

Vergaderjaar 2024–2025

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1282

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2025

Inleiding

Bij deze brief ontvangt u het evaluatieonderzoek van Regioplan naar de effecten van een tweetal maatregelen in de Ziektewet en de Wet arbeidsongeschiktheids-voorziening jonggehandicapten (Wajong) op de feitelijke inkomenspositie en de arbeidsparticipatie van de personen waarop de maatregelen effect hebben. De Eerste Kamer heeft middels de motie Strik c.s.¹ om dit evaluatieonderzoek gevraagd. Deze brief gaat in op de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.

Ziektewet

Toelichting maatregel

Mensen die een Ziektewetuitkering krijgen, betalen inkomstenbelasting over deze uitkering. Tot 1 januari 2020 hadden mensen die een Ziektewet-uitkering ontvingen en geen werkgever hadden, recht op de arbeidskorting en de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK) over hun Ziektewetuitkering. Mensen die na 1 januari 2020 de Ziektewet instroomden en geen werkgever hebben, hebben geen recht meer op deze heffingskortingen over hun Ziektewetuitkering. Dit betekent dat de loonheffing over hun Ziektewetuitkering hoger wordt en zij dus netto een lager bedrag overhouden. Hiermee werd een inconsistentie tussen de Ziektewet en de Werkloosheidswet opgeheven.² Bij een uitkering op grond van de Werkloosheidswet was er namelijk al geen recht op de arbeidskorting en IACK.

¹ Kamerstukken I 2017/18, 34 775, nr. J.

² Kamerstukken II 2018/19, 35 026, nrs. 1–3.

In het onderzoek heeft Regioplan onderzocht wat bovenstaande maatregelen betekenen voor de netto-inkomenspositie en de arbeidsparticipatie van deze mensen.

Uitkomsten evaluatie

Uit een vergelijking tussen mensen die wel en niet met de maatregel te maken hadden, blijkt dat mensen met een Ziektewetuitkering zonder werkgever die geen recht hadden op arbeidskorting, een lager netto-inkomen hebben dan mensen die hier wel recht op hadden. Dit hangt voor het grootste deel samen met een verlaging van het inkomen uit uitkering. In het onderzoek is ook geanalyseerd in hoeverre dit netto-inkomensverschil verklaard kan worden door de maatregel. In deze analyse wordt gecontroleerd voor een veelvoud aan factoren.

Uit deze analyse komt echter naar voren dat de inkomenspositie van mensen die geen recht hadden op de arbeidskorting juist hoger is dan die van mensen die hier wel recht op hadden. Deze uitkomst gaat in tegen de verwachting. Het geen recht hebben op de arbeidskorting zorgt namelijk voor een lager inkomen. Het is echter mogelijk dat mensen die te maken kregen met het niet toepassen van de arbeidskorting de daling in inkomen hebben weten op te vangen door meer te werken of eerder weer aan de slag te gaan. Het onderzoek kan deze aanname maar deels onderbouwen. Uit het onderzoek blijkt namelijk wel dat de kans om aan het werk te gaan voor mensen die geen recht hadden op de arbeidskorting groter is dan voor mensen die dit recht wel hadden. Maar het blijkt ook dat de maatregel geen effect heeft gehad op de duurzame uitstroom naar werk van Ziektewetgerechtigden. Bovendien laten andere vergelijkingen, ook tussen groepen die beiden wel of beiden niet met de maatregel te maken hebben gekregen, soortgelijke veranderingen zien. Het onderzoek kan maar in beperkte mate onderbouwen dat de maatregel een positief effect heeft gehad op de netto-inkomenspositie.

Personen die recht hebben op IACK maken per definitie ook gebruik van arbeidskorting. Als mensen geen recht hebben op beide heffingskortingen, valt de daling in inkomen voor hen dus hoger uit dan voor mensen die alleen geen recht meer hadden op de arbeidskorting. De kwantitatieve analyses in het onderzoek bevestigen dit. De inkomensdaling is zo groot dat we er rekening mee moeten houden dat mensen om wie dit gaat de noodzaak zullen ervaren om te moeten reageren. Maar de kwantitatieve analyses tonen aan dat de Ziektewetduur voor personen die geen recht hadden op beide heffingskortingen juist relatief lang is. Ook is de kans juist kleiner dat zij zich binnen 24 maanden na de instroom in de Ziektewet weer beter melden en het werk hervatten. Personen die geen recht hadden op beide heffingskortingen, hebben een minder grote kans op een duurzame werkhervatting dan personen die dit recht wel hadden (gecontroleerd voor groepssamenstelling). Deze uitkomsten suggereren dat het schrappen van de IACK tot een lager inkomen, en niet tot meer arbeidsparticipatie heeft geleid. Ook voor deze analyses geldt dat het mogelijk is dat er andere, moeilijk te duiden factoren die niet mee zijn genomen in het onderzoek een rol spelen in het verklaren van de verschillen tussen cohorten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het geen recht meer hebben op de arbeidskorting en eventueel IACK voor mensen in de Ziektewet zonder werkgever invloed heeft op de netto-inkomenspositie. Het lijkt er niet op dat deze mensen weer sneller aan het werk gaan. De onderzoekers kunnen echter niet met zekerheid zeggen of deze effecten (volledig) het gevolg zijn van het geen recht meer hebben op beide heffingskortingen. Er zijn dus geen harde conclusies te trekken op basis van dit onderzoek. De maatregel heeft echter wel een onwenselijk verschil tussen de

Ziektewet en de Werkloosheidswet opgeheven. Verder voert UWV momenteel drie pilots uit om de re-integratie en duurzame werkhervatting vanuit de dienstverlening in de Ziektewet te verbeteren. Met deze pilots onderzoekt UWV welke begeleiding het meest effectief is bij de terugkeer naar werk. Dit helpt ook mensen die geen recht meer hebben op deze heffingskortingen.

Wajong

Toelichting maatregel

Voor mensen met een Wajong-uitkering die arbeidsvermogen hebben besloot het kabinet Rutte II om vanaf 2018 de hoogte van de Wajong-uitkering te verlagen.³ De hoogte van de Wajong-uitkering daalde van 75 procent naar 70 procent van het bruto wettelijk minimumloon. Het doel van deze maatregel was om de uitkering gelijk te trekken met de uitkering voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen die sinds 2015 onder de Participatiewet vallen. Het neven doel was om de werkstimulans te vergroten voor mensen die hiertoe in staat zijn.

In het onderzoek heeft Regioplan het effect van deze maatregel onderzocht op zowel de netto-inkomenspositie als de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong-uitkering bij wie de uitkering in 2018 is verlaagd.

Uitkomsten evaluatie

Het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek toont dat de verlaging anders uitpakt voor de inkomenspositie van verschillende groepen mensen met een Wajong-uitkering. Voor een aantal groepen, zoals hoogopgeleiden en personen jonger dan 35 jaar, geldt dat de inkomenspositie is verbeterd. Een mogelijke verklaring uit de analyses is dat deze groepen het verlies aan inkomen wisten te compenseren met inkomen uit werk. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat mensen met een Wajong-uitkering die niet werkten en niet aan het werk zijn gegaan of die al werkten maar niet meer uren zijn gaan werken het verlies van uitkering niet hebben kunnen compenseren. Ook mensen met een Wajong-uitkering die geen gebruik maakten van inkomen uit toeslagen in het kader van de Toeslagenwet kregen te maken met een daling van hun inkomen. Een mogelijke verklaring is dat zij de vaardigheden missen om deze toeslagen aan te vragen.⁴ Deze groepen hebben te maken gekregen met een verslechtering van hun inkomenspositie.

Het onderzoek laat zien dat de verlaging van de Wajong-uitkering naar 70 procent van het bruto wettelijk minimumloon over het geheel genomen vrijwel geen invloed heeft gehad op de arbeidsparticipatie.⁵

Er is ook onderzocht hoe mensen met een Wajong-uitkering de verlaging van de uitkering hebben ervaren. Hiertoe hebben de onderzoekers veertig

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 23 (herdruk), p. 6–7.

⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet. Het gebruik van deze aanvulling is laag: 68 procent van de mensen met een Wajonguitkering die recht hebben op deze aanvulling, maakt hier geen gebruik van.

⁵ Het is niet goed mogelijk geweest om een verklarende analyse uit te voeren naar de effecten van de verlaging op de arbeidsparticipatie. De maatregel is immers van toepassing op alle mensen met een Wajong-uitkering die arbeidsvermogen hebben. Om toch enig inzicht te geven in de arbeidsparticipatie over tijd is er een logistische segmented regressieanalyse uitgevoerd over de arbeidsparticipatie per maand over 2017 en 2018.

scenariogebaseerde interviews⁶ gehouden met mensen met een Wajong-uitkering bij wie de uitkering in 2018 is verlaagd.

De interviews tonen aan dat sommige mensen met een Wajong-uitkering weinig ruimte hebben ervaren om te reageren op een verlaging van de uitkering door (meer) te gaan werken. De ruimte om te willen werken wordt beïnvloed door de ervaren grenzen van de beperking en de fysieke en mentale belasting die werken met zich meebrengt. Tegelijkertijd geven zij aan niet de financiële impact van meer werken te kunnen inschatten. Ze zijn daardoor bang voor terugvorderingen en het vervallen van toeslagen. Dit weerhoudt hen ervan om (meer) te gaan werken. De verlaging van de uitkering leidt in dat geval tot extra financiële druk. Anderzijds zijn sociale prikkels een belangrijke motivatie voor mensen om te zoeken naar een baan. Het onderhouden van sociaal contact met collega's, het hebben van meer sociale contacten omdat er meer geld wordt overgehouden dan bij alleen de uitkering, een gevoel een bijdrage te leveren aan de maatschappij, en de afhankelijkheid van een uitkering en het sociale stigma hierop, vormen alle sterke prikkels om te werken.

Uit de interviews blijkt verder dat een deel van de mensen met een Wajong-uitkering zich de verlaging niet goed kan herinneren. Zo vormt de uitkering slechts een klein deel van het inkomen voor degenen die veel werkten. Er kan dan ook maar in beperkte mate worden verwacht dat ze actie ondernemen na de verlaging door (meer) te gaan werken. Wajongers die zich de verlaging nog wel herinnerden, vormden in 2018 de kwetsbaarste groep (niet werkend, financiële problemen, hoge vaste lasten, schulden). Voor hen betekende het dat ze extra uitgaven moesten schrappen, hun vaste lasten moesten verlagen, bepaalde boodschappen in de supermarkt moesten laten staan of (meer) schulden opbouwden.

Tot slot

Het onderzoek geeft een beeld van de werking van financiële prikkels op het werkzoekgedrag en de arbeidsparticipatie van mensen. Uit dit onderzoek, en ander literatuuronderzoek⁷, blijkt dat er een nuance kan worden aangebracht in het idee dat een grotere afstand tussen inkomen uit uitkering en inkomen uit werk tot meer werkzoekgedrag en daarmee tot meer arbeidsparticipatie leidt. Het verlagen van uitkeringen kan tot meer arbeidsparticipatie en snellere werkherleving leiden, maar de kans wordt kleiner naarmate de mogelijkheden van mensen om (meer) te gaan werken minder groot zijn. Niet alle burgers zijn zelfredzaam en in staat om te reageren op financiële prikkels. Voor veel mensen geven deze financiële prikkels ook niet de doorslag om aan het werk te (kunnen) gaan. Vooral voor mensen met een Wajong-uitkering die al in een kwetsbare situatie verkeren, is het lastiger om (meer) te gaan werken als zij een lagere uitkering krijgen. Belangrijk is na te gaan hoe mensen gezien hun omstandigheden hun eigen werkvermogen inschatten en welke (on)mogelijkheden zij zien om aan het werk te gaan. De uitkomsten van het onderzoek over de verlaging van de Wajong-uitkering zullen worden betrokken bij de periodieke rapportage jonggehandicapten, die naar verwachting eind dit jaar naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd.

⁶ Bij scenariogebaseerd interviewen zijn aan de gespreksdeelnemers verschillende situaties voorgelegd, waarop zij konden reflecteren. Op die manier konden de onderzoekers de situatie ten tijde van de maatregel reconstrueren. Daarnaast kregen de onderzoekers dieper inzicht in de afwegingen en keuzes die de deelnemers maken als het gaat om financiële prikkels en werk.

⁷ We verwijzen hierbij naar de vermelde literatuur op p. 11 en 12 van het bij deze brief meegezonden evaluatieonderzoek.

We blijven ons committeren aan het internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (VN-verdrag Handicap) en het verbeteren van de situatie van mensen met een beperking. Het VN-verdrag Handicap heeft als doel ervoor te zorgen dat mensen met een handicap net als iedereen gelijkwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving en in een vergelijkbare situatie komen te verkeren als mensen zonder beperking. Er mogen voor mensen met een beperking geen maatregelen worden genomen die de rechten van personen met een handicap die in het verdrag zijn vastgelegd, verminderen (standstill-bepaling). Dit verdrag is door Nederland in 2006 ondertekend en op 14 juli 2016 geratificeerd. Het besluit om de Wajong-uitkering voor mensen met arbeidsvermogen te verlagen van 75% naar 70% van het wettelijk minimumloon is genomen in 2014.⁸ Het doel van de verlaging van de uitkering was om de hoogte van deze uitkering gelijk te trekken met de hoogte van de uitkering voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen die sinds 2015 onder de Participatiewet vallen. De meerjarige nationale strategie biedt een richtlijn voor onze commitment aan het VN-verdrag Handicap.⁹ De werkagenda VN-verdrag Handicap is een verdere uitwerking hiervan en bevat verschillende maatregelen om de vastgestelde doelstellingen te bereiken. Deze maatregelen kunnen bijdragen aan een verbeterde bestaanszekerheid van mensen met een beperking. De werkagenda, die nog zal worden gepubliceerd, draagt bij aan het realiseren van een toegankelijke samenleving. Uiteraard beperken we ons niet tot de werkagenda en de nationale strategie maar blijven we ons voortdurend inzetten voor een inclusieve en toegankelijke samenleving waarin iedereen die dat wil mee kan doen. Gezien de demissionaire status van het kabinet past terughoudendheid. Het is aan een nieuw kabinet om hier verder richting aan te geven. Verder heeft het kabinet in de brief naar de Tweede Kamer van 14 maart 2025 aangegeven dat het de samenloop van uitkering, heffingskortingen (zoals de arbeidskorting) en toeslagen verkent als reactie op de uitspraak van de Hoge Raad over de reikwijdte van de arbeidskorting.¹⁰ Door de val van het kabinet is onzeker hoe het vervolg van de verkenning eruit zal zien.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 23, p. 2.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 24 170, nr. 309.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 29 544, nr. 1273.