

No.W12.08.0389/III

's-Gravenhage, 16 oktober 2008

Bij Kabinetsmissive van 4 september 2008, no.08.002556, 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.

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.

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 leeftijdscriteria), 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.

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).² De oorzaken van de toename liggen volgens de toelichting veeleer in de toenemende

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

² 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.

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 schoolzorgsysteem voorafgaand aan het 18^e 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 27^e 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 18^e 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 keuringscriteria³. Dit zou immers meebrengen dat op termijn ook de aanpak van de uitstroom beter hanteerbaar kan worden.

b. Het voorstel voorziet weliswaar in een intensivering van de arbeidsondersteuning, 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 verdringingseffecten 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

³ 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)).

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.

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

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,

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.