

CPB Document

No 156

**Verdubbeling van de instroom in de Wajong:
oorzaken en beleidsopties**

F.W. Suijker

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 978-90-5833-343-8

Korte samenvatting

De instroom in de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (Wajong) is sterk gestegen. Dit document zet de recente ontwikkelingen bij de Wajong op een rij, gaat in op de mogelijke oorzaken en schetst een aantal beleidsopties om de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten te verhogen. De belangrijkste conclusie is dat er volop mogelijkheden zijn om via nieuw beleid de instroom in de Wajong te beperken en de arbeidsparticipatie te bevorderen.

Steekwoorden: jonggehandicapten, Wajong, sociale werkvoorziening

Abstract

There has been a sharp increase in the number of young people entering the special *Wajong* scheme for young disabled. This study contains a description of the recent developments and the possible causes. Subsequently, some policy options are considered. Main conclusion is that promising policy options are available to lower the inflow in the Wajong and to increase the labour-market participation of young disabled.

Key words: young disabled, Wajong

Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
2 Recente ontwikkelingen	15
3 Achtergronden	19
4 Beleidsmogelijkheden	27
4.1 Analysekamer	27
4.2 Voorstellen van SER en kabinet	28
4.3 Aanvullende beleidsopties en omvang van de doelgroep	29
5 Tot slot	33
Referenties	35

Ten geleide

De Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (Wajong) staat sinds kort sterk in de belangstelling. En terecht. De instroom is binnen een paar jaar verdubbeld en bij ongewijzigd beleid dreigt op termijn een bestand van 300 000 à 400 000 Wajong'ers. De instroom van licht en zeer licht verstandelijk gehandicapten, autisten, ADHD'ers en mensen met psychische ziektebeelden is zeer sterk gestegen, terwijl de instroom van zwaarder verstandelijk gehandicapten en lichamelijke gehandicapten relatief weinig is toegenomen. Deze ontwikkelingen roepen herinneringen op aan het WAO-drama.

Enkele cijfers kunnen de ernst van de huidige ontwikkelingen verder onderstrepen. Eén op de twintig 18-jarigen komt momenteel vroeg of laat in de Wajong terecht. Leerlingen uit het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs hebben ongeveer 50% kans om direct door te stromen naar de Wajong. Rond 2010 ontvangt ongeveer een kwart van het totaal aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering een Wajong-uitkering. Ondanks de verdubbeling van de instroom in de Wajong in de afgelopen jaren blijkt uit recente UWV-gegevens dat de stijging van de instroom nog niet ten einde is.

Dit document zet de recente ontwikkelingen bij de Wajong op een rij, gaat in op de mogelijke oorzaken en schetst een aantal beleidsopties om de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten te verhogen. Ook wordt een uitstapje gemaakt naar het aangrenzende beleidsterrein van de sociale werkvoorziening. De belangrijkste conclusie is dat er volop mogelijkheden zijn om via nieuw beleid de arbeidsparticipatie te bevorderen en de instroom in de Wajong te beperken. Een belangrijke rol is daarbij weg gelegd voor het onderwijs, maar ook institutionele wijzigingen dienen niet te worden geschuwd.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Frans Suijker, hoofd van de afdeling sociale zekerheid. Dankbaar heeft hij gebruik gemaakt van het commentaar van enkele CPB'ers en diverse externe deskundigen. Bart Borsboom, John Stikkelman en Erika Aarnoutse waren behulpzaam bij het gereed maken van dit document.

Coen Teulings
Directeur

Samenvatting

De instroom in de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (Wajong) is in de periode 2001-2006 nagenoeg verdubbeld. Aan deze verdubbeling liggen verschillende oorzaken ten grondslag, zoals een grotere bekendheid van de regeling, versteviging van het netwerk rond jonggehandicapten, een verbeterde diagnostiek van bepaalde stoornissen, een complexere samenleving en de invoering van de nieuwe bijstandswet (WWB). Deels overlappen deze oorzaken elkaar. Mede hierdoor is een kwantificering van de effecten van de verschillende oorzaken niet mogelijk. Wel kan uit UWV-dossieronderzoek worden afgeleid dat de invoering van de WWB en een verhoogde diagnose van autisme en ADHD ieder voor zich circa 20% van de toename van de instroom in de Wajong in de periode 2002-2006 bepalen.

Bij ongewijzigd beleid is een verdere stijging van de instroom in de Wajong in de komende jaren aannemelijk. Verhoging van de arbeidsmarktparticipatie van jonggehandicapten en vermindering van de instroom in de Wajong kunnen langs een aantal wegen nagestreefd worden. In de eerste plaats kan verhoging van de kwaliteit en de doelmatigheid van het praktijkonderwijs (PRO) en het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) de productiviteit van jonggehandicapten met benutbare arbeidsmogelijkheden vergroten. Daarnaast kunnen werkervaringsplaatsen en het afsluiten van het onderwijs met een aangepaste arbeidsmarktstartkwalificatie het informatieprobleem over de arbeidsmogelijkheden van een jonggehandicapte voor (potentiële) werkgevers deels oplossen. Invoering in de Wajong van een onderscheid à la de WIA tussen jonggehandicapten met en zonder duurzaam benutbare arbeidsmarkt mogelijkheden kan ook een positief effect hebben op de participatie, omdat dan de beleidsinspanningen volledig gericht kunnen worden op de meer kansrijke gevallen, stigmatisering wordt voorkomen en het voor betrokkenen een extra stimulans kan zijn om (aangepast) werk te zoeken. Tot slot lijkt een efficiencyslag in de uitvoering mogelijk, onder andere door gemeenten onder toepassing van de WWB-budgetteringssystematiek verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van zowel WWB, Wajong als sociale werkvoorziening (Wsw). Daarbij kunnen uniformering en vereenvoudiging van de verschillende regelingen voor jonggehandicapten de kosten van het in dienst nemen van een jonggehandicapte voor een werkgever verlagen.

In de periode 2006-2010 is er naar verwachting een groep van in totaal circa 30 000 instromers in de Wajong met benutbare mogelijkheden. Vooral voor de sterk gestegen instroom van personen met een lichte en zeer lichte verstandelijke handicap, veelal met een VSO/PRO-achtergrond, lijken extra beleidsinspanningen kansrijk.

1 Inleiding¹

De instroom in de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (Wajong) is sinds 2001 fors gestegen. Hierdoor is de Wajong sterk in de belangstelling gekomen bij beleidsmakers. Dit document zet de recente ontwikkelingen op een rij, gaat in op de mogelijke oorzaken en schetst een aantal beleidsopties om de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten te verhogen.

De Wajong is een inkomensvoorziening voor personen die op hun 17e verjaardag ten minste 25% arbeidsongeschikt waren, of die dat daarna tijdens hun studie zijn geworden vóór hun 30ste. Kenmerkend is dus dat het haast altijd gaat om personen zonder arbeidsverleden. Er geldt een wachttijd van een jaar, zodat men op zijn vroegst vanaf 18 jaar een Wajong-uitkering ontvangt. De Wajong-uitkering duurt in principe tot 65 jaar en bedraagt voor een volledig arbeidsongeschikte Wajong'er sinds kort 75% van het wettelijk minimumloon (WML), tot het 23ste jaar aangevuld met een tegemoetkoming voor de ZVW-premiekosten. De Wajong-uitkering voor personen ouder dan 21 jaar is daarmee hoger dan de bijstandsuitkering, die voor een zelfstandig wonende alleenstaande 70% van het WML bedraagt. Bovendien komen jongeren van 18 tot 21 jaar slechts in beperkte mate in aanmerking voor een bijstandsuitkering. De bijstandsuitkering voor deze groep bedraagt hooguit 200 euro per maand in geval van een alleenstaande, wanneer de ouders niet financieel kunnen bijspringen (StimulanSZ, 2007). Voorts kunnen jonggehandicapten fiscaal gebruik maken van een speciale jonggehandicaptenkorting. In tegenstelling tot de bijstand kent de Wajong geen partner- of vermogenstoets.

Verdiensten uit arbeid, bijvoorbeeld in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), worden met de Wajong-uitkering verrekend. De Wajong'er die werkt met loondispensatie² en onder begeleiding van een jobcoach, heeft recht op een aanvulling op het loon en de Wajong-uitkering tot maximaal 120% van het wettelijk minimumloon (WML), waarbij de gekorte uitkering plus aanvulling niet hoger mag zijn dan 75% WML.³ Deze aanvullingsregeling prikkelt Wajong'ers wel om een baan te zoeken, maar bij een loon tussen 45% WML en 100% WML niet altijd om een andere baan met een hoger loon te zoeken. Figuur 1.1 illustreert dit. Wajong'er A die aangepast gaat werken en daarvoor een loon van 75% WML ontvangt, krijgt een aanvulling van 45% WML tot 120% WML zodat er een prikkel is om te gaan werken. Er is vervolgens voor hem alleen een prikkel om een baan met een salaris hoger dan 120% WML te zoeken, omdat Wajong'er B met een baan met 90% WML ook een aanvulling krijgt tot 120% WML, terwijl Wajong'er C met een baan van 105% WML überhaupt

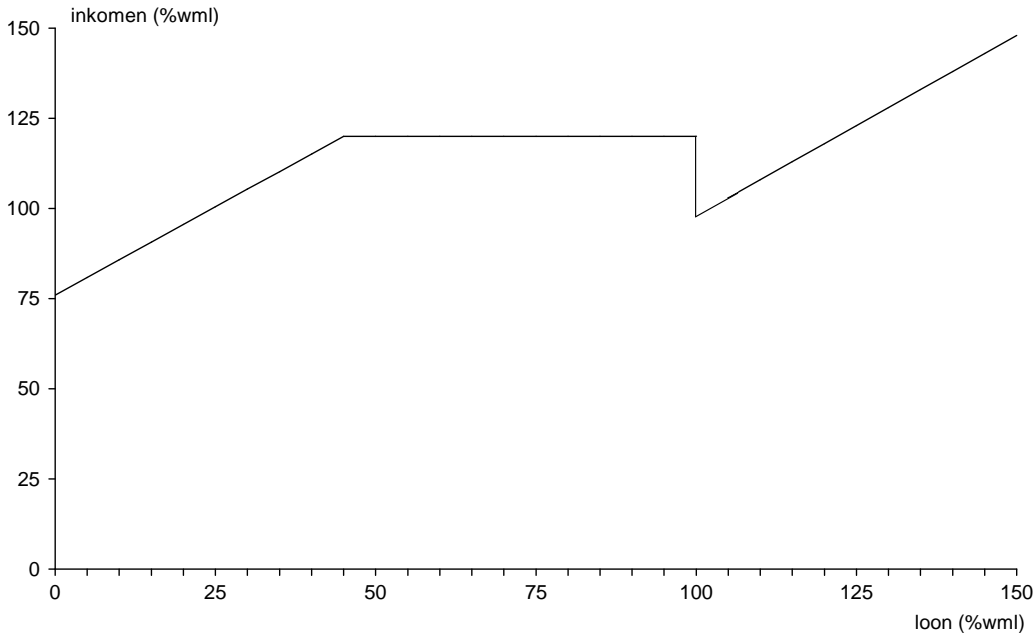
¹ Met dank aan onder andere Rocus van Opstal, Coen Teulings, Frank van Es, Annemiek van Vuren, Ed Berendsen (UWV), André de Moor (OCW) en Stef Böger (OCW) voor hun commentaar.

² Loondispensatie houdt in dat een werkgever voor een jonggehandicapte toestemming krijgt om minder dan het WML te betalen. Hij betaalt dan de loonwaarde van de arbeidsprestatie van de Wajong'er.

³ Gedurende de eerste 5 jaar wordt het loon volledig gekort op de Wajong-uitkering, daarna wordt het arbeidsongeschiktheidspercentage aangepast gelet op de gebleken verdien capaciteit en op grond daarvan ook de Wajong-uitkering.

geen aanvulling krijgt. Wel is er een prikkel om een baan te zoeken met minimaal 45% WML, omdat anders het inkomen onder de 120% WML blijft.

Figuur 1.1 Relatie tussen inkomen en loon voor Wajong'er



Een jongere kan naast de Wajong studiefinanciering ontvangen. Naast een uitkering geeft de Wajong recht op een groot aantal voorzieningen en instrumenten om aan het werk te komen, zoals werkplekaanpassingen, de no-riskpolis, de loondispensatieregeling, premiekorting, de jobcoach en proefplaatsingen. Een Wajong'er is verplicht om mee te werken aan scholing, maar is niet verplicht passend werk te aanvaarden.

De mate van arbeidsongeschiktheid wordt door het UWV op vergelijkbare wijze bepaald als in de WIA. De verzekeringsarts gaat na welke beperkingen iemand vanwege zijn ziekte of handicap heeft ten aanzien van werk. Indien betrokkene volgens de arts over duurzaam benutbare mogelijkheden beschikt, gaat de arbeidsdeskundige vervolgens na wat de persoon nog voor werk kan doen en wat hij hiermee kan verdienen. Het verschil tussen het loon dat een gezond persoon met dezelfde opleiding nog kan verdienen en de door de arbeidsdeskundige vastgestelde verdien capaciteit bepaalt in principe het arbeidsongeschiktheidspercentage. Echter, indien de database van de arbeidsdeskundige geen passende (reguliere) functies bevat, dan wordt iemand automatisch volledig arbeidsongeschikt verklaard. Daar de reguliere functies werkelijke banen betreffen waarmee minimaal het wettelijk minimumloon (WML) verdiend wordt, betekent dit in de praktijk dat jonggehandicapten als volledig arbeidsongeschikt worden aangemerkt op het moment dat zij niet in staat zijn het WML te verwerven met gangbare arbeid.

De Wajong is in 1998 in werking getreden en is een voortzetting van de vroeggehandicaptenregeling in de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Deze vroeggehandicaptenregeling is in 1976 ingevoerd. Het totaal aantal uitkeringen bedraagt in

2006 155 000, waarvan bijna 7 000 zogenoemde nuluitkeringen voor werkende Wajong'ers.
Met de uitkeringen is in totaal 1¼ mld euro gemoeid, gefinancierd uit de algemene middelen.

2 Recente ontwikkelingen

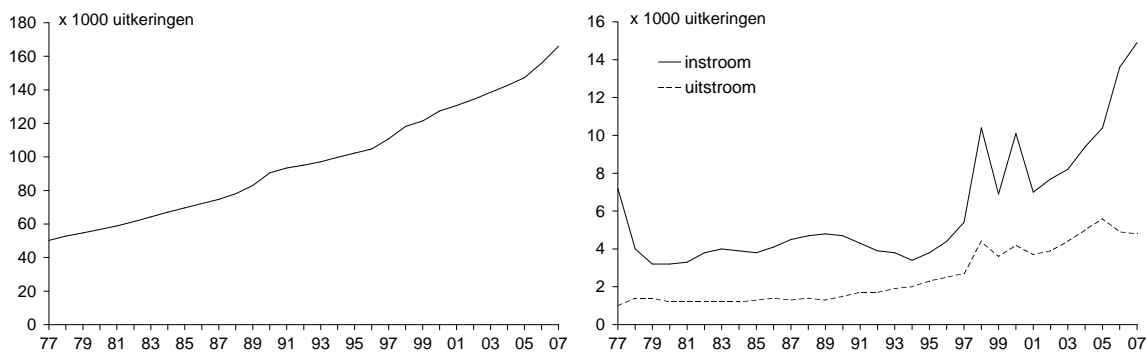
De instroom in de Wajong is bijna verdubbeld van 7 000 in 2001 tot 13 600 in 2006 (zie figuur 2.1). In 1998 is de instroom in de Wajong al op een hoger niveau komen te liggen omdat bij de overgang van de AAW op Wajong de registratie van jonggehandicapten is aangepast. Onder meer worden sinds 1998 alle studerende die na hun 18de en voor hun 30ste arbeidsongeschikt zijn geraakt en op grond daarvan een uitkering krijgen, als jonggehandicapte in de Wajong geregistreerd. Vanaf 2004 zijn de in- en uitstroomcijfers structureel verhoogd met bijna 600 uitkeringen, omdat vanaf dat jaar ook in- en uitstromers worden geregistreerd die binnen het zelfde kalenderjaar eerst uitstromen en daarna weer instromen. Het cijfer in 2006 is eenmalig opwaarts vertekend met ruim 1000 uitkeringen door een wijziging in de registratie als gevolg van de Walvis-operatie, waardoor 2006 een extra telmaand kent. Gecumuleerd bepalen statistische factoren dus ruim 20% van de toename van de instroom in de periode 2001 -2006. Ondanks de incidentele opwaartse vertekening in 2006 raamt het UWV op basis van realisaties over de eerste drie kwartalen de instroom in 2007 op bijna 15 000, bij een uitstroom van bijna 5000 (UWV Kwartaal Verkenning 2007-III). Aan de groei van de instroom is derhalve nog geen einde gekomen.

Het UWV raamt het totaal aantal Wajong-uitkeringen in 2007 op 166 000. Binnen enkele jaren zal het bestand 200 000 Wajong'ers omvatten. Ongeveer een kwart van het totaal aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft dan naar verwachting een Wajong-uitkering. Inmiddels is voor een cohort 18-jarigen de kans dat iemand in de Wajong terecht komt op 18-jarige leeftijd of later één op de eenentwintig.⁴ Het bestand zal zonder nader beleid het komende decennium nog sterk groeien, niet alleen vanwege de toegenomen instroom, maar ook omdat de Wajong nog "volloopt". Met dit laatste wordt bedoeld dat pas in 2023 de eerste lichte 18-jarige Wajong'ers uit 1976 de 65-jarige leeftijd bereikt en uitstroomt. Vanaf dat moment zal de uitstroom dus structureel gaan toenemen.⁵ Uitgaande van de huidige in- en uitstroompercentages kan het aantal Wajong'ers tussen 2020 en 2030 boven de 300 000 uitkomen en groter zijn dan het aantal personen in de IVA (Inkomensvoorziening voor Volledig en Duurzaam Arbeidsongeschikten) respectievelijk WGA (Werkhervattingsregeling voor Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten). Tussen 2040 en 2050 kan het Wajong-bestand zelfs oplopen richting 400 000.

⁴ Dit is gebaseerd op een totaal aantal eerste toekenningen van 9150 in 2005. Het aantal heropeningen bedroeg in 2005 1250. Indien we het aantal eerste toekenning relateren aan het gemiddeld aantal 18 jarigen in de periode 2003-2005 van 196 000, resulteert een kans van 1 op 21 dat een 18-jarige op enig moment in de Wajong terecht komt. De kans wordt niet berekend op basis van de instroom in 2006, omdat dit cijfer statistisch vertekend wordt door de Walvis-operatie. De voorlopige, hoge instroomcijfers voor 2007 duiden er echter op dat de instroomkans nog groter is geworden.

⁵ Volgens UWV-gegevens is in 2005 10% van de Wajong'ers tussen 55 en 65 jaar oud. Deze groep van circa 15 000 personen zal dus al wel vóór 2023 uitstromen. Het betreft personen die op latere leeftijd zijn ingestroomd in de Wajong, bijvoorbeeld bij de introductie van de regeling in 1976.

Figuur 2.1 Ontwikkeling van het aantal Wajong-uitkeringen, alsmede de in- en uitstroom Wajong, 1977- 2007



Tabel 2.1 geeft informatie over de kenmerken van het Wajong-bestand. Meer mannen dan vrouwen ontvangen een Wajong-uitkering. Haast alle Wajong'ers zijn volledig arbeidsongeschikt, namelijk 98%. Bijna 50% van de Wajong'ers is jonger dan 35 jaar. 26% van de Wajong'ers werkt, waarvan circa tweederde via de Wsw. Het percentage werkenden is niet in tegenspraak met het hoge percentage volledig arbeidsongeschikten, omdat het in de Wsw sowieso niet om gangbare arbeid gaat en omdat het arbeidsongeschiktheidspercentage bij reguliere arbeid op zijn vroegst na 5 jaar wordt aangepast. Psychische problemen, waaronder zwakbegaafdheid, zijn de belangrijkste oorzaak van arbeidsongeschiktheid bij Wajong'ers (43% volgens UWV Statistisch Zakboekje 2006).

Tabel 2.1 Verdeling Wajong-bestand naar kenmerken, 2005

	%
Man	55
Vrouw	45
Volledig arbeidsongeschikt	98
Gedeeltelijk arbeidsongeschikt	2
18-24 jaar	23
25-34 jaar	25
35-44 jaar	24
45-54 jaar	18
55-64 jaar	10
Werkend	26
w.v. Wsw	17

Bronnen: UWV, Kroniek van de sociale verzekeringen 2006 en kennismemo 06/05.

Tabel 2.2 geeft informatie over de ontwikkeling van de verdeling van de instroom naar diagnosegroepen.⁶ 80% van de instromers heeft in 2006 een verstandelijke handicap of een psychische aandoening. In de periode 2001-2006 is het aandeel instromers met een psychische of verstandelijke beperking toegenomen en dat met een lichamelijke beperking afgenomen. In aantal personen betekent dit dat het aantal instromers met een psychische of verstandelijke beperking is toegenomen van 5 000 in 2001 tot bijna 11 000 in 2006 en dat het aantal instromers met een lichamelijke beperking slechts is toegenomen van bijna 2000 tot ruim 2500.

De uitstroom uit de Wajong in 2006 bedroeg bijna 5 000 personen. Hiervan had bijna 1500 betrekking op herstel of herbeoordelingen, ruim 1000 op overlijden, 1000 op pensionering en ruim 500 op detentie.

Tabel 2.2 Verdeling eerste claims naar diagnosegroepen, 2001-2006

	2001	2006
	%	
Verstandelijk gehandicapt	35	38
Psychisch ziektebeeld	37	42
Overig, met name lichamelijke beperking	27	19

Bron: UWV Kwartaal Verkenning 2007-I.

⁶ Een overeenkomstige verdeling voor het bestand ontbreekt, omdat in het verleden niet altijd de diagnosecode is geregistreerd.

3 Achtergronden

Er zijn geen aanwijzingen dat stoornissen en beperkingen nu meer voorkomen dan voorheen (TNO, 2007). Waarom is het aantal Wajong'ers dan recent toch zo sterk gestegen? Studies over de Wajong (TNO, 2007, en UWV, 2007a) dragen hiervoor verschillende verklaringen aan. In de eerste plaats is de bekendheid van de Wajong groter geworden door veranderingen in de organisatie rondom jonggehandicapten, bijvoorbeeld de samenwerking tussen UWV en speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Het UWV vervult hierbij sinds 2005 een regierol, gebruik makend van regionale Wajong-teams met arbeidsdeskundigen, gespecialiseerd in jonggehandicapten. Een toenemend aantal leerlingen vanuit het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs stroomt in de Wajong. Daarnaast worden nieuwe ziektebeelden zoals bepaalde stoornissen in het autistisch spectrum vaker als diagnose gesteld voor een Wajong-uitkering. Voorts worden gemeenten sinds 2004 financieel geprikkeld om personen die daarvoor in aanmerking komen, een Wajong-uitkering te laten ontvangen in plaats van een bijstandsuitkering. Gemeenten betalen de bijstand immers uit hun eigen budget, terwijl de Wajong uit de algemene middelen wordt verstrekt. Elke euro die een gemeente overhoudt op het bijstandsbudget, mag zij besteden voor andere doeleinden. Blijkbaar controleerden gemeenten in het verleden bij de aanvraag van een bijstandsuitkering onvoldoende of de aanvrager in aanmerking kwam voor de Wajong als voorliggende voorziening.⁷

Het is niet plausibel dat medische factoren een rol van betekenis spelen bij de recente sterke groei van de Wajong-instroom. Indien een verbetering van de medische technologie er toe zou leiden dat personen met bepaalde ziektes langer zouden blijven leven (in plaats van jong sterven), dan zou dit - zonder grote medische doorbraken - slechts tot een geleidelijke stijging van de instroom leiden, en niet tot een plotselinge verdubbeling. Een dergelijke medische verbetering zou dan ook in een daling van de uitstroom vanwege overlijden zichtbaar moeten worden. Bovendien kunnen deze medische factoren niet de sterke toename van het aantal mensen met psychische klachten of gedragsstoornissen verklaren.

Om meer inzicht te verkrijgen in de toename van de instroom en de veranderende samenstelling heeft het UWV een dossieronderzoek uitgevoerd op drie UWV-kantoren met betrekking tot de jaren 2002 tot en met 2006 (UWV, 2007a). Van een kwart van de instroom zijn daarbij de dossiers bekeken. In totaal gaat het daarbij om 1500 dossiers. Qua representativiteit noemt het UWV de resultaten in grote lijnen toepasbaar op de landelijke instroom.

Tabel 3.1 geeft de resultaten van het dossieronderzoek voor de instroom naar herkomst. In 2006 is de grootste herkomstscategorie de *directe* instroom vanuit school/studie, te weten 32%.

⁷ Het mogelijke effect van afschaffing van de arbeidsgehandicaptenstatus of REA-status in 2006 blijft nog buiten beschouwing. Vanwege hun afstand tot de arbeidsmarkt als gevolg van beperkingen hadden mensen met een AGH-status recht op regelingen in het kader van de wet Re-integratie Arbeidsgehandicapten, zoals een jobcoach. Door het wegvallen van de AGH-status als vangnet bestaat de mogelijkheid dat betreffende groep een Wajong-uitkering aanvraagt (UWV, 2007a).

Daarbinnen vormt het praktijkonderwijs (PRO) en het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) met 21%-punt de grootste groep, gevolgd door Regionale Opleidings Centra (ROC) en het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) met 6%-punt. Als ook rekening wordt gehouden met jongeren die op het VSO/PRO hebben gezeten, maar later instromen in plaats van direct, blijkt het aandeel van instromers met een VSO/PRO-achtergrond in 2006 op 42% te liggen.

Uit de UWV-analyse blijkt voorts dat leerlingen van PRO respectievelijk VSO ongeveer 50% kans hebben om direct door te stromen naar de Wajong. Binnen het VSO verschillen de kansen wel aanmerkelijk. Leerlingen met een verstandelijke of lichamelijke handicap (cluster 3) stromen bijna allemaal door, terwijl leerlingen met psychiatrische en gedragsproblemen (cluster 4) een kans van 10% hebben. De hoge instroomkans voor PRO-leerlingen staat op gespannen voet met het doel van praktijkonderwijs om leerlingen voor wie het niet mogelijk is een vmbo-diploma te halen, direct toe te leiden naar de regionale arbeidsmarkt. Een interessante vraag is waar de overige 50% van VSO/PRO-verlaters naar toe gaat. Voor een deel gaat deze groep aan het werk, een deel gaat een vervolgopleiding doen en een deel stroomt uit naar dagbesteding via de AWBZ.⁸

Bij de instroom vanuit werk gaat het om mensen die door hun beperkingen toch niet in staat blijken het werk vol te houden of om mensen die al jong werken, maar toch een Wajong-uitkering aanvragen wanneer zij 17 jaar oud zijn.⁹ Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn bij Wajong'ers die vanuit het praktijkonderwijs eerst gaan werken. 14% van de Wajong'ers die op het praktijkonderwijs heeft gezeten stroomt volgens het UWV via werk (of na een 'mislukte' baan) in de Wajong.

Wat betreft de ontwikkeling naar herkomst blijkt dat vooral het aandeel van de bijstand is toegenomen. De grootste stijging heeft zich voorgedaan in 2006, toen het aandeel steeg van 10 tot 14%. Een (vertraagd) verband met de invoering van de nieuwe bijstandswet (WWB) in 2004 ligt voor de hand. Eerder al heeft het UWV er op gewezen dat sommige gemeenten door hierin gespecialiseerde bureaus hun WWB-bestand laten screenen op cliënten die doorverwezen kunnen worden naar de Wajong, zodat de uitkeringslast voor de betreffende gemeenten vermindert (Kwartaal Verkenning 2006-IV). Uit het dossieronderzoek blijkt ook dat de kenmerken van de groep die uit de bijstand de Wajong instroomt, anders zijn dan die van de gemiddelde Wajong populatie. Ruim de helft is ouder dan 25 jaar, terwijl dat in de gewone instroom circa 20% is. Het grootste deel (64%) van de instromers uit de bijstand heeft een psychisch ziektebeeld (persoonlijkheidsstoornissen en schizofrenie) en minder dan 20% heeft een VSO/PRO achtergrond. Uit het oplopen van de gemiddelde leeftijd van de totale Wajong-

⁸ Eerder onderzoek op basis van de uitstroom van ruim 400 VSO/PRO-leerlingen van 17 jaar of ouder op enkele scholen geeft een indicatie (Stavenuiter en Lammerts, 2005). Van deze groep stroomt in de periode 2000-2005 gemiddeld 14% naar dagbesteding en 19% naar een vervolgopleiding, terwijl 58% uitstroomt naar werk of geïndiceerd wordt dat zij voor werk in aanmerking komen.

⁹ Bij de categorie heropening van een eerder beëindigde uitkering spelen volgens UWV vooral andere redenen: einde van detentie, gegrond verklaard bezwaar ten aanzien van een beslissing tot beëindiging vanwege herstel en heropening na schorsing wegens het niet voldoen aan medewerkverplichtingen. Het aantal heropeningen is volgens UWV vrij stabiel, maar het aandeel neemt af doordat de meeste overige categorieën sterk stijgen.

instroom leidt het UWV (Kwartaal Verkenning 2007-III) af dat het aandeel in de instroom vanuit de bijstand in 2007 vermoedelijk ligt tussen 20 en 25%. Overigens brengt het dossieronderzoek slechts één element van het veranderde gemeentelijk beleid in kaart, namelijk de screening van het bestaande bestand. Een strengere selectie aan de poort van de bijstand door gemeenten op potentiële Wajong'ers blijft buiten beeld.

Tabel 3.1 Instroom naar herkomst: dossieronderzoek en landelijke vertaling, 2002-2006

	2002	2006	2002	2006	Mutatie
	in %		in personen		
Heropening	13	7	1000	900	- 100
Bijstand	8	14	600	1750	1150
ZW/WAO/WIA	13	6	1000	750	- 250
Instelling	18	21	1400	2650	1250
Werk	7	8	550	1000	450
School/studie	33	32	2500	4050	1550
w.v. VSO/PRO	22	21	1650	2650	1000
ROC/MBO	3	6	200	750	550
Thuis	7	11	550	1400	850
Totaal			7500	12600 ^a	5100
Instroom met VSO/PRO-achtergrond	38	42	2850	5300	2450
w.o. Praktijkonderwijs	14	19	1050	2400	1350
VSO Cluster 3	16	13	1200	1650	450
VSO Cluster 4	5	8	400	1000	600

^a Gecorrigeerd voor Walvis-effect

Bron: UWV, 2007, De groei van de Wajonginstroom, kenniscahier 07-01 en eigen berekeningen.

Indien we de herkomstaandelen uit het dossieronderzoek toepassen op de landelijke instroomcijfers (zie de laatste drie kolommen in tabel 3.1) blijkt dat bijna de helft van de voor het Walvis-effect gecorrigeerde toename van de instroom tussen 2002 en 2006 met 5000 personen jonggehandicapten met een VSO/PRO-achtergrond betreft. Daarbinnen hebben personen met een PRO-achtergrond het grootste aandeel. Voorts komt naar voren dat ruim een vijfde (ofwel ruim 1100) van de toename van de instroom valt toe te schrijven aan een stijging van de instroom vanuit de bijstand. Dit effect zal grotendeels tijdelijk zijn, omdat een gemeente slecht eenmaal het zittende bijstandsbestand hoeft te screenen. Wel is bekend dat er ook in 2007 nog gemeenten zijn die een dergelijke screening laten uitvoeren (UWV, 2007a). Op basis van de gegevens uit het UWV-dossieronderzoek kan berekend worden dat het gecumuleerd tot en met 2006 gaat om enkele duizenden personen die vanuit de bijstand de Wajong instromen.¹⁰ Het totaal aantal bijstandsuitkeringen aan personen jonger dan 65 jaar daalde van 337 000 begin 2004 tot bijna 300 000 eind 2006 (CBS, Statline). De daling van het bijstandsvolume overtreft

¹⁰ Tot en met eind 2007 schat UWV (Kwartaal verkenning 2007-III) de cumulatieve extra instroom vanuit de bijstand op circa 5 000 jonggehandicapten.

dus de verhoogde instroom in de Wajong in ruime mate. Er is dus geen sprake van dat verbeterde toetsing aan de poort van de bijstand op jonggehandicapten en de screening van het bijstandsbestand op jonggehandicapten de sterke daling van het aantal bijstandsuitkeringen of de verdubbeling van de instroom in de Wajong volledig kunnen verklaren.¹¹

Ook is het UWV in het dossieronderzoek nagegaan in hoeverre een betere herkenning van beperkingen als autisme en aandachtstekortstoornis (ofwel Attention-Deficit/Hyperactivity Disorder (ADHD)) een rol speelt. Landelijk gezien is de stijging van de aandelen van de diagnosecodes verstandelijk gehandicapt en overige psychische stoornissen namelijk aanmerkelijk toegenomen tussen 2002 en 2006, van 43% naar 55%. Autismen en ADHD vallen onder deze diagnosecodes. In het dossieronderzoek heeft het UWV een nadere analyse gemaakt van de codes.¹² Tabel 3.2 laat zien dat ruim 10% van de instroom in 2006 betrekking heeft op een stoornis in het autistisch spectrum, terwijl slechts 3% betrekking heeft op ADHD. Verstandelijk gehandicapten zijn na hercodering de grootste groep in de instroom (38%). Binnen deze groep zijn de categorieën licht en zeer licht verstandelijk gehandicapten het grootst (samen 75% van de groep verstandelijk gehandicapten in 2006) en sinds 2002 sterk gestegen. Er blijkt overigens een samenhang te bestaan tussen de instroom met een VSO/PRO-achtergrond en de instroom met een verstandelijke beperking. Bijna tweederde van de instroom met een VSO/PRO-achtergrond heeft een verstandelijke beperking, terwijl slechts 15% van de instroom zonder die achtergrond een verstandelijke beperking heeft. Voorts leert tabel 3.2 dat slechts 16% van de instroom in 2006 betrekking heeft op een persoon met een lichamelijke beperking.

Indien we de aandelen uit het dossieronderzoek toepassen op de landelijke instroom resulteert dat ruim 40% van de voor het Walvis-effect gecorrigeerde toename van de instroom tussen 2002 en 2006 de groep licht en zeer licht gehandicapten betreft. Autismen en ADHD samen zijn verantwoordelijk voor bijna 20% van de toename van de instroom, waarbij ADHD van beperkte betekenis is.

¹¹ Ook op basis van de conjuncturele ontwikkeling kan de sterke daling van het bijstandsvolume niet verklaard worden. De werkloosheid steeg fors in 2004, om pas in 2006 weer substantieel te dalen.

¹² Dit onderzoek leert tevens dat de in tabel 2.2 gepresenteerde indeling aanpassing behoeft, onder andere omdat tot de code overige psychische stoornissen ook verstandelijke beperkingen zijn gerekend en stoornissen in het autistisch spectrum.

Tabel 3.2 Instroom naar diagnose na hercodering: dossieronderzoek en landelijke vertaling, 2002-2006

	2002	2006	2002	2006	mutatie
	in %		in personen		
Verstandelijk gehandicapt	32	38	2400	4800	2400
w.o. licht en zeer licht verstandelijk gehandicapt	18	28	1350	3500	2150
Autistische spectrumstoornis	9	11	700	1400	700
Aandachtstekortstoornis (ADHD)	2	3	150	400	250
Psychische ziektebeelden	37	32	2800	4000	1200
Somatische ziektebeelden	20	16	1500	2000	500
Totaal			7500	12600 ^a	5100

^a Gecorrigeerd voor Walvis-effect.

Bron: UWV, 2007, De groei van de Wajonginstroom, kenniscahier 07-01 en eigen berekeningen.

Resumerend, het dossieronderzoek bevestigt dat de invoering van de WWB en een verhoogde diagnose van autisme en ADHD hebben bijgedragen aan de toename van de instroom in de Wajong. Voorts leert het dossieronderzoek dat de instroom van personen met een lichte en zeer lichte verstandelijke handicap, veelal met een VSO/PRO-achtergrond, flink is gestegen.

De sterke toename van de Wajong staat niet op zich zelf. Ook van andere regelingen die - in hoge mate - betrekking hebben op jongeren met een beperking, stijgt het gebruik fors. Zo is de afgelopen jaren sprake geweest van een sterke stijging van het aantal leerlingen in het voorgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs en van leerlingen in het reguliere onderwijs met extra begeleiding via zogenoemde rugzakjes, is het beroep op de Tegemoetkoming Onderhoudskosten thuiswonende Gehandicapte kinderen (TOG) flink toegenomen en zijn de wachtlijsten voor een arbeidsplaats in het kader van de Wsw fors gegroeid (zie ook tekstkader).

De TOG geldt voor kinderen tussen 3 en 17 jaar en is een voorportaal van de Wajong. Het aantal TOG-kinderen is gestegen van 10.000 in 2000 naar bijna 40.000 in 2006 en zal naar verwachting verder stijgen tot 64.000 in 2012 (De Jong, 2006). Het budgettaire beslag van de TOG bedroeg in 2006 bijna 50 mln euro (SVB, 2007). Alhoewel vrijwel iedereen doorstroomt vanuit de TOG naar de Wajong, is het aandeel van de TOG in de Wajong-instroom beperkt. Het aandeel van de instroom in de Wajong met een TOG-achtergrond is gestegen van 8% begin 2004 naar ruim 9% eind 2005 (UWV Kwartaal Verkenning 2006-IV).

Wet sociale werkvoorziening (Wsw)

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) schept aangepaste werkgelegenheid in een zo regulier mogelijke omgeving voor personen die willen werken, maar dit niet onder normale arbeidsomstandigheden kunnen doen vanwege een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking. Wajong'ers behoren bijvoorbeeld tot de doelgroep van de Wsw. Aanmelding voor de Wsw gebeurt op vrijwillige basis. Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) verricht sinds 2005 de indicatie voor de Wsw. Om in aanmerking te komen voor een indicatie dient een persoon aan bepaalde minimumeisen te voldoen ten aanzien van het vervullen van arbeid onder aangepaste omstandigheden én niet op de reguliere arbeidsmarkt terecht te kunnen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Veel gemeenten besteden de uitvoering uit aan sociale werkvoorzieningsbedrijven (sw-bedrijven), soms in samenwerking met andere gemeenten.

Eind 2006 waren bijna 100 000 personen werkzaam in het kader van de Wsw (Research voor Beleid, 2007). Het merendeel hiervan (97%) was in dienst van sociale werkvoorzieningsbedrijven. 20% van het werknemersbestand van de sociale werkvoorzieningsbedrijven is bij een reguliere werkgever gedetacheerd. Slechts ongeveer 3 000 personen werkten bij een reguliere werkgever in de vorm van begeleid werken met een loonkostensubsidie. Kortom, nog geen kwart van de Wsw'ers werkt bij een gewone werkgever, terwijl ongeveer de helft van de geïndiceerden daartoe in staat wordt geacht.

Van de Wsw'ers is 73% man en 55% is 45 jaar of ouder. Ruim een derde heeft een lichamelijke beperking, ruim een derde een verstandelijke beperking en meer dan een kwart een psychische beperking. Eén op de negen Wsw'ers heeft een ernstige arbeidsbeperking. Ruim een derde is na 1997 gaan werken via de Wsw. Ongeveer tweederde van de Wsw'ers werkt in voltijd. Voor Wsw'ers in dienst van een sociaal werkvoorzieningsbedrijf bestaat een aparte cao voor de sociale werkvoorziening waarin de meest gangbare loonschalen boven het niveau van het wettelijk minimumloon liggen. Volgens het IWI (2007) is het cao-loon in het sw-bedrijf beter dan het loon in een regulier bedrijf. Opvallend is dat in verhouding tot de bevolking er relatief veel Wsw'ers in Limburg en Groningen wonen.

Het Wsw-bestand is in de periode 1998-2006 in totaal met circa 10 000 personen toegenomen. De in- en uitstroom in de Wsw bedroegen in 2006 ruim 5000 personen. Ruim een derde van de instroom komt vanuit een uitkering voor ziekte of arbeidsongeschiktheid, waarbij het in bijna de helft van de gevallen om de Wajong gaat. Dit betekent dat in 2006 bijna 1000 Wajong'ers aan de slag gingen via de Wsw. De belangrijkste reden voor uitstroom is "overlijden, (vervroegd) pensioen, 2 jaar ziek". 43% van de uitstroom heeft daarop betrekking. Slechts 4% van de uitstroom heeft betrekking op doorstroom naar reguliere arbeid buiten de Wsw.

Eind 2006 stonden bijna 20 000 personen met een indicatie op de wachtlijst voor de Wsw. De gemiddelde wachttijd is ruim een jaar. De wachtlijst is vanaf 2001 gestegen met 14 000 personen, terwijl de wachtlijst in de periode 1997-2001 juist flink was geslonken. Op de wachtlijst heeft de helft een psychische beperking, een kwart een lichamelijke beperking en een kwart een verstandelijke beperking.

Het rijk verstrekte in 2006 voor 2,2 mld euro aan middelen om de Wsw uit te voeren (Rijksbegroting). De sw-bedrijven gaven in totaal in 2004 3,6 mld euro uit (Blank et. al, 2007). Rijksbijdragen zorgden voor 60% van de financiële dekking, gemeentelijke bijdragen voor 2%, de productieopbrengst voor 27%. Zonder gemeentelijke bijdragen zou de helft van de sw-bedrijven in 2005 met verliezen te maken hebben. Ook mét gemeentelijke bijdragen kampt overigens een deel van de bedrijven nog met verliezen, terwijl opvallend genoeg ook een deel van de winstgevende bedrijven toch een gemeentelijke bijdrage ontvangt. Tussen sw-bedrijven zijn er behoorlijke verschillen in opbrengsten van detacheringen en in kosten. Publiekrechtelijke werkvoorzieningsschappen blijken vanuit kosten oogpunt te prefereren. Bij publiekrechtelijke werkvoorzieningsschappen zijn afspraken, o.a. ten aanzien van prestaties, met gemeenten in een samenwerkingsovereenkomst formeel vastgelegd. Volgens eerder SEOR-onderzoek (van Nes et al., 2005) kostte een sw-plaats in de periode 1998-2002 netto gemiddeld bijna 24 000 euro. Bij de berekening van deze netto kosten is rekening gehouden met alle kosten, waaronder huisvestings- en kapitaalkosten, en met de opbrengsten uit de activiteiten van de sw-bedrijven.

Wet sociale werkvoorziening (Wsw) (vervolg)

Volgens de Algemene Rekenkamer (2003) bemoeien gemeenten zich te weinig met de uitvoering van de Wsw en laten zij teveel over aan de sw-bedrijven. De doorstroming van Wsw'ers vanuit sw-bedrijven naar begeleid werken in gewone banen, de zogenoemde "van binnen naar buiten"-beweging, komt mede hierdoor te weinig van de grond. Voorts wijst de Rekenkamer er op dat het niet in het financiële belang van sw-bedrijven is om de meest productieve werknemers te laten uit stromen. Ook voor betrokkene zelf ontbreekt in de meeste gevallen volgens de RWI (2006) een financiële prikkel om door te stromen, omdat het arbeidsvoorwaardenpakket bij een Wsw bedrijf in vergelijking tot de markt aantrekkelijk is.

Per 1 januari 2008 wijzigt de Wsw om begeleid werken in dienst van een reguliere werkgever te stimuleren (SZW, 2007b) De regie van gemeenten wordt versterkt en de doelgroep zelf krijgt meer zeggenschap, onder meer door de introductie van het persoonsgebonden budget begeleid werken. De individuele gemeenten krijgen een Wsw-budget op basis van het aantal Wsw-geïndiceerden dat woonachtig is in de gemeente, terwijl voorheen het budget aan samenwerkingsverbanden werd verstrekt. Tevens krijgen gemeenten voortaan een bonus van maximaal 3000 euro per gerealiseerde begeleid werkplek. De directe financiële verantwoordelijkheid van gemeenten, aangevuld met de bonussystematiek, moet begeleid werken in dienst van een gewone werkgever of detachering bij een dergelijke werkgever stimuleren. Immers, een Wsw-plaats bij een sociale-werkvoorzieningsbedrijf is voor de gemeente in principe duurder dan werken bij een reguliere werkgever, omdat in het eerste geval de kapitaalkosten van een sociaal werkvoorzieningsbedrijf ook voor rekening van de gemeente komen (zie ook Dijkgraaf et al., 2006). Het is daarom voor gemeenten efficiënter om geïndiceerden op de wachtlijst via begeleid werken aan een baan te helpen dan via uitbreiding van de capaciteit van een sw-bedrijf. Bovendien blijkt uit de efficiëntieverschillen tussen sw-bedrijven dat gemeenten voordeel kunnen behalen uit stringenter sturing van sw-bedrijven op financiële prestaties.

Vanwege de voortgaande groei van het beroep op de Wsw, mede in samenhang met de sterke groei van de Wajong, en de daardoor naar verwachting sterke toename van de wachtlijsten in de nabije toekomst heeft het kabinet een fundamentele herbezinning op de Wsw aangekondigd. Hierbij zullen verschillende regelingen als Wsw, Wajong en WWB (bijstand) in onderlinge samenhang worden bezien.

Het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs is sinds 2003 met bijna 20% gestegen (zie tabel 3.3).¹³ Cluster 4 (leerlingen met psychiatrische en gedragsproblemen) is het grootste en sterkst groeiende onderdeel. Uit het dossieronderzoek is al naar voren gekomen dat veel leerlingen uit het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs direct of op een later moment in de Wajong terecht komen. De groei van het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs vertaalt zich dus met enige vertraging in een toename van de Wajong-instroom. Het aantal leerlingen in het reguliere onderwijs met een "rugzakje" voor extra ambulante begeleiding is meer dan verdubbeld. Ook bij de ambulante begeleiding is de groei het sterkst in cluster 4.

Een grotere bekendheid, versteviging van het netwerk rond jonggehandicapten, een verbeterde diagnostiek en medicalisering van de indicatiestelling worden veelal als verklarende factoren genoemd voor het toegenomen beroep op de bovenvermelde regelingen. Meer in het algemeen wordt de samenleving steeds drukker en complexer en worden steeds meer en hogere eisen gesteld aan mensen (TNO, 2007). Het reguliere onderwijs vraagt bijvoorbeeld meer

¹³ Rond de eeuwwisseling hebben enkele veranderingen in het onderwijs plaatsgevonden die een vergelijking in de tijd per onderwijstype vanaf 2000 bemoeilijken, zoals de oprichting van het praktijkonderwijs en de afschaffing van de LOM- en MLK-scholen.

zelfsturing van de leerlingen en doet een groter beroep op communicatieve en sociale vaardigheden. Voor mensen met een beperking wordt het steeds moeilijker om aan deze eisen te voldoen, waardoor meer leerlingen gebruik maken van speciaal onderwijs. Daarnaast heeft het reguliere onderwijs belang bij doorverwijzing naar het speciale onderwijs, omdat noodzakelijke extra begeleiding van moeilijk lerende kinderen uit het reguliere onderwijsbudget gefinancierd dient te worden, terwijl er voor regulier onderwijs met een rugzak of voor speciaal onderwijs aparte financiering is. In totaal wordt 2,2 mld euro uitgegeven aan leerlingen met extra zorg in onder andere praktijkonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs en via ambulante begeleiding (OCW, 2007b).

Tabel 3.3 Aantal leerlingen in praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs en met ambulante begeleiding, 2000-2006

	2000/2001	2003/2004	2005/2006	2006/2007	Groei 2006 tov 2003
	x 1000				%
Praktijkonderwijs (PRO)	13,4	24,6	27,3	27,5	12
LOM en MLK	16,6	0	0	0	
Voortgezet speciaal Onderwijs (VSO)	15,5	20,5	24,3	26,1	27
w.o. cluster 1	0,2	0,2	0,2	0,2	0
cluster 2	1,6	1,8	1,9	2,1	11
cluster 3	6,6	8,5	9,5	10,2	20
cluster 4	7,1	10,1	12,9	13,7	36
Totaal	45,5	45,1	51,6	53,6	19
					Groei 2005 tov 2000
Ambulante begeleiding in basisonderwijs	6,0		12,6		110
Ambulante begeleiding in voortgezet onderwijs	2,1		6,4		205

Bronnen: OCW, Groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs, brief d.d. 28 augustus 2006 aan Tweede Kamer en CBS Statline.

LOM betreft voormalig speciaal onderwijs voor kinderen met Leer- en opvoedingsmoeilijkheden.

MLK betreft voormalig speciaal onderwijs voor Moeilijk lerende kinderen.

Cluster 1 betreft visueel gehandicapten, cluster 2 leerlingen met auditieve handicaps, cluster 3 leerlingen met verstandelijke of lichamelijke handicap en cluster 4 leerlingen met psychiatrische en gedragsproblemen.

4 Beleidsmogelijkheden

4.1 Analyse kader

Uit sociaal oogpunt wordt participatie in de maatschappij van mensen met beperkingen wenselijk geacht, uit economisch oogpunt bij voorkeur in de vorm van werk. Om in de vorige paragraaf beschreven redenen stijgt de instroom in de Wajong sterk en lukt de arbeidsmarktparticipatie van jonggehandicapten maar in beperkte mate, ondanks bestaande re-integratieinstrumenten zoals de permanente no-risk polis, een loondispensatieregeling, premiekorting, de jobcoach en proefplaatsingen.¹⁴

Kern van het probleem is dat de arbeidsproductiviteit van jonggehandicapten veelal lager ligt dan de (minimum)loonkosten. Via verbetering van de scholing en het opdoen van werkervaring via stages kan mogelijk de arbeidsproductiviteit van jonggehandicapten wat verhoogd worden. Een eventueel resterend gat kan via de huidige regelingen voor loondispensatie in de Wajong of via een loonkostensubsidie in de Wsw gedicht worden. Ook de extra kosten van begeleiding door een jobcoach of van extra voorzieningen worden reeds vergoed. Daarnaast is er een informatieprobleem met betrekking tot de productiviteit, omdat het bij de Wajong meestal om personen gaat zonder arbeidsmarktervaring. (Potentiële) werkgevers kunnen moeilijk inschatten wat de mogelijkheden van Wajong'ers zijn en wat hun arbeidsproductiviteit zal zijn. Ook voor Wajong'ers zelf en hun begeleiders zal niet altijd duidelijk zijn wat hun arbeidsmarktmogelijkheden zijn. Het verwerven van (aangepaste) arbeidsmarktstartkwalificaties in het voortgezet onderwijs¹⁵ en het creëren van werkervaringsplaatsen en stageplekken kan dit informatieprobleem (deels) oplossen.

Voor werkgevers zal voorts van belang zijn dat de transactiekosten bij het aannemen van een Wajong'er zo gering mogelijk zijn. Anders gezegd: de administratieve rompslomp voor een werkgever dient tot een minimum beperkt te worden en regelingen dienen transparant te zijn.¹⁶ Tot slot dienen de prikkels in de relevante regelingen goed te staan. UWV, gemeenten en onderwijsinstellingen dienen geprikkeld te worden om zo veel mogelijk jonggehandicapten aan de slag te helpen. Werken moet natuurlijk ook lonen voor de Wajong'ers zelf. Wajong'ers die gaan werken, worden geconfronteerd met de armoedeval. Speciale regelingen voor Wajong'ers zoals de jonggehandicaptenkortingen en de tegemoetkoming in de ziektekostenpremies versterken de armoedeval, evenals in sommige gevallen de aanvullingsregeling op de uitkering. Daarnaast vervalt door werken na 5 jaar de inkomenszekerheid van een levenslange ongetoetste uitkering.

¹⁴ Onbekend is in hoeverre werkgevers gebruik maken van deze regelingen (zie UWV kennismemo 06/05, blz.8).

¹⁵ Deze kwalificatie komt dus in de plaats van de huidige startkwalificatie in het reguliere voortgezet onderwijs, die gevormd wordt door een diploma havo, vwo of mbo (niveau 2).

¹⁶ De IWI (2007) merkt in dit verband op dat veel betrokkenen door de bomen het bos niet meer zien. "De regels en procedures bij aanvragen van re-integratie-instrumenten en de inkomensgevolgen voor de Wajong'er zijn voor Wajong'ers en werkgevers vaak moeilijk te begrijpen en brengen ook nog eens extra administratieve lasten met zich mee". De regels verschillen bijvoorbeeld voor Wajong'ers met en zonder loondispensatie.

Beleidsopties die effectief aangrijpen bij bovenstaande knelpunten, zullen het meest kansrijk zijn om de arbeidsparticipatie van Wajong'ers te vergroten. Hieronder volgt eerst een overzicht van beleidsadviezen- en voorstellen die al zijn uitgebracht. Daarna worden nog enkele aanvullende beleidsopties geïnventariseerd.

4.2 Voorstellen van SER en kabinet

Augustus 2007 is het SER-advies *Meedoen zonder beperkingen* verschenen dat onder andere adviseert tot extra investeringen in het onderwijs voor jonggehandicapten, een betere afstemming tussen betrokken organisaties, het wegnemen van institutionele belemmeringen en individuele ondersteuning op maat. Het advies resulteert in een groot aantal concrete aanbevelingen. De SER pleit er onder meer voor om het voortgezet speciaal onderwijs ook expliciet verantwoordelijk te maken voor het kwalificeren van leerlingen voor arbeid via het aanbieden van gerichte programma's. Daarbij beveelt de SER een verplicht opleidings- of handelingsplan aan voor elke leerling in het praktijk- en voortgezet speciaal onderwijs, gericht op te bereiken doelen wat betreft arbeidsdeelname. Aan het eind van de opleiding dient elke leerling voorts een slotdocument of 'competentiepaspoort' te krijgen dat zijn bereikte competenties en vaardigheden beschrijft, evenals de belastbaarheid en type werkzaamheden waarvoor hij inzetbaar is. Bovendien roept de SER werkgevers op tot het creëren van 'smalle' functies op laag functieniveau voor Wajong'ers. De SER doet geen concrete voorstellen tot substantiële aanpassing van de Wajong-regeling op zich.

Het kabinet (SZW, 2007a) onderschrijft de SER-voorstellen in hoge mate. Het kabinet wil langs de volgende drie lijnen actie gaan ondernemen om de participatie van jonggehandicapten te bevorderen:

- Preventie en gerichte voorbereiding op participatie in de (voor)schoolse fase;
- Verbetering van de overgang van school naar werk, onder andere via het verplicht stellen van een meerjarig handelingsplan in het onderwijs. Voorts wil het kabinet dat jongeren die geen reguliere kwalificatie kunnen halen, toch gekwalificeerd het onderwijs verlaten.
- Versterkte activering van Wajonggerechtigden.

In het kader van het laatste punt komt het kabinet met een nieuw plan om te voorkomen dat jongeren met een beperking via de Wajong vroeg in hun leven worden 'afgeschreven'. Het kabinet wil namelijk onderzoeken of voor die jongeren die benutbare mogelijkheden hebben, het voor hun participatiekansen niet beter is om de (definitieve) beslissing tot toelating tot de Wajong, die nu veelal plaatsvindt op 18-jarige leeftijd, uit te stellen tot een later tijdstip en ondertussen maximale ondersteuning te bieden bij scholing en het vinden en behouden van

werk. Inmiddels heeft het kabinet aangegeven dat jonggehandicapten met uitzicht op werk tot hun 27e een leer-werkplicht krijgen (SZW, 2007c).

Staatsecretaris Dijkema van OCW heeft haar beleidsvoornemens om de kwaliteit¹⁷ en de doelmatigheid van het speciaal onderwijs te verhogen al in een brief aan de Tweede Kamer uiteengezet (OCW, 2007a). Belangrijke elementen in dit zogenoemde “passend onderwijs”-beleid zijn:

- Schoolbesturen worden verplicht om voor elke leerling onderwijs aan te bieden dat past bij zijn mogelijkheden en beperkingen. Dat aanbod kan ook gerealiseerd worden bij een school van een ander bestuur via een regionaal samenwerkingsverband. Scholen kunnen dus geen leerlingen meer afwijzen en ouders hoeven dus niet zelf meer allerlei scholen langs om een geschikte plek te zoeken.
- Verhoging van de kwaliteit van het speciaal onderwijs, onder andere via helder uitgewerkte individuele handelingsplannen.
- Concretisering van het indicatiecriterium ‘ontoereikende zorg in het regulier onderwijs’ zodat het voor het reguliere onderwijs minder gemakkelijk wordt om leerlingen naar het speciaal onderwijs door te verwijzen, dan wel voor hen een rugzakje voor ambulante begeleiding te verkrijgen.
- De budgettering van VSO-scholen en rugzakfinanciering via regionale netwerken. Binnen dit budget dienen leerlingen passend onderwijs te krijgen, hetzij via preventieve ondersteuning in het reguliere onderwijs, hetzij via ambulante begeleiding, hetzij via onderwijs op VSO-scholen. Via deze financiële prikkel dient de groei van het aantal geïndiceerde leerlingen eveneens afgeremd te worden.
- De ontwikkeling van landelijke kaders voor het speciaal onderwijs om voor leerlingen die geen reguliere kwalificatie kunnen behalen speciale kwalificaties vast te stellen.

Recent heeft de staatsecretaris een invoeringsplan voor Passend Onderwijs gepubliceerd (OCW, 2007b).

4.3 Aanvullende beleidsopties en omvang van de doelgroep

Bij het onderzoek naar het idee om voor jonggehandicapten met benutbare mogelijkheden de toelating tot de Wajong uit te stellen tot hun 27e kan nog een aantal andere aspecten worden betrokken. Zo zouden gemeenten ter verbetering van de prikkelwerking in de uitvoering

¹⁷ Opmerkelijk ten aanzien van de kwaliteit is dat de staatssecretaris stelt dat op dit moment slechts 45% van de scholen in het speciaal basisonderwijs voldoende basiskwaliteit biedt. Voorts wijst zij er op dat voor leerlingen in het VSO het van belang is dat zij praktijkgericht onderwijs kunnen volgen, terwijl bij de meeste VSO-scholen praktijklokalen ontbreken. Bovendien merkt de staatssecretaris op dat VSO-scholen de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende kunnen waarborgen door de recente sterke groei.

verantwoordelijk gemaakt kunnen worden voor de uitvoering van de Wajong onder toepassing van de budgetteringssystematiek uit de bijstandswet. Uitvoering van Wajong, WWB en Wsw komen dan in één hand. Stroomlijning van de verschillende regelingen ligt daarbij ook voor de hand.¹⁸ Gemeenten kunnen daarbij natuurlijk gebruik blijven maken van de opgebouwde expertise in de zogenoemde Wajong-teams via de samenwerking met UWV en CWI volgens het zogenoemde Toonkamer-model. Net als in de WWB zouden gemeenten jonggehandicapten die daarvoor in aanmerking komen, ‘Work first’-projecten kunnen aanbieden om werkervaring te laten opdoen, eventueel via tijdelijke werkplekken bij sociale werkvoorzieningsbedrijven. Gemeenten krijgen vanwege de budgettering ook een groter financieel belang bij doorstroom vanuit de sociale werkvoorzieningsbedrijven en hebben niet langer een belang bij het doorverwijzen van een jonggehandicapte van de ene naar de andere regeling. Jonggehandicapten met arbeidsmarktperspectieven zouden voorts verplicht kunnen worden tot het aanvaarden van passend werk, bijvoorbeeld bij de sw-bedrijven.¹⁹ Daarnaast zou nog bekeken kunnen worden of de keuringscriteria die nu gelden, aanpassing behoeven. Met de huidige keuringscriteria uit de WIA worden ook jonggehandicapten die wel tot (aangepast) werk in staat zijn, veelal direct volledig arbeidsongeschikt verklaard.²⁰

Indien de uitvoering van alle voornemens toch nog onvoldoende zoden aan de dijk zou zetten, bijvoorbeeld vanwege negatieve beeldvorming over jonggehandicapten²¹, zou ook nog overwogen kunnen worden om (middel)grote werkgevers te verplichten om een bepaald quotum (jong)gehandicapten in dienst te hebben.²² Het bijbehorende boetesysteem prikkelt werkgevers dan om rekening te houden met de maatschappelijke kosten (in de vorm van uitkeringslasten) van het niet-aannemen van (jong)gehandicapten. Het systeem vergt wel extra administratiekosten.

Wajong’ers zijn een heterogene groep met uiteenlopende stoornissen. Voor een groot deel van de Wajong’ers behoort arbeidsmarktparticipatie vanwege ernstige beperkingen niet tot de mogelijkheden. Hoe groot is nu eigenlijk het potentieel voor arbeidsmarktparticipatie waar het beleid zich op zou kunnen richten? Volgens steekproefonderzoek van het UWV (Kennismemo 07/05) is circa 40% van de Wajong’ers jonger dan 45 jaar wegens medische redenen volledig arbeidsongeschikt. Dit betekent dat deze personen volgens de verzekeringsarts “geen duurzaam

¹⁸ Zo kan dan bijvoorbeeld een einde gemaakt worden aan verschillen tussen de regeling van subsidies en vergoeding voor voorzieningen voor werkgevers in de Wajong en de Wsw (zie IWI, 2007). Dit komt ook de transparantie ten goede.

¹⁹ Ook de RWI (2006) pleit er voor om gemeenten de mogelijkheid te bieden om uitkeringsgerechtigden te verplichten zich voor de Wsw te laten indiceren.

²⁰ Ook de Raad van State (2007) wijst op het merkwaardige feit dat volledige arbeidsongeschiktheid niet voor alle Wajong’ers betekent dat zij tot geen enkele arbeid in staat zijn.

²¹ Zo meldt de Commissie Werken Perspectief (2007) dat de negatieve beeldvorming bij werkgevers over mensen met een arbeidshandicap in de periode 2003-2007 ondanks diverse projecten en campagnes niet is verbeterd. Vooral mensen met psychische klachten melden zich volgens ongeveer de helft van de leidinggevenden vaker ziek en zijn minder productief dan gezonde werknemers.

²² In Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje zijn wettelijke quota voor het in dienst hebben van arbeidsgehandicapten (OESO, 2003). Deze quota met boetesysteem zijn ontstaan om de werkgelegenheid te bevorderen van soldaten die in oorlog gehandicapt zijn geraakt.

benutbare mogelijkheden” hebben en dat een arbeidskundig onderzoek om de mate van arbeidsongeschiktheid vast te stellen niet plaats vindt. Het kan bijvoorbeeld gaan om mensen die permanent zijn opgenomen in een instelling. Het UWV schat dat er binnen de totale groep van 147 000 Wajong’ers in 2005 - naast de 38 000 reeds werkende Wajong’ers - nog circa 18 000 Wajong’ers zijn die mogelijkerwijze bemiddeld kunnen worden naar regulier werk dan wel naar sociale werkvoorziening. Gepoogd zou kunnen worden om deze groep met extra beleidsinspanningen naar de arbeidsmarkt te leiden. Het UVW veronderstelt in haar berekeningen dat de niet-werkende Wajong’ers die ouder zijn dan 45 jaar, geen arbeidspotentieel meer hebben, en dat van de niet-werkende Wajong’ers die jonger zijn dan 45 jaar en die -medisch gezien - duurzaam benutbare mogelijkheden hebben, iets meer dan de helft niet tot betaalde arbeid in staat is, en bijvoorbeeld is aangewezen op dagbesteding.

Wat betreft de instroom schat het UWV dat voor circa 40% betaald werk bij een reguliere werkgever of via de Wsw tot de mogelijkheden behoort. Bij een instroom van 15 000 personen gaat het dan *jaarlijks* om een groep van 6 000 waarop de beleidsinspanningen gericht zouden kunnen worden. De groep Wajong’ers in het bestand die mogelijkerwijze in staat zijn tot loonvormende arbeid, kan dus oplopen van 18 000 in 2005 tot bijna 30 000 ultimo 2007. Een toekomstig Wajong-bestand van 300 000 personen kan circa 120 000 personen met arbeidspotentieel bevatten. Gelet op de sterk gestegen instroom van licht en zeer licht verstandelijk gehandicapten, autisten en ADHD’ers is een aandeel van instromende Wajong’ers met arbeidsmogelijkheden groter dan 40% ook mogelijk.

5 Tot slot

Aan de verdubbeling van de instroom in de Wajong liggen verschillende oorzaken ten grondslag, zoals een grotere bekendheid van de regeling, versteviging van het netwerk rond jonggehandicapten, een verbeterde diagnostiek, een complexere samenleving en de invoering van de nieuwe bijstandswet (WWB). Deels overlappen deze oorzaken elkaar. Uit het UWV-dossieronderzoek kan worden afgeleid dat de invoering van de WWB en een verhoogde diagnose van autisme en ADHD ieder voor zich circa 20% van de toename van de instroom in de Wajong in de periode 2002-2006 bepalen.²³ Een wijziging in de registratiesystematiek verklaart bijna 10%.

Bij ongewijzigd beleid met betrekking tot jonggehandicapten is een verdere stijging van de instroom in de Wajong in de komende jaren aannemelijk. De sterke groei van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs in de afgelopen jaren zorgt immers voor een toenemend pijplijneffect. Daarnaast kan de druk op de Wajong nog toenemen door de afschaffing van de bijstand onder 27 jaar. Wel zal het tijdelijke effect van screening van het bijstandsbestand op jonggehandicapten in de nabije toekomst wegvallen.

Er zijn volop mogelijkheden om via *nieuw* beleid de instroom in de Wajong te beperken en de arbeidsparticipatie te bevorderen. Bij alle beleidsopties dient wel bedacht te worden dat Wajong'ers een heterogene groep zijn met uiteenlopende stoornissen. Voor een groot deel van de Wajong'ers behoort arbeidsparticipatie vanwege ernstige beperkingen niet tot de mogelijkheden. In het bestand zit volgens het UWV in 2005 een groep van circa 18 000 Wajong'ers met potentiële arbeidsparticipatiemogelijkheden die niet benut worden. In de periode 2006-2010 is er een groep van in totaal circa 30 000 instromers in de Wajong waarop redelijkerwijze de beleidsinspanningen tot arbeidsparticipatie gericht kunnen worden. Met name voor de sterk gestegen instroom van personen met een lichte en zeer lichte verstandelijke handicap, veelal met een VSO/PRO-achtergrond, lijken extra beleidsinspanningen kansrijk. Het lijkt bovendien verstandig om het beleid in eerste instantie vooral te richten op de (recente) nieuwe instroom en minder op de oudere gevallen, gelet op de hiervoor vermelde cijfers.

Het feit dat circa 50% van de leerlingen uit Voortgezet Speciaal Onderwijs en Praktijkonderwijs rechtstreeks doorstroomt naar de Wajong, onderstreept het belang van de voorstellen van SER en kabinet om de kwaliteit en de doelmatigheid van deze onderwijstypen te vergroten. Individuele onderwijsplannen, arbeidsparticipatiewaarderingen, werkervaringsplaatsen en de creatie van afgebakende functies met relatief eenvoudige handelingen, bijvoorbeeld in horeca, distributiecentra, schoonmaakbranche en zorg, kunnen de arbeidsparticipatie van Wajong'ers verbeteren. Een onderscheid à la de WIA tussen

²³ Voor een deel overlappen deze twee redenen elkaar, zodat het effect van deze twee redenen tezamen geringer is dan de som der delen.

jonggehandicapten met en zonder duurzaam benutbare arbeidsmarkt mogelijkheden kan ook een bijdrage leveren, omdat dan de beleidsinspanningen volledig gericht kunnen worden op de meer kansrijke gevallen en stigmatisering wordt voorkomen. Het vooralsnog ontbreken van de financiële zekerheid van een uitkering tot het 65ste jaar kan voor betrokkenen met arbeidsmarktperspectieven voorts wellicht een extra stimulans zijn om (aangepast) werk te zoeken. Ook zal een inschatting van de arbeidsmarkt mogelijkheden op jonge leeftijd niet altijd goed mogelijk zijn, bijvoorbeeld bij ontwikkelingsstoornissen.

Een efficiencyslag in de uitvoering lijkt mogelijk door gemeenten gebudgetteerd verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van WWB, Wajong en Wsw. Ook zou één onafhankelijk orgaan verantwoordelijk gemaakt kunnen worden voor de indicatiestelling bij praktijk -en speciaal onderwijs, TOG, WAJONG en Wsw. Uniformering en vereenvoudiging van de verschillende regelingen voor jonggehandicapten kunnen voorts de kosten van het in dienst nemen van een jonggehandicapte voor een werkgever verlagen.

Referenties

Algemene Rekenkamer, 2003, *Tussen beleid en uitvoering - lessen uit recent onderzoek*, hoofdstuk 9.

Blank, J, B van Hulst en P. Koot, 2007, Werken aan winst in de sociale werkvoorziening, *ESB*, 19 oktober 2007, pp. 620-623.

Commissie Werkend Perspectief, 2007, Een gat in de markt.

Dijkgraaf, E. et al., 2006, Plaatsing van Wsw'ers bij reguliere werkgevers: hoe en onder welke voorwaarden?, SEOR.

Jong, P. de, 2006, Onderzoek TOG 2000, APE Publicatie 01-414.

Inspectie Werk en Inkomen, 2007, Wajong en werk, Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten, R07/14.

Nes, P. van, H. Kroes en J. de Koning, 2005, Kosten per sw-plaats, SEOR.

OCW, 2006, Groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs, brief d.d. 28 augustus 2006 aan Tweede Kamer.

OCW, 2007a, Uitwerking passend Onderwijs, brief d.d. 25 juni 2007, Kamerstukken II, 2006/2007, 27728, nr. 98.

OCW, 2007a, Invoeringsplan passend onderwijs, brief d.d. 5 december aan Tweede Kamer.

OESO, 2003, *Transforming Disability into Ability, Policies to promote work and income security for disabled persons*.

Raad van State, 2007, Advies over Ontwerp-Miljoenennota 2008, met bijlagen, Adviesnr. W06.07.0268/III.

Research voor Beleid, 2007, Jaarrapport Wsw-statistiek 2006.

RWI, 2006, Buitenkans, Aanbevelingen om meer Wsw'ers in een reguliere werkomgeving te brengen.

Sociale Verzekeringsbank, 2007, Jaarverslag SVB 2006.

SZW, 2007a, Kabinetsstandpunt “participatie jongeren met een beperking”, brief d.d. 28 september 2007 aan Tweede Kamer.

SZW, 2007b, Sociale werkvoorziening, brief d.d. 21 mei 2007, Kamerstukken II, 2006/2007, 30 673, nr. 30.

SZW, 2007c, Spoeddebat ontslagrecht, brief d.d. 22 november 2007 aan Tweede Kamer.

SER, 2007, Meedoen zonder beperkingen, Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten, SER-advies 07/06.

Stavenuiter, M. en R. Lammerts, 2005, Jonggehandicapten aan de slag, Verwey-Jonker Instituut.

StimulanSZ, 2007, *De Kleine Gids voor de Nederlandse sociale zekerheid*, nr. 2007.2, Kluwer.

TNO Kwaliteit van Leven, 2007, Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking, maart 2007.

UWV, diverse jaren, UWV Kwartaalverkenning, diverse rapportages.

UWV, 2006a, Kroniek van de Sociale Verzekeringen 2006.

UWV, 2006b, Startnotitie Wajong, kennismemo 06/05.

UWV, 2007a, De groei van de Wajonginstroom, Kenniscahier 07-01.

UWV, 2007b, Feiten en cijfers, Statistisch Zakboekje 2006.

UWV, 2007c, Geactualiseerde raming van het re-integratiepotentieel UWV klanten, Kennismemo 07/05.

UWV, 2007d, Kwantitatieve informatie 4^e kwartaal 2006.