



Centraal Planbureau

Wajong groeit explosief

Samenhang met *bijstand* *belangrijk*

CPB Policy Brief | 2011/09

Van bijstand naar Wajong

Daniel van Vuuren
Frank van Es
Gijs Roelofs



Van bijstand naar Wajong

Daniel van Vuuren, Frank van Es en Gijs Roelofs

Samenvatting

De instroom in de Wajong bedraagt thans 16 à 17.000 personen per jaar, een ruime verdubbeling ten opzichte van de eeuwwisseling en een verviervoudiging ten opzichte van de instroom in de AAW, de voorganger van de Wajong. Dat betekent dat 1 op de 12 jongeren instroomt in de Wajong. De toename van de Wajong-instroom sinds 2004 hangt nauw samen met de decentralisering van de bijstand naar gemeenten (de Wet Werk en Bijstand – wwB). Gemeenten hebben een prikkel om zoveel mogelijk te besparen op de bijstand, omdat zij een eventueel overschot op het budget zelf mogen houden. Uit eerder onderzoek bleek al dat dit beleid succesvol was, in de zin dat het aantal bijstandsuitkeringen sinds de invoering van de wwB werd teruggedrongen. Recent onderzoek laat echter zien dat een substantieel deel van de afname in de bijstand is bijgeschreven in de Wajong-registers. Andere verklaringen voor de recente toename van de Wajong-instroom lijken minder relevant. Het relatief hoge minimumloon in Nederland en de groei van het speciaal onderwijs zijn weliswaar structureel van invloed op het gebruik van de Wajong, maar bieden geen verklaring voor de fors toegenomen Wajong-instroom sinds 2004.

1 Een regeling voor jonggehandicapten

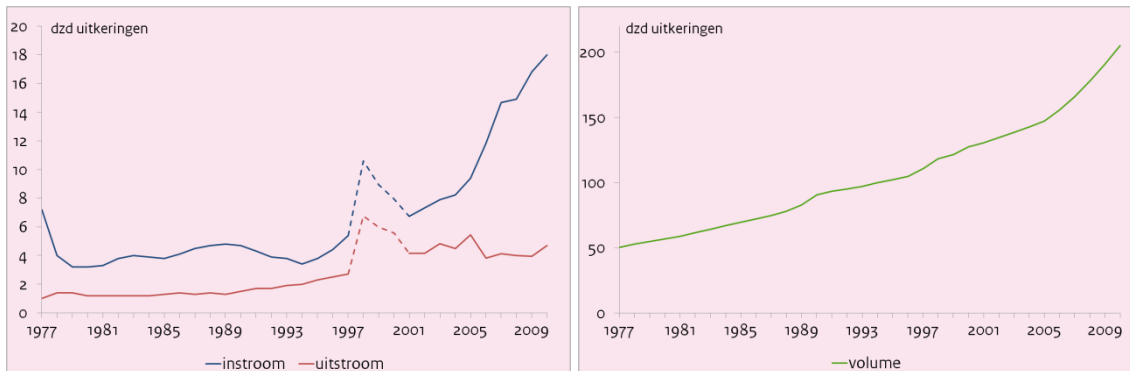
Het aantal mensen dat gebruik maakt van een Wajong-uitkering is in het afgelopen decennium explosief gestegen. De Wajong is een volksverzekering voor iedereen die voor zijn zeventiende verjaardag arbeidsongeschikt is en voor iedereen die voor zijn dertigste verjaardag arbeidsongeschikt raakt terwijl hij of zij nog een opleiding volgt. Het UWV signaleerde in 2007 een versnelling van de groei van de instroom (Stoutjesdijk & Berendsen, 2007). De recente decentralisering van de bijstand naar gemeenten blijkt een van de belangrijkste aanjagers te zijn van deze groeiversnelling. Gemeenten hebben een prikkel ervaren om zoveel mogelijk potentiële bijstandsgerechtigden richting de Wajong te dirigeren en zij hebben daar ook naar gehandeld. Andere mogelijke verklaringen blijken een beperkte verklaringskracht te hebben of zelfs in het geheel niet juist te zijn.

In 1976 werd de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) ingevoerd voor arbeidsongeschikte niet-werknemers, waaronder mensen die reeds als kind of als student arbeidsongeschikt raken. Het gebruik groeide geleidelijk tot circa 100 duizend personen aan het einde van de jaren '90. De AAW werd in 1998 afgeschaft en voor jongeren vervangen door de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). In de beginjaren was de instroom circa 4000 personen per jaar. De instroom is gegroeid tot 16 à 17.000 per jaar en de teller staat op meer dan 200.000 uitkeringen. Dat betekent dat 1 op de 12 jongeren in de Wajong komt. Het aantal Wajong-uitkeringen verdubbelt tot meer dan 400.000 in 2040, zelfs als de instroom niet verder toeneemt. Daarmee zou het op dat moment een grotere regeling zijn dan de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor werknemers, WAO en WIA (Alblas, Ouwehand & Van Sonsbeek, 2010). Deze ontwikkeling doet denken aan het 'WAO-debacle' uit de jaren '80 en '90. Waar men aanvankelijk dacht dat deze arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers niet meer dan 200.000 mensen zou herbergen, groeide dat aantal in de praktijk al snel tot meer dan 800.000. Pas sinds 2005 daalt het WAO-volume, na de doorvoering van vele hervormingen. Gedurende de vele (pogingen tot) hervormingen van de WAO is de Wajong vrijwel buiten beeld gebleven, waarschijnlijk doordat het aantal Wajong-uitkeringen op dat moment nog beperkt was. Als men een nieuw 'debacle' wil voorkomen, dan kan niet langer worden gewacht met ingrijpen.

2 Explosieve groei Wajong

Tot 1997 is de instroom in de Wajong redelijk stabiel (figuur 1 - links). Dit geldt ook voor de uitstroom, zij het op een lager niveau. De uitstroom komt pas volledig op gang rond 2025, doordat voor veel mensen de Wajong-uitkering pas stopt wanneer zij met pensioen gaan. In 1998 en 1999 schiet zowel de instroom als de uitstroom tijdelijk omhoog vanwege de overgang van de AAW naar de Wajong. In de jaren daarna blijft de uitstroom stabiel. De instroom groeit vanaf 2001 echter fors en de groei versnelt verder vanaf 2005. In 2010 stromen 17.000 mensen in de Wajong, terwijl de instroom in 2001 nog 7.000 bedroeg en in 1996 ongeveer 4.000. Het totale aantal Wajong-uitkeringen stijgt door deze ontwikkeling snel (figuur 1 - rechts). Omdat de uitstroom zoveel lager ligt dan de instroom, neemt het totale aantal uitkeringen bij ongewijzigd beleid de komende jaren verder toe. Naar schatting komt het bestand bij ongewijzigd beleid uit op meer dan 400.000 personen in 2040 (Alblas, Ouwehand & Van Sonsbeek, 2010).

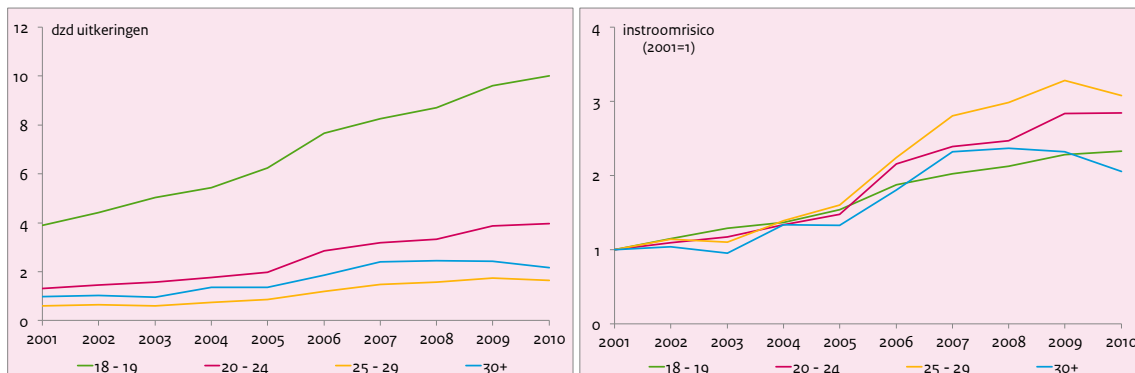
Figuur 1 Gestage toename instroom (links) en aantal Wajong-uitkeringen (rechts)



Bron: CBS en UWV. Vóór 1998 betreft dit uitkeringen aan jonggehandicapten op grond van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Tussen 1998 en 2001 zijn de cijfers vertekend door de overgang naar de Wajong.

De meeste mensen komen op hun 18e de Wajong binnen, het eerste moment dat ze recht hebben op deze uitkering. Daarnaast stroomt een substantieel aantal in tussen de 20 en 30 jaar (figuur 2 - links). Daarboven is de instroom beperkt. De relatieve ontwikkeling laat zien dat de sterkste stijging van het instroomrisico plaatsvindt bij de twintigers (figuur 2 - rechts). De instroom van 18- en 19-jarigen stijgt gelijkmatiger over de hele periode. Uit de figuur blijkt dat de instroom voor alle leeftijdscategorieën minimaal verdubbelt.

Figuur 2 Instroom in de Wajong vooral op jonge leeftijd (links); groei van de instroom het grootst bij twintigers (rechts).



Bron: UWV. In de rechterfiguur is het instroomrisico in 2001 voor iedere leeftijdscategorie genormaliseerd op 1.

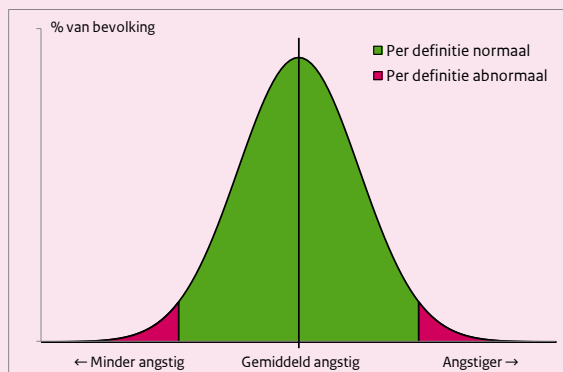
Uitgesplitst naar diagnose stijgt door de jaren heen vooral het aantal Wajongers met een ontwikkelingsstoornis (verstandelijke beperking, ADHD, autismespectrumstoornis, gedragsstoornissen). In figuur 3 staan de instroomrisico's voor jongeren tussen 18 en 30 jaar weergegeven voor verschillende diagnosecategorieën. Voor ontwikkelingsstoornissen verdrievoudigt het instroomrisico tussen 2002 en 2010. Het instroomrisico vanwege overige psychische of somatische (lichamelijke) aandoeningen stijgt in dezelfde periode nauwelijks. Hierdoor halveert het aandeel van lichamelijke aandoeningen in de instroom en het aandeel van overige psychische aandoeningen daalt met een kwart. Het aandeel van ontwikkelingsstoornissen stijgt naar ruim 60% in 2010. Dit suggereert dat tegenwoordig een ruimere groep mensen als 'ziek' wordt gediagnosticeerd. Waar een kind vroeger 'druk' of 'op zichzelf' was, wordt

tegenwoordig vaak de diagnose ADHD of autisme gesteld (zie kader “Medische diagnostiek van spectrumstoornissen”).

Medische diagnostiek van spectrumstoornissen

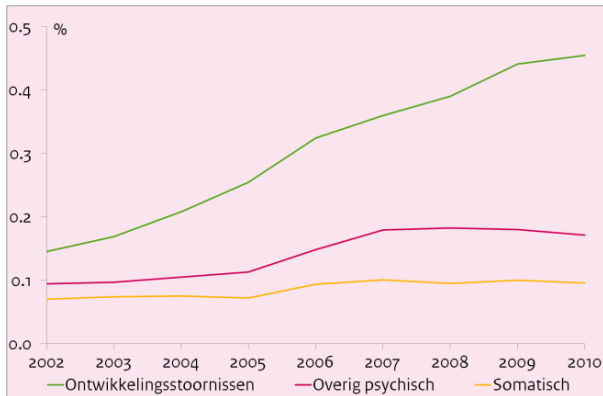
De Nederlandse bevolking is in de afgelopen decennia waarschijnlijk niet zieker geworden (bijv. Besseling et al., 2007; Suijker, 2007). De ‘verbeterde’ diagnostiek wordt dan ook vaak aangehaald als mogelijke verklaring voor de explosieve groei van het aantal Wajongers met een psychische (ontwikkelings-) stoornis. De diagnostiek van psychische stoornissen is bijzonder, omdat de grens tussen ‘ziek’ en ‘niet ziek’ arbitrair is (Van Os & Delespaul, 2006). De onderstaande figuur illustreert dit voor een angstspectrum. In dit angstspectrum zijn de meeste mensen ongeveer ‘gemiddeld’, maar sommigen zijn veel angstiger of juist onbevreesd. Iemand die ‘te ver’ afwijkt van het gemiddelde heeft een stoornis in dit spectrum (in de figuur aangegeven met rood). Hoe ver ‘te ver’ is, is afhankelijk van de gekozen definitie. In de medische praktijk worden de grenzen zo gekozen dat gemiddeld enkele procenten van de bevolking in de ‘afwijkende’ delen van het spectrum vallen.

Illustratieve weergave van een angstspectrum



Er zijn in de loop van de tijd veel verschillende spectra gedefinieerd, zoals het autistisch spectrum, het obsessief-compulsief spectrum, het schizoïde spectrum, het depressieve spectrum en het gegeneraliseerde angstspectrum. Indien in ieder spectrum enkele procenten van de mensen een stoornis hebben, heeft uiteindelijk een groot deel van de bevolking een stoornis *in ten minste één van de spectra*. Internationale onderzoeken onder 18-65 jarigen laten zien dat – op basis van de gangbare classificaties van psychische aandoeningen (DSM, ICD) – circa 40% van de mensen op een zeker moment aan de criteria van ten minste één psychische stoornis voldoet (Van Os & Delespaul, 2006). In ieder gegeven jaar voldoet circa 20-25% van de bevolking aan de criteria van ten minste één stoornis. Dergelijke cijfers suggereren dat, bij de huidige criteria, het einde van de groei van het aantal Wajongers met een psychische spectrumstoornis nog lang niet in zicht is.

Figuur 3 Hoger instroomrisico vooral gerelateerd aan ontwikkelingsstoornissen



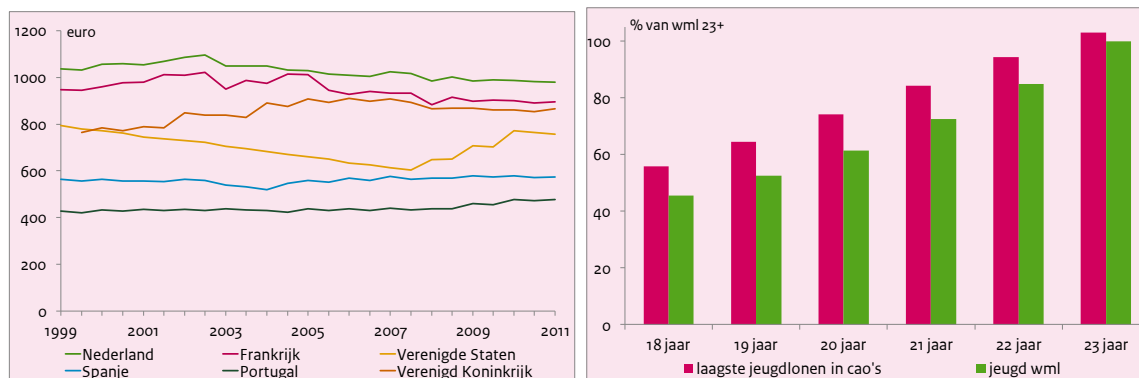
Bron: UWV. De cijfers betreffen de jaarlijkse instroomrisico's van 18- t/m 30-jarigen.

3 De onderkant van de arbeidsmarkt

Een veelgehoorde verklaring voor de groeiende Wajong-instroom is dat de samenleving – in het bijzonder de arbeidsmarkt – steeds complexer en veeleisender wordt, waardoor een steeds grotere groep mensen ‘aan de onderkant van de arbeidsmarkt’ niet meer kan meekomen (bijv. Besseling et al., 2007). Er bestaat geen eenduidige definitie van de onderkant van de arbeidsmarkt, maar in de regel doelt men op mensen met een lage verdien capaciteit: net boven, of zelfs beneden het wettelijk minimumloon (WML). Mensen met een lage verdien capaciteit kunnen buiten de boot vallen wanneer het minimumloon sneller stijgt dan hun arbeidsproductiviteit. In deze paragraaf gaan wij na of dit een mogelijke verklaring kan zijn voor de toegenomen Wajong-instroom. Nederland kent waarschijnlijk een grotere onderkant van de arbeidsmarkt dan veel andere landen, omdat het minimumloon hier relatief hoog ligt. Dit kan mogelijk verklaren waarom veel mensen gebruik maken van de Wajong. Anderzijds hangt de recente groei van de Wajong-instroom vermoedelijk niet samen met het relatief hoge minimumloon. In de afgelopen decennia is het minimumloon immers vrijwel constant gebleven. Toch valt niet uit te sluiten dat het minimumloon in de loop van de tijd meer restrictief wordt vanwege sterkere concurrentie (o.a. vanuit het buitenland) en verandering van het soort werk met een lager loon. Daardoor kan de onderkant van de arbeidsmarkt toch groeien, zelfs bij een gelijkblijvend minimumloon.

Een hoog wettelijk minimumloon (WML) sluit veel mensen buiten de arbeidsmarkt, waardoor het beroep op de sociale zekerheid kan toenemen. Figuur 4 (links) laat zien dat het minimumloon in Nederland hoger is dan in andere Westerse landen. Dit impliceert dat de onderkant van de arbeidsmarkt in Nederland in potentie relatief groot is, aangenomen dat de verdeling van arbeidsproductiviteit van mensen in Nederland niet veel verschilt van andere landen. Net als veel andere landen kent Nederland een lager minimumloon voor jongeren, waarbij ook lagere bedragen gelden voor 20-, 21-, en 22-jarigen. In veel cao's liggen de laagste lonen voor jongeren echter hoger dan het jeugdminimumloon (figuur 4 - rechts).

Figuur 4 Nederland heeft een hoog minimumloon vergeleken met andere landen (links); het jeugd-minimumloon is weliswaar laag, maar dit wordt deels gecompenseerd in cao's (rechts)



Bron linkergrafiek: Eurostat. Cijfers betreffen het *bruto minimumloon*, d.w.z. exclusief werkgeverslasten. De Nederlandse werkgeverslasten zijn waarschijnlijk niet lager dan in andere landen, waardoor Nederlandse minimumloonkosten relatief hoger zouden uitkomen. Cijfers zijn in euro's per maand en gecorrigeerd voor prijsverschillen tussen landen en over de tijd (1999 is basisjaar). Landen zonder wettelijk minimumloon, zoals Duitsland en Zweden, zijn buiten beschouwing gelaten. Bron rechtergrafiek: ministerie van SZW (2010).

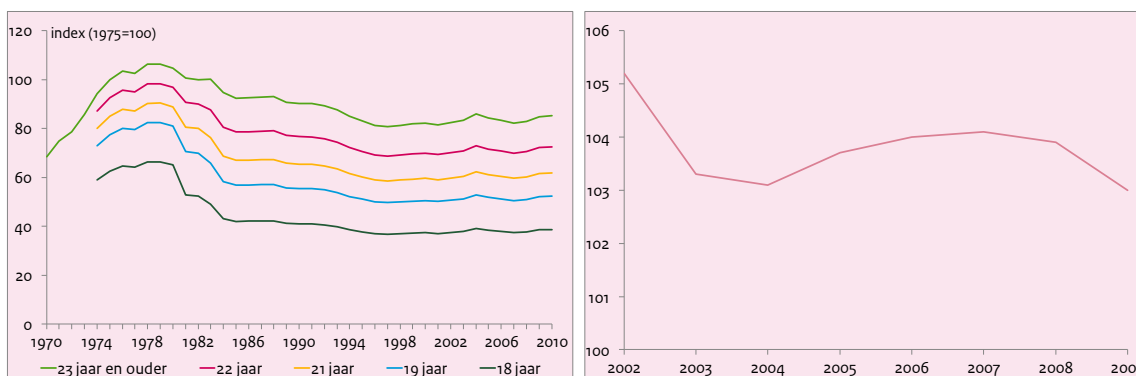
De *ontwikkeling in de tijd* van het minimumloon is van belang voor de *groei* van de Wajong-instroom. Het minimumloon stijgt in principe mee met de gemiddelde contractlonen. De gemiddelde contractloonstijging is een afspiegeling van de toegenomen arbeidsproductiviteit in de gehele economie. Wanneer de arbeidsproductiviteit van laagproductieven minder snel toeneemt dan die van de gemiddelde werknemer, stijgt het aantal mensen met een productiviteit beneden het minimumloon. Achterblijvende productiviteitsgroei aan de onderkant van de arbeidsmarkt is een verschijnsel dat bekend staat als *skill-biased technological change*: werknemers in de midden- en hogere functies zijn beter in staat om nieuwe kennis en technologieën te gebruiken en hun productiviteit te vergroten. Op basis van beschikbare gegevens lijkt het echter onwaarschijnlijk dat het aantal personen met een arbeidsproductiviteit beneden het minimumloon de afgelopen jaren sterk is toegenomen. De reële minimumloonkosten zijn sinds het midden van de jaren 1990 opvallend stabiel (figuur 5 - links). Hoewel sinds begin jaren negentig vaak een lichte stijging te zien is door koppeling aan de (stijgende) contractlonen, wordt dit weer gecorrigeerd door ontkoppeling gedurende één of twee jaar. Dit gebeurde voor het laatst in 2004 en 2005. Voorts blijkt de verhouding tussen de laagste cao-lonen en het minimumloon de laatste jaren redelijk constant (figuur 5 - rechts). De onderkant van de arbeidsmarkt kan dus alleen zijn gegroeid indien de productiviteit in de loop van de tijd belangrijk is *gedaald*. Dit lijkt niet erg waarschijnlijk.

Hier passen twee nuanceringen. Ten eerste heeft *sterkere concurrentie* er mogelijk toe geleid dat laagproductieve functies zijn verdwenen. Bij relatief lage concurrentie vanuit het buitenland en beperkte invloed van aandeelhouders waren bedrijven in het verleden wellicht gemakkelijker in staat om dergelijke functies in stand te houden. Ook de privatisering van overheidstaken heeft mogelijk bijgedragen aan het verdwijnen van banen voor werknemers met een lage productiviteit. Te denken valt aan het werk van gemeentelijke plantsoendienst, waarvoor tegenwoordig vaak marktpartijen worden aangetrokken.¹ Deze bedrijven verlangen van iedere werknemer dat hij of zij ten minste zo productief is als de minimumloonkosten. Het is denkbaar dat langs deze weg meer mensen buiten de arbeidsmarkt belanden ondanks gelijkblijvende

¹ Bijvoorbeeld: http://nl.wikipedia.org/wiki/Gemeentelijke_Plantsoendienst_Den_Haag.

minimumloonkosten. Ten tweede is *het soort werk* behorend bij functies op minimumloonniveau mogelijk veranderd, bijvoorbeeld een verschuiving van banen van goederenproductie naar dienstverlening. Het is mogelijk dat een grotere groep jongeren moeite heeft met de aard van dienstverlenend werk. Zo zullen gedragsstoornissen in bijvoorbeeld het autismespectrum waarschijnlijk eerder tot problemen leiden bij werk waarin contact met klanten centraal staat dan bij 'lopende bandwerk'. Hierdoor kunnen aan de onderkant van de arbeidsmarkt meer jongeren buiten de boot vallen ondanks gelijkblijvende capaciteiten.

Figuur 5 Minimumloonkosten stijgen niet (links); laagste cao-loonschalen (% wml) evenmin (rechts)



Bron linkergrafiek: ministerie van SZW, CBS, eigen berekening. De minimumloonkosten zijn inclusief werkgeverslasten en gecorrigeerd voor inflatie (CPI). De bedragen zijn geïndexeerd op het bedrag voor een 23-plusser in 1975 (=100). Bron rechtergrafiek: SZW (2010).

4 De Wajong als alternatief voor een bijstandsuitkering

Een stijgende doorverwijzing vanuit de bijstand naar de Wajong wordt dikwijls genoemd als oorzaak van de toename van de Wajong-instroom in de jaren 2000 (bijvoorbeeld Suijker, 2007). De invoering van de Wet werk en bijstand (wwb) in 2004 speelt hierin een cruciale rol. Gemeenten krijgen sindsdien een vast budget voor hun bijstandsuitkeringen dat grotendeels afhangt van objectieve gemeentekennmerken (zie bijvoorbeeld Van Es, 2010). Wanneer een gemeente geld overhoudt, mag zij dit naar eigen inzicht besteden aan andere zaken. Wanneer de gemeente geld tekort komt, moet juist worden bijgepast uit eigen middelen. Gemeenten hebben door deze systematiek een grote financiële prikkel om het aantal bijstandsuitkeringen zo laag mogelijk te houden. Dit kan enerzijds door zoveel mogelijk uitkeringsontvangers naar werk te begeleiden, maar anderzijds ook door ze naar andere, door het Rijk gefinancierde, regelingen te verwijzen. Een voor de hand liggende regeling is de Wajong. Terwijl Kok et al. (2007) en Van Es (2010) laten zien dat het aantal bijstandsuitkeringen sinds 2004 fors is gedaald door de invoering van de wwb, laten Roelofs en Van Vuuren (2011) zien dat in diezelfde periode de substitutie vanuit de bijstand naar de Wajong een hoge vlucht nam (tabel 1). De sterke toename van de Wajong-instroom lijkt dus sterk samen te hangen met de decentralisering en budgettering van de bijstand.

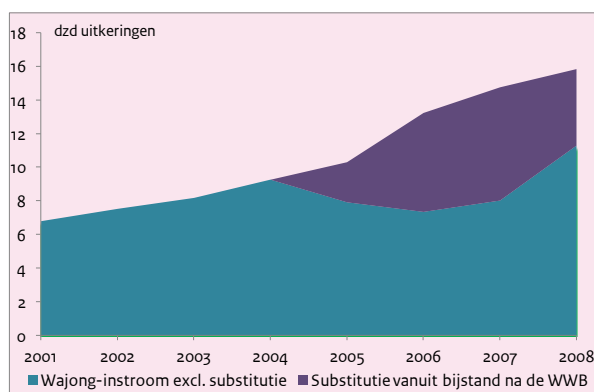
Tabel 1 Geschat effect van de Wet Werk en Bijstand (wwb) op het aantal bijstands- en Wajong-uitkeringen, 2004-2008.

	Aantal bijstands uitkeringen (x 1000)	Aantal Wajong uitkeringen (x 1000)
Van Es (2010)	-22	n.v.t.
Kok et al. (2007)	-36	n.v.t.
Roelofs en van Vuuren (2011)	n.v.t.	+21

De puntschattingen in de tabel zijn omgeven door statistische onzekerheid. Het aantal bijstandsuitkeringen daalde in de periode 2004-2008 met 71.000. Hierin zit ook een conjunctuureffect.

Substitutie vanuit de wwb naar de Wajong voltrekt zich langs twee kanalen. Ten eerste is sprake van *doorstroom*: het naar de Wajong doorverwijzen van mensen die al een bijstandsuitkering ontvangen. Veel gemeenten laten hun bijstandspopulatie door gespecialiseerde bureaus screenen op potentiële Wajongers (zie kader “Screening voorliggende voorzieningen”). De grootte van deze doorstroom is direct meetbaar, omdat de instroom in de Wajong kan worden gekoppeld aan de uitstroom uit de bijstand. Gegevens van UWV bevestigen dat sinds 2004 sprake is van een forse verhoging van de doorstroom, van 800 in 2003 en 2004 naar 3000 in 2007 en 2008 (Berendsen et al., 2010). Naast doorstroom vanuit de bijstand is sprake van *directe doorverwijzing* naar de Wajong, nog voordat iemand in de bijstand komt. Deze stroom is niet direct meetbaar, maar middels een indirecte meting nemen Roelofs en Van Vuuren (2011) deze stroom ook mee in hun bepaling van de totale substitutie naar de Wajong. Dit is van belang omdat het eerste kanaal in belangrijke mate een tijdelijk effect is. Dit effect daalt immers weer wanneer de bijstandspopulatie verder is ‘opgeschoond’ van potentiële Wajongers. Het kanaal van directe doorverwijzing is echter structureel van aard. De Wajong-substitutie vanuit de bijstand groeit sterk tussen 2004 en 2007 en lijkt in 2008 weer wat te dalen (figuur 6), wat consistent is met een ‘opschoningseffect’ dat zich vooral heeft geconcentreerd in 2006 en 2007.²

Figuur 6 Substitutie bijstand naar Wajong stijgt na invoering van de WWB in 2004



Bron: Roelofs en Van Vuuren (2011).

² De daling van het totale substitutie-effect is sterker dan de daling van de doorstroom in 2008. Vanwege statistische onzekerheid kunnen hier echter geen sterke conclusies aan worden verbonden.

“Screening voorliggende voorzieningen”

Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand in 2004 hebben gemeenten sterkere prikkels gekregen om het aantal bijstandsontvangers te verkleinen, bijvoorbeeld door mensen in de bijstand actief naar werk te begeleiden. Maar is dat de gemakkelijkste manier? De Google-zoekopdracht “screening voorliggende voorzieningen” suggereert dat er eenvoudigere oplossingen zijn.

De eerste treffer brengt ons naar de website van een dienstverlener. We lezen: “*Cliënten met een WWB-uitkering kunnen recht hebben op een voorliggende voorziening (zoals Wajong of Toeslagenwet). In dat geval kunnen lopende WWB-uitkeringen geheel of gedeeltelijk beëindigd worden. Screening voorliggende voorzieningen heeft al meerdere gemeenten een besparing op het Inkomensdeel van de WWB opgeleverd (...). U kunt gebruik maken van de Screening Voorliggende Voorzieningen tegen een vaste prijs, of op basis van ‘no cure – no pay’. (...) [Wij borgen] het totale traject, vanaf de aanvraag tot en met de (gedeeltelijke) beëindiging van de WWB-uitkering.*” De tweede treffer brengt ons bij een andere dienstverlener met een nog helderder verhaal: “*Wordt u ook geconfronteerd met minder inkomsten vanuit het gemeentefonds? (...) Voor gemeenten is het aantrekkelijk een doorlichting van haar klantenbestanden te laten doen, waarbij nauwgezet gekeken wordt of de klant mogelijk in aanmerking komt voor één (of meerdere) voorliggende voorziening(en). Enkele voorbeelden van wetten die een belangrijke rol spelen, zijn: WW, WIA, WAJONG, WAO, TW, ANW, TOG, Ziektewet, WSF, IOW en IOAW. Bij constatering kan vaak met terugwerkende kracht van soms 12 maanden of langer succesvol een beroep op een andere uitkering worden gedaan (...). Ook uw gemeentelijk bestand bevat klanten die in aanmerking komen voor een voorliggende voorziening. Bent u geïnteresseerd naar de mogelijke besparing die u kunt realiseren? Wij komen graag bij u langs voor een vrijblijvend gesprek.*”

De derde treffer leidt ons naar een Europese aanbesteding van de gemeente Utrecht om haar WWB-bestand te laten “*screenen op de mogelijke rechten van cliënten op voorliggende voorzieningen*”, en op de vierde treffer meldt de gemeente Echt-Susteren in haar Burgerjaarverslag 2009 dat “*ons uitkeringsbestand gescreend [is] op mogelijk recht op Toeslagenwet en Wajong-uitkering. De mensen die hier mogelijk recht op hebben, hebben inmiddels een aanvraag ingediend bij het UWV. Dit betekent mogelijk uitstroom van bijstandsklanten voor ons.*”

Vele andere dienstverleners bieden aan om de bijstand te screenen op rechten op “*voorliggende voorzieningen*”. Een dienstverlener meldt dat zij “*door gerichte analyse van het klantenbestand*” doorgaans 2 tot 10% van de zittende WWB-ers weet af te wentelen op voorliggende voorzieningen, onder “*no cure no pay*” garantie. Een ander rept van een scan voorliggende voorzieningen die maar liefst 600 duizend euro in het laatje bracht voor een niet nader genoemde gemeente van 50 duizend inwoners, en een besparing van 1 miljoen euro voor een gemeente van 150 duizend inwoners.

Bronnen:

- <http://www.eduper.nl/screening+voorliggende+voorzieningen.html>
- <http://www.sozaxpert.nl/SOZAXPERT/DIENSTEN/ScreeningVoorliggendevoorziening/tabid/313/Default.aspx>
- http://www.svland.nl/index_svland.php?action=svland_gemeenten&sub=svland_gemeenten_scan
- http://www.langhenkel.nl/media/documents/folder_handhaven.pdf
- http://www.bestekkenbibliotheek.nl/Bestekken_raadplegen/4_Adviseurs_en_flexibele_arbeid/Uitzendkrachten/Screening_Voorliggende_Voorzieningen
- <http://www.burgerjaarverslagecht-susteren.nl/Klantgericht/hm/Benchmark.html>
- <http://www.intervens.nl/wajong-screening/>

De vraag rijst of de decentralisering van de bijstand naar gemeenten in het verleden niet te positief is beoordeeld. Tabel 1 suggereert immers dat de meeste ‘winst’ van de wwB samenhangt met substitutie naar de Wajong. Hier passen echter twee belangrijke nuanceringen. Ten eerste is het langetermijneffect van de wwB groter dan het kortetermijneffect (Kok et al., 2007). Het structurele effect van de wwB kan oplopen doordat gemeenten zich nog aanpassen aan de nieuwe systematiek. De schatting van Van Es (2010) kan onder andere vanwege deze reden worden beschouwd als een ondergrens voor het langetermijneffect.³ Tegelijkertijd is substitutie vanuit de Wajong naar de bijstand juist op korte termijn hoger dan op lange termijn, vanwege het genoemde ‘opschoningseffect’. Na 2008 wordt het belang van substitutie naar de Wajong dus kleiner voor het wwB-effect op het aantal bijstandsuitkeringen. Een tweede nuancering is dat gemeenten tot op heden vaak de gemakkelijkste weg hebben gekozen om het aantal bijstandsuitkeringen terug te dringen. Maar dit wil niet zeggen dat de op één na gemakkelijkste weg niet effectief is. Ook bij afwezigheid van de mogelijkheid om te substitueren naar de Wajong willen gemeenten hun bijstandsvolume zo laag mogelijk houden. De financiële prikkel blijft immers dezelfde.

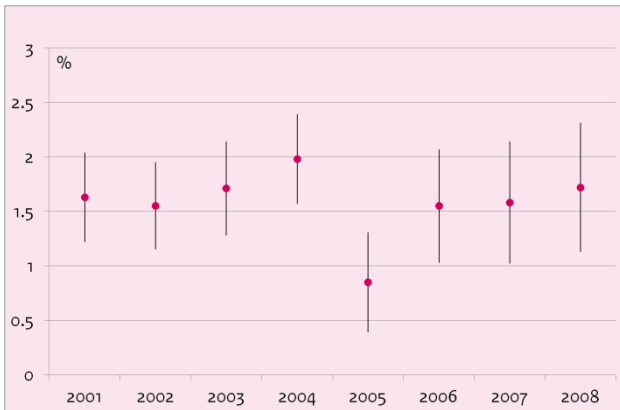
5 De groei van het praktijk- en speciaal onderwijs

Het UWV signaleerde in 2007 dat het aantal 17-jarigen in het speciaal onderwijs (onderwijs voor kinderen met fysieke en geestelijke beperkingen, waaronder gedragsproblemen) flink was toegenomen in de periode 2002-2006. Aangezien deze leerlingen voor een groot deel direct doorstromen naar de Wajong, werd dit als verklaring voor de toegenomen instroom voorgesteld. Suijker (2007) laat zien dat het voortgezet speciaal onderwijs (VSO), praktijkonderwijs (PRO) en voorgangers daarvan (LOM-/MLK-onderwijs) met een hoge doorstroom naar de Wajong tussen 2000/2001 en 2006/2007 met 18% groeiden. Het is echter de vraag of er een causaal verband bestaat tussen het praktijk- en speciaal onderwijs en de toegenomen instroom in de Wajong. Met andere woorden: stel dat het aantal leerlingen in het VSO en PRO niet was toegenomen, was de Wajong-instroom dan lager geweest? Schattingsresultaten op basis van gemeentedata suggereren dat dit niet het geval is. De ‘geschoonde’ instroomkans⁴ in de Wajong van 18- en 19-jarigen is statistisch gezien niet veranderd in de periode 2001-2008 (figuur 7). Dit suggereert dat de instroom van 18- en 19-jarigen evenzeer zou zijn gestegen als de route niet langs het speciaal onderwijs zou hebben gevoerd. Een doorslaggevende invloed op de recente toename van de Wajong-instroom lijkt daarmee niet waarschijnlijk.

³ Zie Van Es en van Vuuren (2010).

⁴ Dat wil zeggen, geschoond voor geobserveerde factoren.

Figuur 7 Zuiver Wajong-instroomrisico van 18- en 19-jarigen verandert nauwelijks



Bron: Roelofs en Van Vuuren (2011). Het zuivere instroomrisico is de kans op instroom op een bepaalde leeftijd, gegeven overige factoren. De verticale lijnen geven de statistische (on-)nauwkeurigheid weer. De factor met de meeste verklarende kracht voor de toegenomen Wajonginstroom van 18- en 19-jarigen (zie figuur 2) is substitutie met de bijstand (voornamelijk directe doorverwijzing).

6 Overige verklaringen

Naast de hierboven beschreven verklaringen voor de toename van de Wajong-instroom – de Nederlandse ‘onderkant van de arbeidsmarkt’, substitutie vanuit de bijstand en de toestroom vanuit het speciaal onderwijs – worden regelmatig andere potentiële verklaringen genoemd. Deze verklaringen kunnen weliswaar van structurele betekenis zijn, maar het lijkt onwaarschijnlijk dat zij een belangrijke rol spelen bij de recente toename van de Wajong-instroom.

Allereerst lijkt de conjunctuur geen belangrijke invloed te hebben op de instroom in de Wajong. Strikt genomen zou er ook geen relatie moeten zijn, omdat de stand van de conjunctuur geen rol speelt bij de toekenning van een Wajong-uitkering. Het gebruik van publieke arbeidsongeschiktheidsverzekeringen blijkt in de praktijk echter vaak samen te hangen met de situatie op de arbeidsmarkt.⁵ Het is dus op voorhand niet uitgesloten dat conjuncturele ontwikkelingen een rol kunnen spelen bij de toename van de Wajong-instroom. De ontwikkeling van de Wajong-instroom, zoals beschreven in paragraaf 2, vertoont echter geen correlatie met de spanning op de arbeidsmarkt. Zo is de toename van de Wajong-instroom het grootst in 2006 en 2007, terwijl volgens cijfers van het CBS juist in deze jaren sprake was van krapte op de arbeidsmarkt. Ook een meer formele toetsing op basis van empirische schattingsresultaten laat zien dat er geen noemenswaardige conjuncturele invloeden zijn op de Wajong-instroom.⁶

Een tweede gehoorde verklaring voor de toegenomen Wajong-instroom is dat het aantal zieken in de loop van de tijd stijgt. Stijging van het aantal zieken – bijvoorbeeld door medisch-technologische ontwikkelingen die mensen langer in leven houden – zou echter zeer geleidelijk in de tijd plaatsvinden, waardoor het alleen

⁵ Zie bijvoorbeeld Koning en van Vuuren (2006) voor Nederland en Black et al. (2002) voor de VS.

⁶ Zowel de relatie met werkloosheid als met economische groei wijkt statistisch gezien niet af van 0 (Roelofs en van Vuuren, 2011).

verklaring zou kunnen bieden voor een geleidelijke stijging van de Wajong-instroom (Suijker, 2007). Besseling et al. (2007) laten op basis van gegevens uit medisch onderzoek zien dat stijging van het aantal jongeren met een gezondheidsbeperking geen substantiële verklaring biedt voor de stijging van de Wajong-instroom. De resultaten van Roelofs & Van Vuuren (2011) bevestigen deze conclusie. Als het aantal zieken dat de Wajong-gerechtigde leeftijd bereikt, zou zijn toegenomen, zou het effect van het aantal 18-19 jarigen op de Wajong-instroom moeten zijn toegenomen, aangenomen dat ten minste een deel van de extra zieken direct op de gebruikelijke leeftijd van 18 of 19 jaar instroomt. Die toename wordt niet waargenomen (zie figuur 7).

Voorts is 'bekendheid met de regeling' in eerdere publicaties genoemd als reden voor de stijgende Wajong-instroom (bijvoorbeeld Suijker, 2007). Dit argument lijkt vandaag de dag minder relevant, omdat de Wajong nu een grote en daarmee ook een bekende regeling is. Het argument zal zeker hebben bijgedragen aan de groei van de Wajong in eerdere jaren, maar het lijkt niet aannemelijk dat het veel van de recente groei in de Wajong-instroom kan verklaren.

Tot slot kan kortzichtigheid van jongeren een rol spelen bij het hoge gebruik van de Wajong. Voor jongeren lijkt deze uitkering een prima zakcentje; zij realiseren zich mogelijk onvoldoende dat het inkomen op langere termijn zeer beperkt is. Dit argument biedt echter geen verklaring voor de recente *toename* van de instroom.

7 De Wet Werken naar Vermogen

In het Coalitieakkoord staat dat de Wajong in het vervolg alleen toegankelijk is voor "volledig en duurzaam arbeidsongeschikten". Gedeeltelijk en/of niet-duurzaam arbeidsongeschikten krijgen vanaf 2014 een uitkering op bijstandsniveau, waarbij voor de instroom vanaf 2012 ook de partner- en middelentoets van toepassing is (SZW, 2011). Het deel van de Wajong voor gedeeltelijk en/of niet-duurzaam arbeidsongeschikten wordt gedecentraliseerd naar gemeenten, waarmee *de facto* sprake is van samenvoeging met de bijstand. Vanwege de substitutie tussen bijstand en Wajong (zie paragraaf 4) is dit een logische maatregel. Om substitutie tussen verschillende overheden te voorkomen, is het wenselijk dat de uitvoering van de nieuwe samengevoegde regeling op één niveau plaatsvindt. In de nieuwe situatie ligt substitutie van de bijstand/Wajong met andere vormen van sociale zekerheid bovendien niet voor de hand, omdat de centraal uitgevoerde regelingen in de regel toegankelijk zijn op basis van meer objectieve criteria waar bijstands- en Wajong-gerechtigden niet aan voldoen (het gaat voornamelijk om regelingen voor werknemers, ouderen en volledig en duurzaam arbeidsongeschikten). In de nieuwe situatie worden gemeenten daarom sterker geprikkeld om uitkeringsgerechtigden naar werk te begeleiden.

8 Conclusie

In deze bijdrage is stilgestaan bij de oorzaken van de recente forse stijging van de Wajong-instroom. De instroom bedraagt thans 16 à 17.000 personen per jaar, een ruime verdubbeling ten opzichte van de eeuwwisseling en een verviervoudiging ten opzichte van de instroom in de voorganger van de Wajong (de AAW, tot 1998). De Wajong is een volksverzekering die mensen met een lage verdien capaciteit verzekert van een minimuminkomen. De Wajong bevat nu ongeveer 200.000 personen. Bij ongewijzigd beleid zal dit

aantal op een termijn van dertig jaar verdubbelen. De kosten dreigen uit de hand te lopen, waardoor beleidsmakers de laatste jaren steeds meer aandacht hebben voor de Wajong.

De afbakening van de Wajong is niet helder. Veel mensen komen in aanmerking voor een Wajong-uitkering. De groei van de Wajong-instroom vindt praktisch in zijn geheel plaats bij Wajongers met ontwikkelingsstoornissen. De instroom van Wajongers met andere aandoeningen (fysieke of overige psychische aandoeningen) is in de afgelopen tien jaar ongeveer gelijk gebleven. Binnen de ontwikkelingsstoornissen nemen spectrumstoornissen als ADHD en PDD-NOS een bijzondere plaats in. Veel mensen voldoen op enig moment aan de criteria voor een dergelijke stoornis, waardoor de potentiële populatie Wajongers groot is. De jaarlijkse kans op een psychische spectrumstoornis is thans zo'n 20 à 25%.

De toename van de Wajong-instroom sinds 2004 blijkt nauw samen te hangen met de decentralisering van de bijstand naar gemeenten en de vaststelling van gemeentelijke budgetten voor de uitvoering van de bijstand (de Wet Werk en Bijstand – wwB). Gemeenten hebben een prikkel om zoveel mogelijk te besparen op de bijstand, omdat zij een eventueel overschot op het budget zelf mogen houden. Uit eerder onderzoek bleek al dat dit beleid succesvol was, in de zin dat het aantal bijstandsuitkeringen werd teruggedrongen sinds de invoering van de wwB. Recent onderzoek laat echter zien dat een substantieel deel van de afname in de bijstand bijgeschreven is in de Wajong-registers.

Andere verklaringen voor de recente toename van de Wajong-instroom zijn minder relevant. De effecten van de alternatieve verklaringen kunnen niet altijd precies worden gekwantificeerd, maar op basis van theoretische argumenten en beschikbare gegevens blijkt het belang op voorhand beperkt te zijn. Gegeven het geschatte effect van de wwB is het belang van andere factoren bovendien begrensd. Zo is het op basis van beschikbare gegevens onaannemelijk dat de stand van de conjunctuur van invloed is geweest op de groei van de Wajong-instroom. Ook is het onwaarschijnlijk dat in de loop der tijd steeds meer mensen ziek zijn. Het relatief hoge minimumloon in Nederland vergroot weliswaar het potentiële aantal Wajong-ontvangers, maar dit is vooral van invloed op het structurele aantal Wajongers en biedt niet direct een verklaring voor de groeiversnelling van de afgelopen 7 jaar. De groei van het praktijk- en speciaal onderwijs wordt vaak genoemd als verklaring voor de toegenomen Wajong-instroom. Onderzoeksresultaten suggereren echter dat de Wajong-instroom evenzeer zou zijn gestegen bij gelijkblijvende aantallen leerlingen in het praktijk- en speciaal onderwijs.

Bij de invoering van de Wet Werk en Bijstand hebben gemeenten een prikkel gekregen om de bijstand op meer efficiënte wijze uit te voeren. In de praktijk is de efficiencywinst voor gemeenten echter vaak synoniem geweest met extra kosten voor de Rijksoverheid. De substitutie vanuit de bijstand naar de Wajong is deels structureel en deels tijdelijk. Op langere termijn zijn de effecten van de wwB gunstiger dan op korte termijn, omdat gemeenten zich nog aanpassen. Samenvoeging van een deel van de Wajong met de bijstand (zoals in de Wet Werken naar Vermogen) is logisch, omdat daarmee ongewenste substitutie tussen verschillende overheidslagen wordt voorkomen.

Referenties

Alblas, R., B. Ouwehand en J.-M. van Sonsbeek, 2010, Langetermijnraming arbeidsongeschiktheidsregelingen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Berendsen, E., I. van den Ende, H. Havinga, B. Spaan en M. Stoutjesdijk, 2010, Wajongmonitor: eerste rapportage, UWV.

Besseling, J., B. Hagen, S. Andriessen, A. te Peele, M. Crone, L. Kok en E. de Vos, 2007, Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking, TNO.

Black, D., K. Daniel en S. Sanders, 2002, The Impact of Economic Conditions on Participation in Disability Programs: Evidence from the Coal Boom and Bust, *American Economic Review*, vol. 92, no. 1, pp. 27-50.

Borghouts-van de Pas, I., en F. Pennings, 2008, Arbeidsparticipatie van jonggehandicapten: een onderzoek naar Europese systemen en praktijken, OSA/Universiteit Tilburg.

Van Es, F., 2010, Invloed WWB op gebruik bijstand, CPB Document 209.

Van Es, F., en D. van Vuuren, 2010, Minder uitkeringen door decentralisering bijstand, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 95, pp. 429-430.

Kok, L., I. Groot en D. Güler, 2007, Kwantitatief effect WWB, SEO.

Koning, P., en D. van Vuuren, 2006, WW-component in WAO-instroom verleden tijd, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 91, pp. 408-410.

Ministerie van SZW, 2010, Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2010.

Ministerie van SZW, 2011, Hoofdlijnennotitie werken naar vermogen.

Van Os, J., en P. Delespaul, 2006, Epidemiologie, in: *Leerboek Psychiatrie*, red. M. Hengeveld en A. van Balom, Utrecht: De tijdstroom.

Roelofs, G., en D. van Vuuren, 2011, The decentralization of Social Assistance and the rise of Disability Insurance enrolment, CPB Discussion Paper 185.

Stoutjesdijk, M., E. Berendsen, 2007, De groei van de Wajonginstroom, UWV memo 07-01.

Suijker, F., 2007, Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties, CPB Document 156.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

Oktober 2011 | ISBN 978-90-5833-526-5