaan volgen weggenomen. Wajongers behouden hun hele uitkering als ze een opleiding doen of gaan doen. Het effect van deze wijziging is te monitoren met het aantal Wajongers in het bestand dienstverlening UWV dat een vrijstelling heeft van bepaalde re-integratieverplichtingen omdat zij een opleiding volgt. Vanaf het schooljaar dat begon op 1 september 2020 zijn de belemmeringen om een opleiding te gaan volgen weggenomen. Niet alle opleidingen beginnen echter op 1 september. Deze nulmeting laat daarom het aantal schoolgaande of studerende Wajongers in het bestand dienstverlening van UWV zien in 2019 en 2020.

Tabel 2 – Aantal studerende of schoolgaande Wajongers in het bestand dienstverlening UWV

Jaar	Aantal
2019	3.908
2020	3.261

Bron: Kwantitatieve bijlage bij UWV jaarverslag 2020

In 2020 waren er minder Wajongers in het bestand dienstverlening UWV die studeerden of naar school gingen dan in 2019. De oorzaak ligt vermoedelijk in het afsluiten van de instroom in de Wajong voor mensen met arbeidsvermogen, sinds de invoering van de Participatiewet. Vanaf 2015 stromen er alleen nog mensen in de Wajong die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Vanwege de aard van hun arbeidsongeschiktheid komt het minder vaak voor dat zij een opleiding volgen of gaan

¹⁰ Monitor 2020 over 2019 uitgebracht in 2021. (Bijlage bij Kamerstuk 34 352, nr. 212)

¹¹ UWV persbericht, «Werkloosheid in juni weer onder de 300 duizend», 22 juli 2021.

studeren. Van de groep die voor 2015 in de Wajong stroomde had een groot deel wel arbeidsvermogen. Het kwam vaker voor dat zij gingen studeren. Bij een gemiddelde studieduur van zes jaar, stroomt deze groep in 2020/2021 uit de studie of opleiding. Het aantal studerende of schoolgaande Wajongers in het bestand dienstverlening neemt daarom jaarlijks flink af. Op basis van het aantal studerende Wajongers in het bestand dienstverlening is daarom niet goed te zien of Wajongers sinds de Wet vereenvoudiging Wajong meer zijn gaan studeren. Vanwege dit voortschrijdende inzicht laat de monitor de komende jaren tevens het aantal Wajongers zien dat een opleiding start. Het aantal Wajongers dat een studie of opleiding start, verandert vanaf 2020 als de studiemaatregelen een effect hebben.

Een ander instrument om de maatschappelijke deelname van Wajongers te monitoren is de participatieladder. UWV stelt voor het Ministerie van SZW de participatieladder van Wajongers samen. In tabel drie is de participatieladder per genummerde trede weergegeven. De participatieladder kent zes treden waarvan trede 5a en 5b, betaald werk, het uiteindelijke doel vormen van participatie. Betaald werk geeft een gevoel van betekenis, sociale contacten en een mate van zelfvoorzienendheid. De andere treden geven aan in hoeverre een persoon op weg is naar betaald werk. Iemand die geïsoleerd leeft (eerste trede) kan meestal niet in één keer aan het werk gaan.

Tabel 3 – Participatieladder van Wajongers met arbeidsvermogen in 2019 en 2020.

	2020	2019
Totaal participatieladder	111.219	114.597
Geen indeling	7.246	16.920
1. Geïsoleerd	5.825	5.379
2. Sociale contacten buitenshuis	18.059	17.361
3. Deelname aan georganiseerde activiteiten	17.869	17.301
4. Klaar voor werk (onbetaald werk)	8.390	8.211
5a. Betaald werk met ondersteuning	25.700	24.650
5b. Betaald werk	28.130	24.775

Bron: Kwantitatieve bijlage bij UWV Jaarverslag 2020.

Tabel drie laat zien dat in 2019 een grote groep nog niet ingedeeld was. Voor het ingaan van de wet in 2020 had bijna de helft van de Wajongers met arbeidsvermogen betaald werk, al dan niet met ondersteuning. Nog eens 8.390 Wajongers waren klaar voor werk. Bijna 36.000 Wajongers bevinden zich op trede twee en drie van de participatieladder en hebben sociale contacten buitenshuis of doen mee aan georganiseerde activiteiten. 5.800 Wajongers leven geïsoleerd. Hun deelname aan de maatschappij begint met personen uit isolement halen door hen bijvoorbeeld mee te laten doen aan georganiseerde activiteiten. Pas na een bepaalde vorm van deelname ligt het voor de hand om te kijken of het mogelijk is om stappen naar werk te zetten. De dienstverlening van UWV is erop gericht Wajongers te ondersteunen zodat uiteindelijk betaald werk mogelijk is.

Het Ministerie van SZW en UWV doen in dat kader groot onderzoek naar de effectiviteit van de dienstverlening aan Wajongers. Er hebben onderzoeken plaatsgevonden naar onder andere het dienstverleningsmodel en vakmanschap, de Wajongpopulatie, het perspectief van de Wajonger en de instrumenten en toegevoegde waarde van dienstverlening. 2022 komt de overkoepelende eindrapportage beschikbaar waarin de conclusies en aanbevelingen uit alle deelonderzoeken en andere relevante publicaties samengebracht zijn.

3. (Meer) werken altijd laten lonen

De geharmoniseerde inkomensregeling zorgt ervoor dat van elke euro die Wajongers verdienen 70 cent verrekend wordt met de uitkering waardoor meer werken zorgt voor een hoger brutoinkomen. Daarnaast ontvangt elke werkende Wajonger tenminste een totaalinkomen ter hoogte van het functieloon naar gewerkte uren.

We monitoren of Wajongers meer zijn gaan werken door te kijken naar het gemiddeld aantal verloonde uren. In tabel vier staat het gemiddeld aantal verloonde uren voor Wajongers met en Wajongers zonder arbeidsvermogen in december 2020 voor het ingaan van de Wet vereenvoudiging Wajong. Het cijfer van december 2020 dient als nulmeting.

Tabel 4 – Gemiddeld aantal verloonde uren van Wajongers in december 2020

	December 2020
Met arbeidsvermogen nDGA	126
Zonder arbeidsvermogen DGA	70

Bron: Kwantitatieve bijlage bij UWV viermaandenverslag 2021.

Eigen berekeningen van het Ministerie van SZW in het kader van de banenafpraak laten het gemiddeld aantal uren per week zien in de afgelopen jaren. Deze cijfers zijn in tabel vijf weergegeven. Door de aard van berekenen zijn de cijfers niet één-op-één te vergelijken met tabel vier. Wel kunnen deze cijfers elkaar aanvullen. In de komende jaren moet blijken of Wajongers meer uren per maand of per week zijn gaan werken door het ingaan van de Wet vereenvoudiging Wajong.

Tabel 5 – gemiddeld aantal verloonde uren per week van Wajongers met arbeidsvermogen

	Uren per week
2020	29,7
2019	28,3
2018	27,9
2017	27,5

Bron: Eigen berekeningen SZW op basis van door UWV aangeleverde gegevens in het kader van de banenafpraak.

Het streven is om de komende jaren ook gegevens op te nemen over de inkomenspositie van Wajongers voor en na het ingaan van de Wet vereenvoudiging Wajong. In dat kader zal ook het garantiebedrag terugkomen. Voor deze monitorrapportage waren cijfers over de inkomenspositie van Wajongers nog niet beschikbaar.

4. Door de wetswijziging is de Wajong eenvoudiger geworden

Verscheidene regels die anders waren voor verschillende Wajong-regimes zijn nu gelijk. Daarnaast is er nu één inkomensregeling die voor iedereen geldt en op dezelfde manier werkt ongeacht wanneer het recht op Wajong is ontstaan of hoeveel je verdient. Een later uit te voeren kwalitatief onderzoek kijkt of de Wajong tot een vereenvoudiging voor Wajongers heeft geleid. Dit doel komt in komende monitorrapportages niet meer terug.

Deze eerste monitorrapportage geeft een overzicht van de stand van zaken voor het ingaan van de Wet vereenvoudiging Wajong op 1 januari 2021. Uit deze nulmeting blijkt dat de cijfers voorzichtig geïnterpreteerd

moeten worden omdat er vaak sprake is van conjunctuurgevoeligheid en invloed van de coronacrisis. In de komende monitorrapportages zal verder ingegaan worden op de zichtbare effecten van de Wet vereenvoudiging Wajong.

Beide Kamers ontvangen jaarlijks na de zomer een versie met actuele bevindingen zodat het mogelijk is Wajongers door de tijd te volgen en te bezien hoe het hen vergaat na het ingaan van de Wet vereenvoudiging Wajong. Vanaf 2022 is het mogelijk eerste inzichten te geven in effecten van de wet omdat dan cijfers van 2021, het eerste jaar na het ingaan van de wet, beschikbaar komen. De jaarlijkse monitorrapportage en het kwalitatieve onderzoek naar de vereenvoudiging vormen input van de wetsevaluatie in 2025.

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