

Verontrustende stijging Wajong

De sterke stijging van het beroep op de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (Wajong) roept herinneringen op aan het WAO-drama. Er zijn echter volop mogelijkheden om via nieuw beleid de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten te bevorderen en de instroom in de Wajong te beperken.

De instroom in de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (Wajong) is sinds 2001 verdubbeld en bij ongewijzigd beleid dreigt op termijn een bestand van driehonderdduizend à vierhonderdduizend 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 lichamelijk gehandicapten relatief weinig is toegenomen. Deze ontwikkelingen roepen herinneringen op aan het WAO-drama in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw, toen de WAO rap toenam van tweehonderdduizend naar zevenhonderdduizend personen, veelal als gevolg van niet-lichamelijke klachten.

Een tweetal cijfers kan de ernst van de huidige ontwikkelingen verder onderstrepen. Een op de twintig 18-jarigen komt momenteel vroeg of laat in de Wajong terecht. En rond 2010 ontvangt ongeveer een kwart van het totaal aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering een Wajong-uitkering. De sterke toename van de Wajong maakt onderdeel uit van een breder maatschappelijk verschijnsel. Ook van andere regelingen die, in hoge mate, betrekking hebben op jongeren met een beperking, stijgt het gebruik namelijk fors. Zo is de afgelopen jaren sprake geweest van een sterke stijging van het aantal leerlingen in het voorgezet speciaal onderwijs (vso) en het praktijkonderwijs (pro) 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 Wet sociale werkvoorziening (Wsw) fors gegroeid.

Inhoud van de Wajong-regeling

De Wajong is een inkomensvoorziening voor personen die op hun 17de verjaardag ten minste 25 procent arbeidsongeschikt waren, of die dat daarna tijdens hun studie zijn geworden voor hun dertigste. Het gaat dus haast altijd om personen zonder arbeidsverleden. De Wajong-uitkering ontvangt men op zijn vroegst vanaf het 18de jaar en duurt in principe tot het 65ste jaar.

De uitkering bedraagt voor een volledig arbeidsongeschikte Wajong'er 75 procent van het wettelijk minimumloon. In tegenstelling tot de bijstand kent de Wajong geen partner- of vermogenstoets. Verdiensten uit arbeid, bijvoorbeeld in het kader van de Wsw, worden met de Wajong-uitkering verrekend. De Wajong'er die werkt met loondispensatie en onder begeleiding van een jobcoach, heeft in principe recht op een aanvulling op het loon en de Wajong-uitkering tot maximaal 120 procent van het wettelijk minimumloon (WML), zodat er een prikkel is om te gaan werken.

Een Wajong'er is verplicht om mee te werken aan scholing, maar is niet verplicht passend werk te aanvaarden. Jonggehandicapten worden als volledig arbeidsongeschikt aangemerkt op het moment dat zij niet in staat zijn om het minimumloon te verdienen met gangbare arbeid.

Het totaal aantal Wajong-uitkeringen bedroeg in 2006 155 duizend (zie tabel 1 voor kenmerken van het bestand in 2005). Met deze uitkeringen is in totaal 1,75 miljard euro gemoeid in 2006, gefinancierd uit de algemene middelen.

Ontwikkelingen

De instroom in de Wajong is bijna verdubbeld van zevenduizend in 2001 tot 13.600 in 2006 (zie figuur 1). Veranderingen in de registratiemethode bepalen ruim twintig procent van deze toename. Ondanks een eenmalige opwaartse vertekening in 2006 met ruim duizend uitkeringen raamt het

tabel 1

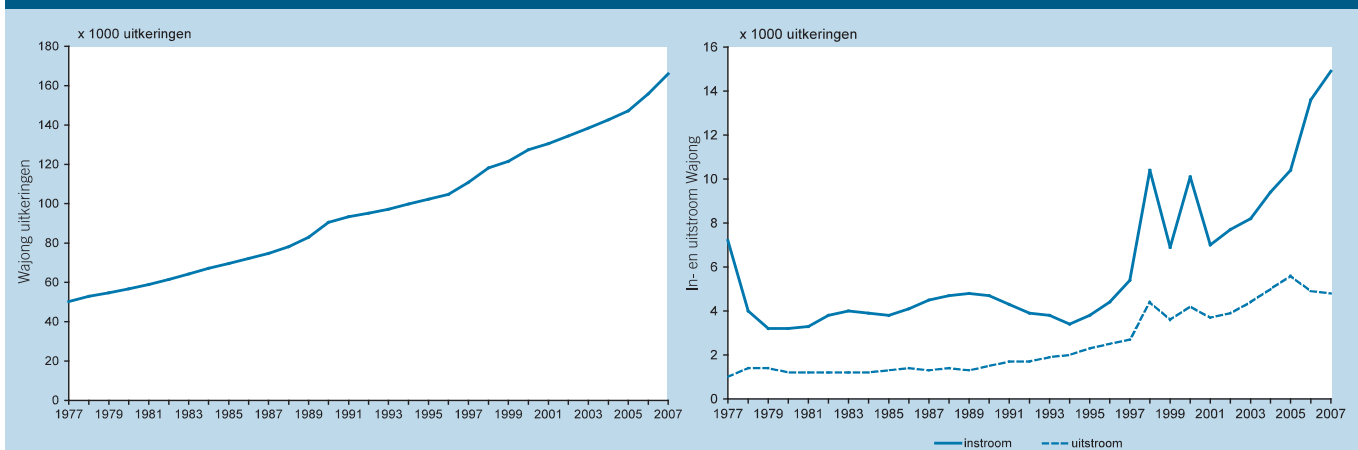
Verdeling Wajong-bestand naar kenmerken, 2005

	%
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 w.v. Wsw	26
	17

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

figuur 1

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



UWV de instroom in 2007 op bijna vijftienduizend op basis van realisaties over de eerste drie kwartalen (UWV Kwartaal Verkenning 2007-III). Aan de groei van de instroom is derhalve nog geen einde gekomen.

Van de instromers in 2006 heeft tachtig procent een verstandelijke handicap of een psychische aandoening. Het aantal instromers met een psychische of verstandelijke beperking is toegenomen van vijfduizend in 2001 tot bijna elfduizend in 2006, terwijl het aantal instromers met een lichamelijke beperking slechts steeg met vijfhonderd.

Binnen enkele jaren zal het bestand tweehonderdduizend Wajong'ers omvatten. 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. Uitgaande van de huidige in- en uitstroompercentages kan het aantal Wajong'ers tussen 2020 en 2030 boven de driehonderdduizend uitkomen en daarna zelfs oplopen richting vierhonderdduizend.

Mogelijke oorzaken

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; 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. 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. Tot slot blijkt een toenemend aantal leerlingen vanuit het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs de Wajong in te stromen. Medicalisering van de indicatiestelling en een complexere samenleving worden aanvullend als verklaring genoemd voor de sterke stijging van het aantal vso- en pro-leerlingen. Het reguliere onderwijs vraagt bijvoorbeeld meer zelfsturing van de leerlingen en doet een groter beroep op communicatieve en sociale vaardigheden. Voor mensen met een beperking wordt het steeds moeilijker om hieraan te voldoen.

Het is niet plausibel dat verbetering van de medische technologie een rol van betekenis speelt bij de recente sterke groei van de Wajong-instroom. Indien een dergelijke verbetering ertoe zou leiden dat personen met bepaalde ziektes langer zouden blijven leven (in plaats van jong sterven), dan zou dit (zonder grote medische doorbraken) namelijk slechts tot een geleidelijke stijging van de instroom leiden, en niet tot een plotselinge verdubbeling.

Empirische bevindingen

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). In 2006 is de grootste herkomstcategorie de directe instroom vanuit school/studie, te weten 32 procent (zie tabel 2). Daarbinnen vormt het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs met 21 procentpunt de grootste groep. 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 procent te liggen. Uit de UWV-analyse blijkt voorts dat leerlingen van pro en vso ongeveer vijftig procent kans hebben om direct door te stromen naar de Wajong. Deze hoge kans 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.

Wat betreft de ontwikkeling naar herkomst blijkt dat vooral het aandeel vanuit de bijstand is toegenomen. De grootste stijging heeft zich voorgedaan in 2006, toen het aandeel steeg van tien tot veertien procent. Een (vertraagd) verband met de invoering van de nieuwe bijstandswet (WWB) in 2004 ligt voor de hand. Eerder al heeft het UWV erop gewezen dat sommige gemeenten door hierin gespecialiseerde bureaus hun WWB-bestand laten screenen op cliënten die doorverwezen kunnen worden naar de Wajong (Kwartaal Verkenning 2006-IV). Overigens blijft in het dossieronderzoek het effect van een strengere selectie aan de poort van de bijstand op potentiële Wajong'ers buiten beeld.

Indien de herkomstaandelen uit het dossieronderzoek toegepast worden op de landelijke instroomcijfers (zie de laatste drie kolommen in tabel 2) blijkt dat bijna de helft van de toename van de instroom jonggehandicapten met een

tabel 2

Instroom naar herkomst: dossieronderzoek en landelijke vertaling, 2002–2006

	2002	2006	2002	2006	Mutatie
	(in %)		in personen		
Heropening	13	7	1.000	900	-100
Bijstand	8	14	600	1.750	1.150
ZW/WAO/WIA	13	6	1.000	750	-250
Instelling	18	21	1.400	2.650	1.250
Werk	7	8	550	1.000	450
School/studie	33	32	2.500	4.050	1.550
w.v. vso/pro	22	21	1.650	2.650	1.000
Thuis	7	11	550	1.400	850
Totaal			7.500	12.600¹	5.100
Instroom met vso/pro-achtergr.	38	42	2.850	5.300	2.450
w.o. Praktijkonderwijs	14	19	1.050	2.400	1.350
Vso-Cluster 3 ²	16	13	1.200	1.650	450
Vso-Cluster 4 ²	5	8	400	1.000	600

¹ Gecorrigeerd voor statistische vertekening in 2006 als gevolg van de invoering van de Walvis-wetgeving.

² Cluster 3 betreft leerlingen met een verstandelijke of lichamelijke handicap en cluster 4 leerlingen met psychiatrische en gedragsproblemen.

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

vso/pro-achtergrond betreft. Voorts komt naar voren dat ruim een vijfde van de toename van de instroom valt toe te schrijven aan een stijging vanuit de bijstand. Dit effect zal grotendeels tijdelijk zijn, omdat een gemeente slechts eenmaal het zittende bijstandsbestand hoeft te screenen. 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. Dit staat in geen verhouding tot de daling van het totaal aantal bijstandsuitkeringen aan personen jonger dan 65 jaar van 337.000 begin 2004 tot bijna driehonderdduizend eind 2006.

Ook is het UWV nagegaan in hoeverre een betere herkenning van stoornissen als autisme en ADHD een rol speelt. Tabel 3 laat zien dat ruim tien procent van de instroom in 2006 betrekking heeft op een stoornis in het autistisch spectrum, terwijl drie procent betrekking heeft op ADHD. Verstandelijk gehandicapten zijn de grootste groep in de instroom (38 procent). Binnen deze groep zijn de categorieën licht en zeer licht verstandelijk gehandicapten het grootst 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 twee derde van de instroom met een vso/pro-achtergrond heeft een verstandelijke beperking, terwijl slechts vijftien procent van de instroom zonder die achtergrond zo'n beperking heeft.

Indien we de aandelen uit het dossieronderzoek toepassen op de landelijke instroom resulteert dat ruim veertig procent van de toename van de instroom

tabel 3

Instroom naar diagnose: dossieronderzoek en landelijke vertaling, 2002–2006

	2002	2006	2002	2006	Mutatie
	(in %)		in personen		
Verstandelijk gehandicapt	32	38	2.400	4.800	2.400
w.o. licht en zeer licht verstandelijk gehandicapt	18	28	1.350	3.500	2.150
Autistisch-spectrumstoornis	9	11	700	1.400	700
Aandachtstekortstoornis (ADHD)	2	3	150	400	250
Psychische ziektebeelden	37	32	2.800	4.000	1.200
Somatische ziektebeelden	20	16	1.500	2.000	500
Totaal			7.500	12.600¹	5100

¹ Gecorrigeerd voor statistische vertekening in 2006 als gevolg van de invoering van de "Walvis"-wetgeving.

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

tussen 2002 en 2006 de groep licht en zeer licht gehandicapten betreft. Autisme en ADHD samen zijn verantwoordelijk voor bijna twintig procent van de toename van de instroom.

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 (2007b) heeft circa veertig procent van de Wajong'ers jonger dan 45 jaar volgens de verzekeringsarts geen duurzaam benutbare mogelijkheden. 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 achttienduizend Wajong'ers zijn die mogelijkerwijze bemiddeld kunnen worden naar regulier werk dan wel naar sociale werkvoorziening. Wat betreft de instroom schat het UWV dat voor circa veertig procent van hen betaald werk bij een reguliere werkgever of via de Wsw tot de mogelijkheden behoort. Gecumuleerd over de periode 2006–2010 gaat het dan om een groep van circa dertigduizend personen op wie de beleidsinspanningen gericht zouden kunnen worden.

Knelpunten en oplossingsrichtingen

Uit sociaal oogpunt wordt participatie in de maatschappij van mensen met beperkingen wenselijk geacht, uit economisch oogpunt bij voorkeur in de vorm van werk. Vanwege de hiervoor beschreven redenen stijgt de instroom in de Wajong sterk en lukt de arbeidsmarktparticipatie van jonggehandicapten maar in beperkte mate, ondanks bestaande re-integratie-instrumenten zoals de permanente no-riskpolis, een loondispensatieregeling, premiekering, de jobcoach en proefplaatsingen. 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 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. Het verwerven van aangepaste arbeidsmarktstartkwalificaties in het voortgezet onderwijs en het creëren van werkervaringsplaatsen en stageplekken kan dit informatieprobleem (deels) oplossen. Voor werkgevers zal het voorts belangrijk 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. Tot slot is het van belang dat de relevante regelingen zodanig vorm wordt gegeven dat UWV, gemeenten en onderwijsinstellingen financieel geprikkeld worden om zo veel mogelijk jonggehandicapten aan de slag te helpen. Werken moet natuurlijk ook lonen voor de Wajong'ers zelf.

Voorstellen van SER en kabinet en aanvullende beleidsopties

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 63 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. Daarbij beveelt de SER een verplicht opleidingsplan 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 competentiepaspoort te krijgen dat zijn bereikte competenties en vaardigheden beschrijft, evenals de belastbaarheid en het type werkzaamheden waarvoor hij inzetbaar is. Bovendien roept de SER werkgevers op tot het creëren van speciale banen met een beperkt aantal specifieke taken op laag functieniveau voor Wajong'ers.

Het kabinet onderschrijft de SER-voorstellen in hoge mate. Zo wil ook het kabinet de participatie van jonggehandicapten bevorderen door verbetering van de overgang van school naar werk, onder andere via verhoging van de kwaliteit en de doelmatigheid van het speciaal onderwijs en het verplicht stellen van een meerjarig handelingsplan in het onderwijs. Verder wil het kabinet dat jongeren die geen reguliere kwalificatie kunnen halen, toch gekwalificeerd het onderwijs verlaten. Bovendien 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 onderzoeken of jongeren met benutbare mogelijkheden niet betere participatiekansen hebben als de (definitieve) beslissing tot toelating tot de Wajong, die nu veelal plaatsvindt op 18-jarige leeftijd, uitgesteld wordt tot een later tijdstip. Daarbij moet men ondertussen maximale ondersteuning bieden bij scholing en het vinden en behouden van werk. Inmiddels heeft het kabinet aangegeven dat jonggehandicapten met uitzicht op werk, tot hun 27ste een leer-werkplicht krijgen.

Bij de nadere uitwerking van de kabinetsplannen zou nog een aantal andere aspecten kunnen worden betrokken. Zo zouden gemeenten ter verbetering van de prikkelwerking in de uitvoering verantwoordelijk gemaakt kunnen worden voor de uitvoering van zowel de Wajong, WWB als Wsw onder toepassing van de

budgetteringssystematiek uit de bijstandswet. Stroomlijning van de verschillende regelingen is daarbij ook mogelijk. Net als in de WWB zouden gemeenten jonggehandicapten die daarvoor in aanmerking komen *Work first*-projecten kunnen aanbieden om werkervaring te laten opdoen. Jonggehandicapten met arbeidsmarktperspectieven zouden voorts verplicht kunnen worden tot het aanvaarden van passend werk. De inkomenszekerheid van een levenslange, ongetoetste uitkering kan nu de keuze voor werken nog in de weg staan. Daarnaast zou nog bekeken kunnen worden of de keuringscriteria die nu gelden, aanpassing behoeven. Met de huidige keuringscriteria worden ook jonggehandicapten die wel tot (aangepast) werk in staat zijn, veelal direct volledig arbeidsongeschikt verklaard. Indien de uitvoering van alle voornemens de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten toch nog onvoldoende verhoogt, bijvoorbeeld vanwege negatieve beeldvorming over jonggehandicapten, zou ook nog overwogen kunnen worden om (middel)grote werkgevers te verplichten een bepaald quotum (jong)gehandicapten in dienst te hebben. 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.

Tot slot

Bij ongewijzigd beleid met betrekking tot jonggehandicapten is een verdere stijging van de instroom in de Wajong in de komende jaren aannemelijk vanwege de sterke groei van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs in de afgelopen jaren. Er zijn echter volop mogelijkheden om via nieuw beleid de arbeidsparticipatie te bevorderen en de instroom in de Wajong te beperken. 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 feit dat circa vijftig procent van de leerlingen uit voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs rechtstreeks doorstroomt naar de Wajong onderstrept het belang van de voorstellen om de kwaliteit en de doelmatigheid van deze onderwijstypen te vergroten. Individuele onderwijsplannen, arbeidsmarktstartkwalificaties, werkervaringsplaatsen en de creatie van afgebakende functies met relatief eenvoudige handelingen, bijvoorbeeld in de horeca, distributiecentra, schoonmaakbranche en zorg, kunnen de arbeidsmarktpositie van Wajong'ers verbeteren. Een onderscheid tussen 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, stigmatisering wordt voorkomen, en het voor betrokkenen een extra stimulant kan zijn om (aangepast) werk te zoeken.

LITERATUUR

- SER (2007) *Meedoen zonder beperkingen. Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*, SER-advies 07/06. Den Haag: SER
- Suijker, F.W. (2007) *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*, CPB Document nr. 156. Den Haag: CPB.
- SZW (2007a) *Kabinetsstandpunt "participatie jongeren met een beperking"*, brief d.d. 28 september 2007 aan Tweede Kamer. Den Haag: SWZ.
- SZW (2007b) *Spoeddebat ontslagrecht*, brief d.d. 22 november 2007 aan Tweede Kamer. Den Haag: SWZ.
- TNO (2007) *Kwaliteit van Leven. Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking*, maart 2007. Delft: TNO.
- UWV, diverse jaren, *UWV Kwartaalverkenning, diverse rapportages*. Amsterdam: UWV.
- UWV (2006) *Startnotitie Wajong*, kennismemo 06/05. Amsterdam: UWV.
- UWV (2007a) *De groei van de Wajonginstroom*, kenniscapitool 07-01. Amsterdam: UWV.
- UWV (2007b) *Geactualiseerde raming van het re-integratiepotentieel UWV klanten*, Kennismemo 07/05. Amsterdam: UWV.
- UWV (2007c) *Kroniek van de sociale verzekeringen 2006*. Amsterdam: UWV.