

Beleidsdoorlichting

SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding
- 2 Beantwoording RPE-vragen
- 3 Beleidsdoel Wajong
- 4 Ontwikkelingen in de Wajong
- 5 Inkomensregeling voor Wajongers (inkomensondersteuning)
- 6 Activering van Wajongers (arbeidsondersteuning)
- 7 Toetsing beleidsdoelstelling Wajong op doelmatigheid en doeltreffendheid
- 8 Vooruitblik en beleidsopties Wajong

Bijlagen: Oordeel externe deskundigen
Beschikbaar bronmateriaal

1 Inleiding

Aanleiding en grondslag

De voorliggende beleidsdoorlichting vormt de periodieke doorlichting van het gevoerde beleid ten aanzien van jonggehandicapten. Een beleidsdoorlichting vloeit voort uit de wettelijke verplichting om ieder begrotingsartikel periodiek te evalueren volgens vooraf vastgestelde eisen. Dit is geregeld in artikel 20 van de Comptabiliteitswet 2001 en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).¹

Doel

De beleidsdoorlichting kijkt naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling. Het gaat dus om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstellingen van het beleid.

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en eventuele neveneffecten) en de kosten van het beleid. Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt.

Voorschriften

Onderdelen die terug moeten komen in een beleidsdoorlichting, zoals vastgelegd in de RPE:

1. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
2. de motivering voor het gevoerde beleid en de beoogde doelen van het beleid;
3. een beschrijving van het beleidsterrein en onderbouwing van de uitgaven;
4. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid;
5. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid;
6. een beschouwing over maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid;
7. een beschrijving van de beleidsopties indien er significant minder of meer middelen (-/-20% / +/+20%) beschikbaar zijn.

Afbakening beleidsdoorlichting

Artikel 4 van de SZW-begroting kent als algemene doelstelling:

De overheid biedt jonggehandicapten arbeids- en inkomensondersteuning.

Deze ondersteuning aan jonggehandicapten wordt ingevuld binnen de kaders van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). De Wajong bestaat uit drie groepen die elk een eigen doelstelling hebben: de 'oude Wajong' (oWajong; tot 2010), de Wajong2010 (2010 tot 2015) en de Wajong2015. Het moment van instroom bepaalt tot welke groep iemand behoort. De Wajong wordt uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Persoonlijke dienstverlening door UWV maakt onderdeel uit van de activering van de Wajong populatie (uitgezonderd de Wajong2015). Financiering van de persoonlijke dienstverlening verloopt via de uitvoeringskosten die ten laste komen van SZW-begrotingsartikel 11 (Uitvoering).

Binnen de scope van de beleidsdoorlichting vallen:

- oWajong versus Wajong2010
Met de inwerkingtreding op 1 januari 2010 van de Wajong2010 zijn twee verschillende groepen ontstaan met verschillende accenten. De Wajong2010 is gestart vanuit een herziene beleidstheorie voor een activerend stelsel voor jonggehandicapten. Daar waar de oWajong meer gericht is op inkomensbescherming en de mogelijkheid tot ondersteuning naar werk, staat bij de Wajong2010 activering voorop. Met de inwerkingtreding van de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten is nog meer nadruk komen te liggen op het begeleiden van mensen met een arbeidsbeperking naar (regulier) werk.

¹ Regeling van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Stcrt. 2014, 27412).

Het hoofddaccent in deze beleidsdoorlichting ligt op de activering van Wajongers met arbeidsvermogen en de mate waarin de oWajong en Wajong2010 prikkels bevatten om Wajongers te activeren. Daarbij wordt ook ingegaan op de inzet van dienstverlening door UWV als onderdeel van artikel 11 van de SZW-begroting.

In de tweede plaats gaat de beleidsdoorlichting in op de inkomensondersteuning van jonggehandicapten.

- De beleidsdoorlichting over artikel 4 kijkt terug over de periode 2010 tot en met medio 2016. Er heeft nog niet eerder een beleidsdoorlichting op dit artikel plaatsgevonden.

Buiten de scope van doelmatig- en doeltreffendheidstoets van de beleidsdoorlichting vallen:

- **Wajong2015**
Met de Invoeringswet Participatiewet is de instroom in de Wajong van jonggehandicapten met arbeidsvermogen stopgezet. Met ingang van 1 januari 2015 is de instroom in de Wajong beperkt tot jonggehandicapten die duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. In deze beleidsdoorlichting wordt de werking van de Wajong2015 beschreven, maar geen onderzoek gedaan naar de doelmatig- en doeltreffendheid van deze regeling. De periode waarin de Wajong2015 in werking is, is daarvoor te kort.
- **ESB-regeling**
De financiering van de ESB-instituten komt ten laste van het re-integratiebudget op artikel 4 en wordt via de Subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen (ESB-regeling) toegekend. In de beleidsdoorlichting is een beschrijving opgenomen, maar deze regeling kent een eigen evaluatie, die 9 juni 2017 naar de Tweede Kamer is gestuurd.²

Onderzoeksvraag

Gelet op het vorenstaande, luidt de hoofdvraag van de onderhavige beleidsdoorlichting: in hoeverre is de beleidsdoelstelling van artikel 4 behaald en is het hiervoor ontwikkelde beleid doeltreffend en doelmatig gebleken?

Deze hoofdvraag wordt aan de hand van de volgende deelvragen uitgewerkt:

- In welke mate draagt de dienstverlening bij aan het activeren van de Wajongers (doeltreffendheid)?
- In hoeverre wordt met de bestede middelen voor de activerende dienstverlening het maximale resultaat bereikt (doelmatigheid)?
- In hoeverre is de inkomensondersteuning voor de oWajong en Wajong2010 doeltreffend en doelmatig?

Methodologische verantwoording

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft deze beleidsdoorlichting zelf uitgevoerd op basis van beschikbare en relevante informatie. Ten behoeve van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activerende dienstverlening van UWV in het kader van de Wajong in de periode 2010-mid 2016 heeft Panteia een onderzoek gedaan.³ Conceptstukken van deze beleidsdoorlichting zijn periodiek aan een begeleidingscommissie voorgelegd.

Tevens hebben twee onafhankelijke deskundigen hun oordeel gegeven over de kwaliteit van de doorlichting: prof. dr. F.R.H. Zijlstra en prof. dr. S. Brouwer. Prof. dr. F.R.H. Zijlstra is hoogleraar Arbeids- en Organisationspsychologie aan de Universiteit Maastricht en directeur van Expertisecentrum Inclusieve Arbeidsorganisatie (CIAO). Prof. dr. S. Brouwer is hoogleraar Sociale Geneeskunde, in het bijzonder arbeidsparticipatie en re-integratie van kwetsbare groepen aan de Rijksuniversiteit Groningen/ Universitair Medisch Centrum Groningen.

² TK 2016-2017, 31 224, nr. 39.

³ Panteia (2017), 'Meer Wajongers aan het werk?'

Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk worden de 15 RPE-vragen beantwoord.

Daarna beschrijft hoofdstuk 3 een korte historie, de beleidstheorie van de Wajong en de verschillen tussen de drie Wajongregelingen. Tevens bevat dit hoofdstuk een paragraaf over internationaal vergelijkend onderzoek.

In hoofdstuk 4 wordt een schets gegeven van de ontwikkelingen in de Wajong (doelgroep, uitgaven en uitvoeringskosten) en de handhaving van verplichtingen.

Het daarop volgende hoofdstuk 5 beschrijft de verschillende inkomensregelingen en specifieke inkomensaanvullingen voor Wajongers.

Hoofdstuk 6 behandelt de activering van Wajongers, waartoe een extern bureau een onderzoek heeft uitgevoerd.

Hoofdstuk 7 geeft antwoord op de hoofdvraag van deze beleidsdoorlichting: de toets op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Hoofdstuk 8 geeft een theoretische vooruitblik. Gekeken wordt naar mogelijkheden om de activerende werking van de Wajong te versterken (of: doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen) en biedt een verkenning van beleidsopties om enerzijds structureel maximaal 20% op de uitgaven van de Wajong te besparen en anderzijds om structureel maximaal 20% op de uitgaven te intensiveren.

2 Beantwoording RPE-vragen

Op grond van de analyse in deze beleidsdoorlichting, luiden de antwoorden op de 15 RPE-vragen als volgt.

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op artikel 4 van de SZW-begroting, met uitzondering van de financiering van de ESB-instituten en de Wajong2015. Dit artikel heeft als algemene doelstelling: De overheid biedt jonggehandicapten arbeids- en inkomensondersteuning. Met deze beleidsdoorlichting wordt ook de dienstverlening van UWV onderzocht. De middelen voor dienstverlening (uitvoeringskosten) zijn onderdeel van artikel 11 van de SZW-begroting.

2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

De financiering van de ESB-instituten komt ten laste van het re-integratiebudget op artikel 4 en wordt via de Subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen toegekend. De regeling kent een eigen evaluatie, die 9 juni 2017 naar de Tweede Kamer is gestuurd.

Gezien de nog korte periode van invoering zal de Wajong2015 in een volgende beleidsdoorlichting van dit artikel worden doorgelicht op doelmatigheid en doeltreffendheid. Een evaluatie van de Wajong2015 loopt mee in de evaluatie van de Invoeringswet Participatiewet, die in 2019 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Aanleiding was dat jonggehandicapten als gevolg van een handicap die reeds voor de toetreding tot het arbeidsproces is ontstaan, niet in staat zijn met het verrichten van arbeid een eigen voldoende inkomen te verwerven, terwijl voorts de mogelijkheid om een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten ontbreekt. De politiek achtte dit een sociaal risico dat daarom gedekt moest worden door middel van een sociale verzekering. Zij was verder van mening, dat voor de jonggehandicapten de sociale verzekering eveneens het geëigende middel was om hen de materiële mogelijkheden voor hun levensontplooiing te verschaffen. Deze aanleiding is nog steeds actueel. Vanwege structurele middelen en instrumenten in de Participatiewet is de doelgroep wel kleiner geworden; in de Wajong2015 is instroom alleen nog mogelijk indien sprake is van duurzaam geen arbeidsmogelijkheden.

4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De overheid is verantwoordelijk voor het bieden van arbeids- en inkomensondersteuning aan jonggehandicapten. De Wajong heeft zich in de loop der tijd steeds meer ontwikkeld van een inkomensregeling voor personen die vanwege een vroege handicap niet in staat zijn zich te verzekeren tegen verlies van inkomen vanwege deze handicap (AAW), naar een inkomensregeling waarbij in de loop der tijd steeds meer aandacht en instrumenten beschikbaar zijn gekomen voor activering (oWajong). Met de inwerkingtreding van de Wajong2010 werd activering zelfs een voorwaarde voor de inkomensondersteuning. Uiteindelijk is met de Invoeringswet Participatiewet de doelgroep van de Wajong beperkt tot personen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Met de Participatiewet hebben gemeenten vanaf 2015 immers instrumenten gekregen om jonggehandicapten met arbeidsvermogen structureel te ondersteunen.

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Het doel van de oWajong is het bieden van inkomensondersteuning. De arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt berekend naar de grondslag van het minimumloon. De oWajong kent een indeling in zes arbeidsongeschiktheidsklassen met een bijbehorende uitkeringshoogte. Bij een arbeidsongeschiktheidsklasse van 80% of meer bedraagt de arbeidsongeschiktheidsuitkering 75% van het WML. Bij de oWajong is de loonaanvulling indien men werkt gekoppeld aan de arbeidsongeschiktheidsklasse door middel van een fictieve schatting en dit maakt dat meer werken niet altijd lonend is. Activering van de doelgroep was bij de inrichting van het stelsel echter ook niet het hoofddoel. oWajongers hebben recht op arbeidsondersteuning. Voor oWajongers is de dienstverlening in de jaren 2010-2016 in principe hetzelfde als voor de

Wajongers2010, met dien verstande dat oWajongers zichzelf moeten melden om ondersteuning te krijgen. De dienstverlening van UWV bestaat uit: face-to-face dienstverlening en eventueel inzet van onder andere een re-integratietraject, jobcoaching, voorzieningen, proefplaatsing, loondispensatie, no-riskpolis, loonkostenvoordeel/premiekorting en digitale dienstverlening.

Met de invoering van de Wajong2010 werd voor een fermere aanpak rondom activering gekozen, om Wajongers er toe te bewegen aan het werk te gaan en te blijven. De fermere aanpak bestaat enerzijds uit het voorop stellen van arbeidsondersteuning en het daaraan ondergeschikt maken van inkomensondersteuning. Voor elke jonggehandicapte die de Wajong2010 instroomt, stelt UWV in samenspraak met de Wajonger een participatieplan op. UWV gaat met de Wajongers in de werkregeling vervolgens aan de slag. Naast het participatieplan is met de Wajong2010 het dwingende werkaanbod geïntroduceerd. Daarnaast is het uitgangspunt dat meer werken lonend moet zijn. In de werkregeling is werken meer lonend op het moment dat de Wajonger meer dan 20% WML aan loon ontvangt. Van iedere euro boven 20% WML gaat hij er een halve euro in inkomen op vooruit tot een maximum van 100% WML als totale inkomen.

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

Tabel 2.1 Uitgaven Wajong

(bedragen x 1.000 euro)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Artikel 4:							
Uitkeringslasten	2.642.160	3.138.036	2.313.856	2.543.218	2.912.311	3.003.506	3.114.124
Inkoop re-integratie en voorzieningen	155.061	174.010	151.590	127.000	106.950	108.500	160.058
totaal	2.797.221	3.312.046	2.465.446	2.670.218	3.019.261	3.112.006	3.274.182
Artikel 11: Uitvoeringskosten Wajong							
Claim, handhaving en uitkeren	125.194	132.542	118.435	96.126	117.878	114.518	108.170
Activering	17.300	11.598	33.923	65.582	70.496	78.642	86.631
totaal	142.494	144.140	152.358	161.708	188.374	193.160	194.801

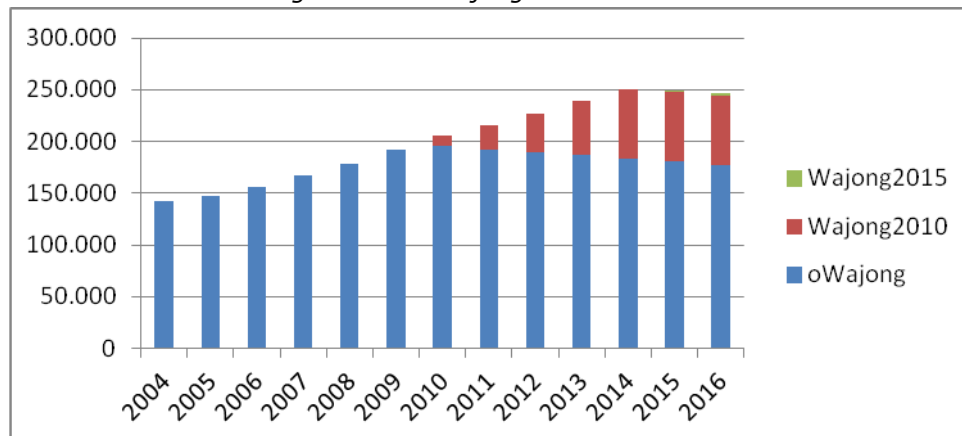
Bron: Jaarverslagen SZW

De uitgaven Wajong claim, handhaving en uitkeren hebben betrekking op de kosten die UWV maakt om het recht op Wajong vast te stellen (o.a. claimbeoordelingen en handhaving) en het verstrekken van (loonaanvullings)uitkeringen. De uitgaven Activering hebben betrekking op de activerende Wajong dienstverlening van UWV.

7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

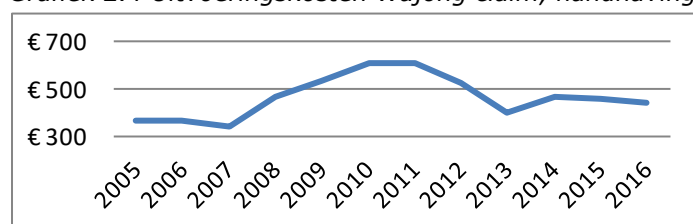
De uitgaven op grond van artikel 4 van de SZW-begroting zijn bedoeld om de uitkeringen op grond van de oWajong, Wajong2010 en Wajong2015 alsmede de kosten voor inkoop re-integratie en voorzieningen te financieren. De daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten worden gefinancierd uit artikel 11. Voor het volume aan uitkeringen wordt verwezen naar de beleidsinformatie in hoofdstuk 4.

Grafiek 2.3 Ontwikkeling aantallen Wajongers



Bron: Kwantitatieve informatie bij Jaarverslagen UWV

Grafiek 2.4 Uitvoeringskosten Wajong claim, handhaving en uitkeren per Wajonger



8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken op onderdelen van de Wajong gepubliceerd. Deze onderzoeken zijn opgenomen in de bijlage met beschikbaar bronmateriaal bij deze beleidsdoorlichting. De grootste kennislacune betrof onderzoek naar de activerende dienstverlening door UWV. SZW heeft daarom in het kader van de beleidsdoorlichting door Panteia (2017) onderzoek laten uitvoeren naar de activerende werking van de dienstverlening door UWV aan Wajongers en werkgevers. Dit onderzoek is uitgevoerd om vast te stellen of de activerende dienstverlening doelmatig en doeltreffend is geweest in de periode 2010-2016.

9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

Het is lastig uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkomensondersteuning. De mate waarin de inkomensondersteuning van de oWajong en Wajong2010 bijdraagt aan de activering van Wajongers is niet vast te stellen. Het is namelijk niet eenvoudig onderzoek te doen onder Wajongers naar in hoeverre de inkomensregelingen leiden tot verbetering van de loonwaarde en aanzetten tot (meer) werken. Ook is het lastig uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de activerende dienstverlening. Door de komst van het wetsvoorstel Werken naar Vermogen, dat een jaar na inwerking van de Wajong2010 werd aangekondigd, is bredere dataverzameling ten behoeve van een evaluatie Wajong2010 gestopt. Met dit wetsvoorstel zou de verantwoordelijkheid voor de groep met arbeidsvermogen immers overgaan naar de gemeenten. Daarom zijn er onvoldoende gegevens om harde uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activerende dienstverlening. Daarnaast zijn er onvoldoende gegevens beschikbaar om de inzet van (uitvoerings)middelen af te zetten tegen de besparing van uitkeringslasten.

Ook is nog geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de uitvoeringskosten re-integratie Wajong en de inzet van voorzieningen. De Algemene Rekenkamer heeft wel onderzoek⁴ gedaan

⁴ Algemene Rekenkamer (2017): UWV, balanceren tussen ambities en middelen.

naar de balans tussen taken en beschikbare middelen. Het ministerie van SZW stuurt de uitvoering van UWV op hoofdlijnen. UWV ontvangt een integraal budget, waarna het als zelfstandig bestuursorgaan deze middelen intern verdeelt. Deze systematiek maakt het onderzoeken van de doelmatigheid zeer lastig. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat UWV in de periode 2010-2015 de opgedragen taken over het algemeen adequaat heeft uitgevoerd. Dat is, mede in het licht van de economische crisis en de veelheid aan beleidsmatige en budgettaire wijzigingen in deze jaren, geen geringe prestatie. Er zijn op dit moment geen signalen van een ernstige onbalans tussen taken en budget van UWV. Wat betreft de taak van UWV op het gebied van arbeidsbemiddeling, zo concludeert de Algemene Rekenkamer, is deze balans (nog) niet duidelijk. In de bestuurlijke reactie op het rapport geeft het Ministerie van SZW aan dat zonder afdoende financiering UWV niet duurzaam goed kan functioneren. In de afgelopen periode zijn afspraken gemaakt over het niveau van dienstverlening, waarbij taken gemaximeerd werden om budgettaire redenen, waardoor de ambities ten aanzien van de dienstverlening naar beneden bijgesteld moesten worden. De Minister van SZW houdt de financiële situatie scherp in de gaten, door middel van de reguliere planning en controlcyclus. Een van de belangrijke aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer is om meer zicht te krijgen in de relatie tussen prestaties en kosten, om zo een meer zakelijke aansturing te bevorderen. De Minister van SZW gaat samen met UWV hiermee aan de slag. UWV en SZW zullen een verdiepingsslag maken in hoe beter zicht kan worden gekregen op de relatie tussen kosten en prestaties; de uitkomsten daarvan zullen ook betrokken worden bij nieuwe plannen. Deze ontwikkeling wordt versterkt door de formulering van nieuwe prestatie-indicatoren voor UWV.

Er is nog geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de tweedeling in de Wajong 2010 tussen een voorlopige en een definitieve beoordeling. In de Wajong2010 worden jonggehandicapten ingedeeld in de werkregeling of in de uitkeringsregeling (na studieregeling idem). Gedachte bij invoering van de Wajong2010 was dat een definitieve beoordeling mogelijk zou zijn op minimaal 27-jarige leeftijd en na 7 jaar arbeidsondersteuning. Dit zou vanaf 2017 het geval zijn. Deze definitieve beoordeling is uitvoeringstechnisch niet mogelijk. Dit heeft geleid tot het aanpassen van de voortgezette werkregeling, zodanig dat het niet meer nodig is om de theoretische restverdien capaciteit vast te stellen. De vraag of deze indeling adequaat is gebleken valt buiten de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting, maar om de vraag in een volgende beleidsdoorlichting te kunnen beantwoorden is onderzoek gewenst. Aansluitend daarop kan daarbij de vraag worden gesteld wat de opbrengst is van het met de Wajong2010 ingevoerde beleid om langerdurend (7 tot 9 jaar) te investeren in de ontwikkeling van jonggehandicapten.

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat nog niet alles wat we zouden willen weten over de Wajong (voldoende) is onderzocht, vanwege gebrek aan data, informatie en beschikbaar onderzoek. Dit betekent dat er in beperkte mate harde uitspraken over doeltreffendheid en/of doelmatigheid kunnen worden gedaan. Uit de doorlichting ontstaat echter wel een globaal beeld over de doeltreffendheid en over de doelmatigheid worden geen harde uitspraken gedaan. Om in de toekomst over meer relevante beleidsinformatie te beschikken om doelmatigheid en doeltreffendheid beter te kunnen onderbouwen wordt in de verbeterparagraaf (paragraaf 7.3) aangegeven hoe de periodieke informatievoorziening verbeterd kan worden.

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

Het doel van de oWajong en Wajong2010 is enerzijds het bieden van inkomensondersteuning aan jonggehandicapten. Jonggehandicapten die aan de voorwaarden voldoen, hebben toegang tot de regeling en verkrijgen inkomensondersteuning. De doelstelling van het bieden van inkomensondersteuning is dus gerealiseerd.

Anderzijds is het doel bieden van arbeidsondersteuning. Het doel van de Wajong2010 is om meer Wajongers aan het werk te krijgen. Panteia concludeert dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de bezuinigingen, beleidsdrukte en onzekerheid over de toekomst van de Wajong, voor een

moeilijke omgeving hebben gezorgd waarbinnen UWV de activerende dienstverlening aan Wajongers heeft moeten vorm geven. Panteia concludeert dat UWV in deze context haar resultaten heeft behaald: er zijn momenteel meer Wajongers bij reguliere werkgevers aan het werk dan in 2010. Een kleiner aantal Wajongers is in een beschutte werkomgeving aan het werk. Het totaal aantal Wajongers dat in loonvormende arbeid werkte in de periode 2010-2016 is gestegen (van 50.406 naar 57.748). Doordat ook de omvang van de populatie in totaliteit in de door te lichten periode toenam is het aandeel Wajongers dat in loonvormende arbeid werkte echter gedaald van 24,6% naar 23,7%.

12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

De doelstelling is het bieden van arbeids- en inkomensondersteuning aan jonggehandicapten. Uit onderzoek door Panteia is gebleken dat het plausibel is dat de activerende dienstverlening van UWV in grote lijnen heeft bijgedragen aan de behaalde resultaten, met andere woorden de activerende dienstverlening is doeltreffend. De instrumenten die worden ingezet zijn goed onderbouwd. De beleidstheorie is op dat punt geërfd van voorgaande wetten en lijkt stand te houden. Ze wordt ondersteund door onderzoek van de Inspectie SZW, die in 2007 heeft geconcludeerd dat het re-integratie-instrumentarium voor de Wajong doelgroep grotendeels voldeed. Ook wordt ze ondersteund door evaluaties van specifieke instrumenten, met name jobcoaching. Wel maakt Panteia de kanttekening dat van verschillende instrumenten het minder plausibel is dat ze in gelijke mate hebben bijgedragen aan het behaalde resultaat. Daarnaast geeft Panteia aan dat de effectiviteit van verschillende instrumenten nog nauwelijks is onderzocht.

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat zowel de oWajong als de Wajong2010 doeltreffend zijn, aangezien jonggehandicapten die aan de voorwaarden (zie paragraaf 3.4) voldoen, toegang hebben tot de regeling en inkomensondersteuning verkrijgen.

Het is aannemelijk dat de prikkels in de werkregeling goed staan, dus activerend werken, en de prikkels om meer te gaan werken door de zaagtand in de oWajong en de invulling van de voortgezette werkregeling in de Wajong2010 verbeterd kunnen worden. Er is echter onderzoek nodig om te kunnen bepalen in hoeverre de werkregeling in de Wajong2010 nu echt activerend werkt en in hoeverre de voortgezette werkregeling in de Wajong2010 en de zaagtandconstructie in de oWajong in de praktijk leidt tot het minder benutten van de arbeidsmogelijkheden. Een ongewenst neveneffect is het minder benutten van de arbeidsmogelijkheden indien deze mogelijkheid er wel voor de Wajonger is. Dit is echter niet vast te stellen zonder onderzoek.

De studieregeling heeft tot doel om een passend aanvullend inkomen te verstrekken aan jonggehandicapten die studeren of naar school gaan en aanspraak hebben op studiefinanciering of een tegemoetkoming scholingskosten. Deze lagere uitkering bij studeren kan echter als neveneffect hebben dat jonggehandicapten stoppen met de studie teneinde een volledige Wajong-uitkering te ontvangen. Er is geen onderzoek gedaan in hoeverre de studieregeling heeft geleid tot meer of minder Wajongers die een opleiding zijn gaan volgen. Daarom kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van de studieregeling in de Wajong2010.

13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Het activeren en aan de slag helpen van Wajongers levert niet per definitie een besparing op de uitgaven van artikel 4. Wajongers hebben over het algemeen een hoge mate van structurele ondersteuning nodig om aan de slag te komen en te blijven. Een besparing van uitkeringslasten vanwege het starten met een baan brengt daarmee een verhoging van de uitgaven aan re-integratie en voorzieningen met zich mee.

Voor wat betreft de doelmatigheid van de activerende dienstverlening is het niet mogelijk om een onderbouwd oordeel te vellen. Er is onvoldoende materiaal beschikbaar en niet mogelijk om de behaalde resultaten en middelen cijfermatig toe te schrijven aan de verschillende onderdelen van de dienstverlening.

De inkomensondersteuning is doelmatig te noemen als het gewenste beleidseffect (activerende werking van de ondersteuning) tegen zo min mogelijk kosten (aantal Wajongers ten opzichte van uitvoeringskosten) en ongewenste neveneffecten (minder werken dan je zou kunnen) wordt bereikt. Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Zoals bij vraag 12 beschreven kan geen goede uitspraak gedaan worden over de doeltreffendheid van de activerende mate van inkomensondersteuning. Hier is verder onderzoek voor nodig. Een ongewenst neveneffect is het minder benutten van de arbeidsmogelijkheden indien deze mogelijkheid er wel voor de Wajonger is. Dit is echter niet vast te stellen zonder onderzoek.

De verhouding tussen de uitvoeringskosten en het aantal Wajongers in de periode 2010-2016 is verbeterd in deze periode. Deze trend zou kunnen duiden op een meer doelmatige uitvoering, maar meer gegevens en onderzoek zijn nodig om hieraan conclusies te verbinden.

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

In hoofdstuk 8 zijn mogelijkheden bekeken om de activerende werking van de Wajong te versterken, waarbij beleidsopties zijn verkend om enerzijds structureel 20% op de uitgaven van de Wajong te besparen en anderzijds om structureel 20% op de uitgaven te intensiveren. De wenselijkheid van deze opties is een politieke afweging.

Besparingen:

Bevorderen arbeidsparticipatie.

1. Werken meer lonend maken door invoering werkregeling in oWajong en afschaffen voortgezette werkregeling Wajong2010.
2. Werken meer lonend maken door verbeteren loonaanvullingsregeling oWajong en Wajong2010.

Beperken instroom.

- 3a. Wajongers met arbeidsvermogen naar Participatiewet.
- 3b. Alle Wajongers naar Participatiewet.

Beperken inkomensondersteuning.

4. Maximale uitkering van 70% WML.
5. Afschaffen Bermanregeling.
6. Tot 21 jaar Wajong2015 conform bijstandsnorm.
7. Afschaffen specifieke inkomensaanvullingen.

Beperken arbeidsondersteuning.

8. Stopzetten activerende dienstverlening.

Intensiveringen:

9. Blijvend aanbieden activerende dienstverlening aan Wajongers.
10. Afschaffen studieregeling Wajong2010.
11. Maximale uitkering van 75% WML (afschaffen korting 5%-punt bij arbeidsvermogen).

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

95% van het budget binnen artikel 4 wordt uitgegeven aan uitkeringen op het niveau van het sociaal minimum. Realiseren van een besparing van 20% binnen artikel 4 is daarom enkel mogelijk door de uitkeringen voor jonggehandicapten te verlagen. De uitkeringen komen dan onder het sociaal minimum terecht. Het overgrote deel van de besparing zal daarbij weglekken naar de Toeslagenwet (artikel 2 SZW-begroting).

De opties genoemd in antwoord op vraag 14 zijn afzonderlijk genomen niet genoeg om 20% te besparen. De meest verregaande gepresenteerde besparing in hoofdstuk 8 levert netto 12% besparing op (optie 3c Alle Wajongers naar Participatiewet). Door Wajongers onder bijstandregime te brengen verliest een deel van de Wajongers vanwege vermogen of een partnerinkomen zijn uitkering.

3 Beleidsdoel Wajong

3.1 Inleiding

De Wajong kent drie regimes. De oWajong voor mensen die vóór 2010 zijn in gestroomd in de Wajong; de Wajong2010 voor mensen die van 2010 tot 2015 in de Wajong zijn ingestroomd en de Wajong2015 voor mensen die vanaf 2015 in de Wajong zijn ingestroomd. Deze regimes verschillen onderling van elkaar. Dit hoofdstuk beschrijft in het kort de geschiedenis van de Wajong en gaat vervolgens in op de beleidstheorie van de Wajong. Vervolgens worden de verschillen tussen de drie regimes op hoofdlijnen schematisch weergegeven. Tenslotte volgt een paragraaf over de Wajong in internationaal perspectief.

3.2 Wajong in historisch perspectief

Oorsprong van de Wajong ligt in de AAW

De Wajong kent zijn oorsprong in de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Met de inwerkingtreding van de AAW is in 1976 een basisvoorziening gecreëerd met uitkeringen voor vroeggehandicapten op sociaal minimumniveau. In de memorie van toelichting⁵ gaf de regering destijds aan dat vroeggehandicapten als gevolg van een handicap die reeds vóór de toetreding tot het arbeidsproces is ontstaan, niet in staat zijn met het verrichten van arbeid een eigen voldoende inkomen te verwerven, terwijl voorts de mogelijkheid om een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten ontbreekt. De regering achtte dit een sociaal risico dat daarom gedekt moest worden door middel van een volksverzekering gefinancierd uit de algemene middelen. Zij was verder van mening, dat voor de vroeggehandicapten de sociale verzekering eveneens het geëigende middel was om hen de materiële mogelijkheden voor hun levensontplooiing te verschaffen. In navolging op een advies van de SER werd daarop besloten, anders dan de bijstand, voor deze voorziening geen vermogens- en partnerinkomenstoets te doen gelden. De hoogte van de uitkering werd gebaseerd op invaliditeitsklassen zoals deze ook in de WAO gelden. Voor de vaststelling van het recht op een uitkering werd gekeken naar de mate van arbeidsongeschiktheid. Daarbij ging het om de mate waarin de vroeggehandicapte als gevolg van ziekte of gebrek buiten zijn staat om met arbeid een lager bruto inkomen kan verwerven dan het wettelijk minimumloon. Voor het bepalen van dit inkomen werd enkel gekeken naar arbeid in het "vrije bedrijf".

Met de versterking van de marktwerking in de WAO⁶ hield de AAW op te bestaan. Het toenmalige kabinet was van oordeel dat van rechtswege een regeling bij inkomensderving ten gevolge van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd moest blijven bestaan. In 1998 werd daarom de inkomensvoorziening voor vroeggehandicapten uit de AAW omgezet in de Wajong⁷. De Wajong werd een wettelijke voorziening tegen het risico van langdurige arbeidsongeschiktheid voor personen die arbeidsongeschikt zijn geworden op een tijdstip dat zij vanwege de jeugdige leeftijd nog niet konden deelnemen aan betaalde arbeid. Het kabinet koos voor een afzonderlijke wettelijke voorziening gefinancierd uit de algemene middelen, omdat bij jonggehandicapten er geen sprake is van inkomensderving, maar van veronderstelde inkomensderving. De Wajong sluit op hoofdlijnen aan op de AAW. De doelgroep werd uitgebreid met personen die tijdens hun studie arbeidsongeschikt raakten. Het was wederom een politieke keuze om de Wajong niet in de sfeer van de bijstand te organiseren. Een inkomens- en vermogenstoets conform bijstand zou in bepaalde gevallen kunnen leiden tot een achteruitgang in sociaal beschermingsniveau.

Bij de invoering van de Wajong is de positie van de AAW-gerechtigde (gedeeltelijk) gerespecteerd in de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen (de wet Inga). De AAW-toegangscriteria blijven van toepassing op jonggehandicapten die geboren zijn vóór 1980 en die niet vóór 1998 (bij invoering oWajong) een AAW-aanvraag hebben ingediend. Zij kunnen op basis van overgangsrecht nog steeds in aanmerking komen voor de oWajong. Zij worden dan beoordeeld op basis van de beoordelingscriteria uit de AAW.

⁵ TK 1974-1975, 13 231 nr. 3.

⁶ Wetsvoorstel PEMBA, TK 1995-1996, 24 698, nr. 1-3.

⁷ Wetsvoorstel "Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid voor jonggehandicapten", TK 1995-1996, 24 760 nr. 3.

Activering van jonggehandicapten zeer beperkt

Gelet op de aard van de beperkingen van jonggehandicapten zijn de mogelijkheden tot re-integratie in veel gevallen beperkt. Wat betreft de mogelijkheden om de re-integratiekansen van betrokkenen te bevorderen werd in de Wajong, voor zover van toepassing, aangesloten bij het instrumentarium uit de AAW. Dit instrumentarium werd ondergebracht in de wet REA en er kwam een criterium voor het recht: arbeidsgehandicapt zijn. Het instrumentarium omvatte onder meer voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Deze voorzieningen zijn nader te onderscheiden in voorzieningen tot behoud, herstel of bevordering van de arbeidsgeschiktheid (zgn. werkvoorzieningen) en een beperkt aantal voorzieningen strekkend tot verbetering van de levensomstandigheden (zgn. leefvoorzieningen). Als werkvoorzieningen werden ook beschouwd voorzieningen ten behoeve van het volgen van regulier onderwijs, zoals speciale leermiddelen en vervoer van en naar school, welke voor jonggehandicapten en studenten bij uitstek van belang kunnen zijn. Noodzakelijke voorzieningen voor het volgen van (voortgezet) speciaal onderwijs vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Activering van Wajongers maakte in 1998 nog geen onderdeel uit van de Wajong. De sociale werkvoorziening werd gezien als de meest reële mogelijkheid tot arbeidsdeelname. Wel werd bij de uitkering rekening gehouden met de mogelijkheid dat een jonggehandicapte in reguliere arbeid aan de slag ging.

Naast de sociale werkvoorziening waren de instrumenten om Wajongers te activeren, inclusief de mogelijkheid voor loondispensatie vastgelegd in de wet REA⁸ en de WAGW⁹. Deze instrumenten waren er vooral op gericht om kansen te scheppen voor arbeidsgehandicapten. Door financiële tegemoetkomingen en het wegnemen van risico's werden werkgever bewogen om mensen met een arbeidshandicap in dienst te nemen (proefplaatsing, no-riskpolis, loondispensatie en jobcoaching). Op grond van de WAGW maakten jonggehandicapten reeds deel uit van de bemiddelingspopulatie van de bedrijfsvereniging en bestond er de mogelijkheid voor inkoop van op arbeidstoeleiding gerichte diensten. Met het wetsvoorstel SUWI¹⁰ kreeg UWV de verplichting om arbeidstoeleiding voor arbeidsgehandicapten uit te besteden aan private re-integratiebedrijven en in te kopen op de re-integratiemarkt.

Aanscherping beoordelingscriteria voor arbeidsgehandicapten

In 2004 werd het arbeidsongeschiktheids criterium aangescherpt en het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten per 1 oktober 2004 gewijzigd. Tot dan toe moest de arbeidsdeskundige van UWV drie functies duiden die samen ten minste dertig arbeidsplaatsen vertegenwoordigden. Nu moest de arbeidsdeskundige weliswaar nog steeds drie functies duiden, maar een functie kon al worden geduid als daarvoor drie arbeidsplaatsen bestonden. Dit had tot gevolg dat sneller werd aangenomen dat een functie door een werknemer zou kunnen worden uitgeoefend. Er zou dus eerder sprake zijn van een resterende verdien capaciteit en deze zou vaak hoger zijn. De mate van arbeidsongeschiktheid zou daarom in een aantal gevallen lager zijn dan voorheen, zo was de gedachte achter de aanscherping. Alle bestaande arbeidsongeschikten (WAO-, WAZ- en Wajonggerechtigden), die op 1 juli 2004 45 jaar of jonger waren werden herbeoordeeld op basis van het nieuwe, aangescherpte Schattingsbesluit. Voor Wajongers die op 1 juli 2004 45 jaar of ouder waren blijft het oude (gunstiger) Schattingsbesluit van toepassing.

Steeds meer aandacht voor activering jonggehandicapten

In het begin van deze eeuw kwam met de invoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en Wet werk en bijstand (WWB) steeds meer de nadruk te liggen op activering. Met de Invoeringswet WIA¹¹ werd de Wet REA met ingang van 2006 opgeheven en de

⁸ Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten.

⁹ Wet arbeid gehandicapte werknemers.

¹⁰ Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (TK 2000-2001, 27 665).

¹¹ TK 2004-2005, 30 118, nr. 3.

activering overgeheveld naar de materiewetten. Het instrument loondispensatie werd succesvol ingezet voor Wajongers, maar nauwelijks ingezet voor re-integratie van gedeeltelijk arbeidsgehandicapten. Loondispensatie werd daarom beperkt tot de doelgroep jonggehandicapten en opgenomen in de Wajong. Ook de instrumenten persoonlijke ondersteuning (jobcoaching) en werkvoorzieningen zijn overgenomen in de Wajong. Omdat voor Wajongers de kans op uitval vanwege ziekte structureel aanwezig is, krijgt de no-riskpolis voor Wajongers een permanent karakter.

UWV kreeg met ingang van 2006 met artikel 30a SUWI de expliciete taak om voor iedereen voor wie zij een re-integratietask heeft een re-integratievisie en indien nodig een re-integratieplan op te stellen. Deze taak geldt ook ten aanzien van Wajongers. Daarmee werd voor Wajongers een verplichting om mee te werken aan re-integratie ingevoerd. Niet meewerken aan re-integratie is onderdeel van het sanctiebeleid. Het toenmalige kabinet maakte met UWV afspraken om jaarlijks 2.000 extra re-integratietrajecten voor Wajongers in te zetten, met als doel om jaarlijks zes tot achthonderd Wajongers extra aan de slag te helpen.

Om de overgang van school naar werk te verbeteren werd een interdepartementale agenda gestart. Om de overgang van school naar werk voor jonggehandicapten te verbeteren zijn extra middelen ingezet (Motie Verburg¹²).

Omslag in het denken over jonggehandicapten, activering voorop

Het kabinetsstandpunt "participatie van jongeren met een beperking"¹³ zette uiteen dat speciale aandacht nodig is voor de sterk groeiende groep jongeren met een Wajong uitkering. In vijf jaar tijd was de jaarlijkse instroom in de oWajong verdubbeld. Ook het gebruik van andere regelingen voor jongeren met een beperking groeide. Daarnaast wees onderzoek¹⁴ uit dat van de jongeren die volledig arbeidsongeschikt werden verklaard een aanzienlijk deel wel mogelijkheden heeft om (meer) te participeren op de arbeidsmarkt. Het kabinet besloot daarop beleid en wetgeving zo in te richten dat jongeren meer kansen krijgen om te werken en actief deel te nemen aan de samenleving. Dit vraagt een omslag in het denken over jongeren met een beperking. Deze omslag kreeg in 2008 met het wetsvoorstel Wijziging van de Wajong in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning¹⁵ zijn beslag. In de oWajong lag de nadruk vooral inkomensondersteuning en werd geredeneerd vanuit het uitgangspunt wat jonggehandicapten niet kunnen. Met dit wetsvoorstel draaide het kabinet Balkenende IV dit om: voorop staat wat een jongere wel kan. Belangrijkste doel van de wijziging is dan ook jongeren met een beperking te ondersteunen bij het vinden en behouden van een baan. Dit vraagt om een cultuurverandering bij zowel de jonggehandicapte zelf, zijn omgeving als ook het onderwijs en werkgevers. Het kabinet onderscheidde daarbij drie fasen: preventie en gerichte voorbereiding op participatie in de voorschoolse fase, verbeteren van de overgang van school naar werk en versterking van de activering van de Wajonggerechtigden.

Om een noodzakelijke cultuurverandering in het onderwijs te krijgen wordt gelijktijdig met de Wajong2010, de Wet op het passend onderwijs ingevoerd. Daarmee worden leerlingen met een beperking zoveel als mogelijk gelijk behandeld als leerlingen zonder een beperking. Daarnaast komt de onderwijsopdracht in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs (pro) meer in het teken te staan van voorbereiden op de arbeidsmarkt. Om de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt voor Wajongers te versterken bestonden reeds netwerken van UWV samen met scholen in het vso en praktijkonderwijs. De samenwerking in deze Wajong netwerken werd geïntensiveerd en scholen kregen daarnaast de opdracht meer samen gaan werken met zorginstellingen, UWV en gemeenten. Voor een meer succesvolle begeleiding van Wajongers tijdens de stage wordt in 2009 een experiment met het inzetten van een stagejobcoach gestart.

¹² TK 2002-2003, 28 600 XV, nr. 39.

¹³ TK 2007-2008, 31 224, nr. 1.

¹⁴ UWV (2008), De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom.

¹⁵ TK 2008-2009, 31 780, nr. 3.

Om een cultuuromslag te krijgen bij de jonggehandicapten zelf en hun ouders wordt de Wajong voorwaardelijk aan de bereidheid om te werken in een passende baan. In de Wajong komt het recht op arbeidsondersteuning centraal te staan: jonggehandicapten die kunnen werken of voor wie UWV perspectief niet kan uitsluiten komen in de werkregeling en krijgen maximale ondersteuning bij het vinden en behouden van werk. UWV stelt samen met de jonggehandicapte een individueel participatieplan op. Daarin wordt onder andere opgenomen wat de beste manier is om een baan te vinden, welke ondersteuning daarbij beschikbaar is en welke rechten en plichten de jonggehandicapte heeft. Dit plan sluit aan op wat er reeds in het onderwijs is gedaan. Het participatieplan gaat breder dan de re-integratievisie in de oWajong. Het plan gaat ook in op waarborgen voor werkbehoud. Tegenover de maximale ondersteuning bij arbeidsactivering staat de verplichting om een passend werkaanbod te accepteren. Wajongers in de werkregeling krijgen afhankelijk van het inkomen een (aanvullende) inkomensondersteuning van maximaal 75% WML.

Met de herziening van de Wajong is bewust gekozen voor een langere periode (7 tot 9 jaar) waarin jonggehandicapten in de werkregeling eerst de kans krijgen, met ondersteuning, zich te ontplooiën. Bij instroom in de Wajong vindt een voorlopige beoordeling plaats van de arbeidsmogelijkheden. Ook jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsmogelijkheden hebben komen in de werkregeling en krijgen ondersteuning om arbeidsmogelijkheden te ontwikkelen. Op de leeftijd van 27 jaar of na 7 jaar werkregeling vindt pas een definitieve beoordeling plaats en stromen de jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden in de voortgezette werkregeling in. Jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn komen in de inkomensregeling met een uitkering van 75% WML. Voor hen zijn geen instrumenten voor arbeidsactivering beschikbaar.

Vanuit een gewijzigde optiek waarbij het ontwikkelen van mogelijkheden voorop staat lag een samenloop van studiefinanciering en een Wajong niet meer voor de hand. Wel is het mogelijk dat een Wajonger aanpassingen behoeft om te kunnen studeren; dat hij mogelijk langer doet over een studie en dat hij niet als anderen zijn studiefinanciering kan aanvullen met tijdelijke arbeid¹⁶. Dit is de reden waarom voor jonggehandicapten die op school zitten of studeren een studieregeling met een uitkering van 25% WML is ingevoerd.

Ook bij werkgevers is een cultuuromslag noodzakelijk. Om Wajongers aan de slag te helpen en eventueel een passend werkaanbod te kunnen aanbieden zijn voldoende plekken bij werkgevers nodig. Om deze omslag te bewerkstelligen en deze plekken te realiseren had het kabinet Balkenende IV afspraken gemaakt met gemeenten en sociale partners om 200.000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te helpen. Voor het project Iedereen doet mee werd een bedrag van € 165 miljoen oplopend tot € 205 miljoen in 2011 uitgetrokken en circa € 3,9 miljard aan lastenverlichting ingezet. UWV krijgt de opdracht om samen met gemeenten in de locaties Werk en inkomen activiteiten te ontplooiën om werk te organiseren voor Wajongers. Om werkgevers te ondersteunen bij het aannemen van Wajongers heeft UWV een landelijk servicepunt Wajong ingericht. Om het beroep op voorzieningen te verbeteren is de drempel voor vergoeding van werkplekaanpassing sterk verlaagd, het instrument jobcoaching versterkt en het aanvragen vereenvoudigd. UWV heeft daarnaast geïnvesteerd in een beter matching- en cliëntvolgsysteem voor Wajongers. Een belangrijk omslagpunt in het plaatsen van Wajongers in passende functies is het loslaten van bestaande functies en vacatures (waarop Wajongers niet passen) en meer uitgaan van de mogelijkheden van Wajongers en daar een functie omheen bouwen. Om werkgevers te ondersteunen bij het creëren van deze plekken zijn vormen van Jobcarving (functies opknippen in kleinere taken) en Jobcreatie (creëren van nieuw werk) nodig. UWV en de universiteit van Maastricht hebben hiertoe in samenwerking met het Slotervaart ziekenhuis het instrument Inclusief herontwerp werkprocessen ontwikkeld. Dit gratis instrument biedt UWV aan werkgevers aan om plekken te creëren voor mensen met een arbeidshandicap.

¹⁶ TK 2007-2008, 31 224, nr. 25.

Onzekere tijden voor jonggehandicapten en de uitvoering

Een jaar na inwerkingtreding van de Wajong2010 kondigt het kabinet Rutte I het wetsvoorstel Werken naar Vermogen aan. Met dit wetsvoorstel zou de Wajong met ingang van 2013 afgesloten worden voor mensen met arbeidsvermogen. UWV krijgt de opdracht het zittend bestand Wajong in te delen naar jonggehandicapten met en zonder arbeidsvermogen. Jonggehandicapten die in 2012 met arbeidsvermogen instromen in de Wajong zouden in 2014 worden overgedragen aan de gemeenten. Door de val van het kabinet Rutte I werd dit wetsvoorstel controversieel verklaard. Het kabinet Rutte II kondigt eind 2012 wijzigingen aan in het wetsvoorstel Werken naar vermogen en wijzigt de naam in Participatiewet. Deze voorgestelde wijziging heeft beperkte impact op de Wajong. De afspraken van het kabinet met de sociale partners in april 2013 (sociaal akkoord) hebben nog grotere impact op de Wajong. Met de daarop volgende vierde nota van wijziging werd voorgesteld alle Wajongers met arbeidsvermogen op termijn over te dragen aan de gemeenten. Gelijkijdig wordt een quotum voor werknemers met een arbeidshandicap aangekondigd. Met de afspraken van het kabinet met de oppositiepartijen CU, D'66 en CDA (bijstandsakkoord) worden enkele afspraken met de sociale partners aangepast. Er vindt nog wel een herindeling van het zittend bestand Wajong plaats, maar mensen met arbeidsvermogen gaan niet over naar de gemeente. Deze mensen blijven in de Wajong, maar hun uitkering wordt wel aangepast aan de bijstandsnorm en verlaagd van 75% naar 70% WML. Het sociaal akkoord bevatte ook een banenafpraak. Werkgevers (publiek en privaat samen) gaan tot 2025 125.000 extra banen creëren voor mensen die niet het WML kunnen verdienen. Inwerkingtreding van een quotum wordt mede afhankelijk van het al dan niet nakomen van deze banenafpraak en het tempo waarin de banengroei plaatsvindt.

Instroom Wajong beperkt tot jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet wordt een nieuw beoordelingscriterium in de Wajong opgenomen. Daar waar voorheen de toegang tot de Wajong werd bepaald door de verdien capaciteit af te zetten tegen het wettelijk minimumloon, wordt nu gekeken in hoeverre een jonggehandicapte de mogelijkheid heeft met ondersteuning te werken. Het begrip arbeidsvermogen wordt hiertoe geïntroduceerd. De Wajong wordt met ingang van 1 januari 2015 afgesloten voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Alleen jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben komen dan nog in aanmerking voor een Wajong-uitkering (Wajong2015).

Herindeling oWajong en activering van zittend bestand

Met wijziging van de Wajong in het kader van de Participatiewet heeft het kabinet besloten om de maximale uitkering van Wajongers met arbeidsvermogen per 1 januari 2018 met 5 procentpunt te verlagen naar 70% WML en daarmee meer in lijn te brengen met de hoogte van een bijstandsuitkering. In 2015 is UWV daarom gestart met de indeling van het zittend bestand Wajong in een groep met en een groep zonder arbeidsvermogen. UWV rondt deze herindelingsoperatie uiterlijk eind 2017 af. Wajongers zonder arbeidsvermogen behouden hun uitkering op 75% WML. Voor Wajongers in de werkregeling (Wajong2010) zet UWV reeds regulier activerende dienstverlening in. Voor oWajongers met arbeidsvermogen heeft het kabinet eenmalig € 95 miljoen uitgetrokken voor dienstverlening door UWV om hen te activeren. Met UWV zijn afspraken gemaakt om alle oWajongers met arbeidsvermogen voor een startgesprek op te roepen. In dit startgesprek maakt UWV met de Wajonger afspraken over de ondersteuning bij het vinden naar werk. Wajongers kunnen ook aangeven zelfstandig vorm te willen geven aan re-integratie en het vinden van werk. Daarnaast stelt UWV een profiel op ten behoeve van de matching van de Wajonger met beschikbare plekken in het kader van de banenafpraak.

Heden

Met het afsluiten van de Wajong voor nieuwe instroom van jonggehandicapten met arbeidsvermogen is de instroom in de Wajong beperkt tot jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Ook een groot deel van het zittend bestand heeft geen arbeidsvermogen. UWV zet voor deze groepen enkel inkomensondersteuning in. Dit neemt niet weg dat UWV de verantwoordelijkheid behoudt voor activering van een substantieel zittend

bestand Wajongers met arbeidsvermogen, van wie de laatste in 2068 (of later) de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt. Mede met het oog op voldoende aanbod van werkzoekenden in het kader van de banenafspraken blijft activerende dienstverlening voor Wajongers nodig. Deze activerende dienstverlening is erop gericht om jonggehandicapten met arbeidsvermogen werkfit te maken en te houden, hen te begeleiden naar werk en te blijven ondersteunen zodat zij hun werk kunnen behouden dan wel snel weer naar een nieuwe plek kunnen worden begeleid. Om deze taken te kunnen uitvoeren blijven begrotingsgefinancierde middelen beschikbaar voor de activering van Wajongers met arbeidsvermogen, alsmede het inkopen van voorzieningen zoals jobcoaching en vervoersvoorzieningen voor werkende Wajongers.

3.3 Wajong beleidstheorie

Wajong als inkomensregeling

De Wajong heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld van een inkomensregeling voor personen die vanwege een vroege handicap niet in staat zijn zich te verzekeren tegen verlies van inkomen vanwege deze handicap (AAW), naar een inkomensregeling waarbij in de loop der tijd steeds meer aandacht en instrumenten beschikbaar zijn gekomen voor activering (oWajong). Met de inwerkingtreding van de Wajong2010 werd activering zelfs een voorwaarde voor de inkomensondersteuning. Uiteindelijk is met de Invoeringswet Participatiewet de doelgroep van de Wajong beperkt tot personen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Met de Participatiewet hebben gemeenten instrumenten gekregen om jonggehandicapten met arbeidsvermogen structureel te ondersteunen. Daarmee krijgen jonggehandicapten de mogelijkheid om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan en zich te verzekeren tegen verlies van inkomen vanwege een handicap. De Wajong beleidstheorie ten aanzien van de inkomensregeling heeft voornamelijk betrekking op een goede afbakening van de doelgroep. Bij de invulling daarbij spelen de beoordelingscriteria en de wijze waarop UWV deze beoordeling uitvoert een voorname rol. De loonaanvullingsregels voor Wajongers die werken met loondispensatie zijn een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle activering van Wajongers. De loonaanvulling moet zo zijn vormgegeven dat (meer) gaan werken lonend is.

Wajong als activerende regeling

De Wajong is steeds meer in het teken komen te staan van activering. De bijbehorende beleidstheorie heeft zich in de loop der tijd verder doorontwikkeld. Vanwege overgangsrecht bestaan er verschillen in rechten en plichten tussen de oWajong en Wajong2010. Bij de inwerkingtreding van de Wajong2010 heeft het toenmalige kabinet besloten de oWajong nog niet onder de voorwaarden van de Wajong2010 te brengen. Het kabinet gaf toen aan dat de herziening van rechten en plichten voor de Wajong2010 zich nog niet had kunnen bewijzen. In de basis is de beleidstheorie voor activering van Wajongers voor alle Wajongers gelijk.

Beleidstheorie activering:

- Doel van de Wajong is jonggehandicapten te ondersteunen zodat zij zoveel mogelijk in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Besparing van de lasten is een neveneffect, maar geen expliciet doel. Door de benodigde structurele ondersteuning kunnen de lasten bij werk hoger uitvallen.
- Noodzakelijke randvoorwaarden:
 1. Onderwijs in het teken van toetreding tot de reguliere arbeidsmarkt.
 2. Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt door samenwerking UWV en onderwijsinstellingen.
 3. Activerende werking van de Wajong.
 4. Bereidheid werkgevers om jonggehandicapten in dienst te nemen.
- Met de invoering van het passend onderwijs en de taakopdracht in het vso en praktijkonderwijs om meer arbeidsmarktgericht te scholen staat toetreding van jonggehandicapten op de reguliere arbeidsmarkt al in een vroegtijdig stadium op de agenda. Daarmee komen jonggehandicapten en hun omgeving in de juiste stand te staan.
- De scholingsnetwerken dragen bij aan een goede overgang van scholing naar de arbeidsmarkt. Gemeenten, UWV en de scholen kunnen in deze netwerken in een vroegtijdig stadium samen

de arbeidsmogelijkheden van jonggehandicapten in beeld brengen en samen de noodzakelijke ondersteuning bepalen.

- De instrumenten, rechten en plichten in de Wajong zijn activerend:
 - Wajongers met arbeidsvermogen zijn verplicht om mee te werken aan hun re-integratie. UWV heeft daartoe de instrumenten re-integratievisie/re-integratieplan voor oWajongers en het participatieplan voor Wajong2010. Op niet-meewerken aan re-integratie volgt een sanctie. Meewerken aan opstellen en uitvoeren van het participatieplan is voor Wajong2010 zelfs een voorwaarde om inkomensondersteuning te krijgen.
 - UWV heeft de mogelijkheid om ten behoeve van de ondersteuning bij arbeidsactivering re-integratietrajecten in te kopen of eigen dienstverlening in te zetten.
 - Jonggehandicapten in de werkregeling zijn verplicht om passend werkaanbod te accepteren. Deze verplichting geldt niet voor oWajongers.
 - Gaan werken of meer werken moet lonend zijn. In dit kader is de hoogte van de uitkering afhankelijk van het inkomen uit loon.
 - Wajongers die aan de slag gaan kunnen indien nodig ondersteuning krijgen van een (interne) jobcoach. Daarnaast hebben zij indien noodzakelijk recht op diverse werkvoorzieningen zoals onder andere hulpmiddelen, doventolk en vervoersvoorzieningen.
- Om de bereidheid van werkgevers om jonggehandicapten in dienst te nemen te versterken ondersteunt UWV deze werkgevers.
 - Werkgevers kunnen loondispensatie aanvragen om het verlies aan loonwaarde van een Wajonger te compenseren. De werkgever krijgt op dat moment toestemming om het loon van een Wajonger aan te passen aan zijn loonwaarde en daarmee een loon onder WML uit te betalen.
 - Werkgevers worden met een onbeperkte no-riskpolis gevrijwaard van het financiële risico van loondoorbetaling bij ziekte en instroom in de WIA.
 - Werkgevers komen in aanmerking voor een premiekorting/loonkostenvoordeel (LKV).
 - Werkgevers worden zo veel mogelijk ontzorgd door onder andere inzet van een (interne) jobcoach. Daarnaast vergoedt UWV eventuele noodzakelijke werkplekaanpassingen.
 - Wajongers tellen mee in het kader van de banenafpraak en eventuele inwerkingtreding van de quotumregeling.
 - UWV zet stevig in op werkgeversdienstverlening. Via de werkgeversservicepunten worden werkgevers regionaal ondersteund. Daarnaast heeft UWV ook een landelijk Wajong servicepunt voor werkgevers.
 - Alle Wajongers zijn met een profiel opgenomen in de kandidatenverkenner. Met dit instrument kunnen werkgevers zelf zoeken naar potentiële werknemers. Dit instrument ondersteunt ook de matching door de werkgeversservicepunten van Wajongers met plekken op de arbeidsmarkt.
 - UWV biedt werkgevers die bereid zijn werkplekken te creëren in het kader van de banenafpraak het instrument "inclusief herontwerp werkprocessen" aan.

3.4 Verschillen tussen de drie Wajong regimes

Beoordelingscriteria

Regime	Beoordelingscriteria
oWajong & Wajong2010	Artikelen 2:3 en 3:1 Wajong <ul style="list-style-type: none"> • aansluitend op de dag waarop hij zeventien jaar wordt of tijdens studie • als gevolg van vanwege rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling • geheel of gedeeltelijk niet in staat is 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. (oWajong) • gedurende 52 weken niet in staat is geweest met arbeid meer dan 75% van het maatmaninkomen te verdienen, terwijl niet aannemelijk is dat hij binnen een jaar volledig zal herstellen (Wajong2010) Uitzondering: <ul style="list-style-type: none"> • Jonggehandicapten geboren vóór 1980, die niet vóór 1998 een AAW-aanvraag hebben ingediend kunnen op basis van de AAW criteria nog in de oWajong instromen.

- Voor oWajongers die op 1 juli 2004 in de Wajong zaten en 45 jaar of jonger waren blijft het oude (gunstigere) Schattingsbesluit van toepassing

Wajong2015 Artikel 1a:1 Wajong

- Op de dag waarop hij achttien jaar wordt of tijdens studie
- Als gevolg van rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling
- duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft

Schattingsbesluit

Iemand heeft geen arbeidsvermogen indien deze:

- geen taak kan uitvoeren in een arbeidsorganisatie;
- niet over basale werknemersvaardigheden beschikt;
- niet aaneengesloten kan werken gedurende ten minste een periode van een uur; of
- niet ten minste vier uur per dag belastbaar is, tenzij hij ten minste twee uur per dag belastbaar is en in staat is per uur ten minste een bedrag te verdienen dat gelijk is aan het minimumloon per uur.

Duurzaam: de situatie waarin de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich niet kunnen ontwikkelen.

Schoolgaande jonggehandicapten hebben daarom geen recht op Wajong2015. Zij zijn op dat moment nog volop bezig met hun ontwikkeling.

Uitkeringshoogte

Regime	Subregeling	Arbeitsvermogen		Uitkering als % WML	
		Geen	Wel	Tot 2018	Vanaf 2018
oWajong	AO categorie 80-100 ¹	X ³	-	75	75
		-	X ³	75	70
	AO categorie 65-80	-	X	50,75	50,75
	AO categorie 55-65	-	X	42	42
	AO categorie 45-55	-	X	35	35
	AO categorie 35-45	-	X	28	28
	AO categorie 25-35	-	X	21	21
Wajong2010	Studieregeling ²	-	-	25	25
	Inkomensregeling ¹	X	-	75	75
	Werkregeling	-	X	Max. 75	Max. 70
	Voortgezette werkregeling			Max. 80	Max. 80
Wajong2015 ¹		X	-	75	75

1. Volledig arbeidsongeschikte Wajongers kunnen bij hulpbehoevendheid een aanvulling krijgen tot 85/100% WML

2. Na beëindiging studie volgt indeling in inkomens- of werkregeling of is uitstroom uit de Wajong mogelijk

3. Na herindeling

Einde recht

oWajong (artikel 3:19 Wajong)	Wajong2010 (artikel 2:16 Wajong)
<ul style="list-style-type: none"> • bij in het buitenland wonen • bij het bereiken van pensioengerechtigde leeftijd • bij overlijden • bij langer dan een maand detentie 	<ul style="list-style-type: none"> • bij in het buitenland wonen • bij het bereiken van pensioengerechtigde leeftijd • bij overlijden • bij langer dan een maand detentie • bij verlies verblijfsvergunning
<ul style="list-style-type: none"> • Bij genoeg verdienen: <ul style="list-style-type: none"> ○ inkomsten uit arbeid worden vijf jaar lang verrekend. Als de Wajonger dit werk volhoudt en geen ondersteuning meer nodig heeft, wordt na vijf jaar het Wajongrecht herzien (plaatsing in andere AO klasse) of beëindigd; ○ dit kan alleen na een herbeoordeling bij UWV. Wanneer de arbeidsongeschiktheid minder dan 25% is, eindigt het recht op Wajong; 	<ul style="list-style-type: none"> • Bij genoeg verdienen: <ul style="list-style-type: none"> ○ indien een jaar lang meer dan het WML verdiend is; ○ indien na vijf jaar gewerkt te hebben de Wajonger in staat is ten minste 75% van het maatmaninkomen te verdienen (veelal het WML); ○ en bij deze twee redenen geldt een uitzondering als je gebruik maakt van een vervoersvoorziening, intermediaire

- o bij de herbeoordeling weegt UWV mee of er sprake is van een voorziening. Een expliciete uitzondering, zoals in de Wajong2010 is aangegeven, bestaat in de oWajong niet.
- o voorzieningen(doventolk; voorleeshulp) of persoonlijke ondersteuning (jobcoach) (dan eindigt het recht dus niet).
- o indien UWV daartoe op eigen verzoek besluit, waarschijnlijk om dat de Wajonger zich niet houdt aan de afspraken in het participatieplan of als niet meegewerkt wordt aan de (her)beoordeling van het uitkeringsrecht.

Re-integratie instrumenten, rechten en plichten

oWajong	Wajong2010 werkregeling
<ul style="list-style-type: none"> • Recht op arbeidsondersteuning (art 3:66 Wajong) • UWV stelt in samenspraak met Wajonger een re-integratievisie en indien nodig een re-integratieplan op. Visie en plan bevatten verplichtingen en rechten ten aanzien van de re-integratie (art 30a SUWI) • Verplichting om mee te werken aan re-integratie. <p>In te zetten instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Face-to-face dienstverlening • Inkoop re-integratietraject (art 30a lid 8 SUWI) • Proefplaatsing (art 3:69 Wajong) • Loondispensatie (art 3:63 Wajong) • Arbeidsplaatsvoorzieningen en voorzieningen ter ondersteuning van toeleiding naar werk (art 2:22 en 2:23 Wajong) <ul style="list-style-type: none"> o Vervoersvoorziening o Intermediaire voorziening (oa doventolk) o Meeneembare voorziening ten behoeve inrichting arbeidsplaats, productie en werkmethode o Noodzakelijke persoonlijke ondersteuning (interne of externe jobcoach). • Informatieplicht (art 3:74 Wajong) • Niet meewerken aan re-integratie en niet voldoen aan informatieplicht maakt onderdeel uit van het maatregelenbesluit (Stcrt. 2015, 8434) • Wajongers kunnen zich via werk.nl aanbieden als werkzoekende. • Wajongers zijn met hun profiel opgenomen in SONAR voor matching door het werkgevers service punt (WSP) en kandidatenverkenner banenafpraak (KVB) voor werkgevers en intermediairs • Matching via WSP, KVB of bemiddeling door re-integratiebedrijven. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recht op arbeidsondersteuning (art 2:15 Wajong) • UWV stelt in samenspraak met Wajonger een Participatieplan op. Plan bevat rechten en verplichtingen alsmede gevolgen van niet naleven gemaakte afspraken (art 2:18 Wajong) • Verplichting om mee te werken aan re-integratie (art 2:31 en 2:32 Wajong). <p>In te zetten instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Face-to-face dienstverlening • Inkoop re-integratietraject (art 30a lid 8 SUWI) • Proefplaatsing (art 2:24 Wajong) • Loondispensatie (art 2:20 Wajong) • Arbeidsplaatsvoorzieningen en voorzieningen ter ondersteuning van toeleiding naar werk (art 2:22 en 2:23 Wajong) <ul style="list-style-type: none"> o Vervoersvoorziening o Intermediaire voorziening (oa doventolk) o Meeneembare voorziening ten behoeve inrichting arbeidsplaats, productie en werkmethode o Noodzakelijke persoonlijke ondersteuning (interne of externe jobcoach). • Passend werkaanbod (art 2:19 Wajong en art 30a lid 2 SUWI). Niet accepteren van passend werkaanbod leidt tot verlies Wajong-uitkering • Informatieplicht (art 2:7 Wajong) • Niet meewerken aan re-integratie en niet voldoen aan informatieplicht maakt onderdeel uit van het maatregelenbesluit (Stcrt. 2015, 8434). • Wajongers kunnen zich via werk.nl aanbieden als werkzoekende. • Wajongers zijn met hun profiel opgenomen in SONAR voor matching door het werkgevers service punt (WSP) en kandidatenverkenner banenafpraak (KVB) voor werkgevers en intermediairs • Matching via WSP, KVB of bemiddeling door re-integratiebedrijven.

Personen in de Wajong2015, Wajong2010 studie- en uitkeringsregeling en oWajongers zonder arbeidsvermogen zijn uitgesloten van arbeidsondersteuning. UWV kan voor deze personen geen re-integratietrajecten inkopen alsmede voorzieningen en loondispensatie inzetten.

3.5 Wajong in internationaal perspectief

Internationaal vergelijkend onderzoek biedt de mogelijkheid lessen te trekken uit het buitenland. Er is helaas geen recent internationaal vergelijkend onderzoek met betrekking tot de Wajong beschikbaar. In 2008 heeft OSA (Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek) samen met de Universiteit van Tilburg een onderzoek verricht naar de verschillende systemen ten aanzien van de arbeidstoeleiding, plaatsing en behoud van werk voor jonggehandicapten in Europa (Duitsland, België, Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Ierland en Tsjechië)¹⁷. Dit hoofdstuk bespreekt de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. Daarnaast heeft de OECD in 2012 een rapport gepubliceerd over geestelijke gezondheid en werk, waarin ook gekeken is hoe in verschillende landen de toegang is tot een arbeidsongeschiktheidsuitkering voor jongeren¹⁸. Ook deze bevindingen worden hieronder toegelicht.

Inkomensvoorziening

De Wajongregeling is een vrijwel unieke inkomensvoorziening in Europa voor personen die met een beperking zijn geboren of die op jonge leeftijd een functiebeperking hebben gekregen. Er is in de door OSA onderzochte landen geen regeling die vergelijkbaar is met de Nederlandse Wajong. De enige regeling die overlap vertoont met de Wajong is de Britse 'Incapacity in Youth'-regeling. Dit is een apart set van regels voor jongeren die een Incapacity Benefit aanvragen. De regeling is beperkt tot jongeren in de leeftijd van 16 tot en met 20 jaar. In de andere onderzochte landen kunnen vergelijkbare personen een beroep doen op een algemene arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering, een werkloosheid, bijstand- of 'vervroegd pensioen' uitkering. De OECD constateert dat het toekennen van een uitkering aan jongeren (met psychische stoornis) kan leiden tot langdurige inactiviteit en afhankelijkheid van een uitkering, aangezien de kans op arbeidsmarktparticipatie zeer laag is wanneer eenmaal een uitkering is toegekend. Daarnaast is er nog veel ontwikkelpotentie bij jongeren met een psychische stoornis. Om afhankelijkheid van een uitkering te voorkomen is het van belang om niet op te vroege leeftijd een uitkering toe te kennen. Diverse landen (waaronder Nederland en Denemarken) kennen dan ook tijdelijke, meer flexibele of activerende uitkeringen met herbeoordelingsmomenten, om te voorkomen dat jongeren direct een levenslange uitkering toegekend krijgen. In tabel 3.1 is een overzicht opgenomen van de uitkeringsystematiek aan jonggehandicapten in diverse landen.

Arbeidstoeleiding

In de onderzochte landen zijn verschillende beleidsroutes om jonggehandicapten naar werk te leiden. Het ene land baseert het beleid vooral op verplichtingen, het andere op rechten en/of prikkels. Duitsland is een land waar werkgevers als gevolg van bepalingen in de gelijkebehandelingswetgeving veel verplichtingen krijgen opgelegd, zoals een quotumregeling, verplichtingen ten aanzien van het aanpassen van de werkplek, de bereikbaarheid van het werk en het aanpassen van werkschema's. Groot-Brittannië combineert beleid dat gericht is op prikkels en verplichtingen; de zogenaamde 'sticks and carrots'-benadering. Bijvoorbeeld: dreigende kortingen op de uitkering wanneer een jonggehandicapte niet meewerkt (sticks) en een serie van financiële en andere ondersteuningsmogelijkheden om mensen aan het werk te helpen (carrots). Naast het beleid gebaseerd op verplichtingen en rechten zien we in Europa beleidsvormen die gebaseerd zijn op prikkels en vrijwilligheid. Denemarken richt het beleid op vrijwilligheid en informatievoorziening. Het Deense beleid kenmerkt zich door de principes van 'sector responsibility' en 'compensation'. In alle landen zijn werkgevers huiverig om jonggehandicapten in dienst te nemen, de kans dat jonggehandicapten worden aangenomen is gering.

Voorzieningen en instrumenten

Er zijn verschillende voorzieningen en instrumenten in de onderzochte landen om personen met een beperking aan het werk te helpen. Deze zijn overigens niet specifiek voor jongeren met een beperking. De voorzieningen en instrumenten zijn vergelijkbaar met die in Nederland

¹⁷ Arbeidsparticipatie van jonggehandicapten 'Een onderzoek naar Europese systemen en praktijk', OSA, Institute for Labour Studies Tilburg, Vakgroep Sociaal Recht, Universiteit van Tilburg, september 2008.

¹⁸ Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work, OECD 2012.

(ondersteuning om aan het werk te gaan, werkplekaanpassingen, loonkostensubsidies). Het is niet bekend hoe vaak gebruik wordt gemaakt van de instrumenten en wat de effecten zijn. Daarnaast hebben alle onderzochte landen ook de mogelijkheid van beschutte werkplekken. In Ierland, Duitsland, Tsjechië en België is sprake van een quotasysteem, werkgevers zijn verplicht een bepaald deel van de medewerkers te laten bestaan uit mensen met een beperking. In de praktijk blijkt de quotaregeling moeilijk handhaafbaar.

Cijfers

Enigszins vergelijkbare cijfers ten aanzien van de arbeidsparticipatie van personen met een beperking dateren uit 2002. In Nederland zijn twee op de drie personen in de leeftijd van 16-24 die zelf een 'long standing health problem or disability' rapporteren, werkzaam. Dit percentage is hoger dan in andere landen.

Er zijn in de onderzochte landen nauwelijks cijfers beschikbaar ten aanzien van arbeidstoeleiding van de met Wajong vergelijkbare groepen. Een vergelijking van de effectiviteit van de verschillende systemen is nauwelijks mogelijk.

Conclusie

Uit het internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat andere landen geen inkomensvoorziening kennen voor personen die met een beperking zijn geboren of die op jonge leeftijd een functiebeperking hebben gekregen. Een vergelijking van de effectiviteit van de verschillende systemen is nauwelijks mogelijk. De genomen maatregelen en het effect daarvan moet men bezien in het licht van de context en de cultuur van een bepaald land. Daarom wordt in deze beleidsdoorlichting geen lessen getrokken uit de buitenlandse vergelijkende onderzoeken.

Tabel 3.1 Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor jongeren in diverse landen¹⁹

Table 5.5. **In many countries, youth can access disability benefits from a very early age**
Disability benefit eligibility criteria and payment levels for young benefit applicants

Country	Age	Eligibility	Payment level
Australia	16	A person must be permanently blind; or have a physical, intellectual or psychiatric impairment of 20 points (not 20%) under the impairment tables and be unable to do work of at least 15 hours a week, or be re-skilled for any work, for a period of at least two years. Must be resident in the country for a total of at least ten years.	Single people younger than age 18 and living away from the family home, up to AUD 498.70 every two weeks; AUD 322.70 if living in the family home. For single people aged 18 to 20 and living away from the family home, up to AUD 498.70 every two weeks; AUD 365.80 if living in the family home. These payment rates include the Youth Disability Supplement of AUD 110 per fortnight.
Austria		Reduction in capacity for work of 50%. Benefit criteria for youth do not differ from those for adults. As long as the criteria is achieved youth and young adults receive a benefit, but with reaching the legal age the benefit increases.	Depending on insurance period and earnings, as for old-age pension, but with a lower accrual rate.
Belgium		Reduction in capacity for work of at least 66%. Minimum period of affiliation for entitlement is six months, with 120 days worked.	65% of the lost earnings (subject to ceiling) if there are dependants, 53% if single without dependants, 40% if cohabiting person without dependants.
Denmark	18	A person whose capacity for work is permanently reduced to an extent that the person cannot assure his/her subsistence. At least three years of residence as of age 15.	Calculated according to periods of residence between the ages of 15 and 65. If income does not exceed a certain level, DKK 195 420 per year for persons living alone and DKK 166 104 for married or co-habiting pensioners.
Netherlands	18	Wajong: 25% incapacity. Persons incapable of work when reaching the age of 17 or have become disabled since that date and were students for period of at least 6 months in the year immediately prior to that date.	When the beneficiary is completely and continuously disabled, the benefit is 75% MYW. When he/she is able to work: until the age of 27: he/she will receive benefits that will supplement income up to 100% MYW (as income gets higher, benefit gets lower.) Minimum income (wages + benefit) is 75% MYW. If one earns less than the remaining earning capacity, the total income will be of course lower, as benefits remain the same, but income from work is lower. MYW = statutory minimum (youth) wage (level depends on age).
Norway	Basic pension: 16 Disability pension: 18	Disability pension: three years of insurance immediately prior to the disability. If that condition is not met, an insured disabled may obtain a right to a pension a year after he last became insured, provided he has not been out of the scheme for more than a total of five years after the age of 16. Disabled, who were under 26 and members of the National Insurance Scheme when they became disabled, are exempt of the three-year condition.	Stipulated future insurance periods and stipulated future pension points will compensate for insufficient insurance and earning periods for those becoming disabled at an early age.
Sweden	18	An assessed loss of work capacity of at least 25% and be covered when the disability began. The disability pension consists of a guarantee and an earnings-related pension. The former pension requires at least three years of coverage and based on residence. The latter requires at least one year of income in Sweden within a given period.	Basic universal pension: 90% of 2% reduced base amount if totally disabled, 72.5% if married. Earnings-related pension depending on earnings and on insurance period.
Switzerland	18	40% incapacity for a quarter pension, 50% for a half pension, 60% for a three-quarter pension and 70% for a full pension.	Ordinary benefit guarantees subsistence level (max = two times min); full pension with continuous contributions. Extraordinary benefit: 133.3% of minimum.
United Kingdom	16	Must undergo a 13-week assessment phase and satisfy at least one of the following: 1) pass a contributory test or be under age 20 (or 25 in certain cases), 2) pass a low-income test.	Paid according to the insured's income, working capacity, age, and marital status, and not paid if savings exceed GBP 16 000 or if the insured's partner works for more than 24 hours a week.
United States	18 ^a	Inability to engage in substantial gainful activity due to impairment expected to last at least one year or result in death. Insured status: must have credits in 1.5 of the quarters elapsing in the period after the quarter of attainment of age 21 and up to and including the quarter the disability began (maximum of 40 quarters) and must have at least 20 quarters of coverage within the ten-year period before the disability began. More liberal requirements for younger individuals, with a minimum requirement of at least 6 quarters of coverage for individuals who become disabled before age 24.	Based on covered earnings averaged over period after 1950 (or age 21, if later) and indexed for past wage inflation, up to onset of disability, excluding up to five years with the lowest earnings.

Note: Disability-related benefit payments to children are not included in this table.

a) A medical review is conducted to determine if child recipients meet the adult disability requirements upon attainment of age 18.

Source: OECD compilation based on mental health policy questionnaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932534919>

¹⁹ Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work, OECD 2012.

4 Ontwikkelingen in de Wajong

Dit hoofdstuk schetst de ontwikkelingen in de Wajong, in termen van populatie en financiën . De focus ligt op de periode 2010-2016.

4.1 Ontwikkeling Wajong populatie

4.1.1 Aantallen personen

In de volgende tabellen zijn per Wajong-regeling de instroom, uitstroom en aantallen ultimo van een bepaald jaar te zien. Tot 2010 was het aanvragen van een oWajong-uitkering mogelijk. Daarna gaat het bij de instroom alleen nog om herleving van oude rechten. Dit is vanaf 2015 ook het geval bij de instroom van de Wajong2010.

Aantallen oWajong (vanaf 2004)

oWajong	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Instroom	9.330	10.420	13.575	15.323	16.065	17.644
Uitstroom	4.661	5.588	4.879	4.377	4.280	4.276
Stand ultimo	142.352	147.162	155.860	166.805	178.590	191.957
Wv. gedeeltelijk	3.263	3.315	3316	3296	3.456	3.776
Wv. volledig	139.089	143.847	152.544	163.509	175.134	188.181

oWajong	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Instroom	7.960	1.756	1.463	1.620	1.155	1.146	1.011
Uitstroom	4.511	4.727	4.290	4.302	4.158	4.472	4.197
Stand ultimo	195.406	192.435	189.608	186.926	183.923	180.597	177.411
Wv. gedeeltelijk	3.789	3.718	-	-	3.584	3.516	3.456
Wv. volledig	191.617	188.717	-	-	180.339	177.081	173.955

Bron: Kwantitatieve informatie bij Jaarverslagen UWV

Aantallen Wajong2010 (vanaf 2010)

Wajong2010	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Instroom	9.807	14.496	13.792	16.052	16.266	2.040	907
Uitstroom	81	440	786	1.234	1.502	1.944	1.815
Stand ultimo	9.729	23.806	36.872	51.781	66.680	66.945	66.205
Uitkeringsregeling	1.265	2.372	3.403	4.454	5.773	6.360	9.623
Werkregeling	5.645	14.806	24.858	36.970	49.138	52.439	50.622
Studieregeling	2.819	6.628	8.611	10.357	11.769	8.146	5.960

Bron: Kwantitatieve informatie bij Jaarverslagen UWV

Aantallen Wajong2015 (vanaf 2015)

Wajong2015	2015	2016
Instroom	1.303	2.265
Uitstroom	27	74
Stand ultimo	1.276	3.467

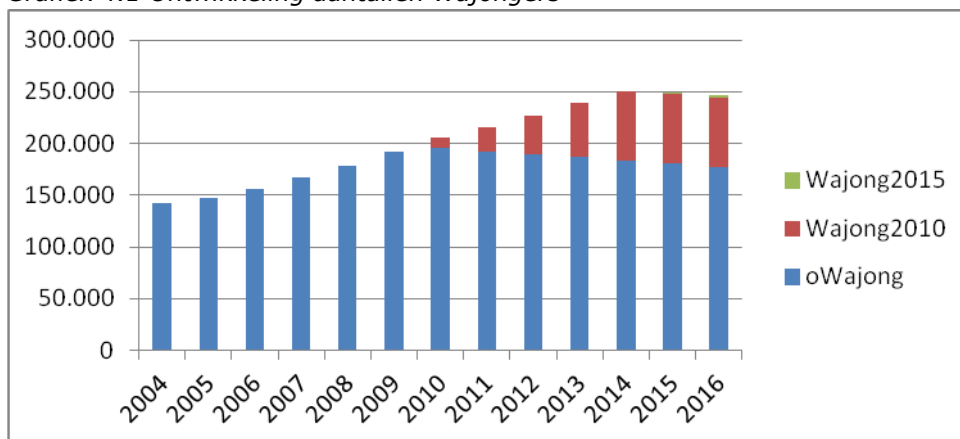
Bron: Kwantitatieve informatie bij Jaarverslagen UWV

In de onderstaande grafiek is het totaal aantal Wajongers vanaf 2004 opgenomen. De grafiek begint bij 2004, het jaar van invoering van de Wet werk en bijstand. Onderzoek van het CPB²⁰ laat zien dat de toename van de Wajong-instroom sinds 2004 onder andere nauw samenhangt met de decentralisering van de bijstand naar gemeenten. Een substantieel deel van de afname in de bijstand is laattijdig ingestroomd in de Wajong. Andere verklaringen voor de toename van de

²⁰ CPB Policy Brief 2011/09, Van Bijstand naar Wajong.

Wajong-instroom lijken volgens het CPB minder relevant. Het relatief hoge minimumloon in Nederland, de groei van het speciaal onderwijs en grotere bekendheid van de Wajong zijn weliswaar structureel van invloed op het gebruik van de Wajong, maar bieden geen volledige verklaring voor de forse toename van de Wajong-instroom sinds 2004. In de grafiek is duidelijk te zien dat het aantal Wajongers elk jaar steeg. Dossieronderzoek van UWV uit 2007²¹ laat zien dat naast een toenemende doorstroom vanuit de Bijstand ook een toenemende instroom vanuit vso/pro en een toenemende instroom van jongeren met vooral autistisch spectrumstoornissen (zie ook paragraaf 4.1.3) plaatsvond. De toename vanuit vso/pro hangt samen met het toenemende aantal leerlingen op deze scholen. De toename van de instroom van jongeren met vooral autistisch spectrumstoornissen hangt samen met een betere herkenning van dit soort ziektebeelden. In de memorie van toelichting op de Wajong2010²² gaf de regering daarom als verklarende factor dat er sprake was van een sterke toename van het aantal jongeren met lichtere beperkingen. De oorzaak van de sterke stijging lag veeleer in de toenemende complexiteit van de samenleving, waar een lichte beperking al snel gezien wordt als een grote belemmering op de arbeidsmarkt. Met de inwerkingtreding van de Wajong2010 bleven deze jongeren aanspraak maken op arbeidsondersteuning en daarmee een Wajong2010 uitkering. Vanaf 2015 is het totale aantal Wajongers geleidelijk gaan dalen. In dat jaar werd de Participatiewet ingevoerd, waarmee de Wajong alleen nog toegankelijk is geworden voor jongeren die volledig en duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben.

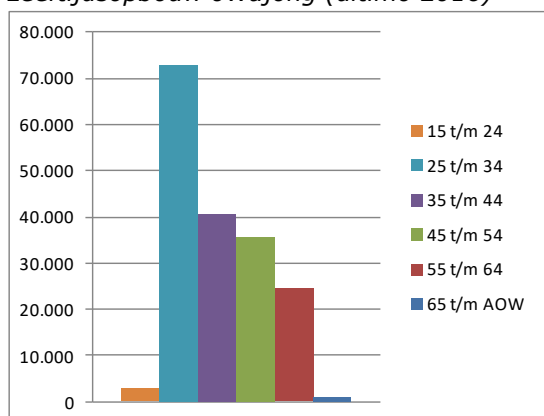
Grafiek 4.1 Ontwikkeling aantallen Wajongers



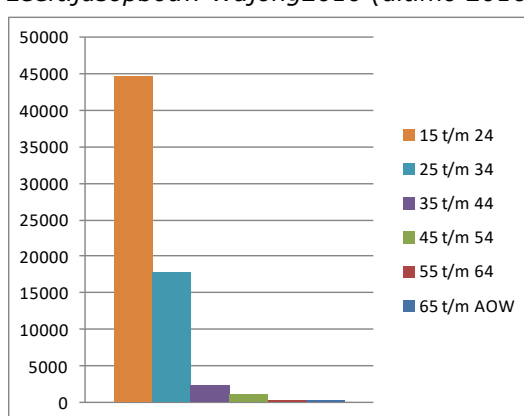
Bron: Kwantitatieve informatie bij Jaarverslagen UWV

4.1.2 Leeftijdsopbouw oWajong en Wajong2010

Leeftijdsopbouw oWajong (ultimo 2016)



Leeftijdsopbouw Wajong2010 (ultimo 2016)



Bron: Kwantitatieve informatie bij Jaarverslagen UWV

²¹ UWV kenniscadier 2007/01, De groei van de Wajong-instroom.

²² TK 2008-2009, 31 780, nr. 3

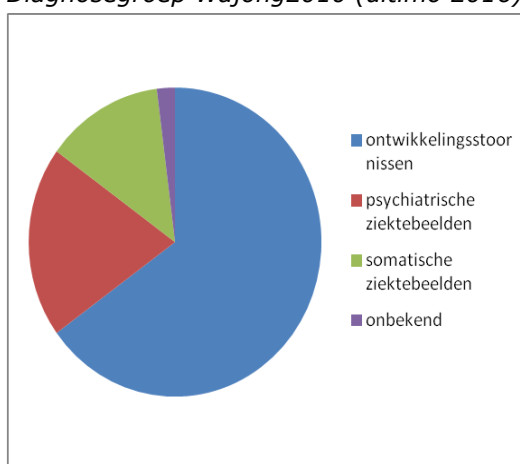
Gezien het moment van invoering zijn de personen in de Wajong2010 gemiddeld genomen jonger dan de personen in de oWajong. In de oWajong valt zo'n 40% in de leeftijdsklasse 25 t/m 34 jaar. In de Wajong2010 valt bijna 70% in de jongste leeftijdsklasse van 15 t/m 24 jaar. Voor de Wajong2015 is geen soortgelijke staafdiagram gemaakt, vanwege de nog lage aantallen (geldt ook voor paragraaf 4.1.3).

4.1.3 Diagnosegroep oWajong en Wajong2010

Diagnosegroep oWajong (ultimo 2016)



Diagnosegroep Wajong2010 (ultimo 2016)



Bron: UWV Monitor Arbeidsparticipatie

In de figuren hierboven is de verdeling naar diagnosegroep (op basis van het eerste ziektebeeld) te zien. Onder de Wajongers2010 heeft een hoger percentage (65%) een ontwikkelingsstoornis als eerste diagnose dan bij de oWajong (55%). De instroom van Wajongers met een ontwikkelingsstoornis is de laatste 10 jaar sterk toegenomen. Dit ging samen met een toename van het aantal jongeren in het vso en het praktijkonderwijs. In de oWajong heeft een hoger aandeel een somatisch ziektebeeld als eerste diagnose (20% tegenover 13% in Wajong2010). De groepen Wajongers in de verschillende regelingen van de Wajong2010 verschillen ook van elkaar. In de werkregeling heeft 30% van de Wajongers een (zeer) licht verstandelijke beperking en heeft ruim één op de vijf Wajongers een psychiatrisch ziektebeeld. Deze laatste groep bestaat uit veel Wajongers die tussen de 25 en 35 jaar oud zijn. In de uitkeringsregeling hebben jonggehandicapten veel vaker een ernstige of matige verstandelijke beperking dan die in de werkregeling (40% om 4%).²³

4.1.4 Wajongers met arbeidsvermogen

De herindeling van de Wajong is in volle gang. UWV rondt deze herindeling 1 januari 2018 af. Op dat moment is bekend hoe groot de populatie Wajongers ingedeeld in de categorie met arbeidsvermogen is. Onderstaande tabel geeft inzicht in het voorlopige resultaat van deze herindeling. Van het totaal aantal oWajongers en Wajongers2010 (inclusief uitkeringsregeling (=duurzaam geen arbeidsvermogen) en studieregeling) wordt geraamd dat ongeveer de helft arbeidsvermogen zal hebben eind 2017.

²³ UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2016.

Aantal Wajongers met arbeidsvermogen

	Totaal aantal ultimo 2016	Raming met arbeidsvermogen ¹	Wv. Werkend ²
oWajong	177.411	71.900	42.882
Wajong2010 ³	66.205	48.400	13.428
Totaal	243.616	120.400	56.310

¹ Raming UWV na afronding herindelingsoperatie ultimo 2017

² Cijfers werkend ultimo 2016 in oWajong en werkregeling Wajong2010; voorlopige cijfers UWV

³ UWV kwantitatieve informatie: in de Wajong werkregeling heeft een fors aandeel tijdelijk geen mogelijkheden

4.1.5 Wajongers en werk

Zoals in voorgaande paragraaf beschreven, beschikken niet alle Wajongers over arbeidsmogelijkheden. In hoeverre Wajongers aan het werk zijn, is te zien in de twee onderstaande tabellen.

Werkende oWajongers

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016**
Totaal aantal	166.805	178.590	191.957	195.405	192.436	189.609	186.927	183.924	180.598	177.412
Deels ao	3.296	3.456	3.776	3.789	3.718	3.687	3.662	3.584	3.516	3.456
Volledig ao	163.509	175.134	188.181	191.616	188.716	185.922	183.265	180.340	177.082	173.956
Aantal werkenden	42.652	45.986	47.557	48.712	49.072	46.289	44.163	43.368	42.703	42.882
% werkend	25,60%	25,70%	24,80%	24,90%	25,50%	24,40%	23,60%	23,60%	23,60%	24,20%
ww. regulier	17.890	20.550	21.925	23.213	24.018	21.721	20.142	19.734	20.119	21.200
ww. Wsw	24.762	25.436	25.632	25.499	25.054	24.568	24.021	23.634	22.584	21.682
% werkend met loondispensatie*	33%	33%	34%	36%	42%	41%	42%	42%	43%	45%

Bron: (bestanden) UWV monitor arbeidsparticipatie

* % Wajongers dat ultimo jaar bij een reguliere werkgever werkt en in de vijf voorafgaande jaren een toekenning loondispensatie heeft gehad

** voorlopige cijfers UWV

Van de oWajongers werkt eind 2016 iets meer dan 24%. Bijna de helft werkt bij een reguliere werkgever, van wie een groot deel (45%) met loondispensatie aan het werk is. Het aandeel oWajongers dat met loondispensatie werkt of recent heeft gewerkt, steeg tussen 2010 en 2011 behoorlijk.

Iets meer dan de helft van de oWajongers werkt in of via de Sociale Werkvoorziening. In de bestanden kon geen onderscheid gemaakt worden tussen Wsw detacheringen en Wsw beschermt werk. Wajongers die via de Wsw begeleid werken, worden in de tabellen geteld bij de reguliere werkgevers.

Werkende Wajongers2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Totaal aantal	9.729	23.806	36.872	51.781	66.680	66.945	66.205
Werkregeling	5.645	14.806	24.858	36.970	49.138	52.439	50.622
Studieregeling	2.819	6.628	8.611	10.357	11.769	8.146	5.960
Uitkeringsregeling	1.265	2.372	3.403	4.454	5.773	6.360	9.623
Aantal werkenden	1.694	4.904	6.730	8.900	12.228	13.685	14.926
Werkregeling	1.198	3.636	5.284	7.294	10.281	12.085	13.428
Studieregeling	458	1.194	1.364	1.533	1.865	1.511	1.372
Uitkeringsregeling	38	74	82	73	82	89	126
% werkend	17,40%	20,60%	18,30%	17,20%	18,30%	20,40%	22,50%
wv. regulier	1.594	4.579	5.978	7.794	10.542	12.279	13.723
wv. Wsw	100	325	752	1.106	1.686	1.406	1.203
% werkend met loondispensatie bij regulier (totaal)	11%	32%	39%	43%	47%	53%	56%
% werkend met loondispensatie bij regulier (werkregeling)	15%	40%	47%	51%	54%	59%	61%

Bron: (bestanden) UWV monitor arbeidsparticipatie

* voorlopige cijfers UWV

In bovenstaande tabel zijn de gegevens voor de Wajong2010 weergegeven. Opgemerkt kan worden dat het percentage werkenden in de Wajong2010 iets lager ligt dan in de oWajong; dit ligt onder andere aan het hogere percentage oWajongers dat via de Wsw aan het werk is. Daarnaast verschillen de populaties oWajong en Wajong2010 van elkaar. oWajongers zijn ouder en in mindere mate nog "in ontwikkeling" dan Wajongers2010.

Van de Wajongers2010 werkt eind 2016 22,5%. Ruim 90% van de personen werkt bij een reguliere werkgever. Werk voor Wajongers bij een reguliere werkgever is veelal aangepast werk in een reguliere setting met veel ondersteuning en begeleiding (zie hoofdstuk 6). Bovendien zijn de meeste Wajongers niet in staat het WML te verdienen, waardoor ze daarnaast een loonaanvulling vanuit de Wajong nodig hebben. Het niet verdienen van het WML kan doordat ze werken met loondispensatie of doordat ze een beperkt aantal uren werken, waardoor het maandloon lager ligt dan het WML. Zonder de beschikbaarheid van de ondersteuning zouden werkgevers niet bereid zijn om Wajongers aan te nemen.²⁴

Binnen de werkregeling werken in totaal ruim 26% van de jonggehandicapten. Een fors deel van de personen in de werkregeling (44%) heeft tijdelijk geen mogelijkheden als participatie oordeel²⁵ en zal dan ook niet werkzaam zijn in loondienst. Ook voor de Wajong2010 geldt dat het instrument loondispensatie helpt om de jonggehandicapten aan het werk te houden: 61% van de werkenden in de werkregeling wordt hiermee aan de slag geholpen bij een reguliere werkgever.

4.2 Ontwikkelingen uitgaven

4.2.1 Uitkeringslasten

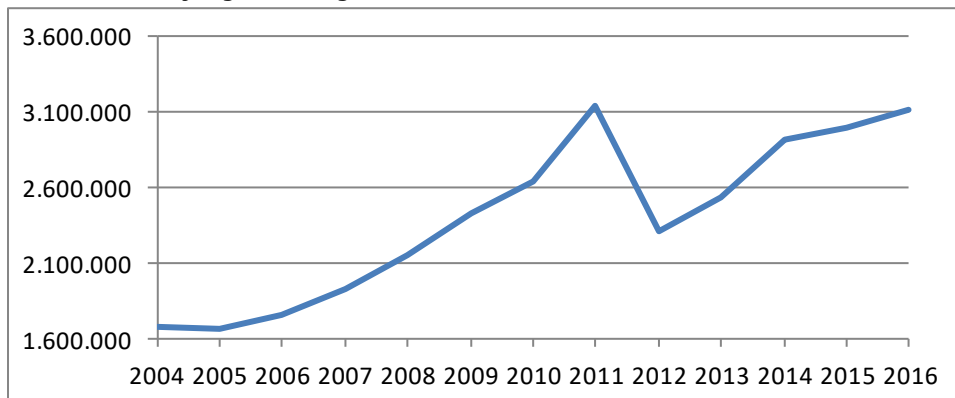
Conform de aantallen Wajongers zijn in onderstaande grafiek de uitkeringslasten vanaf 2004 weergegeven. In 2004 waren de uitgaven bijna € 1,7 miljard, oplopend tot ruim € 3,1 miljard in 2016. In de grafiek is te zien dat de uitkeringslasten in 2011 fors hoger waren dan in 2012. Dit is niet het effect van een bezuiniging, maar had twee technische redenen. De anticumulatiebaten van de Wajong met een Wsw-dienstbetrekking werden in 2012 afgeschaft. De Wsw werd vanaf dat moment niet meer gedeeltelijk gefinancierd uit de Wajong. De Wajong-uitgaven namen daarom

²⁴ Panteia (2013), Pilots Werken naar Vermogen. Een samenvattend rapport.

²⁵ Kwantitatieve informatie Jaarverslag UWV 2015.

met € 390 miljoen af. Daarnaast waren de uitgaven voor de Wajong in 2011 hoger in verband met een kasschuif van € 414 miljoen van 2012 naar 2011.

Grafiek 4.2 Wajong uitkeringslasten



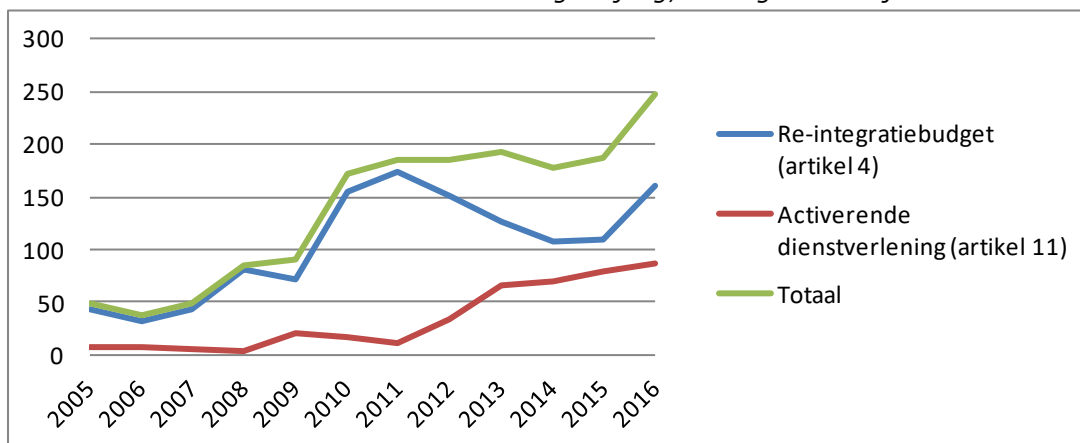
Bron: Jaarverslagen SZW

Wanneer de uitkeringslasten afgezet worden tegen het aantal Wajongers nemen de uitkeringslasten harder toe in verhouding tot ontwikkeling van het Wajong volume. Naast de jaarlijkse indexatie van de uitkeringen nemen ook de gemiddelde kosten van de uitkering toe. Door het afsluiten van de Wajong voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen zitten steeds minder Wajongers in de studieregeling (uitkering 25% WML i.p.v. 75% WML). Daarnaast neemt het aandeel Wajongers onder de 23 jaar af. Onder de 23 jaar is de uitkering gekoppeld aan het lagere jeugd WML.

4.2.2 Activering van Wajongers

Op basis van de SZW Jaarverslagen en de UWV juninota's wordt in deze paragraaf een overzicht geschetst van de ontwikkeling van de inzet van de middelen in de periode 2010 tot en met 2016.

Grafiek 4.3 Inzet van middelen voor activering Wajong; bedragen x €miljoen



Bron: Jaarverslagen SZW

In bovenstaande grafiek is de ontwikkeling van de inzet van middelen ten behoeve van de re-integratie van Wajongers weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen uitvoeringskosten Wajong re-integratie en voorzieningen (activerende dienstverlening) en de inzet van het budget voor inkoop van re-integratietrajecten en voorzieningen (re-integratiebudget).

De grafiek laat vanaf 2011 een stijgende lijn zien met betrekking tot de uitvoeringskosten Wajong re-integratie. Gedurende de onderzoeksperiode stijgen de uitvoeringskosten van € 17,3 miljoen in 2010 tot € 86,6 miljoen in 2016. Dit wordt grotendeels verklaard door het feit dat de uitvoeringskosten niet alleen gemaakt worden voor de inkoop van trajecten en voorzieningen,

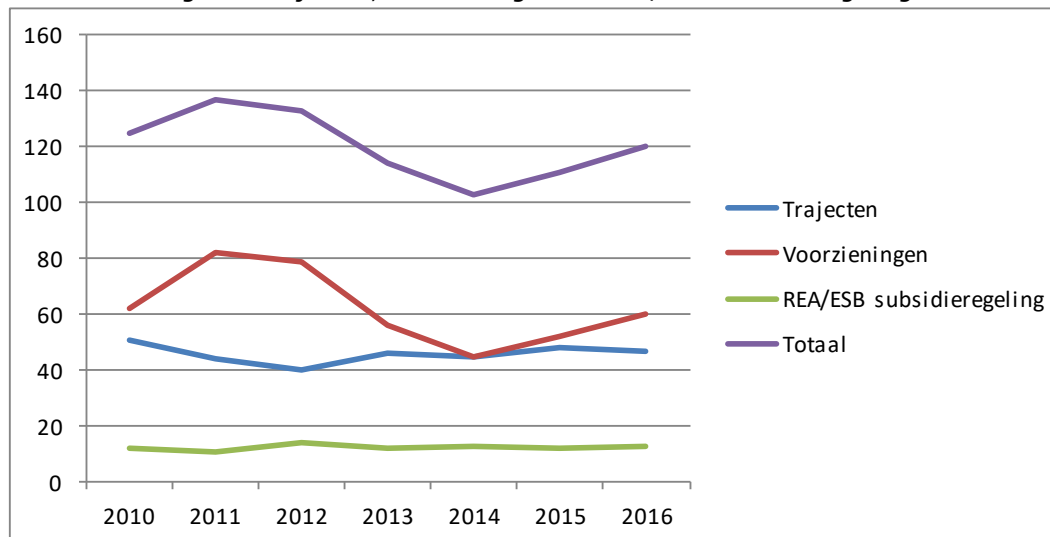
maar ook voor eigen dienstverlening aan Wajongers door UWV. De inzet op werkgeversdienstverlening en het ondersteunen van Wajongers bij reguliere werkgevers is gestegen sinds de invoering van de Wajong2010 en steeg verder sinds het sociaal akkoord van 2013, waarbij meer aandacht kwam voor de arbeidsmarktpositie van Wajongers. Ook door de herindeling oWajong en activering van oWajongers met arbeidsvermogen zijn de uitvoeringskosten verder gestegen.

Sinds 2011 dalen de uitgaven inkoop re-integratie en voorzieningen. Door de economische crisis neemt het aantal Wajongers bij reguliere werkgevers af. De uitgaven aan voorzieningen voor werkende Wajongers nemen daarom af (zie ook 3.2.4). Sinds 2014 nemen de uitgaven weer licht toe. In 2016 lijken de uitgaven inkoop re-integratie en voorzieningen fors toe te nemen, maar dit komt doordat een deel van het budget voor 2017 (€ 45 miljoen) reeds in 2016 aan UWV is betaald om het kasritme van het Rijk te optimaliseren. Wanneer daarvoor gecorrigeerd wordt, is een bescheiden stijging van € 6 miljoen te zien in 2016.

4.2.3 Uitgaven inzet trajecten en voorzieningen

De grafiek hieronder bevat een verbijzondering van de uitgaven voor de inzet van trajecten en voorzieningen. Onder de post 'voorzieningen' valt met name de interne en externe jobcoach, maar ook bijvoorbeeld werkplekaanpassingen, vervoersvoorzieningen en 'meeneembare' voorzieningen. Wajongers die gaan werken hebben recht op deze voorzieningen en kunnen in de regel niet zonder deze voorzieningen werken. Hoe meer Wajongers aan het werk gaan, hoe hoger daardoor de uitgaven voor deze voorzieningen. Andere voorzieningen, zoals proefplaatsingen, participatieplaatsen en loondispensatie vallen niet onder deze post omdat ze geen re-integratiegeld kosten (wel vragen ze capaciteit van de arbeidsdeskundige). In de grafiek zijn ook de kosten voor de ESB-regeling (voorheen REA-regeling) opgenomen; deze komen formeel ten laste van de Wajong re-integratie.

Grafiek 4.4 Uitgaven trajecten, voorzieningen en ESB/REA subsidieregeling



Bron: UWV juninota's

In de grafiek is te zien dat de uitgaven voor re-integratietrajecten over de gehele periode licht zijn gedaald. De uitgaven voor voorzieningen zijn, vooral in 2013 en 2014, sterker gedaald, waarna ze in 2015 en 2016 weer enigszins stijgen. De daling van de uitgaven voor voorzieningen heeft enerzijds te maken met de afname van het aantal werkende Wajongers bij reguliere werkgevers. Anderzijds heeft het te maken met het feit dat, na de hoog oplopende kosten voor jobcoaching in 2010 en 2011, het jobcoachprotocol is aangescherpt met lagere uitgaven tot gevolg.²⁶

²⁶ Panteia (2017), Meer Wajongers aan het werk?

4.2.4 Uitvoeringskosten

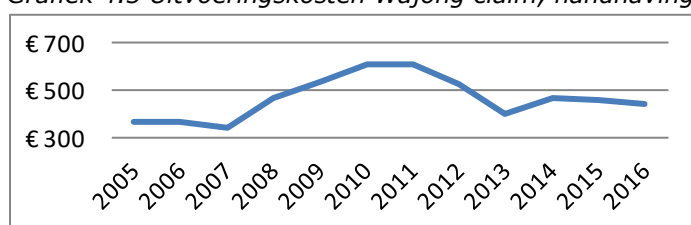
Overzicht uitgaven uitvoeringskosten Wajong (vanaf 2005); bedragen x€1.000

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Claim, handhaven en uitkeren	54.100	57.298	56.377	83.979	102.527	125.194	132.542	118.435	96.126	117.878	114.518	108.170
Activering	6.183	6.577	5.064	3.320	19.830	17.300	11.598	33.923	65.582	70.496	78.642	86.631
Totaal	60.283	63.875	61.441	87.299	122.357	142.494	144.140	152.358	161.708	188.374	193.160	194.801

Bron: Jaarverslagen SZW; artikel 11 SZW-begroting

De uitgaven "claim, handhaven en uitkeren" hebben betrekking op de kosten die UWV maakt om het recht op Wajong vast te stellen (onder andere claimbeoordelingen en handhaving) en het verstrekken van (loonaanvullings)uitkeringen. Deze uitgaven nemen in de loop van de tijd toe. Onderstaande grafiek zet deze toenemende kosten af tegen een toenemend Wajong-bestand. De gemiddelde kosten per Wajonger nemen vanaf 2007 toe en vanaf 2010 nemen deze weer af. Sinds 2014 zijn de gemiddelde kosten per Wajonger redelijk stabiel gebleven.

Grafiek 4.5 Uitvoeringskosten Wajong claim, handhaving en uitkeren per Wajonger



De uitgaven Wajong re-integratie hebben betrekking op de activerende dienstverlening van UWV. Zie ook paragraaf 4.2.2.

4.3 Handhaving verplichtingen

In deze paragraaf komt eerst aan de orde hoe vaak de inlichtingen- en medewerkingsverplichtingen op grond van de Wajong worden overtreden en in hoeveel gevallen dat tot een sanctie heeft geleid. Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen van de Fraudewet.

Handhaving inlichtingenplicht en medewerkingsverplichtingen

De inlichtingenplicht in de Wajong houdt in dat de Wajong-gerechtigde op verzoek of direct uit eigen beweging alle feiten of omstandigheden moet melden die van invloed kunnen zijn op het recht, de hoogte en de betaling van de uitkering. UWV voert met behulp van statistische modellen risicoanalyses uit om in kaart te brengen onder welke groepen de kans op misbruik het grootst is. Ook voert UWV dossieronderzoeken uit en worden bestanden vergeleken om verzwegen inkomsten en gewerkte uren op te sporen. UWV controleert daarnaast door middel van bestandsvergelijkingen, telefonische controles, huisbezoeken en tijdens afspraken met UWV of uitkeringsgerechtigden zich aan de regels houden. Als dat niet zo is, en de verplichting tot het verstrekken van spontane informatie dus niet is nagekomen, moet het eventueel te veel ontvangen bedrag aan uitkering volledig worden terugbetaald. Daarnaast moet een boete worden opgelegd of een waarschuwing worden gegeven. Ook is strafrechtelijke vervolging mogelijk.

Uit onderstaande tabellen blijkt dat in 2016 de inlichtingenplicht bij oWajong 655 maal en bij de Wajong2010 961 maal is overtreden, waarbij geldt dat het totale financiële benadelingsbedrag Wajong € 4,6 miljoen bedraagt. In circa 90% van de overtredingen inlichtingenplicht gaat het om het verzwijgen van wit werken. Op een totaal van 243.616 lopende Wajong-uitkeringen betekent dit dat bij circa 0,007% van de lopende uitkeringen sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht.

Ook dienen Wajongers zich te houden aan verscheidene medewerkingsverplichtingen (de plicht om zich te houden aan de regels die gesteld zijn voor het verkrijgen van een uitkering), zoals na

verzoek op tijd informatie verschaffen en het nakomen van verplichtingen in het re-integratieplan/visie. Voor de Wajong2010 geldt dat in het participatieplan de afspraken die UWV maakt met de Wajonger omtrent zijn rechten plichten worden opgenomen. Als een Wajonger niet meewerkt, dan kan een maatregel of waarschuwing volgen. In 2016 zijn 25 waarschuwingen aan oWajongers gegeven en 42 waarschuwingen aan Wajongers2010. Tevens is vanwege het overtreden van de medewerkingsverplichtingen 306 keer een maatregel opgelegd aan oWajongers en 235 keer aan Wajongers2010.

oWajong: Handhaving inlichtingenplicht en medewerkingsverplichtingen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Overtreding inlichtingenplicht</i>							
Onderzochte signalen	1.804	2.136	1.835	1.778	1.983	1.616	1.276
Aantal overtredingen	862	1.239	1.017	961	982	753	655
Benadelingsbedrag (*€1.000)	1.744	2.487	2.620	3.026	3.003	2.905	3.003
<i>Afdoening</i>							
Aantal opgelegde boetes	809	1.022	909	693	670	558	395
Boetebedrag (*€1.000)	122	168	174	476	1.047	438	373
Aantal waarschuwingen	584	522	281	500	589	497	359
Aantal processen-verbaal	1	6	8	6	9	3	4
<i>Overtreding medewerkingsverplichtingen</i>							
Aantal maatregelen	327	73	76	76	85	94	306
Aantal waarschuwingen	709	62	55	99	75	41	25

Wajong2010: Handhaving inlichtingenplicht en medewerkingsverplichtingen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Overtreding inlichtingenplicht</i>							
Onderzochte signalen	34	302	853	1.424	2.124	1.791	1.679
Aantal overtredingen	12	153	459	831	1.104	810	961
Benadelingsbedrag (*€1.000)	17	115	378	967	1.329	1.106	1.613
<i>Afdoening</i>							
Aantal opgelegde boetes	9	107	286	563	794	646	613
Boetebedrag (*€1.000)	0,7	8	20	282	446	155	236
Aantal waarschuwingen	14	121	281	399	617	637	469
Aantal processen-verbaal	0	0	1	0	1	0	0
<i>Overtreding medewerkingsverplichtingen</i>							
Aantal maatregelen	5	67	125	237	305	341	235
Aantal waarschuwingen	8	35	48	71	76	57	42

Bron: UWV

De Fraudewet

Met de inwerkingtreding van de wet "Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving" (de Fraudewet) is het sanctiebeleid binnen alle sociale zekerheidswetten per 1 januari 2013 aangescherpt. Handhaving maakt integraal onderdeel uit van beleid. Handhaving wordt daarom meegenomen in de doorlichting van alle beleidsartikelen in de begroting SZW. De Fraudewet is geen afzonderlijke wet, maar strekt zich uit over meerdere en diverse materiewetten met verschillende doelgroepen.

Op 1 januari 2017 is de gewijzigde Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) in werking getreden. De wijziging houdt in dat bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete voortaan rekening gehouden moet worden met de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en de (financiële) omstandigheden van de betrokkene(n).

In onderstaande tabel wordt de invloed van de Fraudewet beoordeeld op basis van enkele kengetallen met betrekking tot preventie, opsporing en terugvordering. De kerncijfers voor de Wajong laten over het totaal een redelijk stabiel beeld zien. De kerncijfers preventie en opsporing zijn in 2016 nagenoeg gelijk aan de jaren ervoor. Ook de incassoratio's zijn redelijk stabiel. Er is naar verhouding weinig informatie beschikbaar van voor de invoering van de Fraudewet. Noemenswaardig is de stijging van het totaal benadelingsbedrag.

Tabel Kerncijfers Wajong (fraude en handhaving)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Preventie*</i>							
Gepercipieerde detectiekans (%)	nb	nb	nb	nb	77	73	77
Kennis van de verplichtingen (%)	nb	nb	nb	nb	85	86	86
<i>Opsporing</i>							
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x1.000)	0,8	1,1	1,2	1,3	1,5	1,2	1,0
Totaal benadelingsbedrag (x €1 miljoen)	1,8	2,6	3,0	4,0	4,3	4,0	4,6
<i>Terugvordering**</i>							
Incassoratio 2014 (%)	nb	nb	nb	nb	23	50	58
Incassoratio 2015 (%)	nb	nb	nb	nb	x	18	41
Incassoratio 2016 (%)	nb	nb	nb	nb	x	x	17

Bron: Jaarverslag Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014 en 2016

* Ipsos 'Kennis der verplichtingen en detectiekans 2016'

** UWV Jaarverslagen

5 Inkomensregeling voor Wajongers (inkomensondersteuning)

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de inkomensregelingen per Wajong-regeling beschreven. Tevens komen de specifieke inkomensaanvullingen die gelden voor Wajongers aan bod.

5.2 Uitkering voor Wajongers met arbeidsvermogen

In de periode 2016-2018 beoordeelt UWV een groep van ruim 180.000 oWajongers op het al dan niet hebben van arbeidsvermogen, waarbij het begrip 'arbeidsvermogen' is gedefinieerd aan de hand van de criteria Wajong2015. De indeling vindt plaats aan de hand van de items zoals opgenomen in het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten. Zoals beschreven in paragraaf 4.1.4 wordt geraamd dat ongeveer de helft van de oWajongers en Wajongers2010 arbeidsvermogen zullen hebben eind 2017.

De Wajong2010 kent reeds een onderscheid in personen met arbeidsvermogen (de werkregeling; waarin ook personen met tijdelijk geen arbeidsvermogen) en personen zonder arbeidsvermogen (de uitkeringsregeling).

In deze paragraaf wordt de inkomensregeling voor oWajongers (5.2.1) en voor Wajongers2010 (5.2.2) met arbeidsvermogen beschreven.

5.2.1 oWajong

Bij de toekenning van een Wajong-recht wordt vastgesteld wat het arbeidsongeschiktheidspercentage van de oWajonger is en in welke arbeidsongeschiktheidsklasse de oWajonger valt. Dit gebeurt door de resterende verdiencapaciteit af te zetten tegen het maatmanloon (het loon dat een niet-jonggehandicapte van dezelfde leeftijd met dezelfde maatgevende arbeid zou verdienen, meestal gelijk aan het WML). Vrijwel alle oWajongers vallen in de arbeidsongeschiktheidsklasse 80% of meer en hebben een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering. Slechts zo'n 2% ontvangt een gedeeltelijke uitkering.

De arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt berekend naar de grondslag van het minimumloon. De oWajong kent een indeling in zes arbeidsongeschiktheidsklassen met een bijbehorende uitkeringshoogte²⁷:

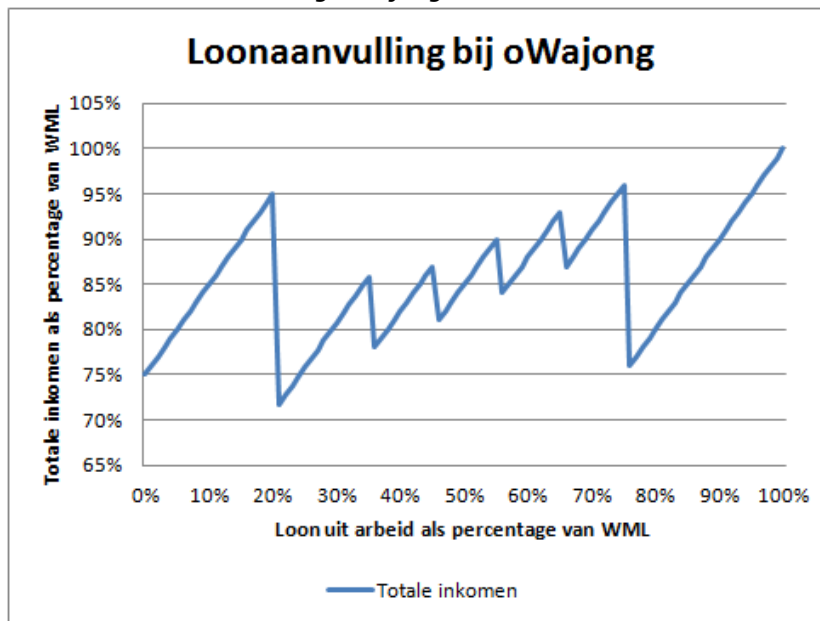
Arbeidsongeschiktheidsklasse	Uitkering per dag (uitgezonderd zaterdagen en zondagen)
25-35%	21% van de grondslag
35-45%	28% van de grondslag
45-55%	35% van de grondslag
55-65%	42% van de grondslag
65-80%	50,75% van de grondslag
80% of meer	75% van de grondslag

Als een oWajonger gaat werken, bestaat het totale inkomen uit loon en een loonaanvulling vanuit de Wajong. De hoogte van het loon is bepalend voor de hoogte van deze uitkering. UWV moet op grond van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten een fictieve schatting uitvoeren. Dat houdt in dat fictief wordt vastgesteld wat het arbeidsongeschiktheidspercentage van de oWajonger zou zijn met het inkomen dat hij ontvangt en in welke arbeidsongeschiktheidsklasse hij zou vallen. Bij de fictieve schatting wordt het inkomen afgezet tegen het maatmanloon. Dit gebeurt aan de hand van de formule: $(\text{maatmanloon} - \text{feitelijk inkomen}) / \text{maatmanloon} \times 100\%$. Hieruit volgt het fictieve arbeidsongeschiktheidspercentage. Vervolgens wordt bekeken in welke van de zes arbeidsongeschiktheidsklassen dat percentage valt. De loonaanvulling wordt uitbetaald naar het uitkeringspercentage dat hoort bij de arbeidsongeschiktheidsklasse die uit de fictieve schatting volgt.

²⁷ Artikel 3:8 Wajong.

Bij iedere extra euro aan loon verbetert het totale inkomen van loon met aanvulling vanuit de oWajong niet altijd. Dit heeft te maken met het hanteren van de arbeidsongeschiktheidsklassen; dit leidt tot een zogenoemde zaagtand (zie grafiek 1). Een toename van het loon kan leiden tot een lager totaalinkomen dan de oWajonger kreeg voordat zijn loon steeg. Zo lang de oWajonger binnen de klasse blijft, wijzigt de uitkering niet (ook niet als het inkomen wel is toegenomen). Op het moment dat het inkomen stijgt en uit de fictieve schatting een lagere arbeidsongeschiktheidsklasse volgt, wijzigt ook de uitkering. Die wordt dan uitbetaald naar het bij de lagere arbeidsongeschiktheidsklasse horende uitkeringspercentage. Dit betekent dat een stijging van het loon niet overeen hoeft te komen met de verlaging van de uitkering. Daardoor kan het zijn dat de loonaanvulling na de fictieve schatting lager is dan het extra inkomen dat de Wajonger ontvangt en het totale inkomen hierdoor lager wordt.

Grafiek 5.1 Loonaanvulling oWajong



Grafiek 5.1 laat zien dat een toename van het inkomen uit loon niet altijd leidt tot een hoger totaalinkomen. Werkende oWajongers kunnen er financieel belang bij hebben om het inkomen uit loon net onder de 20% WML te houden. Zij mogen dan het volledige loon bovenop de uitkering behouden. Eind 2016 heeft circa 5% van de werkende oWajongers een loon van minder dan 20% WML.²⁸

Bremanregeling

Voor personen met een oWajong-uitkering en die met ondersteuning van een jobcoach aan de slag zijn, bestaat de zogenoemde Bremanregeling²⁹. Deze regeling houdt in dat, indien het loon en loonaanvulling samen minder zijn dan het inkomen bij het geldende functieloon in het desbetreffende bedrijf, er een loonaanvulling mogelijk is tot het rechtens geldende loon, maar maximaal tot 120% van het WML. Deze regeling is ingevoerd omdat Wajongers zowel in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) konden werken als regulier bij een werkgever.

De Wajongers die vanuit de Wsw gedetacheerd waren bij een reguliere werkgever ontvingen het Wsw cao-loon, terwijl Wajongers die bij dezelfde werkgever met loondispensatie aan het werk waren slechts hun loon plus loonaanvulling vanuit de Wajong kregen (zie boven). Hun totale inkomen lag daardoor over het algemeen lager. Om dit verschil weg te nemen en voor Wajongers

²⁸ Het gaat om een indicatie die UWV heeft bepaald op basis van cijfers van eind 2015; het gaat om een momentopname. Bij oWajongers die op het peilmoment meerdere dienstverbanden hebben, is het dienstverband met het hoogste aantal uren gekozen en het loon bij dit dienstverband.

²⁹ In de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomen.

werken bij een reguliere werkgever te stimuleren is in 1994 de Bremanregeling geïntroduceerd. Door deze regeling wordt het inkomen van Wajongers die met een jobcoach en loondispensatie werken gelijk aan het inkomen van vanuit de Wsw gedetacheerde Wajongers. De Wsw is per 1 januari 2013 nog alleen toegankelijk voor mensen die beschut kunnen werken. Wajongers die met loondispensatie kunnen werken, kunnen dus niet meer in aanmerking komen voor een Wsw-indicatie.

In december 2016 hadden 3.186 oWajongers een Breman-aanvulling. Het gemiddelde aanvullingsbedrag per dag was € 11,89. Op jaarbasis is met de Breman-aanvullingen zo'n € 500.000 gemoeid.

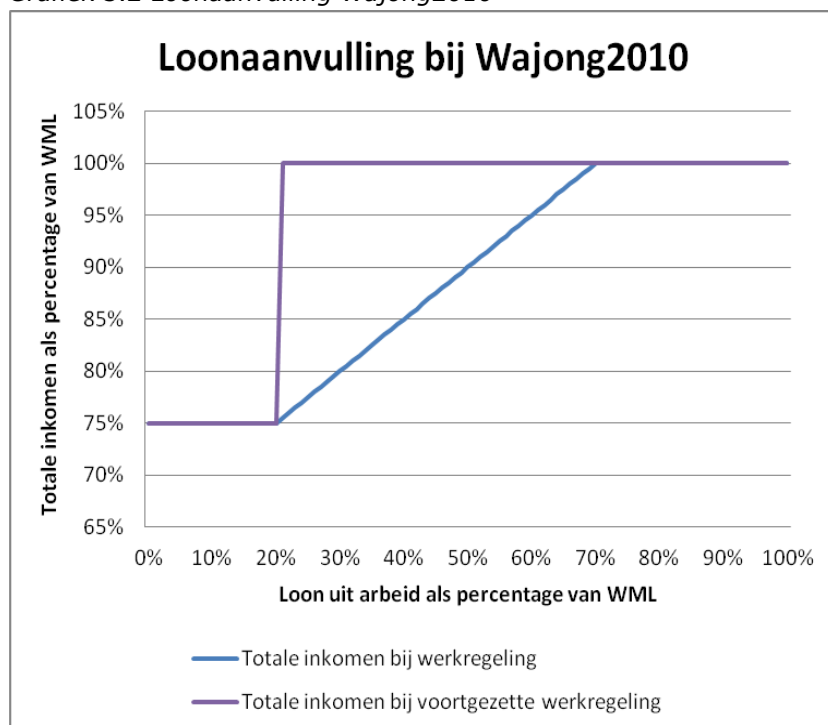
5.2.2 Wajong2010 (voortgezette) werkregeling

Personen in de Wajong2010 die mogelijkheden hebben om te werken, maar niet zelfstandig minimaal 75% WML kunnen verdienen, komen in de werkregeling terecht. Deze regeling ondersteunt hen bij het vinden en behouden van werk. Bij de totstandkoming van de Wajong2010 was het uitgangspunt dat een jonggehandicapte in de regel meer zal verdienen dan 20% WML en dat het wenselijk was een sterkere financiële prikkel in te bouwen om de verdien capaciteit zoveel mogelijk te benutten. Boven de genoemde drempel van 20% WML gaat (meer) werken lonen. Van elke extra verdiende euro aan loon, behoudt de Wajonger2010 50 cent, tot een maximum van 100% WML als totale inkomen. Bij inkomsten van 70% WML of meer wordt aangevuld tot 100% WML.

De inkomensondersteuning in de werkregeling kent twee fasen. Bij de Wajong2010 is een onderscheid gemaakt tussen een voorlopige beoordeling bij de eerste aanvraag van een Wajong-uitkering (werkregeling) en op minimaal 27-jarige leeftijd een definitief oordeel na zeven jaar arbeidsondersteuning (voortgezette werkregeling).

Vanaf 2017 krijgen de eerste jonggehandicapten van rechtswege de loonaanvulling vanuit de voortgezette werkregeling. Iedere werkende jonggehandicapte die ten minste 27 jaar is, zeven jaar recht op arbeidsondersteuning heeft gehad en een inkomen van 20% WML of meer verwerft, ontvangt een loonaanvulling tot een totaalinkomen van 100% WML. In onderstaande grafiek is zichtbaar hoe de loonaanvullingsregels werken voor Wajongers2010 met arbeidsvermogen. Ook in de voortgezette werkregeling geldt de eerder genoemde Bremanregeling, op grond waarvan het inkomen van de jonggehandicapte onder bepaalde voorwaarden aangevuld wordt, bij verdiensten per dag van ten minste 20% WML, tot het voor hem geldende functieloon, met een maximum van 120% WML (niet zichtbaar in de grafiek).

Grafiek 5.2 Loonaanvulling Wajong2010



Eind 2016 werkte 26,5% van de Wajongers in de werkregeling, van wie circa 10% met een loon van minder dan 20% WML.³⁰

Overstappen van oWajong naar Wajong2010

Er geldt sinds 2013 een vrijwillige overstapmogelijkheid voor oWajongers naar de Wajong2010-regeling, waarbij - in tegenstelling tot de zaagtandconstructie in de oWajong - werken vanaf een ondergrens zoals beschreven wel lonend is. De inkomensondersteuning in de voortgezette werkregeling is vanaf 1 januari 2017 direct van toepassing op oWajongers van ten minste 27 jaar die een overstap maken naar de Wajong2010. Zij hoeven niet eerst zeven jaar recht op arbeidsondersteuning in de Wajong2010 gehad te hebben, omdat zij al voor 2010 in de oWajong zijn ingestroomd. Onderstaande tabel geeft het aantal personen weer dat gebruik heeft gemaakt van de overstapregeling. Het aantal oWajongers dat is overgestapt naar de Wajong2010 is vrij laag. In welke mate de directe toepassing van de voortgezette werkregeling effect heeft op het aantal oWajongers dat daadwerkelijk overstapt is op nog niet vast te stellen. Vooralsnog zijn slechts 16 oWajongers sinds 1 januari 2017 overgestapt..

Overstap van oWajong naar Wajong2010

2013	91
2014	43
2015	12
2016	10
2017 (tot juli)	16
Totaal	172

Bron: UWV

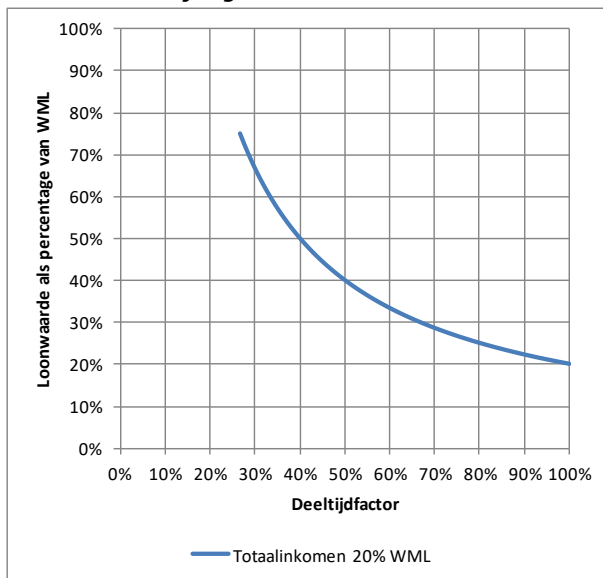
5.2.3 Loonaanvullingsregelingen oWajong versus Wajong2010

De loonaanvullingsregels in Wajong2010 zorgen er in het algemeen (vanaf 20% WML en behoudens de voortgezette werkregeling) voor dat (meer) werken lonend is, waarbij dit bij de oWajong niet altijd het geval is. Meer gaan werken in de oWajong kan zoals beschreven in paragraaf 5.2.1 door de zaagtandconstructie leiden tot een verlaging van het totale inkomen.

³⁰ Zie voorwaarden voetnoot voorgaande grafiek.

In onderstaande grafiek wordt zichtbaar wanneer werken lonend is in de Wajong2010. In de grafiek wordt duidelijk dat bij een loonwaarde van 40% WML en een deeltijdfactor van 50%, een Wajonger2010 aan loon 20% WML verdient. Hierbij hoort een totaalinkomen met loonaanvulling vanuit de Wajong2010 van 75% WML (zie grafiek 2). Als die persoon iets meer gaat werken (deeltijdfactor omhoog gaat), stijgt het loon en daardoor houdt hij/zij een hoger totaalinkomen over omdat bij inkomsten van 20% WML of meer de loonaanvulling vanuit de Wajong lonend is (van iedere extra euro aan loon, mag je dan 50 cent behouden tot een maximum van 100% WML als totaalinkomen). Dus alles boven de blauwe lijn leidt tot een hoger totaalinkomen. Alles onder de blauwe lijn zorgt voor een aanvulling van de Wajong2010 tot 75% WML en leidt bij een verbetering van de loonwaarde of uitbreiding van het aantal gewerkte uren niet tot een verhoging van het totaalinkomen.

Grafiek 5.3 Wajong2010 Werken lonend



De voortgezette werkregeling kent een perverse prikkel. Op het moment dat een Wajonger een inkomen van 20% WML of meer verdient is het niet lonend om meer te gaan werken. Het totale inkomen wordt op dat moment ongeacht de hoogte van het loon aangevuld tot 100% WML. Minder gaan werken tot een inkomen van minimaal 20% WML heeft dus ook geen effect op het totale inkomen.

5.3 Uitkering voor Wajongers die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben

5.3.1 oWajong

OWajongers die in de arbeidsongeschiktheidsklasse 80% of meer vallen én duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, ontvangen een uitkering van 75% WML. Voor deze groep geldt dat er in incidentele gevallen toch inkomsten zijn uit betaalde arbeid (niet met behulp van loondispensatie). De inkomsten worden op dezelfde wijze verrekend als voor oWajongers met arbeidsvermogen, dus door middel van een fictieve schatting.

5.3.2 Wajong2010 uitkeringsregeling

Jonggehandicapten in de Wajong2010 die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, dus door hun beperkingen niet kunnen werken, hebben aanspraak op de uitkeringsregeling. De hoogte van de uitkering bedraagt - net als in de oWajong - 75% WML. Voor deze groep geldt dat er in incidentele gevallen (ongeveer 1% van alle personen in deze regeling) toch inkomsten zijn uit betaalde arbeid (niet met behulp van loondispensatie). De inkomsten worden dan op dezelfde wijze verrekend als in de werkregeling. Op deze manier wordt werken door jonggehandicapten, ondanks hun volledig en duurzame arbeidsongeschiktheid, beloond. Als blijkt dat de arbeid toch te zwaar is, ontvangen zij direct weer 75% WML. Indien de jonggehandicapte gedurende één jaar meer heeft

verdiend dan 20% van zijn maatmaninkomen, volgt een herbeoordeling door UWV om te onderzoeken of nog sprake is van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid.

5.3.3 Wajong2015

Met de invoering van de Participatiewet is de Wajong sinds 2015 alleen nog toegankelijk voor jonggehandicapten die duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. De overheid heeft voor deze groep Wajong2015 als doel te voorzien in een inkomensvoorziening. De grondslag voor hun uitkering is 75% WML. Voor jongeren tot 23 jaar is de uitkering 75% van het wettelijk minimumjeugdloon. Eventueel inkomen (niet met behulp van loondispensatie) wordt volledig op de uitkering in mindering gebracht.

5.4 Studieregeling Wajong2010

Wajongers2010 die studeren of naar school gaan en aanspraak hebben op studiefinanciering of een tegemoetkoming scholingskosten krijgen een inkomensondersteuning van 25% WML.

Tijdens invoering van de Wajong2010 was nog geen sprake van een basisleenstelsel, maar was de basisbeurs (onder voorwaarden) een gift. Het stelsel van studiefinanciering ging toen uit van drie elementen: een basisbeurs, een aanvullende beurs (of ouderlijke bijdrage) en een lening (of inkomsten uit arbeid). De inkomensondersteuning van 25% WML kwam tegemoet aan het feit dat de jonggehandicapte niet of minder kan verdienen naast zijn studie. De maximale lening (hoger onderwijs) was € 280 per maand, dit kwam ongeveer overeen met de netto Wajong uitkering van 25% WML, zijnde € 200 tot € 300 per maand.³¹

Inkomsten tot 25% WML worden niet gekort op de uitkering; daarboven wel. Het starten van een studie vanuit de werkregeling of uitkeringsregeling zorgt voor instroom in de studieregeling en een verlaging van de uitkering tot 25% WML.

In zes jaar tijd (2010 t/m eind 2015) zijn 100 personen vanuit de uitkeringsregeling gestart met een studie en 1.900 personen vanuit de werkregeling.³² Zo'n 39% van de Wajongers die in de studieregeling instroomden, zijn binnen een jaar overgegaan naar de werkregeling. Na drie jaar is dat 78%.

Gemiddeld is in 2016 22% van de Wajongers in de studieregeling aan het werk. Dat gaat dus om bijna 1.400 personen, die in staat zijn inkomsten uit arbeid te halen naast het volgen van hun studie. Gemiddeld verdienen zij € 572 per maand (zo'n 42% van het WML). Dit lijkt dus af te wijken van de constatering dat jonggehandicapten niet of minder kunnen verdienen naast hun studie, zoals vermeld in de memorie van toelichting bij invoering van de Wajong2010. 78% van de Wajongers heeft echter geen inkomen naast de studieregeling. Iets meer dan de helft van de werkenden in de studieregeling heeft inkomsten gelijk of onder 25% WML; zij worden niet gekort op hun uitkering. Zo'n 12% heeft inkomsten gelijk of boven het WML.³³

De Tweede Kamer heeft bij motie van het lid Siderius³⁴ aandacht gevraagd voor het signaal dat ouders om financiële redenen hun ernstig meervoudig beperkte kinderen op 18-jarige leeftijd van school halen. Met de invoering van de Wajong2015 is het volgen van onderwijs een uitsluitende voorwaarde voor de Wajong2015 geworden. Jonggehandicapten die duurzaam geen mogelijkheden hebben voor arbeidsparticipatie kunnen op het moment dat zij van school gaan instromen in de Wajong2015. De Wajong2010 studieregeling kent theoretisch ook een prikkel om te stoppen met onderwijs met studiefinanciering. Op dat moment gaat de uitkering omhoog van 25% WML naar 75% WML. Er is geen onderzoek gedaan naar de mate waarin dit effect zich heeft voorgedaan.

5.5 Specifieke inkomensaanvullingen

Er zijn vijf specifieke inkomensaanvullingen voor Wajongers.

³¹ TK 2008-2009, 31 780, nr. 3.

³² UWV monitor Arbeidsparticipatie 2016; cijfers t/m eind 2015.

³³ Bron: UWV polisadministratie. Het gemiddelde is berekend op basis van twee peilmomenten. Bij het gemiddelde bedrag is vakantietoeslag meegerekend.

³⁴ TK 2015-2016, 31 497 nr. 188.

Jonggehandicaptenkorting

Dit is een extra heffingskorting tot de AOW-gerechtigde leeftijd alleen voor Wajongers, op wie geen ouderenkorting van toepassing is. Als de Wajong-uitkering gekort wordt (eventueel tot nihil) omdat sprake is van een andere uitkering of een ander inkomen uit arbeid, bestaat toch recht op de jonggehandicaptenkorting. In 2016 was de hoogte € 719. In totaal was hiermee in 2016 € 178 miljoen gemoeid.

AO tegemoetkoming

De tegemoetkoming arbeidsongeschikten biedt een jaarlijkse netto tegemoetkoming aan Wajongers en aan personen die minimaal 35% arbeidsongeschikt zijn en die in verband daarmee recht hebben op een uitkering (WAO, WIA, WAZ). De AO-tegemoetkoming is in januari 2009 als alternatief geïntroduceerd voor arbeidsongeschikten die AWBZ-verzekerd zijn vanwege het vervallen van de Buitengewone Uitgavenregeling in de belastingwetgeving. UWV betaalt de tegemoetkoming uit. In 2016 was het bedrag € 212,06. In totaal was hiermee in 2016 voor de Wajong € 79 miljoen gemoeid.

Tegemoetkoming Wajongers

Deze tegemoetkoming is in 2005 opgesteld om het koopkrachtverlies vanwege de invoering van de Zorgverzekeringswet en Wet op de zorgtoeslag te repareren voor Wajongers die een uitkering op basis van het wettelijk minimumjeugdloon ontvangen. Wajongers in de leeftijdscategorieën tot en met 22 jaar hebben recht op deze tegemoetkoming. De tegemoetkoming wordt door UWV maandelijks bij de betaling van hun uitkering uitgekeerd. Het bedrag wordt halfjaarlijks geïndexeerd. In totaal was hiermee in 2016 € 2,6 miljoen gemoeid.

Bruto bedragen op 1 januari 2016

Leeftijd	Aanvulling bruto per maand
18 jaar	€ 16,15
19 jaar	€ 15,50
20 jaar	€ 9,29
21 jaar	€ 4,58
22 jaar	€ 1,88

Bron: Overzicht uitkeringsbedragen en maatregelen SZW per 1 januari 2016

Toeslag i.v.m. hulpbehoevendheid

Volledig arbeidsongeschikte Wajongers (ongeacht welke regeling) die een althans voorlopig blijvende toestand van hulpbehoevendheid hebben waarbij geregeld oppassing en verzorging nodig is, krijgen een toeslag van UWV tot 85% of 100% WML.

Dit is niet het geval als de Wajonger in een inrichting is opgenomen en de kosten van verblijf ten laste van een zorgverzekering of een verzekering inzake ziektekosten komen.

In totaal was met deze toeslag voor Wajongers in 2016 € 16 miljoen gemoeid.

Toeslagenwet

Als een Wajonger getrouwd (of daarmee gelijkgesteld) of alleenstaand is en het totale (gezins)inkomen valt onder het sociaal minimum, dan kent de Toeslagenwet een toeslag toe. Is de echtgenoot van degene met de Wajong-uitkering geboren na 31 december 1971, dan is slechts sprake van een recht op toeslag als er een tot het huishouden behorend kind van 12 jaar of jonger is. Valt de Wajonger onder het huishouden van zijn/haar ouders, dan bestaat geen recht op een toeslag.

In totaal was met de Toeslagenwet voor Wajongers in 2016 € 26 miljoen gemoeid. Het jaarlijkse bedrag aan toeslagen voor Wajongers was gemiddeld € 590 in 2016.

6 Activering van Wajongers (arbeidsondersteuning)

6.1 Inleiding

Jonggehandicapten hebben recht op arbeidsondersteuning. Om jonggehandicapten aan de slag te helpen is het van belang om ervoor te zorgen dat zij zich zo ontwikkelen dat zij ook kunnen gaan werken. Sommige jonggehandicapten zijn direct bemiddelbaar naar werk. Andere jonggehandicapten moeten eerst arbeidsfit gemaakt worden, voordat zij de stap naar werk kunnen maken. Om uiteindelijk jonggehandicapten te kunnen matchen op aanbod van werkplekken door werkgevers is het van belang dat UWV en potentiële werkgevers inzicht hebben in de kansen, mogelijkheden en beperkingen van de jonggehandicapte. Daarnaast is het ook van belang dat er voldoende aanbod van arbeidsplaatsen komt. Om werkgevers over de streep te trekken om een jonggehandicapte in dienst te nemen en te houden is het van belang deze werkgever te ontzorgen en (financiële) risico's weg te nemen. UWV is verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van deze arbeidsondersteuning. Dit hoofdstuk beschrijft de activerende dienstverlening van UWV aan Wajongers en (potentiële) werkgevers.

6.2 Voor wie zet UWV activerende dienstverlening in?

Met de invoering van de Wajong2010 wordt voor een fermere aanpak rondom activering gekozen, om Wajongers er toe te bewegen aan het werk te gaan en te blijven. Het voornaamste doel van de Wajong2010 is om meer Wajongers, zoveel mogelijk in reguliere banen, aan het werk te krijgen. De fermere aanpak bestaat enerzijds uit het voorop stellen van arbeidsondersteuning en het daaraan ondergeschikt maken van inkomensondersteuning. Voor elke jonggehandicapte die de Wajong2010 instroomt, stelt UWV in samenspraak met de Wajonger een participatieplan op. UWV gaat met de Wajongers in de werkregeling vervolgens aan de slag. Naast het participatieplan is met de Wajong2010 het dwingende werkaanbod geïntroduceerd. Voor oWajongers is de dienstverlening in de jaren 2010-2016 in principe hetzelfde als voor de Wajong2010, met dien verstande dat oWajongers zichzelf moeten melden om ondersteuning te krijgen.

Met ingang van 1 januari 2018 krijgen Wajongers met arbeidsvermogen te maken met een korting op de uitkering van 5%-punt. De veronderstelling is dat Wajongers daarmee een grotere prikkel krijgen om te gaan werken. Ook bepaalde groepen werkenden krijgen te maken met deze korting. Vanaf 2015 is daarop de herindelingsoperatie IAW (Integrale Activering Wajong) gestart, waarmee iedere oWajonger door UWV, zoveel mogelijk op basis van dossier, wordt ingedeeld in de categorie "arbeidsvermogen" of "geen arbeidsvermogen". Dit leidt er toe dat mensen die lang dachten niet mee te kunnen doen, nu toch de boodschap krijgen dat ze toch mee moeten doen. In termen van activeren is dat een lastige boodschap. Alle oWajongers met arbeidsvermogen worden door UWV in het kader van IAW uitgenodigd voor een activeringsgesprek met UWV. Hierin worden afspraken gemaakt over de activering en in te zetten re-integratie-instrumenten. Indien een Wajonger geen aanspraak wenst te maken op de activerende dienstverlening van UWV wordt deze in elk geval tot 2018 met rust gelaten. Wel wordt er voor elke oWajonger een klantprofiel opgesteld en, zo dit aan de orde is, wordt hij/zij arbeidsfit gemaakt of ondersteund naar werk. Met de integrale activering van oWajongers is UWV hernieuwd contact aangegaan met oWajongers om hen aan het werk te helpen en te houden. De reguliere activerende dienstverlening die ook van toepassing is voor de Wajong2010 wordt daarbij ingezet. Het aantal Wajongers dat bij UWV extra in activerende dienstverlening komt is daarmee met circa 24 duizend Wajongers toegenomen. Ongeveer een derde daarvan ziet vooralsnog af van dienstverlening door UWV, maar blijft de mogelijkheid om aanspraak te doen op activerende dienstverlening behouden.

Met de invoering van de Participatiewet is de instroom van jonggehandicapten met arbeidsvermogen in de Wajong gestopt. Het zittend bestand Wajong blijft tot de re-integratieverantwoordelijkheid van UWV behoren. Daarmee blijft UWV verantwoordelijk voor de activering van Wajongers met arbeidsvermogen.

6.3 Overgang onderwijs naar werk

De meeste Wajongers stroomden de Wajong in vanuit het vso of praktijkonderwijs (pro). Om de instroom in de Wajong2010 te beperken en jonggehandicapten beter toe te rusten op de

arbeidsmarkt is gelijktijdig met de Wajong2010 de Wet op het passend onderwijs ingevoerd. Het vso en pro komen daarbij meer in het teken te staan van voorbereiden op de arbeidsmarkt. Het is de veronderstelling dat onderwijs voor jongeren met een beperking, dat meer gericht is op arbeidsparticipatie, kan bijdragen aan een kleiner beroep op de Wajong. Om de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt van Wajongers te versterken vormde UWV samen met scholen in het vso en pro Wajong-netwerken. Daarnaast kregen scholen de opdracht om meer samen te gaan werken met zorginstellingen, UWV en gemeenten.

Begeleiding tijdens de stage als onderdeel van de opleiding is een taak voor het onderwijs. Voor een meer succesvolle begeleiding van Wajongers tijdens stage is in de schooljaren 2009-2010 en 2010-2011 een experiment uitgevoerd met de inzet van een stagejobcoach op praktijkscholen en scholen voor het vso. Tijdens die pilot was € 4 miljoen (inclusief uitvoeringskosten) per schooljaar beschikbaar. Voor dit bedrag kregen 500 leerlingen in hun eindstage een jobcoach toegewezen. Belangrijkste uitkomst was dat de inzet van een stagejobcoach relatief weinig oplevert ten opzichte van de kosten. Van de leerlingen die aan de pilot deelnamen stroomde 44% duurzaam uit naar werk tegenover 35% van de controlegroep³⁵. De resultaten gaven daarom geen aanleiding tot een structurele inzet van de stagejobcoach. Wel heeft het experiment nuttige informatie opgeleverd over factoren die een rol spelen bij de overgang van school naar werk.

Een deel van de jongeren van het vso en pro redt het niet om na het verlaten van de school op eigen kracht een baan te vinden en te behouden. De Wajong-netwerken van UWV WERKbedrijf, scholen en andere partijen speelden een belangrijke rol bij het begeleiden en voorkomen dat jongeren onnodig in een uitkeringssituatie terechtkwamen. De aandacht van UWV was erop gericht om jongeren op het juiste moment te begeleiden naar werk.

In de Wajong-netwerken kwam de kennis van de scholen over de ontwikkelcapaciteit en wensen van de leerling samen met de kennis van het WERKbedrijf over vacatures, stages en beschikbare banen in de verschillende branches. In de Wajong-netwerken waren ook andere belangrijke partijen rond de leerling vertegenwoordigd, zoals ondersteuningsorganisatie MEE, dagbestedingsorganisaties en het ROC. Gezamenlijk bespraken de betrokken professionals de keuzemogelijkheden van de leerling. Vaak ook samen met ouders, juist omdat werken samenhangt met wonen en vrije tijd. UWV WERKbedrijf kon voor deze kwetsbare doelgroep de cirkel rond maken door de jongere aansluitend aan school toe te leiden naar een baan of leerwerkplek, eventueel met behulp van voorzieningen als competentietesten, jobcoaching, loondispensatie en proefplaatsing.

Uit onderzoek³⁶ uit 2011 blijkt dat het belangrijk is dat de jongere al bij UWV, een werkgever of dagbesteding in beeld was voordat hij of zij de school verlaat. Het stokje moet al tijdens de schoolperiode worden aangereikt, zodat de jongere bij het verlaten van de school een plek heeft. Een goede samenwerking werd als succesfactor voor het slagen van de arbeidstoeleiding genoemd, dit bestaat uit het hebben van korte lijnen en de juiste contactpersoon.

De meeste scholen waren tevreden over de samenwerking met UWV. De meeste scholen participeerden in een regionetwerk. Er zijn kleine regionetwerken, bestaande uit alleen scholen (samenwerkingsverbanden) en grote netwerken, bestaande uit partijen als de scholen, UWV, MEE, ROC's, re-integratiebedrijven en dagbestedingsinstellingen. Dit is per regio verschillend vormgegeven, afhankelijk van de partners in de regio. In sommige regio's bestaan geen regionetwerken. Daar is alleen een overleg op school waar ook UWV en MEE deel van uitmaken of is er helemaal geen (structureel) overleg.

³⁵ TK 2011-2012, 33 000 XV, nr. 66.

³⁶ Panteia (2011). Arbeidstoeleiding en de Wajong: een estafette? Een onderzoek naar de visie en werkwijze van VSO- en PRO-scholen.

Uit onderzoek uit 2012³⁷ blijkt dat voor succesvolle arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren zowel kennis van de problematiek van jongeren als kennis van de arbeidsmarkt noodzakelijk is. Het koppelen van de mogelijkheden en wensen van de doelgroep aan de mogelijkheden van de werkgever is essentieel. Bovendien is het van belang dat er voldoende arbeidsdeskundige expertise aanwezig is in de netwerken over het inzetten van verschillende instrumenten, zoals jobcoaching, werkplekaanpassingen, loonkostensubsidie en de no-riskpolis. De voormalige Wajongnetwerken die UWV vormde met vso- en pro-scholen, met daarin de aanwezigheid van de benodigde arbeidsdeskundige expertise, werden als belangrijke succesfactor gezien in de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren.

Uit de omvangrijke literatuur met betrekking tot de samenwerking rond de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren komt een aantal breed bedragen succesfactoren naar voren³⁸:

- De jongere komt centraal te staan.
- Er wordt vanuit meerdere disciplines samengewerkt, waaronder ook zorg en werkgeverschap.
- Binnen het netwerk is voldoende kennis over de problematiek van de doelgroep, waaronder ook arbeidsdeskundige kennis.
- Er is sprake van continuïteit van de begeleiding tijdens de transitie van school naar werk (en daarna).
- Er zijn afspraken over de regievoering.

De Wajong-netwerken zorgden er voor dat UWV de Wajonger al vroeg in beeld had en samen met de school goed inzicht kon krijgen in de kansen, mogelijkheden en beperkingen van de Wajonger.

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor activering van jonggehandicapten met arbeidsvermogen. In dit kader heeft UWV zich ingespannen om de Wajong-netwerken over te dragen aan de 35 centrumgemeenten. Deze centrumgemeenten zijn de nieuwe trekkers van de scholingsnetwerken. UWV blijft betrokken bij deze netwerken en levert een bijdrage in de vorm van kennis en ervaring.

6.4 Activerende dienstverlening door UWV

Deze paragraaf beschrijft de instrumenten waarover UWV beschikt die bijdragen aan ontwikkeling en activering van een Wajonger, instrumenten om inzicht te verschaffen in het bestand, instrumenten om het aanbod van werk te vergroten en instrumenten om Wajongers en werkgevers te ondersteunen tijdens een dienstbetrekking.

6.4.1 Face-to-face dienstverlening

De activerende dienstverlening voor Wajongers kent de vorm van face-to-face dienstverlening. In een multidisciplinair team van arbeidsdeskundigen en Adviseurs intensieve dienstverlening worden Wajongers begeleid. Deze professionals zijn in het bijzonder geëquipeerd om Wajongers te begeleiden naar werk. Om mensen met een arbeidshandicap aan de slag te helpen is het onder andere belangrijk om te kunnen beoordelen hoe mensen hun eigen gezondheidssituatie (werkvermogen) inschatten en beleven, en of er mogelijkheden zijn om aan het werk te gaan, de inschatting van belasting/belastbaarheid in re-integratie. Wajongers hebben vaak de neiging om de eigen mogelijkheden vaak te overschatten. Het is de professionaliteit van de arbeidsdeskundige om op basis van onder andere motiverende gespreksvoering Wajongers in de juiste richting te bewegen. Daarnaast is het van belang dat rekening houdende met de beperkingen van de Wajonger de kansen en mogelijkheden in beeld worden gebracht. De arbeidsdeskundigen hebben een breed scala aan instrumenten ter beschikking om Wajongers te begeleiden naar werk. Deze instrumenten worden in de volgende paragrafen verder beschreven. Begeleiden van Wajongers is maatwerk. Het is van belang om te weten welke instrumenten op welk moment effectief zijn om in

³⁷ Panteia (2012) Arbeidstoeleiding vanuit het pro en vso; Tussentijdse evaluatie Werkschool en vergelijking met Boris.

³⁸ Regioplan (2015): "Zonder netwerk gooi je de leerling over de schutting in de hoop dat hij wordt opgepakt" : varianten, ervaringen en succesfactoren in de regionale samenwerking arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren.

te zetten voor je klant. In dit kader zet UWV instrumenten in ter verbetering van de professionaliteit van de arbeidsdeskundige. Arbeidsdeskundigen kennen ook een eigen beroepsvereniging die zich bezighoudt met verdere professionalisering van het vak en bevorderen van de deskundigheid van haar leden. UWV stimuleert lidmaatschap van deze beroepsvereniging.

6.4.2 Het participatieplan

Bij instroom in de Wajong2010 stelt UWV samen met de jonggehandicapte (en eventueel diens ouders) een participatieplan op. Het plan geeft de wijze weer waarop de arbeidsondersteuning van de jongere wordt vormgegeven. Het participatieplan geeft ook aan wat er van de jongere wordt verwacht en welke plichten hij daarbij heeft. Eveneens worden de consequenties van niet-naleving geschetst. Na opstelling van het plan gaat pas het eventuele recht op inkomensondersteuning in.

UWV stelt het participatieplan niet eenzijdig op, maar doet dit in overleg met de betrokkene en eventueel diens ouders en school. Het is immers belangrijk dat het participatieplan naadloos aansluit op een handelingsplan dat al door de school is opgesteld. UWV kan daarbij belangrijke informatie putten uit netwerkoverleggen welke UWV met scholen of ketenpartners onderhoudt, zoals toegelicht in paragraaf 6.3.

Het participatieplan gaat verder dan de re-integratievisie, dat wordt opgesteld voor oWajongers. Het participatieplan biedt aanknopingspunten om jongeren niet alleen naar werk te begeleiden, maar ook te borgen dat zij werk behouden. Het schetst de totale vormgeving van de dienstverlening, inclusief de mogelijkheden die er voor de werkgever zijn (informatie over bijvoorbeeld de no riskpolis en de premiekortingsregeling).

Het participatieplan, maar ook de re-integratievisie, leveren een bijdrage aan het in beeld brengen van de kansen en mogelijkheden, alsmede de beperkingen van een Wajonger.

Tabel 6.1 - Aantallen en tijdigheid van participatieplannen

	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal	8.300	13.300	12.300	11.800	12.000
Percentage tijdigheid	66%	89%	93%	93%	90%

Bron: UWV Jaarverslagen 2010-2014

In bovenstaande tabel is aangegeven hoeveel participatieplannen zijn opgesteld in de periode 2010-2014. De tijdigheid van de participatieplannen is een prestatie-indicator, afgesproken met de minister van SZW. De norm is gedurende de gehele periode gesteld op 85% tijdigheid, wat wil zeggen dat minimaal 85% van de participatieplannen binnen 14 weken na de aanvraag is opgesteld. Vanaf 2015 bevatten de jaarverslagen geen informatie meer, gelet op de invoering van de Wajong2015. In de tabel zien we dat behoudens een opstartfase in 2010 de norm voor de tijdigheid werd behaald.

6.4.3 Re-integratietrajecten

Een van de afspraken uit het participatieplan of re-integratievisie betreft de wijze waarop de arbeidsondersteuning van de Wajonger wordt vormgegeven. Voor de bevordering van de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten is de inzet van re-integratie-instrumenten vaak nodig. UWV kan een re-integratietraject aanbieden, dat wordt ingekocht bij een extern re-integratiebureau, om de Wajonger 'werkfit' te maken. In dit traject wordt samen met een persoonlijke coach onderzocht wat nodig is om (weer) aan de arbeidsmarkt te kunnen deelnemen en hoe dit bereikt kan worden. Het doel is om aan het einde van dit traject geen belemmeringen meer te ervaren die hinderen om aan het werk te gaan. Ook kan UWV een re-integratietraject inkopen om de jongere daadwerkelijk naar een baan te begeleiden. De inzet van re-integratietrajecten is in de afgelopen jaren een vaste kern geweest van de arbeidsondersteuning van Wajongers. Het is geen nieuw instrument. In onderstaande tabel is het aantal ingekochte trajecten voor zowel de oWajong als de Wajong2010 weergegeven in de periode 2007-2016. Er is

te zien dat er na 2010 een lichte daling was, in 2013 en 2014 een stijging en in 2015 weer een lichte daling.

Tabel 6.2 Aantallen gestarte trajecten (2007 tot en met 2016)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
oWajong	6.317	7.594	10.548	9.399	5.080	3.937	3.487	2.924	3.198	4.685
Wajong2010				-	3.574	5.073	7.107	8.671	6.998	5.337
Totaal	6.317	7.594	10.548	9.399	8.654	9.010	10.594	11.595	10.196	10.022

Bron: UWV kwantitatieve informatie en aanvullende beleidsinformatie

Uit de tabel blijkt dat alleen al in kwantitatieve zin de inzet van re-integratietrajecten een belangrijk instrument is voor de activering van Wajongers. Per jaar stroomden er immers tussen de 15 en 18 duizend Wajongers de Wajong in en worden er circa 9.000 - 11.000 trajecten gestart.

Re-integratiebedrijven hebben eigen netwerken onder werkgevers waar ze uit putten voor het plaatsen van Wajongers. UWV en re-integratiebedrijven werken samen om vacatures en kandidaten uit te wisselen. Elke regio kent een vorm van gestructureerd overleg met re-integratiebedrijven om te zien waar vraag en aanbod binnen de regio bij elkaar kan worden gebracht. Er is weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de samenwerking. De Inspectie SZW heeft in 2012 geconstateerd dat de samenwerking over het algemeen beter verliep dan de samenwerking met gemeenten en dat de samenwerking niet systematisch en structureel was.³⁹

6.4.4 ESB-regeling

De ESB-regeling, uitgevoerd door UWV en enkele geselecteerde scholingsinstituten, voorziet onder voorwaarden in scholing en arbeidstoeleiding van jongeren met ernstige scholingbelemmeringen vanaf 18 jaar. De regeling biedt plaats aan ongeveer 220 deelnemers per kalenderjaar (cohort), die een traject doorlopen van maximaal drie jaar en zeven maanden (cohortperiode). De regeling kent een subsidieplafond van €13,3 miljoen per cohortperiode en wordt gefinancierd door het ministerie van SZW via het Arbeidsongeschiktheidsfonds jonggehandicapten. Dit fonds wordt vanuit artikel 4 SZW-begroting gefinancierd. De huidige ESB-regeling loopt af op 31 december 2017. Omdat uit de recente evaluatie bleek dat er vooralsnog geen alternatief is voor de ESB-doelgroep als de regeling wegvalt, is de ESB-regeling tijdelijk verlengd met drie jaar (tot eind 2020)⁴⁰, om in de tussentijd de mogelijke alternatieven te verkennen voor de doelgroep (in samenspraak met de betrokken partijen vanuit het Rijk en de uitvoering). De Tweede Kamer is over de uitkomsten van de evaluatie en het vervolg geïnformeerd per brief van 9 juni 2017.⁴¹

6.4.5 Werkaanbod

Met de Wajong2010 is het werkaanbod geïntroduceerd. Het werkaanbod kan door UWV als ultiem instrument worden ingezet indien blijkt dat een jongere niet zelf in staat is (gebleken) een baan te vinden. Ook voor jongeren van wie UWV inschat dat zij wel kunnen werken, maar niet willen, kan het werkaanbod een stok achter de deur zijn om alsnog werk te zoeken.

Aan het werkaanbod kan een traject met verschillende re-integratie-activiteiten vooraf gaan. Het werkaanbod is dan het laatste zetje dat de betrokkene nodig heeft om aan het werk te komen. De jonggehandicapte wordt dus niet zo maar met een werkaanbod geconfronteerd, maar groeit daar naar toe door het pad dat in het participatieplan samen met hem is uitgezet.

Onder een werkaanbod wordt in beginsel verstaan: het aanbieden van concrete, algemeen geaccepteerde arbeid in de publieke of private sector aan een persoon. In het werkaanbod gaat

³⁹ Inspectie SZW (2012), Tussen Wajong en Werk. Het vinden van de juiste werkplek.

⁴⁰ Staatscourant 30 augustus 2017, nr. 48 990.

⁴¹ TK 2016-2017, 31 224, nr. 39.

het uitsluitend om werk bij een reguliere werkgever, waarbij gewerkt wordt op basis van een arbeidsovereenkomst. Een reguliere baan met loondispensatie of met begeleiding van een jobcoach behoort hier dus ook toe. Het werkaanbod zoals hierboven omschreven is geschikt voor de betreffende jonggehandicapte en dient als algemeen geaccepteerde arbeid door de betrokkene te worden aanvaard.

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de inzet van het werkaanbod. Panteia heeft in haar onderzoek geconcludeerd op basis van interviews en case studies dat het werkaanbod niet tot nauwelijks is ingezet en dat het ook geen effectief middel is voor de doelgroep. Panteia geeft hierbij aan dat de aanname waar dit instrument op is gebaseerd niet goed kan worden onderbouwd.⁴²

6.4.6 Instrumenten ten behoeve starten en behouden van werk

UWV beschikt naast bovenstaande instrumenten ook over een aantal instrumenten om werkgevers financieel te ondersteunen bij het aannemen van een Wajonger, danwel om de Wajonger in zijn baan te ondersteunen. Deze instrumenten en het gebruik hiervan worden hieronder toegelicht.

6.4.6.1 Proefplaatsing

Bij proefplaatsing gaat een Wajonger twee maanden werken bij een werkgever, met behoud van uitkering. De werkgever betaalt dan nog geen salaris. UWV kan toestemming geven voor een proefplaatsing van langer dan twee maanden tot een maximum van zes maanden. De Wajonger krijgt hiermee de kans om ervaring op te doen en zich te bewijzen in de functie. Voorwaarde voor proefplaatsing is dat de werkgever schriftelijk verklaart dat hij van plan is om na afloop van de proefperiode de Wajonger een contract aan te bieden van minimaal zes maanden.

De ontwikkeling van het aantal proefplaatsingen in onderstaande tabel zichtbaar. Er zijn geen gegevens beschikbaar over 2010-2011. In 2014 en 2015 leidde bijna 60% van de proefplaatsingen tot een dienstverband, bij ruim 30% werd op een later tijdstip alsnog een dienstverband gevonden.

Ongeveer 60% is een jaar na het einde van de proefplaatsing nog steeds (of weer) aan het werk, waarvan 80% bij dezelfde werkgever (niet in tabel).

Tabel 6.3 Aantal proefplaatsingen en resultaat

	2012	2013	2014	2015
Aantal toegekend	3.100	4.600	6.000	7.600
Aantal afgerond	2.600	3.800	4.900	5.700
Dienstverband na proefplaatsing	49%	55%	59%	59%
Dienstverband na 2 maanden	37%	35%	31%	31%
Geen dienstverband	14%	10%	9%	9%

Bron: UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2016

6.4.6.2 Jobcoach (interne of externe)

Als er extra begeleiding nodig is, kunnen Wajongers een beroep doen op een jobcoach. Om in aanmerking te komen voor een jobcoach moet de Wajonger voldoen aan de volgende drie voorwaarden:

- hij is niet in staat om zonder systematische begeleiding de taken te verrichten;
- hij verdient minimaal 35% van het wettelijk minimumloon;
- hij heeft een contract voor minimaal een half jaar bij een reguliere werkgever.

De jobcoach draagt zorg voor de noodzakelijke begeleiding op de werkplek, zoals begeleiding bij de praktische uitvoering (bijvoorbeeld werkvolgorde, structuur, aanleren werkroutine) en de sociale vaardigheden op de werkvloer (bijvoorbeeld omgang met collega's en leidinggevende). Als de Wajonger zelf jobcoaching aanvraagt is het Protocol Jobcoaching van toepassing. Bij deze vorm van

⁴² Panteia (2017) , 'Meer Wajongers aan het werk?'

jobcoaching mag alleen een jobcoach van een door UWV erkende jobcoachorganisatie de Wajonger bij de uitvoering van zijn werkzaamheden ondersteunen.

Na een pilot met interne jobcoaching sinds 2011 is de inzet van een interne jobcoach vanaf 1 januari 2015 wettelijk geregeld. Bij de interne jobcoach kan een werkgever zelf een aanvraag indienen en als deze wordt toegekend krijgt de werkgever subsidie om jobcoaching zelf te regelen. Bijvoorbeeld door een interne medewerker aan te stellen of door de begeleiding zelf extern aan een jobcoachorganisatie uit te besteden.

Uit tabel 6.4 blijkt dat grofweg eenderde van de werkende Wajongers bij een reguliere werkgever een jobcoach heeft.

Tabel 6.4 Inzet jobcoach

	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal werkenden bij reguliere werkgever	27.700	27.900	30.300	32.400	34.900
Ondersteuning jobcoach	10.000	9.300	9.600	10.500	12.400
% van aantal werkenden	36%	33%	32%	32%	35%

Bron: UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2016 en 2017

6.4.6.3 Loondispensatie

Bij loondispensatie wordt de werkgever voor een bepaald percentage vrijgesteld van de verplichting om ten minste het WML te betalen. Een arbeidsdeskundige voert een loonwaardemeting uit op de werkvloer om te bepalen wat de loonwaarde van de Wajonger is. De werkgever hoeft alleen maar te betalen voor de arbeidsprestatie die de werknemer levert. UWV zorgt voor een aanvulling vanuit de Wajong. Loondispensatie wordt slechts verleend indien naar verwachting gedurende ten minste zes maanden sprake zal zijn van een duidelijk verminderde arbeidsprestatie, doch ten hoogste voor vijf jaar. Na afloop van deze periode is verlenging mogelijk. Een duidelijk verminderde arbeidsprestatie wordt slechts aangenomen indien die prestatie een geldelijke beloning rechtvaardigt die, berekend per gewerkt uur, ten minste 25% lager ligt dan de beloning die voor dezelfde arbeid gebruikelijk is.

Uit onderstaande tabel blijkt dat het percentage met loondispensatie bij een reguliere werkgever werkende Wajongers in de periode 2012-2015 is gestegen van 41% naar 47%.

Tabel 6.5 Inzet loondispensatie

	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal werkenden bij reguliere werkgever	27.700	27.900	30.300	32.400	34.900
Loondispensatie	11.300	11.800	13.300	15.200	17.200
% van aantal werkenden	41%	42%	44%	47%	49%

Bron: UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2016 en 2017

6.4.6.4 No-riskpolis

Een no-riskpolis biedt dekking tegen het risico van loondoorbetaling bij ziekte. Normaal gesproken moet een werkgever bij ziekte gedurende 104 weken het loon doorbetalen. Maar voor een werknemer met no-riskdekking die ziek wordt ontvangt de werkgever een Ziektewet-uitkering van UWV. Die compenseert de loonkosten voor de werkgever bij ziekte. De no-riskpolis is onder andere van toepassing op Wajongers en blijft van toepassing voor zolang de dienstbetrekking blijft bestaan.

6.4.6.5 Loonkostenvoordeel/premiëkorting

Om werkgevers te stimuleren arbeidsplaatsen aan te bieden voor Wajongers zijn de volgende financiële instrumenten beschikbaar:

- Werkgevers konden tot 1 januari 2016 drie jaar lang een mobiliteitsbonus in de vorm van een premiekorting krijgen van maximaal € 7.000,- per jaar. Het maximum bedraagt € 3.500,- voor Wajongers die met loondispensatie werken.

Om de banenafpraak te ondersteunen heeft het kabinet met het wetsvoorstel harmonisatie van instrumenten ter bevordering van arbeidsdeelname van arbeidsbeperkten⁴³ een zo eenvoudig en eenduidig mogelijk basispakket van instrumenten mogelijk gemaakt voor werkgevers die banen beschikbaar stellen voor mensen met een arbeidsbeperking. De financiële instrumenten zijn daarbij ook geharmoniseerd.

- Met ingang van 1 januari 2016 is de premiekorting (mobiliteitsbonus) gewijzigd. Een werkgever krijgt een financieel voordeel als hij iemand uit de doelgroep banenafpraak (inclusief Wajongers) in dienst neemt en houdt. Dit voordeel is verlaagd naar maximaal €2.000,- per jaar voor maximaal 3 jaar.
- Met ingang van 1 januari 2017 bestaat daarnaast het lage inkomensvoordeel (LIV). Het LIV stimuleert werk door werknemers die tussen de 100% en 125% WML verdienen en minimaal 1248 uur per jaar werken (gemiddeld 24 uur per week). Voor werkgevers kan het voordeel oplopen tot €2.000,- per werknemer per jaar. De hoogte is afhankelijk van het gemiddelde uurloon van de werknemer. In 2017 bestaan beide instrumenten naast elkaar. Met ingang van 2018 geldt het instrument met de hoogste korting. Het LIV is niet beschikbaar voor Wajongers die met loondispensatie werken, omdat zij minder dan 100% WML verdienen.

6.4.6.6 Overige voorzieningen

Naast de voorziening persoonlijk ondersteuning (jobcoach) kan UWV nog andere voorzieningen inzetten om Wajongers te ondersteunen bij het werk. De duurste voorziening betreft de vervoersvoorziening, onder andere taxivervoer en aanpassingen aan auto's. Daarnaast kan UWV intermediaire voorzieningen (o.a. doventolk) en meeneembare voorzieningen (o.a. audiovisuele voorzieningen zoals braileregels) ten behoeve van inrichting arbeidsplaats, productie en werkmethode inzetten. Ook kan UWV niet meeneembare noodzakelijke werkplekaanpassing financieren. Uit onderstaande tabel blijkt dat ongeveer 5% van de werkende Wajongers van een voorziening gebruik maakt.

Tabel 6.6 Inzet overige voorzieningen

	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal werkenden bij reguliere werkgever	27.700	27.900	30.300	32.400	34.900
Vervoersvoorzieningen	800	800	800	700	800
Overige voorzieningen	900	700	600	600	700
% van aantal werkenden	6%	5%	5%	4%	2%

Bron: UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2016 en 2017

6.4.7 Profielen Wajongers / Digitale dienstverlening

Vanaf 2010 kunnen Wajongers hun CV's plaatsen en werkgevers hun vacatures op de website www.werk.nl van UWV (in 2010-2013 via www.wajongwerkt.nl). Een werkgever kan hierbij zoeken op de doelgroep Wajongers en de Wajongers kunnen gericht zoeken naar voor hen geschikte vacatures. Daarnaast heeft UWV veel geïnvesteerd om de doelgroep in beter beeld te krijgen (voor zichzelf en voor potentiële werkgevers). Daar waar eerder vooral informatie over de belemmeringen in beeld waren wordt steeds beter ingezoomd op de mogelijkheden. Vanaf 2011 zijn door UWV (competentie)profielen van Wajongers opgesteld. In eerste instantie zijn deze in een intern systeem van UWV (SONAR) geplaatst, zodat sneller de selectie op beschikbare vacatures gemaakt kon worden, onder andere via het werkgeversservicepunt (zie 6.4.8). Sinds 2016 zijn de profielen opgenomen in de Kandidatenverkenner Banenafpraak, waardoor werkgevers (en ook re-integratiebedrijven en intermediairs) zelf de profielen (geanonimiseerd) kunnen inzien om te kijken of er geschikte kandidaten voor hun vacatures zijn.

⁴³ TK 2014-2015, 34 194 nrs. 1-3.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling in het aantal profielen, CV's en vacatures weergegeven.

Tabel 6.7 Ontwikkeling aantal profielen, CV's en vacatures voor Wajongers

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal profielen		15.000*	12.900	nb	nb	21.000	56.000
Aantal CV's kandidaten op wajongwerkt.nl/werk.nl		1.126	1.549	nb	2.600	5.100	7.800
Aantal vacatures voor Wajongers op wajongwerkt.nl	500-600	583	539	443**	nb	nb	nb

Bron: UWV Jaarverslagen 2010-2016

* Ca 10.000 Wajong2010 en 5.000 oWajong

** Gemiddeld over het hele jaar genomen. Bij de andere jaren betreft het aantal geplaatste vacatures per ultimo van het jaar

6.4.8 Werkgeversbenadering via de werkgeversservicepunten (WSP's)

In 2009 is het Werkgeversservicepunt Wajong opgericht met als doel werkgevers die Wajongers in dienst hebben te ontzorgen en vragen van werkgevers te beantwoorden over het in dienst nemen van Wajongers. Sinds 2012 is de functie uitgebreid en zijn er 35 werkgeversservicepunten, georganiseerd vanuit 35 arbeidsmarktregio's. De WSP's richten zich primair op het vinden van vacatures en het creëren van baanopeningen bij werkgevers en sectoren. UWV ondersteunt de werkgever bij het inrichten van zijn organisatie door informatie en advies te geven hoe hij zijn bedrijf "Wajongproof" kan maken. Ook ondersteunt UWV de werkgever bij de werving en selectie (via de Kandidatenverkenner, zie 5.4.6) en bij de begeleiding van de Wajonger in de arbeidsomgeving.

Op de vestigingen werken adviseurs werkgeversdienstverlening die, samen met werkcoaches en arbeidsdeskundigen, contacten met bedrijven onderhouden en verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van kandidaten. Hierbij wordt samengewerkt met gemeenten op de werkpleinen (voorheen regionale 'locaties werk en inkomen').

Voor zowel 2014 als 2015 was de ambitie om tenminste 6.500 Wajongers te plaatsen. Deze ambitie is voor 2016 opgeschroefd naar 8.000. In 2015 zijn er 8.400 Wajongers geplaatst. In 2016 zijn 7.700 Wajongers geplaatst.

Uit onderzoek van de Inspectie SZW⁴⁴ in 2015 is gebleken dat 17-40% van de werkgevers gebruik zegt te maken van de werkgeversdienstverlening van UWV.

Werkgevers willen graag actief benaderd worden door UWV, re-integratiebedrijven of jobcoaches met een passend aanbod. Een actieve benadering van de werkgevers is belangrijk om ze te motiveren Wajongers aan te nemen.⁴⁵ Als de motivatie er bij werkgevers in principe is, blijft het van veel factoren afhankelijk of er ook daadwerkelijk een Wajonger geplaatst kan worden. De vraag is of de werkgever een reëel beeld heeft van de Wajongers en of er Wajongers zijn met een geschikt profiel in de regio waar de werkgever actief is.

6.4.9 De inclusieve arbeidsorganisatie

De meeste Wajongers zijn aangewezen op aangepast werk bij een reguliere werkgever met meer begeleiding dan doorgaans in bedrijven en instellingen gebruikelijk is. Dat vraagt om een andere organisatie van werk en een andere bedrijfscultuur. Naar aanleiding van een succesvolle pilot⁴⁶, biedt UWV aan werkgevers 'het bedrijfsadvies inclusieve arbeidsorganisatie' aan. Met deze aanpak wordt door adviseurs van UWV in overleg met een werkgever gekeken naar mogelijkheden om elementaire taken uit bestaande functies te filteren en daarmee nieuwe takenpakketten samen te stellen die geschikt zijn voor personen met een arbeidsbeperking. De werkgeversservicepunten spelen hierin een belangrijke rol. Sinds 1 januari 2016 is dit integraal onderdeel van de reguliere

⁴⁴ Inspectie SZW (2015), Verkennende studie werkgeversperspectief (2015).

⁴⁵ Regioplan (2012) Tussen intentie en actie. Vervolg werkgeversonderzoek monitor Wajong.

⁴⁶ Ruitenbeek et al, "Een alternatieve benadering voor herontwerp van werk", Gedrag & Organisatie 26 (2013).

dienstverlening van UWV, er zijn daarom nog geen gegevens beschikbaar over de resultaten / het aantal plaatsingen.

UWV heeft samen met de Universiteit Maastricht het Expertisecentrum Inclusieve Arbeidsorganisatie opgericht. In dit expertisecentrum zetten andere partners samen hun kennis en expertise in om te helpen de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te vergroten.

6.4.10 Convenanten

Om het aanbod van arbeidsplaatsen te vergroten heeft UWV met verschillende kleine en grote werkgevers convenanten en intentieverklaringen afgesproken om werkplekken voor Wajongers te realiseren. Het landelijk WSP speelt een belangrijke rol bij het aangaan van convenanten met grote landelijke werkgevers om Wajongers te plaatsen binnen hun organisaties. Het landelijk WSP zorgt voor doorvertaling van het convenant naar de regio's. Vanuit het landelijk WSP zijn adviseurs werkzaam die elk een werkgeversbranche vertegenwoordigen.

Er zijn vanaf 2011 vele convenanten gesloten met diverse bedrijven. In 2011 werden 87 Wajongers geplaatst via een convenant. Op de in 2014 gesloten convenanten zijn in totaal 389 Wajongers geplaatst. Het is onbekend hoeveel Wajongers in totaal afgelopen jaren via een convenant zijn geplaatst.

6.4.11 Banenafpraak

In het sociaal akkoord van 2013 is tussen werkgevers, vakbonden en het kabinet afgesproken om meer mensen met een beperking te laten participeren op de arbeidsmarkt (banenafpraak). In 2026 moeten er in totaal 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking gerealiseerd zijn. Op 1 april 2015 is de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten ingegaan. Op het moment dat werkgevers niet voldoen aan de banenafpraak treedt het quotum in werking. Op dat moment moeten werkgevers met meer dan 25 werknemers (of 40.575 verloonde uren) een bepaald percentage mensen met een ziekte of handicap in dienst te nemen.

Kwetsbare jongeren vanuit het pro, vso en de entreeopleiding die niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen, zijn een belangrijke doelgroep voor deze zogenoemde garantiebannen. Mensen die in aanmerking komen voor de garantiebannen worden opgenomen in het doelgroepregister. Deze mensen kunnen zich aanmelden bij UWV of worden aangedragen door gemeenten. Als tijdelijke maatregel kunnen onderwijsinstellingen leerlingen die in aanmerking komen voor de garantiebannen aanmelden voor het doelgroepregister. UWV toetst of deze mensen uiteindelijk in het doelgroepregister terecht komen.

Vooralsnog vormen Wajongers de grootste groep in het doelgroepregister. Voor het slagen van de banenafpraak heeft UWV onder andere de opdracht om zoveel mogelijk Wajongers met arbeidsvermogen transparant in beeld te brengen, opdat zij vindbaar zijn voor werkgevers die vacatures willen vervullen met personen die tot de doelgroep banenafpraak behoren. UWV maakt daarover in de Werkkamer afspraken met sociale partners en gemeenten en werkt met hen samen in de regionale werkbedrijven.

6.5 Resultaten: Matching vraag en aanbod

In 2011 is onderzoek gedaan naar de bereidheid van werkgevers om Wajongers in dienst te nemen.⁴⁷ Hieruit bleek dat 4% van de werkgevers een Wajonger in dienst had en 22% van deze werkgevers van plan was het komende jaar nog een Wajonger in dienst te nemen. 9% van de bedrijven die geen Wajonger in dienst hadden waren van plan het komende jaar wel een Wajonger in dienst te nemen. Slechts ongeveer een kwart van de werkgevers met een intentie had deze een jaar later waar gemaakt. Oorzaken waren een gebrek aan vacatures of gebrek aan geschikt aanbod. Werkgevers blijken daarnaast eerder bereid om iemand met een fysieke beperking aan te

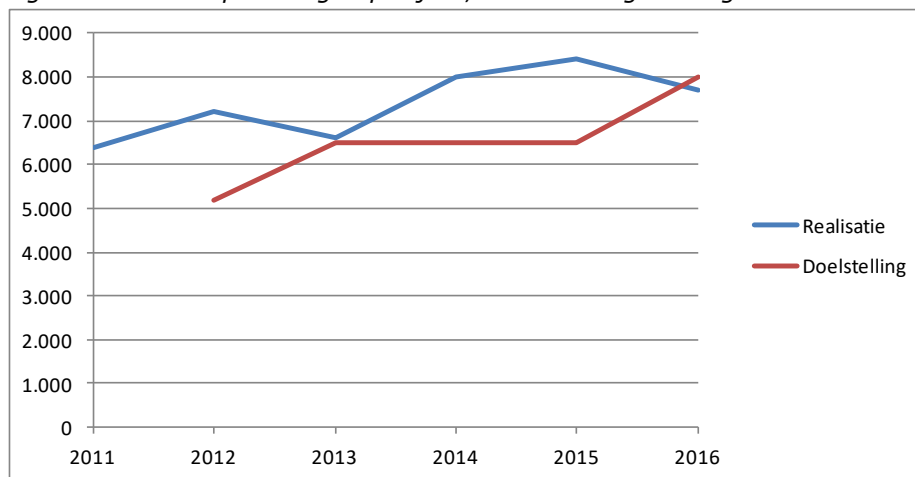
⁴⁷ Regioplan (2011), Een Wajonger in mijn bedrijf. Een onderzoek naar de attitude, ervaringen en bereidheid van werkgevers om een Wajonger in dienst te nemen en te houden.

nemen dan iemand met een psychische of verstandelijke beperking. Dat staat in contrast met de samenstelling van de Wajongpopulatie, waarbij het zwaartepunt juist ligt op de psychische en verstandelijke beperkingen.

De bereidheid van werkgevers om in gesprek te gaan over het plaatsen van Wajongers heeft zich in de afgelopen jaren ten positieve ontwikkeld. Door het sociaal akkoord en de banenafpraak uit 2013 is veel maatschappelijke aandacht ontstaan voor Wajongers waardoor werkgevers meer bekendheid kregen met deze doelgroep en op hun verantwoordelijkheid werden aangesproken⁴⁸.

Deze ontwikkeling is ook terug te zien in het aantal plaatsingen van Wajongers. Figuur 6.1 laat de ontwikkeling van het aantal plaatsingen van Wajongers per jaar zien. Het aantal plaatsingen⁴⁹ is in de afgelopen jaren behoorlijk gestegen, met in 2013 een dipje en in 2014 de sterkste stijging. De doelstellingen worden elk jaar gehaald, met uitzondering van 2016. De daling van het aantal plaatsingen in 2016 wordt geweten aan het feit dat er door de invoering van de Participatiewet geen nieuwe instroom meer is van Wajongers met arbeidsvermogen.

Figuur 6.1 Aantal plaatsingen per jaar, realisatie afgezet tegen de doelstellingen

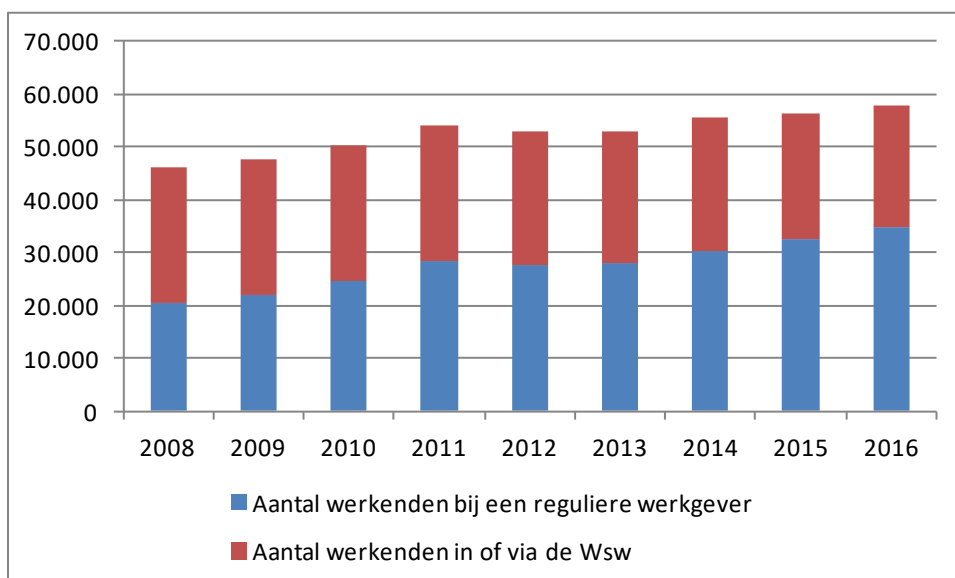


Bron: Panteia obv UWV Jaarverslagen

Daarnaast laat figuur 6.2 zien dat tot eind 2015 het aantal Wajongers dat werkt bij een reguliere werkgever is gestegen van 24.800 tot 32.400 Wajongers, ofwel met 30%. De daling in 2012 en 2013 wordt toegeschreven aan de economische crisis. De groei in 2014 was waarschijnlijk het gevolg van de inspanningen van werkgevers in het kader van de banenafpraak. Daarnaast is het aantal Wajongers dat bij een sociale werkplaats werkt opgenomen in figuur 6.2. Het zwaartepunt in het aantal werkende Wajongers verschuift van werken in een sociale werkplaats naar werken bij een reguliere werkgever.

Figuur 6.2 Aantal Wajongers dat werkt bij een reguliere werkgever of SW-bedrijf

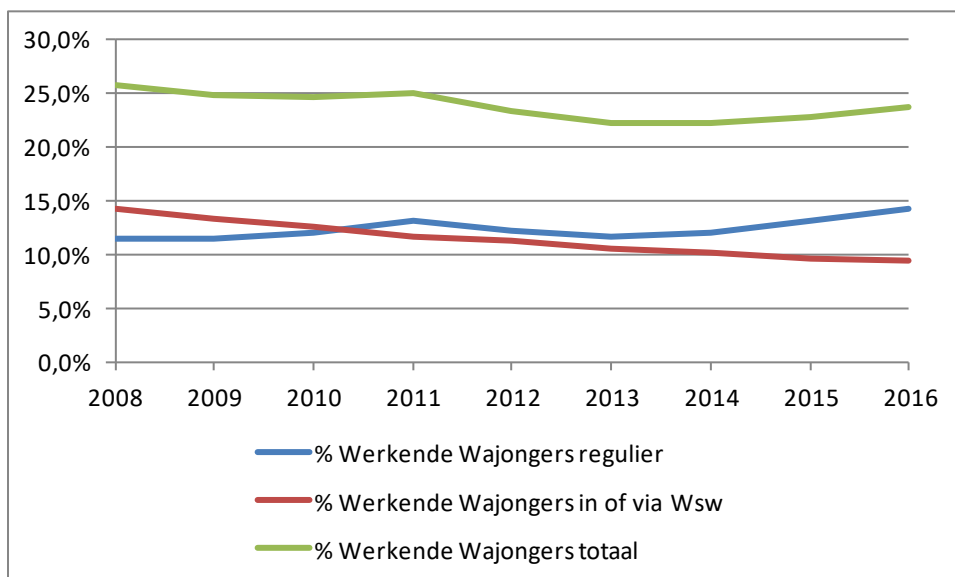
⁴⁸ Panteia (2017), 'Meer Wajongers aan het werk?'.
⁴⁹ Sinds 2012 moet een plaatsing aan de volgende criteria voldoen om te worden meegeteld: (1) de Wajonger moet minimaal de helft van het in het participatieplan afgesproken aantal mogelijke arbeidsuren met arbeid vervullen of minimaal 20% van het minimumloon verdienen; en (2) er moet een arbeidsovereenkomst worden afgesloten voor ten minste 6 maanden.



Bron: Panteia obv UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2016 en 2017

Tot slot laat figuur 6.3 de ontwikkeling zien van het aantal werkende Wajongers als aandeel van de totale Wajong-populatie. Het aandeel Wajongers dat bij een reguliere werkgever werkt is licht gestegen, van 12,1% in 2010 naar 14,3% in 2016. Daar staat tegenover dat het aandeel Wajongers dat in of via de SW werkt is gedaald van 12,5% in 2010 naar 9,4% in 2016. In totaal daalt hierdoor het aandeel Wajongers dat in loonvormende arbeid werkt (regulier of beschermt) van 24,6% in 2010 naar 23,7% in 2016.

Figuur 6.3 Aandeel werkende Wajongers met onderscheid tussen reguliere werkgever en SW



Bron: Panteia obv UWV monitor arbeidsparticipatie 2016 en 2017

Meer gegevens over het aantal werkende Wajongers (met uitsplitsing oWajong en Wajong2010) zijn opgenomen in paragraaf 4.1.5.

7 Toetsing beleidsdoelstelling Wajong op doelmatigheid en doeltreffendheid

In dit hoofdstuk komt aan de orde in hoeverre de beleidsdoelstellingen van artikel 4 voor de oWajong en de Wajong2010 doeltreffend en doelmatig zijn geweest. De algemene doelstelling van artikel 4 is dat de overheid jonggehandicapten arbeids- en inkomensondersteuning biedt.

Doeltreffendheid betreft de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. *Doelmatigheid* betreft de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt.

Het voornaamste doel van de oWajong was inkomensondersteuning bieden. Voor oWajongers was arbeidsondersteuning beschikbaar, maar het gebruik hiervan relatief vrijblijvend. Het doel van de Wajong2010 is om meer Wajongers aan het werk te krijgen. De arbeidsondersteuning werd voorop gesteld en de inkomensondersteuning daaraan ondergeschikt gemaakt.

Paragraaf 7.1 beschrijft de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activerende dienstverlening door UWV (beleidsdoel arbeidsondersteuning). In welke mate draagt de dienstverlening bij aan het activeren van de Wajongers (doeltreffendheid)? En in hoeverre wordt met de bestede middelen voor de activerende dienstverlening het maximale resultaat bereikt (doelmatigheid)?

Paragraaf 7.2 beschrijft vervolgens de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkomensondersteuning.

7.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de activerende dienstverlening door UWV

Om tot een conclusie te komen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activerende dienstverlening door UWV in de periode 2010-2016, heeft Panteia in opdracht van het ministerie van SZW een onderzoek verricht.⁵⁰ Panteia heeft enerzijds geanalyseerd in welke mate de activerende dienstverlening heeft bijgedragen aan het aan het werk krijgen en aan het werk houden van Wajongers (doeltreffendheid). Vooraf was duidelijk dat voor een analyse van deze bijdrage onvoldoende statistische gegevens beschikbaar zijn om de netto effectiviteit vast te stellen. Anderzijds is Panteia gevraagd uitspraken te doen over de doelmatigheid van de activerende dienstverlening. Hierbij is vooraf geconstateerd dat het zeer lastig is om doelmatigheid in termen van kosten te formuleren. Panteia is daarom gevraagd om kwalitatief inzicht in de doelmatigheid van (onderdelen) van de activerende dienstverlening te geven en inzicht in manieren waarop de doelmatigheid wellicht verbeterd kan worden. Panteia heeft een 'theory-based'⁵¹ onderzoek uitgevoerd, op basis van literatuuronderzoek, interviews en casestudies. Gelet op deze kanttekeningen komt Panteia tot de volgende conclusies.

Doeltreffendheid

De doelstelling van de Wajong2010 is om meer Wajongers aan het werk te helpen bij een reguliere werkgever. Arbeidsondersteuning kwam voorop te staan, pas na het opstellen van een participatieplan kreeg een Wajonger recht op inkomensondersteuning. Daarnaast werd in verband met een fermere aanpak het werkaanbod ingevoerd. Ook werd ingezet op een regionale werkgeversbenadering. Tegelijkertijd werd de situatie van voor 2010 ook voortgezet en veranderde er weinig aan het bestaand re-integratie-instrumentarium.

Om tot een beoordeling van doeltreffendheid te komen heeft Panteia ten eerste de kracht van de beleidstheorie beoordeeld door de houdbaarheid van een zestal aannames uit de beleidstheorie te toetsen. Vervolgens is gekeken hoe de beleidstheorie en de daadwerkelijke dienstverlening zich tot elkaar verhouden.

⁵⁰ Panteia (2017), 'Meer Wajongers aan het werk?'

⁵¹ Zoals onder andere beschreven in Laing, K. and Todd, L. (eds) (2015) *Theory-based Methodology: Using theories of change in educational development, research and evaluation*. Research Centre for Learning and Teaching, Newcastle University.

Aanname 1: Meer Wajongers hebben potentie om te werken.
Aanname 2: Een deel van de Wajongers ontwikkelt zich in de eerste 7-9 jaar na instroom anders dan bij aanvang kan worden vastgesteld.
Aanname 3: Een deel van de Wajongers werkt niet omdat ze niet willen werken.
Aanname 4: Een fermere aanpak zal deze Wajongers prikkelen om toch te gaan werken.
Aanname 5: Het bestaande re-integratie-instrumentarium voldoet grotendeels.
Aanname 6: Er is potentie bij werkgevers om meer functies voor Wajongers te creëren en een regionale werkgeversbenadering is een effectieve manier om werkgevers daartoe te motiveren.

Uit de toetsing van de aannames ontstaat een gemengd beeld (aanname 2 blijft buiten beeld omdat de toets na 7-9 jaar niet uitvoerbaar bleek). Het is plausibel dat er meer potentie is bij Wajongers om te werken (aanname 1) en dat er potentie is bij reguliere werkgevers om hier meer Wajongers aan de slag te laten gaan (aanname 6). De vraag is echter of vraag en aanbod op elkaar aansluiten. Werkgevers hebben, wanneer zij de intentie uitspreken, een beeld van de Wajonger voor ogen dat niet strookt met de Wajongpopulatie die het UWV ondersteunt bij het vinden en behouden van werk.

De aanname dat een deel van de Wajongers niet werkt omdat ze niet willen werken (3), evenals de aanname dat een fermere aanpak meer Wajongers zal prikkelen om te gaan werken (4), kan niet worden onderbouwd met bestaande kennis of ervaringen uit de uitvoering. De fermere aanpak bestaat enerzijds uit het werkaanbod. Dit instrument is in de afgelopen jaren nauwelijks ingezet. Bovendien wordt het in de uitvoering ook weinig bruikbaar geacht, werkgevers zitten niet te wachten op een Wajonger die wordt gedwongen om aan het werk te gaan. Anderzijds bestaat de fermere aanpak uit het opstellen van een participatieplan. De ervaringen hiermee zijn positief en de theorie is solide, zij het niet met onderzoek onderbouwd.

Tot slot bevat de beleidstheorie de aanname dat er op hoofdlijnen weinig aan het re-integratie-instrumentarium hoefde te veranderen, omdat dit grotendeels voldeed. Deze aanname lijkt gerechtvaardigd op basis van bestaand onderzoek, hoewel naar enkele specifieke instrumenten weinig of geen systematisch onderzoek is gedaan. Met name het instrument jobcoaching is grondig geëvalueerd en effectief bewezen. Andere instrumenten, zoals de inzet van re-integratietrajecten, proefplaatsingen en loondispensatie, zijn ten tijde van dit onderzoek (nog) niet systematisch geëvalueerd. Wel concludeerde de Inspectie SZW in 2007, dus voor invoering van de Wajong2010, dat het re-integratie-instrumentarium voor de Wajong-doelgroep grotendeels voldeed.

Panteia concludeert dat de instrumenten die worden ingezet goed zijn onderbouwd. De beleidstheorie is op dat punt geërfd van voorgaande wetten en lijkt stand te houden. Panteia acht het daarom plausibel dat de activerende dienstverlening van UWV in grote lijnen heeft bijgedragen aan de behaalde resultaten, met andere woorden de activerende dienstverlening is doeltreffend. Wel maakt Panteia de kanttekening dat van verschillende instrumenten het minder plausibel is dat ze in gelijke mate hebben bijgedragen aan het behaalde resultaat. Dit geldt voor de participatieplannen en het werkaanbod, zoals hierboven toegelicht. En ook voor de regionale werkgeversbenadering door het werkgeversservicepunt (WSP) is het minder plausibel dat deze heeft bijgedragen. De regionale werkgeversbenadering zoals deze in de afgelopen periode is vorm gegeven is geschakeerd geweest. Werkgevers konden via verschillende kanalen worden benaderd: vanuit het WSP, door de arbeidsdeskundigen of door re-integratiebureaus. De communicatie en samenwerking tussen deze kanalen heeft voor een belangrijk deel de kracht van de regionale werkgeversbenadering bepaald, en deze verschilde dus per regio. De meerwaarde van het werkgeversservicepunt voor het plaatsen van Wajongers wordt niet in alle regio's even sterk gevoeld, het betreft de regio's waar het zwaartepunt van de werkgeversbenadering ligt bij de arbeidsdeskundigen en re-integratiebureaus.

Ook voor de digitale dienstverlening, die overigens niet expliciet in de beleidstheorie is opgenomen, is het minder plausibel dat deze heeft bijgedragen. Met de Kandidatenverkenner Banenafpraak

wordt invulling gegeven aan de breed gedragen wens in politiek en bij werkgevers het aanbod van werknemers transparant te maken. Op niveau van de uitvoering wordt de meerwaarde van het ontsluiten van profielen voor werkgevers vooralsnog nauwelijks ervaren, zo blijkt uit casestudies. Volgens respondenten uit de casestudies wordt het instrument nog nauwelijks door werkgevers gebruikt. Echter, de Kandidatenverkenner Banenafspraken bestaat nog maar kort, de ontsluiting van profielen is nog relatief recent en het gebruik ervan zal mogelijk toenemen. Effecten worden daarom mogelijk pas op termijn gerealiseerd. Arbeidsdeskundigen en adviseurs van het WSP gebruiken de profielen daarnaast ook zelf als middel om selecties te maken van geschikte kandidaten voor functies bij werkgevers. Deze toepassing heeft meerwaarde voor de uitvoering. Het bestaan van de kandidatenverkenner is een essentiële randvoorwaarde voor werkgeversdienstverlening en plaatsing van Wajongers (en andere doelgroepen) bij werkgevers.

Hiernaast is volgens Panteia gebleken dat bepaalde groepen soms onvoldoende aan bod komen voor arbeidsondersteuning wegens schaarse middelen en de daarmee gepaard gaande werkdruk bij arbeidsdeskundigen. Dit geldt met name voor de oWajongers, maar ook voor verschillende groepen binnen de Wajong2010, zoals Wajongers die in dagbesteding werken maar nog wel mogelijkheden hebben en Wajongers die binnen de werkregeling van een opleiding komen.

Panteia concludeert dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de bezuinigingen, beleidsdrukte en onzekerheid over de toekomst van de Wajong, voor een moeilijke omgeving hebben gezorgd waarbinnen UWV de activerende dienstverlening aan Wajongers heeft moeten vorm geven. Panteia concludeert dat UWV in deze context haar resultaten heeft behaald: er zijn momenteel meer Wajongers bij reguliere werkgevers aan het werk dan in 2010. Een kleiner aantal Wajongers zijn in een beschutte werkomgeving aan het werk. Het totaal aantal Wajongers dat in loonvormende arbeid werkte in de periode 2010-2016 is gestegen (van 50.400 naar 57.748). Doordat ook de omvang van de populatie toenam is het aandeel Wajongers dat in loonvormende arbeid werkte echter gedaald van 24,6% naar 23,7%.

Doelmatigheid

Voor wat betreft de doelmatigheid geeft Panteia aan dat het niet mogelijk is om een onderbouwd oordeel te vellen over de doelmatigheid van de dienstverlening. Er is onvoldoende materiaal beschikbaar en niet mogelijk om de behaalde resultaten en middelen cijfermatig toe te schrijven aan de verschillende onderdelen van de dienstverlening. Wel omschrijft Panteia een aantal signalen die zouden kunnen duiden op een (on)doelmatige uitvoering en waar nader onderzoek op zou moeten plaatsvinden om daarover verder uitsluitsel te geven. Zo zijn er twijfels over de digitale dienstverlening, ofwel de Kandidatenverkenner Banenafspraken. Hier lijkt veel tijd en aandacht in te zijn gestopt door UWV, maar de opbrengsten zijn nog onduidelijk en effecten worden mogelijk pas op termijn gerealiseerd. Daarnaast wordt mogelijk suboptimaal ingekocht doordat UWV stuurt op volledige uitnutting van het re-integratiebudget. Panteia doet daarnaast de suggestie om in te zoomen op de stijging van de uitvoeringskosten van de re-integratie van Wajongers en de kosten voor de inzet van voorzieningen. Nader onderzoek naar bovenstaande onderwerpen zou mogelijk nader licht kunnen werpen op de doelmatigheid van de activerende dienstverlening door UWV. Tevens geldt dat voorzieningen een recht zijn voor Wajongers die werken. De Wajongers hebben ze ook vaak nodig om te werken. Daardoor gaan de uitgaven omhoog naarmate er meer Wajongers aan het werk zijn.

7.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkomensondersteuning

De Wajong is geen vangnetvoorziening, zoals de Participatiewet. De Wajong heeft het karakter van een activerende inkomensregeling voor mensen met een arbeidshandicap, waarbij uitstroom uit de Wajong geen expliciet doel is. De vraag die in deze paragraaf beantwoord moet worden, is "In hoeverre is de inkomensondersteuning voor de verschillende regelingen doeltreffend en doelmatig?" Daarbij wordt gekeken naar de oWajong en Wajong2010 in de periode 2010-2016.

Doeltreffendheid

Met de invoering van de Wajong2010 is de inkomensondersteuning gewijzigd. Er zijn sterkere prikkels ingebouwd om werken lonend te maken (zie ook hoofdstuk 5). Dat leidt ertoe dat Wajongers die ogenschijnlijk in eenzelfde situatie zitten, evenveel werken, een vergelijkbaar loon en loonwaarde hebben, een ander totaalinkomen hebben, afhankelijk van het moment van instroom in de Wajong. In het algemeen kan geconcludeerd worden dat beide regelingen doeltreffend zijn, aangezien jonggehandicapten die aan de voorwaarden (zie paragraaf 3.4) voldoen, toegang hebben tot de regeling en inkomensondersteuning verkrijgen. Er zijn wel verschillen tussen de oWajong en de Wajong2010 in de mate dat de inkomensondersteuning bijdraagt aan de activering van de Wajongers.

Bij de oWajong staat de inkomensondersteuning voorop. Vrijwel alle oWajongers vallen in de arbeidsongeschiktheidsklasse 80% of meer en hebben een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering. Werken is in de oWajong door de zaagtandconstructie met arbeidsongeschiktheidsklassen niet altijd rendabel en kan zelfs tot een lager totaalinkomen leiden. De oWajong bevat hierdoor onvoldoende prikkels die het verbeteren van de loonwaarde of meer werken stimuleren. Dit betekent dat nog verbetering van de arbeidsdeelname mogelijk zou kunnen zijn. De inkomensondersteuning in de oWajong werkt niet voldoende bij aan het activeren van de doelgroep. Dat was bij de inrichting van het stelsel ook niet het hoofddoel.

Bij de Wajong2010 staat het activeren van jonggehandicapten die dat kunnen wel voorop. Dat geldt voor de werkregeling, waarbij inkomsten vanaf 20% WML tot 70% WML altijd leiden tot een hoger totaalinkomen. Bij de totstandkoming van de Wajong2010 was het uitgangspunt dat een jonggehandicapte in de regel meer zal verdienen dan 20% WML en dat het wenselijk was een sterkere financiële prikkel in te bouwen om de verdiencapaciteit zoveel mogelijk te benutten. Boven de drempel van 20% WML gaat werken en meer werken lonen. Bij inkomsten van 70% WML of meer geldt een Wajong-aanvulling tot 100% WML als totaalinkomen. De loonaanvullingsregels in de werkregeling stimuleren dan ook tot het verbeteren van de loonwaarde en (binnen de mogelijkheden) tot meer werken.

10% van de Wajongers2010 die eind 2016 werkten, hebben een loon van minder dan 20% WML; voor hen is het totale inkomen gelijk aan die van de jonggehandicapten die geen inkomsten hebben.

De voortgezette werkregeling die geldt voor Wajongers2010 die 27 jaar of ouder zijn en minimaal 7 jaar arbeidsondersteuning hebben gehad, is minder activerend dan de werkregeling. Boven de inkomensdrempel van 20% WML wordt het totaalinkomen altijd aangevuld tot 100% WML. Het aangaan van een dienstverband met minder uren en daarmee minder inkomsten heeft boven de genoemde drempel geen inkomensgevolgen. Beleidsopties om de doeltreffendheid van de loonaanvullingsregels te vergroten worden genoemd in hoofdstuk 8.

Het is aannemelijk dat de prikkels in de werkregeling goed staan, dus activerend werken, en de prikkels om meer te gaan werken door de invulling van de voortgezette werkregeling verkeerd staan. Het is echter niet goed mogelijk te onderzoeken in hoeverre de werkregeling nu echt activerend werkt (daadwerkelijk leidt tot het verbeteren van de loonwaarde en tot meer werken) en welke effecten de voortgezette werkregeling heeft. Ook het lopende onderzoek naar de verschillen in effectiviteit tussen de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie gaat daar geen antwoord op geven. Daarom kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van de activerende werking van de inkomensondersteuning in de Wajong2010.

In de oWajong leidt het volgen van een opleiding met studiefinanciering niet tot een lagere uitkering. In de Wajong2010 staat het ontwikkelen van mogelijkheden voorop en dan lag een samenloop van studiefinanciering en een volledige uitkering niet meer voor de hand. Jonggehandicapten die een opleiding volgen en aanspraak hebben op studiefinanciering of een tegemoetkoming in de scholingskosten, krijgen een inkomensondersteuning van 25% WML (een korting van 50% WML). De inkomensondersteuning in de studieregeling Wajong2010 stimuleert door de tijdelijke terugval in inkomen in principe niet tot het ontwikkelen van mogelijkheden via

een opleiding met studiefinanciering. Verder blijkt dat een vijfde deel van de Wajongers2010 in staat te zijn inkomsten uit arbeid te halen naast het volgen van hun studie met studiefinanciering of tegemoetkoming scholingskosten. Het kan een ongewenst neveneffect zijn als door een lagere uitkering minder Wajongers een opleiding met studiefinanciering zijn gaan volgen. Er is echter geen onderzoek gedaan in hoeverre de studieregeling heeft geleid tot meer of minder Wajongers die een opleiding zijn gaan volgen. Daarom kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van de studieregeling in de Wajong2010. In hoofdstuk 8 wordt met een beleids optie een suggestie gedaan tot verhoging van deze inkomensondersteuning.

Doelmatigheid

Bij doelmatigheid staat de afweging tussen kosten en effect van beleid centraal. De inkomensondersteuning is doelmatig te noemen als het gewenste beleidseffect (activerende werking van de ondersteuning) tegen zo min mogelijk kosten (aantal Wajongers ten opzichte van uitvoeringskosten) en ongewenste neveneffecten (minder werken dan je zou kunnen) wordt bereikt.

Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Zoals hierboven beschreven kan geen goede uitspraak gedaan worden over de doeltreffendheid van de inkomensondersteuning. Er is onderzoek nodig om te kunnen bepalen in hoeverre de werkregeling in de Wajong2010 nu echt activerend werkt en in hoeverre de voortgezette werkregeling in de Wajong2010 en de zaagtandconstructie in de oWajong in de praktijk leidt tot het minder benutten van de arbeidsmogelijkheden. Een ongewenst neveneffect is uiteraard het minder benutten van de arbeidsmogelijkheden indien deze mogelijkheid er wel voor de Wajonger is. Dit is echter niet vast te stellen zonder onderzoek.

De uitvoeringskosten die samenhangen met de inkomensondersteuning in de Wajong (beoordelen recht en uitkeren) zijn gedaald in de periode 2010-2016. Dit is inclusief de uitvoeringskosten voor de Wajong2015. Het totaal aantal Wajongers is in deze periode gestegen. Het absolute bedrag aan kosten is per Wajonger in deze periode afgenomen, al is het bestand toegenomen. Het gemiddelde bedrag per Wajonger (uitvoeringskosten claim ten opzichte van aantallen Wajongers) is van € 610 in 2010 gedaald naar € 438 in 2016. Deze trend zou kunnen duiden op een meer doelmatige uitvoering, maar meer gegevens en onderzoek zijn nodig om hieraan conclusies te verbinden.

7.3 Verbetering informatievoorziening

Om in de toekomst over meer relevante beleidsinformatie te beschikken om doelmatigheid en doeltreffendheid beter te kunnen onderbouwen wordt in deze paragraaf aangegeven hoe de periodieke informatievoorziening verbeterd kan worden en welk onderzoek gewenst is.

Verbeteren inzicht in de doelmatigheid

Met deze beleidsdoorlichting kunnen we zeer beperkt uitspraken doen over de doelmatigheid van de Wajong. De Algemene Rekenkamer heeft recent onderzoek gedaan naar de balans tussen taken en beschikbare middelen. De Rekenkamer concludeert dat UWV in de periode 2010-2015 de opgedragen taken over het algemeen adequaat heeft uitgevoerd. Dat is, mede in het licht van de economische crisis en de veelheid aan beleidsmatige en budgettaire wijzigingen in deze jaren, geen geringe prestatie. Er zijn op dit moment geen signalen van een ernstige onbalans tussen taken en budget van UWV. Wat betreft de taak van UWV op het gebied van arbeidsbemiddeling is deze balans (nog) niet duidelijk. Het ministerie van SZW stuurt de uitvoering van UWV op hoofdlijnen. UWV ontvangt een integraal budget, waarna het als zelfstandig bestuursorgaan deze middelen intern verdeelt. Deze systematiek maakt het onderzoeken van de doelmatigheid van de individuele wettelijke regelingen zeer lastig. In de bestuurlijke reactie op het rapport geeft de Minister van SZW aan dat zonder afdoende financiering UWV niet duurzaam goed kan functioneren. In de afgelopen periode zijn afspraken gemaakt over het niveau van dienstverlening, waarbij taken gemaximeerd werden om budgettaire redenen, waardoor de ambities ten aanzien van de dienstverlening naar beneden bijgesteld moesten worden. De Minister van SZW houdt de financiële situatie scherp in de gaten, door middel van de reguliere planning en controlcyclus. Conform de kabinetsreactie op het Rekenkamerrapport zullen UWV en SZW een verdiepingsslag maken in hoe

beter zicht kan worden gekregen op de relatie tussen kosten en prestaties. Door meer zicht te krijgen in de relatie tussen prestaties en kosten kunnen ook betere uitspraken over de doelmatigheid worden gedaan. De uitkomst van deze verdiepingsslag zal worden betrokken bij het uitwerken van nieuwe plannen. Deze ontwikkeling wordt onder andere versterkt door de formulering van nieuwe prestatie-indicatoren en kengetallen voor UWV. Daarnaast gaat SZW in overleg met UWV over een mogelijke uitbreiding van de beleidsinformatie in de periodieke kwantitatieve informatie bij de tertaalverslagen en het jaarverslag van UWV.

Panteia doet onder andere de suggestie om specifiek in te zoomen op de stijging van de uitvoeringskosten van de re-integratie van Wajongers en de kosten voor de inzet van voorzieningen. SZW heeft met UWV recent afspraken gemaakt over een model van basale dienstverlening aan Wajongers in 2018 en verder. Gelijktijdig met het starten van deze dienstverlening start UWV op verzoek van SZW een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze dienstverlening.

Verbeteren van inzicht in de doeltreffendheid van de activerende instrumenten

Panteia concludeert dat het plausibel is dat de activerende dienstverlening van UWV aan Wajongers doeltreffend is, maar dat betrekkelijk weinig instrumenten onderzocht zijn op de mate waarin zij bijdragen aan deze doeltreffendheid. Om beter zicht te krijgen op de mate waarin instrumenten bijdragen aan de doeltreffendheid heeft de Minister van SZW bij meibrief UWV verzocht om samen met SZW een onderzoeksprogramma in te richten naar de effectiviteit van de dienstverlening aan klanten en werkgevers en van de inzet van werkvoorzieningen en re-integratiediensten voor hen die een arbeidsbeperking hebben. Deze onderzoeksagenda krijgt in eerste instantie vorm binnen de kaders van de huidige kennisagenda UWV (2016-2017) en hoofdlijnennotitie kennisvragen SZW (2017, 2018). Gezien de meerjarige doorlooptijd en omvang van de onderzoeksagenda geeft UWV in de volgende kennisagenda UWV (2018-2019) in samenhang met de hoofdlijnennotitie kennisvragen SZW prioriteit aan het voorgesteld onderzoeksprogramma naar de effectiviteit van dienstverlening aan klanten en werkgevers en van de inzet van werkvoorzieningen re-integratiediensten voor hen die een arbeidsbeperking hebben. Het thans lopende onderzoek naar het verschil in effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie biedt een eerste inzicht in de effectiviteit van het instrument loondispensatie.

Tweedeling in voorlopige en definitieve beoordeling in de Wajong2010

In de Wajong2010 worden jonggehandicapten ingedeeld in de werkregeling of in de uitkeringsregeling (na studieregeling idem). Gedachte bij invoering van de Wajong2010 was dat een definitieve beoordeling mogelijk zou zijn op minimaal 27-jarig leeftijd en na 7 jaar arbeidsondersteuning. Dit zou vanaf 2017 het geval zijn. Deze definitieve beoordeling is uitvoeringstechnisch niet mogelijk. Het is de vraag of deze indeling adequaat is gebleken. Dit valt buiten de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting, maar om de vraag in een volgende beleidsdoorlichting te kunnen beantwoorden is onderzoek gewenst. De tweedeling heeft effect op de vraag wie mee moet werken met activering en wie vrijgesteld is daarvan. Alleen al die indeling geeft meer duidelijkheid over de potentiële mogelijkheden van de groep Wajongers en heeft daarmee meerwaarde.

Wajong2015

De Wajong2015 wordt bij een volgende beleidsdoorlichting onderzocht. De Wajong2015 loopt mee met de evaluatie Participatiewet. Deze evaluatie geeft input voor nader onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wajong2015. De voornaamste verklarende factoren voor de doelmatigheid en doeltreffendheid liggen bij de claimbeoordeling en de spanning met de groep waarvoor UWV een Wajong2015 aanvraag heeft afgewezen vanwege het ontbreken van de duurzaamheid. De groep die tijdelijk geen mogelijkheden voor arbeidsparticipatie heeft valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten en de Participatiewet.

8 Vooruitblik en beleidsopties Wajong

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een vooruitblik gegeven wat de verwachte ontwikkelingen zijn van aantallen en kosten van de Wajong bij ongewijzigd beleid. Tevens wordt gekeken naar mogelijkheden om de activerende werking van de Wajong te versterken, waarbij beleidsopties worden verkend om enerzijds structureel 20% op de uitgaven van de Wajong te besparen en anderzijds om structureel 20% op de uitgaven te intensiveren.

De beleidsopties zijn getoetst aan het VN verdrag. Het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is in 2016 geratificeerd door Nederland. Dit verdrag roept geen nieuwe rechten in het leven, maar geeft een verder toegepaste uitwerking van de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit bestaande mensenrechtenverdragen. Het doel van dit verdrag is te bewerkstelligen dat personen met een handicap bestaande mensenrechten effectief en op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen. Het verdrag verbiedt op zich geen wetswijzigingen die gehandicapten (be)treffen. Maatregelen die de mogelijkheden van gehandicapten om op gelijke voet met anderen deel te nemen aan de maatschappij verzwakken in plaats van versterken, sluiten echter niet aan bij het doel van het verdrag. Aan dit criterium zijn de in dit hoofdstuk gepresenteerde beleidsopties getoetst. De beleidsopties leiden er niet toe dat Wajongers onder het sociaal minimum uitkomen.

8.2 Vooruitblik

Bij ongewijzigd beleid zal het zittend bestand van de oWajong en de Wajong 2010 geleidelijk uitstromen, hoofdzakelijk vanwege pensionering. In de structurele situatie zitten er geen personen meer in deze regelingen omdat de regelingen zijn afgesloten voor nieuwe instroom. De gemiddelde leeftijd en de afstand tot de arbeidsmarkt van niet-werkende Wajongers met arbeidsvermogen neemt daarom steeds verder toe. Dit heeft effect op de intensiteit van de activering ondersteuning.

Het bestand van de Wajong2015 zal in de komende jaren langzaam toenemen. Verwacht wordt dat de jaarlijkse instroom in de komende jaren elk jaar licht stijgt en op een gegeven moment stabiel blijft.

Het beschikbare re-integratiebudget voor inkoop van trajecten neemt in de tijd steeds verder af. Met het afsluiten van de instroom in de Wajong voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen verschuift de instroom naar de Participatiewet. Met de Participatiewet werd het re-integratiebudget Wajong geleidelijk overgedragen aan het Participatiebudget (middelen sociaal deelfonds). Het uitvoeringsbudget voor activering van Wajongers neemt snel af. De hoogte van het budget is opgebouwd in een beperkt budget voor activering oWajong, een budget voor activering Wajong2010 gekoppeld aan de nieuwe instroom en een budget om uitvoering te geven aan het verstrekken van voorzieningen en het bepalen van loonwaarden. Bij de begrotingen voor 2017 en 2018 zijn tijdelijke additionele middelen aan UWV toegekend voor activerende dienstverlening en het verstrekken van voorzieningen.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Raming populatie ultimo (x1.000 personen)</i>						
Totaal	246	245	245	244	245	245
w.v. oWajong	169	166	163	160	157	154
w.v. Wajong 2010	71	70	69	68	67	66
w.v. Wajong 2015	6	9	13	17	21	25
<i>Begrote uitgaven (x € miljoen)</i>						
<i>Artikel 4:</i>						
Uitkeringslasten	3.202	3.177	3.242	3.293	3.332	3.327
Inkoop re-integratie en voorzieningen Wajong*	38	121	105	101	99	83
<i>Artikel 11:</i>						
Uitvoering re-integratie en voorzieningen **	74	83	53	29	32	32

Bron: Begrotingen SZW

* Een deel van het re-integratiebudget 2017 (€ 45 miljoen) is al in 2016 aan UWV betaald om het kasritme van het Rijk te optimaliseren. Aanvullend is rekening gehouden met ESF-gelden voor oude projecten, waardoor de bevoorschotting 2017 naar beneden is bijgesteld (€ 27,6 miljoen). Feitelijk heeft UWV dus € 110,3 miljoen beschikbaar in 2017.

** raming UWV

8.3 Opties voor besparingen/intensiveringen beleidsartikel 4 (Wajong)

Na het doorlichten van het beleid worden verbeteringen geschetst die idealiter aansluiten op de analyse. Een verplichting bij deze verkenning is om beleidsopties te schetsen die een besparing van 20% op het begrotingsartikel inhouden. 95% van het budget binnen artikel 4 wordt uitgegeven aan uitkeringen op het niveau van het sociaal minimum. Realiseren van een besparing van 20% binnen artikel 4 is daarom enkel mogelijk door de uitkeringen voor jonggehandicapten te verlagen. De uitkeringen komen dan onder het sociaal minimum terecht. Het overgrote deel van de besparing zal daarbij weglekken naar de Toeslagenwet. Deze optie is daarom hieronder niet verder uitgewerkt.

De Wajong is met drie regimes in de loop van de jaren ingewikkeld geworden. Deze structuur maakt het voor uitkeringsgerechtigden en de uitvoering complex en minder goed uitlegbaar. Bij de gepresenteerde beleidsopties is rekening gehouden met de wens de Wajong te harmoniseren en eenvoudiger te maken. Voor een goede balans is gekozen om meerdere besparingsopties te presenteren en ook maatregelen te verkennen die een intensivering op artikel 4 of artikel 11 (uitvoeringskosten) inhouden. De wenselijkheid van deze maatregelen is een politieke afweging.

De besparing in de structurele situatie is nihil als voorstellen betrekking hebben op Wajongers met arbeidsvermogen, omdat nieuwe instroom in de oWajong en Wajong2010 niet meer mogelijk is.

Besparingsopties

In onderstaande tabel is voor de opties de besparing in 2022 en op structurele basis weergegeven. Besparingsopties zijn niet zondermeer op te tellen.

Categorie	Optie	Besparing in 2022	Structureel
Bevorderen arbeidsparticipatie	1	Werken meer lonend maken door invoering werkregeling in oWajong en afschaffen voortgezette werkregeling Wajong2010	1%
	2	Werken meer lonend maken door verbeteren loonaanvullingsregeling oWajong en Wajong2010	0%
Beperken instroom	3a	Wajongers met arbeidsvermogen naar Participatiewet	7%
	3b	Alle Wajongers naar Participatiewet	12%

Beperken inkomens- ondersteuning	4	Maximale uitkering van 70% WML	2%	4%
	5	Afschaffen Bermanregeling	0%	0%
	6	Tot 21 jaar Wajong2015 conform bijstandsnorm	2%	4%
	7	Afschaffen specifieke inkomensaanvullingen	5%	0%
Beperken arbeids- ondersteuning	8	Stopzetten activerende dienstverlening	0%	0%

Bevorderen arbeidsparticipatie

Optie 1 Werken meer lonend maken door invoering werkregeling in oWajong en afschaffen voortgezette werkregeling Wajong2010

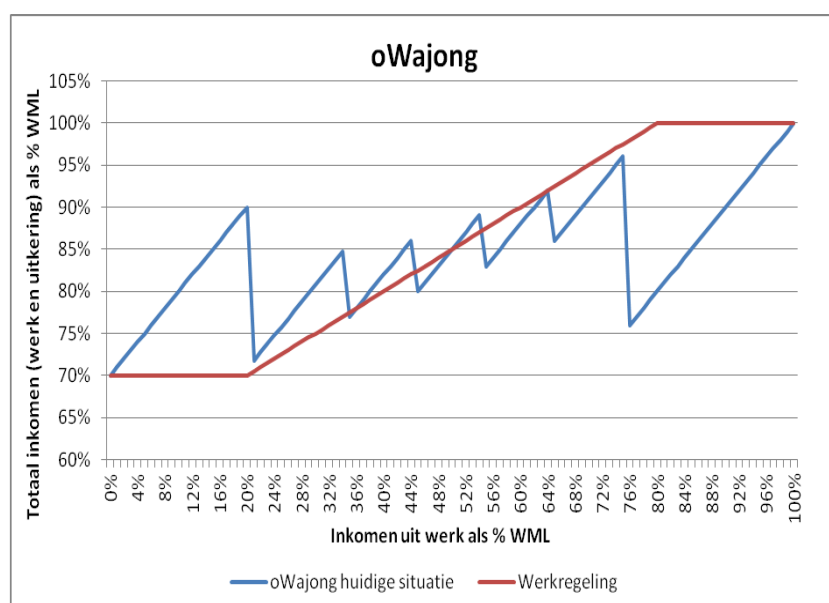
Dit is een beleidsoptie om de doeltreffendheid van de loonaanvullingsregels te vergroten. De loonaanvulling in de oWajong wordt vervangen door de loonaanvulling conform de werkregeling die geldt in de Wajong2010 en de voortgezette werkregeling in de Wajong2010 wordt afgeschaft.

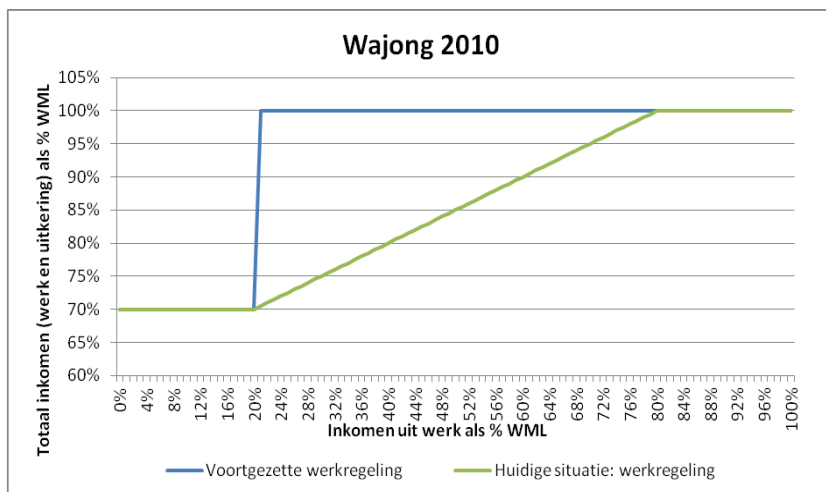
Consequenties:

- Voor Wajongers2010 blijft werken dan vanaf 20% WML lonend. Dus een positieve prikkel om ten minste 20% WML te verdienen.
- De loonaanvullingsregels voor de oWajong en Wajong2010 worden gelijk aan elkaar.
- Een prikkel om ook te werken bij een inkomen van minder dan 20% WML ontbreekt.
- Aangezien eerder een totaal inkomen op WML-niveau wordt bereikt, ontbreekt vanaf dan de prikkel om meer te gaan werken.
- Wajongers met een urenbeperking en daarmee een inkomen uit werk lager dan 80% WML kunnen niet aangevuld worden tot WML-niveau.

Financiële effecten voor de doelgroep:

In de onderstaande grafieken staan voor de oWajong en de Wajong2010 het totale inkomen van een Wajonger afgezet tegen het inkomen uit werk voor de verschillende loonaanvullingvarianten.





Financiële effecten voor de overheidsfinanciën:

In de onderstaande tabel is te zien dat de uitkeringslasten per saldo dalen. In de oWajong is de wijziging per saldo neutraal. In de Wajong2010 dalen de uitkeringslasten doordat de voortgezette werkregeling wordt afgeschaft. In de budgettaire effecten is ook rekening gehouden met dat er geen oWajongers meer zullen overstappen.

Budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting (in miljoenen euro's)	2020	2021	2022	structureel
Effect uitkeringslasten oWajong	0	0	0	0
Effect uitkeringslasten Wajong2010	-30	-35	-40	0
Totaal	-30	-35	-40	0

Bron: SZW-berekening

Optie 2 Werken meer lonend maken door verbeteren loonaanvullingsregeling oWajong en Wajong2010

Bij deze optie wordt de loonaanvulling in de oWajong en de loonaanvulling conform de werkregeling én de voortgezette werkregeling in de Wajong2010 vervangen door een geharmoniseerde loonaanvullingsregeling waarbij de ondergrens vervalt (dus verlaagd wordt van 20% naar 0% WML) en het WML gerespecteerd wordt voor alle Wajongers die werken, ongeacht hun loonwaarde. Dit is een beleidsoptie om de doeltreffendheid van de loonaanvullingsregeling te vergroten.

Deze optie vult het loon aan tot WML naar rato van het aantal gewerkte uren. De optie is geïnspireerd op de inkomstenverrekening in de WIA, waar in beginsel 70 cent van iedere euro wordt gekort op de uitkering, en de resterende 30 cent per verdiende euro wordt vrijgelaten. De 30 cent vrijlating wordt gecorrigeerd voor de moeite die het kost om een euro te verdienen als iemand werkt met loondispensatie: het vrijgelaten loon bedraagt dan 30 cent/(loon als %WML) per verdiende euro. De facto is er hiermee een vrijlating van 30% WML per gewerkt uur voor mensen met een lage loonwaarde, zodat werken ook voor hen loont.⁵²

Consequenties:

- De loonaanvullingsregelingen voor de oWajong en Wajong2010 worden gelijk aan elkaar.
- Het wordt altijd lonend om (meer) te gaan werken, ook voor mensen met een lage loonwaarde en/of medische urenbeperking. Méér gaan werken leidt tot een inkomen dat geleidelijk toeneemt van 70% WML (bij niet werken) tot 100% WML (bij fulltime werken).
- Er is geen voortgezette werkregeling nodig teneinde betaling onder WML te voorkomen voor mensen met verminderde loonwaarde (maar mensen worden niet aangevuld tot WML per

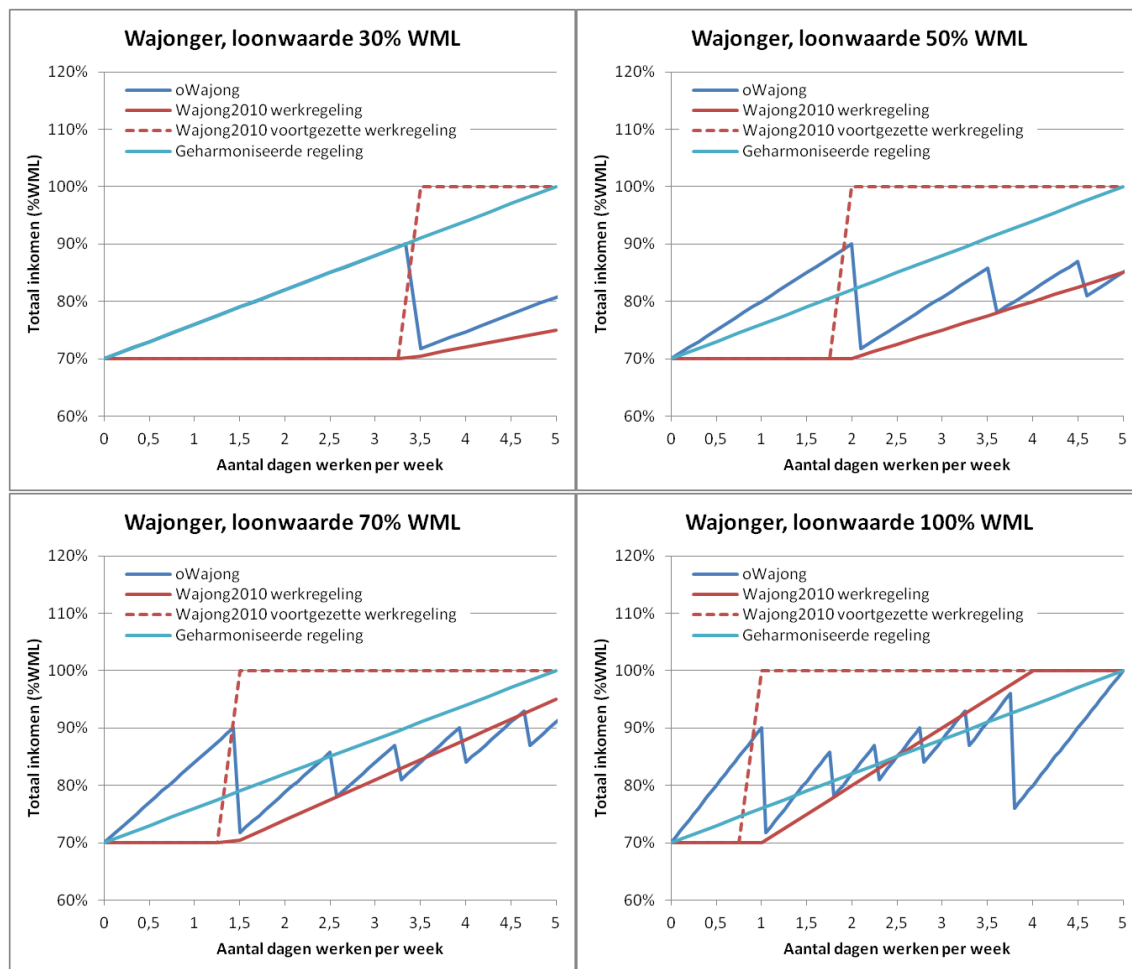
⁵² Een minimum (door de werkgever te betalen) loon van 30% WML voor loondispensanten ligt voor de hand, zodat arbeid nooit 'gratis' wordt en de loonaanvulling nooit hoger wordt dan 70% WML. Dit komt overeen met de maximale loonkostensubsidie van 70% WML in de huidige Participatiewet.

maand als ze slechts in deeltijd werken, zodat er altijd een prikkel blijft om meer te gaan werken).

- Er is overgangsrecht nodig omdat een deel van de werkenden er financieel op achteruit gaat. Dit geldt met name voor mensen in de huidige voortgezette werkregeling Wajong2010 die nu worden aangevuld tot 100% WML bij verdienen vanaf 20% WML; degenen die niet fulltime werken, krijgen niet langer aangevuld tot 100% WML als ze parttime werken.

Financiële effecten voor de doelgroep

In de onderstaande grafieken staan voor de oWajong en de Wajong2010 het totale inkomen van een Wajonger afgezet tegen het aantal dagen per week dat hij werkt, voor verschillende loonwaardes. De prikkels om te werken zijn in de huidige regelingen sterk afhankelijk van iemands loonwaarde. In de hierboven beschreven geharmoniseerde regeling worden ze voor iedereen gelijk.



Financiële effecten voor de overheidsfinanciën

Met name door het afschaffen van de relatief dure voortgezette werkregeling Wajong2010, waar alle werkende Wajongers in de Wajong2010 vanaf 2023 in zullen zitten, is er per saldo op de uitkeringslasten Wajong2010 sprake van een besparing. De uitkeringslasten oWajong stijgen door het voorstel. Bij de raming is uitgegaan van 25,5 uur werkzaam per week en een gemiddelde loonwaarde van 60% WML. De onderstaande tabel geeft het geraamde effect op de uitkeringslasten weer (in miljoenen euro's).

Budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting (in miljoenen euro's)	2020	2021	2022	Structureel
Effect uitkeringslasten oWajong	15	15	15	0
Effect uitkeringslasten Wajong2010	0	-10	-15	0
Totaal	15	5	0	0

Bron: SZW-berekening

Beperken instroom

Optie 3 Wajong overdragen aan gemeenten

Deze beleidsoptie is ter harmonisering van de inkomens- en arbeidsondersteuning in de Wajong en Participatiewet.

Optie 3a Wajongers met arbeidsvermogen naar Participatiewet

Alle Wajongers met arbeidsvermogen gaan in deze variant over naar de Participatiewet. Deze wijziging heeft veel effecten.

Consequenties:

- De regelingen voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen worden geharmoniseerd. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de uitvoering, waarmee jonggehandicapten per gemeente te maken krijgen (niet meer één centrale uitvoerder UWV) en waardoor werkgevers hierdoor mogelijk te maken krijgen met een diversiteit aan regels van verschillende gemeenten.
- Een deel van de huidige Wajongers gaat er in inkomen op achteruit, vanwege de aanvullende voorwaarden in de Participatiewet. Een deel zal daardoor niet-uitkeringsgerechtigd worden.
- Gemeenten krijgen hiermee een forse caseload aan jonggehandicapten met arbeidsvermogen erbij, zullen voor goede begeleiding naar werk moeten zorgen en hebben reeds drie decentralisaties uit te voeren.
- De uitvoeringskosten nemen toe omdat de uitvoeringskosten van de Participatiewet per uitkeringsgerechtigde hoger zijn dan van de Wajong. De Participatiewet heeft een complexere en daardoor duurdere uitvoering omdat er meer toegangseisen gelden in de vorm van inkomens- en vermogenstoetsen en omdat de kostendelersnorm moet worden toegepast en gehandhaafd. Dit zorgt voor hogere uitvoeringskosten.

Financiële effecten voor de overheidsfinanciën

Bij de raming zijn de volgende aannames gemaakt:

- In het eerste jaar geldt overgangsrecht voor de kostendelersnorm, de partnerinkomenstoets en de vermogenstoets.
- Van alle Wajongers die samenwonen heeft de helft een partner die Wajonger is, 1/3 een partner onvoldoende inkomen en 1/6 een partner met voldoende inkomen.
- De huidige loonaanvulling in de Participatiewet is anders en minder lonend dan in de Wajong. Vrijwel alle inkomsten worden verrekend met de uitkering. Een deel van de Wajongers zal daarom stoppen met werken. Hiermee is rekening gehouden in de budgettaire effecten. Deze effecten zijn echter erg onzeker. Met overige gedragseffecten is geen rekening gehouden, vanwege de noodzaak van aannames die met onzekerheid gepaard gaan.
- De uitvoeringskosten van gemeenten zijn hoger dan bij UWV. Dit zorgt ervoor dat de totale besparing fors lager is dan de besparing op uitkeringslasten.
- Hoewel de vermogenstoets wel toegepast zal worden, is hier geen rekening mee gehouden in de budgettaire effecten omdat het verwachte effect gering is.
- Personen die nu werken met loondispensatie gaan onder de Participatiewet met loonkostensubsidie werken.

Het effect op de uitkeringslasten betreft de daling van de uitkeringslasten op artikel 4 en de hogere uitkeringslasten voor de Participatiewet (artikel 2). Door de overgang naar de Participatiewet dalen de uitkeringslasten, met name door het toepassen van de kostendelersnorm, maar ook door de partnerinkomenstoets. De besparing op uitkeringslasten wordt deels teniet gedaan door de hogere

uitvoeringskosten van gemeenten. De uitvoeringskosten bij gemeenten zijn, mede door het toepassen en handhaven van de verschillende toetsen, hoger dan bij UWV. In de tabel zijn alleen de meerkosten op de uitvoeringskosten van de gemeenten t.o.v. UWV meegenomen.

Budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting (in miljoenen euro's)	2020	2021	2022	structureel
Artikel 2 en 4: Effect uitkeringslasten	-350	-350	-350	0
Artikel 11: Meerkosten uitvoeringskosten	100	100	100	0
Totaal	-250	-250	-250	0

Bron: SZW-berekening

Optie 3b Alle Wajongers naar Participatiewet

In deze optie gaan alle Wajongers (oWajong, Wajong2010 en Wajong2015) over naar de Participatiewet.

Consequenties:

- Het onderscheid Wajong2015 en groep tijdelijk geen arbeidsvermogen verdwijnt. Daarmee ontstaat een meer gelijke behandeling. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de uitvoering, werkgevers krijgen hierdoor mogelijk te maken met een diversiteit aan regels van verschillende gemeenten.
- Gemeenten zijn reeds verantwoordelijk voor zorg (WMO) en kunnen dat dan ook integraal gaan oppakken met inkomen.
- De Participatiewet heeft een uitstroomdoelstelling en kent geen vrijstellingen meer. Deze optie brengt een groep (zonder arbeidsvermogen) onder de gemeenten die niet kan voldoen aan activering gericht op werk en de plicht om iets te doen voor je uitkering.
- Een deel van de huidige Wajongers gaat er in inkomen op achteruit, vanwege de aanvullende voorwaarden in de Participatiewet. Een deel zal daardoor niet-uitkeringsgerechtigd worden.
- Gemeenten krijgen hiermee een forse caseload aan jonggehandicapten met arbeidsvermogen erbij, zullen voor goede begeleiding naar werk moeten zorgen en hebben reeds drie decentralisaties uit te voeren.
- De uitvoeringskosten nemen toe omdat de uitvoeringskosten van de Participatiewet per uitkeringsgerechtigde hoger zijn dan van de Wajong. De Participatiewet heeft een complexere en daardoor duurdere uitvoering omdat er meer toegangseisen gelden in de vorm van inkomens- en vermogenstoetsen en omdat de kostendelersnorm moet worden toegepast en gehandhaafd. Dit zorgt voor hogere uitvoeringskosten.
- Hogere druk op ouders van kinderen met duurzaam geen arbeidsvermogen.

Financiële effecten voor de overheidsfinanciën

Het effect op de uitkeringslasten betreft de daling van de uitkeringslasten op artikel 4 en de hogere uitkeringslasten voor de Participatiewet (artikel 2). Door de overgang naar de Participatiewet dalen de uitkeringslasten, met name door het toepassen van de kostendelersnorm, maar ook door de partnerinkomenstoets. De besparing op uitkeringslasten wordt deels teniet gedaan door de hogere uitvoeringskosten van gemeenten. De uitvoeringskosten bij gemeenten zijn, mede door het toepassen en handhaven van de verschillende toetsen, hoger dan bij UWV. In de tabel zijn alleen de meerkosten op de uitvoeringskosten van de gemeenten t.o.v. UWV meegenomen.

Budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting (in miljoenen euro's)	2020	2021	2022	structureel
Artikel 2 en 4: Effect uitkeringslasten	-700	-700	-700	-500
Artikel 11: Meerkosten uitvoeringskosten	300	300	300	200
Totaal	-400	-400	-400	-300

Bron: SZW-berekening

Beperken inkomensondersteuning

Optie 4 Maximale uitkering van 70% WML

In deze optie worden ook de uitkeringen van mensen zonder arbeidsvermogen verlaagd naar 70% WML. De toeslag voor hulpbehoevendheid en andere specifieke aanvullingen worden in stand gehouden. Deze beleidsoptie is ter harmonisering van de inkomensondersteuning in de Wajong en Participatiewet en ter verbetering van de doelmatigheid van de Wajong.

Consequenties:

- De uitvoering wordt versimpeld, omdat er nog maar één maximale uitkering geldt en er geen onderscheid meer gemaakt hoeft te worden tussen wel en geen arbeidsvermogen. Dit is een marginale versimpeling, omdat de uitkeringsvaststelling geautomatiseerd is.
- Hierdoor verdwijnt de druk op herbeoordeling op arbeidsvermogen vanwege een hogere uitkering. De uitvoeringskosten zullen naar verwachting dalen.
- Een groot aantal Wajongers gaat er in inkomen op achteruit en kan dit niet compenseren omdat zij geen arbeidsvermogen heeft.
- Er vindt een grote weglek naar de Toeslagenwet plaats.

Financiële effecten voor de doelgroep

Door deze maatregel wordt de uitkering van iedereen zonder arbeidsvermogen verlaagd met 5% WML. Dit betreft in 2022 circa 130.000 mensen. Het precieze aantal mensen dat dit betreft is onzeker en sterk afhankelijk van de instroom in de Wajong2015.

Financiële effecten voor de overheidsfinanciën

Voor deze variant is gerekend met circa 130.000 mensen zonder arbeidsvermogen in 2022 en circa 165.000 in de structurele situatie. Daarnaast is er vanuit gegaan dat er een forse weglek is naar de Toeslagenwet van circa 1/3. De onderstaande tabel geeft het geraamde effect op de uitkeringslasten weer (in miljoen euro's).

Budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting (in miljoenen euro's)	2020	2021	2022	structureel
Effect uitkeringslasten	-80	-85	-85	-110

Bron: SZW-berekening

Optie 5 Afschaffen Bremanregeling

De Bremanregeling is een gunstigere regeling dan de normale uitkeringssystematiek van zowel de oWajong als de Wajong2010. De rechtvaardiging lag in de wens de uitstroom uit de Wsw naar een reguliere werkgever niet te ontmoedigen. Het was daarom nodig het inkomensniveau in beide situaties (werken bij reguliere werkgever met loondispensatie of gedetacheerd vanuit de Wsw) ongeveer gelijk te houden. Nu de Wsw per 1 januari 2015 alleen toegankelijk is voor mensen die enkel beschut kunnen werken, zullen Wajongers die met loondispensatie kunnen werken niet meer in aanmerking komen voor een Wsw-indicatie. Daarnaast hanteert het Rijk voor Wsw/beschut werk inmiddels het WML als inkomensnorm. Hiermee is de rechtvaardiging voor de Bremanregeling vervallen en kan daarom voorgesteld worden de regeling af te schaffen voor nieuwe gevallen. Deze beleidsoptie is ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkomensondersteuning.

Consequenties

- De uitkeringssystematiek wordt eenvoudiger en beter uitlegbaar.
- Wajongers die werken met een Jobcoach ontvangen, afhankelijk van de hoogte cao-loon en deeltijdfactor, mogelijk geen aanvulling op de reguliere loonaanvulling.

Financiële effecten voor de overheidsfinanciën

Gemiddeld gaat het om een besparing van € 500.000 op jaarbasis voor de oWajong. In de structurele situatie is de opbrengst nul, omdat er dan geen werkende Wajongers (oWajong en Wajong2010) meer zijn.

Budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting (in miljoenen euro's)	structureel
---	--------------------

Effect uitkeringslasten	0
-------------------------	---

Bron: SZW-berekening

Optie 6 Tot 21 jaar Wajong conform bijstandsnorm

In de bijstand geldt tot 21 jaar een beperkte uitkering gebaseerd op de kinderbijslagnormen. In verband met de onderhoudsplicht van ouders kan er gedacht worden aan het invoeren van een dergelijke lagere uitkering in de Wajong. Deze beleidsoptie is ter verbetering van de doelmatigheid van de inkomensondersteuning.

Consequenties:

- Het verschil in hoogte tussen de Wajong en de bijstand voor jongeren tot 21 jaar verdwijnt.
- Minder prikkel om te stoppen met een studie vanwege het verkrijgen van een Wajong-uitkering.
- Het wordt lastiger voor 18-20 jarigen om zelfstandig te wonen.
- Jongeren tot 21 jaar die in een instelling verblijven hebben geen recht op bijstand.

Financiële effecten

De geschatte financiële opbrengst staat in de onderstaande tabel (in miljoenen euro's). De precieze opbrengst van de maatregel hangt af van de instroom in de Wajong2015 en met in hoeverre jongeren gebruikt zullen maken van de bijstand. Beide factoren zijn onzeker.

Budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting (in miljoenen euro's)	2020	2021	2022	structureel
Bijstandsnorm tot 21 jaar	-45	-50	-55	-90

Bron: SZW-berekening

Optie 7 Afschaffen specifieke inkomensaanvullingen

De Wajong kent een aantal verschillende aanvullende tegemoetkomingen (paragraaf 5.5). Optie kan zijn om de jonggehandicaptenkorting, de toeslag in verband met hulpbehoevendheid en de tegemoetkoming Wajongers af te schaffen. Deze beleidsoptie is ter verbetering van de doelmatigheid van de inkomensondersteuning.

Consequenties:

- Door afschaffing van de jonggehandicaptenkorting wordt het inkomensverschil tussen Wajongers met arbeidsvermogen en arbeidsbeperkten met arbeidsvermogen in de Participatiewet verkleind. Wajongers krijgen dan geen belastingkorting meer.
- Door afschaffing van de toeslag in verband met hulpbehoevendheid hoeft UWV voor volledig arbeidsongeschikte Wajongers die langdurige hulp of verzorging nodig hebben niet meer te controleren of deze Wajongers hier recht op hadden. UWV zal deze toeslag nog wel verstrekken aan volledig arbeidsongeschikten met WAO-, WAZ- of WIA-uitkering, die hiervoor in aanmerking komen. Logischer is om deze toeslag dan voor alle volledig arbeidsongeschikten tegelijk af te schaffen. In totaal is met deze toeslagen € 30 miljoen per jaar gemoeid.
- Bij afschaffen van de toeslag in verband met hulpbehoevendheid ligt (volledige) overheveling van de middelen naar de WMO in de rede. De budgettaire opbrengt wordt derhalve op nul geraamd. De doelmatigheid kan verbeteren doordat gemeenten een vollediger beeld hebben van de ondersteuning die nodig is op huishoudniveau.
- Het afschaffen van specifieke inkomensaanvullingen heeft negatieve koopkrachteffecten, waarbij mogelijk een beroep op de gemeente voor compensatie gedaan kan worden. Per gemeente zijn de mogelijkheden hiertoe verschillend.

Financiële effecten voor de overheidsfinanciën

Het afschaffen van de jonggehandicaptenkorting betekent een netto inkomensachteruitgang van belastingplichtigen die op grond van de Wajong recht hebben op een uitkering of op

arbeidsondersteuning, maar een besparing van € 180 miljoen per jaar voor de schatkist. De opbrengst van het afschaffen van de toeslag in verband met hulpbehoevendheid is nul, aangenomen dat het volledige bedrag naar gemeenten wordt overgeheveld voor extra ondersteuning van hulpbehoevenden vanuit de WMO. Het afschaffen van de tegemoetkoming Wajongers levert € 2 miljoen op in 2022 en € 3 miljoen in de structurele situatie.

Budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting (in miljoenen euro's)	2020	2021	2022	structureel
Jonggehandicaptenkorting	-180	-180	-180	0
Toeslag i.v.m. hulpbehoevendheid	0	0	0	0
Tegemoetkoming Wajongers	-1	-2	-2	-3
Totaal	-181	-182	-182	-3

Bron: SZW-berekening

Beperken arbeidsondersteuning

Optie 8 Stopzetten activerende dienstverlening

UWV stelt zich ten doel om Wajongers blijvend actief aan het werk te helpen en te houden. Een besparingsoptie is om alleen bij (her)instroom actief te re-integreren en daarna enkel op verzoek van de Wajonger zelf dienstverlening in te zetten (piepsysteem). De Wajonger behoudt zijn recht op arbeidsondersteuning van UWV. Dit past bij de conclusie uit het onderzoek van UWV⁵³ dat de participatiestatus vooral in de eerste 2 jaar verbetert en na 4 tot 5 jaar nog slechts zeer beperkt verbeterd wordt. Deze beleidsoptie is ter verbetering van de doelmatigheid van de arbeidsondersteuning.

Consequenties:

- Een groot deel van de Wajongers komt niet meer (opnieuw) aan het werk. Meer Wajongers zullen in de uitkering blijven, zonder werk en zonder loonaanvullingen vanuit de Wajong.
- Er zal nauwelijks uitstroom naar werk meer voorkomen.
- De doelstelling voor het aantal door UWV geplaatste Wajongers moet hierdoor fors neerwaarts worden bijgesteld.
- UWV zal dan minder of zelfs niet meer bijdragen aan het realiseren van de Banenafpraak.

Financiële effecten voor de overheidsfinanciën

De activerende dienstverlening van UWV aan Wajongers wordt stopgezet. UWV ontvangt minder middelen om Wajongers te activeren. Dit heeft budgettaire consequenties voor artikel 11. Hierdoor zullen minder Wajongers (opnieuw) aan het werk geholpen worden. Bij de weglekeffecten is uitgegaan van 50% extra uitkeringslasten. Als gevolg van het stopzetten van de activerende dienstverlening, zal er waarschijnlijk minder vraag naar voorzieningen voor Wajongers zijn. Hier is in de raming geen rekening mee gehouden.

Budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting (in miljoenen euro's)	2020	2021	2022	structureel
Artikel 4: Effect uitkeringslasten	6	8	8	0
Artikel 11: Stopzetten activerende dienstverlening	-12	-15	-15	0
Totaal	-6	-8	-8	0

Bron: SZW-berekening

Intensiveringsopties

In onderstaande tabel is voor de opties de intensivering in 2022 en op structurele basis weergegeven. Geen enkele optie alleen haalt de 20% op het begrotingsartikel.

⁵³ UWV Kenniscahier 08-01, De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom (mei 2008).

Optie		Intensivering in 2022	Structureel
9	Blijvend aanbieden activerende dienstverlening aan Wajongers	34%	0%
10	Afschaffen studieregeling Wajong2010	0%	0%
11	Maximale uitkering van 75% WML (afschaffen korting 5%-punt bij arbeidsvermogen)	1%	0%

Optie 9 Blijvend aanbieden activerende dienstverlening aan Wajongers

Deze beleids optie is ter verbetering van de doeltreffendheid van de arbeidsondersteuning. Als gevolg van de Participatiewet loopt de (reguliere) financiering van de activerende dienstverlening Wajong door UWV de komende jaren af (zie paragraaf 8.2). Tegelijkertijd is er met de herindeling een te activeren groep bijgekomen. Het kabinet heeft voor activering van deze groep verdeeld over de jaren 2015-2019 incidenteel € 95 miljoen uitgetrokken. Van de ruim 120.000 Wajongers met arbeidsvermogen werkt medio 2017 ruim 60.000 nog niet. Daarnaast zorgt een beperkt baanbehoud voor Wajongers ervoor dat UWV veel capaciteit steekt in het ondersteunen bij behoud van werk en opnieuw aan de slag helpen van Wajongers van wie de dienstbetrekking wordt beëindigd.

Om de huidige dienstverlening aan Wajongers blijvend aan te kunnen bieden zijn extra middelen nodig. Onder deze dienstverlening wordt verstaan de inzet van re-integratiediensten, in beeld brengen en houden van de doelgroep, de inzet van werkgeversdiensten en aan het werk houden van de doelgroep. Een intensiveringsoptie is deze middelen te blijven financieren.

Consequenties:

- Vanaf 2019 blijft de huidige dienstverlening door UWV in stand en kunnen Wajongers ondersteund worden bij het aan het werk komen en behouden van dit werk.
- Er zullen meer Wajongers aan het werk komen en blijven.
- Een toenemend aantal Wajongers legt een grotere druk op het afnemende re-integratiebudget. Uitgaven aan voorzieningen nemen toe, waardoor er op termijn geen middelen meer beschikbaar zijn om re-integratietrajecten in te kopen om Wajongers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te helpen.

Financiële effecten

De budgettaire consequenties hebben betrekking op artikelen 4 en 11 van de SZW-begroting.

Budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting (in miljoenen euro's)	2019	2020	2021	2022	structureel
Artikel 11: Continuering activerende dienstverlening	14	36	31	28	0

Bron: UWV-berekening

Optie 10 Afschaffen studieregeling Wajong2010

Er is geen nieuwe instroom meer mogelijk in de Wajong2010. De studieregeling loopt de komende jaren leeg, omdat jonge jonggehandicapten na einde van hun opleiding met studiefinanciering doorstromen naar de werkregeling, de uitkeringsregeling of de Wajong2010 zullen uitstromen. Er is vanaf augustus 2017 een nieuwe vorm van studiefinanciering ingevoerd, het levenlanglerenkrediet voor studenten van 30 jaar en ouder. Zij kunnen onder voorwaarden het collegegeld/lesgeld van hun opleiding dan via een lening bekostigen. Bij Wajongers2010 die aan hun ontwikkeling willen werken door een studie te gaan volgen met studiefinanciering (een lening), gaat de uitkering omlaag van 75/70% WML naar 25% WML. Deze beleids optie is ter verbetering van de doeltreffendheid van de inkomensondersteuning. De optie houdt in dat de uitkering niet daalt naar 25% WML als een studie gestart wordt met studiefinanciering. De Wajongers blijven dan in de uitkeringsregeling of werkregeling.

Consequenties:

- De Wajong2010 sluit beter aan bij het idee van een leven lang leren.
- Zowel voor de oWajong als de Wajong2010 wordt studiefinanciering dan gelijk behandeld.

- Zowel vanuit de werkregeling als vanuit de studieregeling kan gestart worden met een opleiding. Personen in de uitkeringsregeling hoeven geen participatieplan op te stellen en zijn niet beschikbaar voor werk. Bij deze personen hoeft de uitkering dan niet meer verlaagd te worden bij het aangaan van een lening voor het volgen van onderwijs.
- Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen in de Participatiewet geldt dat studiefinanciering als voorliggende voorziening wordt aangemerkt. In beginsel zal de gemeente het recht op bijstand daarom beëindigen. De gemeente kan met maatwerkafspraken echter besluiten om toestemming te geven om de studie met behoud van bijstand te mogen volgen.
- Er bestaat onderscheid tussen Wajong2010 en Wajong2015, omdat in de Wajong2015 het volgen van een studie een uitsluitingsgrond is. Dit is wel goed uitlegbaar gezien de doelgroepen.

Financiële effecten voor de overheidsfinanciën

Zonder rekening te houden met het levenlanglerenkrediet was de verwachting dat in 2020 de studieregeling leeggelopen zou zijn. De extra uitkeringslasten per Wajonger2010 die een opleiding met studiefinanciering volgt, maar niet meer in de studieregeling komt, bedragen zo'n € 10.000. Het is lastig een goede schatting te maken van het aantal Wajongers2010 die met gebruikmaking van het levenlanglerenkrediet gaan studeren.

Optie 11 Maximale uitkering van 75% WML (afschaffen korting 5%-punt bij arbeidsvermogen)

In deze variant wordt de maximale uitkering voor iedereen 75% WML. Hiermee wordt de uitkeringsverlaging van 5%-punt die vanaf 2018 geldt voor personen met arbeidsvermogen teruggedraaid. Deze beleids optie is ter verbetering van de inkomensondersteuning.

Consequenties:

- De uitkeringsverlaging vanaf 2018 is merkbaar in het totale inkomen van oWajongers met arbeidsvermogen die niet werken of die een loon ontvangen van minder dan 20% WML. Dit wordt teruggedraaid.
- De uitkeringsverlaging vanaf 2018 heeft effect op het totale inkomen van Wajongers2010 in de werkregeling, maar wordt teniet gedaan als Wajongers in de voortgezette werkregeling instromen en minstens 20% WML verdienen. Het betekent dus een terugdraaiing van de uitkeringsverlaging voor Wajongers2010 die niet werken of die minder dan 20% WML verdienen.
- De weglek naar de Toeslagenwet vervalt.
- De ongelijke behandeling van Wajongers en jonggehandicapten die vanaf 2015 instromen in de Participatiewet wordt vergroot. Jonggehandicapten die recht hebben op een bijstanduitkering onder de Participatiewet ontvangen immers ook 70% WML.
- De prikkel voor mensen met arbeidsvermogen die nu niet werken om (meer) te gaan werken vervalt.

Financiële effecten voor de overheidsfinanciën

In de raming is rekening gehouden dat er minder beroep gedaan zal worden op de Toeslagenwet. De onderstaande tabel geeft het geraamde effect op de uitkeringslasten weer (in miljoenen euro's).

Budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting (in miljoenen euro's)	2020	2021	2022	structureel
Effect uitkeringslasten	45	45	40	0

Bron: SZW-berekening



Maastricht University

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. [REDACTED]
Den Haag

Uw referentie

Onze referentie
FF 16.19

Doorkiesnummer
043-3884337

Maastricht
3 oktober, 2017

Betreft: Reactie beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten

Geachte heer, mevrouw,

Deze beleidsdoorlichting evalueert de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid ten aanzien van jonggehandicapten. Deze beleidsevaluatie bestrijkt de periode 2010 – (medio) 2016; dat is de periode waarin de 'nieuwe' regelgeving (2010) van kracht geworden is, waarbij activering van de doelgroep uitgangspunt is. De stukken die overgelegd zijn betreffen een onderzoeksrapport van Panteia waarin de activerende dienstverlening van het UWV t.a.v. Wajongers is onderzocht, en het rapport van SZW waarin men reflecteert op het beleid. De beleidsdoorlichting is systematisch opgezet, maakt gebruik van veelal Nederlandse studies en rapporten en geeft een beschrijving van gegevens over verschillende aspecten van het beleid ten aanzien van jonggehandicapten. De beleidsdoorlichting geeft een helder beeld van het beleid, maar erkent op verschillende plaatsen dat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om tot een afgewogen oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid te komen voor wat betreft de verschillende beleidsinstrumenten. Vooral doelmatigheid blijkt lastig te beantwoorden, want er is geen vergelijkingsmateriaal (i.e. een controle groep waarbij het beleid c.q., instrument niet is toegepast). Met de constatering dat op onderdelen nader onderzoek gewenst zijn we het dan ook eens. De in het laatste hoofdstuk genoemde maatregelen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te verhogen richten zich vooral op financiële besparingen. Dit sluit ons inziens onvoldoende aan bij de activeringsgedachte. Belangrijker is hoe mensen hun eigen gezondheidssituatie (werkvermogen) inschatten en beleven, en of er mogelijkheden zijn om aan het werk te gaan. Het beleid zou hier nadrukkelijker op moeten richten.

Visiting address
Universiteitssingel 40
6229 ER Maastricht

Postal address
Postbus 616
6200 MD Maastricht

T 043 (0)43 388 43 37
www.maastrichtuniversity.nl

Account number: 065.76.25.418
IBAN: NL47 INGB 0657 6254 18
BIC: INGBNL2A

VAT:
NL0034.75.268.B01

Het gehele systeem is inmiddels gericht op participeren, dan is het belangrijk om dat door te zetten. Dit punt is nu afwezig in de beleidsopties gepresenteerd in het laatste hoofdstuk. Wij zien dit als een gemis aangezien wel in de voorgaande hoofdstukken is geconstateerd dat activeringsbeleid er toe heeft geleid dat meer jonggehandicapten aan het werk komen, en dat juist op het gebied van activering (o.a. participatieplan, werkgeversperspectief) nog verbetering mogelijk is. Het ligt dan ook voor de hand om niet alleen de focus te leggen op opties voor besparingen, maar tevens op activering.

In onderstaande lichten wij onze bevindingen en bemerkingen aangaande de beleidsdoorlichting nader toe.

Evaluatie

Hoofdstuk 3 van het Beleidsrapport geeft het beleidsdoel weer. Het schetst het historische denken betreffende de regelgeving rond inkomensvoorziening van jonggehandicapten, en de achterliggende beleidsoverwegingen en de wijzigingen daarin. Wat duidelijk naar voren komt is dat men aanvankelijk dacht dat voorzien in een inkomen een belangrijke basis vormde voor 'levensontplooiing' van de jonggehandicapten, en dat men later tot het inzicht kwam dat een puur materiele voorziening er toe leidde dat mensen met beperkingen niet echt konden meedoen in de maatschappij. En dat jonggehandicapten die wel nog een zeker vermogen tot werken hadden gestimuleerd moesten worden om toch aan het werk te gaan. Dit meer 'humane' perspectief werd zeker ook ondersteund door financiële overwegingen (door ongewijzigd beleid zou het aantal Wajongers erg hoog worden). Vanaf de nieuwe regelgeving van 2010 is daarom ook ingezet op 'activeringsbeleid', en zijn ook beleidsinstrumenten geïntroduceerd die activering als doel hebben. Deze voortschrijdende inzichten hebben er toe geleid dat er op dit moment 4 inkomensregelingen zijn: oWajong, Wajong2010, Wajong2015 en Participatiewet voor, in principe, dezelfde groep mensen. Dit bemoeilijkt eenduidigheid in beleidsuitvoering.

Hoofdstuk 4 beschrijft vooral de ontwikkeling in aantallen van de Wajong populatie. Duidelijk wordt dat de aantallen gestaag zijn gestegen tot aan 2014. In 2015 werd de stijging tot stand gebracht, vooral omdat nu de criteria tot toetreding verscherpt waren. Men mocht geen werkvermogen meer hebben om voor de regeling in aanmerking te komen. Duidelijk wordt ook dat onder de Wajong2010 groep meer mensen een psychische aandoening hebben dan de 'oude' groep Wajong (oWajong). Dit roept de vraag op naar achterliggende oorzaken zijn die dit verschil kunnen verklaren. Wat opvalt in de beleidsdoorlichting is dat er relatief weinig aandacht is voor de mogelijk verklarende factoren die leiden tot de stijging in de aantallen. Of deze factoren met de procedure te maken hebben of met omgevingsfactoren is belangrijk om te weten, want inzicht in dergelijke factoren kan helpen bij het ontwikkelen van beleidsinstrumenten.

Ook laat hoofdstuk 4 zien dat de uitvoeringskosten Wajong re-integratie zijn gestegen voor de onderzoeksperiode. Dit reflecteert in belangrijke mate dat er sterk ingezet is op activering van de Wajong groep: er zijn meer re-integratietrajecten en voorzieningen ingekocht (waaronder diensten van externe jobcoaches) en ook de eigen dienstverlening van UWV nam toe.

Hoofdstuk 5 behandelt de inkomensregeling voor Wajongers. Voor de oWajong wordt het uitgangspunt gevormd door een inschatting van het arbeidsgeschiktheidsniveau (afgeleid van de oude WAO -regeling), en een fictieve schatting van een mogelijk inkomen. Voorts is er veel aandacht besteed aan het aanvullen van het loon om 'werken lonend' te laten zijn voor diegenen die (deels) aan het werk waren. In de Wajong2010 groep wordt er sterk naar gestreefd om mensen te laten werken.

Het lastige bij dit onderdeel is dat er eigenlijk geen adequate instrumenten zijn om het arbeidsvermogen van de doelgroep te bepalen. De arbeidsongeschiktheidsklassen zijn strak afgegrensd (55 % versus 56 % ongeschikt zijn andere klassen), en vooral bij toename van psychische stoornissen wordt deze schatting bijzonder moeilijk. Toch neemt dit beleidsonderdeel veel aandacht en vormt misschien wel de kern van de regeling.

Hoofdstuk 6 behandelt de 'activering van Wajongers', hierbij gaat het vooral om de activerende dienstverlening van het UWV: welke instrumenten zijn er gebruikt om het doel te bereiken. Het voornaamste doel van de Wajong2010 regeling is om zoveel mogelijk Wajongers in regulier betaalde arbeid te krijgen (waaronder tewerkstelling in de WSW). Om die reden wordt met elke Wajonger die onder de Wajong2010 regeling valt door UWV in samenspraak met de betreffende Wajonger een 'participatieplan' opgesteld. De gestelde termijn wordt door UWV gehaald. Op de kwaliteit van het participatieplan wordt in de beleidsdoorlichting niet ingegaan, maar is wel degelijk van belang in het kader van doeltreffendheid. De omslag naar participatiegericht werken is voor professionals nieuw geweest en ook het opstellen van dergelijke plannen blijkt in de praktijk niet eenvoudig. Maar vormt wel het uitgangspunt voor verdere begeleiding.

Ook van hen die onder de oWajong vallen wordt opnieuw bekeken of zij mogelijk toch arbeidsvermogen hebben. Dit leidt er toe dat mensen die lang dachten niet mee te kunnen doen, nu toch de boodschap krijgen dat ze toch mee moeten doen. In termen van 'activering' is dat wel een heel lastige boodschap.

De meeste Wajongers stromen in via het vso of praktijkonderwijs. Een goede samenwerking tussen de onderwijssector, zorginstellingen/gemeenten, UWV en bedrijven vormt dan ook een belangrijke factor voor door- of uitstroom naar werk. De gedachte dat onderwijs voor jongeren met een beperking kan helpen om aan het werk te komen is op zich geen slechte gedachte, echter, veel jongeren met een cognitieve of ontwikkelingsstoornis zijn niet gebaat bij traditionele leeromgevingen. Zij leren vaak meer door te zien en na te doen. Dat zijn vormen die bij praktijkonderwijs passen (de vroegere leerwerkplekken). Waarbij tevens in acht genomen moet worden dat 'aansluiting bij de arbeidsmarkt' hier ook een aangepaste invulling moet krijgen, omdat veel Wajongers niet meer dan basisvaardigheden kunnen leren waarmee ze enkel eenvoudig werk kunnen doen.

Meer aandacht voor deze punten kan er mogelijk toe leiden dat er meer Wajongers aan het werk komen. De samenwerking tussen onderwijsinstellingen en Gemeenten (en SW bedrijven) kan er mogelijk toe leiden dat er meer leerwerk (of praktijk)plaatsen ingericht kunnen worden die jongeren langer de tijd geven om 'werkfit' te worden en om contacten te zoeken met bedrijven in de regio waar aangepast werk kan worden gevonden. Naast het aanleren van de vaardigheden zal ook meer aandacht geschonken moeten worden aan het inschatten van het ontwikkelingspotentieel van de Wajongers. Dat zal ook in zo'n leerwerk setting kunnen gebeuren.

Dit bevordert een zog 'warme overdracht', waarvan ook gesteld wordt dat dit een belangrijke succesfactor is.

De activerende dienstverlening van het UWV omvat een scala van instrumenten, die allemaal worden beschreven in de beleidsdoorlichting. Sommige instrumenten lijken het beter te doen dan andere, maar definitieve conclusies zijn lastig te trekken omdat het onderliggende onderzoek maar zeer beperkt is. Het is ook lastig om succes aan een enkel instrument toe te schrijven omdat, gezien de complexiteit van het vraagstuk, veel verschillende factoren een rol spelen. Wel kan worden geconstateerd dat bepaalde instrumenten niet of weinig worden gebruikt (i.e. 'werk aanbod'; de 'digitale dienstverlening' (profielen)). Soms kan vaak ook wel worden beredeneerd waarom een instrument niet werkt: een ongemotiveerde, of onwillige Wajonger naar een werkgever sturen is niet verstandig.

Ook digitale matching is lastig omdat voor veel werk de persoonlijke presentatie en communicatievaardigheden belangrijke factoren zijn, en deze zijn niet van papier of scherm af te leiden.

Dus focus op individuele instrumenten lijkt weinig zinvol. Als de doelstelling is om zoveel mogelijk Wajongers aan het werk te krijgen zal een grote geconcentreerde inspanning moeten worden geleverd, waarin een scala aan instrumenten wordt gebruikt en waarbij ook gekeken wordt naar nieuwe en innovatieve mogelijkheden. Een goede analyse van de problematiek (en de bijdragende factoren) is daarvoor onontbeerlijk. Hiervoor is in deze beleidsanalyse nog weinig aandacht. Het instrument 'werkgeversbenadering' lijkt vruchten af te werpen. Hierbij worden ook nieuwe instrumenten, zoals de 'Inclusieve arbeidsorganisatie', gebruikt. Dit is een voorbeeld van een instrument waar een analyse van de achterliggende problematiek (complexer geworden arbeid) aan ten grondslag ligt. De benadering van de 'inclusieve arbeidsorganisatie' is er op gericht om structureel arbeidsplaatsen te creëren in organisaties. Dat betekent dat er voor vacatures ontstaan voor mensen die zijn aangewezen op aangepast werk. Dat helpt om vraag te creëren zodat er mogelijkheden ontstaan voor het aanbod, waardoor er sprake kan zijn van 'matchen'. Werkgevers willen vaak wel, maar weten niet hoe (en waar) ze de groep aan het werk kunnen zetten, gezien het 'gebrek aan vacatures' voor de doelgroep.

De werkgeversbenadering vraagt ook adviesvaardigheden en een omslag in het denken (van aanbod gedreven, naar ontdekken van vraag) van de UWV medewerkers, jobcoaches en arbeidsdeskundigen. Werkgevers willen actief benaderd worden en een goed advies ontvangen, waarop ze weloverwogen 'ja' of 'nee' kunnen zeggen. Het advies zal ook moeten omvatten hoe het werk aangepast kan worden opdat Wajongers aan het werk kunnen. Zonder aanpassingen zal dat niet gaan. De aanzet is gemaakt, maar een verdere ontwikkeling lijkt wel nodig.

Ook zal er nog meer voorlichting gegeven moeten worden aan werkgevers om duidelijk te maken dat ook mensen met psychische of verstandelijke beperkingen wel werkvermogen kunnen hebben. Vooral ook omdat de instroom van mensen met psychische of verstandelijke beperkingen groter is dan de instroom van mensen met fysieke beperkingen.

De cijfers in Figuur 6.1 laten zien dat het aantal plaatsingen in de periode 2011 – 2016 gegroeid is naar ongeveer 8000 op jaarbasis, hetgeen ongeveer de helft is van de jaarlijkse instroom in de jaren 2011-2014 (zoals weergegeven in tabel in § 4.1.1.), terwijl ook het zwaartepunt in aantal werkende jongeren aan het verschuiven is van werken in een sociale werkplaats naar werken bij een reguliere werkgever (fig. 6.2). Deze ontwikkeling laat zien dat de omkering van een trend tot stand is gebracht: van thuis zitten naar werken (bij een reguliere werkgever). Dat was ook de doelstelling van het beleid. Het aantal Wajongers in loonvormende arbeid is in de periode 2010-2016 gestegen. Dat maakt de opmerking dat het aandeel Wajongers in loonvormende arbeid is gedaald van 24,6 % naar 23,7% (blz 8) ook wel bijzonder, als men eerst ook constateert dat de populatie ook (sterker) is toegenomen. Dan daalt het relatieve aandeel, maar laat niet onverlet dat er wel degelijk succes is geboekt. De conclusie dat het plausibel is dat de dienstverlening van UWV heeft bijgedragen aan de behaalde resultaten lijkt gerechtvaardigd.

Hoofdstuk 7 tracht een antwoord te geven op de toetsing van de beleidsdoelstelling op doelmatigheid en doeltreffendheid. Zoals reeds in de inleiding aangegeven kan deze vraag niet echt beantwoord worden op basis van het geleverde onderzoek. De doelmatigheid kan in feite alleen worden bekeken als er ook een controle groep zou zijn geweest waarbij de betreffende maatregelen niet zijn toegepast. Dat vraagt om een geheel andere onderzoeksopzet. Wel komt het beeld naar voren dat ten aanzien van de instrumenten erg veel nadruk is gelegd op inkomensmaatregelen. De achterliggende gedachte hierbij is dat er 'prikkel's zouden moeten zijn om aan het werk te gaan. Nu blijkt uit (internationaal) onderzoek dat een financiële prikkel bij aan

het werk gaan wel een rol kan spelen, maar niet de belangrijkste factor is. Belangrijker is hoe mensen hun eigen gezondheidssituatie (werkvermogen) inschatten en beleven, en of er mogelijkheden zijn om aan het werk te gaan. Het beleid zou hier nadrukkelijker op moeten richten. Het gehele systeem is inmiddels gericht op participeren, dan is het belangrijk omdat door te zetten. Dit punt is nu afwezig in de beleidsopties gepresenteerd in hoofdstuk 8.

In hoofdstuk 8 wordt een vooruitblik en de beleidsopties Wajong beschreven. Er worden 12 mogelijke maatregelen genoemd om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen. Opmerkelijk hierbij is dat bijna alle opties zich richten op financiële besparingen, en maar beperkt op activering. Alleen optie 12 benadrukt het belang van blijvend aanbieden van activerende dienstverlening, terwijl uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat intensivering van dienstverlening wel ertoe leidt dat meer mensen aan het werk komen en dat juist op het gebied van activering (o.a. participatieplan, werkgeversperspectief) nog verbetering mogelijk is. Het ligt dan ook voor de hand om niet alleen de focus te leggen op opties voor besparingen, maar tevens op activering.

Met vriendelijke groet,

Prof. dr. F.R.H. Zijlstra
Hoogleraar Arbeids- & Organisatie psychologie
Universiteit Maastricht



Prof. dr. S. Brouwer
Hoogleraar Sociale Geneeskunde
Universitair Medisch Centrum Groningen



Bijlage: beschikbaar bronmateriaal

Basisinformatie UWV:

- UWV Jaarplannen (incl. begroting) en –verslagen.
- UWV Wajong monitor (eerste en tweede monitor over 2010).
- UWV Monitor arbeidsparticipatie over de jaren 2010 tot en met 2016.
- UWV Kwantitatieve informatie voor de jaren 2010 tot en met 2016.
- UWV Overzichten re-integratie voor de jaren 2010 tot en met 2016.

UWV kennisverslagen en kennismemo's:

- 2007/01: De groei van de Wajonginstroom.
- 2008/01: De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom.
- 2010/08: Regionale verschillen bij het beroep op de Wajong.
- 2011/01: Enkele achtergronden van de Wajong.
- 2014/01: Arbeidsparticipatie van jongeren met LVB is hard werken.
- 2014/02: Bereidheid om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen.
- 2014/02: Geschikt werk voor geschikte mensen.
- 2015/03: Online interventies voor mensen met een arbeidsbeperking.
- 2016/02: Netwerken opbouwen rond kwetsbare jongeren.
- 2016/03: Wajong in de regio.

Overkoepelend:

- SZW-begrotingen en jaarverslagen.
- SZW (1974/75) - MvT Algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering (TK 13 231, nr. 3).
- SZW (1995) - Wetsvoorstel PEMBA (TK 24 698, nr. 1-3).
- SZW (1995) - MvT Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (TK 24 760, nr. 3).
- SZW (2005) - MvT Invoeringswet WIA (TK 30 118, nr. 3).
- SZW (2007) - Kabinetsstandpunt Participatie van jongeren met een beperking (TK 31 224, nr. 1).
- SZW (2008) - Brief over overslag in het kabinetsbeleid, door uit te gaan van wat de jongere wel kan (TK 31 224, nr. 25).
- SER Advies (2007) - Meedoen zonder beperkingen.
- TNO (2008) - Participatiemogelijkheden van Wajongers.
- AStri (2008) - Evaluatie Verburggelden: bruggen bouwen naar de arbeidsmarkt voor jongeren met een beperking.
- SZW (2008) - MvT Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning (TK 31 780 nr. 3).
- CPB Policy Brief (2011) - Van Bijstand naar Wajong.
- TNS NIPO (2011) - Het eerste jaar nieuwe Wajong.
- CPB (2015) - Kansrijk arbeidsmarktbeleid.
- Inspectie SZW (2015) - Klantonderzoek monitor Participatiewet.
- Berenschot (2015) - Onderzoek Participatiewet bij werkgevers.
- CenterData (2015) - Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage eerste meting.
- SZW (2015) - Wijziging van de Participatiewet, de Ziektewet, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met harmonisatie van instrumenten ter bevordering van arbeidsdeelname van arbeidsbeperkten (TK 34 194, nr. 1-3).
- Inspectie SZW (2016) - De weg naar extra banen.
- SZW (2017) - Brief regering. Evaluatie en voorhang verlenging ESB-regeling inzake jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen (TK 31 224, nr. 39).
- Algemene Rekenkamer (2017) – UWV, balanceren tussen ambities en middelen.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2017) - "Geschikt voor de arbeidsmarkt".

- Panteia (2017) - Meer Wajongers aan het werk? Evaluatie van de activerende dienstverlening door het UWV aan Wajongers in de periode 2010-2016.

Algemene onderzoeken activering:

- A. Holwerda e.a. (Demos, 2008) - Arbeidsparticipatie van Wajonggerechtigden. Op zoek naar voorspellers.
- Regioplan & FNV (2009) - De Wajonger als werknemer. Onderzoek naar duurzame arbeidsparticipatie.
- UWV (2011) - Voor elke jongere een toekomst. De rol van Wajongnetwerken bij een duurzame arbeidsparticipatie van jongeren met een beperking.
- UMCG (2012) - Wat werkt bij Wajongers? Voorspellers voor het vinden en behouden van werk in de Wajongpopulatie.
- SCP (2012) - Belemmerd aan het werk.
- Panteia (2013) - Pilots Werken naar Vermogen. Een samenvattend rapport.
- Regioplan (2014) - Op weg naar een effectieve re-integratie van arbeidsbeperkten. Lessen voor gemeenten.
- Verwey-Jonker Instituut (2016) - Regionale verschillen arbeidsparticipatie Wajong en WGA. Een kwalitatief onderzoek naar bevorderende en belemmerende factoren voor arbeidsparticipatie.

Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt:

- Panteia (2008) - Hobbels en Kruiwagens. Knelpunten en succesfactoren bij de overgang van school naar werk voor Wajongers.
- Panteia (2011) - Arbeidstoeileiding en de Wajong: een estafette? Een onderzoek naar de visie en werkwijze van VSO- en PRO-scholen.
- Panteia (2012) - Arbeidstoeileiding vanuit het pro en vso; Tussentijdse evaluatie Werkschool en vergelijking met Boris.
- Regioplan (2015) - Zonder netwerk gooi je de leerling over schutting in de hoop dat hij wordt opgepakt. Varianten, ervaringen en succesfactoren in de regionale samenwerking arbeidstoeileiding kwetsbare jongeren.

Jobcoaching:

- APE (2008) - Evaluatie jobcoaching.
- Panteia (2011) - Met de coach naar de job. Een evaluatie van de pilot stagejobcoach.
- AStri (2012) - Jobcoaching in eigen hand. Evaluatie interne jobcoach.
- AMC (2015) - Indicatie begeleidingsbehoefte voor een succesvolle arbeidsparticipatie.

Loondispensatie versus loonkostensubsidie

- Panteia (2013) - Van klant naar werknemer met loondispensatie. Evaluatie van de vierde pilot werken naar vermogen.
- I. Borghouts e.a. (2015) - Het werkt niet vanzelf. Over loonprikkels als instrumenten in de Participatiewet.

Activering LVB:

- Regioplan (2013) - Ondersteuning van jongeren met een LVB.
- B&A (2013) - Het moet kloppen. Bevorderende en belemmerende factoren voor arbeidsparticipatie van jongeren met een licht verstandelijke beperking.
- Ecorys (2014) - Arbeidsparticipatie jongeren met LVB.

Werkgeversbenadering:

- IWI (2008) - Wajong en werk. Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten.
- Regioplan (2011) - Een Wajonger in mijn bedrijf. Een onderzoek naar de attitude, ervaringen en bereidheid van werkgevers om een Wajonger in dienst te nemen en te houden.

- Inspectie SZW (2012) - Tussen Wajong en werk. Het vinden van de juiste werkplek.
- Inspectie SZW (2012) - Werkgeversperspectief. Verkennende studie.
- Programmaraad (2012) - Samenwerking werkgeversdienstverlening gemeenten en UWV.
- Regioplan (2012) - Tussen intentie en actie. Vervolg werkgeversonderzoek monitor Wajong.
- Regioplan (2013) - Meer werkplekken bij werkgevers. Pilots werken naar vermogen, rapportage pilot 1.
- Panteia (2014) - MKB-ondernemers en arbeidsbeperkten.
- Inspectie SZW (2015) - Samen voor werkgevers. Gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening door UWV en gemeenten.
- Inspectie SZW (2015) - Verkennende studie werkgeversperspectief.
- Inspectie SZW (2016) - Werk aan de ...uitvoering.

Methode inclusief (jobcarving/jobcreatie):

- Bureau Bartels B.V. (2011) – Monitor pilot Wajong adviesvouchers. Eindrapport.
- AKC (2011) - Handboek arbeidsanalyse en herontwerp van werkprocessen. Onderdeel van de UM/UWV-methode Inclusief herontwerp van werkprocessen.
- F. Nijhuis ea. (Aan de slag, 2011) - Inclusief herontwerp van werkprocessen.
- Ruitenbeek et al (2013), "Een alternatieve benadering voor herontwerp van werk", Gedrag & Organisatie 26, 104-122.
- Verwey-Jonker Instituut (2015) - Kansen voor een inclusieve arbeidsmarkt. Jongeren met een (arbeids)beperking en de rol van de gemeente.

Internationale vergelijking:

- OSA (2008) - Arbeidsparticipatie van jonggehandicapten 'Een onderzoek naar Europese systemen en praktijk'.
- OECD (2012) – Sick on the job? Myths and Realities about Mental Health and Work.

Bredere (beleids)context:

- Steen, M van der, c.s. (2010) - De boom en het rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving.
- Sol, Els c.s. (2011) - 'Fit or unfit'. Naar expliciete re-integratietheorieën.
- Ph. de Jong, Ph., M. Lindeboom, en B. van der Klaauw (2011) - Screening Disability Insurance Applications, Journal of the European Economic Association, 9(1): 106–29.
- SEO (2013) - Lange termijn effecten van re-integratie.
- F. Nijhuis ea. (2015) - De arbeidsmarktpositie van mensen met een arbeidshandicap. Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken, Vol. 31(1), 81-87.
- Panteia (2015) - Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting van de uitvoering van de sociale zekerheid (SUWI) 2007-2014.
- Panteia (2015) - De uitgestoken hand. Evaluatie van de samenwerking tussen UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014.
- P. Koning en M. Lindeboom (2015) - The Rise and Fall of Disability Insurance Enrollment in the Netherlands, Journal of Economic Perspectives, 29(2), 151-172.