OPTIES VOOR INTENSIVERINGEN EN BESPARINGEN ARTIKEL 4

1. Inleiding

Hieronder wordt een vooruitblik gegeven wat de verwachte ontwikkelingen zijn van aantallen en kosten van de Wajong bij ongewijzigd beleid. Tevens wordt gekeken naar mogelijkheden om de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de Wajong te versterken, waarbij beleidsopties worden verkend om enerzijds op de uitgaven van de Wajong te besparen en anderzijds om op de uitgaven te intensiveren.

De beleidsopties kunnen momenteel nog niet inhoudelijk worden getoetst aan het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, omdat de concrete beleidskaders nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd. Om een zorgvuldige toetsing mogelijk te maken, dienen deze kaders eerst nader te worden uitgewerkt. Als die kaders wel bekend zijn en er zijn gevolgen voor de positie van mensen met een beperking, moet, gelet op het VN-verdrag Handicap, beargumenteerd worden of wordt voldaan aan een aantal cumulatieve criteria. Allereerst is een redelijke rechtvaardiging nodig, waarbij noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde maatregel wordt vastgesteld. Verder is vereist dat een gedegen onderzoek naar alternatieven heeft plaatsgevonden. Ook mag het voorstel niet leiden tot directe of indirecte discriminatie. De groepen die door de maatregel getroffen worden, behoren bij het voorstel betrokken te zijn. Tot slot behoeft het voorstel onafhankelijke toetsing. Het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is in 2016 geratificeerd door Nederland. Dit verdrag roept geen nieuwe rechten in het leven, maar geeft een verder toegepaste uitwerking van de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit bestaande mensenrechtenverdragen. Het doel van dit verdrag is te bewerkstelligen dat personen met een handicap bestaande mensenrechten effectief en op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen. Het verdrag verbiedt op zich geen wetswijzigingen die gehandicapten (be)treffen. De beleidsopties leiden er niet toe dat de Wajong-uitkering onder het sociaal minimum uitkomt.

Bij ongewijzigd beleid zal het zittend bestand van de oude Wajongregelingen geleidelijk uitstromen, hoofdzakelijk vanwege pensionering. In de structurele situatie zitten er geen personen met arbeidsvermogen meer in deze regelingen omdat de regelingen zijn afgesloten voor nieuwe instroom. De gemiddelde leeftijd en de afstand tot de arbeidsmarkt van niet-werkende Wajonggerechtigden met arbeidsvermogen neemt daarom steeds verder toe. Dit heeft effect op de intensiteit van de activerende ondersteuning.

Het bestand van de Wajong2015 zal in de komende jaren langzaam toenemen met mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Verwacht wordt dat de jaarlijkse instroom in de komende jaren elk jaar licht stijgt en op een gegeven moment stabiel blijft.

Het beschikbare re-integratiebudget voor inkoop van trajecten neemt in de tijd steeds verder af. Met het afsluiten van de instroom in de Wajong voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen verschuift de instroom naar de Participatiewet. Met ingang van de Participatiewet werd het re-integratiebudget Wajong geleidelijk overgedragen aan het Participatiebudget (middelen sociaal deelfonds). Het uitvoeringsbudget voor activering van Wajonggerechtigden neemt af.

	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Raming populatie ultimo (x1000 personen)						
Totaal	249	246	242	243	244	245
w.v. oude Wajongregelingen (oWajong en Wajong 2010)	206	197	188	183	178	173
w.v. Wajong 2015	43	48	54	60	66	72
Begrote uitgaven (x € miljoen)						
Artikel 4:						
Uitkeringslasten	4.973	5.032	4.912	4.952	5.000	5.046
Inkoop re-integratie en voorzieningen Wajong*	86	88	84	81	77	73
Artikel 11:						
Uitvoering re-integratie en voorzieningen**	362	353	347	333	319	320

Bron: begrotingen SZW
* Inclusief ESB-regeling van jaarlijks €15,8 miljoen per jaar
** Raming UWV

Extensivering van 20% is niet mogelijk
Op grond van artikel 4, vijfde lid, van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek geldt een verplichting om bij de periodieke rapportage beleidsopties te schetsen die een besparing van 20% op het begrotingsartikel inhouden. Dit is binnen de Wajong niet mogelijk. 95% van het budget binnen artikel 4 wordt uitgegeven aan uitkeringen op het niveau van het sociaal minimum. Realiseren van een besparing van 20% binnen artikel 4 is daarom enkel mogelijk door de uitkeringen voor jonggehandicapten te verlagen. De uitkeringen komen dan onder het sociaal minimum terecht. Het overgrote deel van de besparing zal daarbij weglekken naar de Toeslagenwet en voor een deel naar de Participatiewet. Deze optie is daarom hieronder niet verder uitgewerkt.

De besparing in de structurele situatie is nihil als voorstellen betrekking hebben op Wajonggerechtigden met arbeidsvermogen, omdat nieuwe instroom in de oude Wajongregelingen niet meer mogelijk is.

2. Procentuele besparingen en intensiveringen

Optie		Intensivering in 2030	Struc.
1	Verhogen uitkering voor mensen met duurzaam geen arbeidsvermogen naar 80% WML	5%	6%
2	Alle uitkeringen op 75% WML	1%	0%

Optie		Besparing in 2030	Struc.
3	Verlagen alle uitkeringen naar 70% WML	-4%	-5%
4	Afschaffen inkomensaanvullingen	-1%	-1%
5	Afschaffen activerende dienstverlening	-0,4%	0%
6	Afschaffen Wajong, doelgroep naar de Pwet	-1%	-4%

Aannames voor alle opties:
- We gaan uit van invoering op 1-1-2030.
- Bij de verschillende opties is nog geen rekening gehouden met de stand-still bepaling van het VN-verdrag handicap.

- Alle bedragen zijn in mln. euro.
- Er is een uitsplitsing gemaakt tussen de Wajong2015 en oudere Wajongregelingen, behalve bij het veranderen van de uitkeringshoogte. De uitkeringshoogte is namelijk niet volledig gekoppeld aan de verschillende Wajongregimes en daardoor moeilijk los te ramen.

3. Intensiveringen

Tabel 1 : Verhogen uitkering van 75% naar 80% WML voor mensen met duurzaam geen arbeidsvermogen (DGA)

Budgettaire consequenties voor de rijksbegroting	2029	2030	2031	Struc	Struc in
Wajong totaal	2	248	254	317	2065

Aannames:

- Mensen met duurzaam geen arbeidsvermogen in zowel de oude Wajongregelingen als de Wajong2015 ontvangen op dit moment een uitkering van 75% WML (afgerond € 23 duizend per jaar). Dit is in deze raming verhoogd naar 80% WML (afgerond € 24 duizend).
- We verwachten geen weglekeffecten. 75% WML is al boven sociaal minimum, dus deze doelgroep ontvangt geen TW.
- Inclusief € 2 miljoen uitvoeringskosten voor voorbereiding en implementatie in 2029.
- In deze raming is geen rekening gehouden met mogelijke gedragseffecten. Het verschil tussen de uitkeringen voor DGA (80%) en nDGA (70%) kan mogelijk leiden tot een prikkel om een herbeoordeling aan te vragen.

Consequenties:

- Mensen met een Wajong-DGA uitkering gaan er in inkomen op vooruit.
- Het verschil in uitkeringshoogte tussen mensen met en zonder (duurzaam) arbeidsvermogen neemt toe, evenals het verschil in uitkeringshoogte tussen mensen met een Wajong-DGA uitkering en mensen met een uitkering uit de Participatiewet. Door deze toegenomen verschillen tussen uitkeringen wordt de Wajong-DGA uitkering relatief aantrekkelijker en kan er een extra prikkel ontstaan om hier een (her)beoordeling voor aan te vragen.

Tabel 2: Verhogen uitkeringen van 70% naar 75% voor mensen met arbeidsvermogen

Budgettaire consequenties voor de rijksbegroting	2029	2030	2031	Struc	Struc in
Oude Wajongregelingen	2	59	58	0	2065
Besparing TW	0	-6	-6	0	2031
Totaal	2	53	52	0	2065

Aannames:

- In de oude Wajongregelingen zitten mensen met arbeidsvermogen, die 70% WML ontvangen. In deze raming zal deze groep ook 75% WML ontvangen. Het prijsverschil per uitkering is ongeveer € 1.440 (75% uitkering is afgerond € 22 duizend t.o.v. 70% afgerond € 20 duizend). De groep die op dit moment arbeidsvermogend is (47%) en daarvan niet aan het werk is (44%) zal hierbij een verhoging in uitkering krijgen. Deze groep is ongeveer 38,6 duizend personen in 2029 en loopt af naar 36,7 duizend personen in 2031.
- Daarnaast is er ook een groep die gedeeltelijk aan het werk is (afgerond en gemiddeld 16 duizend personen). Hierbij zullen de uitkeringslasten ook stijgen met ongeveer € 4,4 miljoen.
- In de Wajong2015 zitten enkel mensen met 75% WML, dus deze raming heeft op hen geen effect.
- Wanneer de uitkering naar 75% van WML wordt verhoogd, zullen minder mensen gebruik kunnen maken van een TW-toeslag.
- De raming kost structureel niets, omdat de oude Wajongregelingen uitstromen. De kosten lopen af tot en met ongeveer 2065.

- Inclusief € 2 miljoen uitvoeringskosten voor voorbereiding en implementatie in 2028.
- Het effect op de Toeslagenwet is niet in de raming meegenomen.

Consequenties:
- In 2018 zijn de basisuitkeringen voor Wajong met arbeidsvermogen die niet werken verlaagd. Dit wordt hiermee teruggedraaid.
- De rekenregels moeten worden aangepast, zodat meer inkomen wordt verrekend met de uitkering.
- Door gelijktrekken van regelingen zal de druk op herbeoordelingen afnemen, omdat het verschil tussen de Wajong DGA en nDGA dan enkel nog betrekking heeft op de reïntegratieplicht en er geen financiële prikkel is om een herbeoordeling aan te vragen. Dit is nog niet opgenomen in de raming maar kan toegevoegd worden wanneer deze maatregel daadwerkelijk genomen wordt.
- Niet gebruik van de Toeslagenwet valt vrijwel weg.
- De ongelijke behandeling van Wajonggerechtigden en arbeidsbeperkten die vanaf 2015 instromen in de Participatiewet wordt vergroot. Jonggehandicapten die recht hebben op een bijstanduitkering onder de Participatiewet ontvangen immers ook een inkomen op het niveau van het sociale minimum.

4. Besparingen

Tabel 3: Verlagen alle uitkeringen naar 70% WML

Budgettaire consequenties voor de rijksbegroting	2029	2030	2031	Struc	Struc in
Wajong totaal	0	-248	-254	-318	2065
Weglek TW	0	59	61	76	2031
Uitvoeringskosten UWV	2	0	0	0	-
Totaal	2	-189	-193	-242	2065

Aannames:
- Mensen zonder arbeidsvermogen in zowel de oude Wajongregelingen als de Wajong2015 krijgen op dit moment 75% WML. Hierbij wordt de uitkering van 75% verlaagd naar 70% voor de totale doelgroep die 75% ontvangt.
- Wanneer de uitkering naar 70% van WML wordt verlaagd, zullen meer mensen gebruik kunnen maken van een TW-toeslag. Hierbij is dezelfde aanname als bij de pwet gemaakt, waarbij we uitgaan van 80% alleenstaanden die hier recht op hebben.
- Inclusief € 2 miljoen uitvoeringskosten voor voorbereiding en implementatie in 2029.
- Er is in de raming geen rekening gehouden met overgangsrecht, omdat de raming afhankelijk is hoe het overgangsrecht wordt vormgegeven. Varianten waar wel overgangsrecht in wordt opgenomen leveren minder op binnen de meerjarenperiode.

Consequenties:
- De uitvoering wordt versimpeld, omdat er nog maar één maximale uitkering geldt en er geen onderscheid meer gemaakt hoeft te worden tussen wel en geen arbeidsvermogen. Dit is een marginale versimpeling, omdat de uitkeringsvaststelling geautomatiseerd is.
- Door gelijktrekken van regelingen zal de druk op herbeoordelingen afnemen, omdat het verschil tussen de Wajong DGA en nDGA dan enkel nog betrekking heeft op de reïntegratieplicht en er geen financiële prikkel is om een herbeoordeling aan te vragen. Dit is nog niet opgenomen in de raming maar kan toegevoegd worden wanneer deze maatregel daadwerkelijk genomen wordt.
- Een groot aantal Wajonggerechtigden gaat er in inkomen op achteruit en kan dit niet compenseren omdat zij geen arbeidsvermogen heeft.
- Er vindt een grote weglek naar de Toeslagenwet plaats.

Tabel 4: Afschaffen inkomensaanvullingen

Budgettaire consequenties voor de rijksbegroting	**2029**	**2030**	**2031**	**Struc**	**Struc in**
Tegemoetkoming Wajong	0	-2	-2	-2	2031
Hulpbehoevendheid	0	-25	-26	-26	2031
Uitvoeringskosten UWV	1,5	0,5	0	0	-
Totaal	-2	-27	-28	-28	2031

Aannames:

- De Regeling tegemoetkoming Wajong is beschikbaar voor jongeren van 18-20 jaar met een Wajong-uitkering. Deze tegemoetkoming bedraagt maandelijks per 1 juli 2026 € 24,74 voor een 18-jarige, € 23,76 voor een 19-jarige en € 14,26 voor een 20-jarige. Dit zal leiden tot gemiddeld een besparing van € 2 miljoen per jaar.
- Mensen met een Wajonguitkering die geen (mogelijk toekomstig) arbeidsvermogen hebben én die gedurende langere tijd elke dag hulp of verzorging nodig hebben, kunnen een hogere uitkering krijgen. Het afschaffen van deze tegemoetkoming zal leiden tot een besparing van structureel € 26 mln. per jaar.
- Als de jonggehandicaptenkorting wordt meegenomen, is de besparing per jaar ca. € 220 mln. hoger. De jonggehandicaptenkorting is echter een fiscale maatregel bij het ministerie van Financiën. Dit zorgt niet voor een besparing op (artikel 4 van) de SZW-begroting.
- Inclusief € 1,5 en € 0,5 miljoen uitvoeringskosten voor voorbereiding en implementatie in 2029 en 2030.
- Er is in de raming geen rekening gehouden met overgangsrecht, omdat de raming afhankelijk is hoe het overgangsrecht wordt vormgegeven. Varianten waar wel overgangsrecht in wordt opgenomen leveren minder op binnen de meerjarenperiode.

Consequenties:

- Als de jonggehandicaptenkorting afgeschaft wordt, wordt het inkomensverschil tussen Wajonggerechtigden met arbeidsvermogen en arbeidsbeperkten met arbeidsvermogen in de Participatiewet verkleind. Wajonggerechtigden krijgen dan geen belastingkorting meer. Voor mensen in de Participatiewet geldt wel een individuele inkomenstoeslag (voorheen langdurigheidstoeslag) om ervoor te zorgen dat mensen niet langdurig op het sociaal minimum blijven zitten. Zo'n soort regeling kennen we niet in de Wajong.
- Door afschaffing van de toeslag in verband met hulpbehoevendheid hoeft UWV voor volledig arbeidsongeschikte Wajonggerechtigden die langdurige hulp of verzorging nodig hebben niet meer te controleren of deze Wajonggerechtigden hier recht op hadden. UWV zal deze toeslag nog wel verstrekken aan volledig arbeidsongeschikten met WAO-, WAZ- of WIA-uitkering, die hiervoor in aanmerking komen. Logischer is om deze toeslag dan voor alle volledig arbeidsongeschikten tegelijk af te schaffen.
- Bij afschaffen van de toeslag in verband met hulpbehoevendheid ligt (volledige) overheveling van de middelen naar de WLZ in de rede. De doelmatigheid kan verbeteren doordat gemeenten een volledig beeld hebben van de ondersteuning die nodig is op huishoudniveau.
- Het afschaffen van specifieke inkomensaanvullingen heeft negatieve koopkrachteffecten , waarbij mogelijk een beroep op de gemeente voor compensatie gedaan kan worden. Per gemeente zijn de mogelijkheden hiertoe verschillend.

Tabel 5: Afschaffen activerende dienstverlening

Budgettaire consequenties voor de rijksbegroting	2029	2030	2031	Struc	Struc in
Oude Wajongregelingen	0	-18	-14	0	2065
Wajong2015	0	0	0	0	-
Uitvoeringskosten UWV	2	0	0	0	-
Totaal	2	-18	-14	0	2065

*Bron: SZW begroting artikel 4 en berekening SZW

Aannames:

- Deze dienstverlening kan direct volledig gestopt worden per 2030. Dus de middelen vallen vanaf dat moment in zijn geheel vrij. In verband met de aflopende doelgroep van de oude Wajongregelingen is de besparing structureel € 0. Daarnaast is ook een deel bestemd voor voorzieningen, dit is een wettelijke bepaling (gemiddeld kost dit jaarlijks ongeveer € 43 mln.). De resterende re-integratiekosten voor trajecten en scholing komen dan uit op gemiddeld €16 mln. binnen begrotingshorizon.
- Het afschaffen van het re-integratiebudget voor Wajonggerechtigden kan als gevolg hebben dat de doelgroep meer gebruik gaat maken van dienstverlening die UWV zelf aan haar doelgroep biedt. Hierdoor kunnen de uitvoeringskosten van UWV stijgen. Hier is in deze raming geen rekening mee gehouden.
- Dit leidt jaarlijks mogelijk tot minder (her)plaatsingen en daardoor hogere uitkeringslasten. Van de 7.000 plaatsingen jaarlijks wordt een deel gerealiseerd via ingekochte re-integratie en scholing. Eventuele kosten van verhoogde uitkeringslasten zijn niet meegenomen in deze raming.
- Inclusief € 2 miljoen uitvoeringskosten voor voorbereiding en implementatie in 2029.

Consequenties:

- Een groot deel van de Wajonggerechtigden komt niet meer (opnieuw) aan het werk. Meer Wajonggerechtigden zullen in de uitkering blijven, zonder werk en zonder loonaanvullingen vanuit de Wajong.
- Er zal nauwelijks uitstroom naar werk meer voorkomen.
- De doelstelling voor het aantal door UWV geplaatste Wajonggerechtigden moet hierdoor fors neerwaarts worden bijgesteld.
- UWV zal dan minder of zelfs niet meer bijdragen aan het realiseren van de Banenafspraak.

Tabel 6: Afschaffen Wajong, doelgroep naar de P-wet. Geen nieuwe instroom vanaf 2030

Overgangsrecht, na 5 jaar iedereen instromen P-wet (Wajong 2015 + oude Wajongregelingen).

Budgettaire consequenties voor de rijksbegroting	2029	2030	2031	Struc	Struc in
Wajong totaal	0	-152	-304	-4.933	2035
Weglek Pwet	0	115	230	4.144	2035
Uitvoeringskosten UWV	5	-48	-52	-166	2035
Weglek TW	0	0	0	-51	2035
Uitvoeringskosten Pwet	0	25	25	784	2035
Totaal	5	-58	-97	-219	2035

In deze optie gaan alle Wajonggerechtigden (oWajong, Wajong2010 en Wajong2015) over naar de Participatiewet.

Aannames:

- Bij deze maatregel wordt per 1-2030 de instroom stopgezet en na 5 jaar overgangsrecht de uitkering stopgezet voor het zittend bestand.
- We gebruiken hierbij de aanname dat ongeveer 80% van de doelgroep aanspraak kan maken op de bijstand. De overige 20% wordt NUG'ger. Gemiddelde uitkeringen van 2030 zijn hierbij gebruikt.
- De uitvoeringskosten per persoon bedragen binnen de p wet gemiddeld € 4.500 per jaar, dit is hoger dan de gemiddelde uitvoeringskosten per persoon bij UWV van € 3.000 voor aanvragen en € 600 per continuering per jaar. Echter zijn de aantallen binnen de pwet lager i.v.m. bovengenoemde aanname van 80% en is er in de eerste jaren een besparing omdat de 13,5 duizend aanvragen/beoordelingen per jaar niet zullen plaatsvinden.
- Bij deze raming is rekening gehouden met overgangsrecht van 5 jaar, de Wajong wordt per in dit scenario dan per 1-1-2035 gestopt. Overgangsrecht leidt tot een langer ingroeipad en leidt mogelijk tot nog hogere uitvoeringskosten.
- Daarnaast is er ook sprake van een besparing op de TW, als in 2035 het gehele bestand uitstroomt uit de Wajong.
- Inclusief € 5 miljoen uitvoeringskosten voor voorbereiding en implementatie in 2029 en besparing uitvoeringskosten UWV.

Consequenties:

- Het onderscheid Wajong2015 en groep tijdelijk geen arbeidsvermogen verdwijnt. Daarmee ontstaat een meer gelijke behandeling. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de uitvoering, werkgevers krijgen hierdoor mogelijk te maken met een diversiteit aan regels van verschillende gemeenten.
- Gemeenten zijn reeds verantwoordelijk voor zorg (WMO) en kunnen dat dan ook integraal gaan oppakken met inkomen.
- De Participatiewet is bedoeld als laatste vangnet waar mensen zo snel mogelijk uit zouden moeten stromen naar werk en kent beperkte vrijstellingen. In de Participatiewet gelden, in tegenstelling tot de Wajong, strenge verantwoordingsplichten van inkomsten en uitgaven. Deze optie brengt een groep (zonder arbeidsvermogen) onder de gemeenten die niet kan voldoen aan activering gericht op werk en de plicht om iets te doen voor je uitkering.
- Een deel van de huidige Wajonggerechtigden gaat er in inkomen op achteruit, vanwege de aanvullende voorwaarden in de Participatiewet. Een deel zal daardoor niet-uitkeringsgerechtigd worden.
- Gemeenten krijgen hiermee naast een grote hoeveelheid uitkeringen aan mensen zonder arbeidsvermogen een forse caseload aan jonggehandicapten erbij.
- Deze maatregel staat haaks op artikel 28 lid 1 van het VN-Verdrag Handicap en artikel 9 en 11 van het IVESCR. Hierin staat dat het recht op een behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming beschermd en bevorderd wordt. Er moet beargumenteerd worden of wordt voldaan aan een aantal cumulatieve criteria. Allereerst is een redelijke rechtvaardiging voor de voorgestelde maatregel nodig, waarbij noodzaak en proportionaliteit van de maatregel wordt vastgesteld. Verder is vereist dat een gedegen onderzoek naar alternatieven heeft plaatsgevonden. Ook mag het voorstel niet leiden tot directe of indirecte discriminatie. De groepen die door de maatregel getroffen worden, behoren bij het voorstel betrokken te zijn. Tot slot behoeft het voorstel onafhankelijke toetsing.
- Het voorstel leidt er toe dat ruim 246.000 jonggehandicapten moeten worden overgeheveld van UWV naar gemeenten. Het is uitvoeringstechnisch een te grote belasting dit in één keer te doen. Dit kan alleen in cohorten verspreid over meerdere jaren. Dit zal naar verwachting hoge uitvoeringskosten met zich meebrengen. Er dient objectief gerechtvaardigd te worden welke cohort als eerste overgaat naar de slechtere voorwaarden van de P-wet in verband met ongelijke behandeling. Aangezien het bij de oude Wajong-regelingen gaat om een (steeds) oudere groep mensen zal deze rechtvaardiging lastig te vinden zijn.
- De uitvoeringskosten nemen sterk toe omdat de uitvoeringskosten van de Participatiewet per uitkeringsgerechtigde hoger zijn dan van de Wajong. De Participatiewet heeft een complexere en daardoor duurdere uitvoering omdat er meer toegangseisen gelden in de vorm van inkomens- en vermogenstoetsen en omdat de kostendelersnorm moet worden toegepast en gehandhaafd. Dit zorgt voor hogere uitvoeringskosten.
- Dit voorstel leidt tot een hogere druk op ouders van kinderen met duurzaam geen arbeidsvermogen.