
647

Besluit van 20 december 2021 tot wijziging van het Besluit garantiebedrag Wajong in verband met de tijdelijke verlenging van de periode van het garantiebedrag

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 15 december 2021, nr. W12.21.0340/III);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 december 2021, nr. 2021-0000210092;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In het Besluit garantiebedrag 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.

's-Gravenhage, 20 december 2021

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *drieëntwintigste* december 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

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 een jaar hoger dan het garantiebedrag, en/of de Wajonger heeft voor een periode van een jaar 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

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.

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 als binnen een jaar 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 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 bestaan. Het kabinet was van mening dat er rekening mee moet worden gehouden dat een veel langere termijn verder gaat dan regulier overgangsrecht en op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel.

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

De Tweede Kamer heeft met het amendement Stoffer-Baudet de herlevingstermijn verlengd naar één jaar.⁴ De wetgever heeft hierbij de afweging gemaakt tussen de reikwijdte van het overgangsrecht en het gelijkheidsbeginsel en een termijn van een jaar gerechtvaardigd geacht. 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 voor gekozen een verlenging te koppelen aan daadwerkelijk gewijzigde arbeidsmarktperspectieven. Hiermee is het

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.*

mogelijk tegemoet te komen aan de wens van de Tweede Kamer om voor een bepaald percentage van de Wajongers het garantiebepdrag te laten herleven en aan de wens van de Eerste Kamer om de termijn bij het garantiebepdrag crisisbestendig te maken.

Het UWV heeft voor het Ministerie van SZW jaarlijkse berekeningen van de baanvindkans vervroegd 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 werkherhvatting binnen 1-3 maanden naar alle werkverliezers van 2020. Voor de werkherhvatting 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 Wajongers 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. Bij deze redenering zijn twee kanttekeningen te maken. De eerste kanttekening is dat de algemene arbeidsmarkt in de loop van 2021 steeds verder is aangetrokken. Hierbij moet in het achterhoofd gehouden worden dat de monitor arbeidsparticipatie van UWV er echter ook op wijst dat het herstel van de arbeidsparticipatie van Wajongers langer duurt dan de reguliere arbeidsmarkt.⁷ De tweede kanttekening bij de redenering, waar reacties op de internetconsultatie ook op wijzen, is 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 volgend maand 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 de cijfers uiteindelijk anders uitpakken op basis van een

⁷ Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2020, UWV

grotere onderzoeksgroep. De cijfers hebben dus een onzekerheid die twee kanten op werkt.

Het is daarnaast lastig om de effecten van de coronacrisis te koppelen aan de effecten van een verlenging met vijf maanden dan wel van een jaar. Een verlenging met een jaar die alleen geldt voor 2022 heeft de praktische uitwerking dat personen die begin 2021 hun werk verliezen een langere herlevingstermijn hebben dan personen die later in 2021 hun baan verliezen. Iemand die in januari 2021 zijn baan verliest heeft 23 maanden de tijd om een baan te vinden en zo het garantiebedrag te laten herleven. Iemand die zijn baan verliest in november 2021 heeft 14 maanden de tijd. Het compenserende effect is dus kleiner naarmate de baan later in 2021 verloren is. Dat past bij de ontwikkeling dat de arbeidsmarkt steeds verder aantrekt en komt tegemoet aan de cijfers die laten zien dat Wajongers er in het begin van de coronacrisis langer over deden een baan te vinden en dat het herstel van de arbeidsparticipatie trager gaat dan op de reguliere arbeidsmarkt.

Een bijkomstigheid bij de verlenging met een jaar is dat dit eenvoudiger uit te leggen is aan Wajongers, een doelgroep met een beperkt doenvermogen.

2.3. Een verlenging in het licht van het gelijkheidsbeginsel

Met de verlenging van een jaar worden Wajongers met een garantiebedrag gecompenseerd voor de coronacrisis terwijl Wajongers zonder garantiebedrag niet gecompenseerd worden. Dit kan oneerlijk overkomen maar is in de ogen van de regering gerechtvaardigd.

De personen zonder garantiebedrag hebben een uitkering op 70% van het wettelijk minimumloon, omdat zij tijdens het inwerkingsreden van de Wet vereenvoudiging Wajong niet werkten. Door de coronacrisis hebben ook zij te maken gehad met een lagere baanvindkans. Zij behouden echter de uitkering van 70% van het wettelijk minimumloon en 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 dat het kabinet met de verlenging wil compenseren.

De verlenging van een jaar voor heel 2022 compenseert meer voor Wajongers die eerder in de coronacrisis hun baan zijn kwijt geraakt. Op basis van de gepresenteerde cijfers en het gegeven dat het herstel van de arbeidsparticipatie bij Wajongers langer duurt hadden zij waarschijnlijk meer te maken met de invloed van de coronacrisis op hun recht op het garantiebedrag. De tijdelijke verlenging compenseert minder voor Wajongers die al meer te maken hadden met de aantrekkende arbeidsmarkt. Ook om die reden is de tijdelijke verlenging duidelijk gekoppeld aan de gevolgen van de coronacrisis en de daadwerkelijke arbeidsmarkt-effecten.

2.4 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.⁸ De aantrekkende arbeidsmarkt en krapte in verschillende beroepsgroepen zorgt ervoor dat ook de baanvinkansen 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 inwerking-treding van de Wet vereenvoudiging Wajong.⁹ 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 implementatie-termijn van 1 januari 2022 is belangrijk omdat vanaf dat moment de eerste Wajongers hun recht op het garantiebedrag zullen verliezen.

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 Schalk¹⁰. 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

⁸ UWV Persbericht, «Werkloosheid in juni weer onder de 300 duizend», 22 juli 2021.

⁹ Kamerstukken I 2020/21, 35 213, nr. R, p. 1.

¹⁰ Kamerstukken I 2019/20, 35 213, nr. M.

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 minimum-invoeringstermijn 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,
A.D. Wiersma