

1 Inleiding

1.1 Explosieve groei van het aantal jonggehandicapten

Iedere werkdag worden zestig jongeren op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) arbeidsongeschikt verklaard. In 2007 kregen 15.000 jongeren een Wajong-uitkering toegekend, waardoor het totaal aantal Wajongers uitkwam op 166.000. Daarvan werkt een kwart: bijna 10% bij een reguliere werkgever, de rest in sociale werkplaatsen. Maar weinigen verlaten de Wajong. Van Wajongers die aan het werk gaan, valt een derde binnen één jaar weer uit.

De groei zal verder doorzetten. De nieuwe instroom is in de afgelopen vijf jaar verdubbeld. De huidige ramingen komen bij ongewijzigd beleid uit op 450.000 in 2050. Dat is 5% van de beroepsbevolking op dat moment. De kosten nemen toe van bijna €2 miljard nu tot €5,3 miljard in 2050, ervan uitgaande dat het aantal uitkeringen tot 450.000 beperkt blijft¹.

De groei doet zich niet alleen voor in de Wajong, maar ook in het speciaal onderwijs, de leerlinggebonden financiering, de jeugdzorg en de Awbz (persoonsgebonden budgetten). Jongeren die gebruik maken van deze regelingen, melden zich veelal ook bij de poort van de Wajong wanneer ze 17 jaar worden en de Wajong kan daarom niet los gezien worden van deze bredere ontwikkeling in alle regelingen voor deze jongeren.

1.2 Jongeren met een beperking kunnen meer participeren

De groei van de Wajong betekent dat een toenemend aantal mensen gedurende hun hele leven geheel buiten het reguliere arbeidsproces komt te staan. Zij dreigen daardoor veelal de aansluiting op de maatschappij en ontwikkelingen daarin te verliezen. Als dat onvermijdelijk is vanwege hun functiebeperking, dan kan de samenleving niet anders dan zich daarbij neerleggen. Echter, nadere beschouwing van de ontwikkeling suggereert dat deze mede het gevolg is van de wijze waarop dit in de praktijk en in beleid en regelgeving wordt aangepakt.

Onderzoek laat geen feitelijke toename in de samenleving zien van het aantal mensen met een ziekte of handicap. Bij (de huidige) toelating tot de Wajong wordt ingeschat dat slechts ongeveer een derde van het aantal uitkeringsgerechtigden zodanige beperkingen heeft dat hij of zij duurzaam geheel geen perspectief op werk heeft. Dat laat onverlet dat de anderen wel functiebeperkingen (kunnen) hebben die hun vermogen om volledig in eigen onderhoud te voorzien beperken. Maar het is niet uitgesloten dat zij – met hulp en

¹ Zie de bijlage met achtergrondinformatie bij de groei van het aantal jonggehandicapten.

aanpassingen op de werkplek of bij studie – na verloop van tijd geheel of gedeeltelijk kunnen werken. De praktijk is echter dat ook zij zich nu aanmelden bij de Wajong op 17-jarige leeftijd en conform de regels volledig arbeidsongeschikt verklaard worden. Uit gesprekken met de jongeren en hun ouders blijkt dat zij zelf ook het gevoel hebben dat zij die kant uit gedrongen worden. Daardoor hebben zij onvoldoende kans om de talenten en vermogens die zij onmiskenbaar hebben te ontplooien en in te zetten in de samenleving.

In zoverre de groei van het aantal jongeren met een beperking mede het gevolg is van de wijze waarop we de participatie en ondersteuning van deze groep aanpakken, is dit niet alleen onhoudbaar, maar ook onaanvaardbaar. De samenleving kan niet aanvaarden dat een groeiende groep als het ware wordt uitgeschakeld uit een van de belangrijkste maatschappelijke processen, het arbeidsproces, en met een uitkering voorgoed terzijde wordt geschoven. Dit is niet het gevolg van kwaadwilligheid of misplaatste doelmatigheid, maar het onbedoelde gevolg van goed bedoelde bescherming. We beschermen wat mensen niet meer kunnen in plaats van dat we versterken wat zij wel kunnen. In de praktijk is geen sprake van volledig onvermogen, maar van vermogen dat versterkt moet worden.

1.3 Het debat tot dusver

De groei van het aantal mensen dat vanwege functiebeperking of arbeidshandicap een beroep doet op overheidsvoorzieningen in het onderwijs, de zorg en de sociale zekerheid heeft al langer de aandacht. De SER bracht in augustus 2007 op verzoek van het vorige kabinet een advies hierover uit.² Op 28 september 2007 reageerde het kabinet daarop met de notitie *Participatie van jongeren met een beperking*.³ Uitgangspunt van dat standpunt is een integrale, preventieve benadering tijdens de hele levensloop. Al in de (voor)schoolse fase moeten jongeren met een beperking gericht worden voorbereid op participatie en moet er meer gedaan worden aan preventie. Voorts wees het kabinet op het belang van de overgang van school naar werk en de noodzaak om deze te verbeteren.

Het kabinet wees er in het kabinetsstandpunt echter al op dat verdere stappen nodig zijn op het punt van de regelgeving. Ook de Tweede Kamer kwam tot dat oordeel en verzocht het kabinet om in een nadere notitie daar voorstellen voor te doen.

De voorliggende notitie gaat in op dat verzoek. Hierin schetsen wij diverse maatregelen ter verdere uitwerking en aanvulling van het kabinetsstandpunt. Daarbij zijn de aanbevelingen van de SER en de recente aanbeveling van de Stichting van de Arbeid, waarin het belang van een grotere participatie van jongeren met een beperking is onderschreven, betrokken. Ook zijn hierbij de uitkomsten betrokken van een aantal onderzoeken⁴ en is gebruik gemaakt van de informatie die is verkregen bij diverse werkbezoeken en in gesprekken met Wajongers en hun ouders. Ten slotte is bij de

² SER, *Meedoen zonder beperkingen – meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*, publicatienummer 6, 24 augustus 2007

³ Kabinetsstandpunt participatie jongeren met een beperking, Kamerstukken II 2007-2008, 31 224, nr. 1.

⁴ Deze onderzoeken worden tevens aan uw Kamer aangeboden.

totstandkoming van deze notitie gebruik gemaakt van de inbreng van cliëntenorganisaties en van suggesties van werkgevers, werknemers en professionals.

2 Meedoen naar vermogen – naar een omslag in denken en beleid

Het is sociaal, maatschappelijk en financieel onaanvaardbaar dat zo veel jongeren zo vroeg in hun leven aan de kant staan of dreigen te komen staan. Een aantal uitgangspunten vormt de brug tussen deze sociaal onwenselijke situatie en het keren van de geschetste ontwikkeling.

Uitgaan van gelijke behandeling

Jongeren met een beperking moeten de kans krijgen volwaardig te functioneren in de samenleving en niet vanaf 18 jaar in een levenslange uitkerings situatie belanden, terwijl andere jongeren zich nog ontwikkelen in werk of op school. Het niet zelfstandig kunnen verdienen van het WML (of 75% daarvan) is geen reden om een jongere levenslang in een uitkerings situatie te plaatsen. Natuurlijk kan een beperking aanleiding zijn voor ondersteuning, maar dat moet niet doorschieten. De beperking als zodanig is geen reden voor een aparte behandeling, alleen de gevolgen van de beperking voor de participatiemogelijkheden op de arbeidsmarkt en zonder dat dat leidt tot zwart-wit oordelen over mensen en hun mogelijkheden.

Werk staat voorop

Voor alle jongeren geldt dat zij in principe zouden moeten werken of leren. Ook voor jongeren met een beperking. De meeste Wajongers willen ook graag werken. Vaak hebben ze ondersteuning nodig bij het vinden en behouden van werk. Deze ondersteuning wil het kabinet geven en waar nodig uitbreiden ten opzichte van het huidige re-integratie-instrumentarium. Ondersteuning van en begeleiden bij het vinden en behouden van werk bij reguliere werkgevers wordt de primaire functie van de Wajong voor hen die (gedeeltelijk) perspectief hebben op arbeidsparticipatie. Inkomensondersteuning is alleen aan de orde als de arbeidsmogelijkheden onvoldoende kunnen opbrengen of er buiten schuld geen arbeid is. Uitgangspunt is dat de ondersteuning, ook de inkomensondersteuning, voorwaardelijk is aan de bereidheid van de jongeren om te werken. Materieel betekent dat, dat een weigering van een werkaanbod of het niet meewerken aan re-integratie leidt tot geen inkomensondersteuning. Zolang geen werkaanbod is gedaan (en betrokkene buiten zijn of haar schuld geen werk heeft), bestaat een recht op de inkomensondersteuning.

Het hebben van een baan of een eigen bedrijf is een basis voor persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijke betrokkenheid. Ook kan werk de gezondheidstoestand en –beleving van mensen bevorderen. Onze sociale wetgeving berust nog veelal op het uitgangspunt dat werk en ziekte elkaar uitsluiten. Wie werkt hoeft geen uitkering, dus krijgt men alleen een uitkering op voorwaarde dat men niet werkt. Maar ziekte en arbeid zijn niet wederzijds exclusief, zij kunnen naast elkaar

bestaan en zijn soms symbiotisch. In die optiek dient de inzet erop gericht te zijn om mensen met chronische ziekten en beperkingen mee te laten doen; *beter* mee te laten doen: zij dienen arbeid te verrichten naar vermogen. Waar nodig dient hun loon te worden aangevuld via een inkomensondersteuning. Voor veel Wajongers is zo'n combinatie een wenselijk én realistisch perspectief.

Het belang van onderwijs kan niet worden overschat

Het onderwijs bereidt jongeren met een beperking voor op participatie; voor wie (gedeeltelijk) perspectief heeft op werk is dat participatie op de arbeidsmarkt. Voor het speciaal onderwijs is dit een nieuwe taak. Daarnaast moeten scholen, samen met partners als het UWV, zorginstellingen en gemeenten, zorg dragen voor een zo soepel mogelijke overgang van school naar (regulier) werk.

Jongeren zijn op 18-jarige leeftijd nog in ontwikkeling

Jongeren met een beperking worden gekeurd op 18-jarige leeftijd, maar ze zijn dan nog volop in ontwikkeling. 18-jarigen zijn nog niet 'af': ze ontwikkelen zich nog, zowel fysiek en psychisch als qua vorming in de maatschappij. Een definitief oordeel vellen, zoals onder de huidige regeling, over iemands volledige arbeidsongeschiktheid, terwijl daar nog geen reëel oordeel over te geven valt, is behalve voor overduidelijke gevallen te vroeg. Voorkomen moet worden dat jongeren met een beperking vanaf 18 jaar in een levenslange uitkeringssituatie belanden terwijl zij, net als andere jongeren, zich nog kunnen ontwikkelen in werk of op school. Een oordeel over arbeidsongeschiktheid is lastiger naarmate iemand die wel (gedeeltelijk) perspectief op arbeid heeft, minder ervaring heeft kunnen opdoen. Voor hen die, zij het op 18-jarige leeftijd of later, instromen en geen arbeidservaring hebben, is het verkrijgen daarvan primair van belang. Na een zekere ontwikkelingsperiode kan dan bekeken worden hoe het gaat en wat reële participatiemogelijkheden zijn.

3 De maatregelen gericht op het activeren van Wajonggerechtigden

Het voorgaande maakt duidelijk dat de Wajong vernieuwd moet worden om jonggehandicapten meer te kunnen laten meedoen in de samenleving. Het kabinet richt zich daarbij op de nieuwe instroom (vanaf 2010). De maatregelen zijn primair gericht op het meer activeren van de nieuwe instroom in de Wajong. In het kader van deze aanpak zal uiteraard ook bezien worden of de criteria en indicaties bij de toelating tot de Wajong adequaat worden toegepast, maar er zijn geen aanwijzingen dat de groei van de instroom het gevolg is van de keuring. Daarnaast presenteert het kabinet een aantal maatregelen gericht op werkgevers respectievelijk Wajongers, om meer mensen aan het werk te krijgen. Hiervan profiteren niet alleen toekomstige, maar ook de huidige Wajongers.

3.1 Vernieuwing Wajong: gericht op werk

Maatwerk en differentiatie in de regeling

De aanpassing van de Wajong dient plaats vinden langs het beginsel ‘wie kan, moet meedoen, wie helemaal niet kan, krijgt zorg’. Dit vraagt om een gedifferentieerde benadering van jongeren met een beperking. De doelgroep van de Wajong blijft echter hetzelfde en de criteria om in aanmerking te komen voor ondersteuning veranderen niet. Binnen de doelgroep en binnen de Wajong vindt differentiatie plaats.

Ten eerste zijn er jongeren die om medische of arbeidskundige redenen duurzaam geen enkel perspectief hebben op een gewone baan, ook niet aangepast of met ondersteuning. Zij kunnen een beroep blijven doen op de voor hen (materieel) ongewijzigde Wajong⁵. Op grond van de huidige instroom betreft dit circa 30% van de jongeren. Zij komen niet in de werkregeling (zie hierna), tenzij ze daarvoor zelf opteren.

Voor jongeren die mogelijk (gedeeltelijk) perspectief hebben op werk staat de ontwikkeling van de arbeidsmogelijkheden centraal. Voor hen wil het kabinet in de Wajong een *werkregeling* introduceren waarin primair wordt gekeken naar wat zij wel kunnen en wat ze kunnen ontwikkelen en hoe ze dit (met ondersteuning) gaan realiseren. Na verloop van tijd zal het op basis van de opgedane werkervaring mogelijk zijn een stabiel beeld te krijgen van de arbeidsmogelijkheden en –beperkingen en kunnen deze definitief worden beoordeeld. Als richtsnoer voor beëindiging van de eerste fase ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de leeftijdsgrens in de werkleerplicht, die vooralsnog op 27 jaar is gesteld.

Werkregeling jonggehandicapten

De werkregeling is gericht op maximale activering en (waar nodig) ondersteuning bij het vinden en behouden van werk. Vertrekpunt is wat jongeren wél kunnen, niet de beoordeling dat zij niet zonder ondersteuning 75% van het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. De werkregeling kent de volgende elementen, die hierna worden uitgewerkt:

- Jonggehandicapten kunnen een beroep op re-integratieondersteuning doen zonder eerst of ook een uitkering aan te vragen,
- Er komt een sluitende aanpak waarbij Wajongers een werkaanbod kunnen krijgen op grond van een participatieplan waarin hun mogelijkheden worden beschreven,
- De inkomensondersteuning is geconditioneerd aan de bereidheid om te werken en mee te werken aan re-integratie. Materieel betekent dat, dat een weigering van een werkaanbod of het niet meewerken aan re-integratie leidt tot geen inkomensondersteuning. Zolang geen werkaanbod is gedaan (en betrokkene buiten zijn of haar schuld geen werk heeft), bestaat een recht op de inkomensondersteuning,

⁵ Van belang is dat de beoordeling op 18-jarige leeftijd ongewijzigd blijft, de criteria voor de Wajong wijzigen niet. Wat wijzigt is de aanpak die volgt op de beoordeling. Zoals aangegeven volgt voor iemand zonder duurzaam benutbare mogelijkheden die geen perspectief op arbeid heeft, de materieel ongewijzigde Wajong.

- De inkomensondersteuning is activerend, waarbij (meer) werk lonend moet zijn,
- Er komt een aangepaste inkomensregeling voor Wajongers die op school zitten of studeren.

Beroep op re-integratieondersteuning los van inkomensondersteuning

In een stelsel waarin werk voorop staat, past het niet dat jongeren met een beperking eerst een Wajonguitkering moeten aanvragen alvorens zij gebruik kunnen maken van bepaalde re-integratie-instrumenten, ook al kunnen zij zelf in hun onderhoud voorzien. Deze koppeling vergroot de instroom in de Wajong, werkt voor jongeren onnodig stigmatiserend en heeft het risico dat jongeren in de uitkering blijven ‘hangen’. Het kabinet wil daarom dat jongeren met beperkingen ook gebruik kunnen maken van re-integratiemiddelen als zij geen inkomensondersteuning nodig hebben.⁶ Het UWV toetst of de jongere valt onder de doelgroep van de Wajong, beoordeelt nut en noodzaak van ondersteuning en stelt een participatieplan op waarin de benodigde ondersteuning wordt geïndiceerd. Inkomensondersteuning in het kader van de werkregeling is mogelijk, maar vormt een zelfstandig onderdeel daarvan en zal als zodanig aangevraagd moeten worden.

Participatieplan en werkaanbod

Jongeren met een beperking die niet zelf werk hebben gevonden, maar een beroep willen doen op (inkomens)ondersteuning, kunnen via het UWV van werkaanbod (of een leeraanbod dat is gericht op het verkrijgen van werk) krijgen. Ook voor deze jongeren stelt het UWV, in overleg met betrokkene, diens ouders en eventueel diens school, een *participatieplan* op, dat concreet aangeeft wat betrokkene, al dan niet met behulp van re-integratie-instrumenten, zou kunnen en welke ondersteuning daarbij nodig is. Dat plan biedt ook inzicht in de activiteiten die van de Wajonger verwacht worden bij het zoeken naar werk en de ondersteuning die daarbij kan worden geboden. Van de jongere mag worden gevraagd dat hij algemeen geaccepteerd werk aanvaardt. Uiteraard zal dit werk (of een werkaanbod) moeten aansluiten bij de mogelijkheden en bekwaamheden van de jongere. Zo wordt op jonge leeftijd alles op alles gezet om arbeidsparticipatie mogelijk te maken, bij voorkeur in een gewone baan. Dit plan sluit aan bij jongeren uit het praktijk- of speciaal onderwijs en bouwt voort op de ervaringen tijdens hun schoolperiode.

Het participatieplan vervangt de huidige re-integratievisie en is ook uitgebreider, maar bouwt voort op de ervaringen die het UWV inmiddels heeft opgedaan met het aan het werk helpen van Wajongers. Recent onderzoek laat zien dat het UWV goed kan inschatten wat de participatiemogelijkheden van Wajongers zijn en wat er voor nodig is om participatie te bevorderen. De nieuwe werkregeling biedt meer mogelijkheden om jongeren niet alleen naar werk te begeleiden, maar ook te borgen dat zij werk behouden of na uitval zo spoedig mogelijk weer werk vinden.

⁶ Thans moeten jongeren met een beperking voor voorzieningen zoals een permanente no-risk polis en (voor jongeren boven de 18 jaar) loondispensatie eerst een Wajonguitkering aanvragen.

Voor jongeren die *tijdelijk* geen perspectief op werk hebben (om arbeidskundige of medische redenen), wordt ook een participatieplan opgesteld. Het participatieplan richt zich op herstel van of omgaan met de beperking. Een tussentijdse beoordeling voorafgaand aan het 27^e jaar moet duidelijk maken of er op termijn alsnog (gedeeltelijk) perspectief op participatie is of dat er duurzaam geen perspectief blijkt te zijn. In het laatste geval zal iemand reeds voor het 27^e jaar volledig en duurzaam arbeidsongeschikt worden verklaard en niet meer in de werkregeling jongehandicapten vallen.

Jongeren die *duurzaam* geen perspectief op werk hebben, krijgen in beginsel geen participatieplan. Meent een jongere zelf te kunnen werken, dan kan hij of zij niettemin zelf opteren voor deelname aan de werkregeling, met een terugvaloptie als regulier werk toch niet mogelijk blijkt te zijn.

Geconditioneerde inkomensondersteuning

De huidige regelgeving gaat te weinig uit van werk en te veel van een uitkering. Wajongers die geen werk hebben, komen in de nieuwe Wajong alleen in aanmerking voor inkomensondersteuning als zij bereid zijn te werken. Zij moeten zich maximaal inzetten om werk te vinden. Meewerken aan re-integratie en het accepteren van aangeboden werk is niet vrijblijvend, maar worden kernelementen van een fermere aanpak gericht op arbeidsparticipatie. Van de jongeren mag worden gevraagd dat zij een werkaanbod aanvaarden voor zover dit werk past bij hun mogelijkheden. De plichten voor Wajongers en het daarbij behorende sanctieregime zullen worden aangescherpt.⁷

Activerend systeem inkomensondersteuning: (meer) werk loont

Loon verdienen is de beste optie voor inkomensverbetering. Wajongers die werken, maar daarmee niet het WML verdienen, kunnen in de voorgestelde werkregeling inkomensondersteuning aanvragen (in de vorm van een loonaanvulling). Deze systematiek is gebaseerd op het principe dat elke extra verdiende euro leidt tot een verbetering van de totale som van loon en loonaanvulling, totdat bij een loon ter hoogte van het minimumloon de loonaanvulling nul wordt. Dit wijkt af van de bestaande systematiek. Op dit moment is meer werk niet altijd lonend.⁸ Voor jongeren is bovendien vaak niet duidelijk wat het effect is als ze (meer) gaan werken. Dit komt doordat arbeidsongeschiktheid (en daarmee de financiële ondersteuning) wordt bepaald aan de hand van arbeidsongeschiktheidsklassen met schoksgewijze financiële effecten in plaats van een glijdende schaal waarbij meer werken altijd leidt tot een hogere som van loon en loonaanvulling.

De nieuwe systematiek gaat ervan uit dat iedere Wajonger die werkt, daarmee ten minste 20% van het WML verdient. Afhankelijk van de daadwerkelijke verdiensten,

⁷ Het participatieplan en het bijbehorende verplichtingenkader worden alleen ingevoerd voor de nieuwe instroom. Voor de huidige Wajongers blijven de bestaande regels van kracht. De huidige Wajong kent wel sancties voor het niet nakomen van inlichtingenverplichtingen. In andere regelingen, zoals de WIA, is het aangescherpte verplichtingenkader al eerder ingevoerd.

⁸ Zie bijvoorbeeld de recent uitgebrachte onderzoeken van Regioplan *Werk moet lonen* (2008) en van het Centraal Planbureau *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties* (2007).

varieert de inkomensaanvulling. Voor iemand met een loon van 20% WML zal de inkomensaanvulling derhalve het niveau van inkomensondersteuning zijn minus 20% WML. Bij een loonwaarde van minder dan 20% van het WML is veelal sprake van dusdanig zware beperkingen dat de werkregeling niet aan de orde zal zijn. Voor wie meer verdient dan 20% van het WML, zal het inkomen toenemen volgens een glijdende schaal, waarbij de Wajonger voor iedere euro meer loon 50% overhoudt, tot een maximum van 100% WML. Deze systematiek versterkt dat Wajongers zoveel mogelijk zelf in hun inkomen voorzien, maakt het aantrekkelijk en lonend om te werken. 20 % WML is normerend, dat betekent dat als het UWV een baan aanbiedt waarbij die 20% niet verdiend kan worden, dat dan een aanvulling wordt gegeven tot het niveau van de inkomensondersteuning. Dit geldt ook voor jongeren in de werkregeling die buiten hun schuld geen werk of werkaanbod hebben.

Uiteraard geldt voor de huidige rechthebbenden in de Wajong en voor nieuwe instromers die duurzaam geen mogelijkheden tot participatie hebben, dat voor hen het huidige niveau van inkomensondersteuning gehandhaafd blijft.

Financiële ondersteuning tijdens school of studie

Het kabinet wil voor Wajongers die op school zitten of studeren een inkomensregeling invoeren die beter aansluit bij de regelingen voor jongeren die geen beroep doen op de Wajong.

Scholing is een vorm van maatschappelijke participatie die naast arbeidsparticipatie als referentiepunt voor jongeren met een beperking moet worden genomen, zeker in het huidige tijdsgewricht, waarin andere normen gelden dan 1976, toen met de AAW (als voorloper van de Wajong) de inkomensbescherming voor jonggehandicapten is geïntroduceerd. Het is niet langer logisch om uitsluitend uit te gaan van de veronderstelling dat iemand vanaf 18 jaar een inkomen zou hebben verdiend zonder zijn beperking. Studiefinanciering is dan een voor de hand liggende maatstaf.

Wel is het mogelijk dat de Wajonger aanpassingen behoeft om te kunnen studeren, dat hij mogelijk langer doet over de studie en dat hij niet als anderen zijn studiefinanciering kan aanvullen met tijdelijke arbeid. In de extra kosten voor aanpassingen en in het – onder voorwaarden – langer mogen doen over de studie wordt reeds gedeeltelijk voorzien. Daarnaast zal de Wajong voorzien in een studietoelage, omdat de jongere met beperking niet of minder kan verdienen naast zijn studie. De studerende Wajonger kan hiertoe een (separaat aan te vragen) studietoelage op grond van de Wajong er hoogste van 25% WML aanvragen. Voor het overige zou de studiefinanciering of tegemoetkoming scholingskosten in het inkomen moeten voorzien.

Van ontwikkelingsfase naar definitieve regeling

Op grond van de werkervaring en de verdere ontwikkeling van beperkingen respectievelijk de manier waarop iemand met zijn beperkingen heeft leren omgaan, ontstaat een stabiel beeld van iemands participatiemogelijkheden en of hij daarmee in staat moet worden geacht zelfstandig ten minste een minimumloon te verdienen. Pas

dan zou een definitieve beoordeling plaats moeten vinden over blijvende toepassing van de Wajong. Bij jongeren die al op hun 18^e in de Wajong zijn toegelaten, zou deze definitieve beoordeling plaats moeten vinden op hun 27^e. Dat correspondeert met de voorgestelde periode van werkleerplicht voor leeftijdgenoten. Dat laat onverlet dat zodra in het kader van de werkregeling blijkt dat iemand, anders dan aanvankelijk gedacht, in het geheel geen perspectief op arbeid heeft, een eerdere beoordeling mogelijk moet zijn.

In gevallen dat iemand eerst op oudere leeftijd in de Wajong is ingestroomd en (gedeeltelijk) perspectief op arbeid heeft, zou er tussen de voorlopige en definitieve beoordeling ook een periode van meerdere jaren moeten liggen om een adequaat beeld te krijgen. Gedacht zou kunnen worden aan een periode van zeven jaren voor wie de voorlopige beoordeling na hun 20^{ste} ligt.

De arbeidsongeschiktheidsbeoordeling aan het einde van de werkregeling zal afwijken van de voorlopige beoordeling. Voor degenen die al enkele jaren werken binnen de werkregeling, kan beoordeeld worden of zij arbeidscapaciteit hebben. Als hierbij sprake is van gangbare arbeid kan daaruit een gedeeltelijke of geen arbeidsongeschiktheid resulteren. De praktijk zal uitwijzen of door de werkervaring tijdens de eerste fase meer mensen op 27-jarige leeftijd helemaal geen Wajong nodig hebben. Verwacht wordt dat dit vaak zo zal zijn. De verwachting is ook dat het aandeel gedeeltelijk arbeidsgeschikten groter zal zijn, omdat jongeren op hun 27^e meer ervaring zullen hebben opgedaan en meer kunnen op het moment van beoordelen dan op hun 18^e jaar. De beslissing in de vervolgfase zal daarnaast in die zin afwijken van de huidige beslissing dat voor Wajongers bij het vaststellen van het verdienvermogen rekening gehouden kan worden met de veronderstelling van voortgaande ondersteuning (jobcoach etc). Iemand die zonder jobcoach volledig arbeidsongeschikt zou zijn kan met jobcoach bijvoorbeeld 65% WML verdienen.

Bij de beoordeling zal continuering van arbeid centraal staan. In de situatie na de definitieve beoordeling is arbeidsbemiddeling, teneinde bij uitval het snel hervinden van een passende baan te bewerkstelligen, een punt dat nader aandacht vergt. De ervaringen en afspraken die de komende jaren voor de eerste fase zullen worden gemaakt, zullen hiervoor belangrijk zijn. Mede gelet hierop zal overwogen kunnen worden om bij toegenomen arbeidsongeschiktheid en/of beëindiging van de arbeidsovereenkomst, de Wajong-uitkering direct te heropenen of te verhogen⁹. Dan hoeft bij werkloosheid geen beroep gedaan te worden op de bijstand (waar van toepassing wel op de WW en ZW).

Bij de definitieve beoordeling kan worden vastgesteld dat iemand weliswaar voor een deel door arbeid in inkomen kan voorzien, maar niet tot 75% van het minimumloon. In dat geval zal ook inkomensondersteuning mogelijk moeten zijn in de vorm van loonaanvulling. Deze loonaanvulling zou onder dezelfde voorwaarden en volgens dezelfde verrekeningssystematiek verleend kunnen worden als die in het kader van de werkregeling. In het kader van de wettelijke regeling zal overwogen moeten worden of het (onder voorwaarden) mogelijk moet zijn om loonaanvulling ook te ontvangen indien

⁹ Tenzij betrokkene hogere rechten uit hoofde van werknemersverzekeringen heeft opgebouwd.

het totale inkomen hoger uitkomt dan 100% WML (bijvoorbeeld 120% WML). Afhankelijk van de precieze voorwaarden kan meer werken hierdoor beter worden gestimuleerd. Nadeel is echter dat dit tot hogere kosten leidt en de mogelijke overgang naar arbeid zonder aanvullende inkomensondersteuning wordt vertraagd.

Voor de jongere die met werk uit de werkregeling komt, blijft uiteraard recht bestaan op de re-integratie-instrumenten die hij nodig heeft om zijn werk te kunnen uitvoeren, zoals no- risk polis bij ziekte, premiekorting, jobcoach, vervoersvoorzieningen, werkplekaanpassing en loondispensatie. Mocht hij onverhoopt (in een later stadium) zonder werk komen te zitten, dan kan de arbeidsdeskundige hem indien nodig of gewenst opnieuw begeleiden naar werk. Wel geldt dat de begeleiding in beginsel minder intensief zal zijn en dat ook minder snel een re-integratietraject zal worden ingezet (ten opzichte van de werkregeling).

3.2 Maatregelen gericht op werkgevers

Cruciaal is het vergroten van de mogelijkheden van jongeren om bij reguliere werkgevers een werk- of stageplek te vinden. Meer participatie lukt niet met meer ondersteuning en activering van jongeren alleen. Er moeten ook voldoende banen zijn voor deze jongeren. Hierbij is ook een belangrijke rol voor werkgevers weggelegd. Dat betekent niet alleen het openstellen van bestaande functies, maar ook het *creëren* van nieuwe functies, door werk anders te organiseren, functies te differentiëren en voorzieningen te treffen voor ondersteuning van jongeren met een beperking. Ook werknemers hebben als (toekomstige) collega's een rol bij het vergroten van de participatiekansen van Wajongers. Dat is net zo belangrijk als de (extra) inspanningen die van een werkgever worden gevraagd.. Kortom, om de participatie van jongeren met een beperking te vergroten is (ook) een cultuuromslag nodig. De volgende maatregelen dragen hier aan bij.

Meer aangepast werk nodig

Als we willen dat mensen met een beperking kunnen participeren in de samenleving dan zal de arbeidsorganisatie in de samenleving daaraan aangepast moeten worden. Het betreft immers mensen waarvan is vastgesteld dat zij onder 'normale' omstandigheden niet zelfstandig een minimumloon kunnen verdienen. Dit vergt niet alleen aangepaste arbeidsplaatsen, maar ook aangepaste functies. Functies zijn immers in de regel toegesneden op 'reguliere' werknemers. In aanvulling op de maatregelen die verderop in de nota worden aangekondigd, wil het kabinet samen met betrokken partijen, zoals de sociale partners, re-integratiebedrijven, cliëntenorganisaties en gemeenten, bezien hoe de beschikbaarheid van werk voor deze groep kan worden vergroot. Daarbij kunnen ook de aanbevelingen en suggesties worden betrokken die reeds zijn gedaan, door bijvoorbeeld de SER, de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad en anderen.

Aanbevelingen over de rol van overheden en andere publieke instanties als werkgever zullen vanuit een positieve grondhouding nader worden bekeken. Daarbij wordt wel

geopperd dat er een wettelijke plicht komt voor bedrijven om aan een zeker quotum plaats te bieden. Nog los van de vraag of dwang op dit punt ooit een oplossing kan bieden, moet worden vastgesteld dat in een situatie waarin we nog aan het begin staan van het op bredere schaal plaats inruimen in bedrijven voor personen met beperkingen, dwang slechts de nadruk zal leggen op de onwil en niet op de bereidheid. Daardoor zal een dergelijke verplichting in het publiek debat een averechts effect hebben en mogelijk tot het perverse effect leiden dat werkgevers die anders wellicht bereid zouden zijn tot het in dienst nemen van de betreffende doelgroep zich daartegen verzetten.

Het kabinet staat positief tegenover de voornemens van sociale partners om in het kader van cao-afspraken een bijdrage te leveren aan het vergroten van de arbeidsparticipatie van Wajongers. De aanbeveling van de Stichting van de Arbeid van 23 april jl. roept op tot het beschikbaar stellen van een groter aantal reguliere arbeidsplekken voor jonggehandicapten en het creëren van stageplekken en meer detachingsmogelijkheden voor deze groep. De STAR doet een dringende aanbeveling hierover afspraken te maken in cao's en maatwerk voorop te stellen in de uitwerking op het niveau van de afzonderlijke bedrijven en instellingen. In het voorjaarsoverleg hebben sociale partners en kabinet de urgentie van het vergroten van de participatie van Wajongers nog eens bevestigd. Daarnaast wil het kabinet in gesprek met medeoverheden over het vergroten van het aantal Wajongers die werkzaam is in de publieke sector.

Op korte termijn wil het kabinet een aanvullende maatregel nemen om voor werkgevers het in dienst nemen van Wajongers te vergemakkelijken, namelijk het volledig vergoeden van de kosten van een werkplekaanpassing. Nu is er nog een drempelbedrag van maximaal 6.000 euro dat werkgevers eerst zelf moeten betalen voordat de overheid deze kosten vergoedt. Het kabinet zal een voorstel doen om die drempel af te schaffen. Bij de uitwerking zal worden bezien in hoeverre een toename van het beroep op deze regeling gepaard gaat met een navenante toename van het aantal arbeidsplaatsen en hoe het risico dat dit niet het geval is, het best kan worden beheerst.

Matching van vraag en aanbod

De toekomstige Locaties voor Werk en Inkomen (LWI), het samenwerkingsverband tussen het UWV, het Centrum van Werk en Inkomen (CWI) en gemeenten, hebben een belangrijke rol in het beter op elkaar aansluiten van vraag en aanbod dan nu het geval is. Het UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wajong. Het UWV heeft veel ervaring met re-integratie van mensen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn en heeft de laatste jaren geïnvesteerd in de begeleiding van Wajongers, onder andere in Wajong-netwerken en het werken met gespecialiseerde arbeidsdeskundigen. De combinatie van beperking en weinig of geen werkervaring maakt het veelal noodzakelijk dat werkgevers aangepast werk creëren. Het UWV werkt daarbij samen met re-integratiebedrijven en andere instanties, zoals scholen en zorginstellingen. De komende jaren geeft het UWV voor Wajongers zo snel mogelijk nadere invulling aan de werkgeversbenadering die de fusieorganisatie UWV-CWI thans al gebruikt voor de WW. Deze aanpak gaat nog meer dan nu het geval is uit van de regionale arbeidsmarkt, bijvoorbeeld via vaste aanspreekpunten (accountmanagers) voor bedrijven. In de uiteindelijke matching van

vraag en aanbod zullen vanzelfsprekend ook private partijen, zoals re-integratie-bedrijven en andere instanties, net als nu een belangrijke rol spelen.

In LWI-verband zal het UWV ook samenwerken met gemeenten. Gemeenten hebben sinds de invoering van de WWB ervaring opgegaan met het aanboren van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hierbij hebben ze expertise opgedaan over de lokale arbeidsmarkt en netwerken ontwikkeld met lokale bedrijven. Er komen mogelijkheden om te experimenteren met betrekking tot gemeenten en in dat kader wordt ook gezien wat de meest effectieve (financiële) prikkels, richting overheid, zijn om te kunnen benutten om te komen tot het zo optimaal aan het werk helpen van Wajongers.

Om vooruitlopend op de structurele aanpak op korte termijn de matching tussen vraag en aanbod te verbeteren zal het UWV per oktober 2008 op de vacaturebank www.werk.nl een afzonderlijke module voor Wajongers plaatsen: wajongwerkt.nl. Op deze site kunnen werkgevers vacatures en/of werkzaamheden plaatsen. Deze zullen op de doelgroep toegesneden zijn. Werkgevers zullen hierover voorlichting krijgen. Re-integratiebedrijven kunnen reageren. Blijft reactie uit, dan zal het UWV contact zoeken met de werkgever en/of re-integratiebedrijven. Doel is te komen tot een snelle bemiddeling.

Daarnaast beschikt het UWV vanaf 1 mei 2008 over een cliëntvolgsysteem. Het systeem laat zien welke begeleiding en ondersteuning de jongeren krijgen en vergroot de effectiviteit van de re-integratie. Met dit systeem kan het UWV beter tegemoet komen aan vragen van werkgevers die Wajongers in dienst willen nemen.

Betere dienstverlening voor werkgevers

Werkgevers die een jongere met een beperking in dienst willen nemen, klagen over hoge administratieve lasten. De huidige regels zijn ingewikkeld en de procedures voor het aanvragen van re-integratie-instrumenten zijn bewerkelijk. Het terugdringen van deze lasten vergroot de kans op participatie bij Wajongers, zoals ook door de SER is bepleit.

De eerste uitdaging is om de complexiteit waar mogelijk terug te dringen. Maar dat alleen is niet voldoende. Daarom heeft het UWV vanaf oktober 2008 één aanspreekpunt voor werkgevers: het servicecentrum Wajong. Dat regelt alle (aan)vragen voor het in dienst nemen en houden van jongeren met een beperking. Het servicepunt neemt werkgevers zo veel mogelijk administratieve handelingen uit handen. De werkgever levert een standaardset van gegevens aan. Het servicecentrum handelt (vervolg)aanvragen voor bijvoorbeeld jobcoaching, werkplekaanpassing en ziekmelding af. Het servicecentrum neemt niet alleen werk uit handen van werkgevers, maar draagt ook bij aan kortere doorlooptijden van de verzoeken.

Verder worden de aanvraagformulieren voor re-integratie-instrumenten vereenvoudigd en zoveel mogelijk gedigitaliseerd. De eerste digitale formulieren zullen nog voor de

zomer in 2008 beschikbaar zijn. Digitalisering en vereenvoudiging zorgen er ook voor dat aanvragen sneller worden afgehandeld.¹⁰

3.3 (Aanvullende) maatregelen gericht op Wajongers

Versterking van het re-integratie-instrumentarium

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) constateerde eind 2007 dat er voldoende re-integratie-instrumenten zijn voor Wajongers. Op sommige punten kan het nog beter. Het kabinet gaat het re-integratie-instrumentarium voor de jonggehandicapten verbeteren.

Ten eerste is uit de evaluatie jobcoaching¹¹ gebleken dat in een behoorlijk aantal gevallen de inzet van de jobcoach uitmondt in een duurzaam, regulier dienstverband, tot volle tevredenheid van de werknemer en de werkgever. Tegelijkertijd leiden de analyses tot de conclusie dat het bereik van de regelingen beperkt is, dat er veel uitval en instabiliteit is en dat de kosten aan de hoge kant zijn. Het kabinet zal overleggen met het UWV en brancheorganisaties over de aanbevelingen uit het rapport om de professionaliteit en doelmatigheid van de jobcoaches te verbeteren.¹²

Daarnaast wil het kabinet voor jongeren met een beperking die als zelfstandig ondernemer aan de slag willen, de mogelijkheden verruimen om een beroep te doen op voorzieningen. Thans kunnen zij alleen tijdens de re-integratieperiode gebruik maken van voorzieningen. Dit kan de start van een bedrijf bemoeilijken als de inkomsten onvoldoende zijn om de betreffende kosten op te brengen. Het kabinet wil hierin onder nader uit te werken voorwaarden voorzien. Tevens is ook hier van toepassing de beoogde loskoppeling van het beroep op ondersteuning en inkomensondersteuning.

Ten derde wil het kabinet het mogelijk maken participatieplaatsen te creëren voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, die wel het perspectief hebben dat zij met langere begeleiding weer inzetbaar zijn in reguliere arbeid. Met de inzet van participatieplaatsen kunnen de vaardigheden van betrokkenen worden verbeterd en het opleidingsniveau worden verhoogd, hetgeen moet leiden tot duurzame arbeidsinschakeling. Dit instrument komt naast de bestaande mogelijkheid van een proefplaatsing van drie maanden.

Ten slotte zal het kabinet bezien wat de mogelijkheid en wenselijkheid is van het individualiseren van de toekenning van vervoersvoorzieningen. Sommige Wajongers die werken of willen gaan werken ervaren het als een knelpunt dat zij geconfronteerd worden met hoge vervoerskosten. Dit is mede een gevolg van het feit dat de huidige regeling de toekenning van een vervoersvoorziening toetst aan het gezinsinkomen. Het inkomen van een partner wordt derhalve ook meegeteld.

¹⁰ Deze maatregelen hebben een bredere werking dan alleen de Wajong.

¹¹ APE, *Evaluatie jobcoaching*, 2008

¹² Ook wil het kabinet het mogelijk maken dat de jobcoach straks (in een pilot) tijdens stages ingezet kan worden. Zie voor dit voorstel onderdeel 4.

Betere dienstverlening aan Wajongers

Wajongers ervaren de regels van en rond de Wajong vaak als belemmerend. Dit moet veranderen. Daarom zal de regeling voor loonaanvulling bij werk worden vereenvoudigd, zodat het voor Wajongers duidelijk wordt wat de gevolgen van (extra) werk voor hun inkomensondersteuning is. Voor Wajongers onder de huidige regeling heeft het UWV op zijn website een rekentool geplaatst waarmee Wajongers zelf een (globale) berekening kunnen maken van de inkomensgevolgen. Ten slotte profiteren ook Wajongers van het digitaliseren van aanvraagformulieren en de oprichting van het servicecentrum Wajong.

4 Verbetering van de overgang van school naar werk

4.1 Jongeren en hun schoolloopbaan

Jongeren met een beperking komen na hun school heel verschillend terecht. Bepaalde jongeren gaan met een gewone startkwalificatie uiteindelijk door naar wetenschappelijk onderwijs; er zijn ook jongeren die in een vorm van beschermd wonen terechtkomen. Deze grote verschillen vereisen maatwerk op individueel niveau. Daarbij zijn testen (assessment) een belangrijk hulpmiddel. Het voornemen is op ten minste drie momenten in de schoolloopbaan deze testen te doen:

1. Vaststellen instroomprofiel: op 12- of 13-jarige leeftijd wordt het beginniveau van de jongere in het onderwijs vastgesteld en een beeld van het vermoedelijke perspectief;
2. Vaststellen ontwikkelingsperspectief: op 14- of 15-jarige leeftijd wordt het ontwikkelingsperspectief bepaald. Daarin worden zowel de mogelijkheden van de leerling als de situatie op de regionale arbeidsmarkt betrokken;
3. Kans op werk (uitstroomperspectief): aan het einde van het voortgezet (speciaal) onderwijs wordt voor de overstap naar de arbeidsmarkt vastgelegd welke vaardigheden de jongere heeft, wat diens verdere ontwikkelingsmogelijkheden zijn.

Jongeren die geen reguliere startkwalificatie kunnen halen moeten zich doelgericht voorbereiden op een plek op de arbeidsmarkt. Dat staat ook centraal in de aanpak. De afgelopen jaren is een begin gemaakt met het arbeidsgericht onderwijs voor jongeren met een beperking. Daarbij is geleidelijk het gedachtegoed van 'transitie' verspreid: het planmatig aanpakken van de voorbereiding en overstap van de jongere naar een baan. Daarbij kunnen stages - naast het aanleren van vaardigheden op school - de overgang van onderwijs naar arbeid belangrijk verbeteren. De kwaliteit van de stages gaat dan ook omhoog, lopend van oriënterende stages, tot stages die passen bij het waarschijnlijk toekomstige werk van de Wajonger. De school legt in overleg met andere instanties in de regionale Wajong-netwerken (zie onder) in een individueel transitieplan de precieze overgang van onderwijs naar arbeid vast. Dit plan moet naast aandacht voor arbeid ook oog hebben voor het versterken van de eigen kracht en het activeren van jongeren (empowerment). Daarbij komen onder meer aan de orde: het besef dat jongeren naast

rechten ook plichten hebben, de financiële vooruitgang bij werken, de kans op duurzaam werk en de samenhang met andere levensterreinen.

4.2 Regionale Wajong-netwerken

Het UWV werkt samen met andere betrokken partijen samen in regionale Wajong-netwerken. Het netwerk bespreekt alle leerlingen die toe zijn aan de overstap naar de arbeidsmarkt, teneinde een vloeiende overgang van onderwijs naar werk te bevorderen. De arbeidsdeskundige jonggehandicapten (ADJ-er) van het team is regionaal aanspreekpunt en stemt de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen af. Met de komst van deze speciale Wajongteams heeft het UWV een brede expertise opgebouwd op het terrein van de Wajong. Momenteel wordt gewerkt aan het zodanig inrichten van deze netwerken dat ze overall dezelfde basiskwaliteit hebben. In ieder geval moeten het UWV, scholen (voortgezet speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en middelbaar beroepsonderwijs), CWI, belangenbehartigers van stichting MEE en gemeenten hieraan deelnemen. Waar nodig doen ook andere partijen mee, zoals re-integratiebedrijven en werkgevers. De meerwaarde van deze samenwerking is naast de inbreng van de verschillende disciplines ook de informatie-uitwisseling van en door partijen. Jongeren vanaf 16 jaar, die VSO of PRO onderwijs volgen, worden geregistreerd in het Cliëntvolgsysteem Wajong. Daarin worden digitaal te ondernemen acties en afspraken over de jongere vastgelegd uit het netwerk van scholen, gemeenten, MEE en het UWV.

In de afgelopen jaren is middels experimenten gefinancierd uit de Verburggelden gebleken¹³ dat ook andere manieren van lokale samenwerking leiden tot goede resultaten. Uit onderzoek blijkt dat dit zowel voor de betrokken partijen als voor de jongeren zelf heel gunstig kan uitwerken. Daarom wil het kabinet voor 2009 en 2010 opnieuw jaarlijks €2 miljoen investeren in experimenten, die gericht zijn op een verbeterde regionale samenwerking.

4.3 Eerder inzetten van jobcoaches

De school doet het nodige om meer jongeren met een beperking naar de arbeidsmarkt te helpen, onder andere via stages. Voor sommige jongeren kan het goed zijn in de laatste fase van het onderwijs meer te doen om de overgang naar arbeid te vergemakkelijken. Dit sluit aan bij het amendement-Ortega-Martijn, ingediend bij de begrotingsbehandeling van SZW in december 2007¹⁴. Het kabinet maakt het daarom mogelijk om jobcoaches eerder in te zetten, te weten in het laatste schooljaar.¹⁵

¹³ AStri, *Bruggen bouwen naar de arbeidsmarkt voor jongeren met een beperking*, 2008

¹⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XV, nr. 24.

¹⁵ Voorts zijn de voorwaarden voor inzet dat:

- een jobcoach kan in het laatste schooljaar bij een stageplaats/werkervaringsplaats worden ingezet. Deze stageplaats moet een eindstage zijn van minimaal 6 maanden, gericht op uitstroom naar werk;
- deze ondersteuning is beperkt, zowel in omvang (maximaal 15% van de stageuren) als in de tijd (alleen voor het laatste onderwijsjaar en maximaal 3 maanden);
- de populatie jongeren die hiervoor in aanmerking komt zijn jongeren met veel behoefte aan begeleiding, die alleen met een jobcoach kunnen functioneren in een werksituatie;
- een jobcoach neemt niet de stagebegeleiding door school over;

Hiervoor is €4 miljoen beschikbaar. Het kabinet wil door middel van een pilot ervaring opdoen met dit instrument. De pilot moet duidelijk maken of de inzet van een jobcoach tijdens stage zinvol en effectief is en voor welke doelgroep dat in het bijzonder het geval is. Bij de opzet van de pilot betreft het kabinet ervaringen van lokale initiatieven door gemeenten, scholen re-integratiebedrijven en het UWV, voor zover die passen binnen het kader van de regelgeving. De pilot loopt tot 1 januari 2011: dan is de invoering van passend onderwijs voorzien.

4.4 Voorbereiding op arbeidsmarkt in onderwijsfase

Tijdens de onderwijsfase wordt geprobeerd om jongeren zoveel mogelijk voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat scholen in het praktijk - en speciaal onderwijs zoveel mogelijk praktijkgericht zullen gaan werken al voor en voornamelijk na de invoering van Passend Onderwijs. Het kabinet wil kansrijke initiatieven die reeds in het veld zijn ontstaan graag ondersteunen. Daarvoor zijn onder andere ESF middelen (ESF Regeling 2007-2013, actie C) beschikbaar voor projecten op (VSO of praktijk-) scholen. Deze subsidie is bedoeld voor projecten die tot doel hebben leerlingen die staan ingeschreven bij een school voor praktijkonderwijs, dan wel een school voor voortgezet speciaal onderwijs, voor te bereiden op, of de doorstroom naar een vervolgopleiding op MBO-1 niveau, of de uitstroom naar de beschermde arbeidsmarkt, of naar beroepsbegeleidend onderwijs, of toe te geleiden naar een functie op de reguliere arbeidsmarkt. Voor de periode 2007 t/m 2013 is 116.200.383 euro beschikbaar. In 2007 is een bedrag van 24.900.082 euro beschikbaar gesteld en in 2008 een bedrag van 33.200.109 euro.

Ondanks de inspanningen van scholen kan er een populatie jongeren tussen de 16 en 18 jaar bestaan, die zich het beste kunnen ontwikkelen door zoveel mogelijk in de praktijk ervaring op te doen. Zij zijn in het huidige onderwijs misschien niet optimaal op hun plaats. Voor deze jongeren moet voorkomen worden dat ze tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt in vallen en niet goed kunnen integreren in werk. In de komende periode onderzoekt het kabinet op welke manier werk-leerarrangementen kunnen worden opgezet, om deze jongeren zoveel mogelijk perspectief op de arbeidsmarkt te bieden.

4.5 REA-scholingsinstituten

Bij scholing en re-integratie is het uitgangspunt regulier wat regulier kan. Een beperkte groep jongeren met perspectief op het verrichten van arbeid ondervindt echter zodanige belemmeringen dat een bijzondere voorziening is aangewezen. Zij kunnen een beroep doen op de Subsidieregeling scholing gehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen. De scholing wordt verzorgd door de REA-scholingsinstituten. Tegelijk met deze brief heb ik mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Van Bijsterveldt-Vliegthart een brief naar de Kamer gezonden over de REA-scholingsinstituten.

- een jobcoach kan worden aangevraagd door de verschillende partijen uit het netwerk (school, werkgever); de ADJ beslist of dit instrument ingezet moet worden, hij fungeert als poortwachter.

5 Preventie en gerichte voorbereiding op participatie in de (voor)schoolse fase

Het kabinet constateert dat de problemen met jongeren met een beperking vaak het eerst in de (jeugd)zorg worden geconstateerd, dat de jongere vervolgens vaak naar het speciaal onderwijs gaat en uiteindelijk in de Wajong terecht komt. Het onderwijssysteem richt zich te weinig op werk en jongeren ervaren dat school vooral de nadruk legt op beperkingen. Het kabinet wil dit omkeren en bij de participatie van jongeren meer uitgaan van wat jongeren wel kunnen. Dat begint in het onderwijs. Met de nota 'Passend onderwijs' is aangegeven dat de organisatie en de kwaliteit van het onderwijs aan jongeren met een beperking moet verbeteren. Daarnaast wil het kabinet de groei van het aantal Wajongers keren met investeringen in de kracht van kinderen en gezinnen. Dit gebeurt op verschillende manieren: meer preventie, betere signalering van problemen en meer investeren in effectieve interventies. Dit voorkomt dat problemen verergeren en bevordert zelfstandige deelname aan het arbeidsproces.

5.1 Samenhang zorg- en jeugd en sociale domein

Het toenemende beroep op de Wajong staat niet op zichzelf. Het Kabinet ziet hier een vergelijkbare ontwikkeling bij andere voorzieningen in het publieke domein waarop een steeds groter beroep wordt gedaan (zoals het speciaal onderwijs, de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen en de provinciale jeugdzorg). Burgers die jaren geleden nog niet gebruik maakten van voorzieningen onder de AWBZ, laten de huidige mogelijkheden niet onbenut en doen een beroep op zorg en ondersteuning. In het bijzonder het persoonsgebonden budget is erg in trek, maar ook de zorg in natura neemt in omvang toe.

Een niet onbelangrijk aandeel van de toename wordt veroorzaakt door jonge mensen. Momenteel is 42% van de pgb'ers (persoonsgebondenbudgethouders) in de AWBZ jonger dan 18 jaar. Daarvan kampt een belangrijk deel met psychiatrische problematiek.

Er zijn onderzoeken uitgezet door de Staatssecretaris van VWS om de achtergronden van deze groei nader te verklaren. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat diagnoses steeds eerder worden gesteld. Daarbij is de diagnose-systematiek verfijnder geworden waardoor steeds meer problematiek eronder valt). Door mond tot mond reclame doen mensen sneller een beroep op AWBZ/pgb.

Door de ruime en deels niet heldere aanspraken in de AWBZ is onvoorzien een groep jonge gebruikers ontstaan die wellicht beter af is bij andere voorzieningen. Met het oog op het bieden van een kansrijk perspectief is het zaak dat bij de indicatiestelling in het zorg- en jeugd domein goed en in samenhang wordt nagegaan met welke voorziening kinderen/jongeren het meest zijn gediend.

Kijken naar de mogelijkheden die betrokkenen nog hebben verdient daarbij de aandacht in plaats van te benadrukken wat niet meer mogelijk is. Door deze benadering wordt ook de samenhang in het Kabinetsbeleid geborgd, zodat zowel het zorg- als jeugd en

sociale domein vanuit een gelijksoortig perspectief zich inzetten om jongeren te laten participeren zonder daarbij uit het oog te verliezen dat dit niet voor iedereen zal lukken.

5.2 Preventie door investeren in opvoedingsondersteuning en betere signalering

Jongeren met beperkingen en hun ouders kunnen gebruikmaken van de voorzieningen voor gezinnen. Een belangrijke schakel daarin is het landelijk dekkend netwerk van centra voor Jeugd en Gezin. Kabinet en gemeenten trekken tot 2011 tot €200 miljoen extra uit om dit te realiseren. Alle ouders en kinderen kunnen er terecht met vragen over opvoeden en opgroeien én voor hulp. Het extra geld maakt aanzienlijk meer opvoedondersteuning, ambulante hulp en coördinatie van zorg mogelijk. Zo wil het kabinet ernstiger problemen voorkomen. Gemeenten worden wettelijke verplicht met de nieuwe centra een gebundeld aanbod van opvoed- en gezinsondersteuning te leveren. De centra voor Jeugd en Gezin moeten goed samenwerken met de zorgadviesteams (ZAT's) bij scholen. Deze samenwerking resulteert in het eerder signaleren van problemen, waardoor ze ook sneller aangepakt kunnen worden. Het kabinet wil dat alle scholen in 2011 beschikken over zorgadviesteams voor alle leeftijdsgroepen.

Dit voorjaar start in opdracht van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin een onderzoek naar het gelijktijdig dan wel achter elkaar gebruiken van diverse voorzieningen door jeugdigen met een zorgvraag (o.a. provinciale jeugdzorg, jeugd-ggz, justitiële jeugdzorg, speciaal onderwijs en de Wajong). Dit onderzoek zal ook beter zicht geven op de achterliggende problematiek van Wajongers, zodat het preventieve jeugdbeleid daar beter op kan inspelen.

5.3 Investeren in effectieve interventies

Het onderzoeksprogramma 'Zorg voor Jeugd' ondersteunt het opzetten van de centra voor Jeugd en Gezin. Dit programma ontwikkelt interventies en instrumenten voor de jeugdgezondheidszorg en de geïndiceerde jeugdzorg. Het helpt professionals aan instrumenten om problemen effectief te signaleren en problemen in het leven van jonge kinderen goed te behandelen. De minister voor Jeugd en Gezin trekt hier €42 miljoen voor uit.

Aanvullend op het programma 'Zorg voor jeugd', gaat het kabinet de Gezondheidsraad een advies vragen over autistische spectrum stoornissen (ASS), zoals PPD-NOS en syndroom van Asperger. Kinderen met een ASS zijn vaak sociaal niet vaardig, vertonen gedragsproblemen en vragen daardoor veel aandacht. De aandoening heeft in de regel een groot effect op het leven van de jongere en zijn of haar gezin. Het aantal aanvragen voor een persoonsgebonden budget of een Wajong-uitkering in deze groep neemt fors toe. Dit duidt erop dat deze kinderen al vroeg problemen hebben om sociaal en maatschappelijke goed mee te doen. Het kabinet vraagt de Gezondheidsraad uiterlijk voorjaar van 2009 te rapporteren over het vóórkomen van deze aandoeningen. Het onderzoek zal ook gaan over de mogelijkheden van vroege opsporing, behandeling en begeleiding om jonge autistische kinderen zo goed mogelijk te laten functioneren en participeren.

Ten slotte is het kabinet voornemens binnen de bestaande beoordelingssystematiek van de regelingen voor jongeren met een beperking de problematiek van lichte aandoeningen nader te bekijken en waar nodig aanpassing en/of protocollering te overwegen.

5.4 Meer nadruk op participatie

Het kabinet wil dat hulpverleners bij het begeleiden en behandelen van jongeren ook oog hebben voor toekomstige participatie van die jongeren. Dit vraagt om meer nadruk op wat deze jongeren wél kunnen, een cultuuromslag die actief ondersteund moet worden door de verschillende beroepsgroepen in de jeugdzorg. De minister voor Jeugd en Gezin gaat hierover in overleg met de koepels van instellingen van jeugd-ggz, provinciale jeugdzorg en jeugd-lvg.

5.5 Verbeteren werkgerichtheid van het onderwijs aan jongeren met een beperking

Jongeren moeten op school zo goed mogelijk worden voorbereid op een toekomstige baan. Hoewel er een beweging in het onderwijs in gang is gezet, zijn veel scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) op dit moment nog onvoldoende gericht op doelgerichte voorbereiding op een plek op de arbeidsmarkt. Het kabinet gaat op een aantal manieren proberen het onderwijs aan jongeren met beperkingen te verbeteren. Dit zal ertoe leiden dat meer jongeren met een beperking vanuit school een gewone baan vinden (al dan niet met begeleiding) en minder jongeren thuis zitten met alleen een Wajonguitkering. Nu vindt slechts een minderheid van de jongeren met beperkingen na school werk. De belangrijkste voorgenomen verbeteringen in het onderwijs en de organisatie van het onderwijs aan jongeren met een beperking te verbeteren, staan in de brieven aan de Tweede Kamer van 25 juni en 5 december 2007.¹⁶

5.6 Indicatiestelling: integrale benaderingen voor jongeren met een beperking

Jongeren met een beperking hebben met een flink aantal regelingen en overheidsinstanties te maken. De bureaucratie, als gevolg van meerdere loketten en informatieverplichtingen, is aanzienlijk. Het kabinet wil dit veranderen. Zo wordt het kader voor integraal indiceren begin 2009 naar verwachting overval toegepast. Indicaties voor jeugdzorg, Awbz-zorg en speciaal onderwijs worden hiermee op elkaar afgestemd. Dit leidt tot minder rompslomp voor de jongere en zijn ouders: zij hoeven minder vaak gegevens te verstrekken aan de diverse instanties.

Daarnaast is er een rijksbreed programma stroomlijning indicatieprocessen. Hierin werken de ministeries van VWS en SZW, het CWI, UWV en het CIZ met een aantal gemeentes samen om de administratieve lasten in de uitvoering te verminderen en de burgers beter te helpen. Het programma richt zich op de 'samenloopgevallen': de mensen met meerdere problemen tegelijk die bij meerdere instanties voorzieningen aanvragen. Het programma kent drie actielijnen:

¹⁶ Kamerstukken II, 2007/ 2008, 27728, nr. 98 en nr. 101

- De webvoorziening www.regelhulp.nl voor informatie over regels voor uitkeringen in diverse sectoren.
- Proefprojecten voor het gezamenlijk beoordelen van aanvragen om de afhandeling vervolgens sneller te laten verlopen. Dat betekent onder meer eenvoudiger gegevensuitwisseling tussen betrokken organisaties, zo veel mogelijk gezamenlijk onderzoek (één medisch onderzoek in plaats van meerdere) en aanbieden van een individueel passend pakket voorzieningen. De proefprojecten besteden extra aandacht aan de Wajong.
- Opzetten van een indicatiedossierpaspoort. Dat biedt de cliënt de mogelijkheid om informatie die hij/zij heeft aangeleverd bij de ene indicatie-organisatie ook te gebruiken bij een andere.

In het verlengde van het voorgaande informeert het kabinet de Kamer in een separate brief over haar reactie op de motie-Heerts aangaande het oprichten van één indicatiestellingsorgaan.

6 Ondersteunende maatregelen

6.1 Programma cultuurverandering en kennisdeling

Onderzoek laat zien dat de beeldvorming, zowel bij de jongeren zelf als bij hun omgeving, een belangrijk knelpunt is.¹⁷ Nog teveel staat de beperking voorop en niet wat Wajongers wel kunnen. Alleen met een andere benadering is een hogere participatie van jonggehandicapten te bereiken. Daarbij moet niet alleen wet- en regelgeving aangepast worden, maar moet er ook een cultuuromslag komen bij onder andere professionals in de (jeugd)zorg, in het onderwijs, binnen UWV, bij werkgevers en bij ouders. SZW, OCW en J&G ontwikkelen hiervoor gerichte activiteiten, waaronder in ieder geval conferenties om professionals meer kennis te bieden over de participatiemogelijkheden van jongeren met een beperking. Om de kennisontwikkeling en –deling over jongeren met een beperking en werk te bevorderen zal de subsidie van het kenniscentrum Crossover worden verlengd.

6.2 Beleidsonderzoek

Om te beoordelen of het beleid de gewenste doelen bereikt, is kennis nodig. Daartoe zal een monitor worden ingericht. Die volgt de uitkomsten van het beleid. Waar werkt het beleid wel en waar werkt het niet en moet er bijgestuurd worden? De monitor moet ook zicht bieden op de mogelijke knelpunten in de uitvoering. Bij deze brief is een aantal onderzoeken gevoegd over de Wajong die mede hebben bijgedragen aan de huidige voorstellen. De monitor wordt zonnodig aangevuld met specifiek onderzoek.

¹⁷ Research voor Beleid, *Hobbels en kruiwagens – knelpunten en succesfactoren bij de overgang van school naar werk door Wajongers*, 2008

7 Slot

Het kabinet wil dat iedereen in de samenleving meedoet, het liefst met een betaalde baan. Dat is belangrijk voor de economische ontwikkeling van Nederland en voor de sociale samenhang. De toekomst begint met investeren in de jeugd, ook in jongeren met een beperking. Helaas is de werkelijkheid een andere: jonggehandicapten belanden nu te vaak in een uitkeringssituatie en veel van hen zijn daar hun hele leven afhankelijk van. Slechts een kwart van hen werkt.

Deze situatie is sociaal, economisch en uit een oogpunt van emancipatie niet aanvaardbaar. Een levenslange uitkering verzwakt de maatschappelijke positie van jongeren met een beperking onnodig. Ook voor hen zijn werk en naar vermogen meedoen de beste bijdrage aan zingeving en geluk. De samenleving en de wet- en regelgeving is daar nu onvoldoende op ingericht. Het kabinet wil met de maatregelen en voornemens in deze notitie het *vermogen* van jonggehandicapten versterken en *onvermogen* bestrijden. Dat hiervoor veel moet veranderen – in regels en in houding – is duidelijk, daar is ook al een begin mee gemaakt. Maar het is hoog tijd voor stevigere stappen: de Wajong moet anders ingericht worden voor jongeren met mogelijkheden, het onderwijs moet meer gericht zijn op werk en er is een attitudeomslag nodig in het beleid en bij professionals die met deze jongeren werken. Dit proces heeft tijd nodig en kost geld, maar die investeringen verdienen zich op termijn terug, te weten in een grotere participatie van jongeren met een beperking.

BIJLAGE: ACHTERGRONDEN BIJ DE GROEI VAN DE WAJONG

Huidige Wajong

Rechthebbenden	Jonggehandicapten
Voorwaarden voor recht op uitkering	<ul style="list-style-type: none"> • Ingezetenschap • Geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt (= als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebreken, zwangerschap of bevalling geheel of gedeeltelijk niet in staat om met arbeid te verdienen, hetgeen gezonde personen, met soortgelijke opleiding en ervaring, ter plaatse waar hij woont of in de omgeving daarvan met arbeid gewoonlijk verdienen). • Op 17^e verjaardag arbeidsongeschikt zijn òf na zijn 17^e arbeidsongeschikt worden als scholier of student. • Wachtijd van 52 weken.
Plichten en sancties	<ul style="list-style-type: none"> • De Wajong kent informatie- en controleverplichtingen en plichten omtrent de aanvraag. • De Wajong kent een aantal plichten ter voorkoming van het ontstaan en bestaan van het recht en plichten gericht op het vergroten van de mogelijkheden tot het verrichten van arbeid. • De Wajong kent geen sollicitatieverplichting, geen verplichting om te zoeken naar een baan en geen verplichting om passend werk te aanvaarden. • Daarnaast is de re-integratieverplichting lastig handhaafbaar.
Werk-moet-lonen regeling	Bij iedere (extra) euro loon verbetert het totaal van loon + aanvulling vanuit de Wajong niet altijd. Dit heeft te maken met hanteren van arbeidsongeschiktheidsklassen (die leidt tot een 'zaagtand') en de zogenoemde Berman-regeling in combinatie met loondispensatie.
Maximale inkomensondersteuning (zonder werk)	<ul style="list-style-type: none"> • De uitkering wordt berekend naar de grondslag van het (jeugd)minimumloon. • De uitkering bedraagt bij een arbeidsongeschiktheid van: <ul style="list-style-type: none"> 25 – 35%: 21% WML 35 – 45%: 28% WML 45 – 55%: 35% WML 55 – 65%: 42% WML 65 – 80%: 50,75% WML 80% en meer: 75% WML • Verhoging uitkering bij blijvende hulpbehoevendheid tot maximaal 100% WML.
Maximale uitkeringsduur	Tot 65 jaar

Cijfermatige analyse

Participatie

Het aantal jongeren dat elk jaar een beroep doet op de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) is de afgelopen vijf jaar verdubbeld tot ruim 15.000. In 2007 hadden 166.000 jongeren met een beperking een Wajonguitkering.

Tabel 1: Overzicht aantal Wajonguitkeringen en uitkeringslasten in de periode 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Totaal aantal Wajonguitkeringen	138.500	142.600	147.200	155.860	166.805
Wajong uitkeringslasten (x €1000,-)	1.546.752	1.679.048	1.669.447	1.756.247	1.928.009

Dit heeft effect op de voorspellingen voor de komende decennia. Het aantal Wajongers dreigt, als we niets doen, op te lopen tot 450.000 in 2050. Dat is 5% van de beroepsbevolking op dat moment. De kosten nemen toe van bijna €2 miljard nu tot €5,3 miljard in 2050, ervan uitgaand dat het aantal uitkeringen tot 450.000 beperkt blijft.

Tabel 2: Overzicht raming aantal Wajonguitkeringen en uitkeringslasten in de periode 2010-2050

	2010	2020	2030	2040	2050
Totaal aantal Wajonguitkeringen	204.000	299.000	367.000	416.000	450.000
Wajong uitkeringslasten (x €1 miljard)	2,3	3,5	4,3	4,9	5,3

Ramingen 2010 op basis van UWV-ramingen uit kennismemo (KM 07/21 AO Ramingen 2007-III) 1 december 2007. Ramingen vanaf 2020 op basis van het doorrekenen van de volumes waarbij de instroom constant blijft en de kans om uit te stromen niet wijzigt.

De groei van de instroom heeft zich vooral voorgedaan bij lichtere vormen van verstandelijke beperkingen. Ruim 37% van de instroom heeft een verstandelijke handicap, het merendeel daarvan heeft een lichte tot zeer lichte beperking (tabel 3).

In 2002 viel 58% van de groep met een verstandelijke handicap in de lichte of zeer lichte categorie, in 2006 is dit aandeel 75%. De groep met een stoornis in het autistisch spectrum bedraagt ruim 10% van de totale instroom in 2006 en deze groep neemt de laatste jaren sterk toe.

Tabel 3: Instroom naar eerste diagnose

	2002	2004	2005	2006
O30 / O60 verstandelijk gehandicapt	31,5%	36,0%	39,3%	37,5%
O61 autistische spectrumstoornis	9,1%	7,5%	10,2%	10,6%
O62 aandachtstekortstoornis	1,7%	1,9%	3,9%	2,9%
O63 gedragsstoornis	0,5%	1,2%	1,7%	0,8%
O64 leerstoornis	0,0%	0,0%	0,5%	0,2%
O69 overige ontwikkelingsstoornissen	0,2%	1,4%	0,6%	0,6%
Psychische ziektebeelden	37,1%	35,1%	30,6%	31,8%
Somatische ziektebeelden	19,8%	16,7%	13,1%	15,6%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: UWV: kenniscahier 07-01

Tabel 4 laat zien dat de groei van de Wajong gepaard gaat met een toename van de instroom van jonggehandicapten die voorheen bijstand ontvingen. Ook komen meer jongeren de Wajong in die in 'AWBZ-instellingen' zijn opgenomen en jongeren die thuis wonen en een Wajong aanvragen. De grootste groep komt de Wajong in vanuit school of studie (ongeveer 1/3).

Tabel 4: Aandeel herkomstcategorie (2002-2006)

	Aandeel in de instroom (%)			
	2002	2004	2005	2006
Heropening	13%	13%	11%	7%
Bijstand	8%	9%	10%	14%
ZW/WAO/WIA	13%	10%	5%	6%
Instelling	18%	18%	18%	21%
Werk	7%	6%	7%	8%
School/studie	33%	33%	38%	32%
Thuis	7%	10%	9%	11%
Overig	0%	0%	2%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%
aantal in steekproef	283	344	384	490

Bron: UWV: kenniscahier 07-01

Uit dossieronderzoek van UWV¹⁸ blijkt ongeveer een derde van de Wajongers die aan de slag gaan bij een reguliere werkgever binnen één jaar weer uitvallen. Het gemiddeld aantal banen voor de onderzochte groep is 1,7 per jaar. Ook uit de evaluatie van de jobcoachregeling blijkt dat het voor Wajongers vaak lastig is werk te behouden.¹⁹

Participatiemogelijkheden

Jongeren die nu voor het eerst een Wajong-uitkering krijgen, hebben meer kansen en mogelijkheden (ook op werk) dan naar voren komt. Op dit moment worden vrijwel alle jongeren die een Wajonguitkering krijgen volledig arbeidsongeschikt verklaard. Van alle aanvragen wordt ongeveer 25% afgewezen. Van alle toegewezen aanvragen is in 98% van de gevallen sprake van volledige arbeidsongeschiktheid. De praktijk is echter dat jongeren met een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering vaak wel degelijk perspectief hebben op werk.

Onderstaande tabel laat zien dat in totaal ongeveer een kwart van alle Wajongers werkt, waarvan eenderde bij reguliere werkgevers en de rest in de WSW. Daarbij geldt dat oudere Wajongers vaker in de WSW werken dan jongere. In de leeftijd boven de 45 werken nog maar 2% van alle Wajongers in een reguliere baan.²⁰ Uit expertmeetings met werkgevers die Wajongers in dienst hebben en met professionals blijkt dat zij het behoud van reguliere banen een probleempunt zien. Voor Wajongers is het vervolgens extra lastig zich opnieuw in te werken en vertrouwd te maken met een nieuwe baan.

Tabel 6 Percentage werkende Wajongers naar leeftijd en aard werkomgeving (oktober 2005)

Wajongers eind 2005	totaal aantal	%werkend		
		regulier	WSW	totaal werkend
18 t/m 24 jaar	23.792	19%	13%	32%
25 t/m 34	36.854	14%	16%	29%
35 t/m 44	35.364	5%	19%	24%
45 jaar en ouder	43.965	2%	21%	22%
Totaal	147.161	9%	17%	26%

Voetnoot: Bron UKV 2006-III, percentages regulier en WSW berekend door TNO.

Diverse praktijkvoorbeelden laten zien dat Wajongers succesvol werken. Dit beeld is ook in werkbezoeken naar voren gekomen. Maar het gaat niet altijd vanzelf. Soms hebben ze langer nodig om bepaalde taken uit te voeren. Soms kunnen jongeren met een beperking (bijvoorbeeld autisme of doofheid) bepaalde taken uitstekend uitvoeren, als de werkomgeving en arbeidsorganisatie maar voldoende rekening houden met de desbetreffende beperking. Hun ontwikkeling dient gevolgd en gestimuleerd te worden.

¹⁸ UWV, *Dossieronderzoek participatiemogelijkheden*, 2008

¹⁹ APE, *Evaluatie jobcoaching*, 2008

²⁰ UWV, *Dossieronderzoek participatiemogelijkheden*, 2008

Analyse van de oorzaken voor het toenemende beroep

Er is géén significante groei van ziekten en handicaps

Deze groei houdt geen (evenredig) verband met een toename van het aantal jongeren met een gezondheidsbeperking.²¹ Gegevens uit medisch onderzoek laten zien dat het aantal mensen met lichamelijke beperkingen over het algemeen niet stijgt.

Ook zijn er geen aanwijzingen dat er verhoudingsgewijs steeds meer kinderen met een verstandelijke handicap komen. Dat laatste geldt ook voor kinderen met een chronische ziekte. Het aantal kinderen met stoornissen in het autismespectrum stijgt wel. Het is echter onduidelijk of het gaat om een reële stijging of om verbeterde diagnostiek en verruiming van definities en diagnostische criteria. Er komen wel steeds meer jongeren met gedragsmatige en emotionele problemen. De stijging is beperkt, maar het aantal kinderen dat in aanraking komt met de jeugdhulpverlening stijgt niettemin duidelijk.

Complexe samenleving

In het kabinetsstandpunt over het SER-advies hebben wij op basis van onderzoek van TNO²² een aantal factoren genoemd, die een bijdrage leveren aan de stijgende instroom in een aantal regelingen voor jongeren met een beperking. De groei heeft vooral te maken met de wijze waarop de maatschappij met de beperkingen omgaat. De eisen die aan werknemers worden gesteld, worden steeds hoger. Voor mensen met een beperking, en in het bijzonder voor jongeren die nog geen arbeidservaring hebben, is het steeds moeilijker daar aan te voldoen.²³

Vroegtijdige indicatiestelling en aanzuigende werking van regelingen

Uit het TNO onderzoek komt ook naar voren dat afwijkend gedrag of een ontwikkeling die “anders” verloopt, eerder wordt aangemerkt als een stoornis of beperking. Indicatiestelling vindt op steeds vroegere leeftijd plaats, de diagnostiek is verbeterd en de definities van beperkingen zijn verruimd. Jongeren komen daardoor eerder in het “geïndiceerde circuit” terecht. Het gevaar bestaat dat jongeren daar vervolgens (bijna) niet meer uit komen en het gewone onderwijs en de gewone arbeidsmarkt steeds verder uit beeld raakt.

De regelingen voor jongeren met een beperking worden steeds bekender en dat heeft een aanzuigende werking. Vaak gaat het daarbij om ‘open einderegelingen’. Plaatsing van een leerling in het (v)so of het verkrijgen van een leerlinggebonden financiering (rugzakje) gaat bijvoorbeeld niet ten koste van de budgetten voor leerlingen met ‘lichte’ problematiek in het reguliere onderwijs. Daarnaast kan voor ouders erkenning van (het

²¹ TNO, *Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking*, 2007, p.23

²² TNO, *Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking*, 2007

²³ Het gaat niet alleen om functie-eisen, maar ook om een complexere werkomgeving, zoals digitalisering.

medische karakter van) de problematiek waarmee hun kinderen te maken hebben belangrijk zijn.

Specifieke mechanismen achter de groei van de Wajong

Doorwerking van de groei in het speciaal en praktijkonderwijs

Veel van de scholieren in het speciaal en praktijkonderwijs vragen een Wajonguitkering aan. De groei in deze onderwijsvormen vertaalt zich deels in een groei van de Wajong. Dit effect wordt versterkt doordat deze schooltypen tot nu toe niet expliciet gericht zijn op voorbereiding naar werk. Met de invoering van programma Passend onderwijs zal dit veranderen (zie onderdeel 4).

Groei vanuit de WWB

Een incidentele factor is de invoering van de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) die gemeenten heeft gestimuleerd om hun bestanden van personen in de bijstand opnieuw door te lichten. Een kwart van de instroom in de Wajong in 2005 en 2006 is doorstroom uit de WWB.²⁴ Enerzijds kan worden betoogd dat dit een onbedoeld effect van de invoering van de WWB is, omdat die in de eerste plaats uitstroom uit de bijstand *naar werk* wil bevorderen. Anderzijds is het gegeven de huidige regels juist ook een verantwoordelijkheid voor gemeenten om jongeren die in aanmerking komen voor een Wajong en in wezen ten onrechte in de bijstand zitten, door te verwijzen naar het UWV voor een Wajongaanvraag.

Het moment van keuring is te vroeg

In de huidige Wajong wordt vóór de leeftijd van 18 jaar bepaald of iemand arbeidsongeschikt is. Dit is te vroeg en het leidt tot een onnodig hoog aantal (volledig!) arbeidsongeschikten. De jongere heeft veelal nog geen ervaring met werk en wetenschappelijk onderzoek toont aan dat mensen pas na hun twintigste fysiek en mentaal uitontwikkeld zijn. Vaak is vóór 18 jaar nog niet vast te stellen dat de beperking en de daaruit voortvloeiende arbeidsongeschiktheid volledig en duurzaam is. Er *lijkt* geen perspectief op werk te zijn, maar dat *is* nog niet volledig duidelijk.

De keuringsystematiek onderschat de mogelijkheden

Bijna alle Wajongers (98%) zijn volledig arbeidsongeschikt verklaard. Dit hangt samen met het criterium voor toelating tot de regeling. De vraag is namelijk of betrokkene in staat is om ondanks zijn functiebeperking (en zonder specifieke ondersteuning) 75% van het minimumloon te verdienen. Blijkt iemand dit als gevolg van een beperking niet te kunnen, dan is de conclusie vrijwel automatisch: volledig arbeidsongeschikt. De

²⁴ UWV, *Dossieronderzoek participatiemogelijkheden*, 2008

keuringssystematiek leidt tot een onderschatting van de mogelijkheden van jongeren met een beperking en heeft een negatieve invloed op de arbeidsparticipatie.

Recent onderzoek van het UWV²⁵ laat zien dat de jongeren die de laatste jaren in de Wajong zijn gekomen, relatief geschikt zijn voor werk en ook vaker aan het werk zijn. Ongeveer 50% van de huidige instroom heeft (direct of misschien op termijn) mogelijkheden voor werk bij reguliere werkgevers of werk in een beschermd omgeving (zie tabel 7). Deze cijfers worden ondersteund door onderzoek van TNO.²⁶ In dat onderzoek geven 44% van de Wajongers (die niet in een inrichting verblijven) onder de 27 jaar aan dat zij zich zelf niet als arbeidsgehandicapt beschouwen.

Tabel 7: instroom Wajong naar perspectief op participatiemogelijkheden (cijfers 2006, UWV)

Perspectief op arbeidsparticipatie		Geen perspectief op arbeidsparticipatie	
Reguliere werkgever	36%	Duurzaam geen mogelijkheden	31%
Begeleid of beschut werken	11%		
Tijdelijk geen mogelijkheden	21%		
Totaal	69%		31%

Wajonguitkering nodig om in aanmerking te komen voor ondersteuning

Jongeren met een beperking die willen werken hebben ondersteuning nodig. Het kan gaan om werkvoorzieningen, werkplekaanpassingen, e.d., maar ook een levenslange no-riskpolis bij ziekteverzuim of de mogelijkheid om onder het wettelijk minimumloon aan de slag te gaan (loondispensatie). In de huidige Wajong is het noodzakelijk om eerste een uitkering aan te vragen voordat een beroep kan worden gedaan op bepaalde vormen van ondersteuning. Dat betekent dat er jongeren zijn die een Wajonguitkering aanvragen, terwijl zij die in wezen niet nodig hebben en deze eigenlijk ook niet willen.

²⁵ UWV, *Dossieronderzoek participatiemogelijkheden*, 2008

²⁶ TNO, *Participatiemogelijkheden van Wajongers*, 2008